

CAMERA DEI DEPUTATI

IL PARLAMENTO
DELLA REPUBBLICA

ORGANI, PROCEDURE,
APPARATI



SERIE DELLE VERIFICHE DI PROFESSIONALITÀ
DEI CONSIGLIERI PARLAMENTARI

N. 3

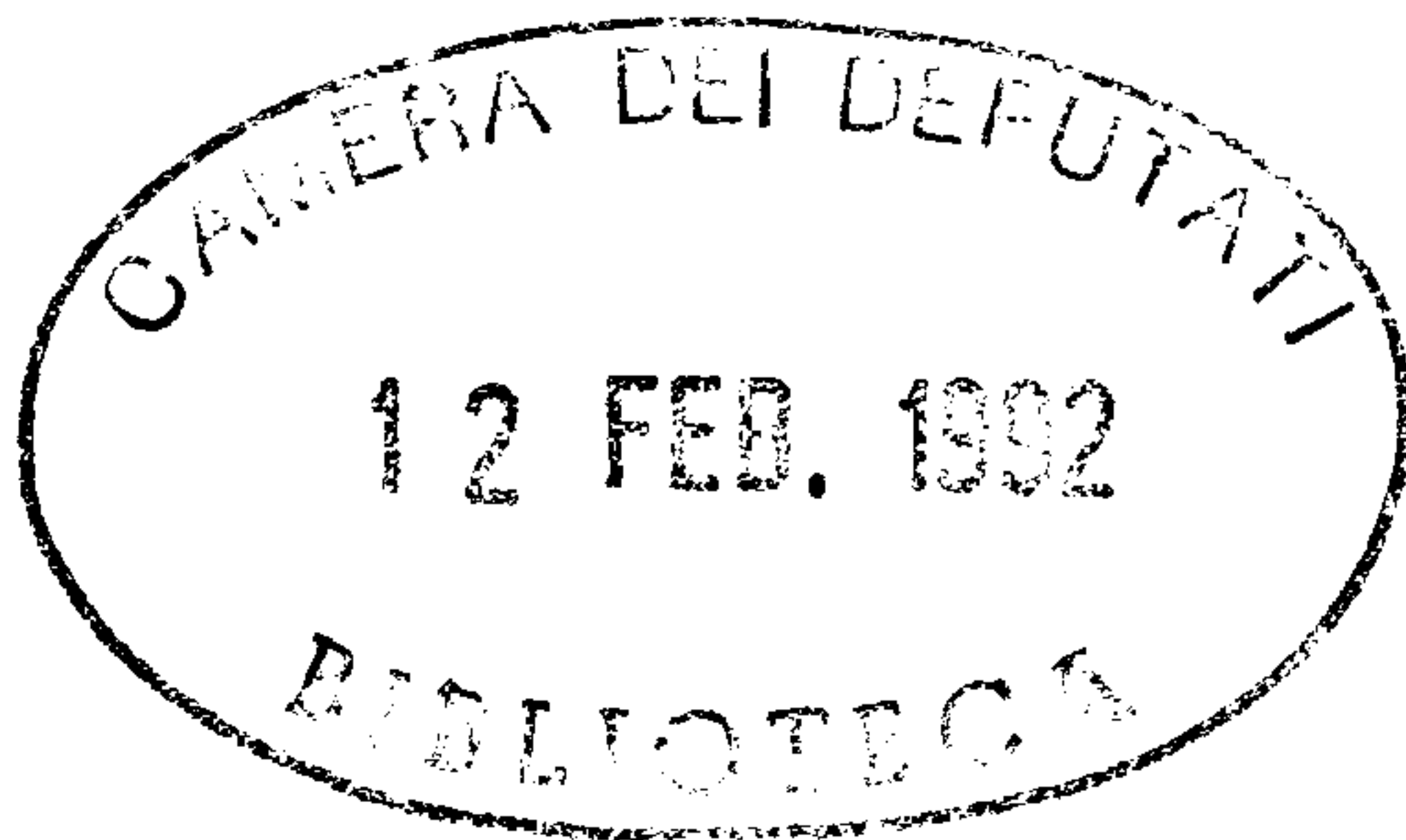
R-7958/3

d

CAMERA DEI DEPUTATI

IL PARLAMENTO DELLA REPUBBLICA

ORGANI, PROCEDURE,
APPARATI



CD

SERIE DELLE VERIFICHE DI PROFESSIONALITÀ
DEI CONSIGLIERI PARLAMENTARI N. 3

(116315)

Copyright © Camera dei deputati
Servizio informazione parlamentare
e relazioni esterne - Ufficio pubblicazioni
Roma, gennaio 1990

Indice

Avvertenza

IX

SESSIONE DICEMBRE 1988

Professionalità generale

Guido Letta - Il sistema delle commissioni permanenti dopo le recenti riforme regolamentari della IX e della X legislatura. In particolare: le modifiche alla sede legislativa e alle competenze. Profili applicativi e organizzativi

1

Carlo Pappagallo - Note sui rapporti tra fonti normative e tra istituzioni nel governo degli ordinamenti del credito e dei mercati finanziari

27

Antonio Toffoli - L'evoluzione dell'indagine conoscitiva nella recente esperienza parlamentare. Linee di tendenza e prospettive

45

Francesco Posteraro - Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali

77

Alessandro Massai - L'applicazione provvisoria degli accordi internazionali ed i poteri del Parlamento

91

Maria Rita Palanza - Problemi dell'organizzazione del tempo nel procedimento legislativo

123

Alessandro Diotallevi - Considerazioni di ordine costituzionale sulle tecniche di legislazione, in relazione al loro rapporto con l'iniziativa legislativa e con il procedimento di approvazione della legge

149

v

<i>Carlo Specchia</i> - Crisi dell'informazione giuridica anche nel diritto parlamentare? Sintomi del problema e possibili sbocchi	171
<i>Lia Pergola</i> - Prospettive di modifica del procedimento legislativo nei lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali	189
<i>Mario Finzi</i> - La più recente evoluzione della legislazione e della prassi della Commissione bilancio in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa	211
<i>Massimo Morichetti Franchi</i> - Gli strumenti di sindacato ispettivo nella prassi delle ultime legislature: evoluzione dell'istituto, ambito del potere di ispezione, prospettive di riforma regolamentare	233
<i>Carmela De Caro</i> - La razionalizzazione normativa: esperienze e riflessioni in Europa e in Italia	273
<i>Gianfranco Polillo</i> - Parlamento, spesa pubblica e mercato in vista dell'attuazione dell'Atto unico europeo	309

SESSIONE MARZO 1989

Professionalità tecnica

<i>Filippo Tomassi</i> - L'evoluzione delle tecniche realizzative nell'automazione del processo amministrativo-contabile dell'area deputati	329
<i>Alessandro Ghittoni</i> - Analisi della attuale situazione e prospettive di sviluppo dei servizi telematici presso la Camera dei deputati	359
<i>Salvatore Calabrese</i> - Ruolo, collocazione e struttura del Servizio informatica: analisi della situazione attuale ed ipotesi di cambiamento	383
<i>Angelo Minciaroni</i> - L'evoluzione della meccanizzazione della Tesoreria e le sue conseguenze organizzative	421

SESSIONE LUGLIO 1989

Professionalità tecnica

<i>Enrico Paradiso</i> - Caratteristiche e possibilità del nuovo impianto di votazione elettronica dell'Aula di Montecitorio	445
<i>Alberto Saporì</i> - Le Officine tecnologiche — un delicato settore in cerca di un'adeguata collocazione e valorizzazione all'interno della « Struttura Camera »	471
<i>Indici dei volumi precedenti</i>	501

Avvertenza

Continua, con questo terzo volume, la serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari. In base al Regolamento dei servizi e del personale della Camera, i consiglieri parlamentari (funzionari) vengono sottoposti, nel corso della loro carriera, a due verifiche professionali in occasione delle quali elaborano delle « tesine » sulla loro specifica esperienza di lavoro nei singoli settori dell'Amministrazione cui sono assegnati. La seconda di queste verifiche, sempre in base al citato Regolamento, viene pubblicata.

Le sessioni di esame che formano l'oggetto di questo volume comprendono, oltre a un certo numero di elaborati dei consiglieri della « professionalità generale », anche, per la prima volta, quelli dei consiglieri della « professionalità tecnica ». Nell'arco dei tre volumi fin qui pubblicati, quindi, si ritrova l'intera gamma di esperienze e competenze dei consiglieri della Camera — di professionalità generale, di stenografia, di biblioteca e tecnica — e le loro riflessioni su tutti gli aspetti della vita della Camera dei deputati, dei suoi organi, procedure e apparati amministrativi.

Si è ritenuto per questo motivo fare cosa utile riproducendo in fondo al presente volume gli indici generali dei due precedenti.

Sessione dicembre 1988

Guido Letta

Il sistema della commissioni permanenti dopo le recenti riforme regolamentari della IX e della X legislatura. In particolare: le modifiche alla sede legislativa e alle competenze. Profili applicativi e organizzativi

1 - Premessa; 2 - Il nuovo articolo 94 del Regolamento e il riordino della sede legislativa; 3 - Il nuovo articolo 22 del Regolamento e il nuovo assetto delle commissioni; 4 - Il parere rinforzato; 5 - Osservazioni conclusive.

1 - Premessa

Uno degli aspetti caratterizzanti l'attività dei parlamenti moderni è senza dubbio costituito dal ruolo crescente acquisito dalle commissioni permanenti. Al « Parlamento d'Assemblea » sta cioè sempre più affiancandosi il « Parlamento delle Commissioni »⁽¹⁾ ed il fenomeno investe ormai tutte le forme di governo parlamentare degli stati di democrazia rappresentativa. Significativo ne è il fatto che esso si registri in modelli costituzionali tra loro estremamente diversi e in sistemi parlamentari sia di recentissima costituzione che di tradizione secolare. Così il tipico sistema anglosassone, basato sull'antica procedura delle « tre letture », è approdato con la riforma del 25 giugno 1979 all'organizzazione in commissioni permanenti (per l'esattezza 12, ciascuna delle quali competente in rapporto ai dipartimenti ministeriali). Allo stesso modo, la giovane democrazia spagnola ha previsto — negli articoli 40 e seguenti del Regolamento del « Congresso » — la suddivisione in 10 commissioni permanenti. Analogamente, il Regolamento dell'Assemblea portoghese, successivo alla « rivoluzione dei garofani », ha previsto — articoli 39 e seguenti — l'istituzione di 11 commissioni permanenti specializzate. Infine, l'articolo 23 del Regolamento della Camera dei deputati della Grecia prevede anch'esso l'istituzione di commissioni permanenti « in corrispondenza ai ministeri esistenti »

Come si vede, dunque, l'istituto delle commissioni permanenti è in costante evoluzione e tende ad affermarsi in maniera incontrastata. Non stupisce, quindi, che anche il Parlamento italiano abbia considerato la tematica dell'istituto delle commissioni permanenti come centrale nell'ambito delle possibili riforme dei regolamenti parlamentari e non stupisce come la « stagione » delle riforme istituzionali si sia in realtà aperta proprio con una serie di modifiche dei regolamenti parlamentari in questa materia. Se la modifica più rilevante la si è avuta, senza dubbio, all'inizio della X legislatura attraverso la revisione delle competenze delle commissioni e la correlata introduzione dell'istituto del cosiddetto « parere rinforzato », un'anticipazione importante è costituita, sin dalla IX legislatura, da alcune modifiche specificamente relative alla attività in sede legislativa. I nuovi articoli 94 (modalità di svolgimento della sede legislativa) e 22 (attribuzioni delle commissioni permanenti) del Regolamento della Camera hanno infatti inciso, rispettivamente sotto il profilo più marcatamente procedurale e ordinamentale, in maniera determinante nella struttura e nell'attività delle commissioni mutandone radicalmente la fisionomia.

2 - Il nuovo articolo 94 del Regolamento e il riordino della sede legislativa

Come è noto, l'istituto della sede legislativa è caratteristico dell'ordinamento parlamentare italiano essendo esso sconosciuto alla più parte degli altri parlamenti. Ve ne è esempio nella Costituzione della Spagna che, all'articolo 75, prevede la possibilità di una competenza legislativa piena delle commissioni permanenti. Analogamente, il nuovo Regolamento del Parlamento europeo del 1981 prevede, all'articolo 33, la possibilità di riunioni in sede deliberante anche per le commissioni europee (per precisione, il citato articolo parla di « delega ad una commissione del potere deliberante » da parte della Assemblea): tale istituto però, oltre ad aver avuto applicazione assai rara, non riveste particolare significato in sede comunitaria essendo i poteri dell'Assemblea di Strasburgo, non di carattere legislativo, ma di tipo consultivo e di indirizzo politico. L'ordinamento parlamentare italiano, in specie la Camera dei deputati, fa invece largo uso di tale istituto: la grande maggioranza dei progetti di legge, non rien-

tranti nei divieti costituzionalmente fissati a tale sede, è infatti discussa in legislativa.

In quest'ottica, il nuovo articolo 94 del Regolamento della Camera dei deputati ⁽²⁾ ha rivisto l'istituto della sede legislativa con un intento razionalizzatore che va senza dubbio elogiato. La disposizione maggiormente significativa è quella del comma 2 del citato articolo laddove si prevede che, una volta iniziata la discussione di un articolo di un progetto di legge, non è più possibile la presentazione di nuovi emendamenti se non da parte del governo e del relatore. Se si rapporta questa disposizione alla circolare della Presidenza del Consiglio ⁽³⁾ che raccomanda che gli emendamenti del governo, prima di essere presentati, siano sottoposti dai singoli dicasteri al « filtro » di quest'ultima, si comprende facilmente come, col nuovo articolo 94, la discussione in sede legislativa assuma una forma molto più ordinata, venendo meno la precedente criticabilissima prassi di presentazione di emendamenti in corso di seduta « a getto continuo », con conseguente pratica impossibilità da parte delle presidenze di commissione (e dei relativi uffici di segreteria) di porre in essere non solo qualsivoglia seria operazione di *drafting*, ma anche — sovente — di valutare con esattezza la portata delle disposizioni proposte, sia in relazione al contesto della normativa esistente su cui si incide, sia in relazione agli aspetti relativi alla congruità finanziaria degli emendamenti nonché a quelli di conformità costituzionale.

In merito, va rilevato come potrebbe forse sollevarsi questione rispetto all'impiego dell'espressione « di regola » di cui all'articolo 94, comma 2, intendendo tale allocuzione nel senso che la stessa potrebbe consentire eccezioni ben precise, di volta in volta valutabili dalla presidenza della commissione, al divieto di presentazione di emendamenti nel corso della discussione degli articoli. Tale interpretazione è però da rigettarsi, in quanto l'espressione « di regola » va intesa nel senso che l'unica eccezione consentita è quella costituita dalla restante parte del comma 2: se, infatti, governo e relatore possono presentare emendamenti nel corso di seduta, è indubitabile la conseguente facoltà — ma solo in questa ipotesi — per ciascun commissario di proporre a sua volta subemendamenti, nel termine stabilito dal presidente, a tali nuovi emendamenti.

Significativo al fine dello snellimento dell'*iter* procedurale è poi il richiamo, effettuato dal comma 1 dell'articolo 94, alle norme del

capo XVII del Regolamento — quale anch'esso modificato nel corso della IX legislatura — relativo alla discussione in Assemblea dei progetti di legge. Al riguardo, qualche problema si pone in ordine al richiamo al nuovo comma 2 dell'articolo 83 circa l'allargamento della discussione generale (tale facoltà spetta a venti deputati o a uno o più presidenti di gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica). Poiché, infatti, a sua volta l'articolo 83 richiama la disposizione di cui al comma 1 dell'articolo 44 la quale, a proposito della chiusura di una discussione, esige per la commissione la richiesta di quattro deputati o uno o più rappresentanti di gruppi separatamente o congiuntamente di eguale consistenza numerica, lo stesso *quorum* (*per relationem*) potrebbe ritenersi applicabile anche per la richiesta di ampliamento della discussione in commissione. Secondo un'altra possibile interpretazione (sulla base della diversa *ratio* dei due istituti della chiusura e dell'ampliamento della discussione), si tratterebbe nell'ipotesi di una lacuna per cui varrebbe soltanto la regola residuale dei rappresentanti di gruppi che — separatamente o congiuntamente — nell'Assemblea contino almeno venti deputati. Sull'argomento, sembra comunque opportuna una circolare interpretativa della Presidenza della Camera.

Altro problema sorge circa il momento in cui è possibile richiedere l'ampliamento della discussione. Il Regolamento parla — con riferimento all'Assemblea — di richiesta fatta nella riunione della Conferenza dei capigruppo o ventiquattr'ore prima dell'inizio della discussione: data la maggiore snellezza della discussione in commissione (e, talora, i ristretti tempi di convocazione) la prassi ha portato a ritenere sufficiente la richiesta formulata subito prima dell'inizio della discussione stessa.

Inoltre, è sicuramente applicabile anche in commissione il disposto dell'articolo 85, comma 2 — anch'esso modificato nella IX legislatura⁽⁴⁾ — per cui ciascun deputato può intervenire nella discussione una sola volta per non più di venti minuti contestualmente illustrando i suoi emendamenti e subemendamenti (ferma la facoltà del Presidente di aumentare detto limite fino al doppio per uno o più articoli se la loro particolare importanza lo richieda). Ugualmente, è senz'altro applicabile il disposto del comma 7 dello stesso articolo 85 per cui su ciascun articolo, emendamento e subemendamento, è

consentita una dichiarazione di voto per non più di cinque minuti di un deputato per gruppo, con divieto di effettuare la dichiarazione di voto per il presentatore di emendamenti già intervenuto in sede di discussione dell'articolo. In merito, non sempre è stata possibile l'applicazione di tale disposizione: la duttilità e la minore formalità proprie del lavoro in commissione, fan sì infatti che spesso — soprattutto per ottenere chiarimenti o precisare meglio l'interpretazione di una norma — si consenta da parte della presidenza ai commissari di intervenire più volte sullo stesso articolo; ciò non toglie però la possibilità, soprattutto a fronte di eventuali atteggiamenti ostruzionistici, di applicazione rigida della richiamata norma regolamentare.

Infine, la recentissima modifica dell'articolo 49 del Regolamento ⁽⁵⁾, relativa all'introduzione del principio dello scrutinio palese nelle votazioni, presenta aspetti peculiari per quanto riguarda l'attività in sede legislativa delle commissioni. Come è noto, infatti, il Regolamento vieta espressamente il ricorso allo scrutinio segreto per la sede referente: la precedente normativa lo prevedeva, invece, per la sede legislativa. Orbene, il comma 1-ter del nuovo articolo 49 così testualmente recita: « Nelle commissioni hanno luogo a scrutinio segreto soltanto le votazioni riguardanti le persone ». A tale disposizione non può non attribuirsi un carattere di norma speciale rispetto a quanto previsto dal comma 1 dello stesso articolo 49 che, nel fissare il principio dello scrutinio palese, ad esso pone alcune rilevanti eccezioni: conseguentemente, il comma 1-ter va inteso nel senso che le eccezioni previste in Aula al voto palese non sono consentite in commissione ove tale tipo di votazione (tranne che per le persone) diviene la regola assoluta. La tassatività del comma 1-ter comporta inoltre, per converso, che per le votazioni riguardanti le persone (ivi compresi, dunque, i pareri *ex art.* 143, comma 4, sulle nomine) sia invece applicabile unicamente la votazione a scrutinio segreto.

Sulla predetta modifica, sembra comunque che possa, in prima analisi, farsi un duplice ordine di considerazioni. Da un lato, pare logicamente non del tutto condivisibile la fissazione di una disparità di trattamento per materia nei sistemi di votazione tra Aula e commissione. D'altro canto, proprio l'inammissibilità dello scrutinio segreto in commissione per materie ove è invece consentito

in Aula, potrebbe presumibilmente, comportare, per tali provvedimenti, la consuetudine di esame in sede referente con successiva discussione in Assemblea e conseguente diminuzione del ricorso all'istituto della sede legislativa.

Se la riforma dell'articolo 94 del Regolamento ha reso più agile e qualificata la discussione in sede legislativa, la razionalizzazione del sistema delle competenze, attuata col nuovo articolo 22 del Regolamento, ha però completato, sotto il profilo sistematico, l'opera di revisione delle attività delle commissioni permanenti.

3 - Il nuovo articolo 22 del Regolamento e il nuovo assetto delle commissioni

La X legislatura si è aperta con l'approvazione del nuovo articolo 22 del Regolamento (6) avente ad oggetto la ripartizione delle competenze delle commissioni permanenti nonché il numero delle stesse. L'intento della riforma è stato, in primo luogo, quello di abbandonare la precedente ripartizione modellata sulle competenze dei corrispondenti ministeri per ispirarsi, invece, alla razionalizzazione delle competenze, alla loro aggregazione secondo il criterio della unificazione delle materie per settori organici ed integrati, ancorché trasversali rispetto alle competenze ministeriali. Ci si è quindi allontanati dal criterio della coincidenza tra competenze degli apparati amministrativi centrali e competenze degli organi parlamentari per approdare a quello, ritenuto più consono al miglioramento della produttività ed efficienza legislativa, della razionalizzazione delle competenze, del riequilibrio del carico di lavoro e della maggiore flessibilità nelle attribuzioni. Come si evince dalla relazione della Giunta per il regolamento, la considerazione di fondo è stata quella per cui l'attuale organizzazione dei ministeri, caratterizzata da un forte grado di frammentazione e concorrenziale sovrapposizione di competenze, dalla mancanza di coordinamento nell'esercizio, da parte di dicasteri diversi, di competenze affini o complementari, se trasferita anche nell'organizzazione parlamentare non potrebbe che accentuare le attuali caratteristiche di frammentazione dell'azione amministrativa. Si è cercato, in questo modo, di superare altresì il correlato rischio di una legislazione estremamente frammentaria basata su una serie di leggi-provvedimento, volte assai spesso a soddisfare unicamente microin-

teressi capaci di trovare nel ristretto seno delle commissioni permanenti adeguata rappresentanza.

Alla stregua dei principi sopra indicati, il nuovo articolo 22, comma 1, del Regolamento, prevede 13 commissioni permanenti (una in meno rispetto alla normativa precedente). Senza volerci addentrare in questa sede nella specifica disamina delle effettive attribuzioni di ogni singola commissione, e tenuto conto della prima circolare interpretativa emanata dal Presidente della Camera il 17 dicembre 1987 ⁽⁷⁾, in base al potere conferitole dal comma 1-*bis* dell'articolo 22, per cui il Presidente della Camera specifica ulteriormente gli ambiti di competenza di ciascuna commissione permanente, le peculiarità di maggior rilievo sono le seguenti.

La I Commissione (affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) acquista le competenze già della precedente II Commissione (interni), ora soppressa (ad eccezione dei problemi dell'editoria, dello sport e dello spettacolo — devoluti alla VII Commissione cultura —, dell'assistenza — devoluto alla XII Commissione affari sociali —, della protezione civile — devoluto alla VIII Commissione ambiente — nonché del turismo — devoluto alla X Commissione attività produttive). Tale Commissione perde la competenza primaria in materia di pubblico impiego passata alla Commissione lavoro che — come si vedrà più oltre — riassorbe in sé tutte le competenze, sia di natura pubblica che privata, in materia giuslavorista. Nell'intendimento della riforma, si pongono in tal modo le condizioni perché la I Commissione possa sempre più efficacemente svolgere, specie in sede consultiva ⁽⁸⁾, la funzione di verifica e di garanzia della costituzionalità delle leggi. Inoltre, essendo devolute alla stessa commissione oltre alle attuali competenze in materia di organizzazione generale dello Stato e ordinamento regionale, quelle già esercitate dalla Commissione interni, si raggiunge la concentrazione in capo ad un unico organo parlamentare delle questioni dell'organizzazione statale nelle sue diverse articolazioni. In quest'ottica, tutta la materia della istituzione dei ministeri e della riforma della loro organizzazione è affidata alla competenza della Commissione affari costituzionali come pure, data la rilevanza generale sotto il profilo ordinamentale alla medesima Commissione compete il trattamento giuridico ed economico della dirigenza statale.

Ferme rimanendo le attribuzioni della II Commissione giustizia (della cui particolare competenza si avrà comunque modo di parlare trattando di seguito la tematica del « parere rinforzato »), di rilievo sono le nuove competenze della III Commissione (affari esteri e comunitari). Al riguardo, va in primo luogo rilevato che a tale Commissione è stata affidata tutta la materia del commercio con l'estero. Per la verità, tale scelta suscita alcune perplessità. Se, infatti, teoricamente nessuna obiezione può essere mossa in via di principio ad una tale opzione (la materia del commercio con l'estero, infatti, pur coinvolgendo problemi di attività produttive e di regolazione dei flussi finanziari verso l'estero, costituisce indubbiamente uno dei momenti significativi della nostra politica estera), in pratica occorre tener presente che, tradizionalmente, la Commissione affari esteri riveste nel nostro ordinamento parlamentare una posizione estremamente peculiare: si tratta di una Commissione, cioè, di carattere squisitamente politico, e non tecnico. Come tale, è una Commissione generalmente più orientata ai grandi dibattiti, essenzialmente di indirizzo, di politica estera e comunitaria, meno portata conseguentemente ad una materia (il commercio con l'estero) estremamente specialistica che sicuramente non può essere avulsa dall'insieme della politica produttiva nazionale. In questo contesto, meglio sarebbe stato forse riservare la materia del commercio con l'estero alla competenza della X Commissione (attività produttive, commercio e turismo).

Sempre con riguardo alle competenze della III Commissione, probabilmente si è persa l'occasione per dire una parola definitiva sull'annosa questione dei disegni di legge di ratifica di convenzioni internazionali. Le ratifiche sono costantemente assegnate, infatti, alla competenza della Commissione esteri: esse però investono, nella maggioranza dei casi, non questioni di politica estera o comunitaria *lato sensu*, ma incidono spesso in maniera sostanziale e rilevante su specifici aspetti di competenza delle commissioni di merito (si pensi alle convenzioni in materia di giustizia, di istruzione, di lavoro ecc.). In tali ipotesi, la commissione effettivamente competente nel merito non ha quasi mai modo di valutare la reale portata delle questioni dovendosi limitare ad un semplice parere, peraltro non vincolante e il più delle volte non sollecitato. Al riguardo, forse, sarebbe stato preferibile seguire il criterio inverso, affidare le ratifiche alle commissioni di merito, ma con l'eventuale parere « rinforzato » della Commissione af-

fari esteri. Quanto meno, se si ritenesse preferibile proseguire nell'attuale prassi di assegnazione, sarebbe comunque opportuno prevedere almeno — di norma — il parere rinforzato delle commissioni competenti nel merito.

Infine, nel corso del dibattito in Aula (9) sulla modifica dell'articolo 22, ha avuto vasta eco la questione del personale appartenente alla carriera diplomatica. Come si vedrà, alla competenza primaria della Commissione lavoro in materia di impiego pubblico e privato sono state portate alcune eccezioni (stato giuridico ed economico delle forze di polizia — assegnato alla I Commissione —, della magistratura — II Commissione — e del personale militare — Commissione difesa —) « in ragione della specialità di alcune discipline », secondo la terminologia usata dalla Giunta per il regolamento: in merito, si è sostenuto che tra queste eccezioni, per la peculiarità che le è propria, dovrebbe ricomprendersi anche la carriera diplomatica. Della questione non v'è traccia nella citata circolare interpretativa del Presidente della Camera (la quale non menziona la carriera diplomatica tra le « eccezioni » alla competenza della Commissione lavoro); la prassi sembra tuttavia evolversi verso un maggior coinvolgimento della competenza della Commissione affari esteri in materia, anche se il problema del trattamento economico e giuridico dei diplomatici dovesse rimanere, come per tutti i dirigenti statali, affidato alla I Commissione.

La IV Commissione (Difesa) non ha subito grosse modificazioni nella competenza (comprensiva, come detto, dello stato giuridico ed economico del personale militare). Sia nei lavori preparatori della Giunta per il regolamento che in Assemblea, si è però a lungo discusso sull'opportunità di pervenire all'unificazione delle Commissioni affari esteri e difesa. La contrarietà a tale unificazione è stata motivata con l'affermazione (10) che essa avrebbe costituito « un momento di arretramento del potere parlamentare, non tanto e non solo nei confronti del potere del governo, quanto nei confronti del potere dell'amministrazione, che sia nell'un caso sia nell'altro è refrattaria a farsi controllare e a subire, attraverso l'ispezione politica del Parlamento, quel controllo sociale dell'opinione pubblica che, come tutti sappiamo, è una delle condizioni materiali dei principi che sostengono la Costituzione repubblicana ed anche l'affermazione della natura popolare della sovranità ». A tali considerazioni si è però obiettato (11) « se non sia esatto, invece, il contrario e cioè che quando il rapporto diventa

continuo, quando l'assiduità è maggiore, quando l'interlocutore diventa abituale, l'incidenza e il condizionamento degli interessi degli interlocutori sono maggiori ».

La V Commissione (bilancio, tesoro e programmazione) mantiene, accrescendolo, il proprio ruolo di commissione « filtro » nonché di punto centrale di riferimento per i problemi relativi alla spesa pubblica e all'assetto istituzionale del governo dell'economia. La riforma ha infatti sempre più accentuato il carattere di « terzietà » che devono avere le decisioni di tale commissione rispetto alle scelte relative alla destinazione della spesa nonché i compiti di riscontro di copertura delle leggi di spesa e di impostazione della politica finanziaria e di bilancio. Seguendo l'impostazione metodologica prescelta di non soffermarci sull'insieme delle attribuzioni delle singole commissioni, ma essenzialmente sulle problematiche più significative susseguenti alla modifica dell'articolo 22 del Regolamento, due paiono essere — in prima analisi — i temi di maggiore discussione circa la competenza della V Commissione: le partecipazioni statali e la finanza pubblica. Quanto alla problematica delle partecipazioni statali, la relazione che accompagna la proposta della Giunta per il regolamento⁽¹²⁾ prevede espressamente « l'alleggerimento » di tali competenze dalla Commissione bilancio conseguentemente devolute alla Commissione per le attività produttive. Siffatta previsione ha però sollevato un contrasto di valutazioni tra le Commissioni bilancio e attività produttive. Da un lato, infatti, l'intendimento della riforma è stato quello di attribuire alla X Commissione le opzioni relative al modello di sviluppo economico produttivo, ciò che ha necessariamente comportato il deferimento ad essa della materia relativa alle partecipazioni statali. D'altro canto, anche la questione delle partecipazioni statali non può non essere risolta che secondo la logica complessiva della riforma distinguendo fra la funzione di coordinamento e di indirizzo generale, da un lato, e la gestione dei settori e dei singoli interventi, dall'altro. La problematica — ciclicamente ricorrente per vari provvedimenti via via succedutisi in materia — ha avuto particolare sviluppo in occasione della discussione del bilancio dello Stato. Ci si è, infatti, posta la questione a quale delle due commissioni dovesse essere riconosciuta la competenza sulla tabella n. 18, relativa allo stato di previsione del Dicastero delle partecipazioni statali. La divergenza è stata risolta dalla circolare esplicativa della Presidenza della Camera che ha assegnato

alla Commissione bilancio la competenza sullo stato di previsione del Ministero delle partecipazioni statali riconoscendo che, se le relative competenze, precedentemente spettanti alla V Commissione, sono state trasferite alla X Commissione, sono peraltro sempre riservate alla Commissione bilancio, nell'ambito delle sue attribuzioni sulla programmazione economica, l'esame delle scelte relative all'assetto ordinamentale delle partecipazioni statali e quindi la valutazione delle grandi linee della politica concernenti l'impiego pubblico.

Il citato criterio era stato comunque anticipato da una precedente decisione della stessa Presidenza — questa volta favorevole alla X Commissione — la quale, giudicando sul conflitto di competenza elevato dalla V Commissione nei confronti della X in merito alle proposte di istituzione della commissione di inchiesta sui cosiddetti « fondi neri IRI »⁽¹³⁾, aveva confermato l'originaria assegnazione alla X Commissione, ritenendo che la deliberazione della citata inchiesta parlamentare non incidesse sui profili ordinamentali delle partecipazioni statali e sulla programmazione economica generale, ma avesse essenzialmente riguardo all'accertamento di fatti e comportamenti concreti, relativi alla gestione passata di imprese pubbliche.

Quanto alla tematica della finanza locale, il criterio che si è seguito è analogo a quello testé esaminato per le partecipazioni statali: in effetti, la competenza primaria è stata ritenuta propria della V Commissione laddove i profili relativi alla manovra complessiva sulla finanza pubblica appaiono prevalenti rispetto a quelli di carattere tributario e creditizio; in quest'ottica, a titolo di esempio, si inserisce la decisione della Presidenza della Camera di assegnare alla V Commissione il disegno di conversione in legge del decreto-legge 30 maggio 1988, n. 173, recante misure urgenti in materia di finanza pubblica per il 1988. In una precedente occasione⁽¹⁴⁾, comunque, a proposito del disegno di legge n. 406 recante provvedimenti urgenti per la finanza locale, la Presidenza della Camera aveva ritenuto di accogliere parzialmente il conflitto di competenza sollevato dalla Commissione finanze assegnando il provvedimento congiuntamente alla V e alla VI Commissione (stante la sua natura mista di manovra sui tributi locali e di trasferimento di fondi statali agli enti locali): su tale tipo di decisione si avrà modo di tornare successivamente quando, esaminata la riforma nel suo complesso, si potrà meglio precisare co-

me debba realmente intendersi il significato della procedura a commissioni riunite.

Se alla V Commissione la riforma devolve altresì le competenze in materia di politica monetaria e di ordinamento del Tesoro, è invece acquisita la competenza della VI Commissione (finanze) in materia di disciplina del credito, della borsa, delle assicurazioni, delle attività delle società commerciali e le connesse attività di indirizzo e vigilanza.

In merito alla propria competenza, alcuni interessanti conflitti sono stati sollevati dalla VI Commissione nel primo anno di applicazione della nuova normativa. Va evidenziata, in primo luogo, la rivendica⁽¹⁵⁾ avverso l'assegnazione degli schemi di decreti delegati di attuazione della riforma valutaria (attribuiti alla Commissione affari esteri per la parte più strettamente attinente al settore del commercio con l'estero e alla Commissione giustizia circa le nuove sanzioni penali e amministrative), motivandosi il conflitto con le connessioni della materia rispetto sia alla borsa, sia agli interessi creditizi, sia all'organizzazione di vigilanza, sia ai profili tributari. Pur essendo stata la decisione della Presidenza della Camera di non accogliere la rivendica della Commissione finanze, tenuto conto dell'insieme delle attribuzioni fissate dalla riforma a tale commissione nonché del fatto che i decreti valutari sono intervenuti in un momento di primissima applicazione della riforma stessa, è auspicabile una successiva interpretazione evolutiva che riconosca maggiormente le attribuzioni proprie della VI Commissione nel settore.

Rinviando a quanto già detto in precedenza circa la tematica della finanza locale, occorre sottolineare come la più volte citata circolare della Presidenza della Camera abbia sancito la competenza della IV Commissione (difesa) sulle questioni relative allo stato economico e giuridico della Guardia di finanza nonostante il conferimento a tale Corpo di funzioni di polizia (su tale questione — con particolare riferimento al progetto di legge⁽¹⁶⁾ recante « richiamo in servizio temporaneo di sottoufficiali e militari della Guardia di finanza » — la VI Commissione ha comunque ottenuto il « parere rinforzato »). Giova inoltre puntualizzare come anche nel settore delle partecipazioni statali sussistono profili di competenza della VI Commissione in materia di credito, assicurazioni e società finanziarie.

La configurazione della VII Commissione (cultura, scienza e istruzione) costituisce un momento estremamente qualificante e significativo della riforma. La « vecchia » Commissione istruzione vede particolarmente accentuate le sue competenze che si spingono fino a ricomprendere i seguenti settori: cultura, scienza, istruzione, formazione, ricerca scientifica, spettacolo, sport, informazione (ivi compresa quella radiotelevisiva) e interventi per la salvaguardia dei beni culturali. Si tratta di un campo assai vasto di azione che ha portato ad un aumento più che considerevole del carico di lavoro ed ha comportato la necessità di una radicale opera di « riconversione » dei commissari, chiamati ad abbandonare le tradizionali problematiche, per lo più legate ai settori della scuola o dell'università (e relativo personale), per approdare a materie non solo di particolare ampiezza, ma assai rilevanti sotto il profilo squisitamente politico (si pensi al settore dell'informazione).

Come era facilmente prevedibile, un settore così vasto di competenze non poteva evitare il sorgere di alcuni contrasti per zone « grigie » di confine su cui è risultato indispensabile l'intervento chiarificatore del Presidente della Camera. Un primo settore è quello relativo alla docenza universitaria ove suscita perplessità il criterio dell'equiparazione ai dirigenti statali (con conseguente competenza primaria della I Commissione) sembrando tale equiparazione unicamente configurabile sotto il profilo economico, mentre parrebbe da escludersi qualsivoglia coincidenza tra docenza universitaria e dirigenza statale sotto il profilo della funzione e del conseguente *status* normativo. Altra materia su cui è aperto il contenzioso è quella della ricerca scientifica ove è fissata la competenza della VII Commissione sulla ricerca scientifica « pura », mentre la circolare interpretativa della Presidenza della Camera precisa che la ricerca « applicata » rientra tra le attribuzioni della X Commissione (attività produttive): la scelta operata suscita però talune perplessità in quanto risulta indubbiamente difficile separare la ricerca didattica da quella applicata presentando ovviamente ambedue imprescindibili profili di interconnessione. In questo filone, si inserisce la decisione della VII Commissione di rivendicare la propria competenza⁽¹⁷⁾ sulla proposta di legge recante « Istituzione dell'Agenzia spaziale italiana » nella considerazione che, pur essendo ben chiaro il forte contenuto tecnologico dei programmi di ricerca nel settore aerospaziale, non può però l'attività dell'ente

essere correttamente esaminata in sede parlamentare senza tener presente il necessario coordinamento con le linee generali della politica della ricerca. La risposta della Presidenza della Camera è stata, nell'occasione, di confermare l'originaria assegnazione alla X Commissione ritenendosi prevalenti gli aspetti relativi alla ricerca applicata ed alla produzione industriale rispetto a quelli concernenti la ricerca pura e limitandosi a stabilire il parere rinforzato della Commissione cultura.

Altro esempio di rilievo di « area di confine » tra le competenze è stato quello relativo al decreto-legge 7 settembre 1987 n. 371, in tema di « Interventi urgenti di adeguamento strutturale e funzionale di immobili destinati a musei, archivi e biblioteche e provvedimenti urgenti a sostegno delle attività culturali », assegnato alla Commissione cultura, ma con successiva rivendica di competenza⁽¹⁸⁾ da parte della VIII Commissione (ambiente) che ha fatto rilevare come la riforma del regime delle competenze si basi, non più sul sorpassato criterio delle competenze del ministro proponente, bensì sul concetto di « materia » e, nel caso in specie, è parso alla VIII Commissione che l'oggetto di gran lunga prevalente del citato disegno di legge (adeguamento strutturale e funzionale di immobili e restauro di edifici) non potesse non rientrare nelle proprie attribuzioni. In merito, la Presidenza della Camera ha confermato l'originaria assegnazione alla VII Commissione ritenendo conseguentemente prevalente l'aspetto dell'intervento rispetto all'ambito strutturale.

Circa la competenza della VIII Commissione (ambiente e territorio), si può osservare, prendendo spunto dal dibattito d'Aula sulla riforma, come sia da valutarsi molto positivamente⁽¹⁹⁾ « l'emergere del concetto di ambiente quale conseguenza unitaria e la eliminazione quindi della frantumazione esistente, dovuta alla precedente ripartizione delle competenze delle Commissioni lavori pubblici, sanità, agricoltura, trasporti, industria e interni ». Inoltre, l'istituzione di tale Commissione⁽²⁰⁾ « certamente assorbe tutta la competenza della vecchia Commissione lavori pubblici, ma al tempo stesso la riqualifica assumendo il punto di vista nuovo della programmazione unitaria dell'assetto del territorio, della priorità riconosciuta alla tutela, conservazione e risanamento ambientale, rispetto a ogni altro interesse pubblico o privato che sia coinvolto dalla programmazione degli interventi ed in particolare di quelli infrastrutturali sul territorio ».

Come accuratamente precisa la circolare interpretativa del Presidente della Camera le competenze della VIII Commissione si estendono alle seguenti materie: ambiente, territorio, lavori pubblici, protezione civile, calamità naturali, parchi e riserve naturali, protezione di boschi e delle foreste, tutela paesistica, salvaguardia degli elementi ambientali (suolo, aria, acqua). Anche il vasto campo di competenze della VIII Commissione ha però causato l'insorgere di alcune divergenze. Già si è fatto cenno a quella con la Commissione cultura: altra tematica di rilievo è quella dei provvedimenti in tema di locazione e, più in generale, in tema di equo canone ove sussistono ben precisi profili di competenza della II Commissione (giustizia). Se, infatti, astrattamente non v'è dubbio che il cosiddetto equo canone è un contratto di diritto civile e come tale rientrante nella competenza della II Commissione, è altresì vero che oggi « equo canone » è sinonimo di « politica della casa » con tutte le conseguenze d'ordine sociale e di carattere infrastrutturale che ne derivano. Non pare pertanto esservi dubbio sull'opportunità che su tale materia continui, come per il passato, la competenza congiunta delle due commissioni, salvo voler considerare l'eventualità — nell'ipotesi di riforma globale dell'istituto dell'equo canone — di costituzione di una commissione speciale come avvenne, a suo tempo con la cosiddetta « Commissione fitti ».

L'esame delle competenze della VIII Commissione non può però essere disgiunto dal parallelo esame delle competenze della IX Commissione (trasporti) le cui attribuzioni concernono appunto i trasporti, le poste, le telecomunicazioni, il sistema della comunicazioni e la pesca marittima. In merito, sia in Giunta che in Aula, si è registrato un dibattito molto acceso sulla opportunità di mantenere scisse le competenze delle due commissioni piuttosto che pervenire alla loro unificazione. Sul punto pare difficile, in effetti, distinguere la problematica della gestione del territorio dalla gestione delle vie di comunicazione su di esso, come pure ⁽²¹⁾ « non esiste tutela dell'ambiente senza governo del territorio e non esiste governo del territorio se le scelte non sono effettuate contestualmente in una sede logica e decisionale unitaria. Si pensi ai dubbi che possono sorgere in merito alla trattazione delle questioni concernenti le infrastrutture portuali e aeroportuali, l'urbanistica militare e scolastica, le grandi opere pubbliche, l'impiantistica del tempo libero, per fare qualche esempio ». Se è vero quindi che l'unificazione delle Commissioni ambiente e

trasporti avrebbe comportato, senza dubbio, il sorgere di una « maxi-commissione », con tutte le conseguenti difficoltà sul piano organizzativo e procedimentale, in effetti la logica complessiva della riforma ne avrebbe preteso la realizzazione.

La X Commissione (attività produttive, commercio e turismo) costituisce anch'essa un momento di particolare innovazione nell'ambito della riforma. La precedente Commissione industria vede sensibilmente aumentate le sue competenze che vanno a ricomprendere: le attività produttive, il commercio, il turismo, la politica industriale, la ricerca applicata, i problemi energetici, l'artigianato, la cooperazione produttiva. Come per le altre commissioni dall'ambito di competenza estremamente accresciuto frequenti sono stati, in sede di prima applicazione, i problemi in ordine alle attribuzioni: si sono già diffusamente esaminati, in merito, quelli relativi al commercio con l'estero (con la Commissione affari esteri), alle partecipazioni statali (con le Commissioni bilancio e finanze), alla ricerca scientifica (con la Commissione cultura). Resta ancora da sottolineare come la parallela incidenza sul settore del turismo abbia portato a far sì che sia la Commissione attività produttive che la Commissione cultura esaminino, per i profili di competenza, lo stato di previsione del Ministero del turismo: al riguardo, viene da domandarsi se non sarebbe più opportuno prevedere la possibilità di esame a commissioni riunite anche di tabelle di bilancio. Altra materia di conflitto è costituita, infine, dalla competenza della XIII Commissione (agricoltura) nel settore agro-alimentare, nelle fasi della produzione e del commercio: sono evidenti, però, i profili di competenza della Commissione attività produttive in quanto la trasformazione dei prodotti agricoli rientra nel ciclo industriale come pure il commercio dei prodotti agroalimentari è assoggettato alla generale normativa sulla distribuzione commerciale.

La XI Commissione (lavoro pubblico e privato) si affianca, dopo la riforma regolamentare, alle Commissioni affari costituzionali e bilancio divenendo anch'essa una « commissione filtro » la cui attività è basata sull'esigenza trasversale di coordinamento della materia del pubblico impiego e di esercizio di una funzione unificante nel settore⁽²²⁾ « in grado di far prevalere le esigenze di omogeneizzazione dei trattamenti e di lotta alla cosiddetta giungla retributiva ». L'ultimo comma dell'articolo 94 del Regolamento prevede infatti « per gli aspetti con-

cernenti il pubblico impiego » che i relativi emendamenti non possano essere votati (se non in via di principio) se non siano stati preventivamente inviati per il parere alla Commissione lavoro e, nel caso in cui la Commissione di merito non ritenga di aderire al parere da quest'ultima espresso (e la XI Commissione lo confermi), il progetto di legge è rimesso in Assemblea (vale a dire che dalla sede legislativa si passa a quella referente). Dello stesso tenore è il precedente articolo 93 che prevede che « per gli aspetti concernenti il pubblico impiego » il parere della Commissione lavoro (come quello delle Commissioni bilancio e affari costituzionali nei rispettivi ambiti di competenza) è obbligatorio e vincolante. La peculiarità delle citate disposizioni è proprio nel non aver voluto ricomprendere i pareri della Commissione lavoro tra quelli — eventuali — *ex* articolo 93, comma 3-*bis*, (cosiddetto parere rinforzato), ma nell'equiparazione ai pareri della I e della V Commissione, le cosiddette « commissioni-filtro ». La scelta della Camera è stata dunque ben precisa nel porre in evidenza l'estrema rilevanza che nell'attuale contesto sociale acquistano i provvedimenti in materia di pubblico impiego e nella correlata necessità di uniformare la normativa esistente evitando i pericoli di settorializzazione e di parcellizzazione insiti nelle competenze delle singole commissioni di merito. Come si è già avuto modo di vedere in precedenza, la riforma ha attribuito alla Commissione lavoro la competenza integrale sulla materia sia per gli aspetti relativi al pubblico impiego che al lavoro privato ricomprendendovi anche i settori della previdenza e della cooperazione di servizi. In merito, come si è detto, alcune limitate eccezioni sono state fatte per alcuni corpi particolari dello Stato (dirigenza statale, magistrati, forze di polizia, militari): sotto questo profilo, una tematica su cui molto si è discusso, in prima applicazione, è stata quella dei progetti di legge di riforma del Corpo degli agenti di custodia e del Corpo forestale dello Stato. Sul punto, particolarmente interessante è la rivendica di competenza⁽²³⁾ fatta dalla Commissione giustizia nell'ottobre del 1987 circa il disegno di legge di conversione del decreto-legge 28 agosto 1987, n. 356, recante « provvedimenti urgenti per il personale dell'Amministrazione della giustizia ». In tale occasione, la II Commissione ha motivato il conflitto di competenza avendo il citato provvedimento ad oggetto un rapporto di lavoro di carattere non contrattualistico che si riferisce ad un corpo attualmente militarizzato le cui funzioni ed i cui

compiti, legati al principio costituzionale di efficacia rieducativa della pena, non possono essere che delineati dalla commissione di merito. La Presidenza della Camera ha ritenuto di non accogliere la richiesta della II Commissione precisando, nella successiva circolare interpretativa, il proprio orientamento (tanto per gli agenti di custodia che per il Corpo forestale dello Stato) di fissare la competenza delle commissioni di merito (rispettivamente Giustizia e Agricoltura) unicamente ogni qualvolta la ristrutturazione investa non soltanto il rapporto di servizio, cioè l'assetto del personale, ma anche l'organizzazione e le funzioni dell'Amministrazione, cioè rivesta profili ordinamentali.

Dato atto del fatto che anche la disciplina delle pensioni di guerra e la problematica generale delle assicurazioni generali obbligatorie sono state deferite alla competenza della Commissione lavoro, qualche problema di coordinamento si è posto anche nel determinare la demarcazione delle attribuzioni tra Commissione lavoro e Commissione affari sociali. La XII Commissione (affari sociali) ricomprende, infatti, le competenze della precedente Commissione sanità nonché quelle relative all'assistenza. Di rilievo, la decisione di attribuire la materia della previdenza alla Commissione lavoro: questa scelta è stata motivata dalla Giunta per il regolamento con la constatazione « della sempre maggiore convergenza degli istituti che caratterizzano questi comparti » (rapporto di lavoro privato, pubblico impiego, previdenza, cooperazione di servizi). In ogni caso, non possono sottacersi le divergenze registratesi in Aula sull'argomento, basate sull'obiezione che la collocazione della materia previdenziale nell'ambito della competenza della Commissione lavoro ⁽²⁴⁾ « riflette la prevalenza di una visione assicurativa della previdenza, come salario differito, in contrasto con una più moderna concezione della previdenza come istituto dello stato sociale, espressione di un fondamentale diritto di cittadinanza sociale ».

Per concludere, le polemiche più accese sono sorte per il mantenimento della XIII Commissione (agricoltura) la cui sopravvivenza è dalla stessa proposta della Giunta, definita « transitoria » nella prima fase di sperimentazione del nuovo assetto delle commissioni. Vista la ripartizione delle competenze (in specie quelle delle Commissioni attività produttive, ambiente e affari sociali) e pur comprendendosi le motivazioni di carattere squisitamente politico (che certo non possono

essere sottovalutate in un ambiente come quello parlamentare) parecchie perplessità si possono manifestare in ordine alla sopravvivenza di tale Commissione secondo alcuni ⁽²⁵⁾ rispondente più a motivi di soddisfazione di ben precise istanze di *lobbies*, che non a reali criteri di razionalizzazione delle competenze anche se ⁽²⁶⁾ comunque non vanno disconosciuti quei motivi « culturali, storici, ambientali e di specificità » che ne hanno alla fine determinato la permanenza.

4 - *Il parere rinforzato*

In una circolare interpretativa ⁽²⁷⁾ del 16 dicembre 1976, l'allora Presidente della Camera, onorevole Ingrao, rispondendo ad un quesito postogli dal presidente della Commissione giustizia, onorevole Misasi, in merito alla competenza sulle iniziative legislative in materia di ordini e collegi professionali, ebbe a sottolineare, alla luce delle osservazioni di quest'ultimo, che « al parere della Commissione giustizia per quanto attiene ai principi concernenti l'organizzazione e il funzionamento degli ordini e dei collegi, l'iscrizione agli albi, i controlli governativi, le controversie, debba essere attribuita una particolare efficacia impegnativa nei confronti della Commissione competente per materia ». L'espressione « particolare efficacia impegnativa » impiegata dalla Presidenza della Camera in relazione ai pareri della Commissione giustizia nelle citate materie venne correntemente indicata, nel lessico parlamentare, con l'appellativo di « parere rinforzato ». In effetti, la circolare del Presidente della Camera non faceva altro che prendere atto di un'esigenza che sempre più si andava avvertendo nell'attività delle commissioni: la necessità, cioè, di dare il dovuto rilievo alla competenza in sede consultiva di talune commissioni le quali, pur non essendo competenti *in toto* nel merito di un progetto di legge, pure vedevano — in qualche parte del progetto — seriamente toccata la propria competenza che, quindi, occorreva trovare il modo di esprimere con efficacia nel corso del procedimento legislativo.

Rimanendo all'esempio della Commissione giustizia, proprio per questa Commissione tale esigenza si è particolarmente avvertita. Se, infatti, la citata circolare del Presidente della Camera del 1976 recepiva un'esigenza limitata ad un circoscritto settore (quello degli ordini professionali in cui era indispensabile prevedere appunto l'in-

tervento razionalizzatore di una commissione « filtro » che in qualche modo mettesse ordine alla frammentazione normativa che le diverse commissioni di merito potevano attuare in aree omogenee), è del tutto evidente come in numerosi progetti di legge sia frequentemente riscontrabile la competenza della Commissione giustizia, atteso che quasi tutte le nuove disposizioni legislative prevedono norme finali volte ad irrogare sanzioni di carattere penale o amministrativo: in quest'ottica, è chiaro che, per assicurare l'uniformità di trattamento in una materia così delicata (e incidente sovente sulla stessa libertà personale degli individui) quale è quella delle sanzioni, è necessario il parere appunto « rinforzato » della commissione tecnicamente esperta nel settore. Così, tornando all'esempio fatto in precedenza della regolamentazione degli ordini professionali, quasi tutte le nuove disposizioni in materia terminano con norme penali punitive per l'esercizio abusivo della professione configurando fattispecie di reato che, però, non possono essere delineate con disparità tra le varie categorie, tenuto altresì conto della figura generale di reato prevista dall'articolo 348 del codice penale: è quindi necessaria, in un'ipotesi come questa, l'azione unificante della commissione tecnicamente competente (la Giustizia) il cui parere deve perciò rivestire carattere impegnativo (« rinforzato ») per le commissioni di merito.

La necessità di tener conto della predetta esigenza (valevole ovviamente non solo per la Commissione giustizia) ha portato, contestualmente alla riforma delle competenze delle commissioni, a modificare gli articoli 73 e 93 del Regolamento, stabilendosi — quanto alla sede referente (art. 73, comma 1-*bis*) — che « se un progetto di legge, assegnato ad una commissione, reca disposizioni che investono in misura rilevante la competenza di altra commissione, il Presidente della Camera può stabilire che il parere di quest'ultima commissione sia stampato ed allegato alla relazione scritta per l'Assemblea » e stabilendosi altresì — quanto alla sede legislativa (art. 93, comma 3-*bis*) — che « se un progetto di legge, assegnato ad una commissione in sede legislativa, reca disposizioni che investono in misura rilevante la competenza di altra commissione, il Presidente della Camera può stabilire che il parere di quest'ultima abbia gli effetti previsti dal comma 3 del presente articolo e dal comma 3 dell'articolo 94 », che sia cioè obbligatorio e vincolante pena, in caso di contrasto, la rimessione del progetto di legge all'Assemblea.

Con le citate modifiche regolamentari si è cercato, in particolare, di ridurre per quanto possibile l'utilizzo dell'istituto delle assegnazioni a commissioni congiunte. Si è assistito in effetti, in specie nel corso della VIII e della IX legislatura, ad una forte espansione del predetto istituto che ha creato notevoli difficoltà sotto il profilo della organizzazione dei lavori parlamentari. È chiaro infatti che, se già le commissioni trovano attualmente difficoltà a riunirsi in maniera razionalizzata, stante — come si dirà in seguito — l'accavallarsi con i lavori d'Aula, la possibilità di reperire spazi di lavoro comuni a più commissioni per affrontare con impegno e assiduità l'esame di un progetto di legge loro assegnato congiuntamente, è estremamente ridotta: da ciò il tentativo della riforma di ovviare a tale inconveniente prefigurando in via generale la competenza primaria di una sola commissione, ma prevedendo contestualmente la possibilità di pareri obbligatori e vincolanti di una o più commissioni.

Sull'intento di ridurre per quanto possibile il ricorso alle commissioni riunite va senz'altro espresso un giudizio più che positivo: in questo senso, appare lodevole l'impegno della Presidenza della Camera, all'inizio della X legislatura, di procedere quasi esclusivamente ad assegnazioni in via primaria ad un'unica commissione. Non può però sottacersi il fatto che, in sede di prima applicazione, si è registrato qualche serio inconveniente anche per l'istituto del parere rinforzato. Dato il suo carattere obbligatorio e (in sede legislativa) vincolante, il parere rinforzato può anch'esso, infatti, concretizzarsi in un ostacolo all'*iter* legislativo di un progetto di legge in caso di contrasti tra la commissione di merito e quella consultata. Ve ne è un rilevante esempio nella discussione dei progetti di legge⁽²⁸⁾ recanti « disciplina transitoria delle attività istruttorie per i procedimenti di cui agli articoli 90 e 96 della Costituzione » (legge 20 maggio 1988, n. 163). Per tali provvedimenti è stata infatti prevista la competenza esclusiva della I Commissione affari costituzionali e, successivamente, a seguito di rivendica della Commissione giustizia, il parere rinforzato di tale commissione. La diversa impostazione data alla problematica dalle due commissioni ha portato ad un difficile « rinvio » del provvedimento tra le stesse prima che la Commissione giustizia si decidesse ad esprimere il proprio parere favorevole, seppur condizionato, al testo della Commissione affari costituzionali: è venuto cioè a mancare, nell'episodio riferito, quel carattere di accelerazione all'*iter* dei

progetti legislativi alla base dell'istituzione del parere rinforzato che, anzi, si è dimostrato un deterrente al rapido esame dei citati progetti di legge. L'episodio ha dimostrato che, in realtà, il parere rinforzato è utile e significativo quando una commissione ha profili di competenza su alcuni precisi e determinati punti di un provvedimento, ma si raggiunge l'effetto opposto quando la competenza di una commissione in realtà « attraversa » tutta l'intelaiatura di un progetto di legge assegnato ad altra commissione in via primaria. In quest'ultima ipotesi è pertanto da ritenersi preferibile prevedere l'assegnazione a commissioni riunite (si pensi ad alcune materie quali l'equo canone — ove appare indispensabile prevedere la competenza congiunta delle Commissioni giustizia e ambiente — o le modifiche alla normativa sul CSM — ove deve affermarsi la competenza congiunta della I e della II Commissione).

In definitiva, un'opinione in linea di massima favorevole può essere espressa sull'istituto del parere rinforzato, ma solo a condizione che esso sia interpretato non in senso totalmente sostitutivo dell'istituto delle riunioni a commissioni congiunte, ma come uno strumento di snellimento dell'*iter* legislativo di alcuni progetti di legge rientranti nella competenza ben definibile di una commissione e solo per taluni e specifici aspetti nella competenza — di cui non si può prescindere — anche di altra commissione. In tale contesto, pare altresì opportuno ribadire — come fa la circolare interpretativa della Presidenza della Camera — che le prescrizioni vincolanti contenute nel parere rinforzato sotto forma di condizioni possono riguardare soltanto aspetti che rivestono in misura rilevante la competenza della commissione che esprime il parere stesso.

5 - Osservazioni conclusive

Le nuove norme sulle attività e sulle competenze delle commissioni, come si è visto, ne hanno profondamente inciso la struttura e l'organizzazione: non si può, però, non sottolineare come forse l'occasione fornita dalle recenti riforme poteva essere sfruttata con ancor maggiore efficacia per portare a soluzione alcuni problemi relativi all'attività delle commissioni che ancora ne condizionano l'adeguato funzionamento.

Un primo aspetto riguarda l'organizzazione dei lavori delle commissioni e la ripartizione dei tempi di seduta con le riunioni d'Assem-

blea. Su questa materia poteva probabilmente prendersi lo spunto delle modifiche regolamentari per una più attenta riflessione sull'opportunità di razionalizzare il lavoro parlamentare in specie nell'ottica di una suddivisione per sessioni. I lavori della Camera sono organizzati, infatti, secondo il criterio della programmazione. Tale criterio, se ha permesso di superare le difficoltà relative alla fissazione dell'ordine del giorno delle sedute, non si è dimostrato utile a risolvere il problema dell'organizzazione dei lavori parlamentari sotto il profilo della rapidità e della tempestività della decisione. In merito, influisce in maniera rilevante sui ritardi dell'attività parlamentare proprio la cattiva ripartizione dell'impiego del tempo tra lavori d'Aula e quelli di commissione, atteso che attualmente la situazione di fatto comporta il loro reciproco accavallarsi. Alla sovrapposizione dei lavori di commissione e d'Aula è invece necessario sostituire il criterio della ripartizione del lavoro parlamentare nelle diverse sedi in momenti temporalmente separati. Se oggi la Camera si riunisce essenzialmente nelle tre giornate di martedì, mercoledì e giovedì con concomitanza delle varie sedi, pare opportuno — a giudizio di chi scrive — puntare ad un sistema così configurato: 1^a settimana solo lavoro in commissione; 2^a settimana solo lavoro in Aula; 3^a settimana chiusura della Camera (in tal modo, si soddisfa la necessità del parlamentare di curare il collegio d'appartenenza). Altra soluzione potrebbe essere quella di riservare una o più mattinate alla settimana esclusivamente per i lavori delle commissioni permanenti (in tal senso, v. l'art. 41 del regolamento dell'Assemblea nazionale francese). Tale soluzione, a cui per via di prassi si è comunque cercato di tendere, non ha però sino a dato pratici benefici, la stessa risultando di fatto superata dal frequente protrarsi dei lavori parlamentari d'Aula.

Altro aspetto meritevole di considerazione è quello del rapporto tra le competenze delle commissioni permanenti e quelle delle commissioni bicamerali svolgenti attività parlamentari di indirizzo e di controllo. Al riguardo, sarebbe opportuno meglio precisare quale valore rivestano i pareri (e i « documenti di indirizzo ») delle commissioni bicamerali se, cioè, essi abbiano carattere aggiuntivo rispetto ai poteri di indirizzo e di controllo spettanti alle commissioni permanenti competenti nel merito oppure se abbiano carattere sostitutivo rispetto alle ordinarie forme di attività parlamentare di carattere politico-conoscitivo. Un problema del genere si pone ad esempio nel settore delle

partecipazioni statali ove l'attività conoscitiva della Commissione bicamerale per la riconversione industriale e per i programmi delle partecipazioni statali finisce in qualche modo col sovrapporsi a quella delle competenti commissioni permanenti.

Materia di riflessione è poi quella della disciplina della cosiddetta attività in sede politica delle commissioni permanenti. Viene qui soprattutto in rilievo l'annosa tematica della regolamentazione delle audizioni informali⁽²⁹⁾ su cui è urgente trovare soluzioni chiare circa la sede in cui effettuare tali *hearings* (comitati, uffici di presidenza, commissione plenaria), la loro pubblicità (avuto particolare riferimento alla possibilità di introdurre la resocontazione stenografica, con la correlata questione se la resocontazione stessa debba effettuarsi solo a fini interni — per memoria — o anche con pubblicità esterna), alla possibilità di ascoltare informalmente (come già talora avviene) i soggetti di cui all'articolo 143 del Regolamento (audizioni formali). Inoltre, quanto alla tematica più generale delle audizioni formali (*ex art. 143, commi 2 e 3, del Regolamento*) nonché delle sedute dedicate alle comunicazioni del governo, appare preferibile consentire — come per tutte le attività che si esauriscono nell'ambito della commissione senza il successivo vaglio dell'Aula (ad esempio la sede legislativa) — che se ne fornisca adeguata conoscibilità attraverso la resocontazione stenografica.

Sembra inoltre opportuno a questo punto sottolineare come la Giunta per il regolamento si sia fatta altresì carico di rivedere il principio per cui tutti i deputati devono necessariamente far parte delle commissioni con la conseguenza, in numerosi casi, di partecipazioni soltanto teoriche. La soluzione prospettata dalla Giunta è stata quella di prevedere l'assegnazione alle commissioni permanenti non della totalità, bensì dei sette ottavi dei deputati, lasciando all'autonomia di ciascun gruppo l'individuazione dei parlamentari da non designare come componenti una commissione. Questa soluzione — a cui si esprime un giudizio senz'altro favorevole — ha però incontrato l'opposizione di alcuni gruppi (soprattutto i minori) timorosi che la stessa si risolvesse in realtà in una *deminutio dello status* del parlamentare: da ciò la successiva decisione della Giunta di non insistere per l'esame in Assemblea di tale proposta per non compromettere il rapido *iter* delle più rilevanti modifiche regolamentari sulle competenze e sul parere rinforzato.

Note

(1) ELIA, « Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo », in *Archivio giuridico*, v. CLX, 1961, pag. 45. Sul punto cfr. anche BERARDUCCI, « La revisione delle competenze delle commissioni permanenti », in *Il Parlamento della Repubblica (organi, procedure, apparati)* Camera dei deputati, n. 1, pag. 45 e ss.

(2) L'articolo 94 del Regolamento della Camera è stato modificato, quanto al regime di presentazione degli emendamenti, nella seduta dell'Assemblea del 26 giugno 1986.

(3) Circolare del Presidente del Consiglio 29 aprile 1988, n. 10.3.1977 (7327), pubblicata nel supplemento ordinario della *Gazzetta Ufficiale* n. 110 del 12 maggio 1988.

(4) L'articolo 85 del Regolamento della Camera è stato modificato, da ultimo, nella seduta dell'Assemblea del 26 giugno 1986.

(5) Articolo modificato dall'Assemblea il 13 ottobre 1988.

(6) L'articolo 22 del Regolamento della Camera è stato modificato dall'Assemblea nella seduta del 23 luglio 1987.

(7) La circolare della Presidenza della Camera emanata ai sensi del comma 1-bis dell'articolo 22 del Regolamento è pubblicata in Allegato al *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 20 dicembre 1987.

(8) Cfr. Atto Camera, doc. II, n. 4, X legislatura, pag. 5.

(9) Dibattito svoltosi nelle sedute dell'Assemblea del 22 e del 23 luglio 1987.

(10) Sul punto, cfr. l'intervento del deputato Silvano Labriola nel resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea del 23 luglio 1987, pag. 506.

(11) In tal senso, cfr. l'intervento del deputato Mauro Mellini nel resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea del 23 luglio 1987, pag. 512.

(12) Cfr. Atto Camera, doc. II, n. 4, X legislatura, pag. 5.

(13) La rivendica di competenza della V Commissione Bilancio fu effettuata non in sede di commissione plenaria, ma in una riunione dell'Ufficio di Presidenza in data 10 settembre 1987.

(14) Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 6 agosto 1987, pag. 31.

(15) *Ibidem*.

(16) Atto Camera, n. 2635, X legislatura.

(17) Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 10 marzo 1988, pag. 56.

(18) Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 30 settembre 1987, pag. 86.

(19) In tal senso, cfr. l'intervento del deputato Giuseppe Botta nel resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea del 23 luglio 1987, pag. 515.

(20) In tal senso, cfr. l'intervento del deputato Franco Bassanini, relatore, nel resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea del 23 luglio 1987, pag. 543.

(21) In tal senso, cfr. ancora l'intervento del deputato Giuseppe Botta nel resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea del 23 luglio 1987, pag. 516.

(22) Cfr. ancora l'intervento del deputato Franco Bassanini, relatore, nel resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea del 23 luglio 1987, pag. 544.

(23) Cfr., sul punto, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 20 ottobre 1987, pag. 27.

(24) Cfr., sul punto, ancora l'intervento del deputato Franco Bassanini, relatore, nel resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea del 23 luglio 1987, pag. 545.

(25) In tal senso, cfr. l'intervento del deputato Mauro Mellini nel resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea del 23 luglio 1987, pag. 510.

(26) In tal senso, cfr. l'intervento del deputato Francesco Giuseppe Bruni nel resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea del 23 luglio 1987, pag. 533.

(27) Cfr. Camera dei deputati, Segretariato generale, *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera*, 3^a ed. pag. 191 e ss.

(28) Atti Camera nn. 2539, 2540 e 2546, X legislatura.

(29) In tal senso, cfr. la lettera indirizzata dal Presidente della II Commissione giustizia, Giuseppe Gargani, alla Presidenza della Camera riportata nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 6 luglio 1988, pag. 37.

Carlo Pappagallo

Note sui rapporti tra fonti normative e tra istituzioni nel governo degli ordinamenti del credito e dei mercati finanziari

1 - Premessa. Su alcune tecniche normative; 2 - Sulla definizione di alcuni presupposti giuridici; 3 - Esperienze parlamentari nella IX e X legislatura. Strutture del testo; 4 - Prospettive istituzionali e problemi aperti.

1 - Premessa. Su alcune tecniche normative

Le presenti note si propongono di discutere, con attenzione particolare al punto di vista ed alla posizione acquisita dal Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano, alcune possibili opzioni che il legislatore ha in parte già avuto modo e avrà probabilmente modo anche in futuro di valutare, in ordine alla soluzione ottimale da dare ad un problema quanto mai attuale e urgente: quello della disciplina e della gestione, in una parola, del cosiddetto « governo » del settore finanziario, che in queste note si considera. Si tratta di un settore, oltretutto, nel quale il confronto fra soluzioni per così dire « classiche » e soluzioni nuove è relativamente poco sperimentato nel nostro ordinamento (ancorché queste ultime siano assai consolidate in altri, soprattutto nell'ordinamento statunitense e negli ordinamenti che da esso traggono spunto); esso, dunque, sollecita una riflessione possibilmente sempre più affinata.

La trattazione si articolerà sulla ricerca e sull'analisi degli elementi che consentano il più efficiente ed efficace riparto possibile di competenze fra fonti normative di vario grado e di poteri fra i vari organi dello Stato concorrenti al « governo » del settore (prescelto come caso di studio in ragione della novità delle problematiche che da esso affiorano), e il problema oggetto dell'indagine potrebbe pertanto essere considerato anche come un segmento (qualitativamente minore, se si vuole) del dibattito più vasto e ge-

nerale sulla funzionalità delle istituzioni, in particolare del Parlamento.

L'aspetto che viene in luce, in proposito, potrebbe essere definito come il problema della « decongestione legislativa », un problema generale, ricomprendente altri, più specifici, che ricorrentemente e ampiamente sono trattati nel dibattito dottrinario e politico in corso da alcuni anni, cioè quelli della « deregolamentazione » e della « delegificazione ». Anche se il punto di vista dal quale il tema è stato per lo più affrontato guarda alle esigenze di corretta formulazione, di chiarezza e di conoscibilità e comprensibilità degli atti normativi, si può, senza eccessive forzature, aprire sulla questione un'altra prospettiva, quella, appunto, della funzionalità delle « istituzioni normative »: in tutti i casi richiamati, infatti, si produrrebbe una diminuzione del ricorso alla legge, anche se con significative differenze. Mentre nel caso della « deregolamentazione » l'effetto sarebbe dovuto ad una modificazione istituzionale avente per finalità e oggetto primari la rinuncia — più o meno estesa — a forme di « etero-normazione », con conseguente espansione o ri-espansione dell'autonomia regolativa dei privati, da ritenersi presumibilmente meno pervasiva e rigida, nel caso della « delegificazione » il medesimo effetto sarebbe perseguito attraverso una dislocazione dell'esercizio della funzione normativa pubblica verso altri organi dello Stato che il Parlamento ed altre fonti normative che la legge, senza peraltro che tutto ciò comporti necessariamente una riduzione della presenza regolativa pubblica, bensì solo una trasformazione della sua natura giuridica e del suo livello di intervento. La « decongestione legislativa » del tipo che qui sarà specificamente trattato condivide il presupposto della « delegificazione », ricorrendo peraltro a modalità almeno parzialmente differenti da quelle usualmente proposte in materia, mentre diverge radicalmente dagli obiettivi e dalle modalità di realizzazione della « deregolamentazione ».

Il presupposto comune alle varie soluzioni possibili prima accennate sta nella constatazione che l'attività dominante delle nostre Camere resta ancora fortemente quella legislativa: nelle ultime tre legislature, tale attività, nelle varie sedi, è infatti rimasta attestata, senza oscillazioni apprezzabili, attorno al 74 per cento circa del tempo di lavoro dedicato a procedimenti formali (e come tali registrati a fini statistici) svolti dalle commissioni (assunte paradigmaticamente a riferimento nella constatazione che si tratta di sedi nelle quali pure la

strumentazione di indirizzo, controllo e informazione è, come è noto, più ricca che in Assemblea, e ciò anche a causa della superiore formalizzazione dei procedimenti che in questa ultima sede si svolgono, che si considerano quindi tipizzati dal regolamento). Vero è che una parte non irrilevante dell'attività conoscitiva in commissione si svolge informalmente (innanzi agli uffici di presidenza, ai comitati ristretti, ai comitati dei nove); ma altresì vero è che una parte altrettanto cospicua dell'attività legislativa è svolta secondo analoghe modalità informali (comitati ristretti, comitati dei nove).

La « decongestione legislativa » che in queste note sarà più in particolare trattata, si prospetta peraltro specificamente come una tecnica normativa che opera un riparto di competenze fra fonti diverse operanti nel medesimo settore: *a*) con esclusione, dal campo di intervento della legge formale, della normativa di dettaglio, senza che ciò comporti l'affidamento della disciplina di un settore intero, ovvero di larghe zone di esso, a fonti non legislative (come accade nella Costituzione francese, usualmente richiamata in proposito), soluzione che ha suscitato perplessità giuridiche e politiche; *b*) assoggettando, conseguentemente, le fonti secondarie ad adeguati controlli (esterni) di conformità e a strumenti di pubblicità anche nel procedimento di formazione dell'atto (ad esempio, tramite audizioni dei soggetti interessati). Ma, soprattutto, questa tecnica di « decongestione » differisce da quelle usualmente proposte e discusse poiché non affiderebbe l'esercizio della potestà normativa secondaria al governo, inteso a norma dell'art. 92 della Costituzione, bensì ad organi dello Stato preposti ciascuno al « governo » di un segmento del più vasto settore finanziario, alcuni dei quali posti già oggi dal nostro ordinamento in una posizione di larga autonomia dal governo stesso, consentita grazie alla loro configurazione come « autorità tecniche », dotate, come è noto e come si esaminerà più in dettaglio nel prosieguo di queste note, di potestà normative che hanno tra l'altro contribuito a complicare non poco il sistema delle fonti immaginato dal costituente.

Quest'ultimo richiamo si presta forse utilmente a chiarire un altro aspetto, assai rilevante, per non dire costitutivo, del fenomeno che sarà più analiticamente discusso, consistente nella motivazione ulteriore, che sta alla base del tipo di « decongestione » cui si sta accennando: la necessità non soltanto di ridurre il sovraccarico legislativo delle Camere, chiamando altri soggetti a concorrere alla formazione ed alla am-

ministrazione delle « risorse regolative », quanto di garantire il necessario livello di tecnicità della normazione e della gestione, nonché la loro duttilità e adeguatezza in tempi che di norma sono (e, comunque, possono sempre essere) straordinariamente celeri e imprevedibili.

Ancora, in chiusura di questa introduzione, che intende offrire al tempo stesso una prima delimitazione della trattazione, si sottolinea che il complesso del cennato riassetto normativo e di poteri non significa e non comporta in alcun modo una « deparlamentarizzazione » del settore, non soltanto nel senso che alla legge formale resterebbero affidate — come si vedrà — competenze normative primarie fondamentali e generali, sia quanto all'organizzazione dei poteri e dei mercati, sia quanto alla disciplina e alla tutela delle situazioni soggettive degli operatori e del pubblico, ma altresì nel senso che al Parlamento spetterebbe l'esercizio di funzioni di indirizzo, informazione e controllo in forme rilevanti, anzi ancora più rilevanti che nel passato, anche se inevitabilmente talora problematiche e necessariamente nuove e sperimentali.

2 - Sulla definizione di alcuni presupposti giuridici

Alla trattazione di merito dei singoli problemi, che seguirà, occorre premettere ancora la discussione e la definizione di taluni presupposti giuridici, che servano ad individuare il ruolo e la natura dell'intervento della legge, innanzitutto nell'ordinamento del credito: qui, infatti, essi si presentano più problematici e più tormentata ed incerta è stata finora l'elaborazione dottrina e giurisprudenziale, nonché la definizione normativa positiva. Superfluo aggiungere che ruolo e natura dell'intervento sono a loro volta ricavabili soltanto da una ricostruzione della natura giuridica dell'attività in oggetto (nel caso di specie, quella creditizia).

L'esercizio del credito è stato variamente definito anzitutto dalle norme che lo regolano e dall'interpretazione giurisprudenziale che ne è stata data, fino a tempi assai recenti, al massimo livello: la legge bancaria, infatti, (art. 1, legge 7 marzo 1938, n. 141), la definì come « funzione di interesse pubblico », definizione anfibia, pertanto suscettibile di differenti sviluppi interpretativi; la Corte di cassazione (Sez. un. pen., 10 ottobre 1981) concluse dapprima nel senso di

considerarlo « servizio pubblico in senso oggettivo, valevole, ai sensi dell'articolo 358, n. 2, c.p., per la qualificazione dei soggetti privati legittimati a compierlo come incaricati di pubblico servizio ». Tale indirizzo, contestato — come si dirà oltre, per quanto di sfuggita — da un'autorevole dottrina, fu normativamente superato dal D.P.R. 27 giugno 1985, n. 350, in ottemperanza alla delega disposta con la legge 5 marzo 1985, n. 74, volta a dare attuazione nel nostro ordinamento interno alla direttiva CEE 12 dicembre 1977, n. 780, in materia di accesso all'esercizio del credito. Il D.P.R. n. 350, infatti, ha definito l'attività creditizia come « attività di impresa » (art. 1), con ciò assimilandola a qualunque altra ordinaria attività economica o finanziaria, svolgentesi, pertanto, secondo le regole di diritto privato comune a tutti gli operatori di un medesimo settore, indipendentemente dalla natura della proprietà e dalla forma giuridica assunta da ciascun soggetto.

Tale nuova qualificazione operata dal diritto positivo comportava, ovviamente, come conseguenza, un mutamento nella giurisprudenza della Cassazione, che seguiva, infatti, nel giro di breve tempo: si tratta della sentenza (Sez. un. pen., 23 maggio 1987) che ha stabilito che l'« ordinaria attività bancaria » è da collocarsi « con assoluta certezza (...) nella sfera del privato, indipendentemente dalla personalità giuridica, pubblica o privata, della banca che la esercita ».

La Corte non scioglie ancora una certa duplicità, probabilmente ineliminabile in un settore come quello creditizio, che si colloca sul crinale pubblico-privato, duplicità evidenziata dall'affermazione secondo cui « una normativa unitaria ed omogenea » dovrebbe incaricarsi di tutelare « le esigenze (...) dell'interesse pubblico » contemperandole « con le esigenze di imprenditorialità di ogni tipo di ente creditizio », così come la Corte non rinuncia a riservare all'area del diritto pubblico « quell'attività degli enti creditizi pubblici che esula dalla gestione economica » (cioè la costituzione e l'estinzione dell'ente, l'organizzazione, l'amministrazione degli utili, il funzionamento degli organi statutari, ma anche « i crediti speciali o agevolati e, in genere tutti i crediti di scopo legale », il che complica ulteriormente l'analisi della giurisprudenza e delle sue possibili implicazioni).

In questi termini, che appaiono comunque senz'altro nuovi, sembra risultare confermata la ricostruzione dottrinarina (COSTI, *L'ordinamento bancario*, Bologna, 1986, pp. 132 ss.), secondo la quale l'impresa

bancaria va considerata come « impresa-diritto », cioè espressione del diritto di iniziativa economica, e non come « impresa-funzione », con conseguente rinuncia ad una conformazione « dirigista » della disciplina del settore, pure registrata come coerente alla normativa dell'epoca nella prima delle due sentenze della Cassazione sopra citate, e soprattutto, ai fini giuridici, con la ulteriore conseguenza, seguendo tale dottrina, di ritenere inapplicabile a tale impresa sia la (mera) qualificazione di servizio pubblico che quella di « ordinamento sezionale ». Ciò comporta, ancora, la conclusione simmetrica che va nel senso dell'applicabilità dell'articolo 41 e non dell'articolo 47 della Costituzione alla disciplina dell'impresa bancaria (il quale ultimo, ovviamente, come si vedrà, si applica invece pienamente alla tutela del risparmio). Non dovendosi pertanto ritenere l'impresa bancaria spogliata delle garanzie apprestate dalla Costituzione per tutte le altre imprese, spiega tutta la sua efficacia la riserva (relativa) di legge stabilita dall'articolo 41, terzo comma, della Costituzione, affinché sia da ritenersi legittima la previsione di « programmi » e « controlli » per indirizzare l'attività di impresa (privata) e coordinarla « a fini sociali »; mentre devono fin d'ora ritenersi legittimi, perché deducibili direttamente dall'articolo 47, primo comma, della Costituzione, in quanto disposizione specificamente ed esclusivamente applicabile alla « tutela del risparmio », quei provvedimenti amministrativi (o normativi di « rango » amministrativo, cioè secondari) « diretti a garantire la stabilità e l'efficienza del sistema bancario » (COSTI, *op. cit.*), in quanto attuativi di fini già iscritti nel nostro ordinamento positivo dal medesimo articolo 47 della Costituzione.

Da tale ragionamento, che non esclude la qualificabilità dell'attività creditizia come attività « di interesse pubblico », nonché contemporaneamente « di impresa », ma che registra il tramonto della concezione « classica » che ha visto finora considerare « pubblico » e « privato » come nozioni « antagonistiche » (V. CARMONA, « Nuove prospettive e problemi insoluti del "diritto penale bancario" », in *Banca, borsa e titoli di credito*, marzo-aprile 1988, pp. 185 ss.) e che capovolge dunque i termini precedenti della questione, si deduce che la prima qualificazione deve essere letta alla luce della seconda e resa compatibile, nei suoi eventuali sviluppi normativi e sistematici, con essa, che prevale a norma di diritto vigente. Da ciò si ricava, inoltre, la conclusione che gli articoli 41, terzo comma, e 47, primo

comma, della Costituzione sono, in analoghe misure, richiamabili anche a proposito delle attività delle imprese e dei mercati finanziari diversi da quello creditizio, in particolare quanto alla diretta emanabilità ed alla immediata applicabilità di provvedimenti soggettivamente di natura amministrativa (cioè provenienti da organi qualificati per la loro appartenenza alla pubblica amministrazione in senso organizzativo *ex art. 97* della Costituzione), fatti ovviamente salvi i profili eventualmente attinenti ad altre situazioni soggettive (intese in senso tecnico). Infatti, non dovrebbe poter essere revocata in dubbio l'interpretazione massimamente estensiva dell'articolo 47, primo comma, della Costituzione, là dove esso sancisce la tutela del risparmio « in tutte le sue forme », dizione che dovrebbe essere intesa come un rinvio « aperto » a tutte le forme storicamente di volta in volta rese possibili dalla scienza economica e finanziaria e dalle relative tecniche che possano dirsi aventi finalità di risparmio (cioè sottrazione di beni presenti al consumo tramite impieghi che ne consentano una destinazione futura); ciò appare confermato d'altronde sistematicamente dal secondo comma del medesimo articolo, che annovera fra le forme del risparmio, storicamente note e diffuse già all'epoca della Costituente, la proprietà dell'abitazione, quella diretta coltivatrice e l'investimento azionario, e dalla stessa Cassazione, che ha ritenuto, nella citata sentenza del 1987, assimilabili, per gli aspetti in questione, credito, assicurazioni, fondi comuni di investimento, dichiarando che « la banca non rappresenta più l'unico strumento di raccolta e di reimpiego del risparmio ».

3 - Esperienze parlamentari nelle più recenti legislature. Strutture del testo

I ragionamenti svolti nel precedente paragrafo, per quanto necessariamente schematici e sintetici, in considerazione sia della notorietà delle nozioni ivi richiamate, sia della natura di presupposti della trattazione seguente, che si è loro convenuto di attribuire, e non di oggetto di essa, confermano quanto rilevante e ampio sia, in sede tecnica, non soltanto il ruolo riservato in materia alla legge dalla Costituzione e dalla giurisprudenza, il che dovrebbe valere altresì ad allontanare certe cautele eccessive, o remore, o preoccupazioni, espresse in passato quanto ad un processo di delegificazione, i cui contorni, per quanto attualmente forse poco chiaramente definiti,

non paiono, forse, poter essere, da un punto di vista giuridico, eccessivamente estesi; ma confermano anche il ruolo che spetta al Parlamento, come soggetto titolare del potere di indirizzo (cioè di determinazione dei fini generali) e di controllo (cioè di valutazione, in termini politici, di conformità ai fini politici degli atti emanati e delle funzioni esercitate dai pubblici poteri, governo e suoi apparati strumentali, nonché enti pubblici dotati di più larga autonomia), come già oggi conformati (e in futuro conformabili), dai regolamenti e dalle prassi parlamentari.

Già nell'economia del riordinamento generale del settore creditizio, lo stesso governatore della Banca d'Italia, nel corso dell'indagine conoscitiva svolta dalla VI Commissione della Camera sull'evoluzione del sistema e dell'ordinamento bancario e finanziario (seduta del 28 novembre 1986), ebbe modo di richiamare l'opportunità di ricorrere ad « una legge a contenuto organizzativo, costituita da norme di principio », oltre che « da norme che operino un rinvio a fonti di grado inferiore per la disciplina più specifica », nonché ad un eventuale intervento legislativo per sanzionare la separatezza fra banche e imprese non finanziarie, considerando che essa potrebbe (o, addirittura, non potrebbe che) consistere in una serie di limitazioni alla proprietà privata, coperta, a norma dell'articolo 42, secondo comma, della Costituzione, da riserva di legge.

In concreto, nella precedente e nella presente legislatura, per limitare la trattazione alla casistica più recente e pertanto più aggiornata, si sono presentate numerose occasioni legislative nelle quali sono state discusse in Parlamento (in particolare, si tratterà delle esperienze maturate presso la Commissione finanze della Camera), in ordine alla rielaborazione di concreti progetti di legge, le possibili opzioni fra tecniche normative alternative nella « strutturazione » del testo.

Uno dei casi più interessanti ha riguardato, sul finire della precedente legislatura, la riforma dell'ordinamento delle casse di risparmio e dei monti di credito. Innanzi al comitato ristretto nominato dalla Commissione finanze *ex* articolo 79, comma 3, del Regolamento della Camera, infatti, si sono presentate (anzi, per dire con maggiore precisione, sono state dal comitato ristretto e dal rappresentante del governo selezionate) tre diverse possibili soluzioni: *a*) il ricorso ad una legge-delega, ovvero ad una legge avente contenuto misto (disposizioni ad ef-

ficacia immediata e norme di delegazione), secondo la struttura della proposta di legge Ciofi degli Atti ed altri n. 1873 (l'unico progetto di legge formalmente all'esame della commissione); *b*) il ricorso ad una legge-quadro, rinviante ad una serie di decreti ministeriali ed agli statuti degli enti creditizi per la disciplina integrativa (proposto dagli emendamenti del governo); *c*) il ricorso ad una legge « di principi », rinviante peraltro direttamente all'autonomia statutaria degli enti creditizi, senza la mediazione ulteriore della decretazione ministeriale per la normativa di dettaglio.

Si nota, anzitutto, la trasparente divergenza sulla questione degli spazi che la legge avrebbe dovuto offrire ad una successiva normativa di fonte governativa (sia pure con il vincolo procedimentale, mutuato dalla legislazione di delega, ma insolito per decreti non aventi valore di legge, del previo parere delle competenti commissioni parlamentari): a parte considerazioni di natura politica estranee ad una trattazione di natura squisitamente giuridica, la soluzione della delega appare insoddisfacente perché tecnicamente non rispondente agli scopi del legislatore. Infatti, l'esercizio della delega è dall'articolo 76 della Costituzione condizionato, fra l'altro, a un « tempo limitato », ciò che contrasta con l'esigenza di adattamenti costanti, a seconda delle necessità mutevoli del settore, e impedirebbe che tali adattamenti possano avvenire (ancorché nell'ambito dei principi e del disegno organizzativo generale stabilito dalla legge) tempestivamente. Non potrebbe, infatti, attribuirsi legittimamente una delega permanente al governo, cosicché si dovrebbe, per ogni modificazione, ricorrere ad una nuova legge. Eppure, nella seduta del 2 ottobre 1985, il relatore, onorevole Piro, aveva richiamato, facendola propria, l'opinione della Banca centrale in merito alla riforma delle casse, enunciando proprio la necessità di garantire un adeguamento rapido delle attività di queste all'evoluzione del mercato, in linea (e ritorna qui il tema trattato nel precedente paragrafo) con la loro natura di attività di impresa.

Anche la soluzione avanzata dal governo lascia peraltro dubbi sul piano tecnico. Innanzitutto perché essa configurava, per il modo in cui era formulata, una « cripto-delega », senza le garanzie di procedimento e i limiti (anche quelli cosiddetti « ulteriori », introdotti dalla prassi legislativa) della legislazione di delega. È, questa, peraltro, una situazione alquanto ricorrente in Parlamento, che si verifica ogni qual volta una commissione voglia mantenere un'assegnazione in sede

legislativa ovvero intenda richiedere il trasferimento di un progetto di legge in quella sede: in tali casi, alle disposizioni di delega si usa sottrarre le espressioni di equiparazione della forza dei decreti alla forza (*rectius*, al valore) della legge ordinaria, e si trasforma per questa via in « delegificazione » la delega. Una simile tecnica legislativa (ma si dovrebbe dire, un simile accorgimento) comporta, ovviamente, non poche controindicazioni, la prima delle quali sta nella episodicità, disorganicità ed occasionalità dell'intervento di « delegificazione », che dovrebbe essere, invece, possibilmente pianificato sul complesso della legislazione (quanto meno) di settore. In secondo luogo, essa suscita qualche perplessità d'ordine costituzionale per le ragioni all'inizio accennate con riferimento a quella che si è chiamata « cripto-delega ».

Inoltre, ancorché i risultati siano, anche con riguardo alle esperienze trascorse, abbastanza soddisfacenti dal punto di vista del rendimento dell'istituto, quanto al grado di ottemperanza « volontaria » del governo ai pareri parlamentari (seppure non vincolanti) sugli schemi dei decreti delegati, lascia in particolare perplessi la eventualità (tutt'altro che solamente teorica) che il governo non possa ottemperare nel caso di duplice parere difforme reso dalle competenti commissioni dei due rami del Parlamento, ovvero che il governo diventi in tale ipotesi arbitro del contrasto fra esse, scegliendo la soluzione che ritiene preferibile, con ciò vanificando, in tutto o in parte, lo scopo del controllo parlamentare.

Il rinvio, invece, all'autonomia statutaria degli enti in oggetto, ovviamente nei limiti e secondo i principi e le finalità previsti dalla legge, appare la soluzione più idonea a soddisfare, contemperandole reciprocamente, le varie esigenze in campo, specialmente ove si tenga conto dei poteri attribuiti alla Banca d'Italia nel « governo » del settore, che sarebbero usati per favorire e completare il processo di adeguamento promosso dalla legge. Di particolare interesse appare altresì una formula che consenta di sperimentare una sorta di « condominio » fra legge ed autonomia dei privati (esercitata in funzione integrativa della legge), considerando tale l'autonomia statutaria degli enti creditizi; infatti, nonostante la disciplina vigente in materia sottoponga ad approvazione ministeriale gli statuti degli enti creditizi pubblici, la migliore dottrina assimila l'autonomia statutaria anche di questi e la natura dei loro statuti a quelle riconosciute ai privati a norma dell'articolo 2328, secondo comma, del codice civile, negando a quegli

statuti natura di atto complesso e rifiutandone l'equiparazione ai regolamenti governativi (COSTI, *op. cit.*, p. 373).

Nel corso dell'attuale legislatura, si è riproposto un analogo problema di opzione tecnico-legislativa a proposito delle proposte di legge concernenti la disciplina del cosiddetto *insider trading*, tuttora in corso di esame presso la VI Commissione mentre si stendono le presenti note. La proposta di legge Bellocchio ed altri n. 2413 si configura, infatti, come una legge-delega, la quale però presenterebbe — ove fosse prescelta questa soluzione — gli inconvenienti sopra discussi, giacché, di fronte alla rapidissima evolutività ed all'imprevedibilità dell'uso di tecniche elusive di norme di legge messe in opera sui mercati finanziari, la tassatività della fattispecie proibitoria richiederebbe un continuo adeguamento a livello legislativo. Considerata pertanto la scelta istituzionale compiuta anche nel nostro ordinamento con la creazione della CONSOB, ben si potrebbe ricorrere ad una legge che, individuando « maglie » sufficientemente larghe (per quanto non evanescenti, trattandosi di disciplinare comportamenti vietati ai quali conseguono sanzioni di varia natura), rinvii ai poteri della CONSOB la determinazione dei parametri tecnici e il compito di perseguire i comportamenti illeciti, ferma restando, ovviamente, l'azionabilità in giudizio (ordinario o amministrativo) delle pretese violazioni di diritti o interessi operate da quell'organo, come di ogni altro organo od ente titolare di potestà amministrative, e ferma restando, altresì, la riserva di giurisdizione ordinaria per l'irrogazione di eventuali sanzioni penali.

Una vicenda legislativa di delicatezza assai particolare, che si snoda da due legislature, e che esemplifica il grado di difficoltà al quale può giungere la scelta, per il legislatore, fra strutture normative alternative, può essere considerata quella concernente le proposte di legge volte ad assicurare la trasparenza nei negozi e nelle operazioni bancarie. In questo caso, il problema non sta tanto nell'alternativa fra il lasciare la disciplina della materia all'autoregolamentazione degli operatori del settore (richiesta avanzata e reiterata in ogni occasione e sede dall'associazione degli operatori) e il provvedere con legge, poiché la commissione competente pare condividere, quanto meno nella maggioranza ampia dei suoi componenti, questa seconda strada; quanto nel bilanciamento fra prescrizioni legislative e autonomia imprenditoriale degli enti creditizi. Dal punto di vista della modellistica, l'unico che interessi in questa sede, anche considerando quali

siano le competenze istituzionali delle strutture amministrative di supporto alle Camere, la soluzione ottimale potrebbe concretarsi in una legge che, senza voler troppo minuziosamente disciplinare la materia, pretendendo di determinare una omogeneizzazione assoluta (anche solo tendenzialmente tale) delle condizioni praticate, indipendentemente (o con relativa indipendenza) dalla struttura, dall'efficienza, dai costi e dalle diverse situazioni di mercato in cui gli enti operano, con rischi di alterazione della concorrenza e, in fine, del mercato medesimo, configuri gli elementi indeclinabili e le modalità di pubblicità e di stipulazione dei negozi bancari alla stregua di un « contratto-*standard* », a tutela del contraente più debole, secondo il modello che d'altronde sembra offrire la direttiva CEE 87/102.

Oltretutto, anche governo, Banca d'Italia e CONSOB, interlocutori politici e tecnici del Parlamento nel settore, hanno maturato un convincimento analogo, particolarmente quanto all'opportunità di concepire una sorta di « condominio » fra la legge e i poteri normativi secondari ed amministrativi delle autorità tecniche di controllo e vigilanza (la CONSOB per i mercati mobiliari, come già da prima la Banca d'Italia per l'ordinamento del credito e le attività degli enti creditizi, e come l'ISVAP per il settore assicurativo), figure ormai non più rare, né prive di esperienza propria e di una presenza consolidata, per quanto sovente i titolari di tali organi (in particolare, e più di frequente, il presidente della CONSOB) lamentino poteri non sufficienti o norme non sufficientemente chiare sulle quali fondare le proprie iniziative e i propri interventi, quanto meno con l'incisività che il Parlamento (e, probabilmente, il mercato stesso) si attendono.

Nelle « Linee di progetto per una riforma del mercato borsistico », che la CONSOB ha elaborato nell'aprile 1987, infatti, non soltanto compare la richiesta « che trovi completamento quell'indirizzo di estensione dei poteri della CONSOB che si è manifestato nel succedersi dei provvedimenti legislativi che ne hanno definito l'ambito delle competenze » (p. 35), ma viene altresì prospettata l'opportunità che sia un apposito « comitato di garanti » a vigilare sulla « correttezza e funzionalità » del sistema informativo di Borsa (p. 15). Un'idea ripresa da un documento del Ministro del tesoro del novembre del medesimo anno sulle prospettive di riforma del mercato secondario dei titoli pubblici in Italia, nel quale, fra l'altro, si propone la creazio-

ne di un « comitato di gestione » tra gli operatori aderenti alla convenzione per il funzionamento di un sistema di trattazione dei titoli attraverso circuito telematico (pp. 9-10): ad esso sarebbero attribuibili, sempre secondo il documento ministeriale (Appendice 3, « Bozza di convenzione per la negoziazione dei titoli a reddito fisso attraverso il circuito Reuters », pp. 7, 11), addirittura poteri in ordine alla ammissione ed alla esclusione degli operatori dal circuito e alle modifiche ai quantitativi di titoli trattabili, poteri, cioè, molto prossimi a toccare la libertà costituzionale di iniziativa economica, ovviamente sempre a tutela dell'efficienza e della regolarità del funzionamento del mercato, presupposto ed elemento di tutela del risparmiatore quanto dell'operatore finanziario.

Sono ben presenti i rischi del modello organizzativo che si propone, e che si attua attraverso la dislocazione di poteri pubblicistici così penetranti affidati ad organi non rappresentativi, in alcuni casi (come quello della CONSOB) dotati di una rilevante autonomia anche rispetto al governo; ma si considera, altresì, innanzitutto, il fatto che si tratta di autorità tecniche con compiti eminentemente di garanzia del rispetto delle regole di trasparenza e di ordinato funzionamento del mercato e non di indirizzo politico-finanziario, che è sempre rimesso alle leggi ed ai provvedimenti normativi secondari, nonché all'interazione Parlamento-governo nella determinazione degli indirizzi politici generali e di settore, a partire dal programma sulla base del quale il governo ottiene la fiducia di investitura.

In secondo luogo, come si vedrà più estesamente in conclusione, il Parlamento (e, più in generale, l'intero ordinamento di settore) potrà (e, in verità, dovrebbe) dotarsi di strumenti più aggiornati e conseguentemente più incisivi di informazione e controllo, per bilanciare la crescente (e talora disorganica e non controllata, anche se spesso necessitata dagli eventi) espansione della sfera di quelle autorità tecniche di « governo », che ha fatto parlare (lo ha fatto il professor Cervati nel corso di una conferenza tenuta presso la Camera nel giugno scorso) di una « occupazione degli spazi liberi » in atto, tanto più delicata (e facile da perseguire) quando è una legge priva di principi e criteri sufficientemente precisi ad attribuire comunque potestà simili ad un organo pubblico.

In terzo luogo, pare emergere da molte parti e non senza motivazioni forti, una concezione del ruolo della legge inteso assai più a

dare fondamento all'azione giustiziale (giurisdizionale e non) e comunque alla tutela del risparmiatore che a rappresentare uno strumento di orientamento dei fini del mercato o dell'agire dei soggetti che stanno sul mercato (in questo senso, il presidente dell'IRI, anch'egli proprio in occasione di una conferenza svolta nel giugno scorso presso la Camera, ha parlato della legge anti-*trust* come legge finalizzata alla tutela dell'utente e del contraente debole; sempre al medesimo proposito il professor Barile, in un articolo apparso il 7 giugno 1988 su *La Repubblica*, ha ricordato che « lo scopo della difesa dei consumatori trova (...) la sua base nella tutela della persona umana » e che con questa premessa è coerente una legge anti-*trust* qualora il suo fine sia ispirato a quello e ad altri valori protetti in Costituzione).

4 - *Prospettive istituzionali e problemi aperti*

I fenomeni ai quali si è finora accennato sono, come è noto, fenomeni di dimensioni mondiali. Si vanno, infatti, da alcuni anni, diffondendo, in tutto il mondo « finanziarizzato », tecniche, forme e fonti di produzione normativa secondaria, affidata direttamente dalle leggi ad « autorità tecniche », non soltanto non dotate di rappresentatività, ma addirittura non sempre poste in rapporto organico con altri organi dello Stato (in particolare, con il governo), e ciò proprio al fine di garantirne l'indipendenza e la neutralità nell'uso dei poteri di « governo » dei mercati (o, meglio, delle regole che presiedono ai mercati).

Si tratta, per altro, di poteri che incidono su libertà e diritti costituzionalmente garantiti (iniziativa economica, proprietà privata, ma anche tutela del risparmio) e anche se il regime di impugnazione di tali atti può (anzi deve) essere ritenuto il regime generale applicato a seconda della situazione soggettiva che si assume lesa in ciascun caso, la normativa in materia finirebbe con il diventare un prodotto giurisprudenziale non meno che dell'attività dell'« autorità » di settore, con i rischi evidentemente connessi e senza poter porre oltretutto rimedio al problema della carenza di rappresentatività degli organi regolativi di settore. Tutto ciò, per giunta, in un contesto costituzionale già di per sé assai reticente e poco chiaro in tema di potestà regolamentare del governo, come è il nostro.

Nasce di qui la necessità e l'occasione per una riattivazione, in termini effettivi, delle funzioni di indirizzo, controllo e informazione del

Parlamento, la sola strada che consenta ad esso un recupero di posizione nel sistema politico, a partire dalla modellistica legislativa appartenente di cui si è sopra sommariamente trattato. Ma nasce altresì la necessità e l'occasione per interventi di ammodernamento anche di procedimenti non parlamentari, come (per fare solo un esempio) l'estensione al procedimento di formazione degli atti normativi e dei provvedimenti amministrativi (che non rivestano carattere di urgenza) emanabili dalle « autorità tecniche » di settore di criteri di pubblicità e di facoltà di accesso delle rappresentanze di interessi (sul modello delle *hearings* statunitensi, che in quell'ordinamento sono state sviluppate con sistematicità ed incisività speciali), sulla scia di quanto, d'altronde, è prospettato già ora da alcune iniziative legislative. Si fa riferimento, in particolare, all'A.C. n. 884-A, di iniziativa dei deputati Bellocchio ed altri, licenziato dalla VI Commissione in sede referente, che stabilisce nuove norme per la pubblicità degli atti del CICR (il quale dispone, fra l'altro, la pubblicazione, in *Gazzetta Ufficiale*, dei testi integrali di tutte le deliberazioni del CICR, dei decreti ministeriali d'urgenza e delle disposizioni e istruzioni della Banca d'Italia); e al disegno di legge A.C. n. 1913, recante « Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi » (il quale, fra l'altro, sancisce il principio della pubblicità dell'attività amministrativa — art. 1 —; la partecipazione al procedimento amministrativo di qualunque soggetto portatore di interessi, nonché degli interessi diffusi — art. 10 —; la possibilità di accordi con gli interessati — art. 12 —; con esclusione, peraltro, proprio degli atti normativi generali — art. 14 —).

Dal punto di vista delle attività parlamentari, si può innanzitutto pensare alla creazione di strumenti nuovi o ulteriori, ovvero all'estensione del campo di applicazione di quelli già operanti. Così, ad esempio, si potrebbe ricorrere, su richiesta delle commissioni o per disposto regolamentare o legislativo, all'invio, da parte di enti ed organi pubblici di « governo » di settore, di relazioni, periodiche o motivate da fenomeni od eventi specifici ed occasionali, elaborate dagli interpellati liberamente ovvero sulla traccia di questionari redatti dalla commissione.

La previa trasmissione di una relazione costituisce, nell'esperienza di lavoro della VI Commissione, un modulo di attività già ripetuta-

mente sperimentato per istruire adeguatamente le audizioni a norma dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, ottenendo non soltanto informazioni (e prime valutazioni) direttamente da una fonte ufficiale e istituzionalmente competente, ma anche eventuali riscontri da altri soggetti pubblici o da privati cointeressati nel fenomeno o nella vicenda oggetto dell'audizione; così come è già stato sperimentato, al fine di preparare le audizioni nelle quali si articolano le indagini conoscitive, l'invio di questionari agli interpellati. Vale la pena di sottolineare il buon rendimento, in termini di risposta, che hanno avuto in passato le richieste di collaborazione rivolte dalle commissioni a studiosi, esperti, associazioni private di operatori o di rappresentanza di interessi.

Un altro strumento, al quale si potrebbe utilmente ricorrere, consiste nella possibilità di collegamenti automatizzati con i sistemi informativi delle varie istituzioni competenti; come è già avvenuto grazie al collegamento delle Commissioni bilancio della Camera e del Senato con il sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato ed è stato più di recente disposto dalla legge n. 154, di conversione in legge del decreto-legge n. 70 del 1988, all'articolo 12-*bis*, che impegna il Ministro delle finanze a promuovere un analogo collegamento con l'anagrafe tributaria, per ottenere dati statisticamente rilevanti e apprezzabili, garantendo comunque il rispetto della segretezza personale e dell'anonimato del contribuente.

Ancora più facile e di nessun costo, poi, sarebbe l'estensione delle audizioni previste dall'articolo 143, comma 2, del Regolamento, ai « terzi » privati, senza necessità di ricorso alla deliberazione di un'indagine conoscitiva, assai più complessa e di lunga durata, nonché di diversa finalità istituzionale (per cui non può ritenersi un « doppiopione » di quelle). Il divieto — che ancora sussiste in proposito nei regolamenti parlamentari — appare, infatti, una sopravvivenza del passato non più giustificata dalla posizione assunta dal Parlamento nell'ordinamento repubblicano (come d'altronde testimonia lo stesso riconoscimento dell'istituto dell'indagine conoscitiva). Ciò ha condotto le commissioni, come è noto, ad aggirare l'ostacolo (per venire incontro ad esigenze conoscitive ineludibili): ciò è avvenuto sia attraverso le cosiddette « audizioni informali » (innanzi a comitati ristretti, uffici di presidenza, comitati dei nove), le quali hanno, per forza di cose, ricevuto una legittimazione dalla Presidenza della Camera, anche per

poterle regolamentare (si vedano le circolari presidenziali dell'8 novembre 1972 e del 15 settembre 1976); sia attraverso il ricorso a « pseudo-indagini », cioè indagini che si esauriscono, anzi sono addirittura concepite per esaurirsi senza conclusione formale a norma dell'articolo 144, comma 3, del Regolamento, dopo l'audizione di quegli invitati (magari pochi) che la commissione riteneva necessario ed utile ascoltare formalmente, anche per legittime esigenze di pubblicità.

Con ciò non si vuole peraltro affermare l'inutilità che permanga, nell'ordinamento parlamentare, la possibilità di continuare a ricorrere ad attività conoscitive informali: al contrario, forse in pochissimi altri settori della vita economica nazionale come nel settore del credito e dei mercati finanziari sono necessari, e comunque opportuni, momenti di informalità e di riservatezza, se il Parlamento intende disporre di informazioni schiette e non vaghe su taluni fenomeni ed eventi. In questi casi, infatti, sono in gioco sia gli interessi degli operatori, sia la tutela dei risparmiatori, i quali ultimi, non meno dei primi, possono, a seconda delle circostanze, essere gravemente o irreparabilmente danneggiati dalla divulgazione (o dalla divulgazione intempestiva) di certe notizie, così come possono gravemente o irreparabilmente esserne danneggiati il mercato e la stessa presenza finanziaria del nostro paese sui mercati esteri, e così come potrebbe risultarne, in tutto o in parte, compromessa l'azione delle « autorità tecniche » di settore in interventi di controllo del mercato.

A questo proposito, è anzi probabile che il Parlamento si troverà a dover compiere una riflessione sui nuovi limiti e sulla ridefinizione di regole di correttezza istituzionale, codificando a mano a mano, nel corso di una sperimentazione concreta, nuove norme di comportamento, d'altronde tutt'altro che gratuite perché strettamente finalizzate ai risultati che esso intende conseguire.

È assai probabile che occorrerà, per l'acquisizione di informazioni privilegiate in casi di crisi monetarie, creditizie, finanziarie, siano esse singole che di settore, formare prassi di riservatezza, anche senza pervenire al limite estremo della deliberazione della seduta segreta (che, anzi, potrebbe destare allarme) in modo da non pregiudicare né gli interessi dei privati, né la stabilità del sistema economico-finanziario. Basti pensare a ciò che potrebbe accadere qualora fossero divulgate notizie relative, per fare un esempio, ad enti creditizi di particolari dimensioni che, versando in situazioni di crisi (o anche soltanto di

difficoltà temporanea), sollecitassero il Parlamento a misure di ricapitalizzazione o all'adozione di norme legislative di sostegno.

In conclusione, si può ripetere che non si sottovalutano i rischi e soprattutto i limiti della modellistica sopra accennata: leggi recanti principi e criteri direttivi con rinvio all'autonomia privata per la regolamentazione di dettaglio ed integrativa, quanto all'ordinamento del credito, sotto il controllo e la potestà normativa integrativa della Banca centrale; leggi di attribuzione di potestà normativa secondaria e di potestà di emanazione di provvedimenti amministrativi in senso stretto ad organi quali la CONSOB e l'ISVAP (si ricordi ancora, in proposito, che il presidente della CONSOB, in un articolo comparso il 3 giugno 1988 sul quotidiano *Il sole-24 ore*, ha osservato che, poiché « le norme del trattato istitutivo della CEE, ma soprattutto le elaborazioni giurisprudenziali della Corte di giustizia ed i pronunciamenti della Corte costituzionale, consentono (...) l'immediata rilevanza delle direttive comunitarie, incondizionate e sufficientemente precise, nell'ordinamento interno italiano », si apre « la possibilità di una attuazione in via regolamentare delle direttive comunitarie, in una cornice legislativa già sufficientemente definita »). Né si sottovalutano le difficoltà e la durata di un processo che renda operante, nel procedimento legislativo concreto, la consapevolezza della supremazia, in certe materie, come quella creditizia e finanziaria, della normativa comunitaria, alla stregua della quale, dopo la più recente giurisprudenza costituzionale, occorre misurare assai più che in passato la legislazione nazionale. Né si sottovalutano i limiti di ogni modellistica che pretenda di diventare illuministicamente « scienza della legislazione », poiché non soltanto gli operatori della legislazione, ma anche i giuristi che con maggiore continuità lavorano su questi temi, sanno bene che la tecnica legislativa è piuttosto « un artigianato da valorizzare » (AA.VV., in *Foro it.*, settembre 1985, V, 233).

Ma si può altrettanto serenamente dichiarare la propria convinzione che è solo passando attraverso questa cruna d'ago, che il Parlamento può riprendere pienamente lo spazio ed il ruolo che la Costituzione gli assegna, ma che, nella società contemporanea, altri protagonisti (molti dei quali non disinteressati) finirebbero inevitabilmente per sottrargli.

Antonio Toffoli

L'evoluzione dell'indagine conoscitiva nella recente esperienza parlamentare. Linee di tendenza e prospettive

1 - Premessa; 2 Le alterne vicende dell'istituto: VI, VII e VIII legislatura; 3 - La riscoperta dell'indagine conoscitiva nel quadro delle altre attività « informative » del Parlamento; 4 - L'indagine conoscitiva nella IX e X legislatura: 4.1 - Continuità e innovazione, 4.2 - Il contesto organizzativo e strutturale, 4.3 - Il contesto politico-istituzionale, 4.4 - Prospettive.

1 - Premessa

L'indagine conoscitiva, istituto già sporadicamente attivato sulla base di sviluppi interpretativi di vecchie norme regolamentari alla Camera e di novelle anticipatrici della successiva riforma al Senato, viene sistematizzata dai regolamenti del '71 nel contesto di un radicale arricchimento degli strumenti di informazione di indirizzo politico e di controllo in dotazione alle Camere e in particolare alle commissioni parlamentari e di una incisiva attivazione di canali di comunicazione tra Parlamento e società civile.

Queste innovazioni si basano su una complessa riflessione, in parte originata o accelerata dai fermenti emersi nella società negli ultimi anni '60, in ordine allo scarto tra ruolo del Parlamento disegnato dalla Carta costituzionale e ruolo effettivamente svolto nei primi venticinque anni della Repubblica; alla distanza delle istituzioni dalla società civile, marcata in particolare dagli avvenimenti del '68 e degli anni successivi che sottolineano le carenze relazionali dell'istituzione più direttamente rappresentativa e più vicina alla sovranità popolare; alla difficoltà dei partiti politici di svolgere adeguatamente le funzioni di raccordo tra cittadini e istituzioni.

A tali elementi di riflessione, connessi con condizioni di lunga durata del rapporto tra istituzioni e tra istituzioni e società, si accompagnano e concorrono ad ispirare la « filosofia » dei regolamenti del '71 valutazioni in ordine a fattori politico-istituzionali con caratteristiche che appaiono, o si riveleranno in seguito, più marcatamente

congiunturali. Dette valutazioni attengono alla crisi dei governi di coalizione succeduti all'originario centro-sinistra e alle connesse difficoltà dell'esecutivo ad esprimere capacità di mediazione e di indirizzo politico; alla progressiva attenuazione della rigidità della *conventio ad excludendum* del maggiore partito di opposizione che implica una tendenza alla valorizzazione « politica » dell'istituzione in cui maggiormente si può esplicitare l'attenuarsi delle precedenti preclusioni; alla tendenza a valutare come estremamente difficile, nella congiuntura attraversata, la risoluzione di gravi e cronici problemi del paese senza attivare forme di collaborazione più ampia che « consocino », nell'approccio a tali problemi, le maggiori forze politiche.

L'indagine conoscitiva quindi, partecipe sia della tendenza ad arricchire le capacità di informazione del Parlamento che della tendenza ad attivare circuiti di comunicazione con la società, è un istituto tipico ed esemplare della spinta al recupero della « centralità parlamentare » nelle sue diverse accezioni.

Obiettivo di queste note è una ricognizione della pratica utilizzazione dell'istituto attraverso un quindicennio di vita parlamentare caratterizzata da vicende politico-istituzionali nelle quali i diversi motivi ispiratori del contesto normativo in cui l'istituto è stato sistematizzato hanno subito dapprima una forte sovrapposizione e successivamente una progressiva dissociazione.

L'interesse per l'evoluzione dell'istituto, che appare ad una valutazione di prima approssimazione aver conosciuto una fase di riflusso dopo le prime applicazioni dei nuovi regolamenti, nasce dall'empirica constatazione, legata all'attività professionale, di una forte ripresa negli ultimi anni e si concentra nell'attenzione al contesto organizzativo strutturale e politico-istituzionale in cui si iscrive la riscoperta dell'istituto, in relazione anche alle alterne precedenti esperienze.

2 - *Le alterne vicende dell'istituto: VI, VII e VIII legislatura*

Per effettuare una corretta analisi dei dati relativi all'utilizzazione dell'istituto dell'indagine conoscitiva alla Camera e al Senato, occorre tenere presenti alcuni elementi normativi e procedurali che differenziano l'approccio nei due rami del Parlamento all'istituto stesso. Occorre infatti ricordare, in primo luogo, la differente regolamenta-

zione dell'intervento in commissione di funzionari ed amministratori pubblici. Mentre al Senato tale intervento è limitato, dall'articolo 47 del Regolamento, ai disegni di legge o affari assegnati, configurandosi quindi come una « udienda legislativa », alla Camera le stesse persone possono essere ascoltate, ai sensi dell'articolo 143, secondo comma del Regolamento, nell'ambito delle competenze per materia delle commissioni, senza necessità di una formale assegnazione di progetti di legge o di affari. Per ovviare a tale limitazione la pratica parlamentare al Senato ha conosciuto, laddove si intendesse ascoltare uno dei soggetti in questione su tematiche di carattere generale, o l'aggiramento della disposizione attraverso il richiamo fittizio a progetti di legge giacenti in commissione o, più spesso, l'attivazione di indagini conoscitive per le quali, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento del Senato (analogo in questo all'art. 144 del Regolamento della Camera), non esistono limitazioni relative ad affari assegnati alla commissione ma vige il semplice richiamo alle competenze delle commissioni ⁽¹⁾.

D'altra parte, secondo lo spirito dello stesso articolo 47 del Regolamento del Senato, una commissione che intende approfondire alcuni aspetti tecnici limitatamente ad un provvedimento in corso di esame può avvalersi, in qualità di esperti, solo di funzionari ministeriali ed amministratori di enti pubblici. Se invece intende ascoltare persone diverse, in alternativa o in aggiunta a pubblici funzionari, deve orientarsi necessariamente ad utilizzare lo strumento dell'indagine conoscitiva, snaturando peraltro, come è stato rilevato ⁽²⁾, le finalità di un istituto chiaramente delineato, dal Regolamento, in connessione con questioni e modalità di più ampio respiro.

Le due circostanze regolamentari richiamate hanno dato luogo, già dalla VI legislatura, alla tendenza ad effettuare, accanto alle tradizionali indagini di più ampio respiro, indagini c.d. « brevi », volte o ad attivare, per questioni non connesse a provvedimenti assegnati alla commissione, singole audizioni assimilabili a quelle svolte alla Camera secondo la procedura dell'articolo 143, secondo comma o, più spesso, dirette ad introdurre un conciso approfondimento di questioni specifiche, incidentalmente ad un procedimento legislativo *in itinere*, che si sostanzia in un limitatissimo numero di audizioni ⁽³⁾.

Le indagini conoscitive « brevi » che possono derivare, come si è visto, da esigenze procedurali affatto diverse, sono peraltro accomunate

formalmente da una semplificazione delle modalità procedurali: in primo luogo infatti, ferma restando la necessità dell'assenso presidenziale, non vi è necessità di contrattare un complesso programma con il Presidente del Senato, cui la norma regolamentare e la consuetudine attribuiscono un penetrante potere di intervento in materia; in secondo luogo si omette la redazione di un documento conclusivo, che al Senato è solo eventuale, dal momento che o l'indagine si sostanzia di una singola audizione o le conclusioni dell'approfondimento sono riversate nel procedimento legislativo di cui l'indagine è incidentale.

Mentre al Senato, sia pure per motivi che prescindono da una valutazione di particolare favore per una integrazione del procedimento legislativo con elementi di contraddittorio, si afferma la pratica anche di indagini conoscitive « brevi », per solito incidentali ad un procedimento legislativo già avviato in commissione, alla Camera, pur senza elementi di assoluta cogenza, vige uno sfavore complessivo nei confronti dell'interruzione di un *iter* legislativo con procedure di informazione, siano esse informali o inserite in un istituto tipizzato previsto dal Regolamento.

Sono ampiamente testimoniate infatti preoccupazioni in ordine alla « purezza » del procedimento legislativo ed obiezioni all'intervento di gruppi di pressione nel bel mezzo di un esame in sede referente o legislativa di provvedimenti di legge (4). Tali preoccupazioni, che rendono ancora oggi assai circospetta l'audizione di soggetti in qualche modo interessati al contenuto del provvedimento durante l'esame dello stesso, per lo meno in sede legislativa, hanno anche pesato nel rendere marginale l'utilizzazione « incidentale » ad un procedimento legislativo dello strumento dell'indagine conoscitiva (5).

Sono mancate quindi alla Camera le condizioni per una diffusione di un'indagine conoscitiva « breve » anche se, soprattutto di recente, la incidentalità ad un procedimento legislativo come circostanza ostativa all'avvio di un'indagine conoscitiva non pare essere più suffragata da una comune *opinio juris* né da univoci atteggiamenti dissuasivi da parte della Presidenza della Camera (6).

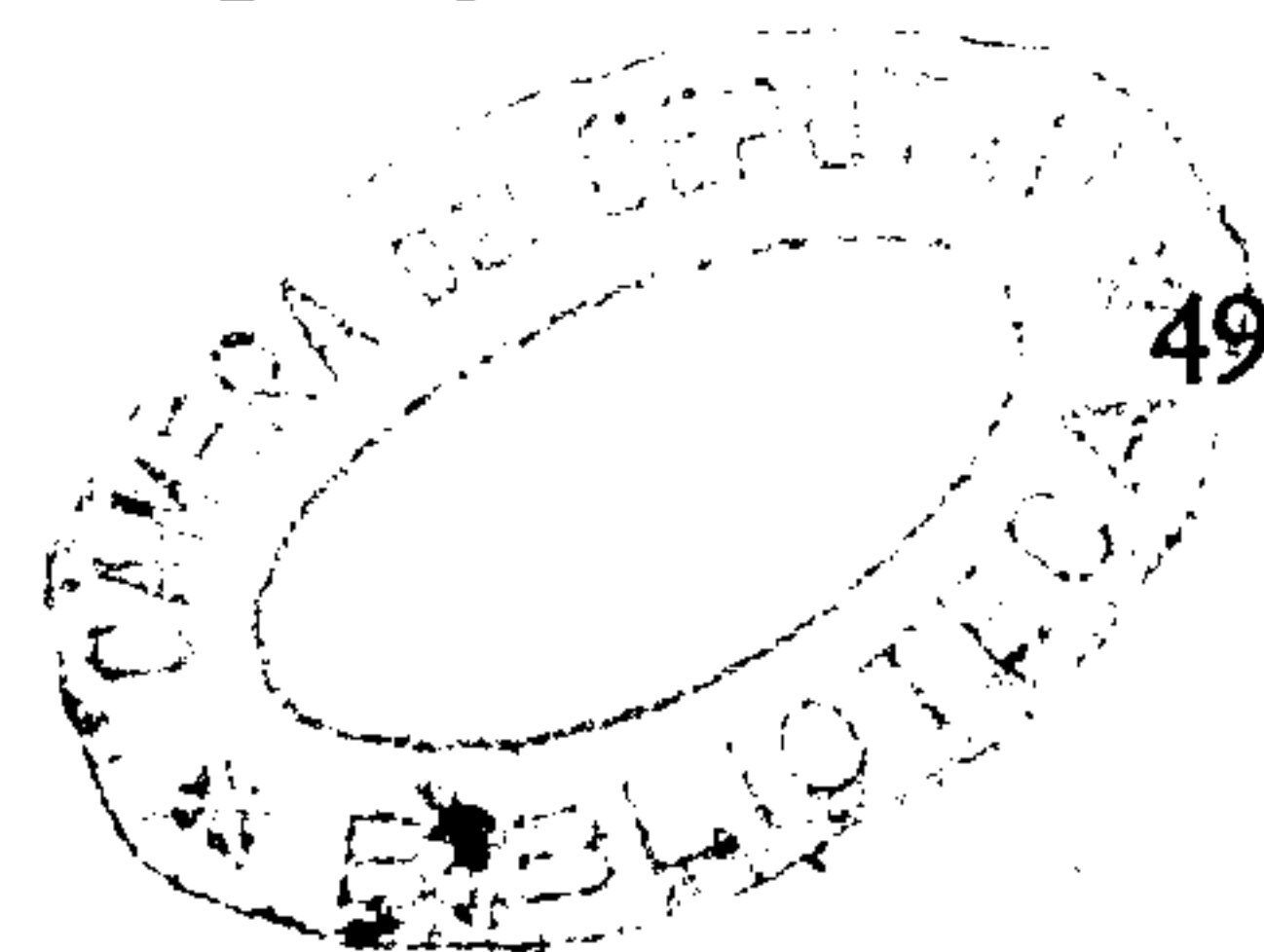
In una rapida analisi dell'utilizzazione dell'istituto dell'indagine conoscitiva nella VI, VII e VIII legislatura, che compareremo poi con i dati relativi alla IX legislatura e al primo scorcio della X, passeremo in rassegna separatamente prima la Camera e poi il Senato, dovendo

tenere conto degli aspetti qualitativi peculiari connessi con la vivace e perdurante presenza del tipo di indagine « breve » al Senato.

Alla Camera vengono deliberate nella VI legislatura, la prima entro il cui intero spazio sono applicate le riforme regolamentari del 1971, 19 indagini: di esse 10 vengono regolarmente concluse (7). Nella VII legislatura sono deliberate 14 indagini, di cui 5 concluse. Nella VIII legislatura sono deliberate 17 indagini: 4 non sono neanche iniziate, 10 risultano avviate ma non concluse e solo 3 regolarmente concluse.

Al Senato sono deliberate (8) nella VI legislatura 26 indagini di cui 17 concluse. Nella VII legislatura sono deliberate 25 indagini: ne sono concluse 9 di cui 6 incidentali o brevi. Nella VIII legislatura vengono deliberate 30 indagini: 8 non sono iniziate, 8 sono avviate ma non concluse, 14 sono concluse, di cui 10 brevi o incidentali o costituite essenzialmente di sopralluoghi. Questa nuda esposizione di dati sia pure integrata, per il Senato, da indicazioni sulla « portata » dell'indagine, non è da sola suscettibile di far emergere *ictu oculi* precise linee di tendenza. Occorre esaminare tali dati, insieme ad indicazioni ulteriori sulla natura delle indagini in questione, sul numero delle sedute e delle audizioni, nel contesto dell'attività delle Camere nelle legislature considerate ed in particolare nel contesto delle altre « attività informative » delle commissioni, anche alla luce di valutazioni « a caldo » effettuate da operatori parlamentari in grado di apprezzare alcuni elementi « psicologici » e soggettivi che sfuggono alla analisi dell'interprete più distante temporalmente dal teatro delle operazioni.

Vi è da notare, anzitutto, una abbondante ed impegnata utilizzazione dell'istituto nella VI legislatura che è la prima in cui, fin dall'inizio, sono in vigore i nuovi regolamenti del 1971. L'indagine conoscitiva è infatti colta come il « momento più significativo della nuova configurazione e del potenziamento dell'attività informativa del Parlamento operati con le riforme regolamentari » (9). Non solo le indagini deliberate sono molte, sia alla Camera che al Senato, ma vi è una diffusa tendenza a portarle a compimento con buona sollecitudine. Sono affrontate prevalentemente tematiche di ampio respiro, o di spiccata attualità politica, anche se al Senato emerge già in modo significativo la prassi dell'indagine « breve ».



Tra le indagini concluse spiccano, alla Camera, quelle sui problemi dell'informazione a mezzo stampa, sulla situazione e le prospettive dello sport in Italia, sulle funzioni di indirizzo e controllo del Parlamento sulle partecipazioni statali, sulla situazione dell'aviazione civile, sulle fonti di energia, sull'industria chimica, su morfologia e flussi di credito fondiario ed edilizio per l'edilizia abitativa. Al Senato le indagini di maggior rilievo concernono i rapporti tra Stato e regioni in ordine al bilancio dello Stato, la ricerca scientifica, la Montedison, la droga.

Prevalgono, tra i soggetti consultati, funzionari ministeriali, amministratori di enti pubblici e di imprese a partecipazione statale, esperti e studiosi delle singole materie. Abbastanza diffuse le audizioni dei sindacati, delle associazioni di categoria e di rappresentanti delle regioni. Sporadico l'intervento di imprenditori privati. Appare invece di una vivacità non riscontrabile nelle successive legislature l'interesse per la partecipazione di aggregazioni meno strutturate e istituzionalizzate della società civile: comitati di redazione, associazioni sportive, artisti, associazioni per la protezione della natura e, esempio quasi paradigmatico della funzione di recupero del raccordo tra società e istituzioni da molti attribuita all'istituto dell'indagine conoscitiva, rappresentanti del movimento studentesco di Milano⁽¹⁰⁾.

Nella VII legislatura si registra un certo calo di interesse per l'indagine conoscitiva, sia in termini di deliberazioni complessive, che di sedute dedicate all'istituto, che di numero di audizioni, che, infine, dato forse più rilevante, di conclusioni. Il fenomeno, meno vistoso al Senato dove si rafforza la tendenza allo svolgimento di indagini « brevi » e incidentali a procedimenti legislativi, appare con maggiore evidenza alla Camera dove si correla, a volte con un evidente nesso causale, con una circostanza procedurale ed una politico-istituzionale.

In primo luogo va ricordato che ad inizio di legislatura una riunione del Presidente della Camera con i presidenti di commissioni apre la strada all'introduzione in via di prassi delle udienze legislative, con caratteristiche però non legate rigidamente ad un procedimento legislativo in atto come al Senato. Tali udienze non assumono, peraltro, che modesti caratteri formali e la decisione, in sostanza, ha come effetto prevalente quello di esplicitare la liceità e di generalizzare il fenomeno, già presente, di audizioni informali di tutti i soggetti attivati attraverso l'indagine conoscitiva.

In secondo luogo le peculiari caratteristiche del rapporto tra struttura di governo e maggioranza parlamentare, mai coincidenti nella legislatura, e quindi la scarsa organicità del rapporto fiduciario tra Parlamento e governo, determinano una massiccia utilizzazione delle comunicazioni del governo e delle audizioni di ministri o di funzionari attraverso le quali si istituisce un processo di continuo aggiornamento di un programma di governo necessariamente « aperto » e di verifica di un rapporto fiduciario assai labile.

La pressione delle due circostanze ricordate converge quindi nella sottrazione di spazi formali all'attività informativa di portata generale e nel recupero del rapporto tra Parlamento e società civile attraverso il canale delle audizioni o udienze informali e, al Senato, anche attraverso l'intensificato approccio « breve ».

Emerge dunque, nella VII legislatura, un modello di svolgimento dell'attività *lato sensu* informativa che, forse con un peccato di ottimismo nelle razionali capacità di aggiornamento, da parte del Parlamento, degli istituti e strumenti disponibili, ma con una sostanziale aderenza alla dinamica istituzionale, è stato così descritto: « Sembra che il Parlamento si sia orientato verso un uso dei suoi strumenti conoscitivi estremamente razionale e tale da consentire il massimo rendimento, riservando alle audizioni in sede politica il ruolo preminente nei confronti del governo, alle udienze legislative analogo ruolo nei confronti della società civile e, alle indagini conoscitive, come la stessa natura dello strumento richiede, il compito di cogliere i grandi temi emergenti nel paese, ponderandoli nella loro complessità attraverso un adeguato censimento degli interessi in gioco, che spesso a loro volta si collegano sia allo Stato apparato che allo Stato-comunità » ⁽¹¹⁾.

Va peraltro rilevato che, al di là di evidenti tentativi di razionalizzazione dell'istituto attraverso una riflessione sulle sue effettive potenzialità e sui rapporti con gli altri strumenti informativi, non emerge ancora con lucidità un dimensionamento ottimale dell'istituto stesso che viene utilizzato ancora indistintamente per succinti approfondimenti tecnici nel contesto di un procedimento legislativo di modesta portata come per velleitarie iniziative di portata quasi ciclopica quale, per esempio, è l'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione finanze del Senato sull'evasione tributaria che, come era prevedibile, non riesce mai a decollare.

La sproporzione tra strumento ed obiettivo si misura, in questi casi, da un lato con la difficoltà degli apparati burocratici delle due Camere a riconvertirsi in relazione alle modificate e potenziate funzioni parlamentari, dall'altra con la pretesa di risolvere nel quadro di uno strumento che istituzionalmente non è dotato di valenza coercitiva iniziative che, per la vischiosità e la reticenza intrinseche al tessuto, in cui vorrebbero incidere, necessitano di maggiore incisività. Non a caso, per una penetrante iniziativa in relazione alla c.d. giungla retributiva, il Parlamento parallelamente si orienta per uno strumento ben più efficace quale l'inchiesta parlamentare.

Fra le poche significative indagini giunte a conclusione nella VII legislatura vanno ricordate alla Camera quelle sulla formazione professionale, sui problemi dell'energia, sull'elettronica; al Senato quella sul problema della riforma dei contratti agrari. Svolte con ampiezza ma interrotte nella fase finale dalla precoce fine della legislatura, sono da ricordare le indagini del Senato sui problemi concernenti l'adozione, l'affidamento familiare e l'assistenza minorile e sul finanziamento delle imprese industriali nonché quella condotta da un comitato paritetico bicamerale delle Commissioni industria della Camera e del Senato sull'assicurazione obbligatoria degli autoveicoli.

Quanto ai soggetti coinvolti dalle indagini deve essere sostanzialmente confermato il bilancio relativo alla VI legislatura sottolineando però che l'interessante apertura a rappresentanti di interessi diffusi e di aggregazioni sociali meno strutturate non trova nella VII legislatura un seguito apprezzabile.

Nella VIII legislatura si rafforza la tendenza, già accennata nella precedente legislatura, ad un declino dell'indagine conoscitiva. Se non vi è una riduzione delle indagini complessivamente deliberate, si assiste però al fenomeno diffuso di indagini che non riescono a decollare ed il numero di indagini concluse diventa veramente esiguo, tre alla Camera e quattro, non contando le indagini « brevi » e incidentali, al Senato. Correlativamente scema il numero delle sedute dedicate alle indagini e delle audizioni effettuate in un contesto, va ricordato, di vertiginoso aumento del lavoro delle commissioni che passa alla Camera da 3781 ore nella VII legislatura a 6320 ore nell'VIII.

Indubbiamente la « turbolenza » della legislatura (ricorrenti crisi di governo, faticosissimi itinerari di approvazione delle annuali leggi fi-

nanziaria e di bilancio, proliferare di decreti-legge, ostruzionismo con il corollario della difficoltosa organizzazione dei lavori di commissione), favorisce lo sviluppo della attività informativa « informale », che può svolgersi negli interstizi della precaria attività di commissione, nei periodi di crisi, in clandestina contemporaneità con le sedute di Assemblea. Questa circostanza non impedisce peraltro, come si è visto, il vertiginoso aumento del lavoro « formale » di commissione che giunge quasi a raddoppiare in termini orari rispetto alla precedente legislatura, pur di un anno più breve. Quindi, se è vero che lo strumento in questione, per la formalità delle convocazioni dei soggetti da ascoltare, risulta sensibilmente handicappato dalla cronica difficoltà a programmare con un certo respiro i lavori delle commissioni, non sembra peraltro che la complicità di una avversa congiuntura organizzativa possa esaurire le motivazioni che portano l'indagine conoscitiva a smarrire la sua identità nel quadro delle attività non legislative delle commissioni che pure aumentano notevolmente in termini assoluti, rispetto alla precedente legislatura.

In mancanza di una compiuta riflessione sul ruolo che può assumere l'indagine conoscitiva, proprio per i suoi caratteri di formalità, di pubblicità, di riconoscibilità, di organicità, come veicolo di informazione attiva e passiva nei confronti di una società sempre più complessa e segmentata e sempre più condizionata e orientata dai sistemi di comunicazione di massa, il Parlamento sembra considerare come recessivo un istituto i cui benefici in termini di *input* informativo appaiono sperequati rispetto ai costi organizzativi.

Delle poche indagini conoscitive concluse nella VIII legislatura vanno ricordate, alla Camera, quella dagli spiccati caratteri ispettivi sulla vicenda ENI-Petronim e quella sui problemi dell'industria automobilistica e, al Senato, quelle sul settore delle telecomunicazioni e sui fondi comuni di investimento immobiliare.

È stato peraltro fatto rilevare che, in questo periodo, l'indagine conoscitiva « che nella originaria impostazione si ispirava alla rigorosa logica dei due tempi (conoscere prima per deliberare poi) sembra essersi piegata a quella della contemporaneità, soprattutto laddove la non prosecuzione di certe indagini sembra forse potersi imputare, più che a cattiva volontà, all'effettivo raggiungimento, dopo un certo numero di audizioni o dopo la recezione di relazioni e documenti,

dello scopo sostanziale cui l'indagine era rivolta al di là di una sua formale conclusione » (12).

L'osservazione riportata è senz'altro corretta ma occorre allora sottolineare che la silenziosa eutanasia di tante indagini con l'omissione della fase propositiva e spesso politica costituita dal documento finale e dal dibattito, interno ed esterno al Parlamento, sull'insieme delle conclusioni e delle proposte dà il segno di una disattenzione parlamentare per un istituto di cui non si riesce più ad inquadrare l'esatta potenzialità e che quindi si attiva per abitudinaria ritualità e si lascia deperire per l'impossibilità di trarne coerenti conseguenze.

3 - La riscoperta dell'indagine conoscitiva nel quadro delle altre attività "informative" del Parlamento

Il boom dell'indagine conoscitiva nella IX legislatura è un fenomeno tanto notevole quantitativamente e qualitativamente quanto inatteso dagli stessi addetti ai lavori.

La riscoperta dell'istituto coglie di sorpresa anche attentissimi osservatori dell'attività informativa del Parlamento che, ancora a commento dell'annata 1984, registrando un bilancio altamente positivo in termini di indagini deliberate, di sedute effettuate e di indagini concluse, ritenevano che tale bilancio non dovesse intaccare la validità delle considerazioni svolte in relazione agli anni precedenti, « che cioè l'indagine conoscitiva sta cedendo progressivamente il passo ad una attività di acquisizione di informazioni meno formalizzata e più incisiva che trova la sua sede naturale negli Uffici di Presidenza e nei comitati ristretti delle commissioni ». Tutt'al più, tale bisogno poteva essere interpretato « come segnale della sussistenza di un residuo spazio, sia pure limitato e circoscritto, per questo istituto, in relazione a temi per i quali, date le implicazioni di carattere più strettamente politico, una conclusione formale risulta assolutamente indispensabile » (13).

Le Camere, dopo aver toccato il fondo di sole 3 indagini concluse nella VIII legislatura (su 17 deliberate complessivamente e contro 10 avviate ma non concluse) ne mette in cantiere 31, ne avvia 25 (lasciandone quindi al palo solo 6) e ne conclude la cifra record di 11. Si tratta di dati che superano largamente anche la partenza lanciata

della VI legislatura nella quale l'istituto, di recente sistemazione regolamentare, era stato generosamente e abbondantemente sperimentato.

Si parla giustamente di « tendenze alla rivalutazione dell'indagine conoscitiva, rivalutazione che sta assumendo i caratteri di una vera e propria riscoperta delle potenzialità dell'istituto » (14).

Un primo interrogativo che occorre porsi di fronte a questo fenomeno riguarda l'eventuale collegamento ad una più generale inversione di tendenza rispetto alla distribuzione, tra le varie attività parlamentari, del lavoro delle commissioni.

In realtà l'analisi dei dati statistici relativi alla IX legislatura non permette di rilevare se non un modesto e forse non significativo scostamento rispetto alla VIII legislatura nella distribuzione del tempo di seduta tra attività connesse alla funzione legislativa e altre attività. L'incidenza percentuale della attività legislativa e delle altre attività nel lavoro delle commissioni, che risulta essere nella VII legislatura rispettivamente del 73% e 27% e nella VIII legislatura del 76% e 24%, passa nella IX legislatura a 73,6% e 26,4% con un leggero riequilibrio rispetto alla VIII legislatura senza però scostamenti sensibili rispetto alla VII legislatura (15).

Si tratta probabilmente di oscillazioni, attribuibili a fattori contingenti, nel quadro di una *trend* sostanzialmente stabile. Elementi di una certa novità rispetto a questa stabile relazione sembrano emergere invece dai dati relativi al primo scorcio della X legislatura che verranno esaminati più avanti.

Il consistente recupero dell'indagine conoscitiva nella IX legislatura avviene quindi, in termini quantitativi, soprattutto a scapito di altre attività non legislative delle commissioni. Sul totale di 1532 ore di seduta dedicate a tali attività nella VIII legislatura le indagini conoscitive incidono, con 175 ore, per l'11,5%. Nella IX legislatura invece, su un totale di 1501 ore, le indagini pesano con 388 ore per il 24,2%, raddoppiando la loro incidenza percentuale nel quadro delle attività non legislative di cui compongono ora circa un quarto.

L'analisi dei dati disaggregati presentata nella tabella che segue permette di individuare quali attività, parallelamente all'incremento relativo alle indagini conoscitive, presentano invece delle contrazioni.

	VIII legislatura	IX legislatura
Interrogazioni	17,8%	11,2%
Risoluzioni	9,9%	7,0%
Comunicazioni del governo	29,1%	17,3%
	40,1%	35,3%
Audizioni <i>ex art.</i> 143	11,0%	18,0%
Indagini conoscitive	11,4%	24,2%
Altre	20,8%	22,3%
Totale attività non legislativa	100,0%	100,0%

È facile notare la notevole diminuzione dello spazio dedicato alle interrogazioni in commissione, istituto che, sia pure attivato a titolo individuale, presenta alcuni aspetti di affinità, quanto alla funzione informativa, anche se limitata al solo apparato governativo, con l'indagine conoscitiva. Risulta in calo anche se più limitato, lo spazio dedicato alle risoluzioni, attività invece tipica di indirizzo politico. La contrazione delle comunicazioni del governo è in parte compensata dall'incremento delle audizioni *ex articolo* 143 che, per quanto si riferisce ai ministri, sono indubbiamente strumento quasi intercambiabile con le comunicazioni del governo. Vi è infine un leggero aumento delle altre attività, in cui sono compresi istituti vari, dall'esame di atti del governo, ai pareri su nomine, a relazioni all'Assemblea su affari di competenza della commissione ecc. La attuale struttura delle statistiche parlamentari non permette peraltro una disaggregazione ulteriore di questa voce eterogenea che sarebbe di notevole interesse.

A conclusione di questo primo *excursus* statistico giova ricordare il dato più significativo: la riscoperta dell'indagine conoscitiva nella IX legislatura non è collegata, se non marginalmente, ad un riequilibrio del rapporto tra attività legislativa della commissione e attività non legislativa a favore di queste ultime. L'indagine, oltre che giovare di un leggero incremento complessivo di tali attività, ruba spazio ad attività o « contigue » come le comunicazioni del governo (e nei programmi delle indagini conoscitive sono quasi sempre inserite

— occorre ricordarlo — audizioni di ministri) o che, pure avendo caratteri parzialmente riconducibili alle possibilità informative delle indagini, mostrano un certo logoramento.

Si analizzeranno ora i dati relativi al primo scorcio della X legislatura (luglio 1987-luglio 1988) che vanno però valutati con molta prudenza dal momento che l'influenza su di essi di caratteristiche « stagionali » o di elementi spiccatamente congiunturali non consente se non ipotesi molto caute.

Con riferimento però al rapporto tra attività legislativa e non legislativa della commissione è possibile operare una « destagionalizzazione » dei dati da comparare. È noto che nella prima fase di ogni legislatura, mentre l'attività legislativa delle commissioni stenta a decollare, molto tempo ed attenzione sono dedicati alla ricognizione complessiva delle materie di competenza anche in relazione all'approfondimento, con i ministri competenti, delle linee programmatiche di settore. Un confronto tra dati relativi alla fase iniziale di una legislatura e ad intere legislature sarebbe quindi, da questo punto di vista, fuorviante perché l'attività legislativa « recupera » poi progressivamente nel corso della legislatura.

Nella tabella che segue, quindi, i dati relativi al primo anno della X legislatura, sono confrontati con dati più omogenei, riferiti a fasi iniziali della VII, della VIII e della IX legislatura.

In particolare sono stati utilizzati dati disaggregati relativi ai primi sei mesi della VII legislatura, ai primi dieci mesi della VIII, ai primi sei mesi e ai primi diciotto mesi della IX ⁽¹⁶⁾.

	Attività legislative (legislativa, referente, consultiva)		Attività non legislative	
VII legislatura (primi 6 mesi)	63%	(73%)	37%	(27%)
VIII legislatura (primi 10 mesi)	69%	(76%)	31%	(24%)
IX legislatura (primi 6 mesi)	64,1%	(73,6%)	35,9%	(26,4%)
IX legislatura (primi 18 mesi)	73,3%	(73,6%)	26,7%	(26,4%)
X legislatura (primo anno)	57%	(62-67%)*	43%	(33-38%)*

* proiezione

La tabella non è di facile interpretazione. Si può però notare che mentre i primi sei mesi di legislatura (VII e IX legislatura) comportano uno scarto di circa il 10% a favore delle attività non legislative rispetto ai dati dell'intera legislatura, su dieci mesi (VIII legislatura) lo scarto diminuisce notevolmente e su 18 mesi (IX legislatura) risulta quasi del tutto assorbito.

Se quindi nella X legislatura si realizzerà lo stesso *trend* di recupero della attività legislativa verificato per le precedenti legislature il rapporto tra i due tipi di attività si dovrebbe assestare su dati molto prossimi rispettivamente a 62-67% e 33-38%.

Anche i dati più prudenziali costituirebbero comunque inequivocabilmente un primo importante segnale di quel riequilibrio a favore delle attività di informazione, controllo e indirizzo che molti studiosi ed osservatori dei meccanismi istituzionali auspicano considerandolo un sintomo di migliore funzionalità del Parlamento e del sistema in generale.

Di questo, per ora solo ipotetico incremento dell'attività non legislativa, l'indagine conoscitiva costituirebbe dunque l'asse portante.

Nel primo scorcio della X legislatura vengono infatti deliberate 17 indagini; 11 sono in corso di svolgimento e 5 già concluse. In poco più di un anno di attività vengono già superati i risultati dell'intera VIII legislatura e ci si avvia quindi ad acquisire dei valori molto vicini a quelli del *boom* della scorsa legislatura. La riscoperta dell'istituto è quindi un dato in corso di consolidamento nella presente vicenda parlamentare, quanto meno con riferimento alla Camera.

È interessante analizzare, anche con riferimento alla X legislatura, il rispettivo peso di istituti e attività non connesse con la funzione legislativa nell'attività delle commissioni. Il confronto viene effettuato con i dati precedenti, già sopra riportati, relativi all'VIII e alla IX legislatura. In questo caso le cautele connesse con il raffronto di spezzoni ad intere legislature sono minori. Se infatti è evidente e documentata una maggiore incidenza dell'attività non legislativa delle commissioni, rispetto all'attività legislativa, nei primi mesi della legislatura, la distribuzione tra le varie attività non legislative non sembra dover subire degli scostamenti decisivi in ragione del periodo della legislatura presa in considerazione. Si può ipotizzare ed anche verificare, per le precedenti legislature, qualche testimonianza a favore di una più intensa utilizzazione delle comunicazioni del governo e delle audizioni *ex* articolo 143 ad inizio di legislatura in relazione alla messa a punto nei vari settori del

programma di governo e all'avvio generalmente intenso delle prime indagini conoscitive deliberate. Ma anche altri strumenti ed attività considerati si giovano del ritmo non ancora intenso dell'attività legislativa.

	VIII legislatura	IX legislatura	X legislatura (1° anno)
Interrogazioni	17,8%	11,2%	6,9%
Risoluzioni	9,9%	7,0%	6,8%
Comunicazioni del governo	29,1%	17,3%	8,7%
	40,1%	35,3%	33,8%
Audizioni <i>ex art.</i> 143	11,0%	18,0%	25,1%
Indagini conoscitive	11,4%	24,2%	28,1%
Altre	20,8%	22,3%	24,4%
Totale attività non legislative	100,0%	100,0%	100,0%

Proiettando il confronto tra VIII e IX legislatura anche nella X si confermerebbe l'inarrestabile declino delle interrogazioni. Si stabilizzerebbero in una quota probabilmente non ulteriormente comprimibile le risoluzioni. Si confermerebbe il calo assai vistoso delle comunicazioni del governo, solo parzialmente compensato dall'incremento del tempo dedicato alle audizioni *ex articolo* 143. Verrebbe ulteriormente rafforzato il dato relativo alla riscoperta delle indagini conoscitive ed altresì confermato il moderato aumento delle altre attività per le quali, come si è detto, non è disponibile un'ulteriore disaggregazione.

Passando all'analisi dell'utilizzazione dell'indagine conoscitiva al Senato nella IX legislatura, si rileva la deliberazione di 27 indagini di cui 2 non avviate, 7 avviate ma non concluse. Risultano invece concluse 18 indagini, di cui 10 brevi.

Rispetto ai dati della precedente legislatura si nota un leggero decremento del numero complessivo di indagini deliberate (30 nella VIII, 27 nella IX); emerge peraltro una netta inversione di tendenza rispetto al deperimento che nella VII e nella VIII legislatura si era riscontrato in relazione all'indagine lunga, all'istituto cioè che i regolamenti del

1971 avevano delineato come strumento di apertura del Parlamento alla società civile su problematiche di ampio respiro civile, sociale ed economico.

Come è stato precedentemente notato le indagini non « brevi » concluse sono state 3 nella VII legislatura e 4 nella VIII. Nella IX legislatura invece vengono concluse 8 di queste indagini. La linea di tendenza appare confermata nel primo anno della X legislatura nel quale, a fronte di 24 indagini complessivamente deliberate, risultano non avviate 7 indagini, 8, di cui 1 breve, avviate ma non ancora concluse e 9, di cui 3 brevi, concluse.

In costanza di vitalità dell'indagine breve sembrerebbe quindi confermata, anche al Senato, la riscoperta dell'indagine conoscitiva « lunga ». Solo che al Senato, sommersa per così dire dalla continuità complessiva dei dati quantitativi relativi all'istituto nel suo complesso, non emerge con la stessa evidenza verificabile nell'altro ramo del Parlamento.

Al netto delle indagini conoscitive brevi risulterebbe pertanto evidenziata una convergenza dei due rami del Parlamento nella rivalutazione e valorizzazione di un istituto che, dopo una partenza promettente nella VI legislatura, aveva conosciuto una notevole regressione nelle due successive, con caratteristiche di vera e propria crisi preagonica alla Camera nella VIII legislatura.

4 - L'indagine conoscitiva nella IX e X legislatura

4.1 - Continuità e innovazione

In una analisi della prassi parlamentare nella IX e nella X legislatura necessariamente rapida e senza pretese di quella completezza e organicità che richiederebbero dimensioni di impegno e vastità di ricerca estranei alla natura del presente lavoro (17) sono emersi naturalmente molti elementi di continuità rispetto alla vita dell'istituto dal 1971 al 1983.

Si cercherà qui di cogliere in particolare gli elementi di novità rilevati nel periodo in esame o quegli aspetti che, seppure presenti nella precedente esperienza parlamentare, acquistano una particolare rilevanza nel contesto in cui sono collocati (18).

Un primo⁽¹⁹⁾ aspetto da considerare è quello relativo ai settori di intervento delle indagini conoscitive.

Va rilevato che accanto ai tradizionali temi oggetto di indagine conoscitiva prevalentemente afferenti alle aree della politica economica e industriale, al sistema delle imprese private o a partecipazione statale, agli strumenti del mercato creditizio e finanziario, ed effettuate quindi in larga parte dalle Commissioni bilancio, finanza, industria, emerge nella più recente esperienza parlamentare una gamma più estesa di problematiche, dalla sfera della salute a quella del territorio, dalla condizione giovanile, all'informazione⁽²⁰⁾, ai rapporti internazionali.

Nel complesso aumentano le indagini conoscitive il cui tema e le cui singole audizioni sono suscettibili di provocare un interesse notevole al di fuori della ristretta cerchia degli addetti ai lavori e quindi di convogliare anche una più o meno ampia « copertura » da parte degli organi di informazione.

È da vedere naturalmente — e lo si esaminerà in seguito — quanto incida in questo fenomeno una maggiore sensibilità parlamentare a sintonizzarsi su problematiche che sono particolarmente sentite dall'opinione pubblica e quanto invece giuochi una certa inclinazione verso forme di « politica-spettacolo ».

Anche perché il ventaglio delle problematiche affrontate dalle indagini conoscitive si allarga notevolmente, rispetto alle precedenti legislature, si registra, in relazione ai soggetti ascoltati, un approccio meno convenzionale che si collega direttamente all'apertura nei confronti della società civile, in tutte le sue manifestazioni ed aggregazioni, tentata con alcune indagini nella VI legislatura. Particolarmente significative, in questa prospettiva, appaiono le audizioni del Tribunale dei diritti del malato, del Movimento di volontariato italiano⁽²¹⁾, delle associazioni ambientaliste (Amici della terra, Lega per l'ambiente, Italia nostra, Gruppi ricerca ecologica, W.W.F.)⁽²²⁾, del Movimento consumatori e del Comitato difesa consumatori⁽²³⁾, della sezione speciale per il volontariato del Comitato consultivo per la cooperazione allo sviluppo e della Caritas italiana⁽²⁴⁾, di rappresentanze di militari di leva⁽²⁵⁾.

Più indagini conoscitive formalmente concluse significa naturalmente, in particolare alla Camera, più documenti finali elaborati.

Le commissioni devolvono una quota rilevante del loro impegno alla redazione del documento conclusivo cui attribuiscono spesso oltre che

funzioni di sintesi descrittiva delle conoscenze e delle opinioni raccolte e dell'attività relazionale espletata, una rilevante valenza politica.

L'« uso politico » del documento, la sua formulazione come atto di indirizzo non solo nei confronti del Parlamento stesso ma anche del governo e dell'area della pubblica amministrazione, non è una novità per l'istituto in esame ⁽²⁶⁾.

Va però riscontrata, nell'esperienza più direttamente esaminata della IX e X legislatura, una notevole generalizzazione del fenomeno, cui finisce per adeguarsi spesso lo stesso governo, non di rado presente a sollecitare formulazione di indirizzi ⁽²⁷⁾ direttamente dalla conclusione dell'indagine che quindi può sostituire di fatto la risoluzione, strumento tipizzato della direttiva di commissione.

Va rilevato peraltro che spesso nella presentazione di schemi di documento conclusivo è stata riaffermata, da relatori o presidenti, la necessaria neutralità politica dello stesso e la conseguente facoltà per i gruppi di presentare mozioni o risoluzioni sulla base dei riscontri dell'indagine, salvo, non di rado, contraddire l'assunto nella formulazione del documento ⁽²⁸⁾.

L'unanimità o la larga maggioranza di consensi che tuttora premia una buona parte dei documenti finali non sempre si sviluppa sulla base di una asetticità descrittiva del testo votato; il prevalente atteggiamento collaborativo tra le forze politiche che si riscontra anche nella fase conclusiva delle indagini scaturisce anzi spesso dal desiderio da parte delle opposizioni di valorizzare al massimo, attraverso il peso dell'unanimità, indirizzi legislativi e politici che esse hanno, sia pure solo in parte, contribuito a determinare.

La valenza politica del documento, d'altra parte, è a volte testimoniata da un fenomeno opposto, dalla tendenza cioè, quando i contrasti politici sono insanabili, a presentare documenti distinti da quello della maggioranza e a sollecitarne l'imputazione diretta all'indagine. È una forzatura della lettera e dello spirito dell'istituto, mutuata dalla prassi dell'inchiesta parlamentare, che non acquista diritto di cittadinanza ma lascia tracce in procedure che, pur non avallando il riconoscimento di relazioni di minoranza, conferiscono ai documenti distinti uno *status* privilegiato rispetto a semplici emendamenti al testo base del documento conclusivo ⁽²⁹⁾.

Va invece riscontrata una vigilanza spesso severa da parte dei presidenti onde evitare, nel corso delle audizioni, l'imputazione diretta di

responsabilità a funzionari e amministratori pubblici, anche se il confronto con i vertici delle Partecipazioni statali assume talvolta contorni ispettivi e contenuti di controllo amministrativo e politico non dissimili da quelli che contraddistinguono i rapporti tra parlamentari e governo.

Nel complesso emerge una varietà di soluzioni, in relazione alla struttura del documento conclusivo, pari alla ricca varietà tipologica delle indagini conoscitive che si afferma, nelle due ultime legislature, a testimonianza dell'intrinseca flessibilità dell'istituto e della ritrovata tendenza parlamentare a sperimentarne le molteplici potenzialità.

Si assiste così, ad esempio, alla Camera, ad una utilizzazione spregiudicata dell'istituto, omologa al sistema dell'indagine « breve » del Senato, per integrare il disposto dell'articolo 119, comma 3 del Regolamento, e consultare formalmente, nella fase di attività informativa preliminare all'esame degli strumenti finanziari da parte della Commissione bilancio, le confederazioni sindacali o si verifica, da parte della Commissione esteri, attraverso la deliberazione di un'indagine conoscitiva sui rapporti est-ovest, effettuata sia nella IX che nella X legislatura, la costituzione di una riserva di disponibilità per l'audizione formale, altrimenti non prevista da altri strumenti procedurali, di soggetti rappresentativi dei due blocchi o di esperti internazionali di alto livello di passaggio in Italia, con l'attivazione intermittente di una sorta di *forum* permanente sulle grandi questioni di politica internazionale e della sicurezza.

Sembra di poter affermare che le funzioni servite dall'istituto ed i profili in esso riscontrabili assumono, nella recente pratica parlamentare, una ricchezza di contorni che non solo non si riscontra nelle precedenti legislature ma neanche era stata pienamente adombrata da molti esegeti dei nuovi regolamenti parlamentari.

Le caratteristiche di neutralità e di strumentalità rispetto alle tradizionali funzioni legislative di indirizzo e di controllo, che si assume siano proprie dell'indagine conoscitiva in quanto partecipe della propedeutica funzione di informazione e di conoscenza, non sembra che riescano a dare ragione compiutamente dello strumento in questione.

Senza indulgere in un approccio tipologico alle indagini concretamente realizzate, che rischierebbe di condurre ad una fuorviante ed inutile individuazione di un tipo distinto per ogni singola indagine svolta, è possibile però procedere alla ricostruzione a titolo esemplificativo dei

seguenti profili che testimoniano della polivalenza e della multiformità dell'istituto.

Acquisizione di conoscenza pura, preventiva, su tematiche in relazione a cui non appare prossima l'attivazione di strumenti legislativi, di indirizzo o di controllo; si dà luogo allora alla formazione di una sorta di banca dati e all'individuazione, *de futuro*, dei metodi più proficui di ricerca dei dati necessari, dei soggetti più qualificati e attendibili.

Istruttoria legislativa, anche su un'ipotesi normativa, con l'approfondimento degli aspetti tecnici e che richiedono conoscenze specializzate, il censimento degli interessi coinvolti, le ipotesi di copertura amministrativa delle norme.

« L'individuazione dei punti di accordo possibili e la distribuzione e il peso delle diverse forze sul problema (...) come mezzo di risoluzione preventiva dei conflitti che possono prodursi in occasione del varo di una nuova legge » e quindi come strumento di sviluppo del consenso ⁽³⁰⁾.

Decantazione e raffreddamento in ordine a tematiche sulle quali il dibattito è contrassegnato da rigidità ideologiche o politiche, al fine di prospettare soluzioni più pragmatiche attraverso l'approfondimento di contesti oggettivamente complessi.

Monitoraggio normativo o controllo-verifica e controllo-orientamento sull'attuazione di leggi o atti di indirizzo o porzioni di programma governativo.

Controllo e indirizzo, eventualmente in collaborazione con il governo, su apparati o soggetti che sfuggono di fatto all'indirizzo e al controllo del governo stesso.

Attivazione di un flusso di informazione attiva, diretta verso altre istituzioni ⁽³¹⁾.

Attivazione di un canale di comunicazione con la società in ordine a tematiche particolarmente sentite dall'opinione pubblica e sulle quali vi è carenza di risposta da parte delle istituzioni; comunicazione istituzionale e promozione delle attività parlamentari.

Intervento volto a favorire l'emersione, la procedimentalizzazione e quindi la trasparenza della presenza di *lobbies* e gruppi di pressione in Parlamento.

Si può rilevare la distinzione tra profili funzionali, che attengono cioè alla prevalente strumentazione dell'istituto in relazione alle tradizionali funzioni parlamentari e di profili relazionali, che attengono

invece più che alle funzioni tipizzate del Parlamento alla sua esistenziale collocazione strategica, derivante dalla diretta rappresentatività al « crocevia tra Stato e società civile »⁽³²⁾.

Tali profili non corrispondono, in linea di massima, a singoli modelli di indagine, ma possono concorrere a determinare la fisionomia specifica di ogni indagine. In particolare quelli implicanti attività di informazione o comunicazione istituzionale, che attengono alla collocazione del Parlamento tra Stato-apparato e Stato-comunità, hanno una prevalente connotazione trasversale in connessione con altri profili nel quadro delle stesse indagini conoscitive.

4.2 - *Il contesto organizzativo e strutturale*

La riscoperta dell'indagine conoscitiva nella IX e nella X legislatura si avvale di una forte razionalizzazione di tutti gli aspetti organizzativi dell'istituto.

Si parte da una migliore organizzazione dei lavori delle commissioni con l'individuazione delle giornate di martedì e venerdì come particolarmente adatte allo svolgimento di indagini, senza interferire con le altre attività delle commissioni e con i lavori dell'Aula. A volte la gestione delle audizioni è devoluta ad un comitato istituito *ad hoc* che consente una ancora maggiore snellezza organizzativa.

Si pone maggiore cura nella individuazione del rapporto ottimale tra audizioni, sopralluoghi e ricezione di materiale cartaceo, memorie, studi appositamente elaborati, cercando di economizzare, dove possibile, nella fase organizzativamente più onerosa delle audizioni.

È più frequente l'impulso e la direzione in prima persona da parte dei presidenti di commissione; questa circostanza garantisce generalmente un miglior coordinamento con gli altri lavori della commissione, una maggiore concentrazione e speditezza dell'indagine e, se estesa anche alla redazione della proposta di documento finale, una più autorevole base di lavoro per la conclusione dell'indagine⁽³³⁾.

Si nota inoltre una maggiore attenzione al coordinamento dei lavori tra Camera e Senato, non tanto con l'utilizzazione, assai precaria e problematica e quindi del tutto occasionale, dei comitati paritetici per lo svolgimento bicamerale di un'indagine, quanto con lo sviluppo di una interessante tendenza ad effettuare indagini complementari⁽³⁴⁾, anche se non vengono a mancare del tutto pure e semplici duplicazioni.

Un discorso a parte merita la questione della pubblicità delle indagini, punto debole dell'istituto per tanti anni e come tale messo in ampio rilievo da numerosi commentatori.

Al Senato, dove la circostanza, peraltro saldamente affermata nella prassi, è facoltativa e alla Camera, dove è invece espressamente prevista dal Regolamento, vengono redatti regolarmente resoconti stenografici delle audizioni svolte durante le indagini. Solo che, sia per motivi organizzativi che per una evidente sottovalutazione della funzione della pubblicità da parte degli stessi organi parlamentari, fino a pochi anni fa i resoconti stenografici risultavano disponibili dopo mesi e a volte dopo anni dallo svolgimento dell'audizione. La diffusione degli stessi atti parlamentari era peraltro abbastanza limitata e poco promossa. Ne conseguiva, dunque, una sostanziale semiclandestinità degli atti e dei risultati delle indagini.

La rinnovata attenzione del Parlamento e degli apparati alla questione della pubblicità e della diffusione degli atti parlamentari, il superamento di alcune strozzature organizzative, il parallelo interesse degli organi di informazione per alcune indagini conoscitive di particolare momento con il connesso effetto di trascinamento esteso ad altre indagini, hanno portato, prima episodicamente e poi in modo generalizzato nel corso della IX legislatura, alla pubblicazione in tempi ragionevolmente serrati e alla diffusione con modelli di maggiore pubblicità dei resoconti stenografici delle sedute delle indagini conoscitive e dei relativi documenti e allegati.

È esplosa inoltre la questione della trasmissione televisiva a circuito chiuso.

Sollecitata spesso dai giornalisti parlamentari, promossa in modo quasi generalizzato in particolare per questo istituto dai deputati del gruppo radicale e generalmente assentita dagli altri gruppi, la trasmissione televisiva a circuito chiuso con terminali nelle sale stampa parlamentari è diventata una circostanza abituale.

La trasmissione televisiva non assicura, di per se stessa, la « copertura » di un'indagine o di una singola audizione da parte dei mezzi di informazione ma, derivata da una maggiore attenzione del Parlamento per la pubblicizzazione dei propri lavori e da una maggiore domanda di informazione politica e parlamentare da parte dei mass media, finisce per alimentare l'una e l'altra. Se l'informazione « scopre » l'indagine conoscitiva si può affermare d'altra parte che l'inda-

gine conoscitiva « scopre » l'informazione, o meglio l'immediato impatto che può avere sull'opinione pubblica attraverso i mass media.

Questo processo, se da un lato è uno dei fattori da ascrivere a merito della riscoperta dell'istituto, che tende cioè a essere davvero individuato come il medium più adeguato del *relais* tra Parlamento e società civile, d'altro canto finisce, in alcuni casi, per modificare o condizionare l'identità e le caratteristiche dell'indagine e dello stesso « stare » in Parlamento. È stata infatti rilevata la circostanza, ben nota negli Stati Uniti dove le commissioni parlamentari svolgono quasi quotidianamente raffiche di *hearings* pubbliche ed ampiamente coperte dai mezzi di informazione, che la pubblicità immediata e visiva di una seduta può provocare inconvenienti che vanno dall'uso della sede parlamentare come passerella sia da parte di deputati che di intervenuti con la dilatazione incontrollabile del numero degli interventi e della loro durata, alla sovrapposizione di aspetti spettacolari sulle manifestazioni di volontà politica, a forme cioè di politica-spettacolo ⁽³⁵⁾.

Un'altra modalità di pubblicizzazione dell'indagine conoscitiva che si sta affermando è la conferenza stampa, organizzata dalla presidenza della commissione, sul documento conclusivo e sui risultati dell'indagine.

Resta aperto il problema dell'informazione a mezzo stampa e televisiva sui lavori parlamentari ⁽³⁶⁾, che è di carattere generale. Per quanto attiene in particolare alle indagini conoscitive è da rilevare che spesso l'interesse dei mass media si concentra su singole audizioni di personalità che fanno comunque notizia più che sulle problematiche complessivamente affrontate dall'indagine, sul suo programma, sui suoi obiettivi.

Un altro elemento che contribuisce alla valorizzazione dell'istituto è costituito da un più frequente e qualitativo apporto da parte degli apparati delle due Camere.

Al Senato ha rilievo la recente « rifondazione » del Servizio studi su basi e modelli non dissimili da quelli sperimentati alla Camera da più di un decennio, nonché il rafforzamento degli staff di commissione; alla Camera, a fronte di un più modesto potenziamento degli staff di commissione e di un organico del Servizio studi sostanzialmente stazionario, emerge un diffuso orientamento degli uffici ad offrire maggiore assistenza, per quanto possibile, alle iniziative in questione

che tra l'altro consentono ed anzi richiedono, più che per altre attività, l'attivazione di sinergie tra Servizi studi e segreterie di commissione.

L'apporto degli uffici ha interessato in particolare la predisposizione di documentazione di base preparatoria alla fase di deliberazione del programma; alla elaborazione — spesso avvalendosi anche di esperti e consulenti esterni — di studi e documentazione, preliminarmente o in parallelo alle audizioni, su tutti gli aspetti della problematica affrontata in relazione ai quali non è considerato sufficiente o opportuno il ricorso alle informazioni desumibili dalle audizioni; la redazione di questionari da utilizzare come traccia per le audizioni e da inviare ad altri soggetti che non è possibile ascoltare; la predisposizione di schede di supporto per le audizioni sui soggetti da ascoltare e sui temi specifici da trattare; la redazione delle parti descrittive dei documenti conclusivi; la collaborazione alla stesura degli elementi propositivi dei documenti stessi; il trattamento della documentazione complessivamente acquisita nel corso dell'indagine.

Nel complesso si deve constatare che la accresciuta collaborazione degli apparati ha fornito in particolare un contributo rilevante all'istruzione e allo snellimento della fase delle audizioni, la più onerosa dal punto di vista organizzativo, e quindi alla concentrazione e all'intensità dell'indagine che è una delle chiavi della riscoperta e valorizzazione dell'istituto.

4.3 - *Il contesto politico-istituzionale*

Nella IX legislatura arriva a maturazione la riflessione sulla inidoneità dell'esecutivo a svolgere compiutamente le sue funzioni istituzionali, ad attuare il proprio programma con garanzie di procedure parlamentari certe, ad assumersi responsabilità di rapide decisioni, a modellare l'istituzione governo in funzione della necessaria operatività ed efficienza, a recuperare margini di normazione e di amministrazione indispensabili alla direzione di una società e di una economia assai complessa, in una parola a governare.

Questa riflessione sbocca in comportamenti politici, in atteggiamenti istituzionali ed in procedimenti normativi che proseguono sostanzialmente nella prima fase della X legislatura.

Di particolare incidenza, in relazione alle vicende delle attività parlamentari, sono i temi della delegificazione che trovano un fondamentale punto di riferimento nella legge n. 400 del 1988 sulla Presidenza

del Consiglio e nella relativa attività preparatoria. Ma sicuramente di grande rilievo, in questo contesto, sono anche la limitazione del voto segreto, la proposta di scambio tra decreti legge e corsia preferenziale per i disegni di legge del governo, la razionalizzazione delle procedure di bilancio.

È dunque evidente la tendenza, sia pure nel quadro della forma di governo parlamentare, ad una ridefinizione funzionale dei ruoli rispettivi del governo e del Parlamento: accanto ad un governo che assume potenzialità di decisione, rafforza le sue funzioni normative e recupera spazi di amministrazione, dovrebbe collocarsi un Parlamento parzialmente svincolato da attività normative di dettaglio, maggiormente orientato verso funzioni legislative di ampio respiro, di controllo della più spiccata attitudine decisionale del governo, di indirizzo politico generale, di collegamento con le autonomie territoriali e con le espressioni della società civile, di informazione alternativa rispetto ai canali governativi.

In questo contesto di riconversione funzionale del Parlamento la riscoperta dell'indagine conoscitiva nella IX e X legislatura assume una valenza che trascende i meri dati organizzativi e strutturali ed anzi aiuta ad interpretarli, sia pure senza rigidi nessi causali, in un ambito di reciproche interrelazioni.

È vero infatti che la documentata riscoperta dell'indagine conoscitiva, non accompagnandosi nella IX legislatura ad un significativo riequilibrio tra attività legislativa e attività non legislativa delle commissioni, non consente di essere letta pacificamente in connessione con una tendenza del Parlamento ad un potenziamento di alcune funzioni adeguato alle modificazioni istituzionali in corso.

Ma è anche vero che, prendendo in considerazione le proiezioni relative al rapporto tra le diverse attività delle commissioni nella prima fase della X legislatura, la valorizzazione dell'indagine conoscitiva può essere più agevolmente inquadrata in una modifica dei tradizionali moduli operativi del Parlamento e quindi valutata anche in relazione agli adattamenti che, spontaneamente, in carenza di revisioni normative, il Parlamento effettua nel quadro del riequilibrio istituzionale descritto.

In particolare l'indagine conoscitiva sembra essere, per la sua versatilità e le sue valenze relazionali e comunicazionali, uno strumento assai adatto alla convergenza di spinte verso il potenziamento di atti-

vità di informazione attiva e passiva e di modelli flessibili di controllo-orientamento e controllo-verifica, appoggiati più alla pubblica opinione e ai mezzi di comunicazione di massa che a connotazioni sanzionatorie. L'indagine appare quindi particolarmente in sintonia con un riequilibrio istituzionale ancora *in itinere* e dai contorni non completamente precisati.

Va inoltre considerato che, in un contesto non solo di delegificazione, ma anche di *deregulation*, comune a tutti i paesi di capitalismo maturo, l'indagine conoscitiva sembra essere strumento di elezione per una vitale attività di monitoraggio parlamentare degli orientamenti nella società in relazione alla crisi dell'intervento normativo e amministrativo dello Stato nella società e, più in generale, alla crisi della politica.

Nel complesso, quindi, l'indagine conoscitiva, che per certe sue caratteristiche politicamente neutrali, per il suo adattarsi nello svolgimento e nella conclusione ad un clima di prevalente collaborazione tra le forze politiche, era potuto sembrare strumento particolarmente in sintonia con l'interpretazione consociativa della riforma regolamentare del '71, conosce la sua massima e compiuta valorizzazione in una temperie del tutto diversa e si rivela invece istituto particolarmente adatto ad una fase politico-istituzionale in cui, pur non allentandosi sostanzialmente il rapporto maggioranza-governo ed il vincolo fiduciario, appaiono elementi di maggiore separatezza e specializzazione funzionale tra governo e Parlamento.

In questo senso l'indicazione regolamentare per un *non-party-approach* viene recuperata non tanto in funzione di pratiche consociative quanto di una certa conflittualità, o almeno concorrenzialità, tra istituzioni, sia pure nei limiti della forma di governo parlamentare.

4.4 - *Prospettive*

Se la linea di tendenza verso un riequilibrio di funzioni tra governo e Parlamento risulterà confermata l'indagine conoscitiva pare destinata ad una stabilizzazione delle sue fortune.

Sembra peraltro che il Parlamento, dopo una sperimentazione a fasi alterne durata tre legislature, abbia individuato l'esatta valenza e potenzialità dell'istituto e che quindi, anche in un diverso contesto politico-istituzionale, l'indagine possa considerarsi uno strumento consolidato.

Non si intende qui affrontare la sfuggente problematica del « rendimento » dell'indagine conoscitiva, in relazione all'eventuale seguito di atti normativi, di controllo o di indirizzo, impresa non solo difficile ma anche fuorviante perché basata sullo schematico presupposto dell'immediata strumentalità della singola indagine più che di una corretta valutazione dei complessivi valori informativi e relazionali acquisibili tramite una ricca ed equilibrata utilizzazione dell'istituto.

È invece possibile, sotto questo ultimo profilo, esprimere un giudizio complessivamente positivo sulla valorizzazione dell'indagine conoscitiva attuata negli ultimi cinque anni che ha sicuramente contribuito ad arricchire la vita parlamentare di maggiori e più solerti informazioni, di una migliore osservazione dell'evoluzione della realtà sociale ed economica, di una più equilibrata istruttoria delle tematiche da affrontare, di una maggiore vicinanza e una più articolata comunicazione con la società, di una maggiore trasparenza dell'intervento delle *lobbies* e degli interessi organizzati.

Da un punto di vista istituzionale l'indagine conoscitiva può evitare in molti casi il ricorso ad audizioni informali con notevoli vantaggi in termini di pubblicità, trasparenza, procedimentalizzazione, utilizzazione e diffusione dei risultati. Non pare invece opportuno che sottragga ulteriori spazi alle altre attività delle commissioni in sede politica, in particolare a quelle attivate sulla base dell'articolo 143 del Regolamento, che presentano caratteristiche peculiari in ordine all'esercizio di funzioni di indirizzo e di controllo in senso stretto.

Appare necessario peraltro, per un'ottimizzazione delle potenzialità dell'indagine, un ulteriore rafforzamento di quei dati organizzativi e strutturali che hanno segnato la ripresa dell'istituto.

In particolare il potenziamento della collaborazione degli apparati parlamentari, in ordine soprattutto alla fase istruttoria dell'indagine ed alla fase di trattamento dei dati e della documentazione acquisiti, e l'attivazione di strumenti che possano contribuire a migliorare la qualità dell'informazione parlamentare, sembrano gli interventi di cui maggiormente lo sviluppo dell'istituto potrebbe giovare nel medio periodo.

Note

(1) Cfr. C. CHIMENTI, « Il rapporto tra Parlamento e Pubblica Amministrazione nel Regolamento del Senato », in *Parlamento '81. Funzioni, disfunzioni, regolamenti*, Roma, 1981.

(2) Cfr. P. SANTOMAURO, « Indagini conoscitive », in *Parlamento '81*, cit.

(3) Per numerosi esempi di indagini brevi nella VI e VII legislatura si vedano oltre a: P. SANTOMAURO, *op. cit.*, T. AFFINITA, « Aspetti problematici del rapporto tra Parlamento e Pubblica Amministrazione », ambedue in *Parlamento '81*, cit. Per la VIII, IX e X legislatura si veda più oltre. Va tenuto presente, peraltro, che alle limitazioni poste dalle citate norme regolamentari si ovvia anche, in numerosi casi, con la prassi di udienze informali.

(4) Si vedano le lettere del Presidente Pertini del 27 settembre 1968 e dell'8 novembre 1972 in *Circolari e disposizioni interpretative del regolamento emanate dal Presidente della Camera (1948-1978)*, Camera dei deputati, Segretariato generale, 1979 e, ad esempio, le sedute della Commissione lavori pubblici del 18 ottobre 1979 e della Commissione lavoro del 1° agosto 1985.

(5) Fino al punto di condurre, nel corso dell'esame della c.d. legge Merli *bis* da parte della Commissione lavori pubblici, nella VIII legislatura, ad una serie di audizioni informali di cui, per la particolare importanza, fu eccezionalmente consentita la trascrizione stenografica, sia pure ad uso interno.

(6) L'indagine svolta dalla Commissione bilancio nella IX legislatura sui problemi connessi alla riforma della legge 468/1978 è, ad esempio, completamente « in parentesi » ad un procedimento legislativo volto appunto alla riforma della normativa sulla contabilità di Stato.

(7) La conclusione di un'indagine conoscitiva alla Camera si verifica generalmente con l'approvazione di un documento conclusivo. In alcuni casi la conclusione è segnata o dalla presa d'atto di una relazione del Presidente o del relatore che non viene fatta propria, mancando un consenso generalizzato alla stesura di un documento unitario, dalla commissione; in pochi altri casi il documento conclusivo è sostituito da una relazione all'Assemblea ai sensi dell'art. 143, primo comma del Regolamento.

(8) Ed il relativo programma è approvato dal Presidente del Senato.

(9) « Documentazione sull'attività informativa del Parlamento », in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, 4, pag. 1800.

(10) Nel quadro dell'i.c. sulla situazione delle istituzioni universitarie di Milano svolta dalla Commissione istruzione della Camera tra il 1973 ed il 1974.

(11) Cfr. « Documentazione sull'attività informativa del Parlamento (gennaio-giugno 1977), in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1977, 3, pag. 1295.

(12) « Documentazione sull'attività informativa del Parlamento (gennaio-dicembre 1983), in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1984, 4, pag. 1103.

(13) « Documentazione sull'attività informativa del Parlamento (gennaio-dicembre 1984), in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, 3, pag. 798.

(14) « Documentazione sull'attività informativa del Parlamento (gennaio-dicembre 1986), in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1987, 2, pag. 467.

(15) Le elaborazioni sono effettuate per la VII, l'VIII e la IX legislatura, sui dati del *Notiziario di statistiche* pubblicato dall'Ufficio stampa e pubblicazioni della Camera. Per il primo anno della X legislatura le elaborazioni sono effettuate su dati dell'Ufficio stampa non ancora pubblicati.

(16) Per il primo scorcio della VII e della VIII legislatura sono state utilizzate le elaborazioni presentate da E., BERARDUCCI, N. COCCO, « Il ruolo delle commissioni », in *Città e regione*, 1980, n. 4. Le altre sono nostre elaborazioni su dati del *Notiziario di statistiche*.

(17) Con il presente lavoro neanche si intendono affrontare i fondamenti giuridici, né i profili costituzionali, regolamentari e procedurali dell'indagine conoscitiva, ampiamente esaminati anche di recente dalla dottrina e che sono estranei all'impianto più spiccatamente politico-istituzionale della trattazione. Per tutti cfr. V. LIPPOLIS, *Indagini conoscitive*, bozza di stampa, giugno 1988, e la bibliografia ivi citata.

(18) Per un'agile e puntuale ricostruzione e prima valutazione dell'attività informativa del Parlamento, cfr. « Documentazione sull'attività informativa del Parlamento », rassegna prima semestrale e poi annuale curata, a partire dal 1976 e tuttora in corso, da funzionari della Camera e del Senato (Meschino, Berarducci, Calandra, poi Zampetti, Franceschi, Moretti, poi Franceschi e Feliciani) e pubblicata sulla *Rivista trimestrale di diritto pubblico*.

(19) Non si rilevano particolari elementi di interesse o di novità in relazione al momento dell'iniziativa, ai criteri e alle modalità di definizione del programma, all'intervento del Presidente di Assemblea nella procedura di autorizzazione o di definizione del programma stesso (per cui si ricorda la collocazione assai incisiva, definita dal Regolamento e confermata dalla prassi, del Presidente del Senato).

(20) Si pensi per esempio alle indagini conoscitive parallelamente attivate dalle Commissioni esteri della Camera e del Senato sui temi della cooperazione allo sviluppo (IX legislatura); alle indagini svolte dalle Commissioni sanità del Senato e della Camera sulla attuazione della riforma sanitaria (IX legislatura); alla i.c. svolta dalla Commissione difesa della Camera nella IX legislatura sui militari di leva; alla i.c. della Commissione agricoltura della Camera sulla collina

(conclusa nella IX legislatura); alla i.c. della Commissione esteri della Camera sullo stato dei rapporti est-ovest (avviata nella IX legislatura e ripresa nella X); all'i.c. svolta dalla Commissione cultura della Camera nella X legislatura sulla organizzazione e sull'assetto del settore dell'informazione e a quello in corso di svolgimento della Commissione trasporti del Senato sull'emittenza privata e pubblica; alle i.c. della Commissione affari sociali della Camera nella X legislatura sulla spesa dei cittadini per la salute, sulla rete di prevenzione dei rischi produttivi, lavorativi e ambientali, sul fenomeno del *doping*; alla i.c. sull'AIDS avviata dalla Commissione sanità del Senato nella X legislatura.

(21) Commissione sanità del Senato, IX legislatura, i.c. sull'attuazione della riforma sanitaria.

(22) Commissioni riunite bilancio e industria della Camera, IX legislatura, i.c. sul piano energetico nazionale.

(23) Commissione finanze della Camera, IX legislatura, i.c. sul sistema bancario e finanziario.

(24) Commissione esteri del Senato, IX legislatura, i.c. sulla cooperazione allo sviluppo e la fame nel mondo.

(25) Commissione difesa della Camera, IX legislatura, i.c. sulla selezione, reclutamento, destinazione ed impegno dei militari di leva.

(26) Cfr. quanto rilevato per la VI e VII legislatura da G. MAROTTA, « Indagini conoscitive e politica industriale. L'esperienza parlamentare della VI e VII legislatura », in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, 3, pag. 897.

(27) Si veda ad esempio il dibattito sul documento conclusivo dell'i.c. della Commissione trasporti della Camera sulla cessione della flotta Lauro, X legislatura e gli interventi del ministro Degan e dei sottosegretari Cresco e Murmura (sedute del 18 settembre, 9 e 16 ottobre 1986).

(28) Cfr. le i.c. sull'evoluzione del sistema bancario (Commissione finanze della Camera, X legislatura) e sulla sicurezza delle centrali nucleari italiane (Commissioni riunite industria e sanità della Camera, IX legislatura).

(29) Si vedano ad esempio le i.c. sulla sicurezza delle centrali nucleari, cit., e la i.c. sui servizi segreti e di sicurezza (Commissione affari costituzionali della Camera, X legislatura).

(30) È la nota ipotesi esplicitata da A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit. pag. 180.

(31) È esemplare il caso dell'i.c. sulla spesa dei cittadini per la salute condotta dalla Commissione affari sociali della Camera nella X legislatura. Per ogni sezione dell'indagine la Commissione attiva gruppi di esperti ed acquisisce dati ed informazioni del tutto originali che attraverso il canale delle audizioni, fornisce ai vari interlocutori istituzionali dall'ISTAT all'INPS al Ministero della sanità, invitandoli, in sostanza, ad adeguare le proprie strutture per garantire flussi di informazione più concreti e coerenti e soprattutto meno reticenti.

(32) A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit.

(33) Va sottolineato, ad esempio, l'impulso all'efficacia e alla concentrazione di numerose indagini conoscitive impresso nella IX e nella X legislatura dal sen. Giugni, presidente della Commissione lavoro del Senato.

(34) Ad esempio nella IX legislatura la Commissione sanità del Senato ha svolto un'indagine prevalentemente a base di audizioni, sull'attuazione della riforma sanitaria, concentrandosi in particolare sui problemi istituzionali e finanziari mentre l'analoga Commissione della Camera, svolgendo un'indagine parallela su analogo tema, ha preso in esame prevalentemente l'organizzazione dei servizi, utilizzando il modulo operativo dei sopralluoghi in alcune regioni campione.

(35) In questo senso si veda il dibattito verificatosi nella I Commissione della Camera, ad apertura dell'i.c. relativa alla materia dei servizi di informazione e di sicurezza, seduta del 1° ottobre 1987. Il deputato Zolla manifesta la sua contrarietà alla trasmissione a circuito chiuso della seduta rilevando che l'immagine non può togliere o aggiungere nulla alla pubblicità dei lavori in questione: « a meno che, e da qui deriva la mia opposizione, non si voglia ancora una volta caricare di aspetti spettacolari, nel senso di voler fare politica spettacolo, la manifestazione di volontà politica ». Nella stessa seduta si è eccepito, da parte dei deputati Teodori e Strumendo, sulla opportunità e congruità che, come previsto da una circolare del Presidente della Camera, condizione per l'attivazione della trasmissione televisiva a circuito chiuso sia l'unanimità delle adesioni non solo dei rappresentanti dei gruppi parlamentari ma dei membri stessi della Commissione.

(36) È da sottolineare a questo proposito quanto affermato dal presidente Labriola a conclusione dell'indagine di cui alla nota precedente: « La Commissione si compiace particolarmente per aver assicurato una ininterrotta e piena pubblicità dei lavori dell'indagine conoscitiva, conformemente ad una direttiva della Presidenza con il conforto dei gruppi della Commissione stessa, augurandosi che l'informazione sia allo stesso modo compiuta e corretta e tecnicamente capace di fornire ai cittadini notizie puntuali e integre, come è necessario per il controllo sociale sui pubblici poteri in generale e specialmente in questa materia tanto delicata quanto vitale ».

Francesco Posteraro

*Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali **

1 - Premessa; 2 - Breve cenno sul regime processuale dei reati presidenziali di cui all'articolo 90 della Costituzione; 3 - Sulla natura giuridica dei provvedimenti di archiviazione adottati dal collegio istruttorio; 4 - Profili formali e contenuto sostanziale delle deliberazioni delle Camere; 5 - La ripartizione delle competenze tra le due Camere e l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina; 6 - Gli effetti delle deliberazioni delle Camere sulla prosecuzione del procedimento; 7 - La disciplina transitoria dei procedimenti in corso.

1 - Sebbene approvata in seconda lettura senza la maggioranza prevista dall'articolo 138, terzo comma, della Costituzione e dunque suscettibile di essere sottoposta a *referendum* entro tre mesi dalla pubblicazione, la legge costituzionale recante una nuova disciplina dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali sembra nondimeno destinata a costituire, con ogni probabilità, il punto d'approdo della vicenda riformatrice iniziata già nella passata legislatura e proseguita quindi, nel corso di questa, dopo il voto referendario sull'abrogazione di alcune disposizioni della legge n. 170 del 1978.

Conformemente alle indicazioni emerse da tale voto — il cui significato politico ha finito per travalicare ampiamente la specifica portata del quesito referendario — fine dichiarato della riforma avrebbe dovuto essere, con riferimento ai reati ministeriali, quello di abolire la c.d. giustizia politica, escludendo quindi l'esercizio, da parte di organi parlamentari, di funzioni ordinariamente attribuite al potere giudiziario.

* Il presente lavoro è stato redatto dopo l'approvazione in seconda lettura da parte di entrambe le Camere del testo della legge costituzionale recante una nuova disciplina dei procedimenti per i reati previsti dagli articoli 90 e 96 della Costituzione, ma prima dell'entrata in vigore di tale disciplina. La legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, non era stata difatti ancora promulgata, in quanto suscettibile di essere sottoposta a *referendum* ai sensi dell'articolo 138, secondo comma, della Costituzione.

Senonché l'obiettivo appena accennato, pur condiviso dalla quasi totalità delle forze politiche, non è stato tuttavia perseguito in modo del tutto conseguente, alcuni aspetti della nuova disciplina ponendosi con esso insanabilmente in contrasto.

Inoltre, formulazioni testuali ambigue o poco felici danno sovente luogo, per altri versi, a difficoltà ermeneutiche ed a palesi incongruenze, cui si spera possa almeno in parte ovviarsi in sede di normativa di attuazione. Nel prosieguo della trattazione saranno pertanto illustrati, insieme con i rilievi critici che debbono muoversi nei confronti della legge costituzionale, i possibili contenuti di una interpretazione adeguatrice che possa valere ad eliminare oscurità e discrasie, così da dare alla nuova disciplina — nei limiti, s'intende, in cui ciò sia da ritenere consentito — una più rigorosa coerenza sistematica.

2 - Per quanto riguarda i delitti presidenziali previsti dall'articolo 90 della Costituzione, la nuova normativa conserva il regime della messa in stato d'accusa parlamentare e della celebrazione del giudizio dinanzi alla Corte costituzionale, limitandosi ad attribuire le funzioni referenti — già conferite alla Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa dall'articolo 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 — ad un comitato formato dai membri delle giunte del Senato e della Camera rispettivamente competenti per le autorizzazioni a procedere.

In ordine alla riferita statuizione si deve osservare innanzi tutto che, essendo assai dubbio che il comitato predetto possa qualificarsi come autorità giudiziaria, sarebbe stato forse preferibile — in relazione al disposto degli articoli 13, 14 e 15 della Costituzione — che la legge costituzionale avesse provveduto altresì a dotare il comitato medesimo dei poteri occorrenti per procedere alle indagini. Da queste ultime non potendosi in alcun modo prescindere al fine di consentire al Parlamento di adottare le sue determinazioni sulla base dei necessari elementi di fatto, dovrà pertanto provvedere la legge di attuazione a dettare opportune disposizioni in merito.

Un'altra lacuna che occorrerà colmare in sede di normativa di attuazione — con disposizioni che, in quanto adottate con legge ordinaria, inevitabilmente si esporranno a non infondati sospetti di incostituzionalità — riguarda poi la disciplina delle autorizzazioni a

procedere concernenti i membri delle Camere che concorrano nel reato presidenziale. Applicandosi a tutti i compartecipi, a norma della legge costituzionale, il medesimo regime previsto per il Capo dello Stato, viene meno, in effetti, la ragione stessa della tutela apprestata dall'articolo 68 della Costituzione, dato che, manifestamente, l'indipendenza delle Camere non può ritenersi minacciata a causa di un procedimento che nasce, e si sviluppa, fino alla deliberazione sulla messa in stato di accusa, esclusivamente in sede parlamentare. Sarà pertanto giocoforza sancire che possa prescindersi, nei confronti di membri delle Camere ai quali si addebiti d'essere concorsi nel reato presidenziale, se non anche dall'autorizzazione all'esecuzione delle misure restrittive, quanto meno dall'autorizzazione al procedimento, la cui coesistenza con la deliberazione sulla messa in stato di accusa apparirebbe, invero, del tutto fuori d'ogni logica.

3 - La legge costituzionale stabilisce che il procuratore della Repubblica destinatario di una notizia di reato ministeriale debba, omettendo ogni attività istruttoria, trasmettere gli atti con le sue richieste ad un apposito collegio, il quale, compiute indagini preliminari e sentito il pubblico ministero, può disporre l'archiviazione degli atti medesimi con decreto non impugnabile.

La disciplina testé richiamata pone, invero, problemi assai ardui ai fini della ricostruzione sistematica degli istituti in essa previsti alla stregua dei canoni e dei principi dell'ordinamento processuale penale. In particolare, l'archiviazione disposta dal collegio presenta lineamenti palesemente difformi da quelli propri dell'omonimo provvedimento disciplinato dal codice di rito. Mentre, difatti, a norma di quest'ultimo l'archiviazione può essere disposta dal giudice solo su richiesta del pubblico ministero e senza il compimento di prelieve indagini da parte del giudice medesimo, viceversa la legge costituzionale prevede, come si è detto, che le indagini preliminari siano effettuate dal collegio, e non dal pubblico ministero, il quale deve essere soltanto sentito, così che la deliberazione di archiviare gli atti potrebbe essere adottata quand'anche egli fosse di contrario avviso. Posto che in tal modo il pubblico ministero viene ad essere del tutto privato dei suoi poteri di iniziativa in ordine all'esercizio dell'azione penale, rimane a questo punto da stabilire se questo esercizio si realizzi con la obbligatoria trasmissione degli atti al collegio ovvero se esso risulti affidato alle autonome determinazioni del collegio medesimo.

Assai diverse sono le conseguenze che discendono dalle due impostazioni appena prospettate. Nella prima ipotesi resterebbe attribuita al pubblico ministero una titolarità dell'azione penale del tutto priva di contenuto, non potendosi escludere l'esercizio nemmeno nel caso di manifesta infondatezza della notizia di reato. Ogni valutazione in merito a quest'ultimo profilo verrebbe così rimessa ad una fase successiva all'esercizio dell'azione; e l'archiviazione deliberata dal collegio si configurerebbe quindi come una sorta di proscioglimento istruttorio, disposto con decreto, anziché con sentenza, ed altresì non soggetto ad impugnazione. In conseguenza di ciò, si porrebbe infine l'ulteriore quesito se sia applicabile in questa sede l'articolo 152 del codice di procedura penale: il che comporterebbe l'obbligo per il collegio di vagliare ai fini della emissione del decreto, accanto alla manifesta infondatezza della *notitia criminis*, anche l'eventuale sussistenza, che fosse emersa dalle indagini svolte, delle cause di non punibilità previste dalla citata norma.

Sebbene anch'essa dia adito a notevoli discrasie sotto il profilo della coerenza con i cardini essenziali del rito penale ordinario, la seconda interpretazione proposta appare peraltro degna di maggior credito in quanto più rispondente alle *ratio legis*, come testimoniano i lavori preparatori ed alcuni significativi riferimenti testuali. In particolare, più ancora che la qualificazione come archiviazione del provvedimento adottato dal collegio, assume a tal fine decisivo rilievo la circostanza che le indagini di competenza del collegio medesimo siano definite preliminari, quali certamente non possono essere quelle che vengono compiute dopo l'esercizio dell'azione penale. È dunque giocoforza ritenere che, se pure consegue ad una procedura *sui generis*, l'archiviazione disposta dal collegio conserva nondimeno il carattere di decisione negativa in ordine all'esercizio dell'azione penale, non soggetta a gravame perché non suscettibile di passare in giudicato e fondata unicamente sulla valutazione della manifesta infondatezza della notizia di reato. Tale decisione venendo assunta in seguito allo svolgimento di indagini da parte del collegio, e non su richiesta del pubblico ministero, ma solo dopo aver sentito quest'organo, al collegio medesimo risulta conseguentemente attribuita la piena ed esclusiva titolarità dell'azione penale: il che implica, palesemente, una deroga al fondamentale canone *ne procedat iudex ex officio* ed una riduzione del pubblico ministero al ruolo — abbastanza

incongruo — di organo consultivo, se non a quello — completamente inutile — di semplice passacarte.

Queste anomalie sistematiche, le quali appariranno ancora più stridenti dopo l'entrata in vigore del nuovo codice di rito, avrebbero potuto essere peraltro evitate, o per lo meno ridotte entro assai più angusti margini, qualora — in luogo che privare quasi d'ogni funzione il procuratore della Repubblica — si fosse compiuta la scelta, più radicale ma anche più coerente, di prescindere del tutto in questa fase della procedura, facendo del collegio il diretto destinatario delle notizie di reato ministeriale. Sarebbe stato difatti possibile, in tal caso, qualificare il titolare dell'azione penale, ossia il collegio stesso, come un organo del pubblico ministero; per cui la sola difformità rispetto alle regole comuni — tale comunque da ricalcare una previsione vigente nel rito ordinario fino al 1944 — sarebbe consistita nella attribuzione a tale organo del potere di disporre direttamente l'archiviazione degli atti, senza bisogno di una pronuncia del giudice.

4 - Qualora il collegio non ritenga di dover disporre l'archiviazione, gli atti del procedimento vengono trasmessi alla Camera competente, la quale — recita testualmente l'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale — può negare l'autorizzazione a procedere ove reputi che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo.

Sembra evidente che, alla stregua della disposizione appena riferita, le Camere siano chiamate non già a compiere una valutazione di carattere politico, bensì a verificare se ricorrano precise e determinate circostanze di fatto. Queste si configurano quindi non come semplici parametri cui la decisione debba essere informata, ma come vere e proprie esimenti, in presenza delle quali la condotta dell'inquisito, altrimenti illecita, deve ritenersi giustificata e conforme al diritto.

Non pare dubbio che tali esimenti non possano in alcun modo ricondursi ad alcuna di quelle previste dalle norme del codice penale. La sola scriminante codicistica che presenti qualche profilo di analogia con quelle introdotte dalla legge costituzionale, ossia la circo-

stanza relativa all'adempimento di un dovere legittimo, possiede difatti palesemente un ambito applicativo ben più ristretto.

Siamo dunque in presenza della previsione apposita di due nuove cause di giustificazione. Sotto questo aspetto, dunque, la nuova normativa, in luogo di uniformarsi maggiormente alle regole comuni, se ne è viceversa vieppiù discostata, la specialità della disciplina concernente i reati ministeriali estendendosi, dal campo processuale, anche a quello del diritto sostantivo, nell'ambito del quale le vigenti disposizioni non vanno oltre la mera previsione di una circostanza aggravante, contemplata pure dalla legge di riforma. Vi è, in altri termini, un ampliamento della tutela, che si realizza non già mediante la predisposizione di meccanismi procedurali, bensì — diversamente che in passato — attraverso una differenziata delimitazione dell'area del penalmente illecito. Il che suscita, invero, qualche fondata perplessità: se, difatti, si ritiene che l'aver agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico meriti di scriminare le condotte che costituirebbero altrimenti reato ministeriale, non si vede perché la stessa circostanza non debba determinare analogo effetto in riferimento ad ogni altra fattispecie di reato.

Deriva altresì da quanto finora esposto che le deliberazioni delle Camere, previste dal citato articolo 9, comma 3, sotto un profilo formale possono qualificarsi come vertenti su autorizzazioni a procedere, mentre, sul piano sostanziale, hanno invece natura di decisioni sull'esistenza di cause di liceità e pertanto — ove tale esistenza affermino — equivalgono a sentenze inoppugnabili di proscioglimento nel merito perché il fatto non costituisce reato.

Prescindendo dal rilievo che, del tutto incongruamente, l'adozione di una pronuncia su una causa di giustificazione viene in tal modo a dover obbligatoriamente precedere — anziché seguire — l'accertamento dei fatti, potendosi basare soltanto sulle esili risultanze delle indagini preliminari, preme soprattutto sottolineare che, come si è osservato all'inizio, la nuova disciplina perpetua dunque l'attribuzione ad organi parlamentari di funzioni ordinariamente proprie del potere giudiziario. La deroga al principio della separazione dei poteri assume, anzi, profili addirittura più penetranti, spingendosi — come s'è visto — fino al conferimento alle Camere del potere di

adottare decisioni che hanno il valore sostanziale di sentenze, ossia del più tipico e più rilevante atto della giurisdizione.

Ulteriore riflesso della criticata caratterizzazione sostanziale delle deliberazioni delle Camere come pronunce sull'esistenza di circostanze esimenti è poi l'impossibilità, per le Camere stesse, di determinarsi sulla base del criterio del *fumus persecutionis*, che viene impiegato quale essenziale parametro nelle decisioni sulle richieste di autorizzazione a procedere concernenti i membri del Parlamento. Ampliata oltre misura per altri versi — come s'è avuto modo di rilevare più sopra — sotto questo aspetto la tutela della funzione governativa si palesa quindi, all'opposto, illogicamente menomata, il rischio di persecuzioni giudiziarie non riguardando certo i ministri meno che i parlamentari, nonostante la speciale composizione dell'organo istruttorio istituito dalla legge costituzionale. La scelta di prescindere dal criterio del *fumus* e di affidare ad organi politici quali le Camere valutazioni oggettive e non discrezionali potrebbe peraltro rivelarsi, oltre che incongrua, altresì non suscettibile di ricevere corretta attuazione, qualora — poste di fronte a fattispecie che fortemente evidenziassero profili di persecutorietà — le Assemblee parlamentari mostrassero di inclinare verso una sostanziale elusione del dettato normativo: rispondendo così a statuizioni censurabili nella maniera peggiore, ossia mediante comportamenti *contra legem*.

Un cenno deve dedicarsi, infine, alla disposizione — pure contenuta nel citato articolo 9, comma 3, della legge costituzionale — secondo cui le deliberazioni delle Camere debbono essere adottate entro sessanta giorni dalla data del ricevimento degli atti processuali. Ancorché contemplato in una norma di rango costituzionale, tale termine deve ritenersi meramente ordinatorio, non essendo comminate sanzioni per la sua inosservanza. Non può escludersi, nondimeno, che a diverse conclusioni si debba in futuro pervenire a causa di un intervento della Corte costituzionale, quando si rammentino i termini della sentenza n. 9 del 1970, con la quale una questione di legittimità dell'articolo 15, quinto comma, del codice di procedura penale, nella parte in cui non appresta rimedi contro i ritardi nel procedimento parlamentare di autorizzazione a procedere, venne dichiarata non fondata sul presupposto che spetta a ciascuna Camera la legittimazione esclusiva « alla scelta del tempo e del modo di esercizio della competenza » ad essa attribuita. Poiché, nella specie, questa assoluta li-

bertà di determinazione delle Camere non sussiste, la norma costituzionale avendo fissato un preciso limite temporale, potrebbe conseguentemente il giudice delle leggi, intervenendo sulla disposizione ordinaria, rendere perentorio il termine in discorso e dare quindi alla mancata tempestività nel decidere il significato — sicuramente non voluto dal legislatore costituzionale — di tacito assenso all'ulteriore corso della procedura giudiziaria.

5 - Principale criterio di ripartizione della competenza tra le Camere — posto dall'articolo 5 della legge costituzionale — è quello dell'appartenenza del ministro inquisito all'uno o all'altro dei due rami del Parlamento. Si tratta, come è palese, di un criterio che obbedisce ad una logica non del tutto coerente, dato che la speciale disciplina prevista dalla nuova normativa si applica nei confronti dei componenti del Consiglio dei ministri in quanto tali — più precisamente, in quanto soggetti di imputazione di reati ministeriali — e non già in quanto eventualmente deputati o senatori. Volendo prescindere, per ragioni di snellezza procedurale, dal Parlamento in seduta comune, sarebbe stato pertanto preferibile — in un'ottica di auspicata differenziazione delle funzioni assegnate alle due Camere — attribuire ad una sola di esse ogni competenza in materia.

Criteri sussidiari, ispirati ad una preferenza per il Senato della Repubblica, sono altresì dettati dal citato articolo 5 per il caso di inquisiti appartenenti a Camere diverse e per quello di inquisiti che non siano membri del Parlamento. La norma tiene evidentemente di mira, in riferimento a tali ipotesi, il fine della uniformità delle decisioni e stabilisce quindi che non vi siano, nello stesso procedimento, interventi di Camere diverse.

Senonché una lettura pedissequa di questa e di altre disposizioni potrebbe portare alla conclusione che il fine appena accennato sia stato perseguito con eccessivo zelo, fino a determinare conseguenze suscettibili addirittura di recare pregiudizio alla applicazione di principi costituzionali di non secondaria importanza.

Si allude in particolare, ad alcuni riferimenti testuali, peraltro non univoci, dai quali potrebbe desumersi che le deliberazioni parlamentari relative alle esimenti debbano riguardare, oltre che il Presidente del Consiglio e i ministri, anche gli altri soggetti che siano eventualmente concorsi in un reato ministeriale. Nei confronti dei coimputati

delle Camere la pronuncia sulle esimenti terrebbe quindi luogo della decisione sull'autorizzazione a procedere prevista dal secondo comma, prima parte, dell'articolo 68 della Costituzione. Sicché potrebbe verificarsi — per effetto delle norme sulla competenza poc'anzi ricordate — che decisioni riguardanti i membri di una Camera, non investiti di funzioni ministeriali, si trovino ad essere assunte dall'altro ramo del Parlamento.

La possibilità che in ordine ai coimputati parlamentari abbia a deliberare una Camera diversa da quella di appartenenza sembra poi essere esplicitamente prospettata dalla disposizione dell'articolo 10, comma 1, in tema di autorizzazione all'esecuzione dei provvedimenti restrittivi. Stabilisce difatti la citata norma che non solo il Presidente del Consiglio e i ministri, ma altresì gli altri inquisiti che siano membri del Parlamento « non possono essere sottoposti a misure limitative della libertà personale, a intercettazioni telefoniche o sequestro o violazione di corrispondenza ovvero a perquisizioni personali o domiciliari senza l'autorizzazione della Camera competente ai sensi dell'articolo 5 ». Autorizzazione che deve intervenire, ai sensi del successivo comma 3, entro quindici giorni dalla richiesta.

Fatti salvi i rilievi formulati nel paragrafo che precede a proposito della fissazione di termini ordinatori, e sottolineata, inoltre, l'improprietà del riferimento alla violazione di corrispondenza, che forma apposito oggetto di una previsione incriminatrice, preme qui soprattutto evidenziare i motivi per i quali occorre — anche distaccandosi, talora, dalla letterale formulazione del testo normativo — non ritenere applicabile nei confronti dei soggetti indicati come concorrenti la disciplina relativa all'autorizzazione al procedimento dettata dalla legge costituzionale; ed occorre altresì — distaccandosi dalla letterale formulazione del testo normativo — tenere distinto dal regime riguardante i ministri quello concernente i coimputati membri delle Camere in materia di autorizzazione all'esecuzione delle misure limitative della libertà personale.

L'orientamento favorevole alla applicazione anche nei confronti dei concorrenti delle norme che contemplano l'autorizzazione al procedimento si fonda, oltre che sugli incerti riferimenti testuali ai quali s'è accennato, su esigenze di parità di trattamento connesse alla descritta natura sostanziale di pronunce sull'esistenza di cause di liceità che è propria delle deliberazioni delle Camere. Esigenze che — come

si è detto — avrebbero potuto indurre il legislatore costituzionale a qualificare i c.d. parametri della deliberazione parlamentare come circostanze esimenti riferite, in via generale, a tutte le fattispecie di reato; ma che non possono essere tuttavia invocate in cospetto di una diversa scelta legislativa, caratterizzata dalla configurazione della autorizzazione al procedimento come prerogativa, ossia come istituto per definizione dotato di contenuto derogatorio. Non sembra pertanto possibile né applicare in via analogica, né interpretare estensivamente le relative norme, atteso che il fine della disciplina derogatoria è soltanto quello di tutelare l'esercizio della funzione di governo in virtù del suo rilievo costituzionale.

Per quel che concerne, in particolare, i concorrenti membri delle Camere, si devono inoltre valutare le conseguenze che deriverebbero dalla mancata applicazione nei loro confronti della garanzia dell'autorizzazione al procedimento prevista dal secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione. Appare superfluo sottolineare, in proposito, che le fattispecie in esame non possono essere in alcun modo assimilate a quelle, di cui si è detto in precedenza, relative al concorso di membri del Parlamento nei reati presidenziali previsti dall'articolo 90 della Costituzione. Questi ultimi — e non anche i reati ministeriali — sono difatti perseguiti esclusivamente in sede parlamentare fino alla messa in stato d'accusa: per cui soltanto in relazione ad essi può affermarsi che non sono necessarie cautele preventive nei confronti dei rischi di persecutorietà del procedimento.

Ciò posto, deve recisamente escludersi che la tutela delle funzioni parlamentari possa essere comunque assicurata, sostituendo, per i coimputati membri delle Camere, l'autorizzazione a procedere disciplinata dall'articolo 68 della Costituzione con la pronuncia sulle circostanze esimenti prevista dall'articolo 9 della legge costituzionale. Come si è già avuto modo di illustrare, da tale pronuncia esulano difatti completamente il carattere di atto politico ed il contenuto di valutazione discrezionale che sono invece propri della decisione sull'immunità contemplata nel citato articolo 68 della Costituzione. Sicché si darebbe luogo ad una ingiustificata disparità di trattamento, qualora l'applicazione di tale immunità potesse venir meno in presenza di un elemento del tutto estrinseco, quale il concorso del parlamentare nel fatto commesso dal ministro nell'esercizio delle sue funzioni.

Quanto, poi, alla descritta eventualità che le decisioni relative ai coimputati membri delle Camere siano assunte da un ramo del Parlamento diverso da quello di appartenenza, è da dire che essa equivarrebbe, palesemente, ad una totale vanificazione delle più essenziali prerogative degli organi legislativi.

Una siffatta prospettiva appare particolarmente inquietante per ciò che attiene alle autorizzazioni all'esecuzione delle misure restrittive, in quanto, come si è già rilevato, sulla base di una interpretazione pedissequa del citato articolo 10 della legge costituzionale potrebbero darsi lesioni dell'integrità del *plenum* assembleare non previamente consentite dalla Camera interessata. La prerogativa funzionale attribuita all'organo finirebbe quindi per trasformarsi in un privilegio personale dei suoi membri, tutelati nei confronti di provvedimenti pregiudizievoli a prescindere dalle valutazioni della Camera di cui fanno parte. E ciò, senza che possa peraltro derivarne alcun beneficio rispetto al perseguimento degli scopi propri della nuova disciplina, essendo affatto prive di qualsiasi incidenza, ai fini della tutela della funzione governativa, tutte le decisioni procedurali che riguardino eventuali concorrenti nel reato ministeriale ed essendo in particolare inconferente quale debba essere la Camera chiamata a deliberare sulle autorizzazioni all'esecuzione delle misure restrittive disposte a carico dei coimputati parlamentari.

Occorre inoltre considerare al riguardo che, qualora questi ultimi beneficiassero della tutela nei confronti dei provvedimenti limitativi della libertà personale in quanto concorrenti nel reato ministeriale, uguali guarentigie avrebbero dovuto essere apprestate anche in favore degli altri imputati a titolo di concorso. Il fatto che non si sia provveduto in tale senso dimostra, invero, che la ragione della tutela dei concorrenti parlamentari risiede soltanto nella loro qualità di membri delle Camere: per cui il fondamento della tutela medesima deve continuare a ricercarsi esclusivamente nell'articolo 68, secondo comma, della Costituzione.

Alla stregua di ineludibili ragioni di ordine sistematico, tale norma deve pertanto seguitare ad essere applicata nei riguardi dei coimputati membri del Parlamento, nell'attesa che una auspicabile riforma della criticata disposizione dell'articolo 10 della legge costituzionale possa valere a dirimere ogni residuo dubbio interpretativo in ordine alle autorizzazioni all'esecuzione delle misure restrittive; e che, per

quanto riguarda l'autorizzazione al procedimento, la legge ordinaria di attuazione chiarisca in termini espliciti la non estensibilità ai concorrenti della disciplina dettata dalla legge costituzionale per il Presidente del Consiglio e per i ministri.

6 - Sebbene sostanzialmente assimilabile — come s'è accennato — a una sentenza di proscioglimento per motivi di merito, la pronuncia parlamentare che riconosca l'esistenza di una delle esimenti di cui all'articolo 9 non può tuttavia produrre, nel procedimento penale, effetti formali diversi da quelli propri di una decisione di diniego dell'autorizzazione a procedere. In conseguenza di una pronuncia siffatta dovrà pertanto essere emanata da parte della competente autorità giudiziaria, a norma dell'articolo 15, quarto comma, del codice di procedura penale, sentenza di proscioglimento per motivi processuali. A differenza di quanto accade in relazione ai dinieghi dell'autorizzazione prevista dall'articolo 68 della Costituzione, l'azione penale non potrà peraltro essere nuovamente esercitata quando sia venuta meno la qualità che giustifica la tutela processuale, in quanto questa spetta — per espresso disposto dell'articolo 1 della legge costituzionale — al Presidente del Consiglio e ai ministri anche se cessati dalla carica, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni. Una volta negata l'autorizzazione, l'unica evenienza che potrebbe consentire al procedimento penale di proseguire il suo corso nei confronti di costoro è pertanto rappresentata dalla successiva concessione dell'autorizzazione medesima, a seguito di ripresentazione della richiesta sulla base di nuovi elementi di fatto.

Qualora la Camera competente non ravvisi invece l'esistenza delle esimenti e conceda quindi l'autorizzazione a procedere, deve — secondo quanto dispone l'articolo 9, comma 4 — rimettere gli atti al collegio « perché continui il procedimento secondo le norme vigenti ». Premesso che il richiamo alle norme vigenti non ha che la funzione, peraltro pleonastica, di esplicitare l'automatico adattamento del regime procedurale relativo ai reati ministeriali, nella fase successiva alla concessione dell'autorizzazione, a tutte le eventuali modificazioni del rito ordinario che dovessero intervenire in futuro, resta da spiegare il senso della previsione, che appare invero assai poco perspicua, secondo cui gli atti debbono essere trasmessi al collegio, e non invece al procuratore della Repubblica.

La riferita statuizione si palesa, in effetti, innanzi tutto contrastante con il ruolo di necessario tramite fra le Camere e il collegio che sembra attribuito da altre norme della stessa legge costituzionale al procuratore della Repubblica. Si allude, in particolare, alle disposizioni in base alle quali tale organo comunica l'avvenuta archiviazione alla Camera competente; rimette gli atti a quest'ultima qualora il collegio ritenga di non dover archiviare; ed è, infine, destinatario degli atti dei procedimenti pendenti trasmessi dalla Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa alla data dell'entrata in vigore della nuova normativa.

Nonché dare luogo all'incongruenza appena rilevata, la norma in esame suscita, poi, più che fondate perplessità interpretative, non apparendo chiaro se il collegio debba a sua volta limitarsi a trasmettere gli atti al pubblico ministero, senza espletare ulteriori funzioni processuali, ovvero sia investito del compito di svolgere ufficio di giudice nell'istruzione formale cui deve darsi corso. In attesa che anche in proposito ogni incertezza possa dissolversi in virtù del risolutivo intervento di una esplicita disciplina attuativa, occorre rilevare che la prima delle due soluzioni prospettate, oltre che essere la sola conciliabile con il futuro modello processuale disegnato dal nuovo codice di rito, si lascia altresì preferire alla stregua di una interpretazione non meramente letterale del testo normativo. Appare difatti certo più conforme alla *ratio legis* ricondurre il procedimento, una volta concessa l'autorizzazione, in tutto e per tutto nell'alveo delle regole comuni, escludendo quindi ogni attiva partecipazione ad esso di organi diversi da quelli previsti in via ordinaria.

7 - Un'ultima notazione critica deve infine dedicarsi alla disposizione transitoria intesa a disciplinare i procedimenti in corso alla data dell'entrata in vigore della legge costituzionale. La previsione normativa appare in effetti lacunosa e tutt'altro che univoca in quanto stabilisce che gli atti di tali procedimenti debbono essere trasmessi al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello territorialmente competente da parte della Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa.

Per quanto attiene ai procedimenti pendenti in sede parlamentare, la riferita statuizione presenta — come è palese — soltanto aspetti di improprietà formale, atteso che della trasmissione degli atti

avrebbe dovuto essere più correttamente investito il Parlamento in seduta comune — del quale la Commissione per i procedimenti d'accusa non è che una minore articolazione organica — e, per esso, il Presidente della Camera dei deputati.

Problemi interpretativi potrebbero sorgere invece, qualora vi fossero procedimenti pendenti dinanzi alla Corte costituzionale. In proposito, alcuni commentatori hanno ipotizzato che — l'obbligo di trasmettere all'autorità giudiziaria gli atti dei procedimenti in corso essendo contemplato soltanto nei confronti della Commissione parlamentare — la Corte costituzionale potrebbe ritenersene invece eccettuata e dunque proseguire nella celebrazione dei giudizi ad essa eventualmente già devoluti. Senonché nella legge costituzionale non è neppure formulata, per i procedimenti pendenti dinanzi alla Corte, una esplicita deroga al generale principio — riassunto nella celebre massima *tempus regit actum* — che governa la successione nel tempo delle leggi processuali. In ossequio a tale principio — ed alla necessità, da esso postulata, di dare immediata applicazione allo *ius superveniens* — sembra quindi d'uopo concludere che, una volta entrata in vigore la nuova disciplina, anche la Corte costituzionale sarebbe tenuta a conformarsi trasmettendo all'autorità giudiziaria competente gli atti degli eventuali procedimenti in corso. ⁽¹⁾.

Note

(1) L'applicabilità ai procedimenti in corso delle norme modificatrici della giurisdizione e della competenza — salva, s'intende, l'esistenza di espresse statuizioni in senso contrario — è affermata in termini netti ed univoci dalla costante giurisprudenza della Corte costituzionale. V., tra tutte, la sentenza n. 72 del 1976, nella quale la Corte rileva che, in mancanza di apposita disciplina transitoria, l'immediata applicazione del nuovo regime deve farsi discendere dagli articoli 10 e 11 delle preleggi, non potendosi ritenere contrastante con il principio del giudice naturale precostituito per legge il mutamento della competenza per i procedimenti in corso, purché sia effetto di norme generali.

Alessandro Massai

L'applicazione provvisoria degli accordi internazionali ed i poteri del Parlamento

1 - Premessa; 2 - L'applicazione provvisoria nel diritto internazionale; 3 - Il problema da esaminare: la compatibilità tra l'articolo 25 della Convenzione di Vienna e l'articolo 80 della Costituzione; 4 - La prassi parlamentare in materia di applicazione provvisoria: A) Tra indifferenza e contestazione, B) Il problema specifico degli accordi riguardanti la spedizione di militari all'estero, C) La reazione a fronte di tentativi di legalizzazione della applicazione provvisoria, D) L'atteggiamento del governo, E) Conclusioni: inesistenza di una prassi derogatoria all'articolo 80 della Costituzione; 5 - Le posizioni della dottrina; 6 - Esclusione della legittimità dell'esecuzione provvisoria nell'ordinamento italiano: A) Impossibilità di ammettere la vigenza dell'articolo 25 senza una previa valutazione della compatibilità con l'ordinamento costituzionale, B) Effettiva valutazione e conclusioni circa la sua incompatibilità; 7 - Ipotesi di soluzione per taluni problemi creati dal rispetto delle procedure dell'articolo 80 della Costituzione.

1 - *Premessa*

L'istituto dell'applicazione provvisoria previsto dall'articolo 25 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati⁽¹⁾, ha rilievo per due diversi ordinamenti: quello internazionale, rispetto al quale regola « in via provvisoria » i rapporti tra gli stati contraenti, e quello interno dei singoli stati in quanto afferisce alla sfera dei rapporti tra governo e Parlamento in materia di relazioni internazionali regolate da trattati.

Per la particolare occasione che ne è all'origine, il presente lavoro, dopo un breve paragrafo dedicato alla collocazione dell'istituto nel quadro del diritto internazionale vigente, si occuperà principalmente del secondo degli aspetti citati, ovvero dei rapporti tra gli organi costituzionali interni all'ordinamento italiano, al fine di verificare « se » ed eventualmente « come » l'applicazione provvisoria possa ritenersi compatibile con l'ordinamento costituzionale vigente.

2 - L'applicazione provvisoria nel diritto internazionale

Il significato della norma appare sufficientemente chiaro sia in base alla mera dizione testuale⁽²⁾, sia in base a quanto emerso dalle posizioni degli stati nel corso dei lavori preparatori. Suo presupposto fondamentale è che l'entrata in vigore a titolo definitivo di un accordo internazionale, sia esso bilaterale o multilaterale, può comportare (ed anzi generalmente comporta) un periodo di « attesa » dovuto principalmente a due fattori: l'eventuale necessità di attendere un certo numero di ratifiche (per gli accordi multilaterali); la necessità di attendere l'espletamento delle procedure interne agli ordinamenti di numerosi stati che condizionano a queste la possibilità della stipulazione definitiva di un accordo (sia bilaterale che multilaterale). I tempi di questa « attesa » possono però contrastare con l'opportunità e la necessità che alle previsioni dell'accordo venga data un'esecuzione rapida. Ecco quindi che il primo comma dell'articolo 25 concede alle parti (o ad alcune di esse) la possibilità di accordarsi affinché tra loro le disposizioni del trattato vengano eseguite immediatamente, ed a titolo provvisorio, in attesa dell'entrata in vigore definitiva. La facoltà di tale esecuzione provvisoria può essere inserita o nel trattato stesso (punto *a* del primo comma) o stabilito dagli stati contraenti che altrimenti ne convengono (punto *b*), ad esempio attraverso un protocollo, *ad hoc*.

Il momento terminale dell'esecuzione provvisoria è disciplinato dal secondo comma dell'articolo 25, il quale dispone che questa possa cessare: *a*) quando gli stati che applicano provvisoriamente l'accordo ne diventano parte a titolo definitivo; *b*) quando uno o più di tali stati notificano alle controparti la propria intenzione di non diventare parti dell'accordo che era applicato in via provvisoria.

Da parte della dottrina si è sottolineato come questa specifica disposizione dell'articolo 25 contribuisca a fare dell'applicazione provvisoria un « accordo non vincolante », e come la *ratio* di questa mancata sanzionabilità debba ricercarsi nella necessità di non imporre gravami di carattere internazionale ad un comportamento che, per taluni stati, può anche essere in contrasto con la ripartizione delle competenze interne in materia di stipulazione dei trattati, ovvero, in primo luogo, lesivo delle prerogative del Parlamento⁽³⁾.

Nessuna difficoltà ha sollevato il problema dell'ammissibilità dell'istituto nell'ordinamento internazionale, poiché è stato dimostrato

come un'ampia e costante prassi dei rapporti interstatuali abbia dato vita ad una consuetudine volta ad ammettere l'esecuzione provvisoria degli accordi nell'ambito di quegli stati che si dichiarassero disposti ad accettarla (4).

3 - Il problema da esaminare: la compatibilità tra articolo 25 della Convenzione di Vienna e articolo 80 della Costituzione

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, l'articolo 25 della Convenzione di Vienna viene ad interessare la procedura e le competenze che la Costituzione ha stabilito in materia di trattati.

Come si ricorderà, infatti, nell'attribuire al Capo dello Stato il potere/dovere di ratificare gli accordi internazionali con i quali lo Stato si obbliga nei confronti di altri soggetti internazionali (5), la Carta costituzionale ha operato tra essi una divisione in due grandi gruppi: da una parte quelli specificamente indicati *ex* articolo 80 (e che sono quelli di natura politica o che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni di territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi) per i quali tale ratifica deve essere previamente autorizzata dalle Camere attraverso una legge *ad hoc*; dall'altra quelli, individuati per esclusione, per i quali tale autorizzazione parlamentare non è necessaria.

Il problema dell'esecuzione provvisoria si pone quindi diversamente per gli accordi rientranti nel primo o nel secondo gruppo.

Per quelli del secondo gruppo, ovvero gli accordi non previsti dall'articolo 80, il rapporto Governo-Parlamento non viene in considerazione, in quanto le Camere non partecipano alla formazione della volontà dello Stato né sul piano internazionale (non deve essere deliberata alcuna ratifica), né (in linea generale) su quello interno (poiché se dovesse essere approvato un qualche atto legislativo di esecuzione dell'accordo si ricadrebbe in una delle fattispecie previste dall'art. 80)(6).

Per quelli del primo gruppo, invece, ovvero gli accordi previsti dall'articolo 80, l'eventuale applicazione provvisoria incide sulla ripartizione interna dei poteri tra Governo e Parlamento prevista dalla Costituzione, in quanto l'atto internazionale viene eseguito dal governo prima che si sia adempiuto alla ratifica per la quale è costituzionalmente prevista una preventiva delibera parlamentare.

È questo, quindi, l'argomento che maggiormente rileva ai fini del presente lavoro: determinare se esiste o meno un conflitto tra l'articolo 25 della Convenzione di Vienna ed il sistema previsto dall'articolo 80 Cost.; ovvero se la facoltà concessa all'esecutivo sul piano dei rapporti internazionali contrasti con i diritti ed i poteri che la Carta ha attribuito al Parlamento.

Il problema era stato sollevato anche nel corso dei lavori preparatori della Convenzione di Vienna allorché si era fatto notare come alcuni stati avessero disposizioni costituzionali che impedivano la stipulazione definitiva e soprattutto l'esecuzione di un accordo internazionale, se questo non era stato preventivamente approvato dall'organo legislativo e come quindi l'articolo 25 prevedesse un'ipotesi in contrasto con tale costruzione normativa⁽⁷⁾. Mentre l'ipotesi richiamata riguardava sicuramente anche l'ordinamento italiano, il rappresentante del nostro governo non si univa però a coloro che abbiamo visto sollevare la questione, aderendo invece alla posizione di chi sosteneva che il problema doveva risolversi avendo considerazione per il diverso ambito di operatività delle norme previste dall'articolo 25 e dai singoli ordinamenti nazionali⁽⁸⁾.

Come andremo di seguito a verificare, il problema sembra essere stato sentito assai più dai diretti protagonisti (parlamentari e membri del governo) che non dalla dottrina.

4 - *La prassi parlamentare italiana in materia di applicazione provvisoria*

Una rapida ricognizione della prassi, permetterà di delineare l'effettiva utilizzazione dell'istituto in esame allo scopo di accertare se si sia venuta formando una « consuetudine costituzionale » che, nei limiti ben stretti in cui potrebbe ammettersi⁽⁹⁾, abbia inciso sull'interpretazione dell'articolo 80 (ed in particolare sulla ripartizione di competenze tra Governo e Parlamento in materia di esecuzione dei trattati) nel senso di mitigarne la previsione relativa all'obbligo di un intervento parlamentare preventivo alla ratifica e quindi all'esecuzione di un accordo internazionale.

A) Tra indifferenza e contestazione

Nei primi venti anni circa di applicazione della Carta costituzionale sono stati numerosi i casi in cui il Parlamento è apparso sostanzialmente indifferente ed anzi neppure si è accorto dell'utilizzazione da

parte del governo della provvisoria esecuzione. È stato calcolato che nel periodo che va dal 1948 al 1968 su circa 1000 accordi bilaterali conclusi, 43 sono stati oggetto di esecuzione provvisoria ed a tale numero vanno aggiunti numerosi importanti accordi multilaterali che hanno segnato tappe fondamentali della politica estera nazionale⁽¹⁰⁾.

L'indifferenza delle Camere ha riguardato sia le molte occasioni in cui la clausola di esecuzione provvisoria era stata inserita all'interno dell'accordo⁽¹¹⁾ e quindi può essere sfuggita ad un esame che non sia stato più che approfondito; sia le altre occasioni (più rare ma presenti) per le quali il ricorso alla provvisoria esecuzione è addirittura indicato nel titolo dell'atto sottoposto a ratifica⁽¹²⁾.

Più di recente la segnalata « indifferenza » delle due Assemblee è preceduta invece dalla puntuale denuncia (da parte di rappresentanti sia dell'opposizione che della maggioranza) della violazione commessa dal governo.

Nel 1974 e nel 1979 dapprima esponenti dell'opposizione e poi anche della maggioranza⁽¹³⁾ segnalavano come la discussione parlamentare per l'autorizzazione alla ratifica di alcuni trattati multilaterali avvenisse a pochi mesi dalla data di scadenza degli stessi i quali, quindi, per oltre tre anni avevano prodotto i loro effetti nell'ordinamento interno senza mai essere sottoposti ad un esame parlamentare. Ciò rendeva vano il disposto dell'articolo 80 della Costituzione, e poneva le Camere nella condizione di non poter esercitare le prerogative ad esse assegnate in materia di relazioni internazionali regolate da accordi.

Nel 1985 da parte di un rappresentante dell'esposizione si era lamentato che la « ricorrente utilizzazione dell'esecuzione provvisoria può violare le stesse prerogative parlamentari », e come « in ossequio all'articolo 80 Cost. l'esecuzione provvisoria rimanga un fatto del tutto eccezionale e non una prassi normale » tale da svuotare completamente le citate prerogative⁽¹⁴⁾. Ancora nel 1985 un rappresentante della maggioranza si dichiarava contrario ad un accordo in materia finanziaria in quanto « esso non è rispettoso dell'articolo 80 Cost., prevedendo un'applicazione prima dell'autorizzazione parlamentare alla ratifica »⁽¹⁵⁾.

In entrambi i casi relatore di maggioranza e restanti forze parlamentari... non avevano niente da aggiungere, e gli accordi venivano approvati.

Solo assai di recente invece si è registrata una reazione unanime a fronte di un caso concreto. Nell'ottobre 1988 la Commissione affari costituzionali della Camera chiamata ad esprimere il parere (non vincolante) su di un accordo con l'Etiopia, su proposta dello stesso presidente votava un parere contrario poiché, pur avendo riconosciuto il governo la necessità dell'autorizzazione parlamentare *ex* articolo 80, pure « con la clausola della provvisoria esecuzione ha dato immediata applicazione ad un insieme di norme, sottraendosi per questa parte all'obbligo della previa autorizzazione parlamentare »⁽¹⁶⁾.

Nella legislatura in corso tra gli accordi presentati alle Camere per l'autorizzazione alla ratifica, altri tre contenevano disposizioni relative alla possibilità di una esecuzione provvisoria.

In particolare vanno segnalati i due casi riguardanti i cosiddetti accordi sui prodotti di base, in cui esiste una competenza a negoziare ripartita tra Comunità europea e singoli stati membri e che sono stati approvati senza alcuna contestazione⁽¹⁷⁾. Per le difficoltà (indubbiamente reali) che comporta la negoziazione di tali accordi con il cartello dei paesi esportatori, si giunge al momento in cui la dichiarazione nazionale di esecuzione provvisoria è condizione necessaria per la conclusione dell'accordo, che deve subentrare al precedente senza soluzione di continuità pena inaccettabili crisi dei mercati e dei prezzi. In questi casi, si è sostenuto, l'esecuzione provvisoria dell'accordo « è dovuta a cause del tutto estranee alla volontà dell'esecutivo italiano, ed è in definitiva sottratta al suo controllo »⁽¹⁸⁾.

Il terzo caso, ancora all'esame delle Camere è quello dell'accordo internazionale sul commercio del grano. Anche per questa edizione, che regola il periodo 1988-1991, al pari di quanto accaduto per quelle firmate nel 1971 e 1974, è infatti prevista la provvisoria esecuzione⁽¹⁹⁾.

B) Il problema specifico degli accordi riguardanti la spedizione di militari all'estero

Rilievo del tutto particolare è quello dell'utilizzazione del regime dell'applicazione provvisoria per accordi comportanti l'invio di corpi militari all'estero sia con compiti di interposizione armata (prima e seconda spedizione a Beirut,) sia con funzioni di osservatori (missione dei dragamine nel Sinai) o di sostegno tecnico non armato (dragamine nel Golfo di Suez)⁽²⁰⁾. I quattro accordi citati sono stati

caratterizzati da una procedura parlamentare sostanzialmente identica: alla loro firma da parte del governo ha fatto seguito un'esecuzione immediata che è stata preceduta solo da alcune riunioni delle Commissioni esteri e difesa delle due Camere chiamate a valutare l'opportunità politica degli impegni oggetto degli accordi. In tutti e quattro i casi l'esecuzione è iniziata (Sinai e Beirut seconda) o si è addirittura completata (Beirut prima e Golfo di Suez) prima che il Parlamento votasse la legge di autorizzazione alla ratifica e quindi all'esecuzione dell'accordo stesso

In tali occasioni l'atteggiamento delle Camere (i.e. delle forze politiche) è stato oltremodo « alterno »: nel primo e nell'ultimo caso, infatti, l'opposizione di sinistra, peraltro contraria al merito degli accordi, contestava la legittimità della procedura adottata, sostenendo che essa violava l'articolo 80 e la stessa ripartizione di competenze tra governo e Parlamento e arrivando anche, al Senato, ad abbandonare per protesta l'Aula in cui si svolgeva la seduta⁽²¹⁾. Nel secondo e terzo caso, per i quali le forze politiche erano concordi sul merito degli accordi, a fronte di un'utilizzazione della provvisoria esecuzione del tutto identica a quella di cui sopra, si registrava invece un sostanziale consenso anche sugli aspetti procedurali, con l'unica eccezione di un gruppo minore⁽²²⁾.

Questi casi dimostrano come in talune occasioni, anche per le forze di opposizione, il consenso sul merito dell'accordo faccia premio sull'interesse a difendere il rispetto del precetto costituzionale *ex* articolo 80, e questa consonanza tra giudizio di merito e giudizio sulla legalità della procedura adottata inficia nettamente le posizioni sia della maggioranza che dell'opposizione. Anche per queste occasioni comunque si può dire che non vi è stata acquiescenza all'utilizzazione della procedura della provvisoria esecuzione.

C) La reazione a fronte di tentativi di legalizzazione della applicazione provvisoria

A fronte di quanto visto circa l'atteggiamento del Parlamento nei casi di utilizzazione concreta dell'istituto della provvisoria esecuzione, una decisa difesa delle prerogative parlamentari in materia si registra nelle occasioni in cui le Camere sono state chiamate ad affrontare il problema generale ed astratto della « legittimità » della provvisoria

esecuzione in relazione a disegni di legge che ne prevedevano una qualche sorta di istituzionalizzazione.

In un primo caso, relativo alla stessa autorizzazione alla ratifica della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati era la sola opposizione a sostenere, sia in commissione che in Assemblea, il contrasto tra l'ordinamento costituzionale e l'articolo 25 della Convenzione, chiedendo ripetutamente l'apposizione di una riserva da parte del governo⁽²³⁾. In un secondo caso la reazione negativa veniva da tutte le forze politiche: allorché la Commissione affari costituzionali era chiamata ad esprimere il parere di costituzionalità su di un disegno di legge di iniziativa del Ministro degli affari esteri che intendeva istituire un fondo ed una procedura *ad hoc* per la partecipazione a « titolo provvisorio » agli accordi internazionali, era lo stesso presidente (di maggioranza) che si faceva sostenitore del parere negativo, provocando con ciò l'interruzione dell'*iter* del provvedimento che non veniva più esaminato dalla commissione di merito, né più ripresentato alle Camere⁽²⁴⁾.

In questa occasione quindi tutte le forze politiche si pronunciavano contro qualsiasi ipotesi di legalizzazione della provvisoria esecuzione, richiamandosi a quanto in materia previsto dall'articolo 80 della Costituzione.

D) L'atteggiamento del governo

L'atteggiamento assunto nel corso degli anni dall'esecutivo lascia invece presumere che da parte di questo, od almeno dell'apparato, si ritenga l'esecuzione provvisoria quale istituto legittimamente applicabile anche nell'ordinamento italiano, indipendentemente dall'approvazione della Convenzione di Vienna.

Esistono però due diverse sfumature di tale atteggiamento: la prima rivendica la piena e totale legittimità dell'utilizzo dell'esecuzione provvisoria; la seconda sembra porvi qualche limite, dichiarato o emergente dai fatti.

Come esempio della prima tendenza ricordiamo come in relazione alla già citata spedizione dei dragamine nel Sinai, il Ministro degli esteri *pro tempore* rivendicava esplicitamente la *totale legittimità* dell'istituto in esame, e del suo utilizzo da parte del governo, affermando, nel corso di un passaggio procedurale abbastanza contestato, che « se un'esecuzione anticipata dovesse rendersi necessaria il governo

deciderebbe nella sua autonoma responsabilità, considerata anche la prassi al riguardo esistente, e rispondendone politicamente al Parlamento » (25).

La seconda tendenza, che sembra evidenziare alcuni limiti cui il governo intende ancorare l'utilizzazione della provvisoria esecuzione, emerge in primo luogo da una dichiarazione del 1977 in cui il sottosegretario agli esteri motivava la legittimità del comportamento governativo affermando che « L'applicazione provvisoria di un trattato, soggetto ad autorizzazione parlamentare alla ratifica, non può che limitarsi — secondo il nostro ordinamento — a quegli adempimenti che siano propri del potere esecutivo, purché conformi a leggi in vigore, e che una manifestazione di volontà contraria alla ratifica da parte del Parlamento farebbe scattare il meccanismo di cui al citato articolo 25 della Convenzione di Vienna » (26).

In secondo luogo dal caso della seconda missione a Beirut, in cui l'invio di militari in servizio di leva obbligatorio era avvenuto solo a seguito della approvazione e pubblicazione della legge di autorizzazione alla ratifica e del connesso ordine di esecuzione, essendosi il governo limitato all'invio di « volontari » per tutto il periodo in cui l'accordo era stato oggetto di provvisoria esecuzione (27).

E) Conclusioni: inesistenza di una prassi derogatoria all'articolo 80

Riassumendo sinteticamente quanto emerge dalla prassi sin qui ricordata si possono svolgere alcune considerazioni.

a) Nonostante taluni casi di sostanziale indifferenza che avevano caratterizzato gli anni fino al 1970, e taluni episodi di acquiescenza che si sono riscontrati in alcune specifiche occasioni più recenti (missioni della forza multinazionale a Beirut), l'utilizzazione dell'istituto dell'applicazione provvisoria non ha mai incontrato il consenso esplicito delle Camere, ed anzi nei casi in cui il problema è stato affrontato sotto il profilo della ripartizione dei poteri tra governo e Parlamento, la negazione in via teorica della sua legittimità è stata sostenuta da tutte le forze politiche.

b) È tuttavia da sottolineare che il comportamento tenuto « di fatto » dalle forze politiche ha dimostrato come queste ritengano, in relazione a taluni casi concreti, che le obiezioni di legittimità costituzionale mosse alla pratica in oggetto possono essere superate in

ragione di considerazioni diverse, legate per lo più al merito del caso in esame. Sull'accoglimento in via generale ed astratta dell'istituto, tutte le forze politiche si sono pronunciate in senso contrario.

c) Il governo ha mostrato un comportamento sostanzialmente coerente nel ritenere l'applicazione provvisoria quale facoltà direttamente inerente ai propri poteri in materia di conduzione delle relazioni internazionali realizzate mediante accordo, pur con qualche limite riconosciuto. Ad un primo periodo in cui l'applicazione provvisoria veniva addirittura dichiarata apertamente ne è seguito uno in cui la pratica è stata utilizzata in maniera più discreta ma palese e con il riconoscimento di limiti e di ripartizioni di competenze; infine si è avuto un terzo periodo in cui si è palesemente dimostrata la insofferenza per le procedure previste dall'articolo 80 sia riguardo ad atti multilaterali sia riguardo ad accordi bilaterali sottoposti ad esecuzione immediata (o addirittura... anticipata) talvolta esaustiva dell'intero scopo dell'accordo. Questa prassi ha sempre riscontrato l'aperta, e talvolta eclatante opposizione di numerose forze politiche di minoranza, cui si sono aggiunti, in alcuni casi, anche rappresentanti della maggioranza schierati a difesa delle prerogative parlamentari.

d) Sulla base di queste considerazioni, e nei limiti ben stretti in cui potrebbe ammettersi nel nostro ordinamento una consuetudine *praeter constitutionem*, si può motivamente affermare che non si è formata nel sistema costituzionale italiano alcuna prassi consolidata riguardante l'ammissibilità dell'applicazione provvisoria, e quindi tale da porre un limite in tal senso a quanto disposto dall'articolo 80.

Pur in presenza di alcune manifestazioni dell'elemento « materiale » necessario alla sua esistenza, infatti, manca del tutto quello « soggettivo », costituito dalla convinzione generale e riconosciuta di porre in essere un comportamento legittimo. Elemento questo che caratterizza necessariamente la formazione di una norma consuetudinaria e che apparirebbe ancora più necessaria in un caso, come quello presente, di consuetudine *praeter* (se non addirittura *contra!*) *Constitutionem* ⁽²⁸⁾.

5 - Le posizioni della dottrina

Il problema della legittimità dell'applicazione provvisoria alla luce del vigente disegno costituzionale, non è stato valutato, se non in

maniera marginale sia dalla dottrina costituzionalista che da quella internazionalista, ed il giudizio offerto in materia dai singoli autori risente non poco della preferenza accordata da questi all'una od all'altra delle due posizioni cui si possono ricondurre le principali interpretazioni dell'articolo 80 della Costituzione in materia di rapporti tra governo e Parlamento riguardo agli accordi internazionali.

Riassumendo sinteticamente tali posizioni, la prima ritiene che il Parlamento debba essere considerato pienamente « compartecipe » del processo di formazione della volontà che porta alla stipulazione di un accordo impegnativo per lo stato sul piano internazionale. In questo senso quindi la legge di autorizzazione prevista dall'articolo 80 rappresenterebbe un elemento « costitutivo » del procedimento di formazione della volontà dello Stato, che non può né mancare né essere altrimenti eluso, pena la violazione della ripartizione interna sulla competenza a stipulare ⁽²⁹⁾.

La seconda posizione attribuisce invece alla volontà del Parlamento un ruolo « ineguale » rispetto a quello del governo, in ragione sia di una prassi che per lungo tempo è andata in tal senso, sia di un asserito « potere estero » insito nell'attività propria dell'esecutivo; in ragione di ciò l'autorizzazione del Parlamento alla ratifica viene considerata come momento di « controllo », ovvero « esterno », riguardo ad un atto (l'accordo internazionale) interpretato come già completo e potenzialmente produttivo di effetti, i quali possono realizzarsi talvolta anche in assenza della delibera parlamentare ⁽³⁰⁾.

Ciò premesso i sostenitori della prima tesi, ovvero della piena partecipazione del Parlamento, già negli anni '50, in base a considerazioni sistematiche ⁽³¹⁾, e poi alla metà degli anni '70 in relazione a numerosi casi concreti ⁽³²⁾ manifestavano « gravi perplessità » in ordine all'utilizzazione della clausola della provvisoria esecuzione, segnalandone la contrarietà con il quadro logico disegnato dalla Costituzione ⁽³³⁾ e gli effetti distorsivi che produce nell'ordinamento, sia in relazione alla lunghezza talvolta eccessiva del periodo di « provvisorietà » ⁽³⁴⁾ sia riguardo all'ipotesi che addirittura l'accordo potesse essere sottoposto al Parlamento avendo già espletato tutti i suoi effetti, senza alcun intervento da parte delle Camere, ciò che poi avverrà ad alcuni anni di distanza ⁽³⁵⁾.

Più tardi altri sostenitori di questa posizione, riprendevano l'argomento affermando che riguardo agli accordi previsti dall'articolo 80

della Costituzione l'esecuzione provvisoria doveva considerarsi « pratica costituzionalmente poco corretta » in quanto costituisce « un espediente con cui l'esecutivo elude e aggira precisi impegni costituzionali »⁽³⁶⁾. Più di recente è stato segnalato come l'ipotesi della mancata tempestiva conoscenza di taluni accordi da parte delle Camere, coniugata con la possibilità per il governo di procedere alla loro « esecuzione anticipata » producano effetti che « non possono ritenersi conformi ai principi ed alle norme del diritto interno in materia di atti pattizi delle relazioni internazionali della Repubblica »⁽³⁷⁾.

Il problema della legittimità della provvisoria esecuzione è stato invece ampiamente sottovalutato da parte dei sostenitori della seconda posizione, i quali, o non hanno trattato l'argomento, od hanno considerato, anche se non esplicitamente l'istituto quale parte integrante del potere estero dell'esecutivo, che secondo alcuni può, « senza uscire dalla legalità interna » esercitare « il fatto compiuto della messa in vigore provvisoria »⁽³⁸⁾.

Solo di recente in un'acuta riflessione originata da alcuni casi concreti⁽³⁹⁾ si è ricordato come la provvisoria esecuzione dei trattati sia espressamente prevista dall'articolo 25 della Convenzione di Vienna, e come questa Convenzione sia « rilevante » per l'ordinamento italiano « a doppio titolo »: in quanto immessa attraverso il procedimento ordinario dell'ordine di esecuzione seguente all'autorizzazione alla ratifica e come « riflesso » di norme consuetudinarie prese in considerazione dall'articolo 10, comma primo, Cost. ». Con ciò potendosi intendere, se si è ben compreso, che anche la norma sulla provvisoria esecuzione potrebbe considerarsi rilevante, appunto a « doppio titolo », per l'ordinamento italiano.

6 - *Esclusione della legittimità dell'esecuzione provvisoria nell'ordinamento italiano*

A) Impossibilità di ammettere la vigenza dell'articolo 25 senza una previa valutazione della compatibilità con l'ordinamento costituzionale

Secondo la tesi da ultimo richiamata nel paragrafo precedente, se la norma dell'articolo 25 si considera di origine consuetudinaria allora essa può ritenersi immessa nell'ordinamento *ex* articolo 10, comma

primo, Cost.; se invece essa è considerata di origine convenzionale, allora l'adattamento si ritiene avvenuto con l'ordine di esecuzione seguente all'autorizzazione alla ratifica della Convenzione di Vienna.

Se ciò è indubbiamente corretto sul piano procedurale, resta comunque da risolvere, a mio parere, il problema generale riguardante la compatibilità tra norme internazionali immesse e disposizioni costituzionali vigenti; ovvero resta da accertare se sia sufficiente che lo strumento con cui si opera l'immissione sia adeguato e corretto o se invece sia necessario verificare anche l'assenza di contrasto sostanziale tra norme immesse e disposizioni costituzionali.

Il problema va posto diversamente in relazione alle norme di diritto internazionale generale (cioè consuetudinario) ed a quelle convenzionali (cioè create mediante accordo).

Aa) L'articolo 25 come norma consuetudinaria

Per quanto riguarda l'adattamento del diritto interno al diritto internazionale generale previsto dall'articolo 10, primo comma, numerosa e qualificata dottrina ha sostenuto⁽⁴⁰⁾ che le norme immesse, siano esse considerate di rango ordinario o di valore « rinforzato », non possono comunque essere in contrasto con le disposizioni costituzionali⁽⁴¹⁾; anche coloro che arrivano ad attribuire a tali norme rango costituzionale sostengono comunque che le stesse non possono contrastare con i principi fondamentali dell'ordinamento individuati dal testo della Carta costituzionale⁽⁴²⁾.

Tant'è che taluni, considerato risolto il problema sostanziale, si sono preoccupati di individuare, per gli aspetti procedurali, quali forme di garanzia avrebbero potuto meglio assicurare la prevalenza delle norme costituzionali su quelle di adattamento *ex* articolo 10⁽⁴³⁾.

Ma quand'anche del valore di questa unanime dottrina si volesse dubitare, resta certo che nello stesso senso si è mossa uniformemente la giurisprudenza, sia costituzionale che di merito, riconoscendo ripetutamente, ma in particolare con due sentenze della Corte costituzionale, sia che le norme immesse *ex* articolo 10, primo comma, non possono essere in contrasto con la Costituzione; sia, in particolare, che per quelle venute ad esistenza codificata dopo l'entrata in vigore della Carta il sistema di adattamento stabilito dall'articolo 10 non può « in alcun modo consentire la violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento »⁽⁴⁴⁾. Tant'è che si è parlato della individuazione

di una sorta di « limite di ordine pubblico costituzionale destinato a valere nei confronti delle norme di diritto internazionale generale »⁽⁴⁵⁾.

Se quindi si accoglie la tesi per cui le norme di adattamento del diritto interno al diritto internazionale generale non possono prescindere dal rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, allora appare evidente che anche qualificando la norma sull'esecuzione provvisoria come di origine consuetudinaria, ovvero parte di quel diritto internazionale generale richiamato dall'articolo 10, primo comma, essa non può trovare accoglimento nel nostro ordinamento senza una previa valutazione della sua compatibilità con le norme costituzionali.

Ab) L'articolo 25 come norma convenzionale

Resta da verificare se invece, considerando la norma dell'articolo 25 di origine convenzionale, e quindi da immettere *ex* procedimento ordinario o con ordine di esecuzione, tale valutazione possa non avvenire. Prescindiamo dal fatto che la giurisprudenza richiamata ha ripetutamente parificato le convenzioni di codificazione del diritto internazionale (quale appunto la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati) alle norme di diritto internazionale generale, poiché altrimenti la soluzione sarebbe già immediatamente quella di cui sopra. E consideriamo invece che il procedimento sia da valutare solo in quanto adattamento ad un trattato. Orbene giurisprudenza e dottrina riconoscono concordemente che tale adattamento può avvenire con norme di rango costituzionale, legislativo ordinario o regolamentare, in relazione a quanto è disposto sul piano interno riguardo alla materia oggetto dell'accordo. La Convenzione di Vienna, in cui è contenuta la richiamata norma sull'esecuzione provvisoria, è stata ratificata ed eseguita con legge ordinaria e quindi le sue disposizioni hanno nel nostro ordinamento tale valore. Quand'anche, in base al principio di specialità se ne volesse riconoscere uno superiore, sarebbe sempre un valore « rinforzato », ma solo rispetto alla legge posteriore eventualmente contrastante, ed in nessun caso si potrebbe ad esse riconoscere un valore superiore, e meno che mai un valore « derogatorio » o tacitamente modificativo di disposizioni costituzionali. In quest'ultimo senso è orientata sia la dottrina sia la giurisprudenza⁽⁴⁶⁾.

Certo quando si volesse ben sarebbe possibile modificare la Costituzione in relazione ad un impegno derivante da un accordo interna-

zionale; ma ciò dovrebbe accadere con le forme proprie e tipiche del procedimento di revisione costituzionale, ovvero adottando il procedimento aggravato *ex* articolo 137 Costituzione, unico modo per procedere ad una corretta modifica del testo vigente ⁽⁴⁷⁾.

Nella fattispecie al nostro esame, appare quindi impossibile ipotizzare che alle norme della Convenzione di Vienna (ed in particolare all'art. 25) che sono state immesse con legge ordinaria, possa riconoscersi un valore derogatorio o di modifica del testo costituzionale, ed in particolare dell'articolo 80.

Riassumendo, appare allora difficile da giustificare il fatto che, a fronte delle « garanzie » che circondano il processo « interno » di revisione, il costituente abbia voluto ammettere ipotesi di deroga quali quelle che sarebbero costituite dall'accennata interpretazione dell'immissione sia *ex* articolo 10, primo comma, per le norme consuetudinarie, sia *ex* procedimento di rinvio per le norme pattizie.

Per questi motivi, a mio parere, è impossibile accogliere l'ipotesi della vigenza interna dell'articolo 25 della Convenzione di Vienna, sulla base degli strumenti di immissione, senza valutare il problema della legittimità sostanziale della norma alla luce delle disposizioni costituzionali vigenti.

B) Effettiva valutazione e conclusioni circa la sua incompatibilità

Utilizzando per tale indagine i canoni tradizionali dell'interpretazione, è necessario in primo luogo accertare se la provvisoria esecuzione è in contrasto con il significato letterale dell'articolo 80. Per far ciò ricordiamo le varie ipotesi cui può dar vita la sua adozione nei riguardi del rapporto governo-Parlamento. La prima ipotesi riguarda i casi in cui l'applicazione provvisoria è solo parzialmente esecutiva del trattato cui si riferisce, sia in senso temporale (ovvero esecuzione di tutte le norme per un tempo limitato) sia in senso sostanziale (ovvero esecuzione di una parte soltanto delle norme per un tempo più o meno prolungato); la seconda riguarda il caso in cui l'applicazione provvisoria determina invece l'esecuzione totale di un accordo, e quindi rende giuridicamente inutile la successiva fase della ratifica e della eventuale autorizzazione parlamentare di questa ⁽⁴⁸⁾.

In entrambe le ipotesi considerate si realizza una « sottrazione » di competenze dall'organo legislativo a favore di quello esecutivo;

mentre nella prima ipotesi tale sottrazione è « parziale » (in senso temporale o materiale) nella seconda essa è totale; in pratica attraverso l'utilizzazione della norma *ex* articolo 25 Convenzione di Vienna l'esecutivo potrebbe eseguire gli obblighi di un trattato sia parzialmente, sia totalmente (ed in questo secondo caso quindi realizzarne interamente lo scopo), senza dover sottostare al vaglio dell'approvazione parlamentare, la quale può intervenire, in taluni casi, come quelli sopra ricordati degli accordi sul grano o per le spedizioni militari, quando anche un'eventuale diniego di autorizzazione non avrebbe più alcun senso. Entrambe le ipotesi, ma in particolare la seconda, equivalgono ad un « fatto compiuto » produttivo di effetti (positivi o negativi) non più recuperabili. Orbene poiché è proprio questo l'effetto cui si oppone esplicitamente l'articolo 80 della Costituzione nella sua formulazione letterale, l'esecuzione provvisoria deve considerarsi incompatibile con la lettera dell'articolo.

Passando adesso all'interpretazione sulla base dei lavori preparatori, può essere opportuno accertare se la lettera dell'articolo 80 interpreta correttamente la volontà del costituente. Al riguardo, senza andare a ripercorrere in questa sede quanto altri autori hanno già appurato, è da ricordare solo come l'intendimento del costituente fosse oltremodo « garantista » per quanto riguarda il rapporto tra governo e Parlamento in materia di accordi internazionali, richiedendosi da parte di molti l'intervento delle Camere sia riguardo a « tutti » gli accordi stipulati, sia riguardo a fasi del trattato diverse dalla sola stipulazione, quali la denuncia ed il recesso ⁽⁴⁹⁾.

Se le proposte citate non vennero approvate, a seguito di una procedura criticabile, resta invece da sottolineare come il testo uscito dalla citata Commissione e poi approvato dall'Assemblea costituente, sia frutto di quell'intendimento garantista e partecipativo che aveva connotato i lavori di preparazione e studio, ed il successivo dibattito in sottocommissione.

In questo senso quindi la dizione dell'articolo 80 rispecchia fedelmente l'intento del costituente e, caso mai, ne fornisce una interpretazione restrittiva rispetto a quelle che potevano considerarsi le intenzioni originarie. Non può dimenticarsi infatti come proprio da una serie di decisioni non ratificate dalle Camere fossero nati i travagliati anni che avevano, infine, condotto alla Repubblica. Anche sot-

to questo profilo, quindi, l'articolo 25 appare confliggente con l'articolo 80.

Le considerazioni sin qui espresse trovano poi il supporto di quanto emerge dall'interpretazione storico-sistemica del testo costituzionale. Dal punto di vista storico il passaggio dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana ha registrato infatti l'introduzione dell'articolo 80 che detta una procedura « speciale » per la ratifica di cinque categorie di accordi, restando invece il regime degli altri sostanzialmente immutato e quindi non rafforzato rispetto allo Statuto. Ebbene è proprio dalla specialità di questa norma introdotta *ex novo* che deve farsi derivare la sua inderogabilità: mentre il regime generale riguardante i trattati non è definito dalla Costituzione, e rimane quindi quello della quasi totale libertà goduta dall'esecutivo, per certi e precisati accordi si è ritenuto opportuno dettare una restrizione specifica e determinata.

Dal punto di vista sistematico la volontà del costituente rispetto agli accordi previsti dall'articolo 80 si è concretizzata in una norma che restringe il campo di azione dell'esecutivo, a favore di quello parlamentare, individuando un nuovo equilibrio tra i due organi, che non può essere interpretato in maniera riduttiva o come passibile di deroghe « ordinarie ». Se è ancora da valutare l'ipotesi che talune violazioni possano essere sanate in via di eccezione quando determinate da ragioni di straordinaria necessità e urgenza (e tenuto conto dei limiti che regolano tali fattispecie come fonti di produzione normativa), ciò che certo non può ammettersi è il tentativo di legittimare una deroga permanente, giustificata con un'interpretazione particolare della norma, che verrebbe ad alterare il quadro della ripartizione dei poteri tra governo e Parlamento.

In base a quanto sin qui esposto, quindi l'esecuzione provvisoria contrasta certamente, a mio parere con l'articolo 80 Cost. nella sua attuale formulazione, e le Camere vengono private dell'esercizio di un loro diritto quando ad essa si faccia ricorso, esplicitamente o di fatto, e sia per un periodo limitato, sia allorché la « provvisorietà » riguardi tutta la sua vigenza, o comunque comporti la sua totale esecuzione.

Questa posizione sembra trovare conforto nella più recente giurisprudenza costituzionale, la quale, pur esaminando un problema ben diverso, ha affermato che « l'autorizzazione alla ratifica, secondo gli

articoli 80 e 87, ottavo comma, Cost., deve emanare dal Parlamento prima che il trattato sia ratificato » e dunque logicamente prima che esso entri in vigore, o comunque produca effetti per il nostro ordinamento ⁽⁵⁰⁾.

7 - Ipotesi di soluzione per taluni problemi creati dal rispetto delle procedure previste dall'articolo 80 della Costituzione

Se la tesi qui esposta è corretta, restano da valutare due problemi: a) quale valore possa attribuirsi all'approvazione che le Camere riservano ugualmente agli accordi che siano stati o siano oggetto di provvisoria esecuzione ⁽⁵¹⁾; b) come far fronte agli effettivi ritardi indotti dal sistema oggi vigente.

a) Per quanto riguarda il primo problema, senza addentrarsi nel merito della ammissibilità o meno di una « sanatoria » nella materia in esame ⁽⁵²⁾ è però possibile escludere *ab initio* che il voto positivo abbia un certo valore, ovvero quello di una « legalizzazione giuridica », anche se tacita, della provvisoria esecuzione. Come abbiamo visto nell'illustrazione della prassi, infatti dopo un primo periodo di indifferenza, le forze politiche sono oggi « coscienti » dell'illegittimità dell'istituto, ed in molteplici occasioni non hanno mancato di farla valere. Il voto favorevole sull'autorizzazione alla ratifica di un accordo sottoposto ad esecuzione provvisoria, è quindi in primo luogo un voto sul « contenuto » dell'accordo, non sulla procedura che si è seguita per la sua conclusione. Conseguenza prima di tale voto è quella di non far attivare il principio della « responsabilità politica » del governo nei confronti del Parlamento, sistema che prima di ogni altro sanzionerebbe l'illegittimità del comportamento tenuto ⁽⁵³⁾. Da ciò deriva di fatto una « sanatoria » dell'illegittimità commessa, che va interpretata però come essenzialmente politica. In pratica è la maggioranza che decide di non interrompere, anche in presenza della violazione commessa, il rapporto fiduciario con il governo, risolvendo così, a proprio danno, il contenzioso che sul singolo caso, si sarebbe prodotto nel rapporto tra gli organi.

Ma se questo vale, appunto, sul piano dei rapporti tra gli organi costituzionali, non può valere, invece, per quanto riguarda la posizione giuridica dei singoli privati nei confronti dello Stato. Nel senso che la lesione di eventuali diritti od interessi ed il danno subito

a causa della provvisoria esecuzione di un accordo internazionale operato in assenza di previa autorizzazione alla ratifica, ben potrebbe, a mio avviso, essere fatto valere nelle sedi competenti, sino a richiedere, se necessario, sia la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'atto di esecuzione dell'accordo quando questo abbia sanato *a posteriori* l'irregolarità commessa, sia la messa in stato di accusa dei ministri eventualmente responsabili, quando la illegittimità perpetrata con l'esecuzione provvisoria abbia portato o alla violazione di una norma penale o, in ipotesi, alla commissione di un reato politico⁽⁵⁴⁾.

Per quanto riguarda la prima ipotesi, la Corte, come si è visto, ha già avuto modo di pronunciarsi affermando l'incostituzionalità di atti interni non rispettosi del « contenuto precettivo » dell'articolo 80 Cost., ovvero esecutivi di accordi mancanti della debita autorizzazione alla ratifica⁽⁵⁵⁾. Per quanto riguarda la seconda ipotesi essa è, per ora, solo tale.

b) Se l'illegittimità della provvisoria esecuzione nell'ordinamento italiano può ritenersi sufficientemente motivata da quanto sopra detto, ciò non toglie che il rigido rispetto delle procedure attualmente previste dall'articolo 80 Cost. determini effettivamente tempi procedurali incompressibili, che in talune occasioni risultano incompatibili con la necessità o l'opportunità di compiere certi atti sul piano internazionale, come dimostra quanto sopra ricordato in relazione a talune missioni militari all'estero, od alla partecipazione italiana ad alcuni accordi multilaterali.

Si constata dunque l'incapacità dell'articolo 80 di regolare al meglio i rapporti governo-Parlamento in relazione a talune esigenze sopravvenute e non considerate ai tempi della redazione dell'articolo.

La strada da percorrere per ovviare a questa insufficienza però, non è, a mio parere, quella di una modifica tacita dell'ordinamento vigente operata attraverso una interpretazione « evolutiva » dell'articolo 80, che porti ad accogliere l'istituto della provvisoria esecuzione, bensì quella di una modifica formale della Costituzione, attuata secondo le modalità da essa stessa stabilite.

Ritengo infatti che sarebbe errato dal punto di vista sistematico, e rischioso dal punto di vista politico, introdurre tacitamente nell'ordinamento procedure che assicurino surrettiziamente all'esecutivo una prevalenza nel settore al nostro esame, a danno della volontà emergente dalle Camere. Numerosi casi, anche recenti, hanno dimo-

strato come in vari settori della politica estera non possa in alcun modo « presumersi » l'esistenza di una maggioranza, né delegare quindi al governo i pieni poteri. L'esistenza di questa maggioranza, se si vuole anche diversa da quella di governo, deve essere verificata in Parlamento, dove l'esecutivo deve procurarsi il consenso necessario ad impegnare sul piano internazionale la volontà dello Stato nel suo insieme. Se è vero che le procedure attuali, almeno per quanto riguarda i trattati, sono tardigrade, si può procedere sicuramente ad una modifica, ma la loro violazione attraverso la provvisoria esecuzione ha la duplice negativa conseguenza di alterare la ripartizione dei poteri e di non assicurare che venga accertata l'esistenza di una maggioranza a sostegno delle azioni già intraprese.

La Commissione per le riforme istituzionali, pur tra le incertezze e le prudenze di talune forze politiche, aveva affrontato la materia, giungendo ad una proposta di modifica dell'articolo 80 che si collocava nella giusta direzione, pur senza accogliere il principio della provvisoria esecuzione, e quindi mantenendo intatte le prerogative del Parlamento⁽⁵⁶⁾. Si tratta, a mio parere, di recuperare quanto di positivo era stato fatto, e di procedere speditamente all'introduzione di un sistema sostitutivo dell'articolo 80 che assicuri contemporaneamente la massima rapidità e certezza di azione all'esecutivo, ed il massimo di partecipazione tempestiva ed influente al Parlamento. Se per quanto riguarda le decisioni non collegate ad accordi internazionali si è provveduto spesso con solleciti dibattiti su mozioni, introdotti anche a modifica di calendari già stabiliti⁽⁵⁷⁾, per quanto riguarda i trattati occorre rifarsi, a mio parere, alla procedura, adottata in Gran Bretagna, della *Ponsomby Rule* ed in base alla quale gli accordi vengono presentati al Parlamento non appena conclusi e vengono considerati approvati se entro un tempo determinato (e breve) non ne è stato richiesto un loro esame⁽⁵⁸⁾.

In conclusione, mentre sul piano politico la prassi ci mostra come il Parlamento *pro bono pacis* abbia sovente mancato di sanzionare la violazione dei suoi diritti in relazione a singoli episodi, pur difendoli invece da tentativi di sottrazione di più vasta portata; sul piano più strettamente giuridico appare impossibile giustificare con il ricorso ad una norma internazionale (art. 25 Conv. di Vienna) immessa nell'ordinamento con rango sub-costituzionale, una prassi di deroga ad una norma interna di rango costituzionale.

Note

(1) La Convenzione è stata adottata a Vienna il 23 maggio 1969. L'Italia vi ha aderito con la legge 12.2.1974, n. 112, in *G.U.* 30.4.1974, suppl.

(2) Recita l'art. 25 nella versione francese (che fa fede insieme a quella inglese):

Application à titre provisoire

1. Un traité ou une partie d'un traité s'applique à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur;

a) si le traité lui-même en dispose ainsi; ou

b) si les Etats ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus d'une autre manière.

2. A moins que le traité n'en dispose autrement ou que les Etats ayant participé à la négociation n'en soient convenus autrement, l'application à titre provisoire d'un traité ou d'une partie d'un traité à l'égard d'un Etat notifié aux autres Etats entre lesquels le traité, est appliqué provisoirement son intention de ne pas devenir partie au traité.

(3) Si veda per tutti P. PICONE, *L'applicazione in via provvisoria degli accordi internazionali*, Napoli, 1973, pp. 181-190.

(4) Nel valutare il testo originariamente presentato dall'International Law Committee (lo si veda in 61 *AJIL*, 1967, p. 333) dove si riconosceva la necessità di regolamentare « a practice which occurs with some frequency today », si erano inizialmente dichiarati contrari all'inserimento dell'articolo nella Convenzione gli Stati Uniti, la Repubblica di Corea e la Repubblica del Vietnam (A) CONF 39/C 1/L. 154 e Add. 1). Durante i lavori della Commission du droit international dedicati all'argomento, Waldock (Rapporteur special) aveva affermato che l'articolo in oggetto « a été adopté pour tenir compte d'une pratique à laquelle les Etats ont recours assez souvent à l'époque actuelle », nello stesso senso Jimenez de Arechaga (*Annuaire de la Commission du droit international*, 1965, I, p. 117, part. 72 e 76).

(5) Sulla posizione del Presidente della Repubblica rispetto all'autorizzazione alla ratifica, S. LABRIOLA, « Principi costituzionali, ordinamento e prassi nella disciplina della autorizzazione legislativa alla ratifica dei trattati internazionali », in *RDIPP*, 1982, pp. 217-221.

(6) Si ricorda solo che in base alla L. 11.12.1984, n. 839 (*G.U.* n. 345 del 17.12.84) recante « Norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e nella Gazzetta Ufficiale » le Camere devono comunque essere informate della stipulazione di questi accordi. La legge dispone infatti all'art. 1

lett. f) che si pubblichino in *Gazzetta* nel testo integrale « gli accordi ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni internazionali, *ivi compresi quelli in forma semplificata* », e che non siano già stati pubblicati in quanto ratificati con legge o con altro atto inserito in *G.U.* Sulla materia si vedano G. GAJA, « Fonti atipiche di notizie sui trattati che interessano l'Italia », in *Rivista di diritto internazionale*, 1967, p. 337 ss., T. TREVES, « L'informazione sulla politica estera dell'Italia: il caso dei trattati internazionali », in *Studi in onore di G. Balladore Pallieri*, Milano, 1978, vol. II, p. 614 ss.; da ultimo, e con ampi riferimenti, S. LABRIOLA, « La pubblicazione degli atti normativi e la circolazione delle notizie sulle relazioni internazionali della Repubblica Italiana », in *RDIPP* 1985, p. 234 ss.

(7) A sollevare per primo alcuni rilievi circa la accennata compatibilità tra norma internazionale in corso di approvazione e proprio ordinamento costituzionale fu il rappresentante del Guatemala. (*Conférence des Nations Unies sur les Droits des Traités, Documents Officiels, Deuxième Session, Seances Plenaires*, p. 42). A tale intervento si ricollegavano successivamente i rappresentanti di Grecia (*Ibid.* p. 44), Uruguay (*Ibid.* p. 45), El Salvador (*Ibid.* p. 46), che sottolineavano, per i rispettivi ordinamenti, il problema di cui si è fatto cenno.

(8) Era il rappresentante del Canada a far notare come niente nell'articolo in questione obbligasse uno Stato ad accettare la clausola ivi contenuta se per il suo ordinamento costituzionale non risultava possibile procedere ad un'applicazione provvisoria (Conferenza ult. cit., p. 44, par. 80). Nello stesso senso il rappresentante italiano (*Ibid.* p. 45, par. 84).

(9) Sui motivi che potrebbero ammettere il formarsi di una simile consuetudine proprio in relazione agli articoli 80 e 87 della Costituzione si veda MONACO, « La ratifica dei trattati internazionali nel quadro costituzionale », in *Rivista di diritto internazionale*, 1968, p. 641 ss., in particolare pp. 661-663; *contra* con motivazioni che appaiono assai più convincenti, S. LABRIOLA, « Principi costituzionali... », cit., pp. 243-345.

(10) Il calcolo relativo ai trattati bilaterali per il periodo considerato è stato effettuato da PICONE, *L'Applicazione...*, cit., p. 7, sulla base degli accordi citati da GIULIANO-LANFRANCHI-TREVES, *Corpo-indice degli accordi bilaterali in vigore tra l'Italia e gli Stati Esteri*, Milano, 1968. Tra gli accordi multilaterali citando solo i più importanti si possono ricordare l'Accordo generale sulle tariffe e il commercio (GATT) dal 30.10.1947, in *G.U.* n. 130 del 9.6.1950, suppl.; l'Accordo costitutivo dell'Organizzazione europea di cooperazione economica (OECE) del 16.4.1948 in *G.U.* 21.8.1948, suppl.; l'Accordo istitutivo dell'Unione europea dei pagamenti del 19.9.1950 ratificato con legge 29.10.1952, n. 1991 pubblicata in *G.U.* 17.12.1952; l'Accordo monetario europeo del 5.8.1955, ratificato con L. 1.7.1961, n. 987, in *G.U.* 4.10.1961, n. 248.

(11) Utilizzando il già citato GIULIANO, *Corpo-indice* ed il M.A.E. *Repertorio degli accordi bilaterali tra l'Italia e gli altri stati* aggiornato al 1975, per il periodo 1948-1968 si sono individuati 24 accordi con le caratteristiche citate nel testo. Molti di questi riguardano la materia della cittadinanza ed i diritti e le procedure connesse, altri la materia commerciale, altri i trasporti aerei.

(12) Per il periodo 1950-1967 sono ben sette i casi in cui l'applicazione provvisoria di un accordo veniva esplicitamente indicata nel titolo stesso dell'atto e nel disegno di legge di autorizzazione alla ratifica: Ratifica ed esecuzione dell'*Accordo internazionale di pagamenti e di compensazioni tra i paesi europei e del Protocollo per l'applicazione provvisoria dell'Accordo suddetto*, firmati a Parigi il 16 ottobre 1948; Approvazione ed esecuzione dell'*Accordo relativo alla applicazione provvisoria* dei progetti di Convenzioni internazionali doganali sul turismo, sui veicoli stradali, commerciali e sul trasporto internazionale delle merci su strada; Ratifica ed esecuzione dell'*Accordo internazionale per la creazione di una Unione europea di pagamenti e del Protocollo concernente la sua applicazione provvisoria*; Ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale all'*Accordo relativo all'applicazione provvisoria dei progetti* di Convenzioni internazionali sul turismo sui veicoli stradali commerciali e sul trasporto internazionale delle merci su strada, firmato a Ginevra il 28 novembre 1952; Ratifica ed esecuzione dell'*Accordo monetario europeo ed esecuzione del Protocollo d'applicazione provvisoria dell'Accordo stesso*, firmati a Parigi il 5 agosto 1955»; Ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale n. 3 che apporta emendamenti all'*Accordo monetario europeo ed al Protocollo di applicazione provvisoria dell'Accordo stesso* del 5 agosto 1955, firmato a Parigi il 15 gennaio 1960; Ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale n. 4 che apporta emendamenti all'*accordo monetario europeo e al Protocollo di applicazione provvisoria dell'accordo stesso* del 5 agosto 1955, firmato a Parigi il 12 dicembre 1961.

(13) Si trattava in entrambi i casi della Convenzione internazionale sul commercio del grano: nella prima occasione di quella firmata a Washington il 29.3.1971 e la cui discussione per l'autorizzazione alla ratifica avveniva il 23.3.1974 presso la Camera, registrando un intervento critico dell'on. Cardia (PCI) (Atti parlamentari Camera, *Discussioni*, VI leg., 27.9.1974, p. 13917); nella seconda di quella firmata sempre a Washington il 25.3.1975 e che veniva discussa alla Camera il 20.7.1977; in tale seduta alle ulteriori proteste del deputato Cardia, che richiamava quanto da lui stesso già sostenuto tre anni prima, si univano quelle dello stesso presidente della Commissione affari esteri della Camera che sosteneva come « l'istituto dell'applicazione provvisoria... non può assolutamente incidere sul dettato costituzionale, sicché allo stesso si può legittimamente fare ricorso solo in casi strettamente limitati o quando ricorrano particolari ed eccezionali necessità » (Atti parlamentari Camera, *Bollettino*, VII leg., 20.7.1977, p. 13).

(14) Dichiarazioni del deputato Barbera (PCI), Atti parlamentari Camera, *Discussioni*, IX leg., 27.3.1985, pp. 61-62.

(15) Dichiarazione del deputato Ferrari Marte (PSI), Atti parlamentari Camera, *Bollettino*, IX leg., 19.4.1985, p. 5.

(16) Posizione espressa dal presidente della Commissione Labriola, ed approvata da tutti i gruppi, (Atti parlamentari Camera, *Bollettino*, X leg., 5.10.1988, p. 20).

(17) Si tratta dell'accordo internazionale sul cacao, adottato a Ginevra il 25 luglio 1986 e ratificato con legge 19.7.88, n. 313 (G.U. 4.8.88, n. 182, suppl. ord.)

che prevedeva l'applicazione provvisoria all'art. 69; e dell'Accordo internazionale del 1987 sulla gomma naturale, adottato a Ginevra il 20.3.1987, ratificato con L. 25.7.1988, n. 187 in *G.U.* n. 182 del 6.8.1988 e che prevedeva l'applicazione provvisoria all'art. 59.

(18) L. FERRARI-BRAVO, « Alcune riflessioni sui rapporti tra diritto costituzionale e diritto internazionale in tema di stipulazione dei trattati », in *Studi in onore di Roberto Ago*, Milano, 1987, p. 273 e ss., giustifica l'utilizzazione della provvisoria esecuzione.

(19) Si tratta della Convenzione sul commercio del grano 1986 e della Convenzione 1986 sull'aiuto alimentare aperte alla firma a New York dal 1.5.1986 al 30.6.1986 e non ancora ratificate.

(20) Bisogna tenere distinto da questi casi l'invio del 18° Gruppo navale italiano nel Golfo Persico, avvenuto nel settembre 1987 in base ad una decisione unilaterale del governo e non a seguito di accordi con altri stati.

(21) Il primo caso era costituito dalla spedizione nel Sinai dei tre cacciamine destinati a far parte della MFO prevista dagli accordi di Camp David. Nella primavera del 1982 in previsione dell'accordo già citato tra il nostro Governo ed il direttore della forza multinazionale e di osservatori per il Sinai che prevedeva il dislocamento di tre cacciamine in funzione di pattugliamento degli stretti di Tiran, alcune unità navali italiane muovevano da La Spezia verso Messina e dirette a Suez, senza che il Parlamento fosse stato in alcun modo informato di quanto si andava realizzando. Non appena avutane notizia alcune forze politiche dichiararono la loro contrarietà, fondata, oltre che su ragioni di opportunità politica, su considerazioni di ordine giuridico inerenti la necessità di un integrale rispetto delle norme previste dall'art. 80 in materia di procedura per la ratifica dei trattati. Una nota della Presidenza del gruppo comunista della Camera precisava che la decisione di far partire un primo contingente della marina « è stata assunta dal Governo senza la preventiva autorizzazione del Parlamento, cui il Governo non ha consentito neppure la conoscenza degli strumenti internazionali su cui l'iniziativa si fonda ». Ad essa seguiva una immediata richiesta di convocazione delle Commissioni esteri, davanti alle quali i gruppi della sinistra ribadivano le loro critiche relative agli aspetti procedurali della partecipazione italiana, affermando che l'eventuale voto di un documento « in nessun caso potrebbe essere considerato strumento idoneo ad autorizzare l'esecuzione di un accordo internazionale ». Inoltre « la circostanza che la maggioranza intenda giungere alla votazione di una risoluzione — il cui contenuto verrebbe ad anticipare, in termini di decisione politica, l'atto di ratifica — crea disagio e insuperabili riserve di ordine regolamentare e costituzionale »... « per ciò che concerne la sostanziale, se non formale, violazione della riserva di Assemblea » e delle norme disposte dall'art. 80 della Costituzione. Davanti alla decisione della maggioranza di porre comunque in votazione una mozione sulla materia, i senatori della sinistra abbandonavano l'Aula per non « avallare una procedura arbitraria » neppure con un voto contrario (*Atti parlamentari Senato*, VIII leg., 19.3.1982, n. 14 e ss.). Da notare invece che alla Camera dei deputati era stata presentata una risoluzione in Commissione a firma della maggioranza (n. 7-181 del 9.3.1982) che invi-

tava il governo: « a dare seguito agli opportuni adempimenti per la definizione, sotto il profilo giuridico ed operativo, di un contributo dell'Italia a tale forza di pace »; ed a finalizzare a tale scopo le opportune intese che, dati i tempi brevi intercorrenti dal previsto inizio dell'attività della forza, *potranno trovare applicazione provvisoria nell'attesa dell'avvio della prescritta procedura parlamentare.*

La risoluzione in questione, che non è mai stata discussa, dimostra come fosse avvertita la netta differenza tra esecuzione provvisoria e procedura ordinaria, seppure della prima si ritenesse legittima l'ammissibilità.

Il quarto caso di spedizione all'estero è quello che si realizza nell'estate 1984 in relazione alla richiesta del governo egiziano di un aiuto per lo sminamento del Golfo di Suez.

Le Commissioni riunite esteri e difesa della Camera e Senato si riuniscono il 31 agosto per ascoltare comunicazioni del governo sull'eventualità della partecipazione italiana a tale aiuto (Atti parlamentari Camera, *Bollettino*, IX leg., 31 agosto 1984, pp. 4-23; Senato, *ibidem*, pp. 2-19). In tale sede l'eventuale partecipazione italiana viene auspicata dal Ministro degli esteri in quanto « rispondente » ad una situazione di emergenza sia in ragione di « motivi di urgenza... a titolo di temporaneo pronto soccorso »; in relazione a tale obiettivo viene riproposta la procedura adottata, non senza contrasti, per la missione in Sinai ed a Beirut, ed i due casi, che non dovevano costituire « precedente », vengono invece invocati come tali. Il governo, infatti, « chiede il preventivo orientamento del Parlamento, espresso eventualmente anche nella formula, *largamente recepita nella nostra prassi*, di dibattito, di indirizzo senza voto », (Spadolini, Ministro della difesa, Atti parlamentari Camera, ult. cit.). L'accordo in forma di scambio di lettere viene sottoscritto alcuni giorni più tardi (Roma, 25 agosto - Il Cairo 28 agosto), ed il relativo disegno di legge di autorizzazione alla ratifica è presentato al Senato l'8 settembre, quando già i dragamine italiani sono all'opera nelle acque egiziane (Atto Senato, n. 927, IX leg.). Il voto favorevole del Senato è del 13 settembre 1984 (Atti parlamentari Senato, *Discussioni*, IX leg., 13.9.1984, pp. 5-19). A pochi giorni dall'ordine di rientro impartito dal Ministro alle nostre navi, il relatore per il d.d.l. di ratifica al Senato, Ferrara, sente il dovere di precisare che « Benché l'operazione della Marina militare italiana nel Mar Rosso sia ormai prossima alla conclusione, la ratifica degli accordi intervenuti tra il governo italiano e la Repubblica araba d'Egitto non si configura come una sanatoria... » (Atti, *ibidem*, p. 5).

(22) Si tratta dei due accordi conclusi con il governo libanese per l'invio a Beirut di alcuni contingenti militari in funzione di interposizione armata. La prima missione, operata nel quadro della cosiddetta FMN Beirut 1, ha luogo dal 24 agosto al 13 settembre 1982, era oggetto di uno scambio di lettere del 18-19 agosto 1982 presentate al Senato come Atto 2031, VIII leg. il 4 settembre successivo, ovvero quando già l'azione era in corso da dieci giorni. L'esame aveva inizio a partire dal 29 settembre con il parere della Commissione affari costituzionali (Atti parlamentari Senato, VIII leg., *Bollettino*, 29.9.1982). Il primo voto, si registrava il 19 ottobre successivo sia presso la Commissione affari esteri (Atti, cit., 19.10.1983) sia in Assemblea (Atti, cit., *Discussioni*, 19.10.1983); trasmesso alla Camera era approvato definitivamente il 22.12.1982; si veda la legge 29.12.1982, n. 969 in *Gazzetta Ufficiale* dell'8.1.1983, n. 7, Suppl. n. 1.

I primi componenti della FMN 2 arrivavano a Beirut il 26 settembre, ovvero tre giorni prima della stessa sottoscrizione dell'accordo (29 settembre)); il disegno di legge di ratifica era presentato al Senato il 16 ottobre ed approvato il 19; trasmesso alla Camera era votato definitivamente il 22.12.1982 (si veda la legge 29.12.1982, n. 970 in *Gazzetta Ufficiale*, 8.1.1983, n. 7, Suppl. n. 1).

Rispetto a queste due occasioni merita di essere sottolineata l'assenza di una contestazione procedurale di intensità simile a quella registrata nel caso dell'accordo per la FMO per il Sinai, salvo quello del deputato Ciccio Messere, che riguardo alla provvisoria esecuzione afferma: « Credo che l'articolo 80 della Costituzione non la consenta e che occasionalmente essa possa essere consentita per accordi di natura particolare, specifica, ma sicuramente non per accordi che coinvolgono il nostro paese in operazioni di tipo militare... Ritengo che in presenza di esse non sia assolutamente ammissibile una esecuzione provvisoria di tali accordi ».

(²³) Nel corso del dibattito parlamentare per l'autorizzazione alla ratifica della Convenzione il problema della legittimità dell'esecuzione provvisoria nell'ordinamento italiano veniva sollevato in riferimento all'immissione nello stesso di quanto disposto dal già illustrato art. 25 della Convenzione. In sede di Commissione affari esteri il deputato Cardia rilevava come il governo italiano all'atto della firma della Convenzione non avesse fatto esplicito richiamo (magari attraverso l'apposizione di una riserva) a quanto disposto dall'art. 80 della Costituzione in materia di competenza a stipulare e di prerogative del Parlamento. (*Atti Camera, Bollettino*, VI leg., 19.10.73, pp. 4-5). L'argomento era ripreso nel dibattito in Assemblea, dove, dopo alcune precisazioni incongrue del governo e del relatore, ancora il deputato Cardia affermava esplicitamente che la sua parte politica riteneva non si potesse applicare in Italia « la norma dell'art. 25 della Convenzione », e chiedeva o l'apposizione di un'apposita riserva in sede di deposito delle ratifiche, ovvero « un'assicurazione del governo che intende interpretare correttamente la Carta costituzionale ed astenersi da ogni atto e comportamento che in qualche modo attenui il dettato solenne e rigoroso dell'art. 80 della Costituzione (*Ibid.*, 7.11.1983, *Disc.* pp. 5-7).

(²⁴) Traendo motivo da una particolare categoria di trattati multilaterali rispetto ai quali pareva opportuno poter assumere subito le relative obbligazioni finanziarie, il Ministro degli esteri presentava un disegno di legge intitolato « Finanziamento della partecipazione italiana all'applicazione provvisoria degli accordi internazionali » (Atto Camera n. 1110, IX leg., 11.1.1984) che riproduce un atto, n. 2994 già decaduto nella precedente legislatura con il quale veniva istituito un fondo ed elaborata una procedura *ad hoc*, applicabile però a tutti i trattati e non solo a quella categoria che stava all'origine della proposta. Chiamata ad esprimere il proprio parere di costituzionalità, la Commissione affari costituzionali della Camera si esprimeva in senso ampiamente negativo, su proposta dello stesso suo Presidente per il quale: « Il disegno di legge comporta in tal senso una doppia lesione delle prerogative delle Camere in primo luogo in quanto propone che si possa procedere all'applicazione degli accordi indipendentemente dall'autorizzazione parlamentare alla ratifica dei medesimi e, in secondo luogo, in quanto si chiede in via generale una autorizzazione a disporre dei mezzi finanziari necessari per l'applicazione degli accordi, venendosi così a realizzare un definitivo

spostamento di competenze dal Parlamento al governo per quanto attiene alla materia in questione ».

La posizione in questione era condivisa in pieno sia dall'opposizione che da rappresentanti della maggioranza, per uno dei quali « in realtà il problema che si pone è quello della legittimità della clausola con cui lo Stato si impegna a dare esecuzione degli accordi internazionali prima ancora della loro ratifica » (Atti parlamentari Camera, *Bollettino*, IX leg., 8.3.1984, pp. 6-7). A seguito di tali posizioni e del voto contrario che la Commissione esprimeva il disegno di legge non veniva più preso in considerazione dalla commissione di merito.

(²⁵) Il ministro Colombo si pronunciava in tal senso al Senato, Atti, VIII leg., Senato, *Boll.*, 19.3.1982, p. 14. Da notare come solo quattro giorni dopo, un comunicato della Presidenza del Consiglio contraddicesse apertamente quanto affermato dal Ministro circa il valore del voto della Commissione, allorché affermava testualmente: « Il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri, on. Colombo, e preso atto dell'indirizzo formatosi in sede parlamentare presso le Commissioni esteri e difesa del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, ha autorizzato l'esecuzione provvisoria dell'Accordo per la partecipazione italiana alla Forza multinazionale e degli osservatori per il Sinai ».

Ancora nella linea di una rivendicazione completa, qualche mese dopo, in sede di dibattito per l'autorizzazione alla ratifica, il Ministro degli affari esteri, ribadiva la propria posizione, affermando che « Quando il Parlamento decide sull'accordo... approva o non approva l'applicazione provvisoria che il governo ha inteso dare sulla base di una prassi che è ormai riconosciuta dal diritto internazionale » (Atti Senato, *Discussioni*, VIII leg., 19.10.1982, p. 26172).

(²⁶) Era il sottosegretario Radi che si sforzava con tale dichiarazione di tranquillizzare sia l'opposizione che il presidente della Commissione esteri che aveva sollevato dubbi circa la legittimità della procedura utilizzata, ed allo stesso tempo precisava come l'esecutivo si ripromettesse di ricorrere il meno possibile all'istituto in questione (Atti Camera, *Discussioni*, VII leg., 11.10.1977, p. 11123).

(²⁷) E cioè il periodo 26 agosto - 29 dicembre 1982. Data, quest'ultima, della pubblicazione in *G.U.* della legge di autorizzazione alla ratifica.

(²⁸) Per un approccio improntato essenzialmente allo spirito del realismo nell'evoluzione del diritto anche in materia costituzionale: ESPOSITO, « Consuetudine » (dir. cost.) in *Enciclopedia del diritto*, IX, 1961, p. 473; per la più specifica applicazione al problema del rapporto Governo-Parlamento in materia di trattati: MONACO, « La ratifica », cit., p. 453 ss. Contrario alla ammissibilità di consuetudine *praeter o contra* Costituzione anche LABRIOLA, « Principi costituzionali », cit., p. 243. Ugualmente contraria alla modifica della Costituzione attraverso la consuetudine, GIULIANO-LANFRANCHI-TREVES, *Diritto internazionale*, Milano, 1983, p. 671.

(²⁹) In questo senso, specificando quanto già detto dal MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 1484, si veda riassuntivamente CASSESE, « Commento all'art. 80, Cost. », in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, Roma, 1979, p. 150 ss.; CALAMITA, « Parlamento e politica estera,

aspetti problematici dell'applicazione dell'art. 80 della Costituzione italiana », in *Scritti in onore di L. Basso*, 1979, p. 336; FRANCHINI, « I poteri del governo nella conclusione degli accordi internazionali », in *R.T.D.P.*, 1980, p. 26 e ss.

(³⁰) In tal senso si vedano LEISNER, « La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri », in *R.T.D.P.*, 1960, p. 342 ss.; MONACO, « La ratifica », cit., p. 641 ess., in parte a pp. 660-667; GIULIANO-LANFRANCHI-TREVES, *Diritto internazionale*, cit., pp. 663-665.

(³¹) Si veda M. MIELE, *La Costituzione italiana ed il diritto internazionale*, Milano, 1951, pp. 56-57.

(³²) In questo senso, in relazione alla prassi che si è citata *supra* ai punti a) e b) del paragrafo 4, si veda F. LATTANZI, « Parlamento e accordi internazionali », in *Il Parlamento, Quaderni di Democrazia e Diritto*, n. 2, 1976, p. 230.

(³³) R. CORTESE, « Gli accordi internazionali in forma semplificata nel diritto italiano », in *R.T.D.P.*, n. 1, 1977, p. 85.

(³⁴) Ad esempio l'accordo Italo-Tunisino del 20.8.1971 sulla delimitazione della piattaforma continentale, che autorizzava i due governi a procedere allo sfruttamento delle zone comprese nell'accordo sin dalla firma dello stesso e la cui ratifica con legge è stata effettuata ben sette anni dopo (L. 3.6.1978, n. 347, in *G.U.* 10.7.1978, n. 191).

(³⁵) Ipotesi poi effettivamente verificatasi con gli accordi riguardanti sia la prima spedizione a Beirut sopra citata, sia l'invio dei dragamine nel Golfo di Suez, e per i quali l'autorizzazione alla ratifica interviene quando i militari sono già rientrati in patria: in pratica in questi due casi il Parlamento è chiamato a votare un atto che è già totalmente eseguito.

(³⁶) CASSESE, « Commento », cit., p. 189.

(³⁷) Considerazioni svolte da LABRIOLA, « La pubblicazione », cit., p. 247 in margine al problema della pubblicità e pubblicazione degli accordi internazionali in Italia.

(³⁸) In questo senso LEISNER, « La funzione », cit., pp. 371-372. Anche il MONACO, « I trattati internazionali e la nuova Costituzione » in *Rassegna del diritto pubblico*, 1949, p. 205, in particolare pp. 213-214, sostiene l'ammissibilità della provvisoria esecuzione nel nostro ordinamento. Da notare che anche l'autore del principale lavoro italiano dedicato all'argomento non si pone il problema della legittimità o meno dell'istituto all'interno dell'ordinamento, limitandosi a rilevare « le forme con cui questo viene attivato ». (Si veda PICONE, *op. cit.*, pp. 67-68).

(³⁹) FERRARI-BRAVO, « Alcune riflessioni », cit., pp. 276-277, che prende spunto da casi affrontati come Capo del contenzioso diplomatico del M.A.E., oltre che come professore di diritto internazionale, per proporre alcune letture « diverse » di

alcuni aspetti della nostra Costituzione, tra cui, appunto, quello relativo dell'art. 80 in relazione alla provvisoria esecuzione

(40) Con l'eccezione, peraltro del QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968, p. 63 (e della sua scuola) sostenitore della teoria volta ad assicurare al diritto internazionale che sia immediatamente applicabile una prevalenza costante su quello interno.

(41) SOCINI, *L'adeguamento degli ordinamenti statuali al diritto internazionale*, Milano, 1954, p. 105; ESPOSITO, « Costituzione, leggi di revisione costituzionale ed altre leggi costituzionali » in *Scritti Iemolo III*, Milano, 1963, p. 209; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 1484; CASSESE, « Commento all'art. 10 Cost. », in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. Branca, Roma, Bologna, 1975, p. 502.

(42) In questo senso per tutti, e con ampio dettaglio di motivazioni, LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento, dall'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, 1961, pp. 267-294; CASSESE, ult. cit., p. 502. CONFORTI, *Lezioni di diritto internazionale*, Napoli, 1982, pp. 229-230.

(43) Propende per un intervento della Corte costituzionale SORRENTINO, *Corte Costituzionale e Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, Milano, 1976, p. 56 ss.; ritengono sufficiente l'azione del giudice ordinario invece PERASSI, « La Costituzione italiana e l'ordinamento internazionale », in *Scritti giuridici*, Milano, 1958, vol. I, ss.; A. BERNARDINI, « Diritto Internazionale Generale e ordinamento interno », in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1961, p. 1474 ss.; ESPOSITO, ult. cit., p. 209 ss.

(44) Il principio è statuito espressamente dalla sentenza n. 48 del 12.6.1979, la quale ricorda come il sistema previsto dall'art. 10 operi « in un sistema costituzionale che ha i suoi cardini nella sovranità popolare e nella rigidità della Costituzione ». Nella precedente sentenza n. 96 del 27.6.1973, il principio in oggetto era invece desumibile dall'argomentazione logica con cui la Corte costituzionale motivava il proprio dispositivo.

Il CONFORTI, *Lezioni*, cit., p. 230, critica l'impostazione della Corte, basata su un differente regime delle consuetudini a seconda della loro preesistenza o meno rispetto alla Costituzione.

(45) SICO, « La posizione spettante alle norme di adattamento al diritto internazionale nella valutazione del giudice italiano », in *Comunicazioni e studi*, vol. XVI, 1980, p. 303 ss.; in particolare p. 328.

(46) Per tutti LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento*, cit., p. 229; più di recente SICO, « La posizione », cit., p. 335-345 per una ampia rassegna anche della giurisprudenza; CONFORTI, *Lezioni*, cit., p. 236.

(47) Si ricorda come tale procedura sia stata utilizzata in relazione alla ratifica ed all'esecuzione della Convenzione sulla repressione del genocidio (legge costituzionale 21.6.1967, n. 1 in G.U. 3.7.1967, n. 164).

(48) Per citare alcuni esempi si ricordino la prima spedizione della Forza italiana di interposizione a Beirut nell'agosto 1982, la cui missione ebbe fine a metà settembre e la cui ratifica venne autorizzata nel dicembre successivo, e gli accordi sul grano del 1971 e del 1974 già citati più volte ed anch'essi ratificati a pochi giorni dalla loro scadenza.

(49) Per un'analisi dettagliata dei lavori sia in seno all'Assemblea costituente, sia al Ministero per la Costituente, si rinvia a CASSESE, « Il contributo degli internazionalisti ai lavori del Ministero della Costituente », in *Rivista di diritto internazionale*, 1978, n. 1-2, p. 47 ss.; per i testi FALZONE-PALERMO-COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1976.

(50) La sentenza, di cui è stato relatore La Pergola, è la n. 295 del 19.12.84, cui si rinvia, in particolare per il punto 6. In materia si veda CATALDI, « In tema di rapporti tra autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione del trattato », in *Rivista di diritto internazionale*, 1985, n. 3, p. 520 ss.

(51) La differente « funzione » che possono assumere leggi di « approvazione » successive, a seconda che l'accordo cui si riferiscono sia già entrato o meno in vigore è illustrata da STARACE, « L'approvazione dei trattati da parte del Parlamento », in *Rivista*, 1977, p. 394 e poi da CATALDI, « In tema di... », cit., p. 520, in part. p. 539.

(52) Sostiene l'illegittimità del concetto stesso di « sanatoria » il CASSESE, « Commento all'art. 80 », cit., p. 168, per il quale questo comportamento delle Camere non dovrebbe comunque trovare spazio nel nostro ordinamento. Nello stesso senso S. LABRIOLA, « Principi costituzionali », cit., p. 239, il quale ritiene che una legge ordinaria non può in alcun caso assumere un valore formale tale da « sanare » la violazione di una procedura sancita da norma costituzionale (nella fattispecie l'art. 80). In favore delle ipotesi in questione, in virtù del formarsi di una consuetudine costituzionale in deroga agli artt. 80 e 87, MONACO, « La ratifica », cit., p. 677. Possibilista secondo il caso GIULIANO-LANFRANCHI-TREVES, *Diritto internazionale*, cit., p. 674. Per l'inapplicabilità nel nostro ordinamento di una sanatoria quale *Bill of indemnity*, FRANCHINI, « I poteri del governo... », cit., pp. 42-49.

(53) In dottrina oltre ad ammettersi il sindacato di legittimità costituzionale, e quello in « sede di giudizio sul conflitto di attribuzione tra Parlamento e governo » (FRANCHINI, « I poteri del governo », cit., p. 64), si è ipotizzata anche la possibilità di un giudizio della Corte in relazione ad eventuali reati ministeriali; questi sarebbero costituiti dall'atteggiamento del governo o di singoli suoi ministri (nelle fattispecie quello degli esteri) che attraverso la violazione dell'art. 80 Cost. (esecuzione provvisoria prolungata o stipulazione in forma semplificata in materia prevista dall'art. citato) intenda sottrarre al vaglio parlamentare un qualche accordo internazionale. (Ancora FRANCHINI, *op. cit.*, p. 65, in sede di commento a quanto avvenuto in relazione all'accordo italo-statunitense, mai pubblicato, sulla base della Maddalena).

(54) Sul punto si vedano le argomentazioni ed i richiami di A. BERNARDINI, « La funzione del Parlamento italiano nella conclusione di accordi internazionali », in *La Comunità internazionale*, 1979, n. 4, p. 577 ss.; cit., p. 65, il quale in relazione agli accordi in forma semplificata, che peraltro vengano eseguiti dal governo senza intervento del Parlamento al pari di quanto accade per quelli eseguiti in via provvisoria, sostiene che il « reato ministeriale » potrebbe concretarsi in un « delitto politico », ovvero nella violazione dell'obbligo di sottoporre alle Camere un determinato accordo proprio per evitare il giudizio su di esso del Parlamento, e, in particolare, dell'opposizione.

(55) Ancora la sentenza della Corte costituzionale n. 295, richiamando la necessità che l'autorizzazione alla ratifica sia « previa » rispetto all'entrata in vigore del trattato cui si riferisce, dichiarava la illegittimità costituzionale della norma con cui si dava esecuzione interna ed un accordo che non era stato sottoposto alla procedura disposta dall'art. 80. Per il commento ancora CATALDI, « In tema... », cit., p. 540.

(56) Al termine dei propri lavori la Commissione per le riforme istituzionali approvava un nuovo testo dell'art. 80 che accoglieva due delle innovazioni più ardite tra quelle ipotizzate. Da una parte infatti stabiliva il principio che nessun accordo poteva essere neppure sottoscritto senza il parere delle Camere (par. 1), dall'altra che questo poteva essere espresso, in linea generale, anche nella forma del « silenzio-assenso », da intendersi concesso una volta passati 15 giorni dalla presentazione dell'accordo alle Camere. Restava invece obbligatoria l'approvazione con legge dei trattati che importavano variazioni al territorio, oneri alle finanze, modificazioni di legge, o che erano relativi all'assunzione di obblighi militari (par. 3). Al pari delle altre proposte, anche questa attende ancora di essere sottoposta alle Camere. Per un commento ai lavori della Commissione con specifico riferimento all'argomento al nostro esame, si veda G. CIAURRO, « Il controllo parlamentare sugli accordi internazionali nelle proposte della Commissione Bozzi », in *Affari Sociali Internazionali*, 1985, n. 4, p. 219 ss.

(57) Sui problemi sollevati dalle modifiche dei calendari e programmi già stabiliti, nonché sugli aspetti della programmazione in generale si veda: MARRA, « La programmazione dei lavori parlamentari », in *Città e Regione*, 1980, n. 4, pp. 54-60; FRANCESCHI, « La riforma del regolamento della Camera: una nuova tappa », in *Quaderni Costituzionali*, 1983, p. 559 ss.

(58) L'ipotesi dell'introduzione del silenzio-assenso prende spunto dalla cosiddetta *Ponsomby rule*: in Gran Bretagna a partire dal 1924 il governo per prassi presenta alle Camere il testo dei trattati conclusi e che necessitano di un atto interno di esecuzione o di finanziamento. Se entro un periodo di 21 giorni le Camere non hanno espresso parere negativo, o non hanno espresso alcun parere, si intende che il Parlamento abbia concordato con l'opportunità di procedere alla ratifica. In materia: MC NAIR, *Law of treaties*, London, 1964, p. 99; JENNINGS, *Cabinet Government*, London, 1961, p. 487; CALAMIA, « Parlamento e politica estera », cit., p. 236. Da ultimo FERRARI-BRAVO, *Alcune riflessioni*, cit., p. 285, che pure sembrerebbe limitare l'applicazione ai soli accordi previsti dall'art. 80.

Maria Rita Palanza

Problemi dell'organizzazione del tempo nel procedimento legislativo ()*

I - Premessa; II - Procedimento legislativo e regolazione del tempo nella Costituzione; III - L'organizzazione del tempo del procedimento legislativo nel Regolamento della Camera; IV - Considerazioni circa le prospettive di un'ulteriore evoluzione regolamentare.

I - Premessa

Il problema del tempo della decisione parlamentare è questione centrale del dibattito sulle riforme dei regolamenti delle Camere, e costituisce la motivazione che ha ispirato e guidato gran parte delle modifiche introdotte al Regolamento della Camera a partire dal 1981. Non è inutile ripercorrere le ragioni che hanno portato all'esplosione di un problema tempo, e alla sua impostazione autonoma — o relativamente tale — rispetto agli altri profili procedurali oggetto di attenzione critica.

1. In primo luogo dietro questo problema ci sono alcuni fattori che potremmo chiamare strutturali, e che sono legati alla estensione dell'area della legislazione e al contemporaneo fenomeno della modificazione del contenuto della legge, non più configurabile come tipicamente diretta a porre norme generali e astratte ma sempre più frequentemente — secondo una tendenza comune agli stati moderni e considerata tipica dello stato sociale — come intervento diretto a incidere su specifiche realtà. Fenomeno questo che modifica profondamente le condizioni temporali di adeguatezza della legge, immediatamente legata

(*) Il presente scritto è stato terminato nell'ottobre 1988. Non può quindi tenere conto dell'ampio complesso delle modifiche introdotte nel Regolamento del Senato nel novembre 1988, che sotto più aspetti toccano l'argomento, né delle modifiche apportate al Regolamento della Camera il 28 giugno 1989, rilevanti in questo contesto soprattutto per le norme relative all'esame dei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria annuale.

al concreto evolvere delle situazioni reali, e rende la funzione legislativa direttamente esposta alla pressione dell'« urgenza del provvedere », che una volta si riteneva riguardasse prevalentemente la funzione esecutiva. Ciò è tanto più evidente nel sistema italiano, i cui caratteri particolari rispetto a quelli delle altre democrazie parlamentari accentuano ed esasperano questi fenomeni.

L'estensione dell'area della legislazione in Italia è particolarmente ampia, data l'assenza di confini costituzionali del tipo della riserva di amministrazione, la presenza in Costituzione di numerose riserve di legge e la scarsa efficacia pratica delle competenze legislative regionali nel delimitare l'intervento della legislazione nazionale. L'ampiezza dell'intervento legislativo si accompagna e interagisce — dal punto di vista che qui interessa — con un sistema politico particolarmente frammentato il cui carattere di fondo è stato individuato nella tendenza a privilegiare forme di partecipazione e di integrazione, di mediazione e di diffusione del potere piuttosto che strumenti di coagulazione di indirizzi di maggioranza, di concentrazione delle sedi decisionali, di contrapposizione maggioranza-opposizione.

Sul terreno della produzione legislativa e dei suoi tempi si rivela a pieno la più generale difficoltà del sistema politico di arrivare a decisioni tempestive assistite da sufficiente consenso, e ciò mentre, come si diceva, la tempestività delle leggi diviene esigenza primaria, di fronte all'ampiezza della domanda legislativa e ai contenuti sempre più frammentari e puntuali delle leggi. D'altra parte, è la stessa difficoltà della decisione che alimenta non solo un cronico ritardo, ma anche il carattere provvisorio della legislazione, con l'accavallarsi di disposizioni parziali, settoriali, derogative, prorogative, estensive, e il progressivo prevalere di tale tipo di legislazione in tutti i campi. Ciò — oltre a determinare effetti gravissimi sul piano della certezza del diritto, della coerenza e razionalità dell'ordinamento, della sua conoscibilità — crea un circuito perverso di autoalimentazione dell'urgenza legislativa. La decretazione d'urgenza non può non essere vista in questo quadro come causa ed effetto — insieme — di questo meccanismo di perenne inseguimento tra problema e norma (provvisoria).

2. L'emergere di un problema tempo e la ricerca di soluzioni che introducano forme nuove di organizzazione dei tempi del procedimento legislativo deve essere anche collegata — proprio in relazione al preva-

lere di tali caratteri nella produzione legislativa — a una tendenza che è sorta negli anni recenti e che ha cominciato a dare segni su diversi piani: la tendenza cioè a trovare forme normative di coordinamento della legislazione, metodi per assicurare la coerenza, la congruità tecnica, la compatibilità delle decisioni legislative con il contesto ordinamentale e con tutte le condizioni esterne.

Sotto i titoli di razionalizzazione legislativa, di analisi di fattibilità, di tecnica della progettazione delle leggi, di quantificazione e copertura finanziaria, di copertura amministrativa, si stanno elaborando e attuando tentativi importanti di dare risposte secondo vari profili alle pressanti esigenze di coordinamento poste da una legislazione sempre più estesa e frammentaria, che nasce da un potere legislativo articolato e policentrico e da un sistema politico che ha voluto fin qui mantenere tutta la flessibilità della decisione politico-legislativa, anche rispetto a criteri di verifica tecnica o di coordinazione interna. Emblematica è in questo senso la recente analitica disciplina delle decisioni finanziarie, sia per quanto riguarda i vincoli interni alle leggi di spesa, sia per quanto riguarda la annuale decisione di bilancio: tutta cadenzata in fasi successive, ognuna destinata ad una certa area di decisioni, ognuna delle quali pone vincoli normativi di contenuto alle successive. Emblematica la disciplina delle decisioni finanziarie anche e proprio per il profilo che qui interessa, per l'uso che fa della regolazione temporale delle procedure a fini evidenti di coordinamento della produzione legislativa in materia di finanza pubblica.

Più in generale, il problema del tempo del procedimento parlamentare è direttamente legato a una esigenza forte di coordinamento della legislazione. Con la sua regolamentazione si può intervenire sulla produzione legislativa nel suo farsi, creando vincoli procedurali che possano controllarne la rispondenza a requisiti di tempestività e coordinarla all'interno di un contesto programmatico, o quanto meno di una decisione sulle priorità.

3. Non può essere dimenticato, inoltre, che a porre in primo piano l'esigenza di regolamentare il tempo del procedimento legislativo è stato inizialmente l'impatto sulle procedure parlamentari dell'ingresso in Parlamento di nuovi gruppi politici che si richiamavano a metodi ispirati al principio di resistenza. Essi utilizzavano quindi l'ostruzionismo come normale metodo di opposizione, rompendo una antica convenzione parlamentare che lo conosceva e lo accettava come stru-

mento cui ricorrere in casi rarissimi e di eccezionale gravità. Rispetto a questa strategia il Regolamento della Camera del '71 non aveva alcuna difesa, tanto da non poter impedire a un gruppo pur numericamente esiguo di esercitare nei fatti una sorta di diritto di veto, fino al punto di mettere in discussione un principio fondamentale come quello maggioritario. L'esperienza dell'ostruzionismo fu in questo senso determinante nel far esplodere il problema tempo, nel far maturare nuove impostazioni e nel compattare una larga maggioranza su riforme delle procedure che consentissero decisioni in tempi più rapidi e almeno in linea di massima prevedibili.

4. Infine l'emergere di un problema del tempo della decisione parlamentare si riconnette all'aprirsi della questione delle riforme istituzionali negli ultimi anni, in particolare per le posizioni che la impostano come ricerca di strumenti istituzionali che promuovano l'unità e l'efficacia dell'indirizzo politico di maggioranza e rafforzino il ruolo del governo in Parlamento e in generale nel sistema costituzionale. In questo contesto è stato posto soprattutto come problema di procedure speciali (le 'corsie preferenziali') a tempi predeterminati per i provvedimenti di attuazione del programma di governo, o per quelli cui il governo attribuisca particolare urgenza, ma anche più in generale come problema di tempi certi della decisione legislativa. In questo senso il dibattito più recente ha profondamente modificato il modo di impostare la questione della regolamentazione del tempo nel procedimento legislativo: fino a poco tempo fa essa era generalmente posta (e lungo questa linea si sono mosse le riforme introdotte nel Regolamento della Camera nel corso degli anni '80) in termini di nuove regole per assicurare rapidità, snellimento, razionalizzazione, programmabilità della discussione parlamentare e di strumenti per superare atteggiamenti ostruzionistici; oggi si tende spesso a cercare modi e forme per assicurare certezza e predeterminazione della scadenza entro cui il Parlamento deve deliberare.

Viene così a toccarsi un punto estremamente critico. Infatti in generale la disciplina del procedimento legislativo e quella della decisione dell'ordine del giorno delle Camere non possono essere considerate problemi interni alle Camere, problemi dell'istituzione Camera o Parlamento, ma assumono diretto rilievo costituzionale ai fini della collocazione e del ruolo del Parlamento e in sostanza dell'assetto della forma di governo. È evidente pertanto come ciò

assuma particolare significato e immediata rilevanza nel caso di interventi normativi che — introducendo strumenti per vincolare le Camere a una deliberazione, e a una deliberazione entro una scadenza definita — incidono profondamente su aspetti determinanti dell'esercizio della funzione legislativa.

II - *Procedimento legislativo e regolazione del tempo nella Costituzione*

1. La dimensione temporale è carattere proprio del procedimento, e una sua regolamentazione fa parte della nozione stessa di procedimento. Può variare dalle forme più tenui alle più stringenti: quello che non può mancare è la determinazione di una successione giuridicamente preordinata. Ciò vale anche per il procedimento legislativo, per il quale va tenuto presente il carattere politico che lo differenzia nettamente da altri procedimenti di diritto pubblico (Elia). Non a caso è discusso in dottrina il carattere giuridicamente necessitato della sequenza procedimentale avviata dall'iniziativa legislativa. Anche in base a ovvie constatazioni della realtà materiale sembrano doversi accogliere le opinioni che negano l'esistenza a carico degli organi parlamentari di un obbligo a procedere, con l'argomento che gli organi legislativi svolgono compiti direttamente connessi al potere di indirizzo politico e quindi i loro doveri non possono assumere carattere vincolato nel fine (Mortati, Elia, Cervati, *contra* Galeotti).

La Costituzione pone una disciplina penetrante della formazione delle leggi e, in particolare con l'articolo 72, anche del procedimento legislativo parlamentare. La definizione delle fasi necessarie della procedura normale (l'esame prima in commissione poi in Assemblea; l'approvazione articolo per articolo; la votazione finale) disegna un procedimento complesso e articolato che — in un sistema che prevede anche una pluralità di soggetti titolari del potere di iniziativa e la parità formale delle loro proposte — comporta una effettiva ed analitica elaborazione parlamentare dei testi legislativi, e attribuisce diretta rilevanza nell'ordinamento costituzionale a questi aspetti del procedimento di formazione della legge (Cervati). La Costituzione, inoltre, esclude qualsiasi possibilità di una regolazione dall'esterno dei tempi della decisione parlamentare con le norme che affermano l'autonomia del Parlamento e tutelano l'autonomia della produzione legislativa anche rispetto al rapporto fiduciario.

Nelle norme costituzionali relative al procedimento 'normale' la dimensione temporale è presente solo nel *minimum* implicito nella sequenza procedimentale. Nel secondo comma dell'articolo 72 il tempo diviene un fattore rilevante nella regolazione del procedimento, con l'ipotesi di procedure abbreviate previste per i disegni di legge di cui è dichiarata l'urgenza. In questa norma emerge dunque una diretta rilevanza costituzionale dell'urgenza legislativa nell'esplicito obbligo per i regolamenti delle Camere a prevedere procedimenti abbreviati, con l'imposizione di una condizione (la dichiarazione di urgenza) per il ricorso a tale procedura e di vincoli alla disciplina regolamentare (mantenimento delle linee fondamentali della procedura ordinaria). Concordemente dati testuali, lavori preparatori e interpretazioni prevalenti in dottrina fanno infatti rientrare tali procedimenti nell'ambito dei procedimenti normali previsti al primo comma (Mortati, Paladin, Mazziotti, Cervati). Ciò significa che essi, secondo le parole di Mortati alla Costituente (l'unico a intervenire su tale comma, come relatore presso la II sottocommissione), non possono saltare alcuna delle fasi lì previste, ma possono porre limiti di tempo alla procedura ordinaria ».

L'esigenza di assicurare una maggiore rapidità del procedimento legislativo è anche la motivazione della scelta costituzionale di introdurre la possibilità di un procedimento legislativo di commissione, anche se in questa ipotesi il tempo non diviene in sé elemento giuridicamente rilevante del procedimento. Ai fini del problema che qui interessa devono essere adeguatamente considerate le cautele e le garanzie con cui è previsto il procedimento in commissione deliberante (e che, insieme ai vincoli posti ai procedimenti « abbreviati » dimostrano come nell'intento dei costituenti l'esigenza di prevedere procedure potenzialmente più rapide non potesse prevalere su principi e regole considerati essenziali al regime parlamentare): l'obbligo imposto ai regolamenti di precisare i casi e le forme; la riserva d'assemblea per determinate materie, la pubblicità dei lavori delle commissioni, la possibilità di remissione in Assemblea su richiesta del governo o di una minoranza qualificata (e in ciò c'è anche un riconoscimento significativo di un potere di minoranza sul procedimento).

2. Le norme dell'articolo 72 devono inoltre essere viste in un contesto costituzionale in cui più volte emerge la rilevanza della dimensione

temporale nella formazione delle leggi, e in particolare dell'urgenza legislativa. È evidente nelle norme costituzionali la valenza dei termini temporali come limitazione e circoscrizione dell'esercizio di un potere. Esse non intervengono mai a condizionare con scadenze finali l'esercizio di funzioni parlamentari, salvo il caso della legge di bilancio.

Può essere opportuno ripercorrere rapidissimamente le disposizioni costituzionali a cui si può in questo senso fare riferimento, anche soltanto come termini di confronto.

L'articolo 73 fissa termini perentori per la promulgazione delle leggi, termini abbreviabili in caso di urgenza con deliberazione a maggioranza assoluta di entrambe le Camere, a garanzia di una decisione che incide direttamente sulle condizioni di esercizio del potere presidenziale di rinvio riducendone i limiti cronologici che lo determinano con vincolo di decadenza.

Termini temporali rigorosi devono essere previsti, insieme all'oggetto definito e a principi e criteri direttivi, nella delega legislativa al governo: ed è chiaro in questo caso il valore di limite all'esercizio di un potere e di prescrizione di un obbligo che assume il termine temporale.

Fitto di scadenze e prescrizioni temporali tese a porre limiti e condizioni stringenti alla potestà governativa di emanare provvedimenti provvisori con forza di legge è poi l'articolo 77, nel cui contesto non può essere considerato senza significato il fatto che l'unico vincolo temporale direttamente riferibile al Parlamento è il termine di cinque giorni entro il quale le Camere devono in ogni caso riunirsi in seguito alla presentazione di un decreto legge da convertire. Né è senza significato che la scadenza dei 60 giorni per la conversione a pena di decadenza sia formulata senza fare riferimento ad obblighi delle Camere di deliberare comunque sulla questione. Tali obblighi comporterebbero, tra l'altro, la possibilità per il governo di determinare automaticamente l'ordine del giorno delle Camere.

Vincoli temporali sono posti a carico delle Camere solo per l'approvazione annuale della legge di bilancio. La disciplina dell'articolo 81 ha costruzione oggettiva e in questo senso pone vincoli all'azione di tutti i soggetti interessati, ma non v'è dubbio che essa comporta direttamente l'obbligo del Parlamento di approvare definitivamente il bilancio annuale entro termini prorogabili al massimo di quattro mesi, la cui perentorietà è assicurata dalla illiceità di ulteriori autorizzazioni

all'esercizio provvisorio e quindi dalla conseguente paralisi dell'apparato statale.

L'unico caso in cui la Costituzione assegna una scadenza temporale all'esercizio di una funzione parlamentare è quindi legato alla natura speciale della legge di bilancio (di cui lo stesso art. 81 indica la competenza limitata), atto dovuto, vincolato nell'*an* e nel *quando* a tutela dell'effettività e della efficacia dell'intervento parlamentare in materia che altrimenti rischierebbe di restare di fatto nella disponibilità del governo.

La *ratio* del vincolo posto al Parlamento per l'approvazione delle leggi di bilancio sta cioè nel porre, più che una condizione, una garanzia dell'esercizio delle funzioni assegnate al Parlamento nel sistema costituzionale.

Infine, significato del tutto diverso hanno i vincoli temporali nel procedimento di revisione costituzionale e di approvazione di leggi costituzionali: qui il tempo è utilizzato per rallentare il procedimento, per dare spazio alla più accurata riflessione, per svincolare la decisione costituzionale dalla pressione delle situazioni contingenti. E anche in questo caso la regolazione del tempo assume un ruolo di grande rilevanza istituzionale.

III - *L'organizzazione del tempo del procedimento legislativo nel Regolamento della Camera*

L'aspetto temporale del procedimento legislativo ha conosciuto nel Regolamento della Camera — a partire dal Regolamento del '71, ma soprattutto dalle modifiche del 1981 — una tendenza crescente alla regolamentazione. Ciò nell'ambito di una serie di modifiche che hanno portato avanti nel corso degli anni '80 una linea riformatrice non priva di chiarezza e coerenza, che ha modificato anche profondamente alcune impostazioni di fondo del Regolamento del '71 e che tuttora è in corso di elaborazione e svolgimento.

Una delle principali chiavi di lettura — se non la principale — di questo periodo di storia parlamentare sta proprio nel percorso compiuto in direzione dello snellimento e della razionalizzazione delle procedure al fine di ridurre i tempi della decisione. L'intervento diretto sulle regole temporali è solo un'aspetto di questo percorso, che ha toccato momenti e istituti procedurali diversi, ma con diretta rilevanza sul tempo dell'*iter* legislativo. Tra questi ultimi devono essere

in particolare ricordati, anche solo per nominarli, alcuni punti fondamentali: in primo luogo la riforma dell'articolo 85, relativo alla fase dell'esame degli articoli ed emendamenti, che semplifica e razionalizza profondamente la struttura della discussione, e che insieme a quella dell'articolo 39 sui limiti generali del tempo di parola può essere considerata la riforma più incisiva sul piano dei tempi del procedimento. Inoltre le modifiche in materia di condizioni per l'attribuzione ai presidenti di gruppo di determinati poteri ordinatori del procedimento; la riforma della procedura redigente; o infine le norme approvate con il pacchetto di riforme del 1986 e relative oltre che alla limitazione ulteriore dei tempi di parola, a molti e diversi momenti procedurali (dalla anticipazione dei termini per le iscrizioni a parlare nelle discussioni, necessaria a prevederne la durata a fini di programmazione, alla revisione della discussione sulle linee generali, alle modalità e termini della presentazione degli emendamenti, alla discussione degli ordini del giorno ecc.).

Non è naturalmente possibile in questa sede fermarsi sul complesso delle modifiche procedurali che hanno inciso anche in misura rilevante sui tempi della discussione parlamentare. Sarà però utile ripercorrere per punti principali gli aspetti e i momenti più rilevanti della disciplina del tempo del procedimento legislativo nel Regolamento della Camera, tenendo presente che per valutarne il significato è indispensabile guardare alla loro recente evoluzione e alle ragioni che l'hanno ispirata.

Termini di tempo all'esame in commissione in sede referente: introdotti nel Regolamento della Camera nel giugno 1922, « per sollecitare le commissioni all'adempimento del loro dovere », sono stati la prima e per lungo tempo l'unica area di disciplina regolamentare del tempo del procedimento legislativo. Essi si accompagnano al divieto di ricorrere a strumenti procedurali che possono impedire o ritardare l'esame referente, configurandolo così come attività istruttoria al diretto servizio del lavoro dell'Assemblea, che la commissione è tenuta in ogni caso a svolgere.

I termini ordinari sono di quattro mesi ridotti a due per i progetti dichiarati urgenti e a 15 giorni per i decreti-legge; è in facoltà del Presidente (introdotta nel 1949 per dare al Presidente « uno strumento utile alla regolazione dei lavori dell'Assemblea ») di assegnare termini più brevi.

Scaduti i termini il progetto può essere iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea su richiesta del proponente, di un presidente di gruppo o di dieci deputati, compatibilmente con programmi e calendari di lavoro, e salvo che l'Assemblea non fissi un ulteriore e definitivo termine.

I regolamenti del '71 hanno modificato i termini riportandoli al calendario comune: si sono voluti significativamente commisurare al tempo reale e non come prima al tempo « parlamentare ». Nella stessa decisione si è introdotto il termine differenziato per i decreti-legge, la cui specificità prima non era affatto contemplata nelle procedure parlamentari.

È interessante notare che non sono molte le differenze tra la disciplina attuale e quella del '22, che già comprendeva il dimezzamento dei tempi in caso di urgenza e, in caso di inottemperanza, la sanzione dell'automatica (allora) iscrizione in Aula.

Il rilievo di questi termini già molto scarso in passato si è oggi ulteriormente ridotto. Essi restano sullo sfondo come teorico quadro ordinatorio dei tempi dell'esame in commissione, ma sono in pratica superati dalla disciplina della programmazione, introdotta nel '71, che vincola direttamente l'attività delle commissioni al programma e al calendario dei lavori dell'Assemblea, prescrivendo l'adozione di un coerente programma e calendario dei lavori di commissione (art. 25), e stabilendo che l'ordine di esame dei progetti di legge si conformi alle decisioni di programmazione, e solo compatibilmente a queste dia la priorità ai progetti di legge dichiarati urgenti (art. 76). Queste indicazioni — cui si aggiunge, con altro e differente criterio di garanzia, la prescrizione dell'inizio dell'esame entro e non oltre un mese per i progetti fatti propri da un gruppo — individuano la chiave di un realistico meccanismo di determinazione dei tempi del lavoro di commissione, e dell'unico concretamento operativo, pur se con molti limiti a causa dell'uso riduttivo della programmazione che prevale nella prassi.

Termini di tempo alle commissioni in sede consultiva: anche questi risalgono al giugno 1922, nell'ambito di una disciplina diversa che li prevedeva solo per i pareri della Commissione finanze sugli aspetti finanziari. Articolati, in conformità a quelli per l'esame referente, in relazione al tipo di procedimento cui si riferiscono (normale, d'urgenza, di conversione di decreti-legge: otto o tre giorni), ordinariamente essi

funzionano non tanto con il meccanismo dell'obbligo ma con quello dell'onere: se la commissione chiamata ad esprimere un parere vuole pronunciarsi su un progetto assegnato ad altra commissione lo deve fare entro quei termini.

Non così per i pareri delle Commissioni bilancio, affari costituzionali e lavoro e per quelli cosiddetti rinforzati, che possono tutti condizionare l'*iter* del progetto e sono determinanti nel caso del procedimento in commissione deliberante. La diversa disciplina corrisponde al rilievo della funzione attribuita a questa categoria di pareri ai fini del coordinamento della legislazione sotto profili considerati di essenziale interesse dell'ordinamento.

Strumento importante a fini ordinatori del lavoro dell'organo complesso Camera e di un procedimento che si articola in fasi e sedi molteplici, i tempi per l'espressione dei pareri si calibrano nella realtà attraverso trattative e accordi tra le commissioni. Anche essi dovrebbero naturalmente essere condizionati dalle decisioni di programmazione.

Limiti al tempo di parola: una volta riferiti solo alla lettura dei discorsi (rigidissimi: 15 minuti) e agli interventi nelle questioni incidentali e procedurali, essi sono stati introdotti in via generale nel Regolamento del 1971, (45 minuti per la discussione generale su progetti di legge e mozioni e 20 per quella di articoli ed emendamenti), con automatica possibilità di deroga su richiesta di un presidente di gruppo e con esclusione della discussione sulla fiducia e sfiducia. È interessante ripercorrere l'evoluzione di questa disciplina, emblematica di un percorso evidentemente 'sofferto' che la Camera ha compiuto per modificare alcune tradizionali impostazioni della disciplina dei dibattiti. Con le riforme del 1981 si è eliminata la possibilità di annullare i limiti di tempo su richiesta di un presidente di gruppo, si sono diversamente articolati i termini sulla discussione degli emendamenti, e si è introdotta l'estensione fino al doppio dei termini per i progetti vertenti su determinate materie, e la facoltà del presidente di ampliarli fino alla stessa misura se l'importanza dell'argomento lo richieda.

Nel 1986 si è ulteriormente ridotta (30 minuti per la discussione generale) la durata degli interventi, con le stesse ipotesi di ampliamento. In questa occasione è anche stata eliminata una norma tipica del vecchio Parlamento, quella dei termini ridotti per la lettura dei

discorsi, e infranto l'ultimo tabù applicando i termini generali di tempo anche alla discussione sulla mozione di fiducia e sfiducia.

La disciplina della discussione in tutte le fasi è ormai fondata su una precisa e vincolante temporizzazione degli interventi — ferma restando la facoltà presidenziale di aumentare i termini, comunque vincolanti — che ne calibra la durata in relazione all'oggetto della discussione e alla ragione dell'intervento. Deve essere sottolineato che se gran parte delle questioni incidentali e procedurali conoscevano già prima del Regolamento del 1971 una temporizzazione (o in alcuni casi come la discussione sulle pregiudiziali una limitazione degli interventi senza vincoli temporali), era invece principio inderogato l'assenza di vincoli di durata nella discussione legislativa e politica. C'era dietro un'idea del Parlamento come luogo di formazione di decisioni maturate attraverso il libero confronto e dibattito, e quindi l'esigenza di impedire ogni limitazione o coercizione che condizionasse il libero formarsi dei convincimenti. Con il Regolamento del '71 si introdussero termini derogabili, con l'intento di « conciliare la necessità dello snellimento dei dibattiti parlamentari con l'esigenza di salvaguardare il diritto di tutti i gruppi a discutere senza limitazione argomenti ai quali annettono particolare rilievo politico ».

L'esperienza della VII e VIII legislatura fece giustizia di questa soluzione di compromesso e provocò la maturazione definitiva di quella diversa concezione della discussione parlamentare che nel Regolamento del 1971 aveva potuto soltanto prospettarsi. Con l'introduzione di vincoli temporali anche per la discussione di fiducia e sfiducia si registra l'abbandono definitivo dell'idea che il rilievo politico della discussione non possa tollerare limiti temporali.

Discussioni limitate: la limitazione degli interventi nella discussione (pur se in tali casi non si utilizza direttamente lo strumento temporale) costituisce insieme ai limiti del tempo di parola il principale strumento di controllo e riduzione del tempo delle discussioni. Nel Regolamento attuale i due strumenti — limiti di numero e limiti di durata degli interventi — sono usati, quasi sempre contemporaneamente, in tutte le questioni incidentali e procedurali, comprese questioni di rilevanza sostanziale come quelle pregiudiziali e sospensive. A partire dai regolamenti del '71 e con le successive modifiche si sono non solo generalmente abbreviati — o introdotti — i termini temporali ma anche accresciuti i casi di limitazione degli in-

terventi, sempre più frequentemente nella forma di un oratore per gruppo, con deroga per i deputati dissenzienti. In particolare c'è stata una netta tendenza ad estendere questi casi al di fuori delle questioni procedurali. Il caso più importante è quello della discussione sulle linee generali dei progetti di legge, ordinariamente limitata agli interventi dei relatori, del governo e di un deputato per gruppo, ma con possibilità di ampliamento su richiesta qualificata. Introdotta nel '71 e modificata nel 1986 la limitazione della discussione generale sui progetti di legge fu una importante e significativa novità nella linea dello snellimento del procedimento legislativo, ma più sul piano dei principi che su quello della effettiva realtà, soprattutto durante il periodo dell'ostruzionismo radicale, quando fu totalmente vanificata, anche per la troppo agevole derogabilità.

Inoltre è significativa l'introduzione di limiti alla discussione su questioni di merito, o su altre che possono considerarsi al confine tra scelte procedurali e decisioni nel merito. Si pensi in particolare alla discussione sull'esistenza dei presupposti di costituzionalità dei decreti-legge, sullo stralcio di materie estranee alla legge finanziaria, sugli emendamenti presentati in corso di esame da commissione e governo, sull'ordine del giorno che pone criteri e principi direttivi alla commissione in sede redigente o su quello relativo al parere contrario delle commissioni filtro sempre nella procedura redigente, alle dichiarazioni di voto sugli emendamenti.

In generale può dirsi che le discussioni limitate pur se non riguardano le fasi centrali del procedimento legislativo (se non marginalmente come per gli emendamenti presentati direttamente in Aula, o con ampia possibilità di deroga nel caso della discussione sulle linee generali), si riferiscono ad alcuni passaggi e momenti di notevole rilievo, con effetti, come nel caso dell'esame dei presupposti di costituzionalità del decreto-legge o delle pregiudiziali, potenzialmente determinanti dell'esito del procedimento.

Una forma particolare di limitazione degli interventi nella discussione è il contingentamento del tempo assegnato a ciascun gruppo, cui si fa riferimento più avanti, che è concepito proprio per la discussione legislativa, e per ora applicato solo alla discussione di bilancio.

Il problema non secondario posto dalle discussioni limitate — e tanto più dalle ipotesi di contingentamento — riguarda la posizione e i diritti dei singoli deputati, sui quali tendono a prevalere ormai sempre

più frequentemente i gruppi come soggetti determinanti non solo del procedimento ma anche del confronto parlamentare di merito. È, d'altronde una logica ineluttabile di fronte a compiti e a esigenze organizzative sempre più complesse, rispetto alle quali il deputato singolo non potrebbe incidere se non attraverso l'articolazione della Camera in gruppi. Il problema comunque esiste e in relazione ad esso cominciano ad avanzarsi proposte di un più penetrante intervento dei regolamenti nella disciplina interna dei gruppi a garanzia dei singoli deputati.

Procedura d'urgenza: allo stato la procedura prevista in attuazione del secondo comma dell'articolo 72 della Costituzione — a seguito di dichiarazione d'urgenza deliberata dalla Camera per alzata di mano su richiesta qualificata (governo, presidente di gruppo o 10 deputati) — si limita a comportare la riduzione dei termini per la presentazione delle relazioni da parte della commissione referente e per l'espressione dei pareri delle commissioni consultate. Termini molto più stretti e strumenti più incisivi (iscrizione automatica da parte del Presidente della Camera all'ordine del giorno dell'Assemblea o della commissione in sede legislativa) sono previsti nei primi sei mesi della legislatura per provvedimenti già approvati dalla Camera nella precedente legislatura e dichiarati urgenti.

Il Regolamento fa inoltre riferimento all'urgenza come condizione sia per abbreviare passaggi procedurali di scarso rilievo (relazione orale, annuncio dell'iscrizione all'ordine del giorno) sia soprattutto per l'assegnazione di progetti di legge in commissione deliberante, anche se non riguardino « questioni che non hanno speciale rilevanza di ordine generale ».

Molte sono le proposte di riforma presentate per dare più incisiva attuazione alla previsione costituzionale di procedimenti abbreviati, tra le quali di particolare rilievo quella elaborata dalla Giunta del regolamento della Camera nella scorsa legislatura e fermatasi in Aula allo stadio della discussione generale. Essa prevedeva: deliberazione di urgenza con votazione nominale su richiesta qualificata; termine di quindici giorni alla commissione referente; determinazione dei tempi di esame da parte della Conferenza dei capigruppo nell'ambito della programmazione dei lavori; organizzazione della discussione con il metodo del contingentamento. Significativa e importante è in particolare la scelta di riportare la determinazione dei

tempi della procedura speciale di urgenza nell'ambito delle decisioni della programmazione, mentre altre proposte tendono a ricercare forme di determinazione automatica e preventiva della scadenza del voto parlamentare.

Connessa alla procedura d'urgenza è la cosiddetta « corsia preferenziale », ipotesi cui si fa molto spesso riferimento nel dibattito politico, che istituirebbe una procedura speciale « a tempi brevi e certi », concepita in particolare per le iniziative del governo, e intesa a rafforzare la posizione del governo in Parlamento, anche allo scopo di offrire un'alternativa al ricorso ai decreti-legge. Essa incide dunque direttamente sul rapporto Parlamento-Governo, e pone notevoli problemi in relazione ai principi costituzionali di parità dell'iniziativa legislativa. La Commissione Bozzi sulle riforme istituzionali ha dedicato notevole attenzione a questo tema, proponendo una nuova disciplina costituzionale che modifica il secondo comma dell'articolo 72, e introduce una speciale procedura attivabile su richiesta del governo o da un terzo dei membri della Camera.

Conversione di decreti-legge: una abbreviazione rigorosa di tutte le fasi e dei limiti del tempo di parola caratterizza il procedimento di conversione dei decreti. In tempi estremamente concentrati deve essere concluso l'esame preliminare sulla esistenza dei presupposti costituzionali di necessità e urgenza, per il quale il Regolamento stabilisce anche il termine entro il quale la Camera, se chiamata a farlo, deve deliberare. È inoltre prevista « in casi particolari » la facoltà presidenziale di modificare — e anche ridurre ulteriormente quindi — i termini relativi alle varie fasi.

Prima del 1971 non esisteva nel Regolamento della Camera alcuna specialità del procedimento di conversione dei decreti-legge. Con il 1971 si sono soltanto stabiliti termini più brevi per la fase referente e consultiva, mentre nel 1981 (e con ulteriori adattamenti successivi) si è costruita, in base alla disciplina dell'articolo 96-*bis* e del comma 6 dell'articolo 85, relativo alla discussione degli articoli ed emendamenti, una vera procedura speciale e abbreviata, la cui concreta possibilità di portare al voto finale entro sessanta giorni è comunque ovviamente subordinata alle decisioni degli organi di programmazione e al reale andamento della discussione parlamentare sul merito del provvedimento.

Non casualmente, il rigore della disciplina temporale si è accompagnato a un maggior rigore nella valutazione di ammissibilità degli emendamenti, che devono essere « strettamente attinenti alla materia del decreto-legge ». A questo proposito deve essere sottolineato che disciplina temporale dell'*iter* che ne predetermini la durata e circoscrizione dei contenuti dei provvedimenti sono aspetti strettamente collegati, e che da molte parti infatti si propongono riforme intese a rendere inemendabili i disegni di conversione dei decreti-legge e a vincolare a scadenze precise la deliberazione finale delle Camere. Non è possibile in questa sede affrontare neanche per accenni un tema così complesso: non è inutile però ricordare le posizioni che rilevano l'improponibilità di limitazioni particolari del procedimento di conversione, che vincolerebbero il Parlamento proprio quando interviene a ricostituire, attraverso l'esercizio della sua potestà legislativa, il sistema costituzionale delle competenze derogato dal decreto-legge (Paladin). Con l'effetto quanto meno probabile di consolidare e favorire uno spostamento di potere normativo dal Parlamento al governo che non è voluto né previsto dall'ordinamento costituzionale vigente.

Sessione di bilancio: assolutamente speciale sotto molti profili e in particolare sotto quello temporale è la attuale disciplina del procedimento di esame delle leggi finanziarie e di bilancio. Particolari termini temporali erano stati già introdotti nel 1965 a seguito della approvazione della legge Curti e della introduzione del caratteristico procedimento a tre fasi (commissioni di merito — Commissione bilancio — Assemblea).

Modificato senza alterarne la struttura con i nuovi regolamenti del '71 il procedimento di bilancio fu poi in vario modo adattato in via interpretativa a seguito della riforma introdotta con la legge 468 del 1978, fino a giungere alla organica e radicale riforma del capo XXVII del Regolamento nel 1983 (e oggi sono in corso di esame presso la Giunta ulteriori modifiche, dopo la recente riforma della legge 468). Come è noto il ricorso all'esercizio provvisorio è rimasto prassi costante fino al 1983. La disciplina della sessione di bilancio ha comportato un'impostazione pressoché rivoluzionaria rispetto alla tradizione parlamentare, ma coerente rispetto alle precise indicazioni costituzionali e alla natura speciale della decisione di bilancio, decisione

necessaria, e necessariamente annuale. Le innovazioni 'rivoluzionarie' stanno in primo luogo nella determinazione di una scadenza per la deliberazione finale di finanziaria e bilancio e nella strumentazione per assicurarne l'effettiva operatività (scadenze rigorose per le fasi istruttorie dell'esame parlamentare; riserva di tempo per le commissioni con sospensione di ogni altra attività legislativa; divieto in tutto il corso della sessione di deliberare in commissione e in Assemblea su progetti di legge che comportino maggiori spese; contingentamento della discussione in Assemblea).

Come dimostra un'ampia esperienza parlamentare, le norme relative ai termini della fase istruttoria del procedimento non sono operative in assenza della determinazione dei tempi di Assemblea. Con la sessione di bilancio si è unitariamente organizzata una procedura estremamente complessa e articolata, tutta cadenzata al fine del rispetto del termine di durata della sessione (45-35 giorni), con il quale non a caso si apre il capo XXVII del Regolamento. La certezza e obbligatorietà di tale termine funziona esattamente come « motore immobile » dell'attivazione di un procedimento estremamente concentrato, la cui rigorosa sequenza e strumentazione garantisce sia da slittamenti e rinvii sia da soluzioni « ghigliottina » che tronchino la discussione parlamentare. Essa inoltre vincola allo stesso modo — ciascuno per la sua parte — governo e Parlamento al rispetto delle scadenze previste.

Il presupposto di tale speciale disciplina sta nella Costituzione ed è strettamente legato alla definizione e circoscrizione del contenuto tipico e della competenza limitata della legge di bilancio. Non a caso la temporizzazione della sessione di bilancio è entrata immediatamente in conflitto con l'estensione e la rilevanza dei contenuti normativi della legge finanziaria, ovviamente non prevista in Costituzione (e da alcuni considerata un « aggiramento surrettizio » dei vincoli costituzionali e della loro motivazione logica e giuridica). L'esperienza degli ultimi anni ha visto comunque reggere positivamente la disciplina della sessione — i cui slittamenti sono stati sempre dovuti o a crisi di governo o a difficoltà politiche che hanno portato a porre questioni di fiducia — anche se a prezzo di confronti estremamente intensi e tesi e tali da rendere insostenibile una simile concentrazione di decisioni in così breve tempo e nelle sedi non idonee. Proprio l'introduzione della sessione ha contribuito fortemente a far maturare

l'esigenza di una riforma della legge 468 ed a portare a una nuova e profonda riorganizzazione della decisione annuale di bilancio, che dovrà tradursi in una revisione della disciplina regolamentare.

L'introduzione di una nuova e complessa fase di « programmazione finanziaria »; una nuova e rigorosa definizione dei contenuti della legge finanziaria, limitati a modifiche quantitative di spesa e di entrata; lo spostamento delle innovazioni normative ritenute necessarie ai fini della manovra in una serie di distinti provvedimenti collegati sono gli aspetti più importanti della riforma che dovranno trovare rispondenza nel Regolamento parlamentare. Dal punto di vista che qui interessa, oltre alla temporizzazione della fase di programmazione finanziaria, il problema più critico è posto dalla procedura per l'esame dei provvedimenti collegati. È evidente l'esigenza di una regolamentazione del tempo del procedimento per il loro esame. È pure evidente che con l'indefinibilità dei loro contenuti e il privilegio governativo nella loro individuazione essi riaprono il problema posto dalla legge finanziaria fino alla riforma di quest'anno e il rischio che creando uno speciale procedimento a tempi garantiti si concentri in « provvedimenti collegati » buona parte della legislazione annuale. In questo senso il problema si riconnette a quello più generale della organizzazione del tempo del procedimento legislativo.

Il contingentamento della discussione in Assemblea ad opera della Conferenza dei presidenti di gruppo o, in mancanza di accordo, del presidente è un punto chiave della procedura di bilancio e costituisce per la Camera un'assoluta novità. Non si può infatti assimilare ad esso la possibilità introdotta dal Regolamento del '71 (art. 83, comma 5) che la Conferenza dei presidenti di gruppo stabilisca — nel caso di ampliamento della discussione generale — « l'ordine degli interventi nonché il numero delle sedute necessarie e le loro date ». In questo caso infatti alla Conferenza dei presidenti di gruppo non è attribuito alcun potere di limitazione degli interventi, anche se è indubbio che la norma tende alla promozione di accordi politici per regolare la discussione.

Diversa la disciplina introdotta dal Senato nel 1971, il cui Regolamento prevede in via generale due distinte ipotesi: di contingentamento (art. 55, comma 5) da parte della Conferenza dei presidenti di gruppo in attuazione del calendario o di « armonizzazione » ad opera del Presidente (art. 84, comma 1). Collocandosi in un contesto meno

conflittuale di quanto sia alla Camera, che ha consentito programmi di lavoro adottati pressoché sempre all'unanimità e calendari ordinariamente rispettati, di fatto tali norme sono state utilizzate in misura molto limitata (sei casi di applicazione del contingentamento e dieci dell'armonizzazione).

Alla Camera nell'ambito della sessione di bilancio per espressa disposizione del Regolamento, e al Senato per prassi in via generale, l'organizzazione della discussione deve suddividere il tempo disponibile per una parte in misura eguale tra tutti i gruppi e per l'altra in misura proporzionale alla loro consistenza. Si tende cioè in primo luogo a garantire la possibilità di una piena e integrale espressione della posizione di ciascun gruppo.

L'organizzazione della discussione tramite il contingentamento dei tempi è il metodo più garantista per limitare e programmare la durata dell'*iter* legislativo assicurando l'espressione di tutte le posizioni, e ad esso fanno riferimento tutte le proposte relative a una nuova regolamentazione del tempo. Il contingentamento modifica, come è evidente, regole e diritti intorno ai quali è costruita l'attuale disciplina della discussione parlamentare, e comporterebbe dunque la revisione e l'adeguamento di molte norme dell'attuale Regolamento.

Programmazione dei lavori: innovazione tra quelle di maggiore portata e significato del nuovo Regolamento del 1971, con la programmazione dei lavori si intendeva non solo e non tanto distribuire razionalmente il tempo di lavoro della Camera, quanto, attraverso la determinazione dei termini temporali, dare spazio ed efficacia a una vera programmazione parlamentare della produzione legislativa. Come si esprimevano i relatori al progetto di Regolamento, con essa i gruppi, avendo come interlocutore necessario il governo, erano impegnati « a tracciare, a scadenza temporale definita, il quadro organizzativo di base nel quale va collocata tutta la multiforme attività della Camera... In particolare, l'attività delle commissioni, per la prima volta nell'esperienza repubblicana viene in questo progetto ricondotta ad una logica di coordinamento ».

Il raggiunto accordo programmatico crea infatti per le commissioni un vincolo all'esecuzione (art. 25 comma 1 e 76 comma 1), garantito dall'intervento diretto del Presidente della Camera per ristabilire il coordinamento nel caso di commissione inottemperante agli obblighi programmatici (art. 25, comma 3).

Come è più che noto, le norme sulla programmazione rimasero di fatto inoperanti sia a causa del requisito dell'unanimità sia a causa dell'assenza di limiti temporali agli interventi dell'irrazionale disciplina di fasi centrali della discussione, cose che ne rendevano assolutamente imprevedibile la durata, e ciò tanto più in presenza di un ostruzionismo sistematico.

Con le riforme degli anni '80, il primo problema è stato risolto con l'ipotesi, in mancanza di accordo unanime, di programma e calendario approvati dall'Assemblea su proposta presidenziale, formulata sulla base degli orientamenti prevalenti e tenendo conto di ogni altra proposta. Si è adottata cioè una soluzione che esclude sia il potere di veto di ogni singolo gruppo sia l'ipotesi di una programmazione di sola maggioranza, in conformità con i principi costituzionali che richiedono il contemperamento del principio maggioritario in materia di funzionamento delle Camere (Marra).

È rilevante notare come nel Regolamento del Senato tali principi siano meno tutelati per il fatto che la proposta presidenziale non è esclusiva, ma possono essere poste direttamente in votazione le proposte di modifica avanzate in Assemblea.

Il secondo problema ha trovato risposta nell'introduzione di limiti alla durata degli interventi e nelle molte modifiche di snellimento e razionalizzazione del procedimento.

Pure restano aperti diversi problemi e presenti molti limiti nella programmazione parlamentare.

In primo luogo l'afflusso continuo di decreti-legge occupa buona parte del tempo parlamentare e tende a vanificare il valore selettivo e di indirizzo che dovrebbe essere proprio delle decisioni programmatiche. Inoltre mancando alle sue spalle sia una programmazione nazionale dell'intervento pubblico, sia un vero programma di governo con obiettivi e priorità definiti, il programma parlamentare si adagia sulle tendenze generali del sistema politico e si risolve in un elenco di argomenti che non impone scelte precise e priorità definite e il cui rilievo politico e organizzatorio rischia di divenire ben poco pregnante (Franceschi).

In effetti il calendario (spesso approvato anche in mancanza di deliberazione del programma) tende a divenire l'atto politico centrale dell'organizzazione dei lavori, con ciò mettendo in evidenza la tendenza a rinunciare alla programmazione come quadro organizzatorio di medio

periodo dell'organo complesso Camera per attestarsi su calendari del lavoro d'Aula quindicinali o settimanali, con evidentemente scarsa capacità programmatoria e facile tendenza ad essere determinati — più che a determinare — sia dallo stato dei lavori di commissione sia dall'iniziativa del governo, che presenta i suoi disegni di legge a una Camera o all'altra più per ragioni di convenienze politiche che in relazione ai loro programmi.

Il vincolo programmatico che così viene a realizzarsi nei confronti delle commissioni parlamentari è debole e di corto o cortissimo respiro, tale da non attivare quel sistema integrato della programmazione che gli articoli 23-24-25 disegnano molto nitidamente. Nei confronti dell'attività delle commissioni in sede legislativa esiste infatti una prassi di assoluto disinteresse degli organi della programmazione (salvo specialissimi, singoli episodi), cioè di totale remissione alle decisioni della commissione. L'attività delle commissioni in sede referente viene poi indirizzata, nei fatti, solo con la determinazione a breve o brevissima scadenza della data di inizio dell'esame in Aula.

Altro problema si pone per la programmazione dei lavori di Assemblea, a cui certamente le modifiche del 1981 e degli anni seguenti hanno dato strumenti che oggi consentono una prevedibilità di gran lunga maggiore della durata della discussione.

Viene posta però oggi da molte parti l'esigenza di dare alla programmazione la capacità di determinare temporalmente non solo l'inizio ma anche la conclusione dell'esame dei provvedimenti. Lo strumento principale a cui si fa riferimento per assicurare l'effettività dei termini temporali fissati è il contingentamento del tempo assegnato a ciascun gruppo nella discussione. Differenze di rilievo restano tra le soluzioni proposte, che vanno da quelle che ritengono il contingentamento il metodo normale di organizzazione della discussione in Aula, nell'ambito del calendario approvato, a quelle che ipotizzano il ricorso a tale metodo solo in ultima istanza, dopo che l'iscrizione del progetto in più di un calendario non abbia portato alla sua conclusione, e con procedure più complesse per la deliberazione del termine finale.

In relazione a questa nuova incisività della programmazione molte proposte tendono anche a riformare i criteri di formazione del programma e del calendario per garantire una quota di tempo riservato all'opposizione o a ciascun gruppo in relazione al suo peso, non ritenen-

do evidentemente più in sé sufficiente la garanzia della proposta presidenziale senza l'indicazione di vincoli temporali a favore delle minoranze.

IV - *Considerazioni circa le prospettive di un'ulteriore evoluzione regolamentare*

Con l'evoluzione degli ultimi anni la disciplina del procedimento legislativo nel Regolamento della Camera ha subito dunque modificazioni profonde, tali da portare da una situazione di irrazionale dispersione della discussione e di assoluta ingovernabilità del tempo da essa richiesto, a una situazione che può considerare raggiunti significativi obiettivi di razionalizzazione e di snellimento del procedimento e di prevedibilità di massima della sua durata. E ciò soprattutto grazie ad importanti riforme in materia di programmazione, di limiti al tempo di parola, di esame degli articoli ed emendamenti, di poteri presidenziali nella direzione della discussione.

Il problema del tempo del procedimento legislativo è però tuttora presente con varie e differenti proposte sul tavolo delle riforme considerate prioritarie. Come si è accennato, il dibattito più recente ha conosciuto una vera e propria svolta nel modo di impostare la questione, ponendo l'esigenza di tempi predeterminabili e vincolanti del procedimento legislativo, e facendo quindi della sua durata non un risultato ma un elemento regolatore del procedimento, e dunque anche di diritti e passaggi procedurali di notevole rilievo.

Alla luce dell'analisi svolta dei vincoli costituzionali e della disciplina regolamentare possono farsi alcune schematiche considerazioni circa le prospettive di una ulteriore evoluzione in questa materia, senza entrare nel merito delle ipotesi avanzate nelle proposte di riforma.

1 - Nell'affrontare il problema dell'organizzazione del tempo del procedimento legislativo è necessario partire dalla consapevolezza dell'esistenza di una potenziale contraddizione tra le esigenze di tempestività della decisione legislativa e le esigenze del procedimento parlamentare, che, nel nostro ordinamento costituzionale deve consentire che il Parlamento sia la sede effettiva della formazione del testo legislativo, attraverso l'espressione e il confronto di tutte le posizioni, anche minoritarie. La prima esigenza non può prevalere sulla seconda

se non mettendo in discussione principi fondamentali dell'assetto costituzionale della forma di governo.

2 - Qualsiasi forma di regolamentazione del tempo del procedimento — come di ogni altro aspetto non costituzionalmente vincolato — può comunque provenire solo, in base a previsioni del Regolamento, da una decisione parlamentare, altrimenti si negherebbe l'autonomia costituzionale del Parlamento e le precise indicazioni costituzionali in materia.

3 - Non sembra coerente al principio costituzionale di parità dell'iniziativa legislativa prevedere procedure differenziate in relazione al soggetto presentatore.

4 - L'esperienza insegna (vedi decreti-legge o legge finanziaria) che la previsione di procedure speciali a tempi garantiti o accelerati, rispetto a un procedimento ordinario invariato, induce a sovrautilizzare e a sovraccaricare tali procedure, con inconvenienti di molti generi, compreso il rischio di vanificare la specialità della procedura o di abusarne forzando le condizioni previste per la sua attivazione.

5 - L'attuale disciplina dei tempi e dei modi della discussione ha raggiunto una struttura razionale che insieme al fondamentale recupero della funzione di programmazione operato con le riforme del 1981 fa emergere la linea di tendenza, ancora incompiuta, ma chiara e netta dell'evoluzione in atto. Una evoluzione che tende ad assicurare all'istituzione parlamentare una nuova capacità di governo dei tempi delle procedure parlamentari e delle conseguenti decisioni, affidando al Presidente la funzione decisiva di contemperare le ragioni dei gruppi, quelle della maggioranza e quelle dell'opposizione.

6 - Proprio i risultati raggiunti su questo piano pongono l'esigenza e aprono la possibilità di un ulteriore sviluppo in questa direzione, portando più avanti il principio e la logica della programmazione, che costituisce la chiave più razionale per la soluzione del problema della regolazione del tempo del procedimento legislativo, anche dell'ipotesi di determinare i suoi termini finali. Essa sarebbe infatti in grado di assicurare contemporaneamente una risposta istituzionalmente corretta a diverse esigenze, tutte essenziali:

— le procedure della programmazione nel Regolamento della Camera rispondono al principio costituzionale secondo cui il funziona-

mento delle Camere non può ritenersi nella esclusiva disponibilità della maggioranza, e, pur in mancanza di accordo unanime, garantiscono attraverso la funzione presidenziale di garanzia e di mediazione la compartecipazione di tutte le componenti politiche alla formazione del programma deliberato a maggioranza;

— la regolazione del tempo del procedimento ad opera di tali decisioni consente di rispondere, insieme, alle esigenze di tempestività delle singole decisioni legislative e a quelle di coordinamento della produzione legislativa, recuperando all'istituzione parlamentare la pienezza della funzione di indirizzo legislativo;

— le procedure della programmazione consentono inoltre una calibratura attenta e mirata dei termini temporali del procedimento legislativo, non predeterminati normativamente ma predeterminabili caso per caso in base a valutazioni complesse che devono tenere conto contestualmente della scala di priorità, delle esigenze di tempestività, della volontà della maggioranza, dei diritti delle minoranze. Il governo dei tempi manterrebbe così al procedimento quel carattere di adattabilità e flessibilità che è necessario alla sua natura politica.

Queste esigenze non potrebbero essere soddisfatte dalle ipotesi di predeterminazione normativa dei tempi dell'esame parlamentare, né da isolate valutazioni della maggiore o minore urgenza di singoli provvedimenti da deliberare a maggioranza.

7 - Molti fattori contribuiscono a rendere sempre più necessaria l'adozione di forme e metodi incisivi di coordinamento della produzione legislativa e della relativa attività parlamentare. Sono fattori legati a esigenze politiche e giuridiche di adeguatezza temporale della legge e di coerenza dell'ordinamento; a primarie esigenze organizzative dell'attività sempre più complessa di organi articolati e policentrici come le Camere (e di un sistema politico frammentato e multipolare). In relazione a questi caratteri della situazione reale l'ipotesi di vincolanti decisioni organizzative del procedimento legislativo — se assunta con le garanzie di cui si è detto — non sembra costituire una limitazione o un condizionamento dell'esercizio delle funzioni parlamentari o dei diritti delle minoranze, quanto piuttosto una condizione perché l'attività legislativa parlamentare corrisponda a consapevoli decisioni di coordinamento assunte con procedure in grado di garantire la partecipazione di tutti i gruppi. In mancanza

di queste, essa viene ad essere condizionata dal risultato più o meno casuale della sommatoria dei comportamenti (attivi o omissivi) degli organi e dei soggetti presenti in Parlamento, o di ostruzionismi di maggioranza o di minoranza. Se si assumono come valide ed essenziali le esigenze di tempestività e coordinamento della produzione legislativa, ne deriva la necessità di costruire un procedimento che permetta alla Camera di regolare la propria attività — autovincolandosi — in base a decisioni di alto contenuto politico, e insieme garantisca l'autonomia del Parlamento e delle sue componenti.

8 - Per rispondere a questi compiti con la programmazione dei lavori parlamentari è necessario adeguarne gli strumenti per garantire l'operatività delle decisioni assunte, e quindi la certezza dei termini temporali. In questo ambito si muovono le ipotesi che prevedono in vari modi la possibilità del contingentamento della discussione in Assemblea. Più in generale è necessario rilanciare pienamente tutte le possibilità offerte dalle norme attuali — anche perfezionandone e rafforzandone i meccanismi operativi — per un uso « forte » della programmazione come strumento organizzatorio dei tempi del lavoro della Camera, compreso quello delle commissioni non solo in sede referente ma anche legislativa.

9 - Un ruolo secondario potrebbe assumere in questo contesto la previsione di procedimenti speciali di urgenza a tempi predeterminati, dato che l'uso « forte » della programmazione e la flessibilità delle sue decisioni potrebbero offrire una risposta anche più efficiente — e soprattutto « coordinata » — al problema dell'urgenza, senza i rischi legati alla specialità delle procedure ed evitando che deliberazioni di pura maggioranza possano determinare eccessivamente l'ordine del giorno della Camera.

Alessandro Diotallevi

Considerazioni di ordine costituzionale sulle tecniche di legislazione, in relazione al loro rapporto con l'iniziativa legislativa e con il procedimento di approvazione della legge

1) - Premessa; 2) - Complessità della progettazione legislativa; 2a) - L'iniziativa legislativa; 2a 1) - L'iniziativa legislativa del governo; 2a 2) - L'iniziativa legislativa parlamentare; 2b) - L'elaborazione legislativa e la decisione.

...” e quella faciloneria nel far leggi senza averle studiate e di proporre leggi senza averle elaborate...”

(Don Sturzo, da una lettera all'onorevole Vito Giuseppe Galati).

1 - Premessa

Secondo la maggior parte delle analisi più recenti, il crescente dinamismo della società italiana ha dapprima preteso la moltiplicazione delle regole-norme e, dopo un processo abbastanza breve, ha finito per trovarsi ostacolato proprio dal complesso delle sue regole. Di qui l'avvio di una non facile ricerca delle cause di un fenomeno intrinsecamente contraddittorio: quello per il quale leggi, decreti, regolamenti, statuti e prescrizioni, ciascuno in sé considerato — in tempo e spazio dati — ha assolto positivamente alla propria finalità, mentre nel loro diventar sistema-ordinamento, nel succedersi dei tempi⁽¹⁾ e nel variare dei riferimenti spaziali, hanno perso di positività ed efficacia, anche perché divenuti meno conoscibili.

Quantità e qualità della legislazione, nonché le difficoltà di attuazione delle leggi sono state poste sotto la lente d'ingrandimento di una critica proveniente dapprima dall'esterno dell'ordinamento — destinatari delle leggi e dottrina in primo luogo — e, successivamente, dall'interno dell'organizzazione dello Stato, cioè dal Parlamento e dal governo.

In entrambi i casi sono stati usati i toni di un preoccupato catastrofismo, a partire dalla famosa definizione di « inquinamento legislativo »⁽²⁾ usata per descrivere la pleora legislativa e le difficoltà del suo riordino, fino a quella « delle aree di elusione legislativa », da intendersi, sul lato attivo, come inattuazione della legge e, sul lato passivo, come sua ineffettuazione. Certamente, si sono determinate ripercussioni significative di segno negativo nelle sfere di competenza del legislatore, degli amministratori, dei giudici, dei cittadini. E sono stati avviati percorsi di riflessione da ascrivere ad almeno due filoni principali: quello della c.d. delegificazione o delegiferazione e l'altro della legistica o tecnica della legislazione. Del primo filone, confluito nel più ampio contesto delle riforme istituzionali, può tracciarsi una fisionomia in larga massima coincidente con il riequilibrio dei carichi di normazione tra Parlamento, governo ed autonomie, liberando la funzione legislativa del difficile ed onusto carico delle specificazioni organizzative ed attuative dei principi delle leggi.

Del secondo, non immune da considerazioni di ordine costituzionale, come si vedrà, eppure meno evocato nell'ambito della riforma istituzionale, può dirsi in prima approssimazione che ha per lo più approfondito gli aspetti concernenti il processo formativo della legge, dal momento dell'iniziativa a quello dell'approvazione, passando per un esame della cosiddetta struttura superficiale della norma, vale a dire la sua espressione semantica letterale, e della sua struttura profonda, vale a dire la sua finalità, nonché la capacità di conseguirla.

In questa sede si cercherà di mettere a fuoco la questione della progettazione legislativa, definita sinteticamente come il complesso coordinato delle attività imputabili a più soggetti, a diverso titolo competenti ad intervenire nel processo di formazione della legge, e tutte rivolte a realizzare le condizioni per cui la regolamentazione sia tecnicamente corretta, la formulazione del comando sia accessibile qualunque sia il destinatario, l'attuazione sia possibile ed effettiva ai fini della certezza del diritto.

2 - Complessità della progettazione legislativa

Una disamina delle cause della complessità della progettazione legislativa sarà utile alla enucleazione ed all'isolamento delle singole sezioni della ricerca, considerando che essa si prefigge prevalentemente di ap-

profondire come l'uso di appropriate tecniche di legislazione, quando non presupponga modificazioni sensibili dell'ordinamento vigente ovvero non introduca vulnerazioni dell'ordinamento medesimo, può contribuire a rendere vitale il ciclo di esistenza della legge. Consideriamo anche che, seppure in ambito pre-formale (cioè pregiuridico e prepolitico), le tecniche legislative sono strumento di tutte le decisioni collettive ed agiscono, dunque, più o meno direttamente sulla funzionalità e sulla stabilità dell'ordinamento democratico; se infatti l'attuazione della legge dovesse tradire la *ratio legis*, a causa di una insufficiente progettazione legislativa, si produrrebbe nell'ordinamento una indesiderata situazione di squilibrio tra la volontà del Parlamento e il comportamento effettivamente osservato dai destinatari della norma. Insomma, non v'è dubbio che la ricerca della razionalizzazione della progettazione legislativa pone in campo il ruolo del legislatore proprio quando l'assolutezza della regola di maggioranza è in declino, e, per il suo funzionamento, necessita di accordi « questione per questione », bisognosi del sostegno di un rigoroso e razionale apporto di tecnicismo, capace di rendere il frutto dell'accordo — cioè la legge — suscettibile di approvazione in base a logiche di transazione e di interpretazione dell'eterogeneità degli interessi.

Dunque, tra le cause della « legislazione inquinata » si annoverano la mancanza di cura e l'imprevidenza nell'ideazione e nella redazione della legge⁽³⁾; si annoverano, secondo le categorie elaborate nella relazione della commissione per la fattibilità delle leggi⁽⁴⁾, la insufficiente copertura amministrativa della legge, la difficile intellegibilità del dettato normativo; si annoverano, più in generale, la complessità e la specializzazione delle materie da regolare, il vincolo di democraticità della decisione in un quadro di democrazia concorrenziale che produce un'ampia gamma di soluzioni legislative, la ricerca del rinnovamento lessicale da parte dei nuovi legislatori, la ristrettezza dei margini di discrezionalità compresi tra la migliore formulazione possibile e l'esiguità delle risorse disponibili. Sono queste solo alcune delle cause possibili e parecchie altre se ne potrebbero citare. Vale dunque la pena di tentare una prima semplificazione, consistente nel distinguere due momenti primari di rilevanza delle tecniche di legislazione rispetto alla produzione legislativa: il momento dell'iniziativa legislativa ed il momento della elaborazione legislativa comprensivo della decisione. Prima di procedere nello sviluppo del-

l'esame dei due citati momenti, occorre tenere conto di uno straordinario elemento di novità intervenuto, con tutto il peso dell'autorevolezza della fonte, a gettare nuova luce in un campo d'analisi dominato ormai dalla rilettura esasperata dei lavori della Commissione Barettoni, della sottocommissione Cassese e delle prime griglie di fattibilità legislativa espresse in sede regionale e dalla dottrina.

Ci si riferisce alla sentenza della Corte costituzionale 24 marzo 1988, n. 364, che dichiara illegittimo, per violazione degli articoli 2, 3, commi 1 e 2, 25, comma 2, 27, commi 1 e 3, Cost., l'articolo 5 del codice penale, nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge l'ignoranza inevitabile⁽⁵⁾.

La sentenza della Corte insiste, è vero, nell'ambito del diritto penale, ove più forte è il dovere di difesa dei diritti del cittadino, ma è anche vero che essa opera la revisione di uno dei piloni di sostegno di ogni ordinamento giuridico riassumibile nel brocardo *nemo ius ignorare censetur*. Ed a sostegno della sua decisione esprime motivazioni che ben possono valere in via più generale nel collegamento tra conoscenza del dovere e obbligatorietà del comportamento che contraddistingue il rapporto tra legge e destinatari, siano essi cittadini o amministratori. Se il dovere di conoscenza relativo all'illiceità « penale » di una certa azione deve potersi misurare in rapporto al livello di conoscenza potenziale di un tipo di agente-modello di riferimento, allora, pur con le dovute cautele, il medesimo principio può estendersi al dovere di conoscenza dell'illiceità amministrativa e dei limiti all'esercizio dei diritti soggettivi. Tanto più quando possa riconoscersi la portata generale delle motivazioni adottate dalla Corte nella fattispecie esaminata. In questo senso le parole stesse della Corte legittimano, per quanto riferite al diritto penale, una rinnovata e rinforzata riflessione sulla progettazione legislativa come coelemento del principio di legalità. Valga a testimonianza la citazione delle parole della Corte: « ... che il diritto penale sia costituito da norme non numerose, eccessive rispetto ai fini di tutela, chiaramente formulate, dirette alla tutela di valori almeno di rilievo costituzionale e tali da essere percepite anche in funzione di norme extrapenali, di civiltà, effettivamente vigenti nell'ambito sociale nel quale le norme penali sono destinate ad operare ».

Dunque, i cittadini sono chiamati all'osservanza del precetto penale quando l'ordinamento si sia formato attraverso leggi chiare e

riconoscibili. D'altronde, se la lettura della norma apre sistematicamente la strada del ricorso alle interpretazioni, viene meno il dovere sociale di conoscenza delle regole comuni, che resta affidato ai tecnici della legge, secondo un principio di preferenza per la difesa formale dell'interesse pubblico rispetto al riconoscimento medesimo di eguaglianza sostanziale recato nella Costituzione. Nell'ordinanza di rimessione alla Corte il pretore aveva osservato che « quando nella selva legislativa è difficile trovare la giusta via » all'imputato è consentito invocare la buona fede. Ed aggiunge la Corte che « oggi, tenuto conto del notevole aumento delle sanzioni penali, sarebbe quasi impossibile dimostrare che lo Stato sia effettivamente sorretto da una coscienza comune tutte le volte che aggiunge sanzioni a violazioni di particolari valori relativi a campi (i più disparati) che nulla hanno a che vedere con i delitti, c.d. naturali, di comune riconoscimento sociale ». Giusta appare l'osservazione a fronte della proliferazione sanzionatoria esplosa nella legislazione di settore per lo più approvata in sede legislativa nelle commissioni parlamentari.

Proprio il principio di riconoscibilità della legge, emergente con forza nella sentenza della Corte, sarà tenuto in evidenza nel prosieguo di questo lavoro.

2a - *L'iniziativa legislativa*

La suddivisione dell'analisi degli interventi di tecnica legislativa a seconda che si esamini la progettazione legislativa nella fase dell'iniziativa ovvero della elaborazione e decisione legislativa non è agevole. Infatti, alcune considerazioni possono ritenersi valide sia per l'una che per l'altra e non può sfuggirsi all'intreccio inevitabile di fasi di un processo collegate tra loro da una catena procedimentale unitaria. Pertanto, in questo paragrafo saranno introdotte e, di volta in volta segnalate, considerazioni da riferirsi anche al successivo.

Poiché l'esigenza di una valida elaborazione tecnico-giuridica della legge diviene tanto più impellente quanto più il suo contenuto è costretto ad inseguire la complessità sociale, occorre partire da una valutazione dell'atto introduttivo della proposta di regolamentazione

come possibile veicolo di miglioramenti sotto il profilo della tecnica legislativa.

Nel nostro ordinamento costituzionale il potere di iniziativa legislativa, ai sensi dell'articolo 71 Cost., spetta al governo, ai singoli membri del Parlamento, al corpo elettorale, ai consigli regionali, al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Limiti all'iniziativa legislativa, di valore costituzionale, oltre a quello stabilito dall'articolo 81 (per il quale pure appare discutibile che debba farsi valere al momento della presentazione del progetto di legge, salvo che per l'iniziativa governativa) non se ne riscontrano eccettuati, ovviamente, i requisiti per la formazione delle proposte del corpo elettorale. Non si può dire, cioè, che sia positivamente previsto un obbligo particolare di motivazione dell'atto di iniziativa legislativa e, conseguentemente, un potere di controllo da parte degli organi riceventi, vale a dire le due Camere.

Con il deposito del progetto di legge presso le rispettive Presidenze, dopo che queste ne hanno accertato l'esistenza confermando la proponibilità e la procedibilità dell'atto, ha inizio l'*iter* parlamentare della proposta di provvedimento. Le Presidenze delle Camere accertano altresì che i progetti non contengano termini oltraggiosi o sconvenienti.

In realtà, per dirla con le parole di Mortati⁽⁶⁾, « il diritto di iniziativa si esaurisce nella facoltà di dare impulso al procedimento » e di ottenere che la proposta venga resa conoscibile dal Parlamento e divenga suscettibile di approvazione. L'iniziativa legislativa è riconosciuta dalla Costituzione nella sua massima ampiezza e non è assoggettata ad alcuna deliberazione preliminare che possa delimitare il significato politico delle proposte di merito che essa reca con sé.

Escluderei quindi che con norma regolamentare possa introdursi un giudizio di ricevibilità della proposta da parte delle Camere, da costruirsi sulla base della elaborazione di parametri di chiarezza e fattibilità della legge, esterni alla volontà politica che ha promosso l'iniziativa legislativa. Si tratta di un'affermazione apparentemente chiusa: se si vuole migliorare la legislazione italiana passando per la via dell'iniziativa legislativa c'è poco da fare. Ma non è così. Escludere che si possa fare ricorso al giudizio di ricevibilità delle Camere, in quanto estraneo al dettato costituzionale, non impedisce l'approfondimento di vie alternative di valorizzazione della progettazione

legislativa, restando nella cornice delle regole date. Conviene, comunque, chiarire ulteriormente la questione con un esempio. Correttamente, la Commissione Barettoni include fra i fenomeni che rendono inintelligibile o inattuabile una legge, le ipotesi di rinvio nominato a leggi o a singole norme contenute in leggi precedenti. Sappiamo bene quanto intensa e frequente sia tale situazione legislativa, soprattutto quando manchi una legge organica di settore e pertanto il legislatore dell'ultima legge sia costretto ad inseguire le norme previgenti in decine di provvedimenti non riconducibili ad una comune matrice, o ad un codice per materia, secondo l'esperienza francese.

Ad ovviare a tale situazione la Commissione Barettoni suggerisce la seguente modifica regolamentare, come comma aggiuntivo dell'articolo 68 del Regolamento della Camera: « Allorché il progetto di legge rinvia esplicitamente ad articoli o commi o parti contenute in altre leggi, il presentatore del progetto deve allegare il testo completo di tali proposizioni normative richiamate, che verranno stampate come allegato al testo del progetto a cura degli uffici. In caso di inadempimento a tale obbligo il Presidente della Camera invita il presentatore ad adempiere entro un termine perentorio, come condizione di ricevibilità del progetto ». Come si vede la proposta disposizione regolamentare si porrebbe *ultra Constitutionem* e probabilmente *contra*, giacché verrebbe fortemente compromessa la libertà del fine dell'atto di iniziativa legislativa. Cosa potrebbe accadere in pratica? Ebbene, 50.000 o più cittadini potrebbero assumere l'iniziativa di proporre la regolamentazione di una materia di proprio interesse e trovarsi inchiodati sulla porta del Parlamento per aver omesso di allegare il testo di leggi frammentarie, disorganiche, non conoscibili (ricordiamo la citata sentenza della Corte), proprio quelle leggi che in ipotesi hanno provocato l'iniziativa legislativa popolare. Oppure, prendiamo il caso di un parlamentare, magari appartenente ad un piccolo gruppo; anch'egli, se non fosse dotato di propri supporti, potrebbe trovarsi nella medesima condizione di non poter esercitare l'iniziativa legislativa. Francamente, il rimedio produrrebbe una lesione assai grave dell'ordinamento.

Eppure è ragionevole sforzarsi di rimuovere una sicura manchevolezza da ascrivere all'insufficiente livello della progettazione legislativa. Nell'esempio portato l'intervento correttivo non è poi così complesso da realizzarsi. Basterebbe, infatti, che la « generica consape-

volezza dell'esigenza di un perfezionamento del materiale legislativo » (7) si traducesse in ambito parlamentare, in coscienza dell'adempimento di un dovere costituzionale attraverso il potenziamento dei servizi parlamentari di supporto. Esigenza sottolineata a più riprese nel corso dei dibattiti sul bilancio interno della Camera ed assurta a variabile istituzionale quando segnalata nelle note conclusive elaborate dai membri del comitato di studio dei problemi istituzionali (8).

Per la verità, si è prestata poca attenzione, dentro il Parlamento, al ruolo di semplificazione della procedura legislativa che deriverebbe da una più accurata formulazione dell'atto di iniziativa legislativa.

Ho precisato dentro il Parlamento, giacché fuori di esso, ove materialmente si forma lo schema di proposta di legge, in sedi le più disparate che riassuntivamente definirei di raccolta del bisogno di una regola formale, la preoccupazione esclusiva risiede nella individuazione politica del problema e nel suo convogliamento in Parlamento. Costituirebbe passaggio troppo ardito sottolineare come un progetto di legge ben motivato e costruito correttamente potrebbe più facilmente percorrere le varie tappe della procedura di approvazione?

Ecco, la fase della predisposizione del progetto, una fase politica preparlamentare, non può essere assoggettata ad alcun controllo (ma distinguerò più avanti tra l'iniziativa del governo e l'iniziativa dei parlamentari) costituendo l'espressione di una volontà politica libera e costituzionalmente protetta. Non può, insomma, la compiutezza tecnica della progettazione legislativa ostacolare la libertà politica e tanto meno proporsi come cavallo di Troia per un rovesciamento degli equilibri istituzionali (9), o per l'inserzione nelle procedure di intuizioni metacostituzionali.

Non può sottoporsi, direi, la proposta di legge né ad un esame sintattico, né ad un esame semantico, ove per sintassi s'intenda lo studio di come le parole possono combinarsi per formare le frasi e per semantica lo studio del significato delle parole, dei sintagmi, delle frasi (10). Non lo si può fare rispetto allo strumento introduttivo del progetto di legge (naturalmente non lo si può fare *ab externo*, nulla impedendo al presentatore di stringere il proprio progetto alla prova rigida della congruità logica), poiché l'ordinamento consente il confronto delle proposte e a questo successivo momento affida il compito di far scaturire, in contraddittorio politico, la decisione democratica di maggioranza.

Come preannunziato, non può condursi un esame indifferenziato dei problemi di progettazione legislativa per tutti i tipi di iniziativa legislativa, i quali ultimi se non differiscono per qualità, certamente si distinguono per quantità e soprattutto per oggettiva, intrinseca attitudine a trasformarsi in legge. Sarà opportuno limitare gli ulteriori approfondimenti all'iniziativa legislativa governativa e parlamentare, fermo restando che molte delle argomentazioni che si produrranno potrebbero estendersi alle altre forme di iniziativa legislativa.

2a 1) - *L'iniziativa legislativa del governo*

La progettazione legislativa che avviene nella fase che precede la iniziativa legislativa del governo avrebbe dovuto rappresentare nell'ordinamento una sorta di assicurazione dell'omogeneità degli indirizzi legislativi settoriali, della « pulizia » del corpo delle leggi, di guida pratica per le altre forme di iniziativa consentite dalla Costituzione.

« L'iniziativa governativa è in pratica quella più importante » ha insegnato Mortati nel suo manuale. In effetti sia per la completezza degli apparati, sia per l'aver ciascun ministro, per così dire, il potere d'impulso in una con la quasi certezza di veder realizzato lo scopo, sia infine per l'essere gran parte della legislazione frutto dell'iniziativa governativa, sarebbe dovuto crescere un complesso di norme ordinato, riconoscibile e quindi rispettato. Così non è stato, ed oggi tra le partite passive del bilancio funzionale dello Stato figura anche la confusione delle regolamentazioni, causa a sua volta della crisi dell'amministrazione. Causa, altresì, di un fenomeno non sufficientemente indagato di surrogazione, attraverso l'interpretazione amministrativa o dei giudici, del potere legislativo.

Certamente l'iniziativa governativa deve « passare » per il Parlamento per divenire legge e, a differenza del sistema inglese, non è certo il governo a detenere il potere di direzione dei lavori parlamentari: tuttavia, non si è creata nella pratica alcuna forma di collaborazione organica tra uffici ministeriali ed uffici parlamentari per migliorare il momento dell'iniziativa legislativa. Correttamente la Commissione Barettoni, nel cercare di collocare l'ausilio tecnico-consultivo distingueva tre momenti: quello precedente l'iniziativa formale, quello in corso d'esame del progetto di legge, quello relativo

all'attuazione della legge. Svolgeva quindi una considerazione vera ma parziale e perciò meno convincente: che i momenti di ausilio e di informazione dati nella fase di redazione del progetto di legge non fossero meno decisivi dell'ausilio fornito entro la fase dell'esame parlamentare del progetto medesimo. Peccava per difetto tale considerazione giacché non può sfuggire all'operatore parlamentare che l'impostazione della proposta e in particolare della proposta governativa recinge l'area della discussione, sopportando nella maggior parte dei casi minori modificazioni emendative. Affermazione ancor più vera quando la proposta governativa rechi la norma di contenuto sostanziale e la corrispondente precisa norma di copertura finanziaria.

Quale fosse la collocazione e la struttura di un ufficio in grado di soddisfare le esigenze sopra indicate è stato oggetto di approfondito dibattito in quella Commissione, che ha prodotto proposte qualificate pur in un'area di indagine rivolta allo studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l'applicabilità delle leggi, nonché l'approntamento dei conseguenti schemi normativi. Proposte qualificate ma parziali, per il loro non chiamare in causa la mancanza nell'ordinamento della legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio.

Oggi, in presenza della legge 23 agosto 1988, n. 400, sulla disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, la ricerca di un centro di riferimento unitario per l'elaborazione legislativa governativa — comprensiva dell'iniziativa e dell'*iter* parlamentare dei disegni di legge — può dirsi conclusa.

La creazione, con l'articolo 23, dell'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del governo, pone le basi per sviluppare le condizioni migliori di controllo della progettazione legislativa. Per ciò che attiene l'iniziativa legislativa, l'articolo 23, al comma 1, con un rinvio alla lettera c) del comma 1 dell'articolo 19 (compiti del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri), affida all'ufficio l'onere di « curare gli adempimenti e predisporre gli atti necessari alla formulazione ed al coordinamento delle iniziative legislative ... ». Se verranno superati gli inevitabili problemi di coordinamento con i competenti

uffici legislativi dei singoli ministeri, come peraltro non è riuscito a fare per la parte di sua competenza l'ufficio legislativo del Ministero di grazia e giustizia⁽¹¹⁾, né è riuscita la stessa Presidenza del Consiglio con le circolari 19 novembre 1979 e soprattutto 22 gennaio 1982 sul coordinamento delle attività preparatorie alla iniziativa legislativa del governo, né precedentemente e con reiterazione della circolare nel 1985 è riuscita la Ragioneria generale dello Stato, potrà avviarsi una nuova stagione della progettazione legislativa.

2a 2) - *L'iniziativa legislativa parlamentare*

Come è noto l'iniziativa legislativa parlamentare rappresenta, in quantità, la quota maggiore di proposte di legge introdotte in Parlamento in ciascuna legislatura. Né c'è da stupirsene, giacché discende direttamente dal connotato costituzionale di rappresentante della nazione di ciascun membro del Parlamento la sua funzione di canalizzatore della domanda di regole diffusa nella società civile. Dunque il Parlamento deve sopportare e riconoscere una sua corresponsabilità nella produzione di un complesso legislativo non più governabile con certezza.

Dopo aver escluso più sopra la possibilità di introdurre limiti di ricevibilità della proposta legislativa, non convincendo tale barriera né sul piano costituzionale né su quello pratico, restano tuttavia da risolvere due problemi.

Il primo consiste nella insoddisfatta domanda di ausilio tecnico-redazionale nella predisposizione della proposta di legge (cui si associa l'interesse istituzionale di ricezione di proposte tutte di livello formale adeguato); il secondo di ordine costituzionale, dovuto al fatto che se l'iniziativa governativa può avvalersi all'indomani della riforma della Presidenza del Consiglio di un ufficio *ad hoc*, un ordinamento fondato sull'equilibrio di ruolo degli organi costituzionali come è il nostro, non può lasciare che l'iniziativa legislativa parlamentare versi in situazione di debolezza a causa della mancanza di supporti tecnici. E, in un certo senso, la soluzione data a questo secondo problema porta con sé anche la soddisfazione del primo. È sicuramente vero che il miglioramento della produzione legislativa

futura dipende dalla qualità delle tecniche di legislazione che dentro il Parlamento potranno affermarsi e che il Parlamento stesso deve definire, ove non si vogliano disperdere le competenze inalienabili del legislatore parlamentare. È, infatti, fondata la preoccupazione che i discorsi sulla delegificazione e sulla progettazione legislativa mutino in favore del potere esecutivo sia il sistema delle fonti normative che il principio della « preferenza della legge » (ma questo risulterà più chiaro nel paragrafo dedicato all'elaborazione legislativa propria dell'*iter* di approvazione di qualsiasi progetto di legge). D'altra parte, l'ordine del giorno approvato dal Senato il 10 luglio 1980 muoveva da questa preoccupazione, quando proponeva la strutturazione di un ufficio parlamentare per la legislazione.

In proposito occorre un approfondimento. In dottrina si è posto problematicamente il quesito se l'apporto progettuale di tecnica della legislazione (il discorso vale tanto per l'iniziativa quanto per l'esame delle proposte di legge) spetti principalmente al governo, al Parlamento o ad ambedue. Come accennato, la Commissione Barrettoni, alla luce dell'ordine del giorno del Senato, finiva col propendere per un ufficio di fattibilità delle leggi presso il Parlamento, per quanto tutta l'elaborazione del documento facesse presupporre la diversa conclusione a favore di un ufficio incardinato presso la Presidenza del Consiglio.

Orbene, è evidente che se si vuole restare nella cornice costituzionale data non si può prescindere dalla creazione di uffici distinti presso l'esecutivo e presso il legislativo, quest'ultimo potendo proporsi come riferimento anche per l'iniziativa legislativa popolare e dei gruppi di minoranza. Nel caso di specie risulterebbe davvero fuorviante prospettare la duplicazione degli uffici come fenomeno di elefantiasi burocratica, dovendosi al contrario evidenziare la funzione di garanzia della compresenza di competenze analoghe ed omogenee sia presso il Parlamento, sia presso il governo.

In via di fatto, in sede parlamentare, la creazione di un ufficio con le caratteristiche di interfaccia dell'ufficio istituito presso la Presidenza del Consiglio, è stata dibattuta dall'Ufficio di Presidenza della Camera da ultimo nella riunione del 6 giugno 1988⁽¹²⁾, nel corso della quale è stata attribuita all'Ufficio programmazione e coordinamento legislativo la funzione di controllo tecnico-legislativo.

Un controllo, tuttavia, esercitato sui testi approvati in Commissione e in Assemblea secondo la puntualizzazione del Segretario generale della Camera dei deputati. Il quale ha anche osservato che un'assistenza tecnico-redazionale per la predisposizione delle proposte di legge non è allo stato possibile per ragioni di insufficienza strutturale, potendosi ipotizzare l'introduzione di tali attività « nei limiti in cui è possibile, solo nell'ambito delle competenze del Servizio studi ».

Successivamente, nella riunione del 28 luglio, l'Ufficio di Presidenza, in materia di consulenza tecnico-legislativa, approvava una formulazione aggiornata della competenza regolamentare, affidando al Servizio studi da una parte il compito di assicurare alle commissioni, compresa la Commissione per le questioni regionali, agli altri organi parlamentari e ai deputati gli studi, le ricerche e l'assistenza tecnico-documentaria richiesti; dall'altra di concorrere ad assicurare, in collaborazione coi servizi e gli uffici del settore legislativo, la consulenza tecnico-legislativa per la migliore formulazione dei testi normativi richiesta dagli organi parlamentari.

È, dunque, partendo da una spinta all'esame degli aspetti organizzativi, che appare utile compiere il passaggio alla fase della considerazione degli interventi di progettazione legislativa nell'ambito del processo di approvazione della proposta di legge.

2b - *L'elaborazione legislativa e la decisione*

Come anticipato, alcune considerazioni svolte per l'iniziativa legislativa potevano valere anche per l'*iter* di approvazione del progetto di legge. Certamente va sottolineata una premessa di ordine pratico: mentre l'iniziativa legislativa è potenzialmente illimitata, l'attività di discussione delle proposte di legge non solo è delimitata nel numero ma deriva da una selezione politica operata dai gruppi parlamentari in sede di programmazione dei lavori da parte della Conferenza dei capi-gruppo o degli uffici di presidenza allargati ai gruppi delle commissioni. Dunque, l'apporto della tecnica legislativa si precisa notevolmente in relazione alle finalità perseguite dalle proposte e si arricchisce della formidabile alleanza dei regolamenti parlamentari. Se qualche riserva può preliminarmente esplicitarsi a proposito della generosa riflessione

dei precursori della disciplina della progettazione legislativa come strumento della buona legislazione, essa deve indirizzarsi al fatto che non sempre si è tenuto conto che la legge è atto libero nel fine e che i regolamenti parlamentari non sono bypassabili da pur pregevoli costruzioni di tecnica legislativa. Ma vediamo di mettere a fuoco brevemente alcuni passaggi logici di chi ha affrontato i problemi della qualità del prodotto legislativo e di sovrabbondanza disordinata delle leggi.

È venuto abbastanza naturale ripercorrere a ritroso il cammino compiuto dal legislatore. Si è, cioè, partiti dalla legge — di volta in volta confusa, inattuabile, illeggibile, incomprensibile, disorganica, microsettoriale e perfino irrealistica — per valutare come e perché in *nessuno* dei momenti della sua confezione *nessuno* degli agenti (che, bisogna ricordarlo, sono numerosissimi, annoverandosi tra loro i parlamentari delle commissioni competenti nel merito e in sede consultiva, i rappresentanti del governo, tutti i parlamentari in caso di approvazione in Aula, i funzionari parlamentari ed i funzionari ministeriali) abbia avuto la consapevolezza di collaborare alla produzione di una legge insufficiente. Evitando, in questa sede, di entrare nel merito di argomentazioni di ordine politico, secondo le quali in molti casi il legislatore volutamente si esprime genericamente, lasciando alla successiva attuazione ed ai suoi responsabili il compito di avvicinare la norma ai fatti — tesi, peraltro poco convincente in epoca di leggi — provvedimento, minuziose fino a non lasciare margini discrezionali all'amministrazione — bisogna dire che il procedimento legislativo, nell'esperienza parlamentare, è in realtà intensamente orientato, per volontà dei gruppi parlamentari, a provocare la necessaria affluenza possibile di informazioni, prima della decisione.

A sostegno di questa considerazione, suffragata da innumerevoli pronunciamenti in tal senso, pare opportuno ricordare quello di Luigi Einaudi, sia per l'autorevolezza della fonte che per la pacata consapevolezza dei toni. Egli affermò infatti che il Parlamento « deve essere informato da uomini responsabili della fondatezza e della rilevanza delle informazioni fornite. Per fermo, il problema del conoscere non è meno arduo di quello del legiferare »⁽¹³⁾. Legge corretta vuol dire, nel suo esame dinamico di rapporto con la realtà da regolare, legge fattibile.

Ai precursori della legistica pare possibile raccordare l'iniziativa legislativa alla decisione mediante una ragnatela di controlli preventivi

da compiere sul progetto di legge e, conseguentemente, sui vari momenti modificativi.

La cosiddetta analisi di fattibilità — di volta in volta da intendersi come attuabilità, o come copertura amministrativa della legge, o come copertura finanziaria — consisterebbe nel rovesciare la logica dell'analisi legislativa, compiuta per tradizione sulla legge approvata, antepo- nendola alla decisione del legislatore.

Varie ed interessanti sono state le formule proposte sia in seno alla Commissione Barettoni, sia in seno alla sottocommissione Cassese sia in dottrina, sia da parte della regione Toscana. In particolare, Giuseppe Ugo Rescigno ha elaborato una *check-list*, cioè una griglia di controllo del progetto di legge, capace di sollecitare in ciascuna fase della progettazione legislativa una sorta di esame di qualità del prodotto medesimo.

L'ipotesi di griglia per l'analisi di fattibilità di un progetto di legge si risolve in un imponente complesso di controlli preventivi riconducibili ai seguenti capitoli: l'analisi dello stato di fatto; l'analisi degli obiettivi e dei risultati; i soggetti responsabili dell'attuazione; l'analisi delle procedure; la copertura amministrativa; la copertura finanziaria; l'analisi del testo; l'analisi del contesto. Ciascuno dei capitoli contiene una ponderata messe di quesiti che, se risolti positivamente, dovrebbero garantire la qualità del « tratto di decisione » cui accedono. Apparentemente nuova nell'ispirazione, la griglia di fattibilità razionalizza il bisogno di conoscenza che il Parlamento non ha potuto mai soddisfare. Torniamo per un istante a Luigi Einaudi il quale, a ridosso del problema dell'attuazione legislativa delle regioni stigmatizzava il metodo del « deliberare prima di conoscere », inondando la sua riflessione di interrogativi, da sciogliersi prima di porre mano alla riforma in discussione⁽¹⁴⁾. Il mito perenne della legge perfetta governa ancora l'approccio alle singole leggi.

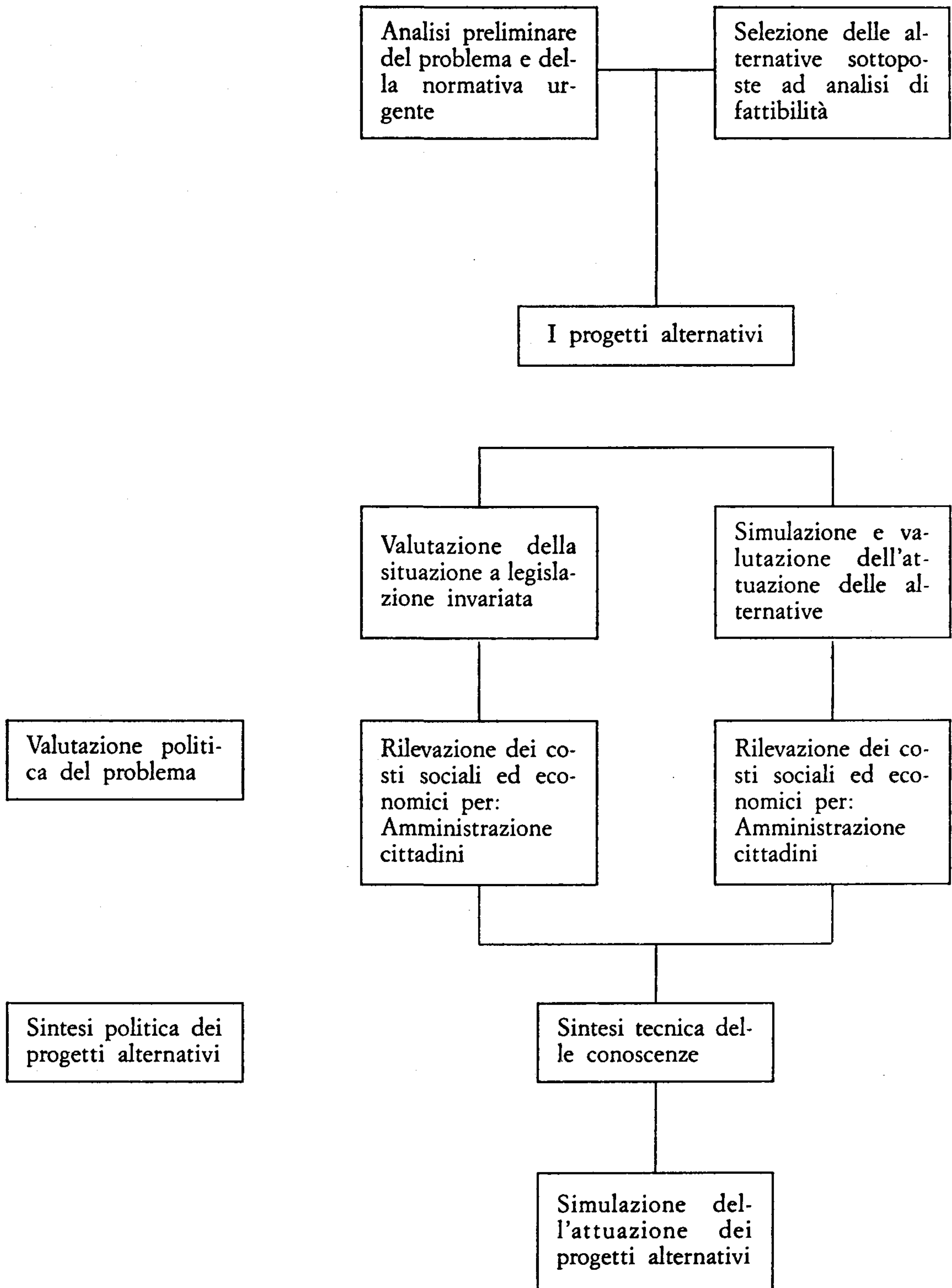
Altro esempio di intervento preventivo sulla vicenda del progetto di legge, meno analitico della griglia di fattibilità, ma non per questo meno efficace in astratto, può esser costituito dall'applicazione di una sorta di analisi costi-benefici sull'intervento legislativo, secondo uno schema adattato alla progettazione legislativa.

Lo schema potrebbe essere il seguente: ⁽¹⁵⁾.

Contesto generale

Contesto del progetto

Progetto



Caratteristica comune alle due metodologie è quella di offrire una lettura *per partes* dei contenuti normativi del progetto, sì da consentire la valutazione della loro effettività e, in ultima analisi, della loro necessità. Quest'ultima considerazione merita un approfondimento.

Prendiamo l'esempio del preambolo alla legge. Esso serve, inserito com'è all'inizio dell'articolato, a dichiarare lo scopo della legge. Operazione molto spesso assai cara ai gruppi parlamentari, ma anche, il più delle volte, superflua in quanto si risolve nella ripetizione di principi contenuti nella fonte superiore. Secondo lo schema elaborato dalla regione Toscana, ⁽¹⁶⁾ il preambolo potrebbe valere a chiarire il significato della legge. Sul punto, non si può consentire. Se, infatti, la legge diviene il risultato di un'analisi di fattibilità approfondita e completa, la chiarezza delle norme non può che discendere automaticamente ed il preambolo non può che considerarsi un appesantimento. La riflessione che precede dimostra, però, quanto sia sottile il crinale che separa la considerazione tecnica dell'intervento di progettazione legislativa dalla considerazione di ordine politico. Ma quest'ultima non può non risolversi autonomamente attraverso la formazione della decisione di maggioranza. Abbiamo fin qui ragionato sulle possibili forme dell'analisi di fattibilità, considerandole implicitamente ancorate alla struttura parlamentare. Giacché parrebbe da affrontarsi in altro contesto, quello delle riforme costituzionali, l'affidamento di interventi di progettazione legislativa a forme di collaborazione tra la funzione legislativa e l'amministrazione. Appare infatti estraneo alla logica del sistema, e neppure giustificato dall'aspirazione filosofica di fare leggi a prova di tribunale, il coinvolgimento dei destinatari della legge, in particolare dei settori amministrativi interessati, nel processo di decisione legislativa. Occorre infatti operare nel quadro costituzionale vigente, nel quale la responsabilità globale della funzione legislativa appartiene al Parlamento.

La partecipazione di soggetti estranei al Parlamento non può che restare circoscritta alle forme della consultazione e del parere. Certo il Parlamento deve creare le condizioni per acquisire, in piena autonomia, ogni utile apporto all'elaborazione e allo sviluppo dei progetti di legge, armonizzando la procedura di formazione della legge nei tempi, nei modi e negli esiti resi disponibili dalla progettazione legislativa. Il problema è riconducibile, semplificando, al come la tecnica di legislazione possa accedere alle Aule del Parlamento senza introdurre surrettiziamente elementi di modifica degli equilibri istituzionali.

In primo luogo, si doveva tracciare un sentiero valido per tutti coloro che hanno la possibilità di entrare in contatto con la procedura legislativa, nel quale ogni segnale indicatore fosse riconoscibile e certo. È parso un passaggio marginale a qualcuno, ma la diramazione di regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi avvenuto con circolare del Presidente della Camera, è servita, dal 1986 in poi, ad omogeneizzare questi ultimi sia in entrata, sia in uscita, togliendo di mezzo, quasi completamente, alcune occasioni di errore materiale, soprattutto nel campo dei rinvii legislativi e delle abrogazioni tacite.

L'ossequio alle regole formali non sempre è sublimato in elaborazione di regole sostanziali. Neppure in quegli uffici legislativi dei ministeri che dovrebbero per primi assicurare il salto di qualità dei disegni di legge. Per esempio, dal disegno di legge di riforma del Servizio sanitario nazionale (A.C. 1942), modificativo della legge organica vigente in materia, contenendo nella relazione l'intenzione di rinnovare la normativa della legge 833 del 1978 solo in alcune parti, ci si sarebbe attesi la formulazione di norme recanti « novelle », per rendere chiari i confini della riforma e facile la ricostruzione del nuovo contesto legislativo. Al contrario, il citato disegno di legge assembla una serie di disposizioni che, approvate nell'ordine proposto, determinerebbero sicuramente problemi interpretativi.

Invece, in un progetto di legge vertente su materia identica e presentato al Senato (A.S. 1020), la preoccupazione di evitare contraddizioni nell'interpretazione — come testualmente detto nella relazione al progetto — ha orientato la formulazione dell'articolato nonché la titolazione della legge (17).

Risolta la questione di tecnica formale, la fattibilità della legge dipende dalla volontà del legislatore, come si dispiega in Parlamento, in relazione alle disponibilità che il regolamento offre ed alla loro realizzazione organizzativa.

Certo, la sensazione che il tracciato regolamentare in relazione alla domanda di qualità della progettazione sia adeguato è abbastanza netta. Altrettanto vera sembra l'affermazione per la quale non tutte le potenzialità regolamentari vengono sviluppate, in parte per la complessità globale del lavoro parlamentare, in parte perché alcuni istituti non vengono di fatto impiegati, articolandosi l'attività legislativa per fasi

disorganiche e ritmi imprevedibili. Ipotizzando la volontà di avvalersi, per esempio, della griglia di fattibilità delle leggi, posto anche che essa trovasse attuazione per i progetti di legge di cui fosse iniziato l'*iter*, si determinerebbe la seguente situazione: le cento e più verifiche di congruenza dovrebbero applicarsi alle proposte in esame, nella sede primaria e nella sede consultiva, a tutti gli emendamenti, al testo finale. Chiunque conosca l'organizzazione dei tempi di lavoro del Parlamento sa bene che in una legislatura non si riuscirebbe ad approvare neppure una legge.

Orbene, che un primo passaggio sia costituito, come può evincersi dalle precedenti considerazioni, proprio dalla diversa articolazione del lavoro parlamentare, attraverso la sperimentazione delle sessioni, sembra indubitabile. Verrebbe dato respiro alle procedure formali e alle sottostanti procedure preparatorie della decisione.

Davvero potrebbero ritrovare spazio e praticabilità tutte le norme del regolamento che consentono di fare delle buone leggi: dallo sviluppo della sede consultiva per le commissioni ⁽¹⁸⁾ — essenziale per una legislazione sempre più piena di interconnessioni settoriali — fino ad una lettura più avanzata dell'articolo 90 del Regolamento della Camera, nei suoi due commi, e particolarmente nel primo, ove alla Camera è concessa una sede d'appello per verificare la qualità della legge.

Ecco il senso del costante richiamo alla coerenza costituzionale: la tecnica legislativa può e deve inserirsi nella procedura di approvazione della legge senza produrne l'appannamento a vantaggio di sub-procedure che ombreggiano modifiche del sistema. Ferma la titolarità del potere di decisione dell'organo politico, la procedura potrebbe facilitare, se la qualità del prodotto legislativo divenisse essa stessa finalità politica, interventi migliorativi a tutto vantaggio dell'attuazione legislativa.

Il controllo degli effetti della legge, se il Parlamento decidesse di intervenire sulla progettazione legislativa mediante una lettura aggiornata dei regolamenti, la riforma dei suoi tempi di lavoro, il potenziamento mirato degli apparati di supporto, potrebbero diventare la cartina di tornasole dell'efficacia di tutto il lavoro precedente. Non si tratterebbe di simulare, in corso di approvazione del progetto, i suoi effetti — attività di sicuro e crescente valore scientifico, ma, pur sempre, previsionale — bensì di sviluppare la funzione di controllo parlamentare in senso proprio.

Il legislatore si porrebbe in grado di verificare costantemente il grado di rispetto dei principi contenuti nelle leggi, provandone l'efficacia e divenendo esso stesso promotore delle modifiche in caso di necessità, oppure impegnando l'amministratore ad una attuazione fedele allo spirito della legge. Tanto più tali controlli risulterebbero agevoli, quanto più le leggi fossero progettate e decise con enunciazioni chiare. Infatti, come è stato detto, il mezzo per favorire l'elaborazione e lo sviluppo di procedimenti atti a garantire il controllo degli effetti della legge consiste nel combinare le verifiche preliminari di fattibilità con omogenei metodi di analisi e valutazione dei risultati effettivamente raggiunti.

Alcuni anni fa, era stata avanzata l'idea di risolvere la questione legislativa proprio con un intervento legislativo: una legge sul modo di fare le leggi⁽¹⁹⁾. Credo che quell'idea di una « meta-legge », rimasta senza sviluppo, fosse impraticabile e suscettibile di numerose obiezioni, la più importante delle quali resta l'aver constatato che la piena utilizzazione dei regolamenti parlamentari dovrebbe assicurare un nuovo corso legislativo. Sul consolidato legislativo non resterebbe che operare attraverso un imponente ricorso ai testi unici: entrambe le manovre si inserirebbero completamente nella vigente cornice costituzionale.

Note

(1) Tuttavia, non così ampio da potersi considerare giustificazione naturale del mutato rapporto tra situazione regolata e regola.

(2) A. MARTINO, « La progettazione legislativa nell'ordinamento inquinato », in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1977.

(3) G.U. RESCIGNO, « Le tecniche di progettazione legislativa. L'analisi di fattibilità di un progetto di legge », in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, CEDAM, 1985.

(4) Commissione presieduta dal professor Barettoni, la cui relazione è stata presentata in Parlamento dal Ministro della funzione pubblica, Darida, il 17 giugno 1981.

(5) Si veda anche G. FIANDACA, « Principio di colpevolezza ed ignoranza assoluta della legge penale: "prima lettura" della sentenza n. 364/88 », in *Foro italiano*, 1988, Parte 1-28.

(6) C. MORTATI, « Istituzioni di diritto pubblico », CEDAM.

(7) R. MORETTI, « Il coordinamento parlamentare dei testi legislativi » in *Foro italiano*, 1985.

(8) Ci si riferisce al Comitato di studio per l'esame dei problemi istituzionali, nominato su invito del Presidente della Camera dei deputati, previo accordo dei Presidenti dei due rami del Parlamento e alle note conclusive dei membri del Comitato (vol. V, settembre-ottobre 1982).

(9) Una determinata progettazione legislativa significa una iniziativa legislativa, si concreta in questa, diventa un progetto destinato alla discussione in Parlamento, dove si confronta con altri progetti... Non esiste, cioè, un intento iniziale che passa attraverso la discussione parlamentare rimanendo inalterato, sì che non rimane altro che sistemare il testo da un punto di vista tecnico ». F. COLONNA, « La progettazione legislativa è sempre una proposta politica », in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1977, n. 38.

(10) ANDREW REDFORD, *La sintassi trasformazionale. Introduzione alla Teoria Standard Estesa di Chomsky*, il Mulino, 1988.

(11) F. CURCURUTO, « Il ruolo dell'ufficio legislativo del Ministero di grazia e giustizia », in *Foro italiano*, 1985.

(12) Cfr. Camera dei deputati, *Bollettino organi collegiali*, n. 18, dell'8 giugno 1988.

(13) L. EINAUDI, « Conoscere per legiferare », *Corriere della Sera*, 1960.

(14) L. EINAUDI, « Conoscere per legiferare », cit. « Gli esperimenti italiani diedero effetti diversi nelle diverse regioni e perché? Operò diversamente nelle diverse regioni l'ordinamento nuovo sotto l'aspetto politico, sociale, economico e finanziario? Quali i rapporti finanziari fra lo Stato e le regioni? Quali i rapporti fra le regioni e il sistema bancario e l'istituto di emissione? Quali spese furono trapassate dallo Stato alle regioni e come fu impiegato l'eventuale supero delle entrate statali trasferite sulle spese pure trasferite? » Seguono ancora decine di interrogativi.

(15) Elaborazione sul metodo di analisi costi-benefici.

(16) Regione Toscana, « Suggerimenti per la redazione di testi normativi », *Il foro italiano*, 1985.

(17) Non a caso il d.d.l. 1942, del Ministro della sanità, si intitola « Modifiche all'ordinamento del Servizio sanitario nazionale », mentre il d.d.l. 1020 Melotto ed altri presentato al Senato, si intitola « Modifiche degli articoli 10, 13, 14, 15, 17, 18, 47, 49, 51, 65 e 66 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, concernente l'istituzione del Servizio sanitario nazionale ».

(18) In questa direzione vanno in particolare evidenziate le modifiche recate dall'articolo 73 c. 1-bis e dall'articolo 93, comma 3-bis, ove il rafforzamento della procedura consultiva raccoglie la complessità crescente delle leggi.

(19) A. MARTINO, articolo citato.

Carlo Specchia

Crisi dell'informazione giuridica anche nel diritto parlamentare? Sintomi del problema e possibili sbocchi

1 - Introduzione; 2 - Analisi del fenomeno; 3 - Sua rilevanza; 4 - Correttivi ipotizzabili.

1 - È questo uno dei più delicati interrogativi giuridici sotteso a questioni sorte con una certa frequenza, specie negli ultimi tempi, nella vita di Montecitorio e relative fondamentalmente alla rivendicazione di una completa trasparenza delle « regole del gioco » ovvero — come ebbe ad affermare il questore onorevole Radi nella seduta del 26 novembre 1986 — all'« ampliamento dei dati disponibili per la soluzione di questioni di procedura parlamentare ».

Difficilmente, nella concreta esperienza di un consigliere della professionalità generale e, in particolare, di un addetto da alcuni anni allo studio delle questioni regolamentari e all'archiviazione e classificazione dei « precedenti », un tale interrogativo avrebbe potuto non richiamare l'attenzione e non stimolare una imparziale riflessione, nel senso della leale messa a confronto dei diversi dati conoscitivi implicati (cfr. E. CHELI, « Modello parlamentare e ruolo del funzionario » in *La burocrazia parlamentare. Funzioni, garanzie, limiti*, Roma, 1983, pag. 30, citato da D. MARRA in *L'Amministrazione della Camera dei deputati*, Roma, 1985, pag. 58).

La presente relazione, redatta ai sensi dell'articolo 47, quarto comma, del Regolamento dei servizi e del personale, ha dunque per oggetto l'approfondimento di tale tematica, avendo di mira, oltre che l'individuazione dei sintomi del problema, anche la ricerca di possibili sbocchi a un fenomeno che incide significativamente sulla stessa condizione del parlamentare provocando, non di rado, disagio e disorientamento.

Per la natura di questo scritto le citazioni bibliografiche saranno ovviamente ridotte all'essenziale, senza l'appesantimento di un corredo di note alla fine del testo.

2 - Come si è già avuto modo di sottolineare in un articolo di qualche anno fa (C. SPECCHIA, « I " precedenti " nel diritto parlamentare », in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1986, n. 1, pagg. 143-159), diffusa è la consapevolezza che il diritto parlamentare non si riduce alle sole norme scritte. In quella sede, citando in particolare l'autorevole ammonimento di N. Bobbio che « chi credesse di impadronirsi di un ordinamento positivo considerandone soltanto le fonti scritte e non cercando di rendersi conto dei comportamenti effettivi generanti consuetudini [...] si farebbe una idea incompleta del diritto vigente », si rilevava tra l'altro che il fatto che la conoscenza delle norme non scritte risulti necessaria per chi voglia realmente comprendere il funzionamento del sistema non può sorprendere ove solo si ponga mente alla dimensione temporale dell'ordinamento nel suo incessante sviluppo storico, alla possibile plurivocità della norma (per difetto della formulazione o per la molteplicità delle connessioni sistematiche esperibili), al peso in pratica di una interpretazione, errata quanto si vuole ma solidamente affermata, che può giungere sino a conferire effettività alla norma in tal modo rivelatasi, alla esistenza di lacune dell'ordinamento governate dagli usi.

Di qui, come innumerevoli esempi potrebbero confermare, l'estrema importanza (avvertita, in effetti, *ab antiquo*) di una conoscenza esatta non solo delle norme contenute nel Regolamento, ma anche degli usi e della prassi le cui dimensioni, nonostante l'insistente rivendicazione da parte di taluno della superiorità ed esclusività del diritto scritto, tendono ad aumentare in un flusso inarrestabile, e ciò come conseguenza della nota « flessibilità » del Parlamento che mal si è adattata alla rigidità della fonte scritta, col risultato che la tendenza a « duttilizzare » la procedura ha finito con il prendere il sopravvento (cfr. F. COSENTINO, « Note sui principi della procedura parlamentare », in *Studi sulla Costituzione*, 2^a ed., Milano, 1958, pagg. 395-417).

D'altra parte, oltre alla circostanza che non di rado istituti fondamentali sono del tutto sconosciuti al diritto scritto (sicché, sovente, taluno scopre con sorpresa l'esistenza di strumenti importanti, come il rinvio in commissione, partecipando alle sedute), non si può sotta-

cere più in generale il fatto che, come sottolineato dalla Corte costituzionale fin dalla sentenza n. 3 del 1956, « le norme sono non quali appaiono proposte in astratto, ma quali sono applicate nella quotidiana opera intesa a renderle concrete ed efficaci » (una costante interpretazione giurisprudenziale conferendo al precetto legislativo il suo effettivo valore nella vita giuridica) e, in questo quadro, il diritto « vivente » arriva a discostarsi da quello formalmente vigente (cfr. G. ZAGREBELSKY, « La dottrina del diritto vivente » in *Giurisprudenza costituzionale*, 1986, p. I, fasc. n. 6, pagg. 1148 ss.; sull'argomento si veda altresì R. FERRARI ZUMBINI, « Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione. Il Senato » in *Rivista di storia del diritto italiano*, 1987, pag. 121, il quale, ricordato che « nella dottrina pubblicistica si suole operare la distinzione fra Costituzione materiale e formale, intendendo con quest'ultima l'ordinamento delineato dal Costituente, mentre con la prima espressione si configura lo sviluppo delle norme nell'esperienza quotidiana », rileva che « in parallelo si può distinguere fra un Regolamento materiale e formale, intendendo analogamente il distinguo fra la 'vita' del Regolamento nel suo concreto esplicarsi e la norma ipostatizzata nel testo »).

Potendo, dunque, in un'Assemblea legislativa non solo la consuetudine affiancare con pari forza la norma scritta (integrandola o addirittura sostituendola) (cfr. V. LONGI, « Elementi di diritto e procedura parlamentare », 3^a ed., Milano, 1988, pag. 26), ma anche la stessa prassi interpretativa alterare e a volte totalmente modificare la portata di alcune disposizioni regolamentari (cfr. A. MACCANICO, « Aspetti costituzionali della riforma dei Regolamenti parlamentari » in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, 1969, vol. V, p. 464), il risultato è che, come denunciato in varie sedi (cfr. gli atti del Convegno su *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Milano, 1979), il Parlamento reale finisce con l'essere, per certi profili, diverso da quello che emergerebbe dalla semplice lettura della Costituzione e dei regolamenti (significativamente, del resto, C. MORTATI nella premessa alle *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, segnalava sul piano metodologico l'esigenza che gli istituti giuridici siano conosciuti non solo nella loro astratta regolamentazione legislativa, ma anche nella loro reale esistenza ed efficienza).

A fronte di tale complessa realtà dalla quale non si può prescindere per comprendere l'effettivo funzionamento del sistema (per tutti si veda V. DI GIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, 2^a ed., Milano, 1987, pag. 43, il quale ribadisce che « per una corretta interpretazione occorre non fermarsi alle norme [scritte], ma bisogna conoscere anche il comportamento tenuto in concreto dai vari operatori del diritto parlamentare »), affiora la stridente contraddizione tra l'esigenza testé evidenziata di una conoscenza completa della situazione normativa determinatasi nell'ordinamento per effetto sia della « giurisprudenza parlamentare » sia degli usi e delle consuetudini (cfr. A.P. TANDA, *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, 2^a ed., Roma, 1987, p. XVI) e la difficoltà del tentativo da parte dei destinatari per antonomasia delle norme regolamentari, i deputati, di informarsi adeguatamente al riguardo su un piano che non sia quello della mera elaborazione dottrina.

Infatti, gli attuali mezzi di conoscenza approntati dall'apparato burocratico servente, benché molteplici e alcuni informatizzati o in via di esserlo, per il parlamentare in genere non paiono risultare ancora pienamente sufficienti o comunque tali da non rendere per più di un verso problematica la ricerca. Non si tratta di un giudizio personale, bensì di una valutazione oggettiva suffragata da precisi segnali, e cioè dalle sempre più numerose richieste che, non solo dai banchi dei gruppi di opposizione, significativamente vengono rivolte agli uffici per conoscere i « precedenti » in ordine ai principali momenti della quotidiana attività del Parlamento e, in particolare, dal fatto che esplicitamente il 28 gennaio 1986 sia stato dal Presidente della Camera istituzionalizzato l'aiuto dello « specialista » in materia regolamentare.

Anche se si deve ricordare che il nucleo della burocrazia parlamentare andò formandosi e consolidandosi proprio in relazione alla tecnicità e specificità della funzione consultiva procedurale, la cui conoscenza richiede tempi lunghi, più lunghi della durata stessa di una legislatura (cfr. M. PACELLI, *Le radici di Montecitorio*, Roma, 1983, pagg. 171-174), non si può dimenticare che la letteratura scientifica internazionale (cfr. S. SIMITIS, *Informationskrise des Rechts und Datenverarbeitung*, Karlsruhe, 1970) individua uno dei principali sintomi della crisi dell'informazione giuridica proprio nella circostanza che la conoscenza di una disciplina finisce con l'essere riservata a pochi

specialisti, al profano restando per orientarsi solo chiedere l'altrui aiuto.

In effetti, un deputato di recente proclamazione potrebbe autonomamente e con un ragionevole dispendio di energie e di tempo acquisire un sufficiente grado di certezza circa il pratico contenuto di una determinata norma regolamentare o sapere se vi sia già stata nell'ordinamento una trasformazione in regolarità normative di mere regolarità di fatto, sia cioè sorta una consuetudine?

Con quali mezzi potrebbe rapidamente disporre di dati informativi di questo tipo che, come ben si avverte ogni volta che una disputa regolamentare finisce con la rituale domanda « ma dove sta scritto? », non paiono essere un lusso inutile? Non certo attraverso una personale paziente ricerca negli Atti parlamentari di svariate legislature che, oltre a tempi lunghi, richiederebbe anche una preparazione giuridica specifica. Né, d'altra parte, preziosi strumenti di documentazione quali il *Repertorio parlamentare* o l'accesso all'archivio STAIRS-DIAD relativo all'attività dei deputati ed in particolare a quella del Presidente d'Assemblea (con i raggruppamenti relativi agli interventi in materia costituzionale e regolamentare, sulla disciplina della discussione ecc.), nella grande ricchezza di dati offerti, si prestano — come meglio si preciserà più avanti — a fornire una risposta pienamente fruibile anche per i non specialisti.

Neppure il volume *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera (1948-1978)* (in corso di aggiornamento), nonostante la sua grande utilità per la conoscenza dei criteri regolatori delle diverse attività della Camera, ha, per sua stessa natura, la snellezza e il « taglio » che gli consentano di rispondere ad ogni possibile richiesta di informazione.

E, infine, neppure il ripristino dal 1981 della pubblicazione del *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, il cui significato di « doverosa consulenza dei deputati e degli organi della Camera » è stato evidenziato dal Segretario generale nella premessa al primo fascicolo della nuova serie, nonostante il suo valore ai fini di una conoscenza più da vicino delle istituzioni parlamentari, può — sotto il profilo che qui ci occupa — bastare: si pensi, tra l'altro, che si tratta di studi rispetto ai quali le opinioni espresse e le tesi sostenute impegnano solo i rispettivi autori e non l'Amministrazione.

Come significativi esempi concreti che saranno riportati più avanti confermeranno, non appare, quindi, esagerato parlare di sintomi di crisi dell'informazione giuridica anche nel circoscritto ambito del diritto parlamentare; anzi, date le peculiarità di tale branca del diritto, che, come è noto, è frutto di stratificazioni successive, probabilmente il fenomeno assume proporzioni anche qualitative più delicate. Ciò, del resto, si inquadra in un processo più vasto (che, tra l'altro, ha determinato di recente una storica sentenza della Corte costituzionale, la n. 364 del 1988, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità dell'articolo 5 del codice penale nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile; storica sentenza sulla cui portata meriterebbe probabilmente riflettere anche nel diritto parlamentare se — come sostiene M. BON VALSASSINA, *Sui Regolamenti parlamentari*, Padova, 1955, pag. 140, nota n. 26 — è riferibile anche ai regolamenti « in tutte le loro disposizioni per cui abbia senso discorrerne, il principio *ignorantia legis non excusat* »). Per un approfondito esame della citata sentenza n. 364 e di possibili sue ulteriori proiezioni, si veda G. VASSALLI, « L'inevitabilità della ignoranza della legge penale come causa generale di esclusione della colpevolezza » in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, p. II, fasc. n. 1, pagg. 3-15). Tale processo non riguarda soltanto l'Italia, bensì gran parte del mondo, con il risultato (largamente riconosciuto) che in una selva di disposizioni sempre meno penetrabile per il non specialista, l'ordinamento tende — in assenza di efficaci correttivi — a muoversi verso una crescente imperscrutabilità.

Se la qualificazione in tali termini, nell'ordinamento parlamentare, dello sbocco del processo accennato può apparire eccessiva, nondimeno il fenomeno esiste. Qualche esempio concreto? Quanti neoparlamentari, pur leggendo con attenzione il Regolamento, possono sapere che la questione di fiducia posta prima del passaggio all'articolo unico del disegno di legge di conversione dà vita — ai sensi del secondo comma dell'articolo 116, come interpretato nella seduta del 23 gennaio 1980 e costantemente applicato in numerosi casi successivi — ad un *iter* autonomo e speciale non riferibile in alcun modo all'articolo 85? Oppure che, rispetto alla discussione sulle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio sono improponibili questioni sospensive *ex* articolo 40 del Regolamento ed inammissibile ogni altra questione sull'ordine dei lavori, sia essa formulata ai sensi

dell'articolo 41 ovvero ai sensi dell'articolo 27, che tenda a un rinvio o a una qualunque interruzione del dibattito fiduciario? O, ancora, che quando l'Assemblea debba procedere alla votazione di mozioni e risoluzioni, al di là della formulazione letterale del primo comma dell'articolo 50, non sono consentite dichiarazioni di voto su ogni singolo strumento, bensì solo sul loro complesso? O, infine, che la lettura del comma 1 dell'articolo 93 del Regolamento è integrata da una prassi in virtù della quale i pareri delle commissioni « filtro » devono comunque essere acquisiti né il decorso del termine esonera la commissione di merito dall'attendere detti pareri?

Eppure non si tratta di domande nozionistiche, saper rispondere alle quali serva solo per fare sfoggio di sterile erudizione in qualche sede accademica, bensì — *Knowledge is power* — di informazioni decisive sul piano operativo.

3 - Non occorrono molte parole per illustrare la particolare rilevanza del problema; basti solo pensare che un destinatario della norma (nella fattispecie, un membro del Parlamento) disinformato è mal sicuro, abbandonato all'apparente casualità di un ordinamento per molti versi oscuro, e ciò non può non finire con l'alimentare dubbi e timori, solo la certezza che il diritto sia calcolabile e trasparente potendo cementare, come bene è stato scritto, « la fiducia di non essere un balocco nelle mani di chi domina » (così S. SIMITIS, *op. cit.*).

Emerge così il significato più profondo della richiesta di non dover arrivare alla conoscenza essenziale dell'ordinamento solo attraverso l'opera di mediatori (i « chierici » dell'*ordo procedendi* di una Assemblea legislativa) e di rendere possibile a chi cerca l'informazione l'immediato e diretto accesso senza sobbarcarsi ad operazioni di ricerca ardue e lunghe. Se è così, pare difficile mettere da parte la crisi dell'informazione giuridica anche nel diritto parlamentare solo con qualche retorica frase di rincrescimento o considerare sufficiente lo sforzo, pur encomiabile, di rendere più sopportabili le conseguenze di tale crisi attraverso la consulenza aperta ad ogni deputato (e di fatto in misura crescente richiesta); verosimilmente occorre tentare di correggere le cause del fenomeno ed approfondire i possibili sbocchi, beninteso nell'ordinamento parlamentare, ad un problema che la dottrina straniera richiamata individua nella tendenza alla arcanizzazione del diritto, la cui applicazione non di rado si basa su materiali in pratica non alla portata di tutti.

Alla luce di queste considerazioni è lecito ipotizzare che la questione sul tappeto sia essenzialmente la seguente: vedere, senza alcuna gelosia di mestiere o preconetto, come eventualmente gli apparati tecnico-burocratici parlamentari (le cui non casuali trasformazioni nel tempo sono state recentemente oggetto di indagine: cfr. il capitolo III, « Gli apparati », di G.F. CIAURRO nel volume *Le Camere del Parlamento*, Roma, 1986) possano rispondere in modo positivo alla domanda (montante e sempre più « trasversale ») dei rappresentanti della nazione, per un migliore e più indipendente svolgimento del mandato parlamentare, di non essere lasciati fuori dall'esclusiva nella *notitia* e nella *scientia* dello *ius Parliamenti* e di non perpetuare antichi monopoli gnoseologici del diritto e della procedura parlamentare (cfr. gli interventi dei deputati Spagnoli, Rodotà, Labriola e Rutelli rispettivamente nelle sedute del 17 maggio 1984, del 2 ottobre 1985, del 14 novembre 1985, del 28 gennaio 1986 e del 6 agosto 1987, nonché il recente discorso pronunciato dall'on. Alborghetti il 19 dicembre 1988).

Chiaramente si tratta di una questione molto complessa il cui approfondimento in questa sede può costituire solo un primo contributo alla elaborazione tecnica di ipotesi di soluzione di un problema rispetto al quale i competenti organi della Camera saranno forse chiamati in un futuro non troppo lontano a compiere delle scelte precise (emblematico per il Senato, il resoconto della seduta dell'8 novembre 1988 della Giunta del regolamento, in cui si dà conto dell'intesa di sottoporre la questione al Consiglio di Presidenza).

Pare comunque che si debba almeno incidentalmente notare che l'eventualità che un giorno il funzionario parlamentare possa non essere più l'unico depositario dei precedenti, se da un lato non comporterebbe affatto — come si vedrà — la progressiva superfluità per la Camera di disporre di personale con approfondite conoscenze procedurali, dall'altro verosimilmente sortirebbe l'effetto di una più diffusa conoscenza delle norme regolamentari, degli usi e della prassi consolidata, con una positiva ricaduta in termini di regolare, ordinato e proficuo andamento dei lavori parlamentari, difficilmente apparendo contestabile l'autorevole osservazione di coloro che, ormai molti anni fa, scrivevano che « la divulgazione della procedura parlamentare è di evidente utilità sia per chi è chiamato a dirigere i lavori dell'Assemblea sia per chi vi partecipi » (così R. ASTRALDI - F. COSENTINO, I

nuovi Regolamenti del Parlamento italiano. Storia, esposizione, raffronti, interpretazioni, Roma, 1950, pag. 9, i quali chiaramente sottintendevano che una tale divulgazione doveva riferirsi anche alla sfera delle norme non scritte).

4 - Pare si debba anzitutto segnalare l'inadeguatezza tecnica della pur suggestiva soluzione al problema della crisi dell'informazione giuridica nel diritto parlamentare adombrata nelle ormai frequenti richieste di « presentazione pubblica » dei « precedenti »: proprio perché risoluzione di casi determinati e, in quanto tali, dotati solo di forza persuasiva (anche se, innegabilmente, finiscono col tempo con il generare delle regole) (cfr. V.E. ORLANDO, « Il diritto parlamentare nel diritto costituzionale » in *Introduzione a Giurisprudenza parlamentare* di F. Mohrhoff, Roma, 1950; A. MANZELLA, « Articolo 64 » in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna, 1986, pag. 10; E. VOZZI, « Introduzione » al volume della Regione Friuli-Venezia Giulia *Regolamento interno. Genesi e problemi applicativi*, Trieste, 1987, pag. 15), essi mal si presterebbero a fornire una risposta immediata e chiara per chiunque in ordine al diritto parlamentare « vivente ». La pubblicazione, infatti, di ogni singolo caso procedurale occorso, oltre che assai poco agile per la grande mole di « precedenti » riportati, risulterebbe scarsamente fruibile per il non specialista in conseguenza del fatto che — per tacere della difficoltà in generale di enucleare dagli Atti parlamentari massime non arbitrarie, incomplete o comunque imprecise, questione che, schematizzando, ruota intorno alla distinzione tra *ratio decidendi* e *obiter dicta* — i « precedenti » tutt'altro che raramente non sono univoci, sicché una soluzione di questo tipo inevitabilmente comprenderebbe « esempi contraddittori che, se conservano un impareggiabile valore storico, non riescono tuttavia a dare una valutazione definitiva dei più importanti problemi della vita del Parlamento » (cfr. V. LONGI-M. STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori (1848-1968)*, II ed., Milano, 1968, pagg. 2 e 3). Così ciò che dovrebbe servire ad evitare problemi ed oscurità finirebbe, invece, con il crearli e, soprattutto, con l'alimentare con facili spunti il contenzioso regolamentare.

D'altra parte, il fatto che — al di là della terminologia usata forse non sempre in senso strettamente tecnico — non a caso si solleciti, come si è riferito, una « completa trasparenza delle regole del gio-

co », indica che il vero oggetto delle richieste avanzate dai parlamentari non sono tanto i singoli « precedenti » quanto le costanti registrate nella regolamentazione di identici singoli casi concreti, ciò che si definisce « prassi » (il cui contenuto « in certo senso precettivo » è stato ben sottolineato da S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1974, pagg. 8 e 9, il quale nota che « mentre in altri campi del diritto la prassi è forse l'espressione meno qualificata e qualificante [...], nel lessico parlamentare italiano ha un significato diverso ». Che numerosi precedenti del tutto incontestati diano luogo ad una prassi cogente è stato del resto esplicitamente ribadito dal Presidente Iotti nella seduta dell'8 febbraio 1989).

Emblematico, al riguardo, l'intervento del deputato Alborghetti in occasione della discussione del bilancio interno della Camera dei deputati il 1° dicembre 1987, nel corso del quale è indicata come finalità precipua del richiesto servizio di supporto informativo quella di evitare che vengano sostenute per impreparazione « cose contrarie alla prassi o irragionevoli in quanto consolidate ormai in un altro senso ».

Avvertita è quindi l'esigenza di individuare sbocchi più adeguati alla crescente domanda di immediata e agevole informazione giuridica nel campo parlamentare.

Al riguardo utili suggerimenti pare possano venire, più che dagli interessanti studi sulla crescente applicazione della cibernetica al mondo giuridico, dalla storia del diritto parlamentare anche comparato e dal diritto regionale.

Se, infatti, è senz'altro elegante l'ipotesi offerta dal progresso tecnologico di una banca dati giuridici parlamentari elaborati elettronicamente e direttamente consultabili dagli interessati via terminale, come specificamente richiesto in Aula da ultimo nella seduta del 6 agosto 1987, e se d'altro canto è fuori discussione l'utilità in linea generale di archivi automatizzati (il cui impiego si va non a caso estendendo nell'Amministrazione) anche per risolvere il problema sempre più grave delle ampie dimensioni dei tradizionali archivi cartacei e dei tempi conseguentemente crescenti di ricerca, sembra però che rispetto alla questione in esame parecchi dubbi si possano nutrire in ordine alla concreta fruibilità dell'amplessima documentazione di « precedenti » in tempo reale che i richiedenti potrebbero così ottenere.

Una siffatta documentazione certamente consentirebbe di registrare l'esistenza di interpretazioni contrastanti — e nessuno si può nascondere il rilievo giuridico e politico di una simile circostanza — non potrebbe tuttavia fornire all'utente non specialista sicure indicazioni ad esempio circa la scelta dell'interpretazione da privilegiare: potrebbe, infatti, bastare a dare una corretta e completa chiave di lettura il criterio secondo cui nel contrasto (non infrequente, come è naturale che accada in un ordinamento dove i « precedenti » sono dotati solo di forza persuasiva) tra più indirizzi viene *tout court* preferito quello più recente, tranne il caso in cui la « giurisprudenza » innovatrice sia ancora priva del carattere di decisa prevalenza su quella anteriore? O non bisognerebbe, invece, procedere a distinzioni anche qualitative in ragione delle modalità con cui il « precedente » si è formato, nonché in relazione agli sviluppi successivi?

A prescindere, quindi, dal fatto che una pubblicazione integrale dei « precedenti » (comunque conoscibili attraverso la lettura degli Atti parlamentari) potrebbe essere per certi versi contraddittoria con la riconosciuta loro efficacia non vincolante, la conclusione sembra debba essere che in tal modo rimarrebbe sostanzialmente irrisolto — forse anche per eccesso di dati — il lamentato problema della crisi dell'informazione, il *pendant* dell'assoluta libertà di vaglio, al di fuori di qualsiasi condizionamento, delle notizie ottenute da chi pone la domanda in un sistema di diretto accesso all'informazione essendo, in generale, per il non addetto ai lavori, proprio la difficoltà di utilizzazione dei dati « grezzi ».

Meglio potrebbe, invece, rispondere all'esigenza in parola una edizione periodicamente aggiornata del Regolamento (eventualmente a schede mobili) corredata degli usi parlamentari consolidati e delle interpretazioni regolamentari pacifiche riportati sotto forma di note in corsivo ai singoli articoli (ovviamente quelli per i quali ricorrono le condizioni, si siano cioè avute importanti e costanti decisioni).

Occorre al riguardo subito precisare a chi tema di trovarsi di fronte alla fuga in avanti di un utopista magari legato alle ideologie settecentesche della codificazione, che non si tratterebbe di una invenzione originale, mai sperimentata altrove: come, infatti, attesta un illustre giurista tedesco (cfr. K.F. ARNDT, *Parlamentarische Geschäftsordnungsrecht*, Berlin, 1966, pag. 89) una soluzione di questo tipo storicamente era stata adottata nel Reichstag della Repubblica di Wei-

mar; inoltre essa risulta seguita al Parlamento europeo ai sensi dell'articolo 111, nn. 5 e 7, di quel Regolamento (« Le interpretazioni che non sono state oggetto di contestazione e quelle approvate dal Parlamento vengono pubblicate nel Regolamento, sotto forma di note in corsivo corredanti l'articolo o i rispettivi articoli unitamente alle decisioni prese in materia di applicazione del Regolamento »), cui sono inoltre allegati vari documenti recanti disposizioni di attuazione, direttive e criteri generali da seguire rispetto ad istituti procedurali particolarmente complessi o delicati.

Anche il Regolamento della Camera dei rappresentanti del Belgio è, d'altronde, corredato di note, alcune delle quali si riferiscono alle deliberazioni interpretative adottate dalla Commissione per il regolamento.

Inoltre recentemente ha visto la luce analogo pubblicazione, curata dall'Istituto di studi giuridici regionali per conto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dal titolo emblematico *Regolamento interno. Genesi e problemi applicativi*, concepito, nelle parole del Presidente di quel Consiglio regionale, appunto come « utile breviario per quanti oggi esercitano, ovvero domani saranno chiamati ad esercitare, le funzioni di consigliere regionale ».

Non si può, infine, trascurare un importante segnale venuto dal Senato della Repubblica in occasione dell'ultima edizione del Regolamento, nella quale è stata inserita una appendice in cui dell'articolo 139-bis, relativo al parere parlamentare su atti del governo, si è ritenuto necessario fornire ampie indicazioni, relative non solo alle disposizioni legislative e regolamentari, ma anche alle istruzioni applicative delineate dal parere reso al riguardo dalla Giunta per il Regolamento e da una lettera del Presidente di quel ramo del Parlamento. Ma ciò nella sostanza che cos'è se non un passo, sia pur timido, verso un Regolamento annotato? D'altra parte, non è significativo che, sempre a Palazzo Madama, recentissimamente si sia ritenuto di disporre anche la pubblicazione di una particolare edizione del Regolamento che, oltre a riportare in appendice pronunzie della Presidenza del Senato in merito a procedure da osservarsi nella Giunta per gli affari delle Comunità europee, specifica quali disposizioni sulle commissioni permanenti possono valere per tale Giunta?

Con la soluzione ipotizzata verrebbe offerto un agile strumento decisamente innovativo (tanto da rendere, per la maggioranza degli

operatori, obsolete le tradizionali fonti di informazione), per mezzo del quale sarebbe dato ad ognuno di conoscere facilmente e nello spazio di una rapida e semplice consultazione di un unico testo gli atteggiamenti assunti dalla consolidata « giurisprudenza parlamentare » nonché le consuetudini vigenti; si fornirebbe, quindi, un utile punto di riferimento nella quotidiana attività parlamentare.

Come già si è accennato, non pare che ciò possa rendere in concreto più difficile o meno prestigioso il delicato compito del Presidente della Camera di assicurare, facendo osservare il Regolamento, il buon andamento dei lavori dell'Assemblea legislativa. Al contrario, fin dai tempi di J. Bentham (sull'importanza del cui insegnamento nella scienza dello *ius Parliamenti* sia consentito rinviare a C. SPECCHIA, « Lineamenti di diritto parlamentare a cento anni dalla pubblicazione del Trattato di M. Mancini e U. Galeotti » in *Cultura e Scuola*, rivista trimestrale dell'Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1988, fasc. n. 106) gli studiosi di diritto parlamentare hanno sottolineato l'esigenza di favorire una buona conoscenza del Regolamento anche ai fini della speditezza dei lavori (cfr. J. BENTHAM, *Tactique des Assemblées législatives suivie d'un Traité des sophismes politiques*, Genève, 1816, a cura di E. Dumont, vol. I, pagg. 262-263, il quale, premesso che « dans toute grande Assemblée politique, rien de plus fréquent que l'appel aux règlements », aggiunge che « la contravention consume du temps, la correction en consume encore »: di qui gli inconvenienti di disposizioni regolamentari « qui ne sont confiées qu'à la garde d'une mémoire trompeuse », non adeguatamente pubblicizzate e la cui conoscenza sia, comunque, appannaggio di pochi).

Se, dunque, rispetto al problema in esame la menzionata edizione del Regolamento corredata degli usi parlamentari vigenti e delle interpretazioni consolidate può apparire soluzione preferibile, essa non manca, tuttavia, di porre rilevanti questioni da approfondire: dal valore giuridico da attribuire a detto mezzo di conoscenza, al procedimento e alle modalità con cui effettuare l'accertamento e la redazione di ciò che verrebbe a costituire il corredo di note dell'edizione del Regolamento, questioni che in buona misura ruotano intorno al delicato problema della redazione per iscritto del diritto da fonte consuetudinaria, come tale, diritto non scritto, manifestantesi *rebus ipsis et factis*.

Chiaramente il valore giuridico di una siffatta fonte di cognizione non potrebbe non essere strettamente connesso al tipo di procedimento ed ai soggetti protagonisti della redazione dello strumento in questione, con il diverso risultato che ne conseguirebbe in ordine al suo carattere ufficiale o no.

Escluso che possa convenientemente trattarsi di un'opera privata (l'autorità da riconoscere alle formule impiegate potendo essere in tal caso solo quella, personale, dei compilatori) ed attesa la grande rilevanza di un tale strumento, sembra che il procedimento più garantista debba articolarsi in due subprocedimenti. Non è, infatti, sostenibile che le delicatissime annotazioni normative in questione vengano effettuate a cura dei soli uffici (basti pensare all'assai dubbia utilità di un'opera di pura e semplice collazione di disposizioni senza che vi sia la possibilità di procedere a coordinamenti non solo formali; d'altra parte è noto che il compito degli uffici non è deliberativo, bensì di mera consulenza).

Alla quotidiana opera di individuazione, archiviazione e classificazione dei « precedenti » e alla loro periodica ricognizione in *dossiers* a cura dell'ufficio competente in vista della sottoposizione di tale materiale documentario al Presidente d'Assemblea, l'organo chiamato dagli articoli 8 e 41 a « garantire la retta applicazione delle norme che regolano il funzionamento dell'Assemblea e di ogni altro organo in cui la Camera si articola » (cfr. l'Avvertenza al citato volume *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento*, in cui di tale compito presidenziale viene sottolineata « l'essenziale funzione di garanzia a tutela delle minoranze e, più in generale, del rispetto delle norme e prassi vigenti »), si potrebbe quindi ipotizzare debba seguire un'altra fase. Infatti, il Presidente, delibate le varie questioni, verosimilmente non potrebbe a sua volta, a' termini del secondo comma dell'articolo 16 (che demanda alla Giunta per il regolamento in particolare lo studio delle proposte relative al Regolamento e i pareri sulle questioni di interpretazione del Regolamento medesimo), periodicamente investire detto organo collegiale di consulenza ai fini — a seconda dei casi — della proposizione di modifiche ed aggiunte al Regolamento che l'esperienza concreta abbia dimostrato necessarie, o di quello che normalmente potrebbe essere l'anticamera della consacrazione normativa: l'accertamento formale di usi consolidati e di prassi pacifiche meritevoli di figurare, per una migliore conoscibilità del di-

ritto oggettivo vigente, come corredo di note al Regolamento. Con una tale procedura, tra l'altro, verrebbe offerta l'occasione per un contributo consultivo « a bocce ferme » — da parte di un organo collegiale ristretto in cui, per i criteri che presiedono alla sua composizione, il carattere politico-rappresentativo si integra opportunamente con la specifica competenza tecnico-giuridica — in ordine al responsabile e prudente vaglio, spettante al Presidente, delle argomentazioni che inducano a confermare o abbandonare i principi contenuti in decisioni anteriori di interpretazione del Regolamento adottate — ove l'Assemblea sia stata chiamata a pronunciarsi ai sensi dell'articolo 41 — non già con la garanzia della maggioranza qualificata, bensì con la maggioranza semplice.

Ancorché ufficiale per la sua provenienza, un mezzo di conoscenza di questo genere probabilmente non dovrebbe precludere la possibilità di un accertamento, con ogni mezzo di prova, di eventuali usi in esso non pubblicati (cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984, vol. II, pagg. 4 e 5).

Da ultimo si osserva che, poiché è difficilmente immaginabile che si possa compilare *ex novo* in tempi brevi un'opera del rilievo quantitativo e qualitativo del genere, un utile rimedio potrebbe essere offerto da una rigida graduatoria di priorità nelle annotazioni, nel senso che si potrebbe intanto cominciare, per la prima edizione, con interventi mirati là dove più acutamente si manifesti il bisogno di informazione.

I vantaggi della soluzione che qui si è tentato di individuare si compendiano nella circostanza che in tal modo — senza indulgere a tentazioni di trasformazione del sistema giuridico italiano in un ordinamento casistico — verrebbe offerto un agile strumento per mezzo del quale sarebbe dato ad ognuno di allargare facilmente (e senza la necessità di una previa fase di ricerca fatta di laboriose consultazioni) lo sguardo all'orizzonte delle fonti dirette e indirette del diritto parlamentare, con una prevedibile drastica diminuzione del rischio di una visione inadeguata dei problemi procedurali quale, inevitabilmente, spesso si ha a causa di una conoscenza per forza di cose limitata allo « scheletro » di tale branca del diritto « su cui le consuetudini e gli usi hanno innestato tutta una nuova vegetazione di norme e pratiche giuridiche » (così, già nel 1912, V. MICELI, *Diritto parlamentare* in *Enciclopedia giuridica italiana*, IV, p. V, Milano, pag. 432).

Per fare ancora un esempio concreto (assai significativo anche se relativo ad una procedura *sub iudice*), suggerito dalle vicende relative al recente dibattito sulla limitazione del voto segreto, quanti non specialisti, leggendo i commi 3 e 4 dell'articolo 16 (cui li rinvia l'apposita voce dell'indice analitico del Regolamento) potevano *a priori* sapere, in ordine alla procedura di esame delle proposte di modificazione al Regolamento, che le iniziative di modifica delle proposte della Giunta presentate dai deputati sono, attualmente, sottoposte ad un regime giuridico diverso da quello previsto dagli articoli 85 e seguenti, essendo la discussione sui principi e proposte autonome sui quali l'Assemblea è chiamata a pronunciarsi regolata dal capo VIII del Regolamento? Imbarazzanti discriminazioni favorite dalla mancanza di una idonea informazione giuridica non sarebbero state facilmente superate corredando appunto l'articolo in questione con note mirate nelle quali brevemente ma con chiarezza, il più possibile nel linguaggio dell'utente, fossero delineati i tratti essenziali sia della procedura specificata nel parere reso dalla Giunta per il regolamento il 4 novembre 1981 (e approvato dalla Camera in pari data) sia della relativa prassi applicativa? Non sarebbe così rimossa, rispetto a difficili e complesse questioni procedurali, una delle cause di quella « non conoscenza » la cui pericolosità l'11 ottobre 1988 è stata messa in luce in un appassionato intervento del Presidente della Camera occasionato da gravi imprecisioni contenute in servizi giornalistici parlamentari?

Se, da un lato, l'ipotizzato ampliamento dei dati informativi disponibili logicamente risponderebbe alla forza stessa del diritto *coutumier* nel sistema (non inferiore a quella delle norme scritte che sono applicate, e superiore a quella delle norme scritte che applicate non sono: cfr. V. FALZONE, « La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano » in *Studi sulla Costituzione*, Milano, 1958, vol. II, pag. 449), dall'altro consentirebbe, grazie all'ingente patrimonio giuridico così disponibile, di superare molte questioni regolamentari in minor tempo, con maggiore facilità e senza dover ricominciare ogni volta gli stessi dibattiti (cfr. E. PIERRE, *De la procédure parlementaire*, Paris, 1887, pagg. 17, 21 e 32). Quanti dubbi e incomprensioni, financo sterili dispute, potrebbe infatti evitare la segnalazione, in calce ai rispettivi articoli del Regolamento, che — ad esempio — la procedura di cui all'articolo 27 in regime di calendario può essere attivata solo su proposta del Presidente e che la richiesta *ex* articolo 111 di fissazione del-

la data di discussione di una mozione deve essere preannunciata all'Assemblea?

Benché non ci si possa realisticamente nascondere le difficoltà anche di ordine pratico che, come tutte le innovazioni, avrebbe in particolare la sistemazione organica del diritto non scritto prima della sua consacrazione nel Regolamento (cfr. V. LONGI-M. STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera*, cit., pagg. 2 e 3), non pare tuttavia possa essere rifiutata dagli apparati di Montecitorio, nell'ambito delle loro funzioni, la dovuta considerazione alla domanda di fondo che dai rappresentanti della nazione, sia pure spesso implicitamente, viene rivolta all'Amministrazione in ordine ad una migliore informazione giuridica parlamentare.

In questo spirito e, ovviamente, senza alcuna pretesa che quella qui delineata rappresenti l'ipotesi di miracolosa risoluzione dei delicati problemi ai quali si è fatto riferimento in queste pagine, si è ritenuto — in un momento in cui molte riforme sono all'attenzione del Parlamento — di non perdere l'occasione di una riflessione sul presente per spingere lo sguardo anche verso il futuro in ordine alla prospettiva di un micro-intervento la cui valenza, per altro, probabilmente non sarebbe tanto piccola rispetto alla condizione del parlamentare. Se è lecito un paragone, potrebbe essere assimilata alla incidenza che — a giudicare dalle vivaci proteste che ha suscitato un'edizione provvisoria del Regolamento eccezionalmente sprovvista dell'ormai consueto indice analitico (cfr. l'intervento dell'onorevole Teodori nella seduta del 15 dicembre 1986) — ha avuto la relativamente recente introduzione, nella seconda metà degli anni sessanta, di un tale indice con il quale gli Uffici della Camera hanno dato un apprezzato contributo ad una migliore conoscibilità dei singoli istituti di un *corpus* regolamentare che si estende per un centinaio di pagine a stampa.

D'altra parte come, conclusivamente, non ricordare (cfr. L.M. FRIEDMAN, *The Legal System. A Social Science Perspective*, New York, 1975) che tra le condizioni per l'« impatto » del diritto sul comportamento generale vi è anche una buona conoscenza delle sue regole attraverso una efficace rete di comunicazione, possibilmente non basata, ai fini della diffusione del messaggio, solo sulla « intermediazione » degli « specialisti »?

Bibliografia

La letteratura indicata nel testo, nonché la recentissima pubblicazione, edita dalla Camera dei deputati, *Normative europee sulla tecnica legislativa*, 2 voll., Roma, 1988, a cura di R. Pagano, in cui si analizzano sintomi ed effetti anche di quel particolare profilo della « crisi del diritto » noto come « crisi della conoscenza subiettiva del diritto ». Citando un celebre passo dei *Fragments politiques* di J.J. ROUSSEAU in cui con forza viene posta « la questione della conoscibilità individuale delle leggi come fondamento dello Stato ordinato e ciò in conformità ad un ideale di compiuta democrazia », R. PAGANO, *op. cit.*, pagg. 66 e 67, significativamente conclude che « un diritto la cui conoscenza sia di fatto appannaggio di una minoranza è pur sempre un diritto oligarchico ». Analogamente L. LOMBARDI VALLAURI, « Democraticità dell'informazione giuridica », in *Informatica e diritto*, 1975, n. 1, il quale più in generale nota che « non bastano leggi democratiche se, come diceva Hegel, le leggi sono appese tanto in alto da non poter essere lette ».

Sull'argomento cfr. altresì N. LIPARI, « La funzione dell'avvocato di fronte al difficile rapporto tra norma dettata, norma applicata e norma conosciuta », in *Giurisprudenza italiana*, 1987, p. IV, coll. 20 ss.

Lia Pergola

Prospettive di modifica del procedimento legislativo nei lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali

Premessa; La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali; Delegificazione e decentramento legislativo; Bicameralismo o monocameralismo?; L'iniziativa legislativa popolare; La « corsia » preferenziale»; Il voto palese; Conclusioni.

Premessa

L'esigenza di un ripensamento degli istituti costituzionali, già emersa fin dagli anni cinquanta, ha assunto particolare rilievo nel dibattito tra i partiti intorno agli anni ottanta; dopo alcuni accenni nelle dichiarazioni programmatiche alle Camere dei Presidenti del Consiglio Forlani (22 ottobre 1980) e Spadolini (7 luglio 1981), tali problematiche assunsero particolare rilievo nel dibattito politico tra i partiti che precedette la formazione del secondo governo Spadolini; proprio nelle dichiarazioni programmatiche (30 agosto 1982) il Presidente del Consiglio Spadolini allargava il discorso istituzionale a tutte le forze politiche, ivi comprese quelle di opposizione, ribadendo il principio, già presente in seno all'Assemblea costituente, che le problematiche istituzionali devono investire la comunità politica nel suo complesso.

Il 10 settembre 1982, in occasione di un incontro dei Presidenti delle due Camere, Iotti e Fanfani, venne decisa la costituzione, in seno alle Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato, di un comitato ristretto, costituito da un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare, avente il compito di sottoporre, a breve scadenza, ai Presidenti delle rispettive Camere un documento contenente, oltre all'inventario delle proposte in materia istituzionale giacenti presso le Camere, eventuali altri punti degni di considerazione, sia in materia strettamente costituzionale, sia in ordine ad eventuali modifiche dei regolamenti parlamentari. Riteniamo opportuno accennare all'attività di questi comitati di studio, in quanto prodromica a quella della Com-

missione parlamentare per le riforme istituzionali, costituita nell'ottobre 1983, dopo una interruzione dei lavori parlamentari dovuta allo scioglimento delle Camere e alle elezioni politiche. La Commissione, presieduta dall'onorevole Bozzi, ha terminato i propri lavori dopo poco più di un anno dalla sua costituzione, presentando una relazione alle Camere.

Nell'accingerci a trattare le proposte di modifica del procedimento legislativo scaturite dai lavori della Commissione, riteniamo quindi opportuno esaminare brevemente i lavori dei due comitati, proprio per vedere in quale modo la questione è stata affrontata in quella sede.

Già dall'esame delle note preliminari presentate dai gruppi al comitato di studio per l'esame dei problemi istituzionali costituito alla Camera ⁽¹⁾, emerge l'esigenza, comune a quasi tutti i gruppi (PLI, PSI, MSI-DN, PSDI, Sinistra indipendente, PCI, DC) di addivenire ad uno snellimento e ad una accelerazione dei lavori parlamentari, attraverso una distinzione almeno funzionale tra le due Camere, attribuendo l'esame dei progetti di legge ad una sola delle due Camere (PSI, MSI-DN, PSDI, Sinistra indipendente, PCI), oppure prevedendo una eventuale doppia lettura, solo su richiesta di un congruo numero di parlamentari (PLI, DC). Il gruppo comunista, quello del MSI-DN e quello della Sinistra indipendente sostengono addirittura, almeno in prima battuta, l'ipotesi monocamerale. Già in questa sede inoltre viene affacciata, al fine soprattutto di contrastare la proliferazione dei decreti-legge, l'ipotesi di una « corsia preferenziale » per le iniziative governative (PLI, PRI) e quella di conferire al governo determinati poteri nella definizione dell'odg dell'Assemblea (PSDI).

Il problema dell'abolizione o limitazione del voto segreto viene sollevato in questa fase dal gruppo liberale, da quello repubblicano e da quello della SVP. Il gruppo liberale inoltre propone l'abolizione dell'istituto della decadenza di tutto il lavoro legislativo al termine della legislatura, che rende molto diseconomica l'attività della Camera.

Le grandi tematiche relative alla modifica dell'*iter* dei progetti di legge, sia da un punto di vista strettamente costituzionale che per quanto riguarda i regolamenti parlamentari, sono quindi presenti in questa fase all'attenzione delle forze politiche: vedremo in seguito quale sviluppo avranno nei lavori della Commissione.

Passando ora ad esaminare brevemente in che modo tali tematiche siano emerse nelle relazioni conclusive dei comitati di studio per l'esa-

me dei problemi istituzionali costituiti presso la Camera dei deputati ed il Senato, e presieduti rispettivamente dal deputato Riz e dal senatore Bonifacio, desideriamo premettere che considereremo, come base della nostra analisi, la relazione Riz, dando tuttavia conto delle eventuali differenze ed integrazioni nelle posizioni delle varie forze politiche che emergono dalla relazione Bonifacio.

Nella relazione Riz ⁽²⁾ le tematiche già emerse nelle note preliminari vengono ulteriormente puntualizzate, prospettando alcune ipotesi di soluzione.

La necessità di una differenziazione funzionale tra le due Camere viene in generale condivisa da tutte le forze politiche, anche da quelle che mantengono una prioritaria opzione monocamerale (PCI, Sinistra indipendente, MSI-DN, PDUP). Si evidenzia poi un certo dissenso tra coloro che condividono la teoria del silenzio-assenso, contenuta nella proposta di legge Anderlini (S. 1198) (PLI, DC, SVP) e coloro che propendono per una distinzione tra leggi monocamerali e leggi bicamerali, facendo rientrare in queste ultime quelle per le quali è prevista la riserva d'Assemblea, ovvero è espressamente stabilita la necessità di approvazione delle due Camere (PSI).

Nella relazione Bonifacio è presente invece una difesa, da parte del gruppo repubblicano e di quello radicale, del sistema della doppia lettura dei progetti di legge effettuata dalle due Camere, con la proposta tuttavia di rivedere la modifica costituzionale che ne ha parificato la durata, nonché una posizione del gruppo socialdemocratico, favorevole ad aggiustamenti per ottenere una specializzazione delle due Camere. L'Union Valdotaïne propende per una differenziazione di competenze tra le due Camere, delle quali la seconda dovrebbe essere rappresentativa delle regioni (tesi questa condivisa anche dalla SVP). La Sinistra indipendente, infine, al Senato, sembra condividere la tesi del silenzio-assenso ⁽³⁾, con la previsione di un eventuale « richiamo » da parte del governo o di un quinto dei componenti dell'altra Camera ed escludendo comunque l'approvazione tacita per le leggi rinviate alle Camere dal Presidente della Repubblica, le leggi di delega, i decreti-legge, lo stato di guerra, l'amnistia, l'indulto, la ratifica dei trattati internazionali.

Emerge poi la questione del voto segreto e si delinea quel dissenso che caratterizzerà i lavori della Commissione, tra i socialisti, che chiedono una prevalenza del voto palese e i comunisti, insieme ai radicali,

che si dichiarano contrari ad una sostanziale abolizione del voto segreto, mentre liberali, repubblicani e SVP sono favorevoli a ridurre fortemente l'ambito, elevando il *quorum* per la richiesta, ed eliminando l'obbligatorietà del voto segreto finale sui progetti di legge (presente solo nel Regolamento della Camera), nonché la doppia votazione sullo stesso oggetto, prevista dall'articolo 116 Reg. Camera. I democristiani in questa sede non si pronunciano; in seguito la loro posizione sarà vicina a quella dei liberali e dei repubblicani.

Al Senato invece, anche la DC si è espressa a favore di un ridimensionamento del voto segreto, mentre il MSI-DN si è dichiarato decisamente contrario.

Anche la necessità di garantire tempi più rapidi alla decisione parlamentare sulle iniziative legislative di attuazione del programma del governo — quale ulteriore strumento per evitare la proliferazione dei decreti-legge e la posizione della fiducia « tecnica », come sostenuto soprattutto dai repubblicani — ha trovato consensi, sia pure in forme diverse, da parte dei socialdemocratici, con la proposta di attribuire al governo determinati poteri nella definizione dell'odg dell'Assemblea, e da parte dei liberali, che propongono semplicemente una modifica degli articoli 69 e 81 Reg. Camera, per una migliore utilizzazione della modifica d'urgenza, mentre la Sinistra indipendente ed i comunisti si sono mostrati timorosi di una scarsa tutela delle minoranze, chiedendo che la « corsia preferenziale » sia utilizzabile anche per i progetti presentati da queste ultime, evitando inoltre che la maggioranza sia arbitra dei tempi della discussione. Sempre al fine di evitare la proliferazione dei decreti-legge, è stata proposta dai gruppi del MSI-DN, del PDUP, del PCI, del PSI e dalla SVP, la modifica dell'articolo 77 Cost., al fine di limitare gli oggetti della decretazione d'urgenza, integrata inoltre, da parte del gruppo comunista, dalla non reiterabilità dei decreti-legge decaduti.

Al Senato anche la DC si è dichiarata favorevole a modifiche regolamentari atte a valorizzare le procedure d'urgenza, mentre la Sinistra indipendente si è dichiarata contraria, ravvisando nella « corsia preferenziale » la tendenza di una serie di poteri a liberarsi dalla possibilità di essere controllati.

Già in questa fase emerge quindi un elemento che si evidenzierà poi più chiaramente nei lavori della Commissione: viene meno cioè il consenso generalizzato dei partiti di governo e di quelli di opposi-

zione sulle riforme da fare, sostituito dalla volontà degli uni di semplificare la strada parlamentare alle proprie iniziative e dalla volontà degli altri di conservare i propri spazi, nel timore di veder affievolire la propria capacità contrattuale.

È stata poi sottolineata la necessità di definire procedure più adeguate per l'esame del bilancio dello Stato e della legge finanziaria, dedicandogli una sessione particolare dei lavori parlamentari⁽⁴⁾; i repubblicani hanno suggerito due distinte sessioni, una estiva per l'esame del disegno di legge di assestamento del bilancio, delle relazioni di cassa, del rendiconto e delle relazioni della Corte dei conti sul rendiconto e conti consuntivi degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria; una autunnale, per l'esame della legge finanziaria e del bilancio di previsione dello Stato.

È stata inoltre sostenuta, da parte dei liberali, la necessità di un maggior controllo sulla spesa pubblica e da parte dei repubblicani, della Sinistra indipendente e dei comunisti il rafforzamento dei vincoli derivanti dall'*iter* parlamentare delle leggi di spesa dai pareri della Commissione bilancio. Al Senato è stato sollevato il problema del riaccorpamento delle attività delle commissioni permanenti, che ha trovato il favore dei gruppi repubblicano, democristiano, socialista, radicale e del MSI-DN. Il gruppo liberale ha suggerito una limitazione dei poteri legislativi delle commissioni, con esclusione dell'esame dei progetti di legge che comportino nuove spese.

Dopo questa sommaria rassegna delle tematiche che si sono presentate, su questo argomento, all'attenzione della Commissione per le riforme istituzionali, passiamo ora all'esame dei suoi lavori e cioè dei documenti presentati dalle varie forze politiche, del dibattito, nonché delle proposte conclusive e del seguito che esse hanno avuto.

La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali

Riteniamo opportuno ricordare che, contrariamente a quanto avvenne nell'Assemblea costituente, la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, pur avendo enucleato una serie di proposte sulle quali le forze politiche sono state sostanzialmente concordi, ha registrato divergenze di fondo su numerosi punti, tanto che, a conclusione dei lavori, oltre alla relazione della Commissione, sono state presentate

sei relazioni di minoranza ⁽⁵⁾, prova tangibile che, su molte questioni, anche di primaria importanza, non è stato possibile trovare un accordo.

Delegificazione e decentramento legislativo

Una delle problematiche che si sono presentate con maggiore acutezza alla Commissione è quella della « crisi della legge », di una normazione cioè che ha in gran parte perso le sue caratteristiche di generalità ed astrattezza per diventare normazione di dettaglio, quando non addirittura « legge-fotografia ». L'attività delle due Camere, ed in particolare quella delle commissioni, è gravemente rallentata da questo tipo di legislazione, che rende ancora più pesanti le ripetizioni e le lungaggini derivanti dal bicameralismo paritario.

Proprio per questi motivi, benché la delegificazione ed il decentramento normativo non rientrino *strictu sensu* nel procedimento legislativo, riteniamo tuttavia opportuno trattarle prodromicamente ad ogni altra questione proprio perché la mancanza di un'azione incisiva ed innovativa in questa direzione rischierebbe di vanificare qualsiasi altro tipo di riforma, volta a rendere più snello ed agevole l'*iter* delle leggi. Già in sede di comitati di studio, era stato posto, da parte di tutte le forze politiche, il problema della quantità e conseguentemente della qualità della produzione legislativa, sottolineando la necessità di una vasta opera di delegificazione, per la quale sono state prospettate molteplici soluzioni (dalla riserva di atti legislativi individuati per contenuto quali le leggi-quadro e quelle di indirizzo e di riforma, auspicata dai gruppi comunista, socialista e democristiano — con una particolare attenzione del gruppo comunista ai poteri legislativi attribuiti alle regioni — all'attribuzione di un maggior potere normativo al governo, proposta dal gruppo liberale e da quello socialdemocratico, tutte corredate da una accentuazione del controllo parlamentare sulle altre fonti normative, ivi inclusa — come proposto da MSI-DN, DC e Sinistra indipendente — la previsione di un ricorso diretto alla Corte costituzionale a tutela delle minoranze, con particolare riferimento ai decreti-legge, all'eccesso di delega ed alla mancata copertura delle leggi di spesa) ⁽⁶⁾.

Nel corso dei lavori della Commissione, tuttavia, benché il problema fosse presente a tutte le forze politiche, non è stato possibile pervenire ad una proposta univoca. Mentre il gruppo comunista ha

suggerito un decentramento a favore delle regioni e degli enti locali, con un corrispondente aumento dei loro poteri normativi⁽⁷⁾, il gruppo repubblicano ha proposto — oltre ad un incremento della utilizzazione della delega legislativa — una vera e propria riserva di attività normativa del governo, attraverso una riserva costituzionale, con l'indicazione tipizzata delle materie riservate al Parlamento e con l'attribuzione delle competenze residue al governo⁽⁸⁾.

Il gruppo socialista ha poi avanzato la proposta di costituzionalizzare le leggi organiche, limitate ai soli principi e bisognose di essere completate attraverso regolamenti dell'esecutivo, oltre ad auspicare una più ampia delega legislativa alle regioni⁽⁹⁾; questa proposta è stata condivisa sostanzialmente anche dal gruppo democristiano — che ha inoltre auspicato l'avvio di una *deregulation* a favore delle formazioni sociali — nonché dal gruppo liberale, per quanto riguarda i regolamenti di esecuzione. Il gruppo socialdemocratico ha invece proposto l'attribuzione al governo di una competenza a regolare con proprie norme alcune delle materie oggi regolate per legge (proposta quindi analoga a quella del gruppo repubblicano), suggerendo inoltre di ampliare, per alcune materie, tassativamente elencate, la riserva di legge già prevista in Costituzione, nonché di attribuire ad un elevato *quorum* di parlamentari la possibilità di bloccare gli atti normativi del governo, facendoli trasformare in disegni di legge (quindi una forma di controllo-veto).

Data questa molteplicità di posizioni espresse, è stato quindi alquanto arduo per la Commissione pervenire ad una formulazione normativa organica in materia; è stato tuttavia proposto l'articolo 77-bis⁽¹⁰⁾, profondamente innovatore e ricco di spunti interessanti. Con tale articolo infatti, viene previsto un processo di delegificazione, concernente la normazione di dettaglio che viene attribuita al governo, o alle regioni, quando la materia non richieda una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale. In tal modo si è venuti incontro, almeno parzialmente, alle richieste di decentramento legislativo a favore delle regioni, più volte avanzate dalle forze politiche di sinistra e non solo da queste⁽¹¹⁾: questo articolo inoltre, attribuisce al governo una potestà normativa — fatta eccezione per le materie oggetto di riserva di legge *ex* articolo 72 Cost. — « sulla base dei principi fondamentali fissati con legge », quindi nell'ambito delle c.d. « leggi organiche », sulle quali si erano pronunciati favorevol-

mente soprattutto il gruppo socialista, quello repubblicano e quello democristiano; non si tratta tuttavia di una potestà normativa priva di controllo, poiché il decreto normativo dovrà essere sottoposto all'approvazione del Parlamento (esplicita, o mediante silenzio-assenso) e, ovviamente, in quanto avente forza di legge (poiché in grado di derogare a leggi ordinarie), verrà sottoposto a controllo di costituzionalità, *ex* articolo 134 Cost.

In questo modo quindi il Parlamento potrebbe essere efficacemente alleggerito di buona parte del carico legislativo dal quale è attualmente oberato, specie per quanto riguarda l'attività delle commissioni, per dedicarsi finalmente alla legislazione « di principio », che necessita di essere attentamente ponderata e quindi richiede impegno e tempi adeguati; al tempo stesso conserverebbe l'esame e quindi il controllo sui decreti normativi, che potrebbero probabilmente sostituirsi, almeno in parte, alla decretazione d'urgenza (che, tra l'altro, comporta per il Parlamento un impegno pari a qualsiasi disegno di legge), tanto più se questa venisse modificata sulla base della riformulazione dell'articolo 77 Cost., proposta dalla Commissione, e che avremo modo di esaminare nel prosieguo del nostro lavoro.

Una ulteriore forma di decongestionamento e razionalizzazione dell'attività del Parlamento è quella che scaturisce dalla riformulazione dell'articolo 80 Cost. ⁽¹²⁾. Il controllo sulle leggi di ratifica dei trattati internazionali era stato oggetto di particolare interesse da parte del gruppo della Sinistra indipendente ⁽¹³⁾, che aveva progettato l'opportunità di renderlo più incisivo, facendo venire meno il divieto di sottoporre le leggi di ratifica a referendum. Su tale tesi aveva espresso perplessità il gruppo socialista ⁽¹⁴⁾, sottolineando tuttavia la necessità di evitare che il governo, unico giudice dell'applicazione dell'articolo 80 Cost., potesse sottrarre una parte degli accordi internazionali al controllo del Parlamento.

L'articolo 80, così come riformulato nella proposta della Commissione, mentre impone che ogni accordo o trattato internazionale venga portato a conoscenza del Parlamento prima della sua sottoscrizione, prevede che quest'ultimo possa procedere al loro esame entro un determinato termine, oppure autorizzarli tacitamente anche ai fini della ratifica, fatta eccezione per gli accordi che comportino variazioni del territorio, oneri alle finanze o modificazioni di leggi, nonché quelli relativi all'assunzione di obblighi militari, per i quali la legge di ratifica

sarà sempre necessaria; anche in questo caso quindi si realizzerebbe una ipotesi di silenzio-assenso, analogamente a quanto abbiamo visto parlando dell'articolo 77-bis.

Il Parlamento dunque, anche in questo caso — come già abbiamo osservato per i decreti normativi — verrebbe alleggerito dall'impegno, previsto dal vigente articolo 80 Cost., relativo alle leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati anche di scarso rilievo politico e, al tempo stesso, sarebbe maggiormente coinvolto nelle scelte di fondo.

Bicameralismo o monocameralismo?

Per quanto riguarda le Camere, la Commissione ha optato per il passaggio da un bicameralismo paritario ad un bicameralismo differenziato, al fine di pervenire, insieme all'uso di altri strumenti quali la delegificazione e la « corsia preferenziale », ad una produzione legislativa più rapida, più agile, al passo con i tempi, ed anche al fine di evitare eventuali giustificazioni alla proliferazione dei decreti-legge ed alla loro reiterazione.

Accanto ad una riduzione più o meno cospicua del numero dei parlamentari, che ha trovato sostanzialmente il consenso di tutte le forze politiche ⁽¹⁵⁾ fatta eccezione per il gruppo socialdemocratico, e che comporta inevitabilmente una riforma elettorale, anche per garantire la rappresentanza delle formazioni politiche minori ⁽¹⁶⁾, è stata proposta una differenziazione di compiti tra Camera e Senato, attraverso una riformulazione dell'articolo 70 Cost. ⁽¹⁷⁾, che prevede la categoria delle leggi bicamerali, tassativamente elencate, per le quali è prevista l'approvazione di ambedue le Camere, e la categoria delle leggi monocamerali, per le quali la funzione legislativa è esercitata dalla sola Camera dei deputati, con la possibilità tuttavia, da parte del governo o di un terzo dei senatori, di richiederne, entro quindici giorni dall'approvazione, l'esame da parte del Senato che, entro i trenta giorni successivi può rinviare il progetto, con modificazioni, alla Camera, che dispone di ulteriori trenta giorni per pronunciarsi in via definitiva.

È ovviamente prevista anche la modifica dei termini per la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica.

Al Senato viene invece attribuita un'ampia funzione di controllo, attraverso una nuova formulazione dell'articolo 83 Cost. ⁽¹⁸⁾.

Viene inoltre previsto che la fiducia al governo venga accordata o revocata dalle due Camere, riunite in seduta comune⁽¹⁹⁾.

Alla formula bicamerale si è dichiarato contrario il gruppo comunista⁽²⁰⁾, tenace sostenitore della tesi monocameralista, che ha tuttavia proposto (al fine di evitare il verificarsi di maggioranze « occasionali ») che un quinto dei membri del Parlamento, o il governo o tre Consigli regionali possano richiedere una nuova deliberazione al Parlamento nei quindici giorni successivi alla prima deliberazione.

Anche il gruppo di Democrazia proletaria si è schierato a favore di una soluzione monocamerale (temperata da una Consulta delle autonomie, da raccordare con l'organo legislativo)⁽²¹⁾, e così pure il gruppo della Sinistra indipendente⁽²²⁾, che ha invece ipotizzato la doppia lettura da parte del Parlamento monocamerale solo per le leggi costituzionali e di revisione della Costituzione.

A favore della soluzione monocamerale si è schierato, sia pure con motivazioni alquanto diverse, anche il gruppo del MSI-DN, proponendo una Camera composta per metà da rappresentanti eletti a suffragio universale e per l'altra metà dai rappresentanti delle categorie produttrici, eletti ugualmente a suffragio universale nell'ambito delle rispettive categorie⁽²³⁾. Il sistema della doppia lettura è riservato alle sole leggi costituzionali⁽²⁴⁾.

Passando ora ad esaminare la proposta della Commissione, osserviamo che dovrebbero essere sottoposti all'esame delle due Camere i progetti di legge nelle materie che, in base all'ultimo comma dell'articolo 72 Cost., sono oggetto di riserva d'Assemblea, nonché alcuni altri in materia di attuazione dei principi fondamentali della Costituzione, di enti autonomi territoriali, di trattati internazionali, nonché i disegni di conversione dei decreti-legge. A questi si aggiungono infine i progetti di legge che pongono i principi nell'ambito dei quali si realizza l'autonomia negoziale dei singoli e delle formazioni sociali.

Pur trattandosi di leggi di particolare importanza, che investono questioni di principio e quindi richiedono di essere esaminate con speciale attenzione, è evidente che la categoria delle leggi bicamerali, nella proposta della Commissione, è alquanto folta e quindi anche la funzione legislativa nell'attività del Senato rimarrebbe piuttosto consistente; si tratta perciò di una proposta di bicameralismo differenziato forse non così radicale come alcuni avrebbero desiderato, ma atta tuttavia a mantenere un certo equilibrio nel peso politico delle due Camere —

tanto più opportuno dal momento che si è preferita l'opzione bicamerale — e che verrebbe meno qualora una delle due Camere venisse privata del tutto o in grandissima parte della funzione legislativa.

È inoltre interessante sottolineare che, per quanto concerne le leggi monocamerali, l'eventuale intervento del Senato ha una funzione esclusivamente propositiva, mentre ogni deliberazione su tali proposte spetta esclusivamente alla Camera ⁽²⁵⁾.

L'iniziativa legislativa popolare

Il tema delle proposte di legge di iniziativa popolare è stato oggetto di particolare attenzione da parte di numerose forze politiche che hanno inteso addirittura conferire a questo tipo di iniziativa una posizione di privilegio rispetto alle altre, al fine di migliorare e rafforzare questa « cinghia di trasmissione » tra le istanze provenienti dalla società civile e la produzione legislativa.

Nel documento presentato dal gruppo comunista ⁽²⁶⁾ è stato proposto, come pure in quello presentato dal gruppo liberale ⁽²⁷⁾ l'aumento a centomila del numero delle firme necessario per la presentazione di un progetto di legge di iniziativa popolare; è stata proposta inoltre (e questo anche nei documenti presentati dal gruppo democristiano e da quello della Sinistra indipendente) ⁽²⁸⁾ la fissazione di un termine entro il quale questi progetti devono essere esaminati dal Parlamento.

La riformulazione dell'ultimo comma dell'articolo 71 Cost. presentata dalla Commissione ⁽²⁹⁾ recepisce sia l'aumento del numero dei firmatari (fissato a centomila), sia la fissazione di un termine (ventiquattro mesi) entro il quale il Parlamento deve pronunciarsi sulla proposta e la cui osservanza dovrà essere garantita da norme dei regolamenti parlamentari; stabilisce inoltre che un rappresentante dei promotori possa partecipare, senza diritto di voto, alle sedute della Commissione in cui si discute il progetto ⁽³⁰⁾; estende infine le stesse garanzie alle proposte di legge presentate dai consigli regionali ⁽³¹⁾.

Questo insieme di disposizioni tuttavia non è sembrato sufficiente ad alcune forze politiche per offrire una tutela adeguata all'iniziativa popolare: da parte del gruppo di Democrazia proletaria e di quello della Sinistra indipendente è stata infatti avanzata l'ipotesi di introduzione nel nostro ordinamento del referendum approvativo, per quei progetti di legge di iniziativa popolare, che il Parlamento abbia respinto o snaturato. Tale proposta non ci sembra condivisibile, poiché volta a

introdurre nel nostro sistema una forma di procedimento legislativo « alternativo », posta in essere dal corpo elettorale invece che dal Parlamento, e privo quindi di tutte quelle garanzie proprie del procedimento legislativo parlamentare, prima tra tutte la emendabilità della proposta. Una ipotesi di referendum approvativo, nel caso di mancato esame da parte del Parlamento nei tempi previsti, è stata formulata anche dal gruppo democristiano.

Una proposta alquanto dissimile dalle precedenti è invece quella del gruppo comunista⁽³²⁾ che prevede che, nel caso in cui il Parlamento non approvi, o comunque distorca una proposta di legge di iniziativa popolare, i principi fondamentali in essa contenuti vengano sottoposti a referendum; qualora essi vengano approvati, il Parlamento procederà entro sei mesi all'approvazione del progetto di legge che recepisce tali principi.

Al riguardo, occorre sottolineare che la proposta del gruppo comunista prevede, rispetto alle altre esaminate in precedenza, un intervento del Parlamento, al quale spetta comunque l'esame del progetto di legge. Si pone quindi la questione di stabilire in che modo e da parte di chi debba avvenire la traduzione in norme giuridiche dei principi approvati attraverso il referendum, anche perché potrebbe aprirsi un grave problema politico qualora tali principi venissero tradotti in maniera errata; anche per quanto riguarda la possibilità, per i parlamentari, di presentare ed approvare eventuali emendamenti, si può presumere che questi non potrebbero stravolgere, per lo stesso motivo, i suddetti principi.

Lascia tuttavia perplessi la dizione « il Parlamento procede entro sei mesi all'approvazione del progetto »⁽³³⁾; appare infatti difficilmente concepibile una approvazione automatica. La costituzionalizzazione di questo principio dunque potrebbe avere soprattutto, o esclusivamente, un valore politico, poiché non si vede attraverso quali strumenti il Parlamento potrebbe essere obbligato ad approvare il progetto e quale potrebbe essere eventualmente la sanzione, in caso di reiezione. Proprio tenendo conto del valore politico della costituzionalizzazione di tale principio si potrebbero tuttavia ipotizzare, nell'ambito dei regolamenti parlamentari, meccanismi atti a favorire il coagularsi di un ampio consenso sul progetto e ad evitarne la possibile reiezione, che comunque, in via di principio, non potrebbe essere esclusa.

La tesi del referendum approvativo, sorta di sanzione nei confronti di una inadempienza del Parlamento, non è stata fatta propria dalla Commissione, che ha preferito continuare ad attribuire al potere legislativo la creazione della norma giuridica, lasciando al referendum la funzione di abrogazione, e demandando al tempo stesso ai regolamenti parlamentari il compito di stabilire le modalità attraverso le quali garantire, in modo inderogabile, che il Parlamento si pronunci nei tempi stabiliti.

La "corsia preferenziale"

Per quanto concerne la « corsia preferenziale », cioè la predisposizione di quegli strumenti atti a garantire al governo la sollecita approvazione di quei progetti di legge che la maggioranza ritenga maggiormente urgenti, la Commissione ha proposto una riformulazione dell'articolo 72 Cost. ⁽³⁴⁾, che fissa una procedura abbreviata la cui durata non può essere superiore a sessanta giorni, e che può essere richiesta dal governo o da un terzo dei membri della Camera davanti alla quale tali progetti sono stati presentati. Da tale procedura rimangono esclusi i progetti di legge in materia costituzionale ed elettorale, quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi, nonché quelli che comportano nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate. A questo riguardo occorre ricordare che, oltre alla esclusione del procedimento decentrato di approvazione in commissione in sede legislativa per i progetti di legge che comportino spese o riduzione di entrate, la Commissione ha proposto per tutte le deliberazioni parlamentari che comportino variazioni di spese o di entrate, la prevalenza del voto palese, se richiesto ⁽³⁵⁾.

L'esclusione del procedimento decentrato per i progetti di legge che comportano nuove spese o diminuzione di entrate costituisce una sensibile limitazione poiché una parte consistente dei progetti di legge che vengono esaminati comporta proprio questo tipo di variazioni; d'altro canto questa formula costituisce anche una garanzia non trascurabile, poiché proprio tali progetti necessitano di un dibattito più approfondito e di un esame più accurato e, se l'obbligo di esame in Assemblea potrà determinare, almeno in una prima fase, un sovrappollamento del calendario di quest'ultima, eserciterà probabilmente,

col tempo, un'azione di sfoltimento e disincentivazione delle iniziative comportanti oneri per il bilancio dello Stato.

Il tema della « corsia preferenziale » è stato oggetto di attenzione da parte di quasi tutte le forze politiche, che ne hanno considerato l'utilità al fine di realizzare un corretto rapporto tra governo e Parlamento, che, senza ledere il ruolo delle opposizioni, garantisca alla maggioranza di potersi esprimere in modo adeguato⁽³⁶⁾ ed al fine di consentire — attraverso la fissazione da parte delle Camere di un termine finale per la deliberazione delle leggi — contenuti e tempi certi per l'adozione di leggi essenziali per il governo e la maggioranza che lo sostiene, evitando quegli incentivi compromissori con le opposizioni, insiti nel sistema attuale, dove, per la necessità di ottenere il consenso di queste ultime sui tempi, occorre talvolta addivenire a compromessi sul contenuto delle leggi⁽³⁷⁾.

Particolare attenzione è stata riservata a questo tema dal gruppo repubblicano, che ne ha sottolineato l'importanza al fine di porre un freno alla proliferazione e reiterazione dei decreti-legge, strumenti per i quali ha inoltre proposto una limitazione per materia⁽³⁸⁾.

L'utilità della « corsia preferenziale » è stata posta in rilievo anche dal gruppo comunista⁽³⁹⁾ che tuttavia, già durante i lavori dei comitati di studio che hanno preceduto la Commissione, aveva espresso il timore di una scarsa tutela delle minoranze, proponendo che la « corsia preferenziale » fosse possibile anche per i progetti presentati da queste ultime. Tali timori, ribaditi anche in sede di commissione, sono stati recepiti nella nuova formulazione dell'articolo 72 Cost., con la previsione che la richiesta possa essere effettuata, oltre che dal governo, anche da un terzo dei membri della Camera davanti alla quale il progetto è stato presentato, in modo da non escludere che questa procedura possa essere adottata anche per progetti d'iniziativa non governativa. In questo caso quindi, come in numerosi altri, è stata effettuata dal presidente della Commissione un'attenta opera di mediazione tra le varie esigenze, proprio al fine di ottenere la massima convergenza di consensi sulle proposte presentate.

Il voto palese

La costituzionalizzazione del voto palese è uno degli argomenti che hanno suscitato maggiori contrasti in seno alla Commissione.

Il tema è complesso, poiché il voto palese, da un lato modifica,

rendendoli più chiari e precisi, i rapporti tra maggioranza e opposizione, mettendo inoltre il governo al riparo dalle « imboscate » dei « franchi tiratori » e consentendogli di realizzare più speditamente il proprio programma, senza dover ricorrere alla posizione della fiducia « tecnica » (che, d'altro canto, nel caso di votazione di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge non impedisce, limitatamente alla Camera, la doppia votazione, prima palese e poi segreta — e quindi con risultati eventualmente difformi — sul medesimo oggetto, *ex art. 116 Reg. Camera*); dall'altro lato, invece, incide sul rapporto esistente tra ciascun parlamentare ed il partito di appartenenza. Se infatti il parlamentare è obbligato ad assumersi pubblicamente, anche di fronte all'elettorato, la responsabilità delle proprie scelte, egli viene, d'altra parte, a trovarsi in posizione più fragile nei confronti del proprio partito, qualora intenda assumere, col proprio voto in Parlamento, posizioni che contrastino con la linea da questo espressa; né, d'altro canto, sembra ipotizzabile una norma di garanzia, o un modello *standard* di statuto, comune a tutti i partiti, che assicuri al parlamentare di poter esprimere il proprio voto senza alcuna forma di condizionamento ⁽⁴⁰⁾.

Il dibattito in commissione è stato oltremodo acceso e merita una breve riflessione. Preliminarmente ci si è posti il quesito se la questione rientri nella riserva di regolamento parlamentare, materia che si è ritenuto — in via di principio — dovesse essere sottratta all'esame della Commissione. Questo criterio tuttavia non è stato rigidamente osservato, poiché la Commissione ha proposto la costituzionalizzazione di alcuni principi, quali la programmazione dei lavori parlamentari, nonché il principio secondo il quale le deliberazioni parlamentari devono essere approvate secondo le prassi in vigore alla Camera dei deputati in materia di computo delle astensioni ⁽⁴¹⁾ che in precedenza erano stati oggetto di disciplina da parte dei regolamenti parlamentari. Lo stesso discorso poteva quindi valere per la costituzionalizzazione del voto palese.

Il gruppo comunista ha difeso con decisione la tesi della riserva di regolamento parlamentare, pur dichiarandosi favorevole al voto palese finale — a richiesta di un certo numero di deputati — su progetti di legge che comportino variazioni di spesa, e suggerendo un auspicio da parte della Commissione alla Giunta per il regolamento, a favore del voto palese ⁽⁴²⁾. Il gruppo repubblicano, quello liberale e quello democristiano si sono dichiarati favorevoli alla costituzionaliz-

zazione del voto palese esclusivamente per i progetti di legge che comportino variazioni di spesa⁽⁴³⁾ e così pure, in linea di massima, il gruppo socialdemocratico⁽⁴⁴⁾. Il gruppo del MSI-DN si è dichiarato contrario all'abolizione del voto segreto⁽⁴⁵⁾ e parimenti il gruppo di Democrazia proletaria⁽⁴⁶⁾. Il gruppo socialista, invece, ha considerato come preliminare e pregiudiziale la costituzionalizzazione del voto palese, a garanzia della trasparenza delle istituzioni, giungendo a preannunciare la propria dissociazione dalla relazione finale della Commissione, qualora tale principio non fosse stato accettato⁽⁴⁷⁾.

È proprio sul dilemma voto segreto-voto palese che si è evidenziato il venir meno del comune consenso (sia pure caratterizzato da sfumature diverse e inevitabili divergenze) di tutte le forze politiche dell'arco costituzionale sui temi delle riforme istituzionali, processo culminato poi con la presentazione di sei relazioni di minoranza.

La Commissione, non essendo pervenuta a concretizzare una posizione univoca su questo argomento, ha proposto una riformulazione dell'articolo 81 Cost. che prevede, tra l'altro, una prevalenza dello scrutinio palese — qualora richiesto — su quello segreto, esclusivamente per le deliberazioni che comportano variazioni di entrate o di spese⁽⁴⁸⁾.

Il principio del voto palese è stato recentemente introdotto nel Regolamento della Camera: dopo un lungo ed accesissimo dibattito che ha visto nettamente contrapposti partiti di governo e opposizioni, la Camera ha approvato, nella seduta del 13 ottobre 1988 — con soli sette voti di maggioranza e l'astensione del gruppo comunista, di quello della Sinistra indipendente, del gruppo del MSI-DN e del gruppo Verde, mentre il gruppo di Democrazia proletaria ed il gruppo Federalista europeo non hanno partecipato al voto — la nuova formulazione dell'articolo 49 del Regolamento⁽⁴⁹⁾, che sancisce il principio dello scrutinio palese (ed è questa la novità sostanziale rispetto alla formulazione precedente) pur prevedendo poi ampie eccezioni.

La nuova formulazione dell'articolo 49 Reg. Camera suscita non pochi complessi problemi di interpretazione, ma non è questa la sede per procedere ad un suo esame dettagliato. Appare tuttavia opportuno sottolineare che, pur essendo la portata di tale articolo molto più ampia, è stata in esso recepita anche la proposta formulata dalla Commissione.

Vale la pena ora di soffermarsi brevemente sul comportamento del gruppo comunista in questa occasione, che presenta alcune analogie

con quello adottato in seno alla Commissione: in quella sede infatti il gruppo comunista — pur lamentando che si fosse trascurato di lavorare più approfonditamente sui temi sui quali erano state registrate larghe convergenze, per dedicarsi a proposte di riforma avanzate indipendentemente dal livello di consenso, o dall'esistenza di maggioranze politicamente sufficienti a loro sostegno⁽⁵⁰⁾ — non ha espresso un voto contrario sulla relazione conclusiva, ma si è limitato a non partecipare al voto, ribadendo tuttavia (sia in sede di dichiarazione di voto che nella relazione di minoranza) che questa «non partecipazione» doveva essere intesa non come disimpegno, bensì come un invito alle forze politiche dell'arco costituzionale a non lasciarsi fuorviare da interessi contingenti.

Nella votazione sulla modifica dell'articolo 49 Reg. Camera, il gruppo comunista non ha votato contro, ma si è astenuto: questo comportamento dunque, in analogia con quanto avvenuto a conclusione dei lavori della Commissione — ed anche tenendo conto che il testo dell'articolo 49, nella sua stesura definitiva, ha accolto alcune delle esigenze prospettate dalle opposizioni — potrebbe far presumere che, anche in questo caso, da parte del gruppo comunista vi sia stato il desiderio di non provocare rotture traumatiche tra i partiti «costituenti» e di assumere un atteggiamento costruttivo, che gli consente uno spazio nelle riforme istituzionali.

Conclusione

Da questo breve panorama delle modifiche all'*iter* legislativo proposte dalla Commissione, ci sembra di poter trarre alcuni punti fermi: si tratta, a nostro avviso, di proposte incisive e concrete, che tuttavia non stravolgono l'assetto istituzionale, ma si limitano soprattutto a razionalizzarlo, modificando quei procedimenti che, nell'esperienza di quarant'anni, si sono rivelati spesso farraginosi e poco agili, ostacolando un corretto funzionamento delle istituzioni. Queste proposte necessitano tuttavia di essere tradotte in pratica nella loro globalità — sia pure con le modifiche che scaturiranno dal confronto politico — in quanto parte di un disegno organico che non può essere realizzato in maniera frammentaria: in caso contrario infatti si rischierebbe di non raggiungere gli obiettivi di razionalizzazione che ci si è proposti.

Note

(1) Cfr. *Il Parlamento e le riforme istituzionali*, Roma, Colombo, 1988, vol. I, p. 33 e ss.

(2) Cfr. *Il Parlamento...* cit., vol. I, p. 381 e ss.

(3) Su questa materia, la Sinistra indipendente aveva presentato il progetto di legge Anderlini (S.1198), mai esaminato. Aveva inoltre presentato un secondo progetto di legge, anch'esso mai esaminato, (S.1199), proponendo che la relazione economico-finanziaria e la discussione sul bilancio avvengano davanti al Parlamento in seduta comune. Cfr. *Il Parlamento...* cit., vol. II, p. 32 e ss.

(4) Cfr. nota (3), per la posizione della Sinistra indipendente al Senato.

(5) Cfr. Camera dei deputati-Senato della Repubblica, IX Legislatura, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, doc. XVI-bis, n. 3-bis.

(6) Cfr. *Il Parlamento...* cit., vol. I, pag. 386 e 387.

(7) Cfr. il documento presentato dal gruppo comunista alla Commissione nel marzo 1984.

(8) Cfr. il documento presentato alla Commissione dal gruppo repubblicano nel marzo 1984.

(9) Cfr. il documento presentato alla Commissione dal gruppo socialista nel marzo 1984.

(10) Cfr. Camera dei deputati-Senato della Repubblica, IX legislatura, *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, doc. XVI-bis, n. 3, p. 35.

(11) Cfr. l'intervento del sen. Mancino, nella seduta della Commissione del 5 aprile 1984.

(12) Cfr. Camera dei deputati-Senato della Repubblica, *Relazione della Commissione parlamentare...* cit., p. 37.

(13) Cfr. Intervento dell'on. Rodotà nella seduta della Commissione del 6 marzo 1984.

(14) Cfr. Intervento dell'on. Labriola nella seduta della Commissione del 6 marzo 1984.

(15) Cfr. la prima relazione sulle riforme istituzionali (presentata dal Presidente della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, on. Bozzi, ai Presidenti della Camera e del Senato in data 1-2 agosto 1984) pubblicata in *Il Parlamento...* cit., vol. IV, p. 164 e ss.

(16) Cfr. Camera dei deputati-Senato della Repubblica, *Relazione della Commissione parlamentare...* cit., p. 16.

(17) Cfr. Camera dei deputati-Senato della Repubblica, *Relazione della Commissione parlamentare*, cit., p. 19 e ss.

(18) Camera dei deputati-Senato della Repubblica, *Relazione della Commissione parlamentare...* cit., p. 23 e ss.

(19) Cfr. Camera dei deputati-Senato della Repubblica, *Relazione della Commissione parlamentare...* cit., p. 24.

(20) Cfr. il documento presentato dal gruppo comunista alla Commissione nel marzo 1984. Da parte del gruppo comunista, tuttavia, accanto alla posizione monocameralista « di bandiera » è stata prospettata anche la possibilità di una seconda Camera — nella quale trovino espressione rappresentanze regionali e locali o rappresentanze di interessi o di competenze — alla quale vengano attribuiti nel procedimento legislativo poteri di « raccomandazione » o di « proposta » (se investita per prima del procedimento) o di invito al « riesame » o di « proposta di emendamento » (se investita al termine dell'esame della prima Camera). Sembra quindi che da parte del gruppo comunista non ci sia un rifiuto aprioristico del bicameralismo, quando piuttosto una sorta di « riserva » del procedimento legislativo a favore della Camera eletta a suffragio universale, e quindi una partecipazione eventuale della seconda Camera solo con una fase propositiva ma non deliberativa.

(21) Cfr. il documento presentato alla Commissione dal gruppo di Democrazia proletaria nel marzo 1984.

(22) Cfr. il documento presentato dal gruppo della Sinistra indipendente alla Commissione nel marzo 1984.

(23) Cfr. il documento presentato alla Commissione dal MSI-DN, nel marzo 1984.

(24) Anche il gruppo del MSI-DN, tuttavia, pur sostenendo una posizione monocamerale « di bandiera » non ha escluso in subordine un eventuale bicameralismo differenziato, attribuendo a una delle Camere la funzione legislativa e all'altra quella di controllo o, quanto meno, stabilendo una netta distinzione tra leggi monocamerale e leggi bicamerali, senza istituti di « richiamo » (Cfr. Camera dei deputati-Senato della Repubblica, IX legislatura, *Relazione di minoranza* del deputato Franco Franchi e del senatore Antonio Rastrelli-Gruppi parlamentari del MSI-DN della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, doc. XVI-bis, n. 3-bis, p. 704 e ss.).

(25) A questo riguardo il gruppo democristiano, quello socialista e quello repubblicano si erano dichiarati favorevoli, in caso di richiesta di esame al Senato, alla apertura di un ordinario procedimento bicamerale limitato — ad avviso del gruppo repubblicano — da rigorosi termini temporali. Il gruppo liberale invece era favorevole alla proposta che è poi stata fatta propria dalla Commissione. Il gruppo socialista era invece favorevole ad abbreviare i tempi di un eventuale *repêchage* da parte del Senato e ad attribuire la possibilità di chiederlo non ad un terzo, bensì alla maggioranza dei senatori. Cfr. la prima relazione sulle riforme istituzionali pubblicata in *Il Parlamento...* cit., vol. IV, p. 66 e ss.

(26) Cfr. il documento presentato alla Commissione dal gruppo comunista alla Commissione nel marzo 1984.

(27) Cfr. il documento presentato alla Commissione dal gruppo liberale nel marzo 1984.

(28) Cfr. i documenti presentati dal gruppo democristiano e da quello della Sinistra indipendente alla Commissione nel marzo 1984.

(29) Cfr. Camera dei deputati-Senato della Repubblica, *Relazione della Commissione parlamentare...* cit., p. 32.

(30) A questa proposta si è dichiarato contrario il gruppo socialdemocratico. Cfr. *Pro-memoria* dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi della Commissione. Seduta del 4 ottobre 1984.

(31) La Commissione ha inoltre proposto, con la formulazione di un art. 127-bis (Cfr. Camera dei deputati-Senato della Repubblica, *Relazione della Commissione parlamentare...* cit., p. 26) che la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata da venti rappresentanti delle regioni, eserciti funzioni consultive sui progetti di legge riguardanti materie di cui all'art. 117 Cost. o materie concernenti le strutture ed il funzionamento di regioni ed enti territoriali.

(32) Cfr. il documento presentato dal gruppo comunista nel marzo 1984.

(33) Cfr. il documento presentato dal gruppo comunista alla Commissione nel marzo 1984.

(34) Cfr. Camera dei deputati-Senato della Repubblica, *Relazione della Commissione parlamentare...* cit., p. 21.

(35) Cfr. Camera dei deputati-Senato della Repubblica, *Relazione della Commissione parlamentare...* cit., p. 69 e ss., per la riformulazione dell'art. 81 Cost. Con detto articolo viene introdotta inoltre la programmazione pluriennale della spesa, l'abbreviazione a tre mesi del termine per l'esercizio provvisorio, una fissazione di un tetto per le spese correnti e l'indebitamento pubblico, una più puntuale individuazione dell'onere delle leggi e dei mezzi per garantirne la copertura finanziaria. La Commissione ha inoltre proposto un rafforzamento del controllo del Presidente della Repubblica in ordine alla copertura finanziaria, proponendo che, quando il rinvio alle Camere sia motivato con la violazione dell'art. 81

Cost., la nuova deliberazione debba avvenire da parte di ambedue le Camere a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna di esse.

(36) Cfr. il documento presentato alla Commissione dal gruppo democristiano nel marzo 1984.

(37) Cfr. il documento presentato alla Commissione dal gruppo socialista nel marzo 1984.

(38) Cfr. il documento presentato alla Commissione dal gruppo repubblicano nel marzo 1984.

La Commissione ha proposto una riformulazione dell'art. 77 Cost., che limita drasticamente le materie che possono formare oggetto di decreto-legge (calamità naturali, sicurezza nazionale, emanazione di norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore), nonché la sua emendabilità.

I commissari repubblicani hanno proposto di sostituire il primo comma con il seguente: « In casi straordinari di necessità ed urgenza concernenti calamità naturali, la sicurezza e l'economia nazionale o l'emanazione di norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore, il governo può adottare provvedimenti provvisori con forza di legge, a contenuto omogeneo e specifico. Il governo deve, il giorno stesso, presentare il decreto alle Camere, chiedendo la conversione in legge. Le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni ».

I commissari Pasquino e Milani hanno proposto di aggiungere, al secondo comma, le parole: « L'esistenza dei presupposti di costituzionalità dei decreti-legge deve essere deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti delle Camere ». Il gruppo democristiano, ha proposto di aggiungere, in fine, il seguente comma: « I regolamenti delle Camere prevedono una programmazione dei lavori per garantire che le leggi di conversione siano votate entro il termine di sessanta giorni ». I commissari Preti e Schietroma hanno proposto di mantenere il testo attuale dell'art. 77 Cost. (Cfr. Camera dei deputati-Senato della Repubblica, *Relazione della Commissione parlamentare... cit.*, p. 36, nota 28).

(39) Cfr. il documento presentato alla Commissione dal gruppo comunista nel marzo 1984.

(40) La Commissione ha proposto una riformulazione dell'art. 49 Cost., che concerne principalmente la democraticità delle strutture, il controllo sul finanziamento, la partecipazione degli iscritti alla formazione della volontà politica dei partiti (Cfr. Camera dei deputati-Senato della Repubblica, *Relazione della Commissione parlamentare... cit.*, p. 15).

(41) Per la riformulazione dell'art. 64 Cost. cfr. Camera dei deputati-Senato della Repubblica, *Relazione della Commissione parlamentare... cit.*, pp. 24 e 25.

(42) Cfr. intervento dell'on. Barbera nella seduta del 6 novembre 1984 dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi della Commissione.

(43) Cfr. gli interventi degli on. Battaglia e Bozzi e del sen. Ruffilli nella seduta del 6 novembre 1984 dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi della Commissione.

(44) Cfr. l'intervento dell'on. Preti nella seduta del 6 novembre 1984 dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi della Commissione.

(45) Cfr. l'intervento dell'on. Franchi nella seduta del 9 ottobre 1984 dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi della Commissione.

(46) Cfr. l'intervento dell'on. Russo nella seduta del 6 novembre 1984 dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi della Commissione.

(47) Cfr. l'intervento dell'on. Labriola nella seduta del 6 novembre 1984 dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi della Commissione.

(48) Cfr. Camera dei deputati-Senato della Repubblica, *Relazione della Commissione parlamentare...* cit., p. 70. V. anche nota (35).

(49) Questa è la nuova formulazione, approvata il 13 ottobre 1988, che sostituisce il primo comma dell'art. 49 Reg. Camera: « Le votazioni hanno luogo a scrutinio palese. Sono effettuate a scrutinio segreto le votazioni riguardanti le persone, nonché, quando ne venga fatta richiesta ai sensi dell'art. 51, quelle che incidono sui principi e sui diritti di libertà di cui agli articoli 6, da 13 a 22 e da 24 a 27 della Costituzione, sui diritti di famiglia di cui agli articoli 29, 30 e 31, comma 2 e sui diritti della persona umana di cui all'art. 32, comma 2 della Costituzione. Sono altresì effettuate a scrutinio segreto, sempre che ne venga fatta richiesta, le votazioni sulle modifiche al Regolamento, sull'istituzione di Commissioni parlamentari d'inchiesta, sulle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Corte costituzionale) e agli organi delle regioni, nonché sulle leggi elettorali.

1-bis. Non è consentito lo scrutinio segreto nelle votazioni concernenti la legge finanziaria, le leggi di bilancio, le leggi collegate previste dalla legge 23 agosto 1988, n. 362 e tutte le deliberazioni che abbiano comunque conseguenze finanziarie.

1-ter. Nelle Commissioni hanno luogo a scrutinio segreto soltanto le votazioni riguardanti persone.

1-quater. La votazione finale delle leggi avviene a scrutinio palese, salvo i casi previsti dal comma 1, mediante procedimento elettronico con registrazione dei nomi.

1-quinquies. Lo scrutinio segreto può essere richiesto solo sulle questioni strettamente attinenti ai casi previsti nel comma 1. In relazione al carattere composito dell'oggetto, può essere richiesta la votazione separata della parte da votare a scrutinio segreto.

1-sexies. In caso di dubbio sull'oggetto della deliberazione, per la quale sia stato richiesto lo scrutinio segreto, decide il Presidente della Camera, sentita, qualora lo ritenga necessario, la Giunta per il regolamento ».

(50) Cfr. l'intervento dell'on. Spagnoli, nella seduta della Commissione del 29 gennaio 1985.

Mario Finzi

La più recente evoluzione della legislazione e della prassi della Commissione bilancio in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa

1 - Premessa: dalla legge 5 agosto 1978, n. 468 alla legge finanziaria per il 1986; 2 - Dalla legge finanziaria per il 1986 alla fine della IX legislatura; 3 - L'inizio della X legislatura; 4 - La legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria per il 1988) e la legge 23 agosto 1988, n. 362 (Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità di Stato); 5 - Qualche questione da risolvere.

1 - Premessa: dalla legge 5 agosto 1978, n. 468, alla legge finanziaria per il 1986

Il progressivo aggravarsi della situazione della finanza pubblica all'inizio degli anni '80, anche dopo l'entrata in vigore della legge 468, ha alimentato un serrato dibattito sulla attuazione dell'articolo 81 della Costituzione ed in particolare sulla più corretta attuazione dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa o recanti minori entrate.

In Parlamento tale tensione si è tradotta in una serie di progressivi affinamenti nella individuazione dei più corretti e rigorosi mezzi di copertura e, in una seconda fase, tuttora in corso, nella ricerca delle procedure e delle tecniche per una più attendibile quantificazione degli oneri finanziari indotti dalle leggi di spesa.

Lasciando per il momento da parte quest'ultima questione, per la quale si può dire non ancora conclusa una necessaria fase di sperimentazione e di ricerca, questo studio si limiterà ad esaminare come si sia venuta articolando, in Parlamento, la progressiva identificazione dei mezzi più idonei e corretti per la copertura degli oneri, dapprima attraverso una prassi di autodisciplina e di fissazione di criteri guida da parte delle Commissioni bilancio, poi imponendo comportamenti anche al governo, attraverso atti di indirizzo, e infine, giungendo ad una definizione per legge di tali principi e criteri.

Peraltro, tra il febbraio del 1981 ed il dicembre del 1985, per ben sette volte il Presidente della Repubblica ha rinviato con messaggio alle Camere diversi provvedimenti la cui copertura finanziaria appariva non corretta o addirittura mancante, il che denotava, se non altro, una non perfetta identificazione e una non generale convergenza sui criteri in base ai quali poter ritenere assolto l'obbligo di copertura *ex* articolo 81 della Costituzione. Se ne poteva desumere, altresì, una non perfetta idoneità delle procedure parlamentari di controllo finora adottate, a chiudere tutte le maglie attraverso le quali la legislazione di spesa sfuggiva all'obbligo della copertura finanziaria.

Inoltre in questi anni si radica ulteriormente nel Parlamento la consapevolezza di dover conquistare sempre maggiori spazi autonomi di manovra e strumenti conoscitivi tali da rendere possibile un dialogo da pari a pari con l'esecutivo sul terreno della politica di bilancio, dell'indirizzo della spesa pubblica, della scelta dei mezzi di copertura come strumento di guida e di gestione della politica economica.

Sempre in questo periodo, ed in conseguenza di quanto sopra osservato, nella prassi parlamentare delle Commissioni bilancio in sede consultiva si affermano alcuni criteri ulteriori, rispetto a quanto stabilito dalla legge 468, in materia di copertura finanziaria.

In primo luogo, e in immediato collegamento con la decisione di stabilire nella legge finanziaria il limite massimo del ricorso al mercato ed il livello del saldo netto da finanziare, scompariva la formula di copertura delle leggi basata su autorizzazioni ad ulteriori operazioni di ricorso al mercato finanziario per far fronte ai nuovi oneri.

Inoltre si affermava il criterio di ritenere applicabile ai soli fondi speciali (e non a tutti gli altri mezzi di copertura), e per un solo anno, la facoltà di slittamento della copertura prevista dall'articolo 10, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468.

Si stabilizzava il principio secondo il quale non potesse essere considerata ammissibile una dequalificazione delle risorse destinate a spesa in conto capitale per la copertura di spese di parte corrente.

Si tentava di porre limitazioni di ordine diverso alla utilizzazione in difformità, rispetto alla loro destinazione originaria, degli accantonamenti dei fondi speciali.

Si affermava, infine, la tecnica della triennializzazione delle coperture finanziarie.

2 - Dalla legge finanziaria per il 1986 alla fine della IX legislatura

Questa sommaria elencazione di alcune delle più importanti linee-guida della evoluzione della prassi delle Commissioni bilancio, in materia di copertura finanziaria, serve a fornire un quadro di riferimento in cui collocare le prime iniziative di individuazione e di sanzione di principi ulteriori rispetto a quelli dettati dalla legge 468, rappresentate dall'ordine del giorno Napolitano, Alborghetti ed altri (9/3335-19), presentato il 15 febbraio 1986 in sede di approvazione della legge finanziaria per il 1986 (v. Resoconto sommario n. 435 del 1986), e dalle precise norme sulle modalità di copertura delle leggi, contenute nella legge finanziaria 1986, ribadite e integrate con la legge finanziaria per il 1987.

Tali ultime norme erano volte ad impedire che fossero utilizzati a fini di copertura di nuove spese, invece che a miglioramento del saldo netto da finanziare, sia le nuove e maggiori entrate derivanti da provvedimenti approvati nel corso dei corrispondenti esercizi finanziari, sia le economie realizzate nello stesso periodo nella categoria « Interessi » del bilancio. Nella legge finanziaria 1987 a queste risorse inutilizzabili a fini di copertura si aggiungono le economie realizzate nello stanziamento del capitolo 6840 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, relativo a poste correttive e compensative delle minori entrate derivanti dalla eliminazione dell'imposta sui prodotti petroliferi.

Quanto invece all'ordine del giorno Napolitano ed altri, che fu accolto dal governo come raccomandazione e, successivamente approvato dalla Camera, esso aveva sostanzialmente lo scopo dichiarato di voler assicurare un rigoroso rispetto dell'obbligo di copertura e, nel fare ciò, affrontava i due punti chiave della questione: quello di una migliore quantificazione degli oneri finanziari prodotti dalle leggi di spesa e quello di una più corretta utilizzazione dei mezzi di copertura.

Mentre l'attuazione della prima parte dell'ordine del giorno, relativa al problema della quantificazione degli oneri, è stata elusa (v. l'intervento del Presidente del comitato pareri Tiraboschi sul *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* del 1° ottobre 1986, pag. 56) quasi del tutto fino al 1988, la seconda parte di esso, concernente l'utilizzazione dei mezzi di copertura, ha avuto un seguito più fortunato, non soltanto perché il governo si è adeguato al dispo-

sitivo di sua spontanea volontà (v. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* del 19 febbraio 1986, intervento del sottosegretario Gianni Ravaglia, pag. 47) quanto perché le Commissioni bilancio, in sede di espressione dei pareri sulla copertura finanziaria, hanno esplicitamente fatto propri i criteri da esso sanciti, applicandoli con grande fermezza (vedi in proposito, gli interventi del presidente Cirino Pomicino nella seduta, in sede consultiva, della Commissione bilancio della Camera in occasione dell'esame del provvedimento C. n. 3677, sul *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* del 3 maggio 1986).

Tali criteri nascevano tutti dalla necessità di contenere quanto più possibile l'utilizzo indiscriminato di mezzi di copertura finanziaria per finalità eterogenee rispetto alla destinazione originaria delle risorse stabilita in sede di approvazione degli strumenti di bilancio.

D'altro canto, lo stesso articolo 1, comma 4, di quella legge finanziaria per il 1986, aveva inaugurato la posizione di argini al fenomeno, stabilendo il divieto di utilizzazione, a fini di copertura, delle eventuali economie risultanti sul capitolo relativo agli interessi.

In sostanza, quindi, l'ordine del giorno impegnava il governo a non presentare disegni di legge che avessero forme di copertura finanziaria consistenti in utilizzazioni delle risorse difformi da quelle stabilite negli strumenti di bilancio.

In primo luogo esso era volto a bandire l'utilizzo, per finalità difformi dalle originarie, degli stanziamenti iscritti nei fondi globali.

Questo problema è stato affrontato a più riprese ed in diverse sedi, essendo sempre stata criticamente rilevata la tendenza, non solo del governo, ad utilizzare i capitoli 6856 e 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro (fondi speciali) come una sorta di fondi sostanzialmente indistinti cui attingere indiscriminatamente per fare fronte ad ogni nuova esigenza di copertura. Ciò infatti finiva per svuotare il loro dichiarato valore di strumenti della programmazione economica; lo stesso significato delle singole scelte originariamente fatte e quello del complesso delle destinazioni date alle risorse finanziarie nel loro complesso in sede di approvazione del bilancio, veniva ogni anno progressivamente stravolto e violato man mano che, nel corso dell'esercizio, gli stanziamenti venivano dirottati su diverse e nuove destinazioni, lasciando per di più scoperti,

dal punto di vista finanziario, proprio gli interventi cui, in sede di approvazione degli strumenti di bilancio, governo e Parlamento avevano convenuto di dover attribuire, di volta in volta, importanza o urgenza o comunque una priorità (v. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* 30 luglio 1986, pag. 7 e segg.; il relatore Barontini ed il presidente Cirino Pomicino giustificarono l'uso in difformità di accantonamenti di fondo globale solo con l'eccezionalità della situazione cui far fronte (catastrofe di Chernobyl), e con la mancata presentazione dei disegni di legge volti ad utilizzare quegli accantonamenti in una fase ormai avanzata dell'esercizio finanziario).

In secondo luogo l'ordine del giorno richiamava l'attenzione sull'utilizzo, a fini di copertura, di capitoli ordinari di bilancio dello Stato e di enti appartenenti al settore pubblico allargato, ammettendolo soltanto in caso di documentate e contestuali riduzioni degli oneri gravanti, a norma di legge, sui capitoli stessi in caso di spese discrezionali per finalità omogenee, esattamente quantificate, ed in presenza di sufficienti disponibilità (vale a dire solo nel caso che la maggiore spesa risultasse assorbibile dall'ordinaria dotazione del capitolo).

Rispetto a questa forma di copertura si è venuta affermando, nella IX legislatura, da parte della Commissione bilancio della Camera, una prassi tesa ad evitare che le dotazioni dei capitoli ordinari utilizzati, sia pure parzialmente, per la copertura di nuove spese, sulla base della dichiarata disponibilità di risorse eccedenti, venissero poi ricostituite e rigonfiate con successive leggi o in sede di assestamento o con la legge di bilancio dell'anno seguente. Si è infatti adottato il sistema di condizionare l'eventuale parere favorevole alla introduzione, nella norma di copertura, di una clausola c.d. « di salvaguardia », volta a fissare, per l'esercizio successivo, gli stanziamenti dei capitoli utilizzati alle previsioni approvate nel bilancio, ridotti nella misura indicata nella legge da coprire (vale a dire nella misura che evidentemente era eccedentaria) ed aumentati soltanto del tasso programmato di inflazione (vedi in proposito, tra gli altri, il dibattito tenutosi ed il dispositivo del parere espresso nella seduta della Commissione bilancio della Camera sul d.d.l. C. n. 3670, sul *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* del 27 novembre 1986).

Una delle finalità ulteriori di queste limitazioni all'uso dei capitoli ordinari a fini di copertura era quello di riservare allo strumento del-

l'assestamento del bilancio e, quindi, a quel punto dell'esercizio finanziario, la decisione di introdurre le correzioni e gli aggiustamenti risultati necessari. Tale ultima preoccupazione non ha avuto però immediata eco nell'applicazione delle norme di comportamento delle Commissioni bilancio e del governo, e si è dovuti arrivare all'inizio della X legislatura per vederla ribadita con maggiore successo prima nella prassi parlamentare della V Commissione e infine, come vedremo, in una definitiva norma legislativa.

Rispetto a questi primi due tipi di copertura finanziaria (fondi globali e capitoli ordinari di bilancio) un ruolo molto importante e penetrante per quanto concerne l'attività consultiva delle Commissioni bilancio è stato svolto dalla piena operatività, nella IX legislatura, del collegamento con il sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato e dalla istituzione di un parallelo sistema automatizzato di trattamento delle informazioni sullo stato di utilizzo dei fondi speciali, gestito, in collaborazione tra loro, dalle Commissioni bilancio della Camera e del Senato.

Grazie a questo sistema complesso è stato possibile fissare il principio cosiddetto della « prenotazione » dei mezzi di copertura. Tale principio, accettato in linea di massima dal governo, si sostanzia nel ritenere non più utilizzabili a fini di copertura da parte delle Camere né da parte del governo quegli stanziamenti esistenti su accantonamenti di fondo speciale o quelle risorse disponibili su capitoli ordinari, dei quali una delle Commissioni bilancio avesse già stabilito la destinazione in sede di espressione del parere; la « prenotazione » viene, infatti, registrata in tempo reale dal sistema informativo e diviene quindi immediatamente cogente per tutti i soggetti del rapporto nel momento stesso dell'espressione del parere. Oltre ad evitare l'accavallarsi e il sovrapporsi di decisioni contrastanti delle Commissioni bilancio e del governo sull'utilizzo delle risorse disponibili a fini di copertura, il collegamento con il sistema informativo R.G.S. ha consentito finalmente al Parlamento di conoscere autonomamente il reale stato di utilizzo dei capitoli di bilancio, lo stato dei residui, la gestione della spesa per ciascun capitolo nel corso dell'esercizio, aumentando in modo assai rilevante il grado di consapevolezza circa l'utilizzazione reale delle risorse.

Un ulteriore limite imposto dall'ordine del giorno riguardava l'utilizzo dei mezzi di tesoreria e delle gestioni fuori bilancio.

Mentre nel caso dell'utilizzo dei mezzi di tesoreria l'esclusione è stata ferma e senza eccezioni, per quanto riguarda i numerosi fondi, recentemente istituiti da varie leggi per semplificare la gestione pluriennale di programmi di spesa di lungo periodo, è stato qualche volta ammesso il loro utilizzo a fini di copertura, nei limiti in cui è stata dimostrata dal governo la disponibilità di risorse non impegnate e sottraibili per altre destinazioni senza che questo pregiudicasse la funzionalità e le finalità originarie del fondo. Tale dimostrazione, tuttavia, è risultata sempre debole ed affidata alle sole dichiarazioni del governo in mancanza di un riscontro parlamentare, impedito dal fatto che il sistema informativo R.G.S. non fornisce dati sulle gestioni speciali.

Infine l'ordine del giorno Napolitano (come pure l'o.d.g. del deputato Coloni ed altri 9/3335-20, accolto dal governo come raccomandazione) impegnava il governo a non presentare disegni di legge che avessero coperture finanziarie basate sull'utilizzo delle facoltà (previste dai commi 6 e 7 dell'art. 10 della legge 468 del 1978) di far slittare all'anno successivo gli accantonamenti di fondo globale non utilizzati. Tale facoltà era conservata soltanto per spese d'investimento o per provvedimenti concernenti l'attuazione di obblighi internazionali o regolazioni debitorie.

Tale limite è stato applicato esplicitamente e con molto rigore da parte delle Commissioni bilancio e da parte del governo (v. sul *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* del 13 maggio 1986 interventi del presidente Cirino Pomicino; sul *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* del 17 dicembre 1986, Commissione bilancio — Comitato pareri — intervento del relatore Orsini sulla proposta di legge C. n. 4158; *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* del 22 gennaio 1987, interventi del relatore Carrus a pag. 34).

Nella seduta del 7 maggio 1986 del comitato pareri della V Commissione della Camera il relatore sul disegno di legge C. n. 3668, l'onorevole Sergio Coloni, introdusse il concetto, che sarà successivamente ripreso dalla codificazione nel 1988, del « provvedimento strutturalmente retroattivo », per giustificare lo slittamento della quota del fondo speciale (v. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* del 7 maggio 1986, n. 50).

Conseguenza diretta del criterio di evitare gli slittamenti è la prassi della Commissione bilancio della Camera secondo la quale, nel

periodo intercorrente tra la presentazione della legge finanziaria ad una delle Camere e prima della sua definitiva approvazione, sono considerate ammissibili coperture fatte sugli accantonamenti del fondo speciale di parte corrente dell'anno in corso solo se l'accantonamento è stato confermato dal disegno di legge di approvazione della nuova legge finanziaria (e nei limiti dei nuovi stanziamenti) o se la materia ricade tra quelle per le quali è ammesso lo slittamento *ex* articolo 10 della legge 468 (salvo, in questo ultimo caso, il problema di assicurare la copertura anche per gli anni del triennio successivi al primo).

Oltre all'affermarsi di questi principi espressi dall'o.d.g. Napolitano, ed al consolidarsi di quelli che già precedentemente si erano sedimentati nella prassi delle Commissioni bilancio delle due Camere (divieto di dequalificazione della spesa in conto capitale in spesa corrente, pluriennalizzazione delle coperture finanziarie), possono essere considerati figli dell'esperienza della IX legislatura anche altri criteri che è bene ricordare sia pure brevemente.

1) Quadriennializzazione della formula di copertura nel periodo ottobre-dicembre di ogni anno, vale a dire dopo la presentazione del nuovo bilancio.

2) Divieto di rinviare la modulazione della spesa alla legge finanziaria se non per il periodo successivo al triennio.

3) Rapporto proporzionato tra il volume della spesa distribuito nel primo triennio e quello previsto a carico degli esercizi successivi rispetto alla spesa complessiva.

4) Massima disaggregazione della quantificazione rispetto alle singole norme recanti oneri e indicazione dell'onere annuo a regime distinto, se diverso, da quello previsto per i primi tre anni.

3 - L'inizio della X legislatura

La nuova legislatura si apre, quindi, con un patrimonio di esperienze e di prassi che non può non essere salvaguardato e interamente recuperato.

L'esigenza di mettere a punto una sorta di metodologia generale in materia di coperture finanziarie nasce anche dalla necessità di ristabilire alcune regole del gioco che, nel periodo dello scioglimento

delle Camere, il governo aveva rimesso non tanto in pericolo ma senza dubbio in discussione, con una varietà di coperture finanziarie-limite per i numerosissimi decreti-legge emanati nel frattempo.

Già nella prima riunione della X legislatura della sottocommissione per i pareri della Commissione bilancio del Senato del 23 settembre 1987, il presidente Andreatta e molti oratori intervenuti espressero l'esigenza di una razionalizzazione delle modalità di copertura e di una riflessione sulla vincolatività effettiva dei pareri della Commissione bilancio.

Nella stessa seduta fu più volte richiamata l'esigenza di dare vita ad un supporto tecnico per le Commissioni bilancio per cominciare finalmente ad aggredire il problema delle quantificazioni delle norme di spesa.

Anche presso la Commissione bilancio della Camera all'inizio della legislatura (alla fine del mese di novembre 1987) si tengono alcune sedute informali del comitato pareri e della Commissione, nel corso delle quali, su proposta del presidente del comitato pareri Angelo Tiraboschi, vengono adottati alcuni criteri guida e individuate alcune procedure cui la Commissione concorda di attenersi nell'espressione dei pareri sulle coperture.

La relazione conclusiva del presidente Tiraboschi, riprendendo il filo dell'esperienza e della prassi della IX legislatura, arricchite dal dibattito svoltosi in comitato pareri ed in commissione plenaria nelle sedute del novembre 1987, ha finito per rappresentare un punto di riferimento molto solido, condiviso e accettato per uniformare i criteri e le procedure da seguire nell'attività consultiva della Commissione.

Vediamone i punti salienti e gli aspetti innovativi.

In primo luogo si deve sottolineare la delimitazione operata dalla Commissione bilancio circa le proprie competenze in sede consultiva.

Partendo dal presupposto che alla Commissione V sono assegnati per il parere tutti i progetti che comportano entrate o spese e che l'articolo 74 del Regolamento della Camera stabilisce che oggetto della competenza della Commissione bilancio sono « le conseguenze di carattere finanziario » e quelle riguardanti il programma economico finanziario, la prassi della Commissione si è configurata nel senso di riconoscersi una competenza a riscontrare l'assolvimento dell'obbligo di copertura previsto dal quarto comma dell'articolo 81 della Costi-

tuzione, estendendo l'esame anche alla valutazione di effetti aventi rilevanza finanziaria solo indiretta.

La valutazione operata dalle Commissioni bilancio con il parere, infatti, non è soltanto un riscontro contabile sull'esistenza di adeguati mezzi di copertura o di legittimità ai termini della vigente legislazione contabile, ma presuppone una considerazione politica di compatibilità della copertura adottata con una determinata politica di bilancio, cioè con il complesso degli obiettivi, vincoli e condizioni che la sostanziano in un determinato momento (v. in proposito l'intervento del presidente Cirino Pomicino, sul *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* del 24 marzo 1987, pag. 14). Il parere delle Commissioni bilancio è dunque una delle forme attraverso le quali si realizza, nell'attuale ordinamento, l'obbligo di copertura. Si può, anzi, affermare che, per le spese o le minori entrate previste a carico degli anni successivi a quelli compresi nel bilancio pluriennale, il giudizio di compatibilità delle proiezioni di spesa rispetto alle previsioni generali di bilancio da parte delle Commissioni bilancio è la sola forma di garanzia che l'attuale ordinamento prevede del fatto che la norma di spesa possa avere una adeguata copertura finanziaria dopo il triennio.

Utilizzo di fondi speciali — Come già si è visto, le Commissioni bilancio hanno sempre insistito per evitare che gli stanziamenti dei fondi speciali fossero utilizzati per destinazioni diverse da quelle originarie.

L'utilizzo in difformità degli accantonamenti di fondo speciale, tuttavia, può ammettersi in considerazione di circostanze che giustifichino un mutamento delle priorità indicate in sede di formazione delle tabelle B e C della legge finanziaria e sempre che non si siano già verificati o non si sappia già che stanno per verificarsi imminente, effetti di prenotazione su quegli accantonamenti ad opera delle specifiche iniziative legislative cui erano originariamente destinati.

Non è invece ammesso l'utilizzo in difformità di accantonamenti dell'anno precedente se la prenotazione in difformità non sia stata operata prima della scadenza dell'esercizio.

È ribadito il divieto di « dequalificazione » della spesa in conto capitale ed è affermato il divieto di utilizzo in difformità di accantonamenti relativi a obblighi internazionali ed a regolazioni debitorie (v. intervento del presidente del comitato pareri, Angelo Tiraboschi, sul *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* del 2 dicembre 1987, pag. 41).

Con la legge finanziaria per il 1987 vengono introdotti i cosiddetti « fondi globali negativi » ovvero accantonamenti relativi a provvedimenti volti ad introdurre riduzioni di spesa o incremento delle entrate. Tali accantonamenti sono stati contrassegnati da lettere alfabetiche e collegati a determinati, corrispondenti, accantonamenti di segno positivo, la cui utilizzazione rimane condizionata alla preventiva promulgazione dei provvedimenti legislativi relativi agli accantonamenti negativi corrispondenti e nei limiti delle conseguenze finanziarie favorevoli effettivamente realizzate per ciascuno degli esercizi considerati.

La norma ha avuto un'applicazione solo parziale nel senso che, non essendo stato approvato e promulgato, nel corso dell'esercizio 1987, nessun provvedimento relativo ad accantonamenti di segno negativo, il sistema ha finito per rappresentare una sorta di blocco, per mancanza di copertura, delle spese che a quell'accantonamento negativo erano state collegate. La norma sarà tuttavia ripresa, sia pure con alcune modificazioni, come vedremo in seguito, negli esercizi successivi. Sembra, comunque, che lo strumento dei fondi globali negativi possa avere un positivo sviluppo e svolgere una utile funzione, soprattutto nel costituire il giunto di collegamento tra la parte della manovra economica svolta dalla legge finanziaria e dal bilancio e la parte affidata ai cosiddetti provvedimenti collegati.

Coperture a carico di nuove e maggiori entrate — La copertura finanziaria a carico di nuove o maggiori entrate, che appare la più corretta o, quanto meno, la più coerente rispetto all'esigenza di garantire l'equilibrio del bilancio, è stata oggetto di attenta valutazione da parte delle Commissioni bilancio.

In primo luogo è stata effettuata una doverosa distinzione tra le coperture poste a carico di maggiori entrate derivanti dal miglioramento delle previsioni di entrata a legislazione vigente da quelle derivanti da nuove disposizioni di legge sostanziale.

Nel primo caso in seno alla Commissione bilancio della Camera, anche sulla scorta delle polemiche sorte in sede di esame di emendamenti alla legge finanziaria che coprivano maggiori spese con emendamenti « a scavalco sul bilancio » volti a modificare in aumento le stime delle entrate tributarie, si è concordato di ritenere ammissibili soltanto le coperture basate su maggiori entrate di cui fosse accertata la quantificazione in sede di assestamento o con note di variazione.

Nel secondo caso si è stabilito di pretendere una quantificazione almeno approssimativa delle entrate per gli esercizi per i quali si ricorre ad esse ai fini di copertura.

Il comma 4 dell'articolo 1 di ambedue le leggi finanziarie per il 1986 e per il 1987 ha tuttavia destinato al miglioramento del saldo netto da finanziare, con esclusione di qualsiasi utilizzo a fini di copertura, sia le nuove e maggiori entrate derivanti da provvedimenti legislativi approvati nel corso dei rispettivi esercizi, sia le economie realizzate nella categoria « interessi » del bilancio. Ciò avviene per il fortissimo allarme destato, a cominciare da questi anni, dalla dinamica a spirale del debito pubblico.

Comunque la Commissione bilancio della Camera, nei propri pareri, non ha ritenuto applicabile la disposizione né agli aumenti delle tariffe né agli aumenti contributivi (v. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* del 21 ottobre 1987, Commissione bilancio, intervento del relatore Coloni sulle proposte di legge C. n. 86 e coll.).

Copertura a carico di capitoli ordinari di bilancio — Le Commissioni bilancio hanno posto grande attenzione sulla utilizzazione, a fini di copertura, di capitoli ordinari di bilancio, riconoscendo in essa una delle modalità più diffuse e pericolose di sostanziale elusione dell'obbligo di copertura ed una delle cause più pesanti di aggravamento del disavanzo.

Si è comunque sempre giudicata corretta la copertura per riduzione di capitoli ordinari formati in base a stima del fabbisogno quando essa abbia seguito disposizioni sostanziali di riduzione corrispondente delle ragioni di spesa a carico di quel capitolo.

Nel caso, invece, di capitoli formati in base a disposizioni di legge che ne quantifichino la dotazione annua la copertura finanziaria è stata ammessa soltanto subordinatamente ad una previa modificazione della norma sostanziale di riduzione della autorizzazione di spesa e sempre che sia stato dimostrato che la somma da utilizzare non fosse stata già impegnata, o non dovesse ormai esserlo, per la sua destinazione originaria.

Diverso il caso di capitoli concernenti spese discrezionali di natura omogenea rispetto alle finalità del provvedimento da coprire; in questi casi, infatti, la copertura è stata sempre ritenuta ammissibile quando la maggiore spesa è stata considerata assorbibile dalle disponibilità del capitolo (v. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* del 24 febbraio 1988, pag. 25). Infatti la scelta di copertura della nuova spesa

su quel capitolo rappresenta o il riconoscimento di una sorta di priorità delle nuove finalità rispetto alle precedenti, o una sostituzione delle nuove alle precedenti.

La Commissione bilancio, ha inoltre ritenuto che, in mancanza di modifiche alla legislazione sottostante, la copertura a valere su capitoli ordinari concernenti spese discrezionali non omogenee rispetto alle finalità del provvedimento non potesse normalmente essere ammessa, per l'anno in corso, se non dopo la presentazione del disegno di legge di assestamento del bilancio e quando fosse stata puntualmente dimostrata l'esistenza di disponibilità non utilizzate, tramite le interrogazioni rivolte al sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, confermata da esplicite dichiarazioni del rappresentante del governo (in tali casi tuttavia la decisione di ammettere questo tipo di copertura è stata adottata a maggioranza, contro l'opinione di chi considera comunque non corretto tale metodo di copertura).

Per gli anni successivi a quello in corso, si è richiesto, invece, che si dimostrasse puntualmente una permanente riduzione delle ragioni di spesa. In molti casi, come già si è detto, a garanzia della effettiva copertura indicata, è stata introdotta la clausola « di salvaguardia » che vieta l'aumento del capitolo negli anni successivi in misura superiore al tasso di inflazione programmato, dedotte le somme utilizzate a fini di copertura (v. ad es. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* del 12 novembre 1987, pag. 19 segg.).

In mancanza di adeguate modifiche alla legislazione sottostante, la copertura su capitoli ordinari recanti spese obbligatorie non è ammessa, in linea di principio, né per l'anno in corso, né, a maggior ragione, per gli anni successivi (v. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* del 3 marzo 1988, pag. 20, intervento del relatore Battaglia). In taluni casi tale copertura è stata riconosciuta valida, sempre a maggioranza, quando il rappresentante del governo ha ammesso una sovrastima della dotazione iniziale del capitolo ovvero ha dimostrato puntualmente le ragioni sopravvenute di risparmio. Nel caso di capitoli di spese obbligatorie la cosiddetta clausola di « salvaguardia » descritta precedentemente non sarebbe applicabile, trattandosi di spese che devono comunque essere commisurate al fabbisogno reale e potendo comunque ricorrere, per integrazioni, al fondo di riserva per le spese obbligatorie. La Commissione bilancio della Camera ha, tuttavia, in taluni casi in cui ha subito tale forma di copertura, applicato, an-

che contro la posizione del Ministero del tesoro, la « clausola di salvaguardia », ritenendo che, senza una riduzione effettiva di spesa nel triennio, la copertura fosse del tutto inesistente e che, dunque, le eventuali anomalie di tale tipo di copertura dovessero ricadere sulla gestione, quando il tenace proponente della copertura fosse, in pratica, il ministero interessato.

Inoltre, come già visto, la legge finanziaria 1987 e 1988 hanno esplicitamente sancito che non sono utilizzabili a fini di copertura i risparmi sui capitoli ordinari relativi a spese di interessi: questo principio era stato, peraltro, già affermato dalle Commissioni bilancio delle due Camere nella considerazione che risparmi di natura finanziaria dovessero essere utilizzati per ridurre vincoli finanziari sul bilancio derivanti dal debito già accumulato e non per produrre nuove spese reali.

Coperture a carico dei bilanci di enti del settore pubblico allargato ed a carico di contabilità speciali — Per quanto riguarda le spese a carico dei bilanci di enti appartenenti al settore pubblico allargato le Commissioni bilancio si sono sempre attenute alla prescrizione dell'articolo 27 della legge 468 che ne richiede la quantificazione e la copertura finanziaria.

Tuttavia si è talvolta ritenuto di poter considerare ammissibile in via di prassi che, quando la norma prevedesse non un obbligo ma una facoltà per l'ente di dare luogo alla spesa, questa potesse essere considerata coperta dalle ordinarie dotazioni di bilancio dell'ente stesso, sempre che il bilancio risultasse sufficientemente dotato e presentasse adeguati avanzi di gestione.

Quanto, infine, alle coperture poste a carico di contabilità speciali, le Commissioni bilancio hanno innanzitutto sottolineato la difficoltà del Parlamento di poter esprimere pareri consapevoli circa la loro congruità ed idoneità, stante la carenza di informazioni dovuta al fatto che il collegamento con il sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato non fornisce dati circa lo stato di gestione delle contabilità speciali (v. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* del 23 settembre 1987, pag. 42). Conseguentemente il parere è sempre stato reso prendendo per buone le affermazioni esplicite rese di fronte alla Commissione dal rappresentante del Tesoro.

Data la tendenza a dar vita ad un sempre più ampio numero di tali fondi, per la semplificazione che essi rappresentano rispetto alla

necessità di gestire complessi programmi di spesa, occorrerà insistere presso le amministrazioni responsabili perché forniscano maggiori informazioni e, quindi, per garantire forme più dirette di controllo parlamentare sulla effettiva consistenza delle disponibilità esistenti sui fondi cui le norme di copertura si riferiscono.

4 - *La legge 11 marzo 1988, n. 67, (legge finanziaria per il 1988) e la legge 23 agosto 1988, n. 362 (Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità di Stato)*

La sperimentazione dei principi di autodisciplina enunciati dalle Commissioni bilancio è stata molto breve perché si è passati dalla prassi alla normazione in pochi mesi.

Infatti la legge finanziaria per il 1988 ha recepito la maggior parte dei criteri elaborati dalle Commissioni bilancio, dando loro forza di legge e aprendo la strada alla loro definitiva sanzione, con la legge n. 362 del 1988, di riforma della legge 468 del 1978.

Particolare importanza assumono le disposizioni di cui agli articoli 1, comma 5, e 2, commi 1, 2, 3, 4 e 7 della legge finanziaria 1988, che disciplinano in modo dettagliato le modalità di copertura delle norme destinate a produrre effetti sulla finanza pubblica. Tali disposizioni infatti dimostrano una reale volontà del Parlamento e del governo di garantire, nella prospettiva di una maggiore efficienza del controllo sul processo di distribuzione delle risorse finanziarie e di una più consapevole impostazione della politica di bilancio, un assolvimento non formalistico dell'obbligo di copertura.

L'articolo 1, comma 5, riprende la disciplina dei fondi globali positivi e negativi, già definita nella legge finanziaria per il 1987, modificandola solo parzialmente. Le novità riguardano i tempi di utilizzazione dei fondi negativi contrassegnati da lettere alfabetiche (che può avvenire soltanto dopo l'entrata in vigore, e non più dopo la promulgazione, dei provvedimenti legislativi corrispondenti agli accantonamenti negativi contrassegnati dalle medesime lettere) e la possibilità di introdurre nelle tabelle B e C fondi negativi non contrassegnati da lettere e pertanto, non collegati a corrispondenti accantonamenti positivi. La disciplina introdotta consente, quindi di utilizzare, a fini di copertura, tutti gli accantonamenti positivi non contrassegnati da lettere fino al raggiungimento del limite costituito dal saldo

risultante dalla somma algebrica dei medesimi accantonamenti positivi e negativi non contrassegnati da lettere. Evidentemente i provvedimenti relativi agli accantonamenti utilizzati da ultimi, incontrando questo limite, si troveranno bloccati e rappresenteranno uno stimolo a liberare nuove risorse attraverso l'approvazione dei provvedimenti legati ad accantonamenti di segno negativo.

Tale impostazione, al di là del fatto che la lentezza della legislazione autorizza a ritenere che un limite del genere, in realtà, non scatterebbe mai, ha prestato il fianco alle giuste critiche di chi ha ritenuto iniquo un sistema secondo il quale chi, nel corso dell'esercizio, arriva prima ad approvare un provvedimento ne trova la copertura e chi perviene più tardi, per la complessità e la difficoltà del lavoro da svolgere, alla approvazione di un altro provvedimento non meno sentito e necessario del precedente, si ritrovi nella impossibilità o nella difficoltà di utilizzare risorse che pure già si era deciso di rendere disponibili per quella finalità.

È stato, probabilmente, anche per considerazioni di questo genere che la legge 362 del 1988, di riforma della legge 468, ha liberato il campo dalle preoccupazioni, stabilendo che tutti gli accantonamenti di segno negativo debbano essere collegati, mediante apposizione della medesima lettera, ad uno o più accantonamenti positivi o a parte di essi, condizionandone la utilizzazione.

Inoltre la stessa legge ha stabilito, in materia di fondi speciali, che i provvedimenti che si prevede di approvare nel corso dell'esercizio siano ripartiti, all'interno della tabella B e C allegate alla legge finanziaria, per ministeri (il che era già avvenuto negli anni precedenti) e per programmi di spesa, comprensivi, evidentemente, di più provvedimenti, accorpati in ragione del loro comune obiettivo programmatico. Infine la legge 362 ha stabilito che gli accantonamenti di segno negativo possano essere introdotti nelle tabelle soltanto nel caso in cui i corrispondenti progetti di legge siano già stati presentati alle Camere. Il che da una parte impone al governo di corredare la legge finanziaria, fin dalla sua presentazione, dei provvedimenti di accompagnamento relativi ai fondi globali negativi, inseriti nelle tabelle B e C, attraverso i quali si intende realizzare la manovra di contenimento della spesa e di maggiore entrata, e dall'altra parte sembra imporre analogo onere anche ai presentatori di emendamenti che volessero introdurre nuovi accantonamenti di segno negativo nelle tabelle B e C.

D'altro canto la norma rappresenta un giusto richiamo alla coerenza ed alla responsabilità poiché impone di dimostrare e specificare attraverso quali norme ed interventi concretamente operanti si ritenga di poter realizzare un determinato risparmio o una maggiore entrata e, cosa tutt'altro che trascurabile, consente di verificare la quantificazione degli effetti finanziari dichiarati, attraverso un'analisi della idoneità delle norme proposte, a conseguirli effettivamente.

Tornando alla legge finanziaria 1988, si deve sottolineare la precisa, dettagliata individuazione delle modalità di copertura delle leggi recanti nuove o maggiori spese o minori entrate, sancita dall'articolo 2, comma 1; con tale disposizione sono finalmente tradotti in norma tutti i criteri ed i principi descritti nelle pagine precedenti ed a cui la prassi delle Commissioni bilancio degli anni passati aveva ispirato i propri lavori.

Per quanto concerne l'utilizzo degli accantonamenti dei fondi globali viene sancito definitivamente sia il divieto di dequalificazione della spesa in conto capitale per iniziative di parte corrente, sia il divieto di utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e per l'adempimento di obblighi internazionali. Si ribadisce inoltre il divieto di far slittare all'anno successivo la copertura finanziaria posta a carico di accantonamenti di parte corrente, salvo il caso di spese aventi strutturalmente carattere retroattivo.

Quanto all'utilizzazione di capitoli ordinari di bilancio la legge finanziaria per il 1988 ne ammette il ricorso (soltanto dopo la presentazione dell'assestamento) per i capitoli di natura non obbligatoria, dei quali, tuttavia, vieta la reintegrazione attraverso ulteriori variazioni legislative; in caso di oneri continuativi pluriennali è finalmente sancita come obbligatoria la introduzione della già descritta « clausola di salvaguardia ». Infine la legge conferma il divieto di utilizzazione, a fini di copertura, di eventuali economie realizzate nella categoria « interessi » e nei capitoli relativi a stipendi dei dipendenti dello Stato.

Di grande importanza appare poi il dettato del comma 7 dell'articolo 2 che stabilisce che il governo dia tempestiva informazione al Parlamento, con relazione del Ministro del tesoro, ed assuma le necessarie, conseguenti iniziative legislative ogni volta che, nel corso dell'attuazione di leggi, si verificano spostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrata e ogni volta che interventi degli organi

giurisdizionali o della Corte costituzionale aprano falle nella finanza pubblica con interpretazioni della normativa vigente che comportino conseguenze finanziarie non previste. La dizione della norma fa pensare alla presentazione, da parte del governo, di un provvedimento legislativo immediatamente vigente per la copertura finanziaria delle nuove spese. Tale presentazione non sembra poter essere che contestuale alla relazione del Ministro del tesoro, ferma restando per il Parlamento, la facoltà di scegliere se seguire la strada della ratifica della norma attraverso la conversione del decreto-legge di copertura, o se agire attraverso la modifica delle norme sottostanti all'origine del nuovo onere.

Le stesse disposizioni in materia di copertura sono state poi definitivamente confermate dalla legge 362 del 1988 che ha introdotto significative modifiche nella normativa relativa alla contabilità di Stato.

Le novità introdotte dalla legge 362 in materia di copertura finanziaria, oltre a quanto già detto in relazione alla disciplina dei fondi globali, riguardano soltanto due aspetti.

In primo luogo il comma 4 dell'articolo 6 esclude la possibilità di utilizzare i fondi speciali per la copertura dei decreti-legge aventi finalità difformi dalle destinazioni originarie degli accantonamenti, a meno che i decreti non riguardino spese di primo intervento per fronteggiare calamità naturali o esigenze improrogabili connesse alla tutela della sicurezza del paese o situazioni di emergenza economico-finanziaria. Le eccezioni al principio sembrano lasciare aperte delle maglie piuttosto ampie ma la enunciazione del divieto rappresenta pur sempre la riaffermazione di un concetto importante e necessario, che è quello di mantenere ferme quanto più è possibile le scelte di programmazione che Parlamento e governo concordano in sede di approvazione della legge finanziaria e di cui le voci dei fondi globali sono l'articolazione e una prima attuazione.

Un secondo elemento di novità è rappresentato dalla disciplina degli slittamenti delle coperture poste a carico di accantonamenti dell'anno precedente.

Tali coperture infatti, a norma del comma 5 dell'articolo 6, sono ammesse soltanto per le spese di parte capitale relative a provvedimenti già approvati, nell'anno di riferimento, da almeno un ramo del Parlamento e per le spese corrispondenti ad obblighi internazio-

nali o ad obbligazioni risultanti dai contratti o da provvedimenti relativi a modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente da pubbliche amministrazioni non compreso nel regime contrattuale. In quest'ultimo caso la copertura per il primo anno è considerata ancora ammissibile se il provvedimento relativo risulti presentato alle Camere entro l'anno ed entri in vigore entro l'anno successivo.

Si tratta, come si vede, di un perfezionamento dei criteri già precedentemente adottati, in via di prassi, da parte delle Commissioni bilancio (v. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*: 1° marzo 1988, Commissione bilancio, comitato pareri — intervento del relatore Monaci sul disegno di legge C. n. 2254; 3 marzo 1988, Commissione bilancio, comitati pareri, intervento del relatore Battaglia sul testo unificato delle proposte di legge C. n. 1807 collegate). È comunque importante che tale principio sia stato ribadito e definitivamente perfezionato e sanzionato con una legge dello Stato.

Infine un'altra importante novità è rappresentata dalla esplicita specificazione, stabilita dalla lettera *d*) dell'articolo 7, comma 1, della legge, secondo la quale anche per le coperture operate mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate vale il principio della separazione tra parte corrente e conto capitale nel senso di escludere che possano essere coperte nuove o maggiori spese correnti con entrate in conto capitale.

Non si può considerare concluso l'esame delle novità introdotte nella legislazione in materia di copertura finanziaria attraverso la legge finanziaria 1988 e la legge 362 del 1988 senza fare un sia pure sommario cenno alle nuove norme da esse recate in materia di quantificazione degli oneri.

Anche se questo studio è rivolto all'esame delle tecniche di copertura finanziaria occorre rilevare che tutta la problematica delle quantificazioni, che sta a monte di ogni norma di copertura, e che, come abbiamo detto in precedenza, è stata a lungo trascurata, riceve finalmente un benefico scossone con l'approvazione e l'attuazione immediata dei commi 2, 3, 4 e 6 dell'articolo 2 della legge finanziaria 1988, ripresi ed integrati dall'articolo 7 della legge 362, e resi esecutivi attraverso la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 29 aprile 1988 n. 10.3.1/77 (7237).

Senza entrare in una descrizione analitica delle norme citate, basti qui ricordare che con esse si obbliga il governo a corredare ogni propria iniziativa legislativa e, su richiesta delle commissioni parlamentari permanenti, ogni iniziativa anche parlamentare, di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero del tesoro, sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e sulle relative coperture, con l'indicazione, altresì, dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione stessa, le loro fonti ed ogni elemento utile per una verifica da parte del Parlamento.

Si tratta di una novità di importanza fondamentale nel lento processo di integrazione degli elementi di consapevolezza e di trasparenza delle scelte parlamentari in materia di spesa pubblica e di indirizzo nella distribuzione dei mezzi di copertura; con essa si apre ora la nuova fase di sperimentazione delle prassi e delle norme procedurali attraverso le quali il Parlamento possa calare produttivamente nel procedimento legislativo questa propria nuova condizione di conoscenza.

L'attività di verifica dei dati forniti dalle relazioni tecniche del governo richiede anche l'utilizzazione di strumenti in parte nuovi rispetto a quelli tradizionalmente propri dell'attività delle commissioni e dell'Assemblea; si può quindi dire che, conclusa con significativi risultati la fase della sperimentazione e della sanzione legislativa delle tecniche per la corretta copertura finanziaria delle leggi di spesa, si apre ora il fronte della elaborazione delle tecniche, più consone ai tempi ed alle esigenze del procedimento legislativo parlamentare, relative alla verifica delle quantificazioni degli oneri.

5 - Qualche aspetto da risolvere

Quanto detto finora non significa che si possa considerare risolto ogni problema relativo all'assolvimento dell'obbligo di copertura. Infatti, sul fronte delle procedure restano aperte varie questioni.

La prima è quella della garanzia del rispetto del parere della Commissione bilancio sulla copertura finanziaria di fronte all'Assemblea. In assenza di una norma specifica potrebbe estendersi al procedimento in Assemblea, in via di prassi, la norma regolamentare (art. 73 comma 4, Reg. Camera) che consente alla commissione consultata di illustrare

oralmente il parere presso la commissione cui esso è destinato. Altrimenti, e preferibilmente, potrebbe essere estesa anche alla procedura ordinaria la norma, stabilita per l'esame in sede redigente, secondo la quale il presidente della Commissione bilancio, quando la commissione di merito non si sia uniformata al parere espresso, lo illustra all'Assemblea e presenta un ordine del giorno.

Se l'Assemblea lo approva, il provvedimento è rimesso alla commissione competente per adeguare il testo al parere della Commissione bilancio. Per cercare di rafforzare i deboli effetti del parere della Commissione bilancio all'Assemblea nel procedimento ordinario, si potrebbe ipotizzare di consentire, in base ad una interpretazione sistematica del Regolamento, alla Commissione bilancio di presentare emendamenti in Assemblea conseguenti ai pareri espressi, negli stessi termini previsti per la commissione di merito, quando non li presentino quest'ultima o il governo.

Un'altra questione rimasta ancora aperta è quella di una proceduralizzazione più stringente della richiesta di parere alla Commissione bilancio sulla copertura finanziaria.

Tale questione investe lo stesso problema dei confini della competenza della Commissione bilancio in sede consultiva. Troppo spesso, infatti, le commissioni di spesa mandano al filtro della Commissione bilancio testi non ancora esaminati, e quindi non necessariamente definiti, testi del tutto privi di una quantificazione degli oneri o con una quantificazione sommaria o parziale, e, infine, addirittura testi privi della copertura finanziaria.

È infatti diffusa e malcelata l'opinione che la Commissione bilancio possa, o debba, farsi carico e risolvere, in sede di parere, la generalità dei problemi relativi ai riflessi finanziari delle norme proposte, senza considerare che, nella grande maggioranza dei casi, quello della quantificazione degli oneri è un problema strettamente attinente al merito delle questioni (e quindi di stretta competenza delle commissioni di spesa) e che, spesso, anche la decisione sulla copertura finanziaria, quando richiede una scelta sulle risorse da utilizzare all'interno di un comparto di spesa, attiene al merito di una politica di settore, e non può, pertanto, essere scaricata sulla Commissione bilancio.

A questi inconvenienti, peraltro assai frequenti, potrebbe ovviarsi attraverso una regolamentazione della procedura della richiesta di parere che definisca la fase dell'*iter* legislativo in cui il parere deve

essere richiesto (alfine di evitare ripetute pronuncie su susseguenti stesure dello stesso testo) ed il contenuto necessario del testo da sottoporre al parere, nel senso di prevedere un obbligo di individuazione delle norme recanti oneri finanziari, la loro quantificazione e l'indicazione dei mezzi di copertura relativi.

Un'ultima questione è quella, già accennata, di strutturare, all'interno del processo legislativo in commissione ed in Assemblea, le modalità per un'utile verifica delle quantificazioni governative degli oneri recati da progetti di legge ed emendamenti, attività prodromica e necessaria per ogni decisione volta ad un corretto assolvimento dell'obbligo di copertura.

A tale proposito appare interessante la proposta preannunciata dal presidente Andreatta nella seduta del 27 gennaio 1988 della Commissione bilancio del Senato, (in una data, quindi, in cui la legge finanziaria per il 1988 era stata presentata ma non era stata ancora definitivamente approvata), di adottare il criterio di valutare la carenza di dati e di informazioni relativi alla quantificazione degli oneri necessari e indispensabili per la completezza della relazione tecnica come un elemento di per sé idoneo a motivare un parere contrario della Commissione bilancio per difetto di copertura.

Massimo Morichetti Franchi

Gli strumenti di sindacato ispettivo nella prassi delle ultime legislature: evoluzione dell'istituto, ambito del potere di ispezione, prospettive di riforma regolamentare

1 - Oggetto e motivi della ricerca; 2 - Evoluzione dell'istituto; 3 - Ambito del potere di ispezione; 4 - Aspetti del sindacato parlamentare: A) Ispezione ed attività dell'esecutivo, B) Ispezione concernente enti pubblici, C) Ispezione ed ente comunale, D) Ispezione ed ente regione, E) Ispezione concernente atti e comportamenti di soggetti privati, F) Ispezione concernente iniziative del governo in materia anche di competenza parlamentare; 5 - Ispezione e funzione giudiziaria; 6 - Il giudizio di ammissibilità del Presidente dell'Assemblea; 7 - Prospettive di riforma regolamentare.

1 - Questa ricerca si propone di risolvere l'apparente contraddizione costituita dal numero costantemente molto alto degli atti ispettivi (interpellanze e interrogazioni) presentati, a fronte dell'affermazione, ripetuta in ogni sede e da tempo, dell'insufficiente rendimento dell'istituto⁽¹⁾. Le ultime legislature e, ancor di più, il primo anno della decima legislatura, in cui si riscontra un incremento dei documenti presentati, rispetto al corrispondente periodo della nona⁽²⁾, nonostante la percentuale certo non esaltante di risposte e il tempo necessario per ottenerle, rivelano infatti la vitalità dello strumento. Per questo, appare utile individuare tutte le finalità perseguite dal sindacato ispettivo, e, di conseguenza, cercare di definire l'ambito dell'ispezione parlamentare.

2 - L'istituto è di origini antiche. È del 1868 infatti l'introduzione nel Regolamento della Camera di una norma che disciplinò per la prima volta il diritto d'interrogazione, peraltro già ammesso per prassi senza alcuna formalità, mentre l'interpellanza addirittura già dal 1863 era prevista dal Regolamento della Camera e dal 1850 al Senato. Fin dal 1848 comunque era consuetudine rivolgere, all'inizio della seduta e senza preavviso, al ministro interpellato quesiti che

provocavano un dibattito a cui partecipava chiunque lo chiedesse e da cui scaturiva una pronuncia dell'Assemblea. I vigenti articoli del Regolamento della Camera, il 128 che afferma che l'interrogazione consiste nella semplice domanda se un fatto sia vero, se alcuna informazione sia giunta al governo, o sia esatta, se il governo intenda comunicare documenti o notizie o abbia preso o stia per prendere alcun provvedimento su un oggetto determinato e il 136 che dichiara che l'interpellanza consiste nella domanda circa i motivi o gli intendimenti della condotta del governo in questioni che riguardano determinati aspetti della sua politica, ripetono formule che risalgono al secolo scorso⁽³⁾. Il combinato disposto di queste norme e delle circolari presidenziali in materia⁽⁴⁾ (e tenuto conto che l'art. 139 richiama le disposizioni dell'art. 89), delinea un modello di atto ispettivo che: 1) non deve interferire con le competenze esclusive di organi costituzionali diversi dal governo, travalicando la competenza amministrativa e la sfera di azione politica dell'esecutivo al cui controllo è rivolta l'attività ispettiva del Parlamento; 2) non è diretto a chiedere o sollecitare provvedimenti di ordine legislativo, perché a tal fine il parlamentare ha altri strumenti a disposizione; 3) quanto alla formulazione, deve essere il più possibile conciso, limitandosi a porre la richiesta di notizie, dati o altra questione, con la sola e indispensabile motivazione per chiarire il significato della domanda, in particolare per gli strumenti che implicano una replica, considerato che in quella sede argomenti e motivazioni alla base della questione sollevata dovrebbero essere più ampiamente svolti; 4) deve corrispondere, quanto alla scelta del tipo di atto, alla differenza, chiaramente fissata dal Regolamento, tra interpellanza e interrogazione, e a prescindere dalla materia trattata⁽⁵⁾.

A fronte del modello delineato dal Regolamento l'emanazione di una serie di circolari presidenziali appare però il sintomo — avvalorato dall'esame della prassi — di una frequente attuazione della norma in maniera più estensiva rispetto allo spirito originario. D'altra parte, la necessità dell'adeguamento continuo di istituti e procedure pressoché immutati nel tempo all'esigenza crescente di informazione e di controllo correlata alle dimensioni dell'attività statale direttamente o indirettamente rientrante nella sfera del governo, e all'articolazione pluralistica della società, ha ampliato il margine di ammissibilità dell'atto ispettivo, in ciò rispecchiando esigenze funzionali del-

l'organo parlamentare. È esemplare, al riguardo, la risposta del Presidente della Camera Pertini, nel dicembre 1973, ad una lettera del deputato Niccolai, il quale affermava che, a suo avviso, sarebbe stato « assurdo ritenere precluso alle interrogazioni dei parlamentari quanto avviene nell'ambito dell'ente regione, data la dichiarata incompetenza del Ministro per l'interno ». Scriveva il Presidente Pertini che, sebbene « la procedura ispettiva parlamentare, avendo per destinatario il governo, non può impegnare la responsabilità di quest'organo in sfere di autonomia che costituzionalmente gli sono precluse », pur tuttavia ricorrendo particolari ipotesi sono ammissibili interrogazioni e interpellanze in materia di competenza regionale, in quanto « il sindacato parlamentare può conseguire effetti indiretti: sia nel senso di attivare i poteri governativi di indirizzo e di coordinamento, sia nel senso di provocare il controllo degli organi costituzionalmente a ciò abilitati nell'ambito dello stesso ordinamento regionale » (6). Mostrava quindi di interpretare estensivamente quei criteri precedentemente ribaditi per l'ammissibilità degli atti ispettivi.

Rimaste immutate le norme regolamentari si compie gradualmente un processo di adeguamento dell'atto ispettivo che coinvolge sia le modalità di formulazione, sia le specifiche finalità perseguite. La funzione tipica di acquisizione di informazioni dall'esecutivo su fatti, indirizzi o provvedimenti adottati, ma anche in relazione a notizie divulgate dai mezzi di informazione, nei confronti delle quali si chiede di conoscere la posizione del governo o che se ne accerti la fondatezza, si arricchisce di potenzialità ulteriori. Assume sempre maggior rilevanza « il di più » consistente nella valutazione critica preventiva alla risposta, e la parte motiva dell'atto ispettivo si fa più complessa, si articola in proposizioni che racchiudono un insieme di argomentazioni, tanto che tende a rompersi l'equilibrio tra la premessa e la domanda. L'emissione del giudizio va al di là della manifestazione d'opinione logicamente connessa al quesito, giungendo spesso ad un'imputazione precisa di responsabilità, tanto da far pensare che l'atto ispettivo serva più per affermare che per chiedere.

Lo strumento, peraltro, acquista anche una propria rilevanza — non immediatamente finalizzata alle altre funzioni parlamentari — contenendo, accanto alla segnalazione di bisogni non visti o non adeguatamente valutati, una manifestazione di desiderio implicita o, sempre più spesso, dichiarata, con effetto di pressione politica. Si chiede

quindi all'esecutivo di arrestare un determinato comportamento, di impedire il protrarsi di effetti che da questo hanno avuto origine, di non realizzare un'attività programmata; si cerca di influenzare le successive azioni e determinazioni del governo o se ne sollecita l'iniziativa nella direzione che emerge da quelle riflessioni e indicazioni contenute nella parte motiva che costituisce ormai il nucleo dell'atto. Insomma, l'intento preciso è che l'esecutivo adegui la sua azione alla valutazione parlamentare, non solo per assicurare « l'imparzialità » e il « buon andamento » dell'amministrazione, richieste dall'articolo 97 della Costituzione, ma, attraverso un'iniziativa episodica, affinché venga preso in considerazione un problema in vista del raggiungimento di obiettivi particolari. D'altra parte, anche qualora l'atto ispettivo non contenga una richiesta specifica, il giudizio rivolto ad attività portate a termine implica una raccomandazione per l'avvenire e comunque il costringere il governo a motivare atti passati può influenzarne, di fatto, l'azione futura e la chiamata di responsabilità soggettiva persegue effetti sfavorevoli in capo al soggetto ispezionato.

Ma un'altra caratteristica dello strumento ispettivo va assumendo sempre maggiore rilevanza: quell'« effetto denuncia » che consegue non tanto e non solo alla pubblicazione del documento sugli atti parlamentari, ma soprattutto alla diffusione per opera delle fonti di informazione, spesso ancor prima della formale presentazione dell'atto⁽⁷⁾. D'altra parte, è la stessa posizione del parlamentare nel sistema che ne trasforma ogni intervento in strumento privilegiato di critica per gli effetti e « la risonanza immediata e generale superiore a quella che normalmente può ottenere la critica di ogni altro soggetto »⁽⁸⁾. L'istanza così amplificata spesso raggiunge in tal modo il suo scopo primario come « segnale » o « atto di presenza » nei confronti del corpo elettorale, categorie o singoli, come assicurazione all'interessamento ad un problema o per dare risalto ad atti o fatti di ordine vario, anche non noti e che possono valere come *notitia criminis*⁽⁹⁾, ed altresì concorrendo a suscitare un movimento d'opinione anche in ordine ad episodi di marginale rilevanza⁽¹⁰⁾. In questo processo, sempre maggiore spazio assumono le questioni tecnico-amministrative, particolari e locali, di interesse individuale o fortemente settoriale a discapito dei problemi più squisitamente politici. L'atto ispettivo consegue quindi una potenzialità di effetti e la pubblicità che spesso immediatamente riscuote ne agevola il raggiungimento. In tale pro-

spettiva il fine dell'ispezione si collega sempre meno a quello che dovrebbe essere il suo sbocco naturale, cioè la risposta del governo. Ne deriva in primo luogo il grande interesse del presentatore ad un rapido vaglio di ammissibilità, tanto più se è alla tempestività della denuncia che viene attribuito il « valore » dell'interrogazione, che un ritardo della pubblicazione pertanto vanificherebbe.

Mentre l'atto ispettivo assume sia nella materiale formulazione, sia nei fini perseguiti le caratteristiche illustrate, altre due conseguenze si producono. La prima riguarda la difficoltà di separare, nella prassi, la materia che può essere oggetto dell'interpellanza da quella propria dell'interrogazione; in secondo luogo si assiste all'incremento del numero delle interrogazioni a risposta scritta a fronte della diminuzione costante degli altri strumenti ispettivi a risposta orale.

Quanto al primo punto, nonostante la chiarezza del disposto regolamentare che individua nell'interpellanza lo strumento per collocare fatti ed atti nell'ambito di una valutazione politica complessiva, consentendo un dibattito più ampio che può sfociare successivamente in un procedimento di indirizzo, la prassi rileva che differenze sostanziali tra il modello dell'interpellanza e quello dell'interrogazione sono identificabili solo in via d'astrazione. D'altra parte, lo schema è il medesimo, ogni parlamentare può presentare l'uno o l'altro strumento, entrambi ricevono la medesima risposta del governo — che generalmente, essendo redatta in precedenza, raramente tiene conto dei rilievi espressi dall'interpellante in sede di illustrazione — e si esauriscono con la replica che, per l'interpellante, di frequente, assorbe l'illustrazione. La facoltà, che l'articolo 138 concede all'interpellante insoddisfatto, di promuovere una discussione sulle spiegazioni date dal governo presentando una mozione al fine di contrapporre alla linea politica dell'esecutivo un'altra su cui l'Assemblea sarà chiamata a votare, non solo ha trovato rara utilizzazione, ma non può produrre alcun effetto immediato in quanto quella mozione, al pari di ogni altra presentata, per essere discussa e votata deve essere inserita nel calendario dei lavori. Oltretutto, la scelta tra i due tipi di atto è spesso effettuata dal presentatore sulla base di parametri puramente soggettivi, in quanto, nella considerazione personale, ogni situazione segnalata, anche se particolare, può essere considerata come un aspetto della politica del governo di una certa importanza, idonea pertanto a diventare contenuto di un'interpellanza, e, di fronte a tale valutazio-

ne, il vaglio di ricevibilità — peraltro in presenza di una prassi non univoca al riguardo — rischia di tradursi in un sindacato nel merito dell'atto. La scelta quindi dipenderà dall'urgenza dello svolgimento o dalla necessità di avere più tempo a disposizione per esporre le proprie ragioni, ma anche dalla concreta possibilità del presentatore di influire sui termini temporali dell'attivazione del procedimento ispettivo. Infatti, il meccanismo dell'articolo 137 del Regolamento, che, nella filosofia dell'automatica iscrizione all'ordine del giorno delle interpellanze dopo che fossero trascorse due settimane dalla presentazione, sanciva il diritto dell'Assemblea di abbreviare il termine ordinario in caso di urgenza o, di fronte ad una richiesta di rinvio del governo e nella divergenza tra questi e l'interpellante, di fissare la data di svolgimento obbligando l'esecutivo a manifestare la propria posizione per dare comunque al presentatore la possibilità di svolgere le proprie ragioni politiche, ha assunto una valenza nuova e diversa. Tale procedura serve all'interpellante per individuare nel numero dei documenti presentati e non esauriti quella interpellanza che considera particolarmente urgente e in relazione alla quale l'appello all'Assemblea consentirà quasi sicuramente al presentatore di raggiungere lo scopo di ottenere una risposta per una data normalmente concordata con il governo.

Ulteriore conseguenza dell'impallidirsi dei profili più schiettamente politici dello strumento ispettivo e del prevalere delle finalità meno legate al confronto e ad una dichiarazione del governo è la netta preferenza all'interrogazione a risposta scritta e il loro costante incremento a fronte della diminuzione delle altre tipologie di atto ispettivo. Questo strumento è quello che ha maggiori possibilità di buon fine⁽¹¹⁾, ma in ogni caso non esclude che il procedimento possa avere uno sbocco orale. L'articolo 134 prevede infatti che qualora la risposta non pervenga entro 20 giorni, l'interrogazione a richiesta del presentatore possa essere trasformata a risposta in commissione e posta all'ordine del giorno della prima seduta. Il non frequente uso di questa facoltà, però, anche a fronte di notevoli ritardi del governo, mostra vieppiù la minore importanza che si attribuisce alla « fase dibattimentale » e alla certezza della data di risposta. E questa constatazione è avvalorata dalla massiccia rappresentazione di atti ispettivi della precedente legislatura nei primi mesi della decima, per molti dei quali, per il tempo trascorso, considerati i presupposti e i quesiti sollevati

si sarebbe potuto pensare che avessero esaurito la loro funzione se fossero stati esclusivamente diretti ad una risposta del governo.

Per parte loro, interpellanze e interrogazioni a risposta orale, pur sempre in numero considerevole, soffrono del condizionamento temporale dell'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea o della commissione, sacrificate dalla contrazione dello spazio utile al loro svolgimento in una programmazione dei lavori che deve tenere conto, in primo luogo, delle esigenze della funzione legislativa e di quella di indirizzo ⁽¹²⁾. In Assemblea, risultata inattuabile la « filosofia » dell'inserimento automatico all'ordine del giorno, le sedute dedicate allo svolgimento degli strumenti di sindacato ispettivo sono necessariamente confinate nella parte iniziale o terminale della settimana con scarso gradimento, non solo del rappresentante del governo, ma anche del presentatore — tanto più se all'ordine del giorno trovano spazio documenti che per il tempo trascorso sono considerati non più attuali — entrambi obbligati ad una presenza spesso inattesa. È infatti rapido il processo di obsolescenza dell'atto ispettivo se la risposta non viene in tempi brevi, in quanto i presupposti da cui prende origine cristallizzano una situazione esistente al momento della presentazione, che viene ad essere non di rado superata dall'evolversi degli avvenimenti o dalla diffusione da parte dei mezzi di informazione delle stesse notizie richieste. Il ritardo alla risposta è dovuto poi non solo al grado di efficienza degli uffici ministeriali, ma anche al grande numero degli strumenti presentati e alla molteplicità dei temi trattati da ciascuno di essi, che spesso per una risposta congrua abbisognano di ampie istruttorie, accertamenti di fonte locale, acquisizioni di dati che possono essere di non facile e immediata disponibilità, indagini che talvolta coinvolgono più amministrazioni. In tale situazione si appalesano difficoltà di collegamenti e di scambi di informazioni nel circuito di governo, a cui si propone di porre riparo il Ministro per i rapporti con il Parlamento. Per questo, l'enucleazione degli atti ispettivi che possono proficuamente essere inseriti nell'ordine del giorno dell'Assemblea diventa una operazione che spesso, proprio per evitare che l'individuazione delle questioni da iscriversi sia di fatto subordinata solo al consenso del governo, s'incentra in particolare sui documenti la cui risposta è stata sollecitata dal presentatore.

Le interpellanze, ma ancor di più le interrogazioni a risposta orale riassumono invece il più squisito significato politico, quando, di

fronte a situazioni di grande risonanza, il governo si dichiara subito disponibile a dare conto al Parlamento del suo operato e di ciò che intende fare, spontaneamente o perché vi è di fatto costretto dalla pressione dei gruppi parlamentari e della opinione pubblica, riconoscendo pertanto il carattere di urgenza agli atti ispettivi presentati, ai fini del loro svolgimento immediato.

Non infrequentemente, peraltro, in questa ultima evenienza la disponibilità del governo precede la stessa presentazione materiale dell'atto ispettivo, che pur essendo lo strumento necessario per l'instaurazione del procedimento, diviene altresì il mezzo per partecipare al dibattito. Verificandosi questa ipotesi la convergenza di più atti su un medesimo argomento consegue il risultato che quel tema specifico venga discusso dal Parlamento con la partecipazione di tutti i gruppi politici, stemperandosi di conseguenza la caratteristica tipica delle interpellanze e interrogazioni di essere strumenti individuali di acquisizione di conoscenze. Anzi, di fronte ad avvenimenti improvvisi o situazioni di particolare delicatezza che necessitano un intervento dell'esecutivo, la disponibilità a rispondere a documenti di sindacato ispettivo è spesso il risultato del compromesso tra il tentativo delle opposizioni di ottenere una discussione su mozioni o comunicazioni del governo e la riluttanza al riguardo dell'esecutivo e della sua maggioranza: si discuterà entro tempi brevi e con ampia risonanza, cosicché ogni forza politica potrà manifestare la propria posizione, ma senza giungere ad un voto e quindi senza effetti vincolanti per il governo ⁽¹³⁾.

3 - La rivendicazione ormai frequente dell'interpellante-interrogante ad una libertà di intervento in ogni materia, senza alcun vincolo che non derivi dal proprio esclusivo apprezzamento solo in termini politici, pone il problema e la necessità di chiarire i confini dell'ispezione, anche di fronte allo spostamento della frontiera del sindacato parlamentare al di là del limite connesso alla natura del rapporto tra Parlamento e governo e quindi della responsabilità politica dell'esecutivo. Infatti, occorre tener conto che il governo ha potere di influenza su realtà che non fanno capo ad esso direttamente, ma che rappresentano centri effettivi di potere che verrebbero occultati da una configurazione rigida della responsabilità ministeriale: si pensi al sistema dell'imprenditoria pubblica. D'altra parte, sono richieste informazioni e vengono ad essere normalmente poste questioni che tra-

valicano il campo dell'attività politico-amministrativa dell'esecutivo e che riguardano settori in cui questi non ha una competenza diretta ed esclusiva, pur senza interferire in altre funzioni costituzionali. L'atto ispettivo si riferisce quindi a comportamenti di privati cittadini o stimola un'azione di raccordo del governo tra Parlamento e soggetti ad esso esterni, quali ad esempio l'ente regione o il Consiglio superiore della magistratura. Assolve anche ad una più spiccata funzione di collegamento tra corpo sociale e Stato facendo emergere interessi diffusi e collettivi che, in tal modo, vengono introdotti nel circuito generale di governo. Può altresì provocare effetti indiretti attraverso lo stimolo di meccanismi di responsabilità diffusa o può riferirsi a situazioni che riguardano la sfera di competenza attribuita nell'ordinamento a ciascun soggetto pubblico ⁽¹⁴⁾.

Si vuol dire quindi — senza giungere ad affermare che dall'investitura democratica delle assemblee parlamentari e dal connesso carattere loro proprio di essere strumento diretto di partecipazione popolare all'organizzazione del paese consegue, perciò stesso, sia la possibilità di ricondurre sotto l'ispezione parlamentare tutte le manifestazioni di pubblico potere sia quindi che il Parlamento deve e può essere in grado di conoscere qualsiasi vicenda che si verifichi anche all'interno di poteri diversi dall'esecutivo ⁽¹⁵⁾ — che l'atto ispettivo, oltre a collegarsi alla responsabilità politica istituzionale dell'esecutivo può perseguire una molteplicità di effetti, anche ad essa non connessi, che coesistono, ma tra cui sempre — anche se nelle intenzioni del presentatore non assurge a principale — una responsabilità del governo viene fatta valere, o una competenza ministeriale è attivata o è richiesto all'esecutivo l'esercizio di un'attività libera non proceduralizzata. Sembra peraltro da escludere l'ammissibilità di un atto ispettivo che faccia esclusivo riferimento ad una libertà d'opinione del governo, non connessa ad un intervento che questi possa compiere ⁽¹⁶⁾.

4 - Per meglio chiarire quanto affermato occorre analizzare i diversi aspetti del sindacato parlamentare, così come nei fatti viene esercitato. A tal fine, in primo luogo si pone l'ispezione sull'attività in senso stretto dell'esecutivo, che fin dalla nascita del Parlamento subalpino sembrò concorrere immediatamente a definire il ruolo dell'organo parlamentare, per il rilievo attribuito al potere di chiamare il governo a rendere conto dei suoi atti e delle sue intenzioni ⁽¹⁷⁾, su cui pertanto

è necessario appena soffermarsi. Successivamente verranno presi in esame altri campi di intervento dell'atto ispettivo, per individuare più compiutamente le caratteristiche, già delineate, dello strumento.

A) Il sindacato ispettivo nella sfera di responsabilità dell'esecutivo comprende ogni aspetto dell'azione politica del governo⁽¹⁸⁾, ma anche le iniziative del Presidente del Consiglio per il mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo e il coordinamento dell'azione dei ministri, ed è altresì diretto a chiarire le posizioni autonomamente manifestate da singoli ministri⁽¹⁹⁾ o da sottosegretari⁽²⁰⁾.

Frequenti sono le interrogazioni dirette a conoscere le valutazioni di un ministro su un determinato oggetto, ancor prima della decisione collegiale del Consiglio su di esso. In questo caso, a fronte del procedimento di formazione della volontà governativa che è *in itinere*, l'ispezione mira a sottolineare opportunità o a suggerire ipotesi alternative (si pensi, ad esempio, ad atti di sindacato ispettivo che fanno riferimento ad uno schema di disegno di legge che sarà sottoposto al Consiglio dei ministri⁽²¹⁾, o all'andamento e allo sbocco ipotizzato di trattative diplomatiche). Sono ovviamente oggetto di ispezione l'attività di alta amministrazione e le questioni tecnico-amministrative, sia nel senso della verifica dell'efficienza delle strutture e del funzionamento degli uffici, sia con l'obiettivo di conferire trasparenza all'operato della pubblica amministrazione anche in zone del procedimento amministrativo non soggette a pubblicità⁽²²⁾. Lo schema della responsabilità ministeriale copre infatti l'attività della pubblica amministrazione non potendosi configurare una responsabilità istituzionale dei titolari degli uffici pubblici nei confronti del Parlamento⁽²³⁾.

Quando si ritenga che una iniziativa o un atto di un membro del governo o di un ufficio pubblico ecceda la competenza ad esso attribuita, l'esercizio del sindacato ispettivo persegue, altresì, effetti di riequilibrio e non solo a garanzia della posizione del Parlamento⁽²⁴⁾, ma, tra l'altro, anche dell'ente regione⁽²⁵⁾, della magistratura⁽²⁶⁾, del comune⁽²⁷⁾.

B) Il governo è chiamato a rispondere, oltre dell'attività dell'apparato che in senso stretto ad esso si ricollega, anche di quella molteplicità di enti pubblici dotati, seppur con graduazioni diverse, di una certa autonomia, ma nei confronti dei quali l'ordinamento attribuisce all'esecutivo poteri di vigilanza e intervento più o meno ampi.

Le interrogazioni e interpellanze si occupano quindi non solo delle questioni più generali di indirizzo o dell'azione degli organi di vertice, o di attività che si denunciano *contra legem*, ma anche dell'ordinaria gestione⁽²⁸⁾ e di situazioni nei confronti delle quali, piuttosto che ad un intervento specifico, si potrà procedere, oltre all'acquisizione di informazioni, all'esercizio di iniziative di carattere generale, soprattutto di ordine normativo: si pensi, ad esempio, agli atti ispettivi che si riferiscono all'ordinamento sportivo⁽²⁹⁾.

C) Così come è ampia la sfera di intervento governativo sugli atti e sulla funzionalità del comune, altrettanto vasto è l'ambito del sindacato parlamentare in materia. Sono altresì sottoposte all'attenzione del governo una serie di questioni per la cui soluzione esso può non avere istituzionalmente un potere di intervento, ma è chiamato ad agire per suggerire l'opportunità che siano presi provvedimenti o che siano modificati quelli già in atto o per concorrere a risolvere situazioni denunciate promuovendo studi, iniziative pubbliche o private⁽³⁰⁾.

D) Gli atti ispettivi concernenti l'ente regione fanno riferimento in primo luogo ai poteri di intervento che l'ordinamento riserva alla discrezionalità dell'esecutivo. Così ad esempio quando si chiedono i motivi per i quali una legge regionale sia stata, o non, rinviata per una seconda deliberazione o impugnata nei termini costituzionali o se si intenda procedervi⁽³¹⁾ o se ricorrano ad avviso del governo gli estremi per lo scioglimento del consiglio⁽³²⁾.

Interrogazioni sono anche dirette a sollecitare il governo ad acquisire informazioni presso la regione o rappresentare in quella sede interessi di ordine generale che si riferiscono a settori di specifica competenza regionale⁽³³⁾. Possono anche essere strumento per concorrere ad attivare indirettamente meccanismi di responsabilità nei confronti degli organi regionali⁽³⁴⁾.

E) Sono altresì frequenti interpellanze e interrogazioni concernenti atti e comportamenti di privati cittadini: il fine principale dell'intervento parlamentare è denunciare in una sede di rilevanza istituzionale una determinata situazione e sollecitare quindi un intervento dell'esecutivo. Gli atti ispettivi di questo tipo generalmente riguardano vicende connesse al mondo del lavoro, in particolare le iniziative dirette a salvaguardare l'occupazione da minacce di licenziamento e a tutelare l'esercizio dello sciopero⁽³⁵⁾, e l'intervento ri-

chiesto si configura per lo più nell'esperimento di un'azione arbitrale e di mediazione tra le parti interessate ⁽³⁶⁾.

Si chiede inoltre la verifica delle condizioni per accedere al beneficio della cassa integrazione o dell'uso fatto di agevolazioni e finanziamenti pubblici, nonché la predisposizione, per determinati settori produttivi o singole imprese, di iniziative di sostegno o un atteggiamento discriminatorio nella concessione di agevolazione e incentivi o in ordine alla aggiudicazione di commesse ⁽³⁷⁾ o un intervento di tipo normativo.

In conclusione, il governo è chiamato a far uso del potere di influenza che gli deriva dalla rendita di posizione, ma anche ad esercitare competenze proprie per il raggiungimento dell'obiettivo indicato nell'atto ispettivo.

F) Il sindacato ispettivo è anche diretto a conoscere se il governo ritenga di intervenire o a sollecitarne l'azione con l'esercizio di attribuzioni proprie che, però, sono anche dei membri delle Camere: si pensi alle interrogazioni che investono l'iniziativa legislativa oppure a quelle che chiedono di sapere se si intenda procedere ad una denuncia all'autorità giudiziaria ⁽³⁸⁾. In realtà, in tali casi, anche se su un piano strettamente formale potrebbe affermarsi che non si possa chiedere ciò che si ha nella disponibilità di fare, pur tuttavia occorre sottolineare l'obiettiva diversa rilevanza e risonanza che assume un atto o un comportamento del governo rispetto a quello del singolo parlamentare. D'altra parte, soprattutto i quesiti in materia legislativa concorrono a verificare l'indirizzo portato avanti dall'esecutivo e le sue intenzioni in ordine ad una concreta questione sollevata, in relazione alla quale si chiede di conoscere la posizione del governo ⁽³⁹⁾ o anche se ritenga di assumere iniziative che tengano conto dei lavori parlamentari in corso ⁽⁴⁰⁾. Altresì si chiede se il governo intenda sostenere i contenuti di proposte di legge presentate, o tenerne conto per una eventuale futura predisposizione di un disegno di legge ⁽⁴¹⁾.

5 - L'ispezione politica rivolta al Ministro guardasigilli, ma in relazione all'attività di organi giurisdizionali o singoli magistrati pone la necessità che siano salvaguardate le esigenze dell'autonomia e delle prerogative dell'ordine giudiziario e del suo organo di autogoverno, da una parte, e quelle del Parlamento a conoscere e ad intervenire, dall'altra. Il nodo da risolvere è soprattutto nella ricerca di compa-

tibilità tra richieste di informazioni, valutazioni e provvedimenti, e procedimenti giudiziari in corso e il limite può dirsi costituito dalla necessità di evitare che l'intervento possa risolversi, anche indirettamente, in un'incidenza, seppur marginale, sia sull'autonomia dell'autorità decidente, che sulla posizione processuale delle parti, la cui uguaglianza deve rimanere tutelata, anche tenuto conto del vincolo del segreto istruttorio⁽⁴²⁾. È stato infatti sottolineato « il rischio che, sotto l'apparenza di iniziative dettate da finalità esclusivamente conoscitive, non solo il Parlamento venga ad ingerirsi in attività del potere giudiziario, ma lo stesso governo interrogato o interpellato sia indotto — per soddisfare le richieste degli interpellanti o degli interroganti — ad assumere atteggiamenti, esternare valutazioni e predisporre interventi che possono uscire dalla linea di riserbo e prudenza »⁽⁴³⁾, ed altresì che non possa chiedersi al governo « di censurare sentenze già emesse » né sollecitare un intervento « in ordine a fatti che siano oggetto di giudizi in corso »⁽⁴⁴⁾. D'altra parte, all'opposto, dall'esame delle norme costituzionali e dalla rilevazione dell'« aperta rivendicazione di una funzione politica del giudice » è stata considerata legittima l'ispezione « sia sulle manifestazioni della magistratura come corpo politico sia sull'attività del Consiglio superiore della magistratura sia sugli atteggiamenti extra funzionali di singoli magistrati, sia su singole decisioni processuali »⁽⁴⁵⁾.

Sembrando quindi necessario ricostruire l'ambito dell'ispezione politica in questa materia, in primo luogo è chiaro che nessun dubbio pone un sindacato sui profili organizzativi e materiali dei servizi relativi alla giustizia, di competenza del Ministro ai sensi dell'articolo 110 della Costituzione, così come sui modi di esercizio o gli esiti di un'autonoma indagine amministrativa su fatti oggetto anche di procedimento giudiziario. È altresì ammessa ogni richiesta di informazione sulla situazione carceraria in generale o su quella di singoli detenuti.

Qualora l'intervento del ministro fosse invece necessariamente connesso ad un procedimento giudiziario pendente vengono in considerazione una serie di situazioni, con diverse implicazioni.

Al Ministro è attribuito il potere di concedere l'autorizzazione al pubblico ministero per il proseguimento dell'azione penale in ordine ai delitti previsti dall'articolo 313 del codice penale⁽⁴⁶⁾. In questo caso la valutazione degli interessi coinvolti, per la loro rilevanza, non può concludersi solo all'interno della magistratura, o nel rap-

porto tra essa e il guardasigilli, in quanto la sede parlamentare può apprezzarne le connessioni di ordine generale: basti pensare che il provvedimento di concessione o di diniego dell'autorizzazione a procedere costituisce il diaframma tra la norma penale e la sua applicazione al caso concreto. E nella X legislatura, alla Camera dei deputati, il 21 settembre 1987, il Ministro di grazia e giustizia Vassalli è stato chiamato a rispondere ad interpellanze ed interrogazioni che chiedevano sulla base di quali criteri fossero state concesse le autorizzazioni a procedere, per il reato di cui all'articolo 269 del codice penale (attività antinazionale di un cittadino all'estero), nei confronti di alcuni cittadini di lingua tedesca della provincia di Bolzano e se il governo intendesse prendere iniziative per una modifica della normativa vigente. Il Ministro affermava fin dall'inizio della sua risposta che non riteneva opportuno accedere alla richiesta di avviare « una indagine al fine di chiarire fatti e motivazioni posti a base del processo »⁽⁴⁷⁾, procedeva quindi ad illustrare i termini della situazione giudiziaria, mostrando però grande cautela per evitare ogni interferenza e, pur considerando « disdicevole che Parlamento e governi abbiano abbandonato ogni iniziativa e ogni lavoro » per la revisione delle norme penali, sottolineava che: « fino a che un clamoroso procedimento è in corso in relazione ad imputazioni per tale delitto, non mi sembrerebbe molto corretto che il governo intervenisse con un disegno di legge abrogativo ».

A fronte di questa posizione improntata alla massima prudenza, che trova peraltro riscontro in altre vicende⁽⁴⁸⁾, talvolta il governo ha espresso valutazioni di tenore diverso rispondendo ad atti ispettivi connessi a procedimenti non conclusi e a determinati provvedimenti della magistratura.

Nella seduta della Camera del 25 settembre 1984 il Ministro della giustizia Martinazzoli rispondeva ad interrogazioni urgenti concernenti la vicenda di Giuliano Naria ed in particolare la decisione della Corte di cassazione di confermare il diniego della concessione degli arresti domiciliari. Venivano rivolte domande che si ponevano quasi al limite della competenza dell'esecutivo, chiedendosi quali iniziative il Ministro intendesse assumere, pur nel rispetto dell'autonomia della magistratura, « per far ottenere al detenuto Naria gli arresti domiciliari » (Fiandrotti n. 3-01128) e le valutazioni in merito alla sentenza (Spadaccia n. 3-01216, Melega n. 3-01219, Macis n. 3-01220, Nico-

tra n. 3-01221). L'onorevole Macis nella sua replica chiariva: « non vogliamo ritenere che possano essere toccati i provvedimenti della magistratura; riteniamo che essi siano intangibili, ma pensiamo anche che il governo debba muoversi perché questi stessi atti — in casi di eccezionale gravità come questo — non possono essere esenti da una valutazione politica e da un apprezzamento critico ». E l'onorevole Spadaccia sottolineava che aveva chiesto « il giudizio politico del governo... e lui questo giudizio ha dato ». In realtà il ministro Martinazzoli dopo aver affermato che il governo intendeva « mantenere sul punto un doveroso riserbo, e non riteneva di fare alcun apprezzamento in ordine alle decisioni della magistratura », aggiungeva, « questo chiarimento non esprime certo indifferenza da parte mia. Non ho infatti esitazioni a dire che oggi discutiamo qui di un caso limite, di una detenzione preventiva che di fatto va oltre il confine della ragionevolezza. Lo spessore e la consistenza di questo dato patologico non mi sfugge. Ed è quello che ha indotto l'amministrazione della giustizia in questi mesi a seguire con estrema attenzione l'evolversi di questa vicenda ».

Il Ministro della giustizia Bonifacio nella seduta della Camera del 12 dicembre 1977 rispondendo ad atti ispettivi « sul procedimento giudiziario e sui mandati di cattura a carico di 89 proletari in divisa », affermava che « la funzione di collegamento tra potere giudiziario e gli altri poteri dello Stato, che è riservata dalla Costituzione al Ministro della giustizia, serve in primo luogo a mettere gli altri poteri in condizione di esercitare le attribuzioni che ad essi istituzionalmente assegna l'ordinamento costituzionale ». L'iniziativa del guardasigilli di ottenere copia di atti processuali, a cui il giudice istruttore si era opposto, conseguiva quindi « all'imputazione al Ministro della giustizia dei compiti di coordinamento e di funzionamento degli organi giudiziari » e « in questa prospettiva non poteva, né può considerarsi sufficiente opporre il segreto istruttorio per rifiutare l'adempimento di una richiesta di atti o di informazioni..., è evidente che il segreto istruttorio di per sé non è un ostacolo insuperabile alla realizzazione e al soddisfacimento di altri interessi generalmente meritevoli di tutela nell'ordinamento. Certo può determinarsi fra l'interesse al segreto istruttorio e l'interesse contrapposto alla conoscenza degli atti una situazione di conflitto che va risolta tenendo presenti le esigenze connesse ai singoli atti concreti ».

Più cauto si mostrava invece il Ministro dell'interno Rognoni rispondendo ad interpellanze ed interrogazioni sulla pubblicazione da parte della stampa di verbali dell'interrogatorio del brigatista Peci, nella seduta della Camera del 21 maggio 1980. Dopo aver ricordato che si stava celebrando un giudizio penale per l'accertamento di fatti oggetto degli atti ispettivi, affermava che « il Ministro dell'interno in questo momento ha il dovere di fermarsi di fronte alle esigenze del segreto istruttorio e in ogni caso alle esigenze del segreto di ufficio in rapporto alle notizie che gli sono legittimamente pervenute dalla magistratura ». Ed altresì, il Ministro della giustizia Sarti rispondendo alla Camera il 21 novembre 1980 ad interpellanze ed interrogazioni sulla vicenda dei petroli e sul caso Pecorelli, dichiarava di non poter « violare il segreto istruttorio, sul quale la potestà della magistratura è assoluta ». Comunque, lo stesso ministro Bonifacio nella seduta della Camera del 31 maggio 1977 rispondendo all'interrogazione dell'onorevole Guarra n. 3-01062 — che chiedeva se fosse « a sua conoscenza la motivazione dell'ordinanza con la quale il pretore di Treviso... ha ammesso la costituzione di parte civile di Lotta continua » respingendo analoga richiesta della CISNAL e quali conseguenze intendesse trarne — osservava che alla preoccupazione in ordine alla correttezza dei rapporti tra potere esecutivo e magistratura « si ispira l'estremo riserbo che ha osservato pur nel grande clamore suscitato dalla nota ordinanza...., appena con il deposito della sentenza si sarà conclusa la fase processuale, verificherò se il pretore, nell'esercizio delle sue funzioni, abbia oltrepassato quei limiti al di là dei quali anche provvedimenti giurisdizionali possono dare luogo, secondo la stessa giurisprudenza del Consiglio superiore della magistratura, a responsabilità disciplinare ». Il Ministro della giustizia Vassalli, nella X legislatura, rispondendo il 18 luglio 1988 all'interrogazione dell'onorevole Mellini n. 3-00933 concernente irregolarità che si sarebbero verificate nel corso del « processo Tortora », assicurava gli interroganti di aver disposto « l'avvio di un'inchiesta finalizzata ad accertare se nei comportamenti dei vari magistrati che hanno condotto l'attività istruttoria e hanno trattato il dibattimento di primo grado nel procedimento penale si rinvenissero profili di rilevanza disciplinare ».

Non c'è dubbio comunque che gli atti di sindacato ispettivo possano chiedere valutazioni sull'attività di magistrati, in quanto esse potenzialmente preludano ad una qualche forma di intervento del Mini-

stro di grazia e giustizia. Rientra infatti nella responsabilità del guardasigilli l'apprezzamento delle circostanze che costituiscono il presupposto per promuovere accertamenti preliminari all'esercizio dell'azione disciplinare. Pertanto l'atto ispettivo solleva interrogativi⁽⁴⁹⁾, enuncia fatti, denuncia irregolarità emergenti nell'attività di magistrati posta in essere nell'ambito delle funzioni ad essi proprie in senso stretto⁽⁵⁰⁾ e che riguardino sia decisioni processuali⁽⁵¹⁾ sia, anche, inerzia o trascuratezza nell'esame di questioni giudiziarie⁽⁵²⁾ (manifestazioni funzionali). Altresì, l'atto ispettivo può porre all'attenzione del governo atteggiamenti di singoli magistrati prodotti in momenti estranei alla sede giurisdizionale (in congressi, dibattiti o attraverso i mezzi di informazione), che comunque possano avere riflessi indiretti su di essa (manifestazioni extra funzionali)⁽⁵³⁾, affinché il Ministro valuti l'opportunità di assumere iniziative per quanto di competenza.

E ancora, è il complessivo risultato dell'amministrazione della giustizia, con la correlata richiesta di accertamenti o la denuncia di determinate disfunzioni (cattiva distribuzione territoriale dei magistrati, vacanze in organico, influenza di situazioni ambientali) ad essere oggetto dell'ispezione⁽⁵⁴⁾. È chiaro che non si può chiedere al governo ciò che non rientra nella sua competenza, né d'altra parte il guardasigilli dovrebbe farsi schermo dell'ispezione parlamentare per giustificare ingerenze sui modi e le forme dell'esercizio del potere giurisdizionale o per esternare opinioni e giudizi suscettibili di risolversi in manifestazioni di influenza politica. Ma al di fuori delle fattispecie in cui possono ricorrere gli estremi per la promozione dell'azione disciplinare, la valutazione richiesta al Ministro della giustizia può certamente preludere all'esperimento di studi e di iniziative anche di ordine normativo⁽⁵⁵⁾.

Ciò che più rileva sottolineare sono però le potenzialità sottese ad un'azione di raccordo non racchiusa in canoni tipici posta in essere dal Ministro di grazia e giustizia tra Parlamento e Consiglio superiore della magistratura, organo che fu istituito proprio per sottrarre i magistrati all'interferenza del potere esecutivo e a cui spetta la tutela dell'autonomia e dell'indipendenza e la funzione di autogoverno dell'ordine giudiziario. In tal modo, non solo si supera lo schema, da tempo rivelatosi insufficiente, della responsabilità ministeriale, ma si riesce a conciliare il sistema delle garanzie previste dalla Costituzione per la magistratura con l'esigenza di porre rimedio ad ogni disfunzione

dell'ordine, « il che rappresenterebbe un elemento di razionalizzazione del sistema, immettendo il meccanismo del controllo parlamentare nel tessuto delle relazioni costituzionali che interessano l'andamento degli affari giudiziari » (56). D'altra parte, dall'esame della prassi si rileva che sono sempre più numerosi gli atti ispettivi che suscitano o sollecitano un'iniziativa del Ministro presso il CSM quando si manifesti la necessità di chiarimenti, informazioni o interventi, in mancanza di una competenza governativa specifica (57).

La Corte costituzionale ha da tempo aperto questa strada, riconoscendo fin dal 1963 che « dall'autonomia riconosciuta al Consiglio superiore, nelle materie indicate dall'articolo 105 Cost., non deriva una netta separazione di compiti fra il Ministro guardasigilli e l'Organo preposto al governo della magistratura »; l'autonomia del CSM, se « esclude ogni intervento del potere esecutivo nelle deliberazioni concernenti lo *status* dei magistrati, non esclude peraltro, che, fra i due organi, nel rispetto delle competenze a ciascuno attribuite, possa sussistere un rapporto di collaborazione » (58).

La disciplina legislativa sulla costituzione e sul funzionamento del CSM prevede poi che il Ministro della giustizia possa formulare richieste al Consiglio in materia di assunzioni in magistratura, assegnazioni di sedi e di funzioni, trasferimenti e promozioni e in ordine ad ogni altro provvedimento sullo stato dei magistrati (art. 11), e altresì abbia facoltà di intervenire alle adunanze non solo quando ne sia richiesto, ma anche quando lo ritenga opportuno per fare comunicazioni o dare chiarimenti (art. 16) (59).

La Corte costituzionale, successivamente, ribadiva che le norme costituzionali e legislative « che stabiliscono gli opportuni raccordi tra Consiglio superiore e Ministro per la giustizia, il quale ultimo rimane l'unico organo politicamente responsabile davanti al Parlamento, secondo i principi di quanto attiene all'organizzazione della giustizia e al suo funzionamento »... rispondono all'esigenza « di evitare che l'ordine giudiziario abbia a porsi come un corpo separato. Sono stati predisposti, perciò, accorgimenti idonei ad attuarne e mantenerne una costante saldatura con l'apparato unitario dello Stato, pur senza intaccarne le proclamate e garantite autonomia e indipendenza »... « Non c'è nulla, dunque, nella posizione costituzionale dell'ordine giudiziario e nel modo in cui sono regolati i suoi rapporti con il Consiglio superiore, che imponga una deroga al principio generale, secondo

cui il Ministro per la giustizia è l'organo tecnicamente qualificato e politicamente idoneo a presiedere alle relazioni tra il governo e l'Amministrazione della giustizia »⁽⁶⁰⁾. E il Ministro della giustizia Vassalli, il 25 luglio 1988, rispondendo alla Camera ad uno specifico quesito rivoltagli dall'onorevole Mellini con l'interpellanza n. 2-00335 circa i « problemi che il governo ritiene possano presentarsi nel delicato settore dei rapporti e delle definizioni di competenze tra il Ministero e il Consiglio superiore della magistratura per i provvedimenti da adottare in vista dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale », sottolineava che « tali rapporti sono strettissimi: vi è un continuo scambio di idee e l'intenzione di fornire reciproco aiuto ».

Ampia è quindi la possibilità di intervento del guardasigilli che può essere stimolata dallo strumento ispettivo. Questo trova però un limite al di là della richiesta di informazioni o della rappresentazione di esigenze all'organo di autogoverno, non potendosi ammettere un sindacato tendente a farne emergere profili di responsabilità sia in ordine all'attività di amministrazione della giustizia sia alla giurisdizione disciplinare. In tal caso alle ragioni di cautela che devono comunque informare in via generale l'ispezione nei confronti di situazioni che afferiscono a procedimenti giudiziari pendenti, che ovviamente sussistono anche quando il CSM valuta l'operato dei giudici, soprattutto se in riferimento ad un processo in corso, si aggiunge la considerazione del rilievo costituzionale dell'organo e dell'autonomia per quanto attiene all'esercizio delle proprie competenze⁽⁶¹⁾.

6 - Considerato che i regolamenti attribuiscono ai Presidenti delle Camere il potere concreto di verificare la competenza parlamentare di domandare, non solo accertando i requisiti formali che identificano l'atto e l'assenza di frasi sconvenienti⁽⁶²⁾, si chiarisce l'ambito di esercizio di tale controllo che non può entrare nel merito delle opinioni espresse⁽⁶³⁾, ma che consiste nella verifica che il sindacato ispettivo non abbia come fine l'intromissione o la richiesta di intervento dell'esecutivo in sfere di autonomia costituzionalmente e legislativamente garantite⁽⁶⁴⁾.

Quanto alla formulazione dell'atto, la valutazione critica in esso contenuta, considerata ormai, come si è visto, indispensabile alla funzione politica dell'ispezione, non può ridursi esclusivamente ad un giudizio unilaterale e preventivo senza alcun riferimento ad elementi

obiettivi e, comunque, la parte motiva deve sempre logicamente connettersi ai quesiti posti. Questi peraltro devono effettivamente sussistere senza mascherare sotto l'aspetto formale dello strumento ispettivo documenti che tali non sono nulla chiedendo, consistendo solo nella espressione di opinioni o nella impostazione di polemiche, o già anticipando in qualche modo la risposta. Né ovviamente il fine dell'ispezione può essere quello di definire una questione oggetto di esame legislativo.

E il controllo presidenziale viene effettivamente e costantemente effettuato su tutti gli atti ispettivi, tanto che prima della pubblicazione in allegato ai resoconti della seduta in cui sono presentati, che vale proprio a certificare il superamento del vaglio di ricevibilità e ammissibilità, essi sono atti inesistenti sotto il profilo regolamentare⁽⁶⁵⁾. È completamente estraneo quindi alla competenza del governo un potere di verifica dell'ammissibilità del quesito posto, cioè il giudizio sulla riconducibilità della materia oggetto del sindacato nella sfera della responsabilità governativa, da cui far dipendere la risposta. Ne consegue che ogni rifiuto a manifestare la propria posizione, così come ogni risposta evasiva o insoddisfacente andrà sempre apprezzata in termini politici, addossando all'esecutivo la piena responsabilità del proprio comportamento.

Con l'esercizio del diritto di interpellanza e di interrogazione il parlamentare svolge una delle sue funzioni tipiche per le quali non può essere perseguito in alcuna sede, in considerazione dell'immunità sancita dall'articolo 68 della Costituzione⁽⁶⁶⁾. Ma, di fronte al diritto alla libera esplicazione dell'attività ispettiva e quindi alla integrazione di responsabilità alla espressione di opinioni e delle critiche più pesanti, alla indicazione nominativa delle persone coinvolte in determinate vicende, spesso indispensabile per chiarire l'oggetto della richiesta, si pone il diritto del cittadino, tanto più se non rivesta una funzione pubblica, alla tutela della propria onorabilità e della sfera di riservatezza personale. A tal fine il Presidente Iotti, nella circolare del 15 gennaio 1980, sottolineava l'inammissibilità di atti ispettivi che « contengano imputazioni di ordine personale formulate in termini assertivi, che assumano oggettivamente un significato oltraggioso e diffamatorio ».

7 - L'analisi dell'evoluzione degli strumenti ispettivi chiarisce i termini della nuova funzionalità da essa assunta e conseguentemente i

motivi del grande numero di documenti presentati, e impone quindi che si operi una razionalizzazione globale del sistema che tenga conto in primo luogo dell'incremento degli atti a risposta scritta e del minore interesse per la risposta orale. Non sarebbe pertanto utile porre un'attenzione particolare ai documenti di quest'ultimo tipo per raccordare la mole delle domande rivolte al governo al tempo parlamentare, ipotizzando l'applicazione di rigidi automatismi o limiti quantitativi alla presentazione degli atti, questi ultimi oltretutto difficilmente configurabili. Né sembrano ipotizzabili clausole di decadenza per gli strumenti che entro un certo termine non fossero stati esauriti — così come era previsto dal Regolamento precedente al 1971, che consentiva però un'immediata ripresentazione⁽⁶⁷⁾ — perché vi sono questioni che possono conservare a lungo una certa attualità, e soprattutto in relazione all'ampio spettro di finalità che il presentatore dell'atto ispettivo persegue (il che ha prodotto, peraltro, una massiccia ripresentazione all'inizio della X legislatura di atti ispettivi già della precedente). In quest'ottica comunque si collocava l'esperimento iniziato nel corso della VI legislatura e proseguito nella successiva di distinguere tra i documenti presentati quelli segnalati « per importanza politica » da un presidente di gruppo. A questi, che avrebbero avuto la precedenza nell'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea, rispetto alle domande poste dal singolo parlamentare, il governo avrebbe dovuto dare una risposta prioritaria. Tale metodo operò, per lo più, per le interpellanze, ma il consistente numero di segnalazioni, di fatto, ne affievolì la portata.

Peraltro, sui temi di maggiore rilevanza politica ad una iniziativa in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo o all'invito della Presidenza affinché il governo in Assemblea dichiari la propria posizione, questi raramente si sottrae. Allora, in un ripensamento globale della materia, accanto alle interrogazioni a risposta scritta e, nel caso, in commissione, fermo restando la possibilità di svolgimento di interrogazioni urgenti in Assemblea che riguardino avvenimenti improvvisi, di grande portata di ordine generale, alle quali il governo risponde in tempi brevissimi, ed eventualmente lasciando le questioni di carattere più ampio all'interpellanza, la cui presentazione dovrebbe essere connessa ad una ragionevole certezza di risposta a fronte di una più rigorosa valutazione dei requisiti ai fini della ricevibilità, il costante rapporto Parlamento-governo legato alle questioni di maggio-

re attualità si attuerebbe periodicamente con le interrogazioni a risposta immediata *ex* articolo 135-*bis*.

Con questo strumento di origine recente ⁽⁶⁸⁾ l'attività ispettiva compie un salto di qualità, riappropriandosi della sua connotazione tipica — una pura e semplice domanda al governo a cui corrisponde un effettivo obbligo di risposta — coniugando l'immediatezza del fatto denunciato alla doverosa dichiarazione della posizione dell'esecutivo. Al tendenziale svuotamento dei contenuti più spiccatamente politici delle interrogazioni ordinarie fa riscontro la trasfusione nel *question-time* di problemi di orizzonte più vasto. Il di più è l'attuazione di un confronto non più solo tra interrogante e governo, ma tra questi e l'Assemblea, il tutto con la risonanza che deriva dalla collocazione dello svolgimento nel giorno centrale dei lavori parlamentari e soprattutto dalla ripresa televisiva diretta, che il Presidente può disporre quando l'importanza degli argomenti lo richieda, ma che è stata spesso effettuata e in via pressoché continuativa dal marzo 1985. Ed è proprio il legame diretto con la società tramite il mezzo radiotelevisivo che è stato avvertito subito come uno degli elementi più qualificanti del nuovo meccanismo. Questa consapevolezza appare nelle molteplici richieste alla Presidenza perché venga disposta la ripresa televisiva e perché proceda ad un rigido controllo del rispetto dei limiti temporali degli interventi, cosicché l'intero svolgimento dei quesiti non sfugga alla trasmissione ⁽⁶⁹⁾.

Nella X legislatura sono state presentate proposte di modifica al Regolamento, ora all'esame della Giunta, che in un quadro di globale razionalizzazione dei lavori parlamentari prospettano una riorganizzazione del sistema degli strumenti ispettivi di questo genere ⁽⁷⁰⁾, ci si augura che possano avere una rapida attuazione.

Note

(1) M. MANCINI e U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, 364 e segg. e Roma, 1891; U. GALEOTTI, *Il Regolamento della Camera dei deputati*, Roma, 1902, 345 e segg.; A. MARESCA, «Le interrogazioni e le interpellanze presso il Parlamento italiano e presso alcune assemblee parlamentari europee ed extra-europee», in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969, vol. V. 474. Sottolinea, invece, V. LONGI, (*Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milano, 1978, 169) che gli atti di sindacato ispettivo «rappresentano una sostanziale garanzia democratica, poiché tendono a portare sulla scena politica e davanti all'opinione pubblica fatti e atteggiamenti del Governo che, altrimenti, rimarrebbero estranei al controllo popolare, al giudizio della stampa, alla conoscenza del Paese».

(2) Alla Camera dei deputati nella VII legislatura (1976-1979) sono stati presentati 13.712 atti di sindacato ispettivo (545 interpellanze, 268 esaurite; 3831 interrogazioni a risposta orale, 1467 esaurite; 7736 interrogazioni a risposta scritta, 4380 esaurite; 1600 interrogazioni a risposta in commissione, 724 esaurite). Nell'VIII legislatura (1979-1983) 34.715 atti (2545 interpellanze, 1143 esaurite; 7886 interrogazioni a risposta orale, 1819 esaurite; 20.204 interrogazioni a risposta scritta, 10.673 esaurite; 4079 interrogazioni a risposta in commissione, 1530 esaurite). Nella IX legislatura (1983-1987) 29.608 atti (1111 interpellanze, 314 esaurite; 3473 interrogazioni a risposta orale, 1020 esaurite; 21.854 interrogazioni a risposta scritta, 11.828 esaurite; 3170 interrogazioni a risposta in commissione, 1021 esaurite). Nella X legislatura il maggior ricorso agli strumenti ispettivi riguarda tutto lo schieramento parlamentare, occorre tener conto che si è costituito un nuovo gruppo, quello Verde, e i deputati del gruppo Federalista europeo hanno abbandonato il codice di comportamento adottato nella precedente legislatura, che ha limitato, nella IX, la presentazione degli atti di sindacato ispettivo. Il confronto tra i primi tredici mesi della IX (dal 12 luglio 1983 al 20 agosto 1984) e della X legislatura (dal 2 luglio 1987 al 10 agosto 1988) dà i seguenti risultati: interpellanze, 407 (IX) e 351 (X) con una percentuale pari a -13,76; interrogazioni a risposta orale, 1158 (IX) e 1067 (X) con una percentuale pari a -7,86; interrogazioni a risposta scritta, 5320 (IX) e 8165 (X) con una percentuale pari a +53,48; interrogazioni a risposta in commissione, 1031 (IX) e 883 (X) con una percentuale pari a -14,35.

(3) La formulazione attuale è pressoché identica al testo definitivo proposto dalla Commissione permanente del regolamento istituita nel 1886 e presieduta dall'on. Bonghi, che individuava l'interrogazione: «nella semplice domanda se un fatto sia vero, se alcuna informazione sia giunta al Governo, o se sia esatta;

se il Governo intenda comunicare alla Camera documenti che al deputato occorran, o abbia preso o stia per prendere alcuna risoluzione su oggetti determinati » (testo approvato dalla Camera il 18 maggio 1887), e dichiarava che l'interpellanza consiste nella domanda fatta al governo circa i motivi o gli intendimenti della sua condotta.

(4) Circolari dei Presidenti Leone del 24 giugno 1960, Pertini del 5 luglio e 22 novembre 1968, Ingrao del 26 luglio 1976 (pubblicate in *Circolari e disposizioni interpretative del regolamento* emanate dal Presidente della Camera, 1948-1978) e da ultimo del Presidente Iotti del 15 gennaio 1980.

(5) Il Presidente Ingrao con la circolare del 26 luglio 1976 raccomandava che si ricorresse all'interrogazione a risposta scritta per argomenti di rilievo prevalentemente locale o tecnico, alla risposta in commissione per argomenti di carattere settoriale, per riservare l'interrogazione a risposta orale esclusivamente a questioni di più accentuato rilievo politico.

(6) Lettere pubblicate in *Circolari e disposizioni interpretative del regolamento*, 3^a ed., 300.

(7) Con numerose circolari dei Presidenti della Camera i deputati sono stati invitati a non dare pubblicità al testo di atti ispettivi prima della formale presentazione e pubblicazione sul resoconto sommario « per dar modo al Presidente di valutarne l'ammissibilità, senza creare situazioni di imbarazzo per i presentatori » (circolare del Presidente Leone del 15 luglio 1958). Il Presidente Bucciarelli Ducci il 20 ottobre 1964 ribadiva che questa « abitudine non soltanto costituisce in sè una scorrettezza, ma pregiudica anche la sostanziale potestà del Presidente di apprezzarne l'ammissibilità ». Il Presidente Nilde Iotti con lettera del 23 maggio 1980 richiamava ancora una volta l'attenzione dei deputati sull'opportunità che un tale modo di procedere avesse a venir meno.

(8) G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, 90.

(9) Non è raro infatti che l'autorità giudiziaria, venuta a conoscenza dello strumento ispettivo, chieda formalmente cognizione dell'atto parlamentare per i provvedimenti di competenza.

(10) Si pensi al clamore suscitato dalla diffusione, da parte di alcuni giornali, dell'interrogazione dell'on. Palmieri n. 4-05607 del 6 aprile 1988 che riportava la motivazione del diniego alla domanda di avvicinamento di un militare di leva presso la caserma Cantore di Tolmezzo, perché « indispensabile all'attuale servizio, consistente nella custodia e conduzione di un mulo della brigata ». Successivamente gli onn. Savio e Rabino con l'interrogazione n. 3-00762 del 7 aprile, dopo aver « premesso che gli interroganti avevano letto in un quotidiano le vicissitudini di una giovane recluta che sta svolgendo il servizio militare alla caserma Cantore di Tolmezzo, nella brigata alpina Julia », chiedevano « se esistessero i presupposti per regolare in maniera più attuale l'iter burocratico per le domande di esonero o avvicinamento dei giovani in particolari condizioni familiari ». Qualche giorno più tardi, sempre sui giornali si poteva leggere che la richiesta aveva poi ottenuto esito positivo.

(11) A seguito di un intervento dell'on. Rutelli, il 17 febbraio 1987, il Vicepresidente Lattanzio invitava alla trasformazione delle interrogazioni a risposta orale sollecitate, in interrogazioni a risposta scritta, sottolineando che in tal caso avrebbero potuto essere più celermente esaurite, tenuto conto degli impegni contenuti nel calendario. In precedenza, nella seduta del 9 dicembre 1986, sempre il Vicepresidente Lattanzio, anche rilevando la difficoltà di raggruppare interrogazioni orali di vario tipo e riguardanti il medesimo ministero, aveva replicato in maniera analoga alle rimostranze dell'on. Pochetti per il ritardo con il quale il governo era solito rispondere. Ad altri richiami dell'on. Pochetti il 20 ottobre 1986, negli stessi termini aveva dato conto il Vicepresidente Biasini.

(12) In tal senso la risposta del Vicepresidente della Camera Biasini il 9 febbraio 1987 all'on. Pochetti che lamentava il ritardo del governo a dar riscontro agli strumenti ispettivi.

(13) Nella seduta della Camera del 5 luglio 1988, dopo la risposta del Ministro degli esteri Andreotti ad interrogazioni urgenti sull'abbattimento di un aereo di linea iraniano nel Golfo Persico, l'on. Rutelli interveniva per richiamo al regolamento osservando che il Ministro non aveva tenuto conto delle interrogazioni, ma aveva svolto una comunicazione sottoponendosi, così, al rischio della presentazione di una risoluzione e di un voto dell'Assemblea. Il Presidente Iotti riteneva infondata l'osservazione in quanto « trovandosi il Ministro di fronte ad un numero piuttosto consistente di interrogazioni » — peraltro molte delle quali presentate solo poche ore prima — « non poteva che rispondere complessivamente, senza entrare nei dettagli richiesti nelle singole interrogazioni ».

(14) In tal senso è stato sostenuto che « la responsabilità politica non è soggezione ad un altro organo ma alla reazione di tutto l'ordinamento nel suo complesso » (M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, 1972, 305).

(15) Si è affermato infatti che l'ispezione parlamentare avrebbe solo « limiti materiali e limiti istruttori e non limiti funzionali. In sostanza, una volta ammesso che il fondamento delle potestà ispettive parlamentari è nella situazione attiva di garanzia spettante al Parlamento nel sistema, non è possibile configurare rispetto a tali potestà limitazioni di destinatario o limitazioni in ragione delle attribuzioni funzionali delle Camere, bensì e soltanto limitazioni esterne: nella sfera di attribuzione che la Costituzione riconosce a ciascun organo costituzionale, e limitazioni interne: in ragione dei diversi poteri acquisitivi che la Costituzione e i regolamenti parlamentari ricollegano a ciascun strumento ispettivo » (A. MANZELLA, « Interrogazione e interpellanza », in *Enciclopedia del diritto*, 418). In questa prospettiva, investendo gli istituti rogatori di frequente sfere estranee a quella dell'esecutivo, il governo sarebbe « qui chiamato in causa come tramite o addirittura interposto in una sorta di *fictio litis* fra l'interpellante e un destinatario non direttamente richiamabile nella procedura parlamentare » (A. MANZELLA, *op. cit.*, 413).

(16) G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, 1968, 31.

(17) In tal senso G. AMATO, *op. cit.*, p. 22.

(18) Ad esempio nella seduta della Camera del 18 febbraio 1987 il Presidente del Consiglio Craxi rispondeva ad interpellanze sulla situazione politica, sui rapporti tra le forze della maggioranza e tra Governo e Parlamento.

(19) Molti possono essere gli esempi di questo tipo. Nella seduta della Camera del 21 novembre 1986 alcune interpellanze e interrogazioni all'ordine del giorno sulle esportazioni di armi italiane in Iran ed Iraq chiamavano in causa responsabilità specifiche, non solo del governo, ma di singoli ministri, in ordine alle quali si chiedeva al presidente del consiglio quali valutazioni ritenesse di dare. Quanto alle posizioni espresse da singoli ministri, nella seduta del 21 gennaio 1980 venivano svolte interpellanze e interrogazioni sulle dichiarazioni rese in un'intervista ad un settimanale dal Ministro per la funzione pubblica Gianini. Nella seduta della Camera del 7 febbraio 1985 il Presidente del Consiglio Craxi rispondeva alle interpellanze e interrogazioni sull'incontro a Parigi fra il ministro De Michelis e il latitante Oreste Scalzone.

(20) L'interpellanza Pazzaglia n. 2-00983, della IX legislatura, chiedeva al Presidente del Consiglio « di fronte al proliferare di dichiarazioni di sottosegretari in contrasto con quelle ufficiali del Governo » se ritenesse di richiamare « tutti al rispetto del loro ruolo di componenti del governo che non consente, per elementari regole di correttezza, tale tipo di dichiarazioni ed impone invece la solidarietà con le decisioni del Governo o del ministro, salvo le dimissioni dal Governo ». E l'on. Bellocchio con l'interrogazione n. 5-00708 del 1° giugno 1988 chiedeva al Ministro delle finanze se non ritenesse di « dover sconfessare pubblicamente l'incauto sottosegretario » Senaldi, che « aveva fatto balenare la possibilità di un'estensione a tutto il 1982 del condono fiscale ».

(21) L'interrogazione dell'on. Facchetti n. 4-13748, della IX legislatura, poneva una serie di questioni in relazione allo « schema di disegno di legge concernente il progetto di costituzione di un nuovo ente per i trasporti marittimi di Stato » trasmesso per il concerto dal Ministro della marina mercantile agli altri ministri competenti. Le identiche interrogazioni degli onn. Boato n. 4-06179 del 10 maggio 1988 e Alpini n. 4-07158 del 16 giugno 1988 dopo aver ricordato che « l'Istituto superiore di sanità ha presentato da tempo al Ministro della sanità uno schema di disegno di legge (sui limiti ammissibili per il rumore) che metterebbe l'Italia allo stesso livello delle altre nazioni civili, ma giace nei cassetti dimenticato », chiedevano « se e quando intendesse dar seguito a tale iniziativa ».

(22) Ad esempio nella X legislatura l'on. Balestracci chiedeva al Ministro dell'interno se per la stesura di una nuova circolare (interpretativa della legge sull'ordinamento della polizia municipale) fosse stato interessato l'ufficio legislativo del ministero, che precedentemente aveva collaborato alla formazione di un'altra circolare diversa nei contenuti (interrogazione n. 4-06037).

(23) È interessante a questo proposito la risposta data dal Ministro della giustizia Vassalli, nella seduta della Camera del 21 settembre 1987, alla specifica richiesta contenuta nell'interrogazione dell'on. Mellini n. 3-00145 di indicare « qua-

li siano stati i magistrati addetti al Ministero di grazia e giustizia che hanno istruito la pratica » per l'autorizzazione a procedere *ex art.* 269 e 313 del codice penale nei confronti di alcuni cittadini di lingua tedesca della provincia di Bolzano. Il guardasigilli affermava: « neanche mi sogno di rispondere. L'atto è del ministro e gli *interna corporis* vanno rispettati per antico e consolidato principio di sana amministrazione. Oggi i presupposti per dare una risposta a tale quesito, anche se esso proviene da membri del Parlamento, a mio avviso non sussistono ».

(24) L'interrogazione dell'on. Pazzaglia n. 3-03038, della IX legislatura, chiedeva al Presidente del Consiglio se fosse a conoscenza di alcune dichiarazioni dei ministri, *pro-tempore*, per la funzione pubblica e dell'ambiente rese ad un convegno, che « suonerebbero come pesante censura nei confronti del Parlamento » e se non ritenesse di intervenire. L'on. Bassanini con l'interrogazione n. 3-00937 del 28 giugno 1988 chiedeva al Presidente del Consiglio dei ministri se avesse effettivamente dichiarato al termine di una visita al Congresso degli Stati Uniti, e su quali basi e in forza di quali elementi di valutazione, « di avere riscontrato che i parlamentari statunitensi sono assai più competenti e preparati dei parlamentari italiani » e « se non ritenga che il giudizio sommariamente espresso a Washington sia per i parlamentari italiani altrettanto offensivo della tanto contestata definizione del Parlamento come "parco buoi" e se infine, *re melius pensa*, non ritenga di dover pubblicamente correggere la dichiarazione in questione ».

(25) L'interrogazione dell'on. Fittante n. 5-02888, della IX legislatura, chiedeva al Presidente del Consiglio, in relazione ad una dichiarazione del Ministro per gli affari regionali Vizzini sulla crisi politica della regione Calabria, le iniziative che intendesse assumere « perché i comportamenti del Ministro siano costantemente informati a imparzialità e assoluto rispetto dell'autonoma determinazione che localmente assumono le forze politiche per la soluzione della crisi ».

(26) A seguito di alcune dichiarazioni del Presidente del Consiglio Craxi di critica alla sentenza conclusiva del processo per l'omicidio di Walter Tobagi e della sentenza del tribunale di Roma che condannava in primo grado deputati e giornalisti socialisti per diffamazione del pubblico ministero nel processo per l'assassinio del giornalista, venivano poste all'ordine del giorno della seduta della Camera del 17 dicembre 1985 interpellanze che sollevavano il problema dei limiti della libertà di critica per chi rivesta cariche pubbliche di rilievo politico, in primo luogo il Presidente del Consiglio, per l'incidenza che possono avere sui rapporti tra i poteri dello Stato. Nella X legislatura l'interrogazione dell'on. Violante n. 3-00905 chiedeva le ragioni dell'esercizio dell'azione disciplinare da parte del Ministro della giustizia nei confronti di undici magistrati in servizio a Bologna, sottolineando che « l'iniziativa del ministro appare grave in quanto rivolta a sottoporre al sindacato disciplinare un atto di esercizio del diritto di libera manifestazione del pensiero, costituzionalmente garantito a tutti i cittadini, non contrastante con un uso corretto e imparziale della funzione giudiziaria » e l'on. Fracchia parimenti chiedeva al ministro Vassalli « se intendesse riferire al Parlamento sui criteri in cui si è ispirato nell'esercizio della potestà di attivazione dell'azione disciplinare nell'ultimo anno » (interpellanza n. 2-00384).

(27) L'interrogazione dell'on. Pazzaglia n. 4-06631 del 31 maggio 1988 chiedeva un intervento per la « revoca delle illegittime iniziative della Capitaneria di porto e della Guardia di finanza di La Maddalena tendenti a sovrapporsi ai poteri municipali » e incidenti in materia di competenza comunale.

(28) L'interrogazione dell'on. Grippo n. 4-06711 del 1° giugno 1988, oltre a porre quesiti di carattere più generale, chiedeva al Ministro della poste come potesse spiegare « il rifiuto dell'agenzia SIP di via De Pretis (zona ovest di Napoli) a riscuotere i pagamenti pur possedendo uno sportello per tale funzione ».

(29) In ordine all'ordinamento sportivo spettano al Ministro del turismo poteri di vigilanza sul CONI, ma talvolta vengono poste questioni estremamente specifiche che si riferiscono anche a decisioni di organi dotati di propria autonomia. Si pensi alle interrogazioni che fanno riferimento a provvedimenti della giustizia sportiva o al sistema delle designazioni arbitrali o alle decisioni delle federazioni sportive.

(30) Numerosissimi sono gli atti ispettivi di questo tipo, ad esempio le richieste d'intervento dell'on. Maceratini per restituire ad un quartiere di Cassino il servizio di nettezza urbana (n. 4-06434 del 17 maggio 1988) e per la sistemazione dei marciapiede e per far fronte alle insufficienze della pubblica illuminazione nelle città di Itri (n. 4-07267 del 28 giugno 1988) o dell'on. Tamino per sollecitare le autorità comunali di Pisa alla costruzione di un campo nomadi (n. 4-06664 del 31 maggio 1988) o dell'on. Parlato per chiedere un intervento presso l'amministrazione comunale di Acerra « per invitarla a non sottrarsi mai più ad un sereno incontro con gli strati emarginati » (n. 4-06685 del 31 maggio 1988).

(31) Nella IX legislatura l'on. Macis (n. 4-21339) e Carrus (n. 3-03459) chiedevano al governo di rinunciare all'impugnazione di una legge della regione Sardegna davanti alla Corte costituzionale. Nella X legislatura l'on. Artioli con l'interrogazione n. 4-07425 e gli onn. Ronchi e Salvoldi con l'interrogazione n. 4-08213 chiedevano al governo di intervenire al fine di evitare che l'*iter* di una legge della regione Lombardia rinviata all'esame del consiglio fosse ulteriormente intralciato. L'interrogazione dell'on. Boato n. 4-05181 del 10 marzo 1988 chiedeva al governo se intendesse procedere al rinvio di una legge della regione Friuli al consiglio regionale.

(32) L'interpellanza Valensise n. 2-00215 del 14 dicembre 1983, chiedeva una valutazione del governo sulla crisi della giunta della regione Calabria e se intendesse avviare le procedure previste dall'articolo 126 della Costituzione.

(33) Così quando si chiede al governo « se intende sollecitamente intervenire presso l'Assessorato all'agricoltura della regione Puglia affinché si possano mettere in atto quelle iniziative necessarie a scongiurare che i danni causati da un nubifragio » vengano riparati in ritardo (Civita n. 4-06139 del 10 maggio 1988) o « quali interventi siano stati effettuati presso la regione Calabria per sollecitare l'approvazione del piano regolatore generale » e l'invio di tecnici nel terri-

torio di un comune al fine dell'individuazione di prospettive di sviluppo (Valensise n. 4-06236 dell'11 maggio 1988).

(34) L'on. Tassi con l'interrogazione n. 4-18533 del 18 novembre 1986 chiedeva, in relazione al viaggio di una delegazione della regione Emilia Romagna in Cina, se risultasse al governo la composizione « e, soprattutto, quale ne fosse stato il costo e a carico di quale bilancio e di quale ente sia stata addebitata la spesa ».

(35) L'interrogazione dell'on. Franco Russo n. 4-06774 del 1° giugno 1988 chiedeva al governo se non ritenesse « necessario intervenire presso la dirigenza Alitalia per richiamare questa azienda a rapporti corretti con i propri dipendenti e al rispetto delle libertà sindacali » a fronte di iniziative dirette a contrastare uno sciopero indetto dai lavoratori aeroportuali della scalo di Fiumicino.

(36) Nella seduta della Camera del 10 giugno 1988 l'on. Ravaglia, sottosegretario per l'industria, rispondeva alle interrogazioni dell'on. Balzamo n. 3-00266 concernente la « decisione della multinazionale Hercules-Cesalpina unitamente alla Henkel di cessare le attività produttive dello stabilimento di Bergamo » con la conseguente perdita di posti di lavoro, e dell'on. Caria n. 3-00539 sulla decisione della multinazionale Ciba-Geigy di chiudere l'industria farmaceutica di Torre Annunziata. Dava conto delle iniziative del Ministero, delle riunioni intercorse tra le parti, degli impegni assunti (riconversione e ristrutturazione industriale, concessione della cassa integrazione guadagni, investimenti pubblici).

(37) Esempio è l'interrogazione dell'on. Cipriani n. 4-06548 del 19 maggio 1988 che chiedeva al governo, dopo che la Face di Maddaloni di proprietà della CIT ALCATEL « ha ribadito le proprie richieste al Governo, consistenti in: a) accesso ai finanziamenti pubblici, b) aumento del 3 per cento della quota attuale di partecipazione alle commesse della SIP »..., « se non ritenga opportuno intervenire per imporre alla multinazionale francese il ritiro del minacciato ricorso ai licenziamenti, e la presentazione da parte dell'azienda di un piano di riconversione produttiva per garantire il futuro dell'occupazione, prima di poter accedere a finanziamenti e commesse pubbliche ». L'interpellanza dell'on. Menitti n. 2-00258 del 24 marzo 1988 sottolineava la necessità « di evitare che importanti gruppi nazionali in settori strategici, quale è indubbiamente per l'Italia quello dell'alimentazione, cadano sotto il controllo del capitale straniero », pertanto chiedeva ai ministri competenti « 1) se non intendano sia loro dovere intervenire, con quei mezzi di persuasione che l'incarico ricoperto assicura loro, per scongiurare la cessione di un gruppo di rilevanza storica oltre che economica — quale è il Perugia Buitoni — alla società multinazionale elvetica Nestlé; 2) quali disincentivi intendano mettere in atto... 3) quali assicurazioni si siano premurati di ottenere per quanto riguarda le doverose garanzie di mantenimento e sviluppo dell'occupazione ».

(38) L'on. Scovacricchi con l'interrogazione n. 4-06702 del 31 maggio 1988 chiedeva ai ministri della sanità e di grazia e giustizia di assumere ogni iniziativa in relazione al fenomeno dell'abusivismo odontoiatrico e « se non intendessero

denunciare i responsabili medici dentisti riminesi ». L'on. Forner con l'interrogazione n. 4-18164 del 5 novembre 1986 chiedeva « se i ministri dell'interno e della giustizia intendessero prendere concrete iniziative per verificare se sussistano gli estremi per una denuncia nei confronti degli appartenenti alla S.V.P. della provincia di Bolzano, del corpo degli Schuetzen e degli Heimatbund, posto che ad avviso degli interroganti si configura il reato previsto e punito dell'articolo 1 e seguenti della legge 20 giugno 1952, n. 645 ».

(³⁹) L'on. Maceratini con l'interpellanza n. 2-00311 del 28 giugno 1988, a seguito della decisione n. 500 della Corte costituzionale che poneva la necessità della revisione della legge n. 210 del 1985, osservava che « senza prescindere dalle facoltà costituzionali degli interpellanti in ordine alla iniziativa legislativa, appare evidente la cogente opportunità politica che il Governo esprima urgentemente le proprie valutazioni in ordine all'invocata indilazionabile riforma ». Gli onn. Savio e Silvestri con l'interrogazione n. 4-08743 del 4 ottobre 1988 chiedevano « se, nel disegno di legge che il Governo sta approntando, relativo alla riorganizzazione della materia, è previsto l'adeguamento dell'imposta IVA sulle calzature, identica a quella che verrà praticata per l'abbigliamento; in caso negativo, quali misure urgenti si intende adottare per il rilancio del settore ». Il 25 novembre 1988 l'on. Violante presentava un'interrogazione (n. 5-01086) per conoscere, in particolare, « la disponibilità del Governo a concentrare le più urgenti riforme della giustizia... in apposite sessioni parlamentari da tenere subito dopo il voto sulla legge finanziaria ». Ad essa il Ministro della giustizia Vassalli rispondeva nella seduta della Commissione giustizia del successivo 29 novembre.

(⁴⁰) Esemplare in questo senso l'interrogazione dell'on. Lagorio n. 4-06623 del 31 maggio 1988 nella quale l'interrogante, dopo aver ricordato che in una risposta ad un precedente atto ispettivo il Ministro della difesa aveva riconosciuto indispensabile una modifica alla legislazione, chiede « entro quale termine il ministro ritiene di poter presentare una proposta di modifica della legge n. 772 del 1972, considerato che la Commissione difesa della Camera dei deputati ha già in avanzato stato di esame un provvedimento di iniziativa parlamentare sull'intera materia dell'obiezione di coscienza e che appare auspicabile in argomento un raccordo tra l'attività parlamentare e quella governativa ».

(⁴¹) L'on. Matteoli con l'interrogazione n. 4-06311 dell'11 maggio 1988 chiedeva al Governo quali iniziative intendesse prendere per risolvere la crisi del settore delle calzature « anche in considerazione del fatto che quasi tutti i gruppi parlamentari hanno presentato proposte di legge atte a diminuire l'aliquota IVA sulle calzature dal 18 per cento al 9 per cento ».

(⁴²) Nella seduta della Camera dell'8 luglio 1981 i deputati Mellini e De Cataldo intervenivano per protestare per il fatto che una loro interrogazione concernente dichiarazioni di Roberto Peci, contenute in una lettera dello stesso, resa nota dalla stampa, avrebbe potuto essere ammessa solo « con riferimento al quesito se il Governo ritenesse rispondente a verità i fatti contenuti nella lettera, senza però che fossero indicati tali fatti » (intervento dell'on. Mellini) ritenuti dalla Presidenza coperti da segreto istruttorio.

(43) S. BARTOLE, « Ispezione parlamentare e ministro di grazia e giustizia », in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Milano, 1984, volume III, 350.

(44) G. AMATO, *op. cit.*, 32.

(45) A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Milano, 1970, 138.

(46) Sono alcuni delitti contro la personalità dello Stato e concernono in particolare, atti ostili verso uno Stato estero che espongono lo Stato italiano al pericolo di guerra, intelligenze con lo straniero, attività antinazionale del cittadino all'estero, illecita costituzione e partecipazione ad associazioni aventi carattere internazionale, offese al Presidente della Repubblica, usurpazione di potere politico o di comando militare e arruolamenti o armamenti non autorizzati a servizio di uno Stato estero.

(47) Interrogazione Lanzinger e Ferrandi n. 3-00216.

(48) Il 17 ottobre 1977 il sottosegretario per l'interno Lettieri adduceva ragioni di riserbo e di rispetto dell'autonomia della magistratura dichiarando di non poter rispondere agli atti ispettivi all'ordine del giorno sul « caso Margherito » e sugli incidenti del 12 maggio di quell'anno a Roma, non ritenendo possibile, senza compiere interferenze, esporre fatti oggetto di accertamento della magistratura, né esprimere valutazioni prima che in materia si fosse pronunciata l'autorità giudiziaria. Poste le interpellanze e le interrogazioni nuovamente all'ordine del giorno, nella seduta del 24 ottobre rispondeva sugli aspetti non direttamente coinvolti nella vicenda giudiziaria.

(49) La interpellanza dell'on. Bozzi n. 2-00677 all'ordine del giorno della seduta della Camera del 21 novembre 1980 chiedeva se il Ministro di grazia e giustizia fosse « in grado di dichiarare l'infondatezza delle voci, secondo le quali l'istruttoria sul processo Pecorelli potrebbe non essere svolta con distacco e imparzialità ». Nella seduta della Camera del 24 giugno 1986 il sottosegretario per la giustizia Carpino rispondeva all'interrogazione dell'on. Teodori (n. 3-02772), che, tra l'altro, chiedeva quali valutazioni potesse dare il Ministro del fatto che Francesco Pazienza non fosse « mai stato interrogato da alcuno dei magistrati inquirenti e giudicanti, con una singolare convergenza di atteggiamenti che contraddice l'interesse della giustizia » e se fosse a conoscenza della « espressione della volontà da parte dell'imputato di rendere testimonianza su alcuni gravissimi fatti nazionali e internazionali ».

(50) Nella seduta della Camera del 6 giugno 1988, il sottosegretario per la giustizia Cattanei rispondeva all'interrogazione dell'on. Mellini n. 3-00530 che, denunciando la situazione verificatasi in alcuni tribunali per minorenni in cui è « inibito alle parti costituite e ai loro procuratori prendere visione degli atti dei fascicoli d'ufficio senza speciale autorizzazione del giudice », chiedeva se il Ministro non reputasse che tali « prassi violano apertamente e dichiaratamente le norme di legge... e che atteggiamenti come quelli descritti rappresentino espressioni tipiche di una posizione ideologica, deleteria per ogni certezza del diritto,

per la divisione dei poteri e per un corretto esercizio della funzione giurisdizionale». Sempre nella stessa seduta venivano svolte due interrogazioni, l'una dell'on. Pannella n. 3-00807 e l'altra dell'on. Valensise n. 3-00834 concernenti le interferenze di un sostituto procuratore in un processo in corso presso il tribunale di Locri. Si chiedeva di conoscere se il guardasigilli considerasse « ammissibile che l'autonomia e l'indipendenza della magistratura fossero messe in discussione o comunque limitate da diffide o intimidazioni » e quali provvedimenti intendesse prendere. Il rappresentante del governo rispondeva altresì all'interrogazione dell'on. Vesce n. 3-00187 che denunciava i ritardi nell'inoltro delle domande di autorizzazione a procedere in giudizio da parte della magistratura al Ministero e da questo alle Camere, nonché, troppo spesso, la mancanza di adeguate motivazioni e documentazioni. Ricordava l'interrogante che la richiesta relativa al processo di appello che lo riguardava era pervenuta alla Camera solo quattro giorni prima dell'inizio del procedimento, provocando pertanto lo stralcio della sua posizione. Nella seduta della Camera del 26 settembre 1988 il Ministro della giustizia Vassalli rispondeva alle interrogazioni degli onn. Mellini n. 3-00272 e Biondi n. 3-00368, dirette a conoscere se non ritenesse di assumere iniziative idonee a contrastare la prassi del conferimento di dignità di atto processuale ai colloqui informali tra magistrati e pentiti, per le gravissime conseguenze che ciò stava provocando per la libertà dei cittadini. A seguito della decisione del pretore di Roma dr. Baiardi di sottoporre a sequestro cautelare ex art. 700 del codice di procedura civile gli atti conclusivi dell'indagine amministrativa connessa all'incidente avvenuto il 15 ottobre 1987 ad un ATR 42, a Conca di Crezzo, che ne impediva quindi la comunicazione da parte del governo al Parlamento, come dichiarava il ministro Santuz alla Commissione trasporti della Camera il 23 novembre 1988, veniva presentata, nello stesso giorno, dal deputato Mellini l'interpellanza n. 2-00430 per sapere le valutazioni e le iniziative del governo al riguardo e in particolare « se il ministro intendesse recedere dal grave atteggiamento di remissiva acquiescenza dimostrato con il rifiuto di rispondere persino alle interrogazioni parlamentari in Commissione sull'argomento e se invece il governo ritenesse di dover pubblicamente ed immediatamente dichiarare di non dover sottostare al provvedimento di divieto, che sconfinava dai poteri dell'autorità giudiziaria ordinaria o quantomeno se intendesse proporre conflitto di attribuzione di fronte alla Corte costituzionale ».

(⁵¹) Nella seduta della Camera del 31 maggio 1977 il Ministro della giustizia Bonifacio rispondeva ad interpellanze e interrogazioni che si riferivano alla decisione del procuratore della repubblica di Milano di sospendere gli ordini di carcerazione nei confronti di condannati a pene non superiori a quattro mesi. L'interrogazione dell'on. Franco Russo n. 3-00483 del 14 dicembre 1987 chiedeva al Ministro di grazia e giustizia i provvedimenti che intendesse adottare nei confronti dei magistrati che avevano deciso l'internamento di un ragazzo di dodici anni, e quindi minore non imputabile, in un istituto di rieducazione. A seguito della sentenza della Corte di cassazione che annullava la condanna dei fratelli Greco per l'assassinio del giudice Chinnici, fu presentata al Senato, il 5 giugno 1986, una interrogazione dal senatore Flamigni per conoscere il testo di tutti i provvedimenti emessi dalla prima sezione penale della Cassazione dal 1985 in procedimenti aventi ad oggetto imputazioni di associazione per delinquere, al-

trèsì la composizione della sezione e il parere del procuratore generale. Il presentatore stesso ne spiegava poi le ragioni scrivendo su *Rinascita* del 21 giugno 1986 che « di fronte ad una così gravosa serie di misure che smentiscono le decisioni dei giudici di merito nonostante che il procuratore generale ne abbia chiesto per molte la conferma, i senatori comunisti hanno sentito il dovere di documentarsi per verificare se tutti i provvedimenti sono veramente ineccepibili ».

(52) Rispondendo alla Camera il 21 novembre 1980 ad interpellanze ed interrogazioni sulla vicenda dei petroli e sul caso Pecorelli il Ministro della giustizia Sarti confermava di aver disposto un'inchiesta per accertare i tempi di svolgimento delle indagini. Pur rilevando che essi appartengono alla responsabilità del giudice e che quindi un'inchiesta ispettiva su un ritardo, mentre un processo è in corso, potrebbe configurarsi come ingerenza nella sfera di autonomia e di indipendenza del giudice, precisava che aveva preso tale decisione in presenza di seri e gravi motivi. Nella seduta del 3 marzo 1981 il sottosegretario per la giustizia Spinelli, rispondendo agli atti ispettivi sui procedimenti penali in corso per fatti relativi alla ricostruzione del Belice — in particolare l'interpellanza del deputato Fracchia n. 2-00758 chiedeva quali accertamenti fossero stati condotti per dare giustificazione alla durata dei procedimenti — assicurava che il Ministro avrebbe riferito quanto prima sugli eventuali provvedimenti disciplinari, appena in possesso delle risultanze dell'inchiesta disposta per far luce sui ritardi nella conduzione degli affari penali.

(53) Nella seduta della Camera del 31 maggio 1977 il Ministro della giustizia Bonifacio rispondeva ad interpellanze ed interrogazioni concernenti le posizioni espresse da alcuni magistrati in un convegno di Magistratura democratica svoltosi a Rimini e i conseguenti accertamenti promossi. L'interrogazione del deputato Giacomo Mancini n. 3-00752 diretta a conoscere la valutazione del guardasigilli sulle accuse formulate in sua presenza da diversi magistrati in un convegno sulla lotta agli stupefacenti, veniva posta all'ordine del giorno della seduta del 24 settembre 1985. Il ministro Vassalli, nella X legislatura, il 18 luglio 1988, rispondeva all'interrogazione dell'on. Mellini n. 3-00385 concernente dichiarazioni di alcuni magistrati in ordine al processo Tortora, pubblicate su *Il Secolo XIX*. L'on. Caria con l'interrogazione n. 3-00191 del 21 settembre 1987 chiedeva le valutazioni e quali iniziative intendesse prendere il Ministro a fronte della sempre più frequente concessione di interviste da parte di « magistrati incaricati di indagini istruttorie in procedimenti penali alla stampa e alla televisione, nel cui testo emergono ragguagli compresi nel segreto istruttorio ». L'on. Mellini con l'interpellanza n. 2-00389 del 4 ottobre 1988 chiedeva altresì al guardasigilli quali provvedimenti intendesse promuovere « in relazione alla conferenza stampa tenuta dai giudici togati della corte d'assise di Palermo per "spiegare" la sentenza (del maxi processo) e più in generale sul sistema di manifestazione e specificazione di intendimenti, motivazioni e significati di atti e comportamenti di magistrati, da questi ultimi forniti pubblicamente al di fuori di quanto contenuto negli atti da essi redatti ».

(54) Nella seduta della Camera del 31 maggio 1977 il Ministro della giustizia Bonifacio illustrava le iniziative del governo a seguito del rinvio del processo di Torino alle brigate rosse per l'impossibilità di costituzione del collegio della

corte d'assise, per gli impedimenti dichiarati dalla maggioranza dei giudici popolari, in relazione al clima di tensione in atto. Nella seduta della Camera del 12 ottobre 1987 i ministri dell'interno Fanfani e della giustizia Vassalli rispondevano ad interpellanze ed interrogazioni sulla situazione dell'ordine pubblico e delle strutture giudiziarie in Calabria. Il ministro Vassalli ricordava che nel discorso tenuto in occasione della prima riunione del Consiglio superiore della magistratura dopo la pausa estiva aveva richiamato « la massima attenzione del Consiglio sull'assoluta priorità del compito di copertura dei posti direttivi vacanti ». Il 26 settembre 1988 il ministro Vassalli rispondeva ancora ad interpellanze sullo stato dell'amministrazione della giustizia in Calabria e in Sicilia e, soffermandosi sulla questione della « corretta distribuzione dei magistrati sul territorio, al fine di garantire un adeguamento degli organici alle reali necessità », osservava che si stava avviando a soluzione il problema della costituzione delle preture circondariali di cui al nuovo codice di procedura penale con l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri di un disegno di legge in materia e che era in atto un'ampia ed articolata verifica finalizzata alla predisposizione di un piano di revisione degli organici giudiziari. Nella seduta della Camera dell'8 luglio 1988 il ministro Vassalli rispondendo alle interpellanze ed interrogazioni concernenti gli effetti sull'amministrazione della giustizia di una circolare del presidente della corte di appello di Catania relativa allo svolgimento dell'attività processuale in quel distretto — che si denunciava che ne avesse di fatto determinato il blocco — illustrava le iniziative prese per verificare la funzionalità degli uffici giudiziari ed anche l'esistenza di aspetti suscettibili di valutazione in sede disciplinare. Con l'interpellanza n. 2-00365 del 13 settembre 1988, l'on. Servello chiedeva se vi fossero state « attente e complete valutazioni » in ordine a trasferimenti di alcuni magistrati dal tribunale, dalla pretura e dalla procura di Milano.

(55) Nella seduta della Camera del 31 maggio 1977 il Ministro della giustizia Bonifacio, rispondendo ad interpellanze ed interrogazioni riguardanti l'amministrazione della giustizia, dava conto delle iniziative di ordine legislativo prese dal governo, anche mediante l'adozione di un decreto-legge « su unanime suggerimento del Consiglio superiore della magistratura ». Nella seduta del 18 aprile 1986 il sottosegretario per la giustizia Carpino rispondeva alla interrogazione dell'on. Piro n. 3-01727 che chiedeva « che cosa il Governo intendesse fare per modificare l'istituto della comunicazione giudiziaria ». Nella seduta del 25 luglio 1988 il guardasigilli Vassalli rispondeva ampiamente agli atti ispettivi concernenti gli interventi di carattere legislativo, strumentale ed organizzativo considerati necessari nell'imminenza dell'entrata in vigore della nuova procedura penale, nonché in ordine al processo civile e all'attuazione della legge penitenziaria.

(56) S. BARTOLE, *op. cit.*, 369.

(57) Il Ministro della giustizia Vassalli rispondendo alla Camera l'8 luglio 1988 alla interpellanza dell'on. Nicotra n. 2-00324 che chiedeva, tra l'altro, al guardasigilli « se intendesse tranquillizzare ordini forensi, magistrati e cittadini ribadendo che in una fase delicata per la giustizia quale l'attuale occorre un grande senso di responsabilità piuttosto che una rigida applicazione di norme e

regolamenti», affermava che avrebbe cercato « di stabilire entro quali limiti rivolgendosi al Consiglio superiore della magistratura » avrebbe potuto « agevolare quella comprensione auspicata » dagli interpellanti. Intervenendo presso la Commissione giustizia del Senato, il 4 agosto 1988, sulla situazione degli uffici giudiziari di Palermo, il ministro Vassalli osservava che sebbene la materia lambisse competenze proprie del Consiglio superiore della magistratura e la questione specifica fosse legata a divergenze interne alla magistratura sui metodi di gestione di un ufficio giudiziario, tuttavia « pur essendo questi aspetti non compresi nella cognizione del guardasigilli, e per legge attribuiti al Consiglio superiore della magistratura, interveniva in questa sede anche in considerazione del fatto che istituzionalmente non esistono canali diretti tra l'organo di autogoverno della magistratura e il Parlamento ». Dichiarava che si sarebbe attenuto « alla prassi per cui il Ministro risponde sulla base degli elementi informativi acquisiti tramite i canali di rito e tramite le informazioni fornite, in spirito di collaborazione, dagli uffici in questione..., illustrerà la situazione ed esporrà la sua opinione sulla base degli elementi finora acquisiti » (*Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari del Senato*, 4 agosto 1988).

(⁵⁸) Sentenza della Corte costituzionale (12 dicembre) 23 dicembre 1963, n. 168, in *Giurisprudenza Costituzionale* 1963, 1677 e segg.

(⁵⁹) Legge 24 marzo 1978, n. 195 e successive modificazioni.

(⁶⁰) Sentenza della Corte costituzionale (28 giugno) 18 luglio 1973, n. 142, in *Giurisprudenza Costituzionale* 1973, 1425 e segg.

(⁶¹) Nella seduta della Camera del 26 aprile 1988 veniva confermata l'inammissibilità di due interrogazioni dell'on. Mellini, l'una relativa al contenuto e alle modalità di svolgimento dei corsi istituiti dal Consiglio superiore della magistratura per uditori giudiziari destinati alla Campania, Calabria e Sicilia e l'altra avente ad oggetto una ricognizione in Calabria del comitato antimafia del Consiglio. Ugualmente veniva dichiarata inammissibile un'interpellanza dell'on. Fumagalli Carulli — che peraltro intervenendo per richiamo al regolamento nella seduta del 7 aprile 1988 ne dava lettura, affermando in conclusione di rifiutarsi « di pensare che il Consiglio superiore della magistratura sia un organo fuori della sindacabilità del Parlamento » — per sapere se rispondesse al vero, e in tal caso in base a quali criteri, che il CSM avesse nominato l'on. Abdon Alinovi docente ad un corso per uditori giudiziari destinati alle zone colpite dal fenomeno mafioso, se i criteri seguiti dal Consiglio fossero compatibili con la collocazione istituzionale del CSM, e quali linee di indirizzo il governo intendesse seguire per evitare ogni sospetto di politicizzazione del Consiglio. Nella medesima seduta del 7 aprile 1988 anche l'on. Mellini era intervenuto per sottolineare i motivi per i quali aveva presentato i due atti ispettivi e quindi l'on. Maceratini a sostegno delle ragioni espresse dai presentatori dei documenti in favore dell'ammissibilità degli stessi. Con una interrogazione presentata l'11 novembre 1988 (n. 4-09627) l'onorevole Fumagalli-Carulli, dopo aver rilevato che « non risultano depositate più di 70 sentenze disciplinari » e che « tale ritardo pregiudica gravemente la certezza delle situazioni giuridiche in generale ed in particolare dello status del magistrato e impedisce al Ministro di grazia e giustizia, oltre che al sin-

golo magistrato, di esercitare il suo potere di impugnazione dei provvedimenti « disciplinari », chiede di conoscere le iniziative che il ministro ritenga di assumere al riguardo.

(62) Il riferimento alla « sconvenienza » è di antica origine, essendo stato introdotto nel regolamento della Camera nel 1900, ma scrive U. GALEOTTI, (*op. cit.*, 349) ancor prima che « venisse concessa al presidente la facoltà di non leggere interrogazioni dettate in termini sconvenienti, tale facoltà gli derivava ed gli attingeva dalla disposizione generale dell'art. 33 » (« degli scritti anonimi e sconvenienti non si dà lettura »). Non è comunque facile chiarire che cosa debba intendersi per frase sconveniente, infatti, dal significato che si attribuisce all'espressione dipende l'ampiezza dell'intervento del Presidente per negare l'accettazione di interrogazioni e interpellanze. La circolare del Presidente della Camera Pertini del 22 novembre 1968 sottolinea che « frasi sconvenienti » devono intendersi « le espressioni da cui derivi violazione dell'ordine costituzionale e regolamentare ». G. AMATO (*op. cit.*, 99) ricorda che appellandosi alla norma in questione sono stati dichiarati improponibili atti ispettivi per motivi di legittimità a fronte della « scorrettezza riflessa da quella della risposta che si chiede », e sottolinea che « una simile estensione, per quanto esorbitante senz'altro dalla *ratio* iniziale, è in ogni caso ammissibile ». Pur senza arrivare ad una accezione così ampia da comprendere nella obiezione di sconvenienza l'esplicitazione del potere presidenziale, sembra però che si possa considerare sconveniente ogni affermazione che lede il prestigio della Camera e dei suoi componenti. Nella seduta del Senato del 31 gennaio 1967 il Vicepresidente Zelioli Lanzini intervenendo in relazione alle critiche espresse per la pubblicazione di un'interrogazione del sen. Messeri, poi posta all'ordine del giorno di quella seduta, affermava che in considerazione della particolare asprezza delle espressioni usate, acri e violente, che si concretavano in giudizi sull'operato di un ministro, del segretario generale del Ministero degli esteri e del servizio informazioni difesa, la Presidenza aveva « esercitato ogni possibile azione per indurre il presentatore a mitigare il tono dell'interrogazione » ed « essendosi questo rifiutato di modificare il testo » l'aveva accettata per non creare « un pericoloso precedente per la libertà di espressione politica in Parlamento », essendo « il giudizio sulla sconvenienza delle parole assai arduo e opinabile ». Nella seduta della Camera del 13 novembre 1986 l'on. Pochetti prendendo la parola dopo l'approvazione del processo verbale e protestando per la decisione del Presidente di ritenere inammissibile una interrogazione dell'on. Nicolini concernente il viaggio del Presidente del Consiglio Craxi in Cina, ne leggeva il testo. L'interrogazione in questione, che era peraltro già a conoscenza dei mezzi di informazione che ne riportavano ampi stralci, era stata ritenuta inammissibile — come sottolineava il Vicepresidente Lattanzio — non per la sostanza, in quanto sullo stesso argomento ne erano state presentate e pubblicate altre, ma per la forma, ai sensi delle norme regolamentari, in particolare dell'art. 89. Essa conteneva infatti una serie di affermazioni in tono ironico, più che delle domande, tra l'altro, si chiedeva se il Presidente del Consiglio non avesse « notato tra gli ospiti cinesi un sia pur celato perdurante risentimento per le recenti dichiarazioni del principe Filippo di Edimburgo sull'amenità di Pechino, e sul rischio che un troppo prolungato soggiorno in Cina possa far venire gli occhi a mandorla »..., « quale sia la misteriosa (ma non troppo) profezia di Sai

Baba sulla staffetta di marzo». In una successiva seduta, il 29 gennaio 1987, il Presidente Iotti rispondendo all'on. Berselli che protestava per l'inammissibilità di una sua interrogazione — che peraltro intervenendo per richiamo al regolamento leggeva ed in cui, in particolare, dopo la domanda al Ministro dei trasporti se fosse al corrente che il presidente dell'ente ferrovie dello Stato stesse distribuendo, soprattutto tra gli amici di corrente, orologi da polso con la dicitura ferrovie dello Stato sul quadrante, chiedeva se servissero «soltanto a sincronizzare i tempi di percorrenza dei treni con quello di qualche "corrente" della democrazia cristiana» — affermava che l'intervento del Presidente ai sensi dell'articolo 89 «voleva semplicemente evitare che in un documento parlamentare venissero usate frasi sconvenienti, nello spirito delle norme regolamentari». Nella seduta del 5 febbraio 1987 l'on. Berselli prendeva nuovamente la parola per sottolineare che anche in una diversa formulazione in cui era stata eliminata la frase oggetto dei rilievi, l'interrogazione in questione non era stata annunciata e pubblicata. Il nuovo testo non poteva però essere ritenuto ammissibile in quanto nelle premesse faceva riferimento alla precedente decisione di inammissibilità e in termini tali che, precisava il Vicepresidente Lattanzio, solo con l'eliminazione di quanto poteva suonare «polemica con il Presidente della Camera, non riferendosi al governo», sarebbe stato possibile superare le nuove ragioni che ne impedivano la pubblicazione. Osservava l'on. Lattanzio che non si può «cogliere l'occasione di un'interrogazione rivolta al governo per polemizzare con il Presidente della Camera, che esercita un suo potere-dovere di natura regolamentare nel dichiarare l'ammissibilità degli atti del sindacato ispettivo». Accogliendo l'on. Berselli l'invito del Presidente, l'interrogazione veniva poi stampata.

(⁶³) Alla richiesta dell'on. Pazzaglia, nella seduta del 7 novembre 1986, che venisse cancellata dagli atti parlamentari quella parte dell'interrogazione dell'on. Benedikter n. 4-18142, del 5 novembre 1986, relativa al monumento alla Vittoria di Bolzano («notoriamente una continua offesa per tutti i sud tirolesi di lingua tedesca e ladina, ma anche per tutti i cittadini italiani democratici e antifascisti»), che considerava di vilipendio alla nazione, il Vicepresidente Biasini rispondeva che si trattava «di un giudizio storico politico ed anche morale di cui l'estensore del documento ispettivo si assume pienamente la responsabilità».

(⁶⁴) Nella seduta della Camera del 19 dicembre 1973 al deputato Cavaliere che protestava per l'inammissibilità di una sua interrogazione concernente minacce ad un giudice della Corte costituzionale, il Vicepresidente Lucifredi ricordava «la condizione di autonomia della Corte costituzionale che va rispettata dagli altri organi costituzionali».

(⁶⁵) In tal senso si esprimeva il Presidente della Camera il 9 luglio 1981, in risposta ai deputati Mellini e De Cataldo che nella seduta precedente avevano espresso riserve in ordine alla dichiarazione di non ammissibilità nei confronti di una interrogazione da loro presentata. Nella seduta della Camera del 13 settembre 1977, comunque, al rilievo dell'on. Bonino che l'avvenuta presentazione di un atto ispettivo dovesse verificarsi quando «viene depositato presso i competenti uffici», momento diverso quindi dal giorno della pubblicazione, il Presidente Ingrao rispondeva che il momento della presentazione formale del documento «coin-

cide con quello dell'annuncio alla Camera e della connessa pubblicazione. Questa è infatti la strada che può consentire anche un esame di ammissibilità da parte del Presidente della Camera, che offre una certezza di diritto; al Presidente spetta poi informare l'Assemblea e il governo. In mancanza di tali requisiti formali — requisiti posti a tutela dei diritti dell'Assemblea e del governo — nessun documento ispettivo può essere comunque inserito all'ordine del giorno e svolto ».

(66) Nella seduta della Camera del 19 aprile 1982 il Vicepresidente Fortuna comunicava all'Assemblea la decisione della Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio di restituire al Ministro della giustizia il fascicolo concernente la domanda di autorizzazione a procedere contro il deputato Falco Accame per aver questi diffuso brani di interrogazioni presentate. La Giunta considerava assolutamente lecita la pubblicazione di un'interrogazione e sottolineava che si trattava di un caso di insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, dal quale discende l'assoluta non perseguibilità da riconoscersi in ogni tempo ed a prescindere dalla permanenza o meno nella carica del parlamentare. Il 29 febbraio 1988 sono state presentate due interpellanze, l'una dell'on. Labriola n. 2-00220 e l'altra dell'on. Pazzaglia n. 2-00221 per sapere le valutazioni e le iniziative del governo in relazione ad una comunicazione giudiziaria inviata all'on. Tassi in ordine ad un procedimento penale collegato alla presentazione di un'interrogazione (n. 4-10199 del 4 luglio 1985) e per il quale non risultava essere stata richiesta autorizzazione a procedere. L'on. Labriola, nella seduta del 3 marzo 1988, oltre a sollecitare la risposta, chiedeva al Presidente della Camera di intervenire: « perché la questione non riguarda solo il rapporto con il governo, bensì la Camera nel suo insieme ». Alle interpellanze rispondeva il Ministro della giustizia Vassalli il 26 settembre 1988. Osservava che il magistrato aveva « agito in ottemperanza ad una vecchia circolare del ministero di grazia e giustizia, risalente al 26 novembre 1961, con la quale si raccomandava di dare informativa, ai deputati denunciati, di procedimenti penali da instaurare nei loro confronti, prima ancora di chiedere al Parlamento l'autorizzazione a procedere. Il pretore, dopo tale incombenza, aveva disposto l'archiviazione degli atti relativi alla denuncia contro l'onorevole Tassi, dichiarando l'impromuovibilità dell'azione penale ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione ». Gli interpellanti nella replica sottolineavano la gravità dell'episodio che rilevava, a loro avviso, il tentativo, attraverso la denuncia penale, di impedire l'esercizio del sindacato ispettivo da parte di un parlamentare. Occorre ricordare che nella seduta del 1° febbraio 1989 l'Assemblea approvava la proposta di rinvio alla Giunta della domanda di autorizzazione a procedere in giudizio contro l'on. Tassi per aver questi pronunciato, nel corso di un intervento svolto quale consigliere comunale, frasi ritenute diffamatorie, che riproponevano però opinioni già espresse dal parlamentare in atti di sindacato ispettivo. In tal modo si demandava alla Giunta, che aveva già ritenuto che il caso in esame dovesse considerarsi rientrante nella fattispecie prevista dal primo comma dell'articolo 68 della Costituzione, un ulteriore approfondimento della questione ai fini della definizione della procedura da seguire, tenuto conto anche della sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale n. 1150 del 1988 in ordine al conflitto di attribuzione sollevato dalla

corte di appello di Roma in riferimento ad una deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica.

(⁶⁷) L'articolo 132, secondo comma, così recitava: « quando una mozione, un'interpellanza o una interrogazione sia iscritta all'ordine del giorno da due mesi (non compresi i periodi di vacanze) e non si sia determinata una ulteriore epoca per il suo svolgimento, si intende decaduta e viene cancellata dall'ordine del giorno ».

(⁶⁸) L'articolo 135-*bis* è stato introdotto nel Regolamento della Camera il 22 ottobre 1983.

(⁶⁹) L'on. Pannella il 14 novembre 1984 in sede di dichiarazioni di voto sulle mozioni concernenti la relazione del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e di sicurezza relativa al caso Cirillo, chiedeva la ripresa televisiva per lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata. Nella seduta pomeridiana del 2 ottobre 1985 l'on. Rutelli, al termine dello svolgimento delle interrogazioni, osservava che il mancato rispetto dei termini di tempo aveva impedito che il dibattito sulle ultime fosse ripreso dalla televisione. Nella seduta del 22 ottobre 1986, l'on. Baghino lamentava che dichiarazioni rilevanti come quelle in conclusione rese dal Ministro dell'ambiente De Lorenzo non fossero state teletrasmesse.

(⁷⁰) In particolare le proposte di modificazione al Regolamento degli onorevoli Bassanini ed altri (doc. II, n. 8), che riprende una proposta che già nella IX legislatura un comitato ristretto della Giunta per il regolamento aveva elaborato, e Lo Porto (doc. II, n. 13).

Carmela De Caro

La razionalizzazione normativa: esperienze e riflessioni in Europa e in Italia

1 - L'affollamento delle leggi nello Stato sociale; 2 - In Europa: le tecniche della « legistica »; 3 - ... e il riordino dell'esistente; 4 - In Italia: l'avvio della riflessione ufficiale; 5 - Le prime attuazioni: il « teorema dei piccoli progressi », dalla pubblicazione al *drafting* formale; 6 - Alcuni risultati: a) il « *drafting* sostanziale » e b) l'ingresso dell'« efficienza e della produttività » nel linguaggio del legislatore; 7 - I primi risultati sul riordino dell'esistente: la delegificazione e l'Ufficio centrale per il coordinamento nella legge n. 400 del 1988.

Premessa

Si sente parlare sempre più spesso di « crisi della legge » e di crisi di identità del Parlamento produttore di leggi. Già questo termine « produttore » entrato nel lessico corrente della saggistica, della cronaca, del parlare della gente è una precisa indicazione di quanto profonde siano le trasformazioni in corso e di quanto una visione efficientistica e strumentale stia prevalendo nel linguaggio e forse nella coscienza sociale.

Sicché, a nove anni dall'ingresso nella burocrazia della Camera dei deputati, in occasione di una verifica di professionalità, il tema della razionalizzazione normativa mi è sembrato centrale per una riflessione che investa l'istituzione in cui si opera e il ruolo che si svolge nel proprio lavoro. Ed è un tema di difesa perché la ragione si invoca di solito contro il disordine. Ma anche di attacco perché sviluppa la riflessione e l'impegno.

Erano varie le possibili vie per affrontare un tema così importante. Ma proprio perché di razionalizzazione si tratta mi è sembrato necessario privilegiare una prospettiva che chiarisse un contesto nella sua

complessità e nella sua dinamicità: perché sull'« affollamento » delle leggi, che lo Stato sociale ha prodotto in tutte le democrazie occidentali, si è avviato un processo di riflessione che è opportuno ripercorrere.

Questo processo ha interessato i paesi europei e ha prodotto due tipi di risposte: da un lato, la risposta delle tecniche legislative con la razionalizzazione del procedimento legislativo e l'attenzione alle « forme » del legiferare, dall'altro, la risposta del riordino normativo, della « solidità » sistematica a cui ancorare il processo accelerato, a volte convulso, della società.

Questo processo ha interessato anche l'Italia, seppure con alcuni anni di ritardo, e ha prodotto riflessioni ed elaborazioni importanti che mi è sembrato però opportuno ricordare e riesaminare per cogliere il filo sottile ma unitario degli esiti contro il vezzo di qualsiasi liquidatori, abituati « a buttare il bambino con l'acqua sporca ».

Perché esiti ci sono stati: riforme in corso, già evidenti nei loro effetti o sviluppi nell'attenzione alla « tecnica » della legislazione, in cui tutti sono chiamati a fare la propria parte; riforme appena definite e che nel futuro prossimo produrranno i loro effetti.

Delineato questo contesto e ricostruito questo percorso rimane aperto il tema degli apparati parlamentari, della loro funzione in un ambito che vive la tensione della razionalizzazione.

Forse doveva essere questo il taglio da privilegiare in una verifica di professionalità: ma gli oggettivi limiti di spazio di una tesina mi hanno portato a « trascurare » tale aspetto, peraltro, vissuto nel quotidiano del lavoro di questi anni presso il Servizio studi. Il Servizio studi, una delle strutture di documentazione della Camera dei deputati, ha finalizzato la sua attività di assistenza al lavoro delle commissioni parlamentari, prevalentemente, nel senso della ricostruzione dei contesti di riferimento delle decisioni politiche, dei quadri normativi dell'esistente in sintesi immediatamente utilizzabili (le schede sui decreti-legge, le schede sul disegno di legge della finanziaria, le schede nei dossier provvedimento). È già avviata, infatti, la riflessione di fondo che ha portato la burocrazia parlamentare a rispondere alla richiesta politica di condizioni che consentono di essere partecipi della sfida della « razionalizzazione ». E allora l'attenzione al contesto e la ricostruzione, anche se meramente esemplificativa, del percorso già avviato mi è sembrata la premessa necessaria su cui basare l'approfondimento sul-

le conseguenze organizzative per l'amministrazione della Camera, che, se la commissione lo ritiene, potrebbero essere affrontate in sede di discussione della tesina.

1 - *L'affollamento delle leggi nello Stato sociale*

Non si può certo parlare di « caso italiano » a proposito dell'ampia riflessione sulle fonti normative che ha interessato negli ultimi decenni tutte le democrazie europee e che ha segnato la trasformazione dello Stato liberale in Stato sociale. Le funzioni di « protezione e repressione » rappresentano, ormai solo una parte dei compiti dello Stato, quella precettiva, a cui corrisponde lo schema normativo tradizionale di una regola di condotta composta di un comando e di una sanzione. Il nuovo Stato sociale (Welfare State, Etat providence, Sozialstaat), ideologicamente teso a garantire la giustizia sostanziale, interviene nell'economia, nella società, nella vita stessa degli individui con una legislazione « promozionale » che prescrive programmi, che riconosce diritti sociali per la cui attuazione è richiesto un intervento attivo, spesso protratto nel tempo. Le leggi indicano finalità e principi lasciando poi la specificazione a normative subordinate, a decisioni di comitati di ministri, di autorità regionali o locali e di enti di nuova istituzione. Lo schema normativo si arricchisce di « sanzioni positive », di « oneri condizionanti un comportamento » come già quindici anni fa teorizzava Norberto Bobbio. Si passa insomma, nella efficace sintesi di Romano Bettini, « da un tipo di diritto restitutivo-commutativo a un tipo di diritto distributivo-amministrativo, da un tipo di legislazione per principi, codificazione, norme di relazione ad un tipo di legislazione per diritto amministrativo, programmi, norme a tempo e norme di azione ». (BETTINI, « Efficienza degli apparati pubblici come efficacia delle norme » in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1982, p. 233) ⁽¹⁾.

La conseguenza più evidente è la « giuridificazione » massima dei rapporti tra organizzazione pubblica e soggetti individuali: alla radicale trasformazione del diritto privato con la funzionalizzazione/pubblicizzazione dell'autonomia privata nei suoi istituti di base, la proprietà e il contratto, corrisponde la radicale trasformazione degli equilibri costituzionali classici. È il passaggio dallo stato liberale monoclasse allo stato pluriclasse contemporaneo, da un sistema monocentrico a un sistema policentrico.

Lo stato sociale, che con la sua legislazione tende a distribuire risorse o meglio a predisporre schemi distributivi, determina una espansione illimitata della produzione normativa il cui esito è « l'iperregolamentazione », « l'inflazione normativa », « *overload* », « l'inquinamento giuridico », « la giungla legislativa ». E si potrebbe continuare con le colorite immagini della dottrina per descrivere un sistema istituzionale sovraccarico di compiti e soggetti individuali sovraccarichi di regole.

I corollari di questo « sovraccarico normativo » sono noti e riguardano la « qualità » delle leggi. Le clausole generali, le formulazioni aperte, i criteri finalistici usati dal legislatore comportano una delega normativa all'interprete, la « volatilità » della legislazione, il mutamento rapido della stessa, un suo elevato tasso di contraddittorietà. D'altro canto la necessità di dare risposte alle crescenti domande di regolamentazione della società, o meglio della varietà dei gruppi organizzati, che rappresentano la quotidianità di uno stato sociale ormai trasformato in stato neocorporativo, frammentano la legislazione e provocano spinte, contropunte, rincorse che provocano un'ingovernabilità crescente. Il peso sugli apparati amministrativi, inadeguati a sostenere questo insieme di richieste, provoca la mancanza di efficacia legislativa e il « discredito » di una legislazione confusa, ambigua, oscura.

I giudizi sono differenti: si lamenta la degenerazione dei meccanismi costituzionali dello stato di diritto (Forsthorff); si esalta la *justice normative-technocratique* rispetto alla *justice légaliste-libérale* (Ost); si rilevano l'espansione della democrazia nei sistemi politici contemporanei con le risposte legislative ai nuovi interessi e ai nuovi bisogni (Friedman); si sottolinea l'individualizzazione della norma giuridica (Habermas) e la « materializzazione » della norma nel senso della sua finalizzazione ad effetti compensativi e distributivi (Teubner, Luhman).

Un dibattito complesso, che si è richiamato per sintetici cenni solo per delineare il contesto nel quale si è sviluppata sempre più pressante la esigenza della « razionalizzazione normativa », come possibile risposta « tecnica » che, accanto a quelle di politica istituzionale, contribuisca a risolvere il problema di fondo della crisi di identità che i parlamenti delle democrazie industrializzate e la legge stanno vivendo.

La complessità normativa, che deriva dalla quantità e dalla qualità del tipo di legislazione cui prima si è accennato, è, infatti, solo una

faccia della riflessione più generale sulle disarticolazioni del sistema normativo e sulla necessità del coordinamento che questa impone.

Le cause di questa disarticolazione sono note. Esse derivano:

a) dall'ampliamento dei centri istituzionali di produzione normativa che « affollano » ogni sistema giuridico per il riferimento da un lato ai livelli delle autonomie, dall'altro a quello comunitario e internazionale;

b) dall'evoluzione in senso neocorporativo dello stato sociale che, in particolare in Italia, ha portato ad una sostituzione tendenziale della legge con la contrattazione — sostituzione, tuttavia, non definitiva della legge nel campo riservato alla contrattazione — sicché i due linguaggi si fondono e si correlano;

c) dai rapporti esistenti nei vari sistemi tra Parlamento e governo nella distribuzione delle competenze normative e più in generale dalla condizione del governo in Parlamento.

Per questo aspetto il « caso italiano » ha una sua peculiarità specifica. Le degenerazioni del sistema sono note: il fenomeno delle legghine, le lentezze delle procedure decisionali parlamentari, l'uso-abuso della decretazione d'urgenza, cui si coniuga una forte capacità emendativa del Parlamento che riguarda in generale ogni iniziativa legislativa di governo, determina una qualità estremamente analitica della legislazione. Si è così aperto un ripensamento della « politica delle fonti » che ha trovato una sua prima sistemazione normativa nella recente legge 23 agosto 1988, n. 400, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio. Ma il ripensamento riguarda anche il tema della garanzia della capacità di scelta e decisione del governo in Parlamento, correlato ad un altrettanto garantito *status* dell'opposizione.

Lasciando sullo sfondo la complessità del contesto, è interessante sottolineare come il tema della razionalizzazione legislativa sia stato oggetto di attenzione negli ultimi decenni in quasi tutti i paesi e secondo due prospettive di fondo:

— la razionalizzazione da garantire con specifiche « tecniche » durante il processo legislativo, considerando particolarmente rilevanti a questo fine il momento della progettazione legislativa, la semplicità e chiarezza del linguaggio legislativo, specie nelle leggi di modifica, da realizzare anche nella fase della pubblicazione delle leggi;

— il riordino della legislazione esistente attraverso metodi di codificazione, consolidamento, revisione o formazione di testi unici. In questa prospettiva l'ulteriore livello di intervento è quello relativo alla semplificazione e snellimento dei procedimenti amministrativi: è la risposta della *deregulation* ai problemi dello stato sociale.

L'analisi comparata delle esperienze straniere, in questo campo molto ricca, è estremamente stimolante perché dimostra l'intreccio delle prospettive. Così le diverse proposte, pur derivanti dai vari sistemi normativi di riferimento e dalle tradizioni giuridiche collegate, rappresentano utili modelli di riferimento per il dibattito che si è sviluppato in Italia nell'ultimo decennio.

2 - In Europa: le tecniche della "legistica"...

Durante gli anni settanta in Svizzera, Austria e Repubblica federale tedesca vengono emanate da parte del governo le direttive di « legistica » che tentano la via della razionalizzazione, anche per il trattamento informatico delle leggi, attraverso l'uso di regole che garantiscano una corretta elaborazione dei testi normativi. Un primo bilancio sulla loro efficacia si ritrova in un lucido passo di Shaffer: « Le direttive legislative sono sicuramente un giornaliero strumento di lavoro del 'legista' per le leggi minori e le novelle, ma da un punto di vista di tecnica della legislazione si sente la mancanza totale di una guida per le maggiori opere legislative (nessuna indicazione per la struttura e la sistematica di leggi di più ampie dimensioni o di intere codificazioni, sul modo di strutturare le parti generali e sul loro valore ecc.), cosicché non emerge nessun concetto generale per la redazione delle leggi. Oltre a ciò le direttive legislative contengono essenzialmente solo indicazioni sulla struttura e la qualità del prodotto del procedimento legislativo: ma tengono poco presente il carattere processuale dell'attività legislativa... Quanto finora detto non deve però sminuire il valore delle direttive legislative. Al contrario il loro valore pratico non è valutato in modo sufficiente. Da quindici anni fanno parte degli strumenti di lavoro quotidiano del 'legista' nella sua attività di redazione di progetti e pareri, e hanno svolto bene la loro parte. Le notazioni critiche devono servire a determinare il valore delle direttive e a mostrare quanto — astrazione fatta dalla pur apprezzabile *routine* amministrativa — siano

ancora lontane da una tecnica legislativa teoricamente fondata » (in *L'educazione giuridica*, V, « Modelli di legislatore e scienza della legislazione », III, « La discussione contemporanea », Padova, 1987, p. 92).

Il giudizio di Shaffer è verificabile attraverso l'esame dei contenuti delle direttive: è vero, esse sembrano limitarsi alla semplificazione del linguaggio legislativo, alla predisposizione di modelli tipo per la redazione degli atti emanati dagli organi legislativi ed esecutivi in modo da garantirne l'omogeneità di formazione e di citazione, con particolare attenzione al titolo, alla tecnica dei rinvii, alla modifica delle norme, alla pubblicazione. Sono vietate abrogazioni non testuali o clausole di tipo generico con cui si abrogano norme incompatibili.

Ma, accanto a questi aspetti formali, le direttive cominciano a considerare il ruolo del legislatore in una società complessa come quella contemporanea e, a questo fine, tentano una procedimentalizzazione anche della fase progettuale dell'iniziativa in modo da assicurare una adeguata ponderazione degli interessi in gioco, in un procedimento che garantisca trasparenza e partecipazione del pluralismo istituzionale e sociale. Ad esempio, nel Regolamento interno dei ministeri federali della RFT del 1976 non solo è garantita la partecipazione dei ministri interessati durante il lavoro preparatorio di un progetto di legge (assegnando il compito di garante della correttezza giuridico-formale degli schemi al Ministro della giustizia, cui compete anche, insieme al Ministro dell'interno, la valutazione preliminare della loro costituzionalità), ma è anche assicurata l'informazione su tali lavori ai rappresentanti degli « ambienti competenti » o delle associazioni interessate, (la cui attività sia estesa a tutto l'ambito federale), alle associazioni di comuni, ai ministeri regionali, (i cui interessi siano coinvolti dalla progettazione) ai gruppi parlamentari e ai deputati del Bundestag. Lo scopo è di fornire ulteriori elementi di conoscenza al governo attraverso i pareri che tutti questi soggetti possono presentare e di evitare che il progetto governativo sia preparato nel chiuso degli uffici ministeriali.

La tendenza a rendere trasparente il processo decisionale si ritrova nella cura particolare che sia il Regolamento della RFT che le direttive austriache del 1979 dedicano alla relazione che deve accompagnare il progetto di legge governativo. In particolare, nel sistema tedesco, la relazione deve essere « istruttiva »: deve indicare i prevedibili costi della esecuzione della legge e le relative coperture in

bilancio, gli eventuali effetti sul livello dei prezzi e sui consumatori, gli eventuali effetti sull'ambiente. Deve inoltre indicare le possibili proposte alternative per l'attuazione degli obiettivi del progetto di legge presentate dal Bundesrat o da parlamentari del Bundestag e, in caso di proposta di modifica di altre leggi, il testo o il contenuto essenziale delle disposizioni in vigore. Al progetto di legge è premesso un sommario, possibilmente non più di una pagina, suddiviso in questo modo: *a)* obiettivo, *b)* soluzione, *c)* alternative, *d)* costi. Tale sommario rappresenta uno strumento di informazione rapida, molto positivo per il parlamentare.

Infine una particolare attenzione è dedicata alle leggi di modifica: per quel che riguarda il loro titolo e per le modalità previste per la pubblicazione ufficiale delle nuove modifiche. Escluse formule del tipo « Leggi di modifica e integrazione... » il titolo è così definito: « Prima legge di modifica della legge... », oppure « Seconda legge di modifica ecc. »: in questo modo la catena normativa delle modifiche può essere seguita nel suo sviluppo; inoltre cambiamenti troppo ravvicinati nel tempo, evidenziati dall'uso del numero ordinale potrebbero comportare un ripensamento sulla validità della stessa normativa. Quanto alla pubblicazione delle leggi di modifica, stabilito il principio che tali leggi debbano essere comprensibili di per se stesse, si prevede nel caso di modifiche molto ampie, l'integrale sostituzione della legge o una redazione coordinata della vecchia e della nuova legge e anche la pubblicazione (con valore dichiarativo) nella *Bundesgesetzblatt* del nuovo testo della legge codificata.

Il gusto per la « legistica » ha superato le frontiere tedesche. È significativo che, pur esistendo da anni prassi di formulari e regole ufficiose, queste abbiano assunto durante gli anni '80 la forma di pubblicazioni ufficiali come circolari e direttive sulla tecnica legislativa in Belgio (1982), nei Paesi Bassi (1984), in Francia (1985-1986); anche la Cee ha adottato regole di tecnica legislativa per la Commissione (1985). Ed è interessante che in paesi in cui la tradizione dei codici è forte, come la Francia, si sia sentito il bisogno di « raccogliere in un documento unitario destinato a tutti i funzionari le principali regole da seguire nella elaborazione e redazione delle leggi, per migliorare la qualità giuridica dei testi e facilitarne una prima comprensione da parte degli amministratori » (dalla introduzione alla circolare del 1985).

Le circolari ripetono lo schema delle direttive dei paesi dell'area tedesca: ad esempio, in Francia, è da rilevare l'attenzione della circolare per la pubblicità non solo delle fonti normative ma anche di momenti tradizionalmente non ufficiali per l'esterno, come le relazioni che accompagnano le proposte di legge e i progetti di regolamento. Si prevede infatti che per le leggi che comportano modifiche importanti della disciplina dei diritti possa essere pubblicata nel *Journal officiel* anche la relazione per consentire una informazione precisa sugli obiettivi che si vogliono raggiungere, sulle misure adottate, sulle condizioni che consentono di godere di tali misure (punto 1.1.2 della circolare). Ancora: per quel che riguarda la pubblicità degli atti amministrativi, richiamata la legge del 1978 n. 753 che prevede la pubblicazione regolare di direttive, istruzioni, circolari, note e risposte ministeriali che comportino una interpretazione del diritto o una descrizione di procedure amministrative e la segnalazione di documenti amministrativi in un Bollettino ufficiale dei vari ministeri, viene specificato che la pubblicazione su questi bollettini non è sufficiente e che i testi relativi possono considerarsi in vigore per le persone diverse dai dipendenti dei ministeri, solo se pubblicati nel *Journal officiel* (punto 7.1 della circolare).

I due esempi dimostrano come siano numerosi i temi che circolano nella « legistica ». La razionalizzazione normativa apre spazi ulteriori rispetto alla « qualità » delle leggi: sono i temi della trasparenza decisionale e più a monte quelli del coordinamento legislativo e del coordinamento dell'attività amministrativa a premere. Ed è significativo che siano i governi di quasi tutte le democrazie industrializzate ad assumere tali iniziative.

Una riprova della insufficienza della tecnica legislativa a garantire la qualità della legislazione viene dall'esperienza inglese: è da oltre un secolo, specificamente dal 1869, che in questo paese opera il Parliamentary Counsel, un ufficio governativo formato da giuristi scelti, che ha il compito di redigere in forma giuridicamente appropriata i testi di legge; è dal 1875 che un Select Committee della Camera dei Comuni ha formulato una serie di proposte di tecnica legislativa: dalla necessità di *explanatory memoranda* a « corredo » dei progetti di legge ad un preambolo alla legge che definisca i principali termini usati dalle leggi, alla inclusione di clausole tipo — *model clauses* — nelle inizia-

tive dei deputati, alla definizione di regole precise sull'interpretazione delle leggi (*statutes*), alla redazione da parte del Parliamentary Counsel anche degli emendamenti introdotti durante l'*iter* di approvazione di un progetto di legge. Tali proposte sono state per la maggior parte accolte nella prassi e per quel che riguarda le regole sull'interpretazione sanzionate nell'Interpretation Act del 1889. E, tuttavia, dopo la seconda guerra mondiale, il dibattito sulle carenze della legislazione si è sviluppato sempre più ampio fino a trovare nel 1975 una qualificata espressione nel Renton Report, la relazione finale di una Commissione nominata nel 1973 per studiare come garantire una maggiore semplicità e chiarezza delle leggi approvate dal Parlamento. Ed è veramente singolare, visto dal continente, che il rapporto segnali una serie di carenze — dalla grande quantità delle leggi, al linguaggio oscuro e complesso, dalla eccessiva minuziosità alla illogicità interna della struttura della norma, alla sistemazione cronologica delle leggi e delle modifiche che provocano confusione e incertezza giuridica — additando a modello di chiarezza normativa il sistema delle fonti di *civil law*. Certo non è questa la sede per trattare le caratteristiche di analiticità ed esemplificabilità tipiche della legge inglese derivanti dalla complessità dei rapporti tra i due ordini di fonti (Common Law e Statute Law) e fra giudice e legislatore, tipica di quell'ordinamento. Quello che si vuole segnalare continuando nella tecnica dei *flash* sui vari sistemi, è che molti dei suggerimenti del Renton Report ricalcano la logica della legistica continentale. Di converso, altrettanto interessanti ed ugualmente riferibili ad un ordinamento di tipo continentale, risultano alcune tecniche legislative inglesi ad esempio in merito alle leggi di modifica. In questo campo la legislazione inglese ha già sperimentato un felice modello che garantisce la sicurezza nelle catene normative che dalle modifiche derivano: infatti spesso agli Acts del Parlamento è allegata un'appendice (la *schedule of repeals*) che ha la funzione di abrogare espressamente taluni atti, eliminando così almeno in parte le ambiguità. Nel Renton Report si ritiene opportuno integrare questa appendice con la tecnica della *Keeling Schedule* in base alla quale, in allegato al testo della nuova legge, sono riprodotte tutte le disposizioni legislative da questa modificate o abrogate.

3 - ... e il riordino dell'esistente

La scomparsa delle regole generali ed il frammentarsi dell'intervento statale nel sociale hanno il riflesso più immediato nella perdita di uniformità e sistematicità dell'ordinamento giuridico: si ripropongono oggi con forza le condizioni che determinarono la reazione del mondo borghese contro il sistema feudale, caratterizzato dal particolarismo giuridico, e produssero la codificazione del diritto privato nell'ottocento. « Alla incertezza si contrappone un bisogno di *certezza*, alla frammentazione un'esigenza di *semplificazione delle norme* (riduzione del numero e leggibilità del contenuto); al particolarismo una ricerca di uniformità del trattamento. Queste tre domande possono sintetizzarsi in un'esigenza che può chiamarsi di *sistematica*. Si assiste in definitiva al rilancio della "vecchia tematica della codificazione" » (AZZARITI, Codificazione e sistema giuridico in *Politica del diritto*, 1982, p. 543).

Queste riflessioni degli anni '80 di un civilista italiano, nell'ambito di un dibattito che ha interessato, come si vedrà, anche la dottrina italiana, riassumono la tendenza che dagli anni '50 si è sviluppata in molti paesi europei: quella di affrontare la realtà del peso normativo del passato (per i secoli di storia nella vita degli stati) cui si aggiunge un presente complesso e difficilmente governabile.

Le vie seguite sono state diverse. Una riflessione articolata, in Inghilterra, fra *consolidation*, *codification* e *revision*, una tradizione ormai permanente di *codification* per settori in Francia; una *Bereinigung* nella RFT e, soprattutto la via della legislazione sul procedimento amministrativo, cui sta facendo seguito il riordino delle procedure amministrative previste dalle leggi di settore: tutti elementi che è opportuno sinteticamente ricordare per l'influenza che stanno avendo nell'esperienza italiana.

Inghilterra: Il dibattito già avviato dalla seconda metà dell'ottocento sulla *law reform* si è sviluppato subito dopo la seconda guerra mondiale. L'obiettivo era più ambizioso di quello di migliorare la tecnica della legislazione; si tendeva ad un programma di *codification* del diritto inglese, programma diretto da un istituendo Ministero della giustizia sull'esempio di quanto accadeva agli inizi degli anni '50 in Francia.

Questa prospettiva fu abbandonata e fu preferita la via dell'istituzione di due Law Commissions (una per l'Inghilterra e il Galles, l'altra

per la Scozia) con un Act del 1965. Le Law Commissions, formate da giuristi, hanno il compito di redigere, in collaborazione con i *draftsmen* del Parliamentary Counsel, i codici che si prevede di adottare, di procedere ai programmi per la *consolidation* e la *revision* di Statute Law e in genere di intervenire per la semplificazione e modernizzazione del diritto inglese, proponendo la eliminazione di anomalie, l'abrogazione di leggi obsolete e inutili, l'accorpamento di leggi riguardanti stesse materie. Tutti i programmi e le proposte di riforma delle Commissions devono essere approvati dal governo e presentati al Parlamento per essere trasformati in legge.

È da precisare l'atipicità, rispetto ai tipi continentali di sistemazione organica dei testi, della *codification*, della *consolidation* e della *revision*: la prima riguarda compilazioni più o meno organiche che comprendono, accanto ai precedenti testi legislativi regole giurisprudenziali (Common Law ed Equity) derivanti dalla *case law*; di solito la *codification* ha valore dichiarativo della legge esistente e l'abrogazione delle leggi preesistenti va verificata caso per caso. La *consolidation* si riferisce invece alla legge scritta (Statute Law) e consiste nell'unificazione e sistemazione, in un unico testo, di testi diversi che trattano una stessa materia con correzioni e miglioramenti non di sostanza secondo procedure definite dal Consolidation of Enactments (Procedure) Act del 1949: il Lord Chancellor presenta al Parlamento un memorandum ed un disegno di legge (Consolidation Bill) che viene esaminato da una commissione intercamerale (Joint Committee); la commissione, dopo aver considerato proposte anche di privati, redige, con il concorso del Lord Chancellor o dello Speaker, una relazione per le Camere che approvano l'Atto per il consolidamento (Consolidating Act). Con i *Law Revision Acts* (attualmente chiamati Statute Law Repeals Acts), infine, si prevede la ripubblicazione della legge con l'abrogazione o l'omissione di parti formalmente ancora in vigore, ma in effetti desuete o tacitamente abrogate.

Tornando all'attività delle Law Commissions, l'ambizioso programma iniziale (si prevedeva la codificazione del diritto dei contratti, del diritto delle locazioni e del diritto penale) non è stato realizzato; peraltro, in questi 20 anni di intenso lavoro, sono stati proposti alla Joint Committee, e approvati, numerosi consolidamenti e revisioni di leggi ormai superate e inutili. Le Law Commissions, coloritamente definite « spazzino del magazzino delle leggi », si sono affermate come

un organo essenziale del sistema costituzionale inglese, tanto da suggerire a Pizzorusso l'idea di un confronto del ruolo delle Law Commissions con quello esercitato in molti paesi dagli organi di giustizia costituzionale.

Il tema della *consolidation* è stato affrontato anche nel Renton Report del 1976; scontato il fallimento della codificazione il Report ha sottolineato l'importanza delle *consolidations* già realizzate, escludendo peraltro l'ipotesi di prevedere la *consolidation* dell'intero diritto scritto in un limitato numero di Acts per i vari settori del diritto.

Francia: La legge 10 maggio 1948 ha istituito una commissione incaricata di studiare la codificazione e la semplificazione dei testi legislativi e dei regolamenti. Nel 1952, dopo che già un primo numero di codici proposti erano stati approvati dal Parlamento, la Commissione in una relazione riassumeva obiettivi, principi e metodi del lavoro svolto. Si precisavano tre obiettivi della codificazione: 1) il miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione, messa in discussione dalla complessità delle leggi, regolamenti e circolari; 2) il rispetto del principio di legalità, gravemente minato dalla confusione normativa che allarga le possibilità di uso arbitrario del potere a danno delle libertà dei cittadini; 3) la possibilità di un'azione riformatrice di semplificazione e di coerenza dell'azione pubblica derivante da un contesto normativo definito in cui inserire le nuove volontà del legislatore. Si sottolineavano i principi ispiratori: la codificazione doveva essere « completa » (doveva raccogliere in quattro parti le norme legislative, quelle regolamentari, governative e ministeriali e le circolari generali), « formale » (derivante da una delega legislativa al governo perché la forza e l'utilità della codificazione deriva dal valore legislativo e non meramente ricognitivo delle fonti che riunisce), « permanente » (aggiornata annualmente). Nella relazione si dava anche conto dei problemi giuridici incontrati, quanto alla determinazione dei testi in vigore e all'ambito di applicazione territoriale dei codici, delle difficoltà con l'amministrazione per il reperimento delle fonti del piano generale di codificazione e della divisione dei programmi in quattro grandi settori: legislazione economica, sociale, relativa alle attività intellettuali e alla vita pubblica, suddivisi a loro volta in una serie di sottosectori. Il lavoro della Commissione è proseguito dopo le prime leggi di approvazione della codificazione negli anni '50 e la legge 3 aprile 1958, n. 346 ha attribuito

forza di legge a ben 14 codici. L'opera è continuata sotto la V Repubblica raccogliendo settore per settore testi legislativi, regolamenti e decreti. Un nuovo impulso in questo campo è stato dato dalla circolare del 15 giugno 1987 del Presidente del Consiglio Chirac che, sottolineato l'aumento del volume legislativo, ha invitato i ministri a puntare sulla codificazione per combattere l'eccesso di regolamentazione normativa e gli effetti nefasti derivanti.

La « permanenza » della codificazione è garantita oltre che dall'aggiornamento che procede con ritmi sostenuti, da un principio sorto nella prassi e che la circolare sulle tecniche legislative del 1985 riprende sottolineandone l'imperatività: nelle materie codificate le eventuali proposte di legge di modificazione di una norma contenuta nel codice devono essere riferite alla norma codificata (punto 2.11.3) in modo da non alterare la codificazione con l'approvazione di norme eccentriche ⁽²⁾.

Repubblica federale tedesca: Risolti attraverso la *Bereinigung* (ristemazione) i problemi della permanenza del diritto anteriore, con la revisione delle leggi meritevoli di essere conservate, l'aspetto più interessante dell'esperienza tedesca è rappresentato dall'approvazione nel 1976 della legge federale sul procedimento amministrativo, punto di arrivo di una lunga e articolata fase preparatoria e di esperienze realizzate nei Länder. Come è stato sottolineato la legge non si limita a disciplinare il procedimento amministrativo in senso stretto, ma « rappresenta piuttosto il tentativo di codificare (...) importanti settori della teoria generale del diritto amministrativo, non sottoposti sinora ad alcuna disciplina positiva » (F. MAYER, La legge nel procedimento amministrativo nella Repubblica federale tedesca, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, pp. 1115 ss.).

In effetti, accanto a gruppi di disposizioni procedurali vere e proprie (competenza territoriale; principi della collaborazione tra uffici, principi generali del procedimento, principi sui procedimenti c.d. formali tra cui, in particolare quelli pianificatori, procedimenti su ricorso amministrativo della legge), si trovano gruppi di disposizioni concernenti la definizione e la disciplina dell'atto amministrativo e del contratto di diritto pubblico. È inoltre da sottolineare il particolare regime dei rapporti della nuova legge con le previgenti norme, federali e dei singoli Länder incidenti su materie ora disciplinate dalla legge

stessa: quest'ultima si applica, infatti, esclusivamente agli atti e procedimenti per i quali non sia prevista dalla legge una disciplina apposita mentre non si applica laddove una disciplina legislativa speciale esista (clausola della *sussidiarietà*, art. 1 VwVfG).

La mancata previsione di effetti abrogatori nella legge del 1976 non significa, peraltro, che il legislatore intendesse effettivamente far salve tutte le norme procedurali speciali, contenute nelle legislazioni di settore, ma soltanto che la delicata operazione di revisione ed eventuale eliminazione di tali norme era da rimandare ad un secondo momento, dopo che fossero stati compiuti i necessari, specifici approfondimenti.

Il primo risultato di tali approfondimenti è stata la legge federale del 18 febbraio 1986, intitolata appunto « Prima legge di riordino della normativa in materia di procedimento amministrativo ».

La legge del 1986 (53 artt. raggruppati in 10 capitoli), si presenta come una lunga serie di disposizioni abrogatrici o, in alcuni casi, modificatrici, di vigenti norme procedurali amministrative contenute in leggi di settore: si va dalle disposizioni procedurali in materie di frontiera, quali l'energia atomica e lo smaltimento delle scorie radioattive e dei rifiuti « speciali », a quelle riguardanti i tradizionali, amplissimi settori del pubblico impiego e della previdenza sociale, a quelle dettate in settori assai più specifici quali l'igiene bovina e del latte.

I criteri generali che informano le scelte di abrogazione o di modificazione possono così sintetizzarsi:

a) vengono senz'altro abrogate le disposizioni procedurali speciali il cui contenuto sia, anche al di là della formulazione letterale, *uguale* a quello previsto ormai, in via generale, dalla legge del 1976. Tale semplice abrogazione espressa non suscita particolari problemi; va peraltro sottolineato che essa elimina radicalmente, com'è evidente, qualsiasi possibilità di un'interpretazione ed applicazione di tali disposizioni in senso difforme dalla disciplina generale;

b) vengono altresì abrogate le disposizioni procedurali speciali di contenuto *difforme* da quello previsto dalla legge del 1976, nei casi in cui si sia registrato un accordo sulla *non necessarietà* di tali discipline derogatorie con uno sforzo di unificazione alquanto pronunciato;

c) vengono poi opportunamente modificate, dal punto di vista terminologico e sistematico, le disposizioni speciali che si reputa opportuno mantenere in vigore, ma che abbisognano ora, in considerazione dell'esistenza di una legge generale, quale è quella del 1976, di un nuovo testo che elimini le incongruenze lessicali e le possibili incertezze circa il contenuto e l'ambito di operatività della deroga.

Occorre anche osservare che, in queste ipotesi di mantenimento parziale della deroga, si è spesso dovuta affermare *espressamente* l'applicabilità delle norme della legge del 1976 che si volevano introdurre, onde evitare possibili interpretazioni estensive delle norme speciali superstiti;

d) segmenti procedurali vengono infine eliminati o semplificati non già in relazione a norme, contenute nella legge del 1976, che concernono specificamente tali segmenti, bensì in applicazione del generalissimo principio, peraltro codificato anch'esso in quella legge (§ 10 VwVfG) secondo cui il procedimento amministrativo « deve essere condotto a termine in maniera semplice e funzionale ».

4 - *In Italia: l'avvio della riflessione ufficiale*

Apertosi con un aulico interrogativo (arte o scienza della legislazione?) sulle pagine della rivista « Il diritto dell'economia » nel 1960, il dibattito sulla tecnica della legislazione registrava uno scarso interesse in Italia tanto da far « amaramente » constatare, nell'editoriale della rivista, come « il maggior numero degli invitati a tutt'oggi abbia o non risposto nulla o risposto scusandosi di non potersi occupare dell'argomento ». L'editoriale arrivava alla conclusione che risultato del dibattito proposto era la verifica che « il problema del modo di fare le leggi interessa poco i nostri studiosi e meno ancora... i nostri legislatori! ».

Se queste potevano continuare ad essere le conclusioni sulla tecnica della legislazione negli anni '60 e '70, negli stessi anni è cominciata invece un'attenta riflessione sugli sviluppi della legislazione da parte della dottrina civilistica: la frammentazione normativa, le trasformazioni delle categorie concettuali e dei contenuti delle leggi « speciali » e dei loro « micro-sistemi normativi » hanno imposto la « questione » del codice civile. Le tesi sono diverse: alla dissoluzione

del codice in un'età, quella contemporanea, della « decodificazione » (Irti) si oppone che il codice mantenga una sua centralità (Santoro Passarelli) o è opportuno che la mantenga per contrastare la tendenza alla disgregazione legislativa e alla perdita di « uniformizzazione » (Rebuffa). Ancora, dal presupposto che il codice è stato spogliato della sua centralità derivano proposte di soluzione della crisi normativa attuale secondo vie diverse: « legislazione per statuti... all'altezza di una società ad alta complessità sociale » (Galgano); riforma generale dei codici dove il rilancio della tematica codificatoria è vista prima di tutto come « obiettivo politico » per un'opera di ricomposizione della società civile, in una visione organica, contro le degenerazioni corporative (L. Berlinguer); legislazione « per principi generali » compiuta in opposizione allo schema corrente della legislazione regolamentare, articolata in massime generali, elastiche, feconde di conseguenze future » (Rodotà); riaffermazione della validità attuale del « sistema codice come sistema a testo unico per il governo della società civile » aprendo peraltro la riflessione sulla « forma codice » (Azzariti).

Il dibattito sulla « codificazione », partito dalla riflessione sul codice civile ha, peraltro, riguardato anche gli altri campi del diritto e i codici relativi: il codice penale scosso dalle rivisitazioni della Corte costituzionale e dalla legislazione sull'ordine pubblico; il codice di procedura civile « trasformato » dal nuovo processo del lavoro; il codice di procedura penale che, con la legge di riforma recente (legge del 16 febbraio 1987, n. 81), sembra contrastare almeno in questo campo le tesi dell'età della decodificazione; sotto l'influenza dell'esperienza tedesca anche il diritto amministrativo è stato oggetto di questo dibattito. Tale diritto, infatti, si è andato sviluppando verso frontiere sempre più comuni a quelle del diritto privato: l'atto amministrativo va perdendo i caratteri distintivi dell'imperatività e della tipicità sostituito da un regime convenzionale e contrattuale; l'elemento del consenso sostituisce quello dell'imperatività.

A questa generale riflessione sulla possibilità di razionalizzare la legislazione esistente non ha corrisposto alcuna iniziativa « ufficiale »: è solo nel 1979, con la presentazione del Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato da parte del Ministro per la funzione pubblica Giannini, che si avviano tentativi per realizzare sbocchi operativi di questa complessa problematica. Il rapporto, pe-

raltro, non affronta direttamente il tema delle tecniche legislative e della razionalizzazione della legislazione esistente ma affronta il nodo delle strutture amministrative e delle tecniche amministrative come questione « storica » della trasformazione del diritto nello stato sociale. Il passaggio dal diritto precettivo e sanzionatorio al diritto promozionale ha, infatti una ricaduta immediata sul piano degli apparati: è « il modo d'essere organizzativo — coerente ed efficiente — del diritto e dell'autorità » (BETTINI, *op. cit.*, p. 235) che determina la conferma o la smentita di quelle trasformazioni. Il rapporto, esaminando efficienza, produttività, costi e organizzazione dell'azienda Stato focalizza il tema dell'attuabilità amministrativa delle leggi « che da noi ha particolare rilievo per l'abbondanza delle grida in forma di legge del Parlamento o delle Regioni » (punto 2.7). Nell'o.d.g. approvato dal Senato il 10 luglio 1980, a conclusione dell'esame del Rapporto, si ribadiva che « alla semplificazione delle strutture, del procedimento amministrativo e dei controlli sembra utile accompagnare uno strumento che rilevi il grado di attuabilità amministrativa delle leggi, richiedendosi all'uopo che il Parlamento — ad evitare il rischio del peso di rilevazioni provenienti dal solo potere esecutivo — si munisca di un'appropriata ed efficiente strumentazione conoscitiva, anche finalizzata all'acquisizione dei dati necessari per le scelte finanziarie ».

Per l'analisi di tali problemi fu istituita, presso l'ufficio per la funzione pubblica, la Commissione di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l'applicabilità delle leggi nonché l'approntamento dei conseguenti schemi normativi presieduta dal professor Barettoni Arleri. La relazione, presentata alle Camere nel giugno 1981, allargò le sue considerazioni sulle cause della difficile o nulla attuazione delle leggi dagli aspetti più propriamente amministrativi (dilatazione della fase procedimentale, problemi derivanti dalla collegialità amministrativa, dalla inadeguata utilizzazione del canone organizzativo della competenza) a quelli della tecnica della progettazione legislativa (sottolineando le difficoltà derivanti dalle norme « intrusive », dal rinvio nominato a leggi, ovvero a singole norme contenute in leggi precedenti, dal rinvio innominato a leggi e successive e non specificate modificazioni, dalla abrogazione innominata, dalle deroghe a leggi generali o sistematiche, dalla rapida successione di leggi sullo stesso oggetto, dalla insoddisfacente articolazione dei testi legislativi, dalle difficoltà connesse alla legge di conversione del decre-

to-legge) e ai problemi della forma letteraria e degli adempimenti per la redazione di norme con sistemi automatizzati.

La relazione suggeriva perfezionamenti tecnici da introdurre nel procedimento legislativo e prevedeva l'istituzione dell'Ufficio di verifica di fattibilità delle leggi avanzando varie proposte sulla sua struttura e sulle sue attribuzioni.

Infine, in attuazione della parte del programma del governo Craxi, presentato alle Camere il 7 agosto 1983, che prevedeva la « ricognizione e conseguente eliminazione delle norme legislative e regolamentari che appesantiscono in modo irragionevolmente minuzioso i procedimenti e i rapporti con i cittadini » sono state istituite due sotto-commissioni, quella sulla delegificazione presieduta dal professor Cassese e quella sulla revisione dei procedimenti amministrativi e democratizzazione della p.a. presieduta dal professor Nigro.

Limitando l'attenzione alla Commissione Cassese si ricorda che due erano gli obiettivi fissati: da un lato quello « di procedere ad un'opera di codificazione per materie che consenta di raccogliere in gruppi normativi ' chiusi ' la disciplina di un certo settore offrendo al cittadino, ma anche all'interprete, uno strumento agile e più sicuro di conoscenza della disciplina in vigore su una determinata materia »; dall'altro — e contestualmente — di pervenire all'individuazione per i medesimi settori o anche per altri, degli aspetti che possano essere disciplinati con provvedimenti non legislativi in modo da garantire sia l'alleggerimento dei lavori parlamentari che una rapida modifica della disciplina vigente nei settori medesimi.

A conclusione dei suoi lavori la Commissione — che aveva individuato otto comparti di materie ⁽³⁾ nei quali la razionalizzazione si imponeva per la stratificazione delle norme e la complessità delle procedure — proponeva un'ampia delega al governo per la formazione di codici, con facoltà di modifica od integrazione del tessuto normativo di ogni singolo settore e di abrogazione delle disposizioni non compatibili. Nella stessa delega dovevano essere identificati i comparti organici sopra indicati nei quali, una volta codificati, autorizzare una vasta opera di delegificazione secondo criteri che si precisavano.

Per il costante adeguamento di questi codici era previsto un organismo tecnico altamente qualificato — l'Ufficio centrale per il coordinamento della legislazione statale da istituirsi presso la Presidenza del Consiglio o direttamente presso le Camere — che avrebbe dovuto

esaminare sistematicamente le proposte ed i disegni di legge in corso di trattazione, identificandone le disposizioni attinenti a materie codificate. L'Ufficio avrebbe dovuto segnalare eventuali incongruenze e antinomie rispetto al codice, prospettando le opportune soluzioni, alle competenti Commissioni parlamentari. L'approvazione finale della legge sarebbe stata sempre preceduta dall'espressa verifica di armonizzazione.

La Commissione Cassese prevedeva anche un'alternativa procedurale di questo tipo: « L'Ufficio centrale per il coordinamento legislativo, nei venti giorni successivi all'approvazione di una legge che disciplini in tutto o in parte materie già oggetto di 'codici', elabora le disposizioni di coordinamento. Queste sono trasmesse alle Commissioni affari costituzionali delle due Camere, le quali, nei trenta giorni successivi, verificano le disposizioni proposte, che vengono, in base a tale verifica, o caducate, o emanate con D.P.R. nei dieci giorni successivi, nel qual caso hanno effetto dalla data di entrata in vigore della legge a cui si riferiscono ».

In ogni caso, si prevedeva che le iniziative governative avrebbero dovuto recare, fin dalla presentazione al Parlamento, una proposta di adeguamento al codice in vigore nella materia oggetto di nuova regolamentazione.

In sintesi, rapporto Giannini, relazione Barettoni Arleri, relazione Cassese, relazione Nigro si integravano coprendo tutta la problematica della razionalizzazione legislativa in un'ottica che, partendo dalla riflessione sulla capacità delle strutture esistenti di attuare gli obiettivi fissati dalle leggi, sottolineava l'importanza di una tecnica legislativa per la fattibilità delle leggi, garantiva con la codificazione e l'armonizzazione della legislazione successiva il contesto normativo e alleggeriva il « peso » delle procedure amministrative stabilendo un nuovo rapporto fra pubblica amministrazione « trasparente » e cittadino.

5 - Le prime attuazioni: il "teorema dei piccoli progressi", dalla pubblicazione al drafting formale

Quali gli esiti di questo sistematico lavoro di rilevazione di problemi e di proposte? Viene in mente il « teorema dei piccoli progressi »: prime realizzazioni a livello statale si sono avute sul piano

della razionalizzazione del procedimento legislativo *a)* con la particolare attenzione alla pubblicazione delle leggi, *b)* con la predisposizione di « regole e raccomandazioni » di tecnica legislativa. Nell'ambito regionale invece vi sono stati ulteriori sviluppi per i quali si rinvia alla bibliografia citata in nota.

La legge 11 dicembre 1984, n. 839 « Norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana » ha reso obbligatorie alcune prassi di precedenti circolari governative e accolto alcuni suggerimenti della relazione Barettoni Arleri a garanzia della conoscibilità e comprensibilità delle fonti normative. A questo fine si prevede la pubblicazione, sulla *Gazzetta Ufficiale*, dei testi « coordinati » dei decreti-legge convertiti in legge con modifiche (che « devono » essere redatti dall'ufficio legislativo del Ministero di grazia e giustizia) e dei testi « aggiornati » delle leggi, decreti e altri atti normativi che abbiano subito « diverse e complesse » modifiche espresse (che « possono » essere predisposti dal ministro competente). È, inoltre, introdotto, sempre a fini « informativi », il sistema delle « note » alle leggi che riguardano, da un lato, le norme modificate (viene riportato in calce il testo modificato di una norma, l'intera norma quale risulta dopo l'intervento aggiuntivo, soppressivo o sostitutivo della nuova legge), dall'altro, le esplicazioni dei rinvii legislativi operati dalle nuove norme.

Il tema del rinvio, difficilmente governabile nella nota quando la norma a cui si rinvia contiene a sua volta un rinvio, in una catena che può essere di difficoltosa ricostruzione, è stato oggetto anche della circolare governativa del 19 dicembre 1984, emanata per l'applicazione della legge 839/84, che invita i ministeri a redigere le note contestualmente alla predisposizione dei disegni di legge presentati dal governo. Il passo successivo della richiesta dovrebbe essere non solo la previsione di queste note legislative negli stampati parlamentari, anche per quel che riguarda le iniziative parlamentari, ma la garanzia che l'atto parlamentare sia fornito di tale apporto in tutte le fasi del suo *iter* in modo da garantire al parlamentare la piena consapevolezza della sua decisione. Infine, la legge n. 834 garantisce la pubblicità di un mondo tradizionalmente « sommerso », quello degli atti internazionali: è prevista, infatti, la pubblicazione, in appositi supplementi trimestrali, di tutti gli atti internazionali ai quali la Repubblica si

obbliga nelle relazioni estere (trattati, convenzioni, scambi di note, accordi ed atti comunque denominati) e, in allegato agli indici annuali, la pubblicazione della situazione delle convenzioni internazionali vigenti per l'Italia.

b) Nel febbraio del 1986, con circolare del Presidente della Camera che riconosceva come il « miglioramento qualitativo della produzione legislativa è unanimamente considerato necessario » venivano pubblicate « Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi », a conclusione di una riflessione che, partita dalla Camera dei deputati, aveva trovato positiva accoglienza presso il Senato e presso la Presidenza del Consiglio e aveva portato alla costituzione di un gruppo tecnico comune per la definizione del testo. È da sottolineare questa iniziativa della Camera e questo svolgimento coordinato dei lavori da parte degli organi costituzionali come uno « specifico » italiano: come si è visto, infatti, nel panorama europeo le direttive di legistica provengono dal governo ed è significativo che la Presidenza del Consiglio abbia emanato il 24 febbraio 1986 una circolare diretta agli uffici legislativi di tutti i ministeri per la trasmissione di tali regole e raccomandazioni, con preghiera di puntuale e sistematica applicazione, ai fini di garantire l'affinamento e l'omogeneizzazione della tecnica di formulazione dei testi normativi.

Quanto ai contenuti delle regole e delle raccomandazioni queste introducono, per la prima volta in Italia, vere istruzioni di *drafting* per i funzionari parlamentari e governativi accogliendo suggerimenti della Commissione Barettoni Arleri e proposte avanzate alla Camera in iniziative legislative o di modifica regolamentare. Apparentemente formali, tali istruzioni rappresentano un passo importante perché riguardano criteri elementari di redazione che poi hanno una ricaduta sostanziale sul processo decisionale e sulle stesse novità derivanti dalla legge n. 839 del 1984 di cui si è detto. Le regole riguardano:

— la numerazione e la rubricazione degli articoli: la rubricazione rimane, tuttavia, in facoltà del proponente, ma una volta rubricato un articolo, questa regola deve valere anche per tutti gli altri articoli. Sottolineando l'opportunità della titolazione degli articoli la Commissione Barettoni Arleri considerava « la espressività » del titolo momento di verifica della idoneità tecnica della sua redazione: un titolo complesso o troppo lungo renderebbe evidente la separabilità degli oggetti dell'articolo e l'esigenza di un'articolazione più chiara;

— le partizioni dell'atto di livello superiore (distinte in sezioni, capi, titoli, libri), i criteri per la numerazione di eventuali articoli aggiuntivi, le partizioni interne degli articoli (commi e al loro interno, periodi, linee, suddivisioni in lettere alfabetiche) le « novelle » che si inseriscono in testi previgenti: e basti pensare ai rapporti fra testo del decreto-legge e disegno di legge di conversione e agli emendamenti relativi per comprendere l'importanza di « regole » a garanzia della tenuta del testo;

— la numerazione dei commi, senza la quale le leggi nella loro costruzione recente, caratterizzata da lunghe trattative, tormentati emendamenti su cui si raggiunge un accordo all'ultim'ora, finirebbero per essere impraticabili, ingerendo errori di computo dei commi, nei rinvii, in cui lo stesso legislatore incorre. Quanto « all'effetto deterrente » che, secondo la Commissione Barettoni Arleri, la numerazione dei commi avrebbe comportato sul legislatore che, approvando articoli con 10, 12, 15 commi, numerati espressamente, potrebbe essere indotto a interrogarsi sull'opportunità di « dividere una siffatta norma in più articoli in una diversa logica di disposizione », è da rilevare che le necessità e le urgenze del legislatore non soffrono timori: si pensi ai 304 commi che formano la legge 11 marzo 1988, n. 67 (finanziaria 1988) di cui 56 nell'articolo 15 e 49 nell'articolo 17;

— i riferimenti normativi interni (nell'ambito dello stesso testo o dello stesso articolo) ed esterni: per i primi la citazione « della presente legge » o « del presente articolo » va fatta solo per evitare incertezze interpretative; per i secondi la citazione deve essere fatta con riferimento completo alla data di promulgazione o emanazione dell'atto normativo completo di numero. Importante è poi, per quel che riguarda i riferimenti esterni ad una legge o decreto che abbia subito successive modificazioni, la richiesta di citazione espressa della legge o del decreto di modifica abbandonando la formula « e successive modificazioni e integrazioni »; si aggiunge anche che, nel caso di una serie di leggi o decreti di modifica, va citato l'ultimo di questi, in quanto testo vigente. Si possono ripetere qui le osservazioni fatte a proposito dei rinvii nelle note alle leggi pubblicate: la ricostruzione delle catene normative è a volte molto complessa, in quanto la stratificazione normativa esistente comporta che la ricostruzione di un testo vigente possa già rappresentare un'interpretazione del contesto normativo, in mancanza di espressa volontà abrogatrice del legislatore;

— i criteri omogenei per l'uso di abbreviazioni e sigle.

Le raccomandazioni, da un lato formulano inviti rispetto ai temi già oggetto delle regole, dall'altro riguardano temi ulteriori, quali:

— il titolo degli atti legislativi: si invita a rendere il titolo esplicito e rispondente al contenuto del testo normativo evitando titoli muti (che sono mere citazioni di testi previgenti) e riformulando il titolo stesso quando vengano introdotte modifiche rilevanti durante l'*iter* del provvedimento (con particolare riferimento ai disegni di legge di conversione di decreti-legge). Anche il tema del titolo, apparentemente poco rilevante, può avere conseguenze significative, quando si pensi alla prassi procedurale inglese di considerare non ricevibili gli emendamenti « estranei » rispetto alla materia definita del titolo o all'importanza del titolo nella trattazione automatizzata delle leggi e nella ricerca relativa. Del resto nella legge 23 agosto 1988, n. 400 « Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri » espressamente si prevede che i decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione e che il loro contenuto deve essere « specifico, omogeneo e corrispondente al titolo » (art. 15);

— le modifiche implicite o indirette ad atti legislativi in vigore. Tali modifiche vanno scoraggiate « privilegiando la modifica testuale, della massima ampiezza possibile (' novella '); ciò vale anche quando la modifica comporta l'inserimento, la sostituzione o la soppressione di singole parole, cifre o date: in questi casi è opportuno riprodurre l'intero periodo, o lettera, o numero, o comma o l'intero articolo con le parole che devono essere sostituite. L'utilità di evitare la successiva ricostruzione di un testo con le interpolazioni approvate è evidente per la garanzia della consapevolezza del legislatore sull'impatto che la modifica comporta e per la corretta lettura e comprensione del testo;

— abrogazione di norme. Anche in questo caso si invita ad evitare la formula abrogativa implicita o quella esplicita ma innominata tradizionale: « tutte le disposizioni incompatibili con la presente legge sono abrogate ». Quest'ultima formula, inutilmente ripetitiva dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale, è anche un pericoloso segnale di mancanza di padronanza da parte del contesto normativo che si modifica;

— terminologia: si formulano una serie di suggerimenti invitando a garantire la omogeneità dell'uso delle denominazioni con cui si indicano concetti uguali, ad utilizzare il presente indicativo come modo verbale, evitando il ricorso a verbi servili anche al fine del trattamento elettronico dei testi stessi. Si propone, inoltre, di evitare forme enfatiche di redazione del testo e dichiarazioni di intenti non aventi rilevanza normativa che invece caratterizza la produzione normativa recente.

Infine, sottolineata la distinzione tra l'entrata in vigore dell'atto e la decorrenza dell'efficacia delle norme, si raccomanda di riferire il termine di decorrenza a una data certa, come quella della pubblicazione o dell'entrata in vigore, e non a date difficilmente note alla generalità dei cittadini (l'approvazione, la promulgazione o l'emanazione).

Il limite delle regole e delle raccomandazioni è che non sono vincolanti rispetto ad un procedimento legislativo che si sviluppa con le note caratteristiche derivanti dal sistema politico istituzionale italiano: peraltro, l'attenzione sempre maggiore dei parlamentari sul tema che le recenti discussioni sul bilancio interno della Camera e del Senato hanno dimostrato e la richiesta di strutture specifiche che garantiscano la qualità delle leggi sotto il profilo tecnico sono innegabile segno di una tendenza che il lavoro concreto degli apparati parlamentari dovrebbe aver cura di non disperdere.

In questa prospettiva si muove la recente riforma dei servizi approvata dall'Ufficio di Presidenza della Camera nel 1988; accanto alla tradizionale attività di « revisione » dei progetti di legge e di « coordinamento » dei testi legislativi approvati, attribuita al Servizio Assemblea (e per quanto riguarda il coordinamento anche al Servizio Commissioni) si individua una nuova competenza con riferimento al « coordinamento delle attività di controllo tecnico-legislativo dei testi normativi » per « l'Ufficio Programmazione e coordinamento legislativo ».

Ugualmente, sul piano dei servizi di documentazione, in particolare del Servizio studi, si passa dalla tradizionale attività di studio, ricerca e assistenza tecnico-documentaria alle Commissioni, agli altri organi parlamentari e ai deputati, all'ulteriore frontiera della « consulenza tecnico-legislativa nella redazione dei progetti normativi richiesti ». Attività quest'ultima da svolgere — come sottolineato nella discussione in ufficio di Presidenza (verbale dell'8 giugno 1988) — in collabora-

zione con i servizi e uffici del settore legislativo, per quel che riguarda lo svolgimento del processo decisionale che porta all'approvazione dei testi, onde assicurare una migliore formulazione dei testi stessi.

6 - *Alcuni risultati: a) il "drafting sostanziale" e b) l'ingresso dell'"efficienza e della produttività" nel linguaggio del legislatore*

a) Una tendenza della legislazione recente che va sottolineata — e che in questa sede soltanto si accenna — riguarda la predisposizione di « corredi » delle iniziative legislative o la definizione di un contenuto normativo prestabilito. È una sorta di « drafting sostanziale » che il legislatore prescrive in leggi che per essere di livello ordinario, hanno in realtà una capacità precettiva limitata, esprimendo lo stato « convenzionale » dei rapporti fra Parlamento, maggioranza e opposizione, e governo.

L'esempio più significativo, a riguardo, quanto al « corredo » dell'iniziativa legislativa è rappresentato dall'articolo 7 della legge recente 23 agosto 1988, n. 362 « Nuove norme in materia di bilancio e contabilità di stato » (che sostituisce e integra l'art. 2 della finanziaria '88). Tale norma conferma lo sviluppo omogeneo delle tecniche nei paesi europei (si ricordino i suggerimenti sulle relazioni nelle direttive dell'area tedesca) e conclude un dibattito aperto sul punto da documenti di indirizzo al governo approvati dalle Camere e accolti dal governo fin dal 1985. Secondo l'articolo 7, i disegni di legge e gli emendamenti di iniziativa governativa, che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrata, devono essere « corredati » da una « relazione tecnica » governativa sulla quantificazione delle spese, di parte corrente e di conto capitale. Analoga relazione può essere richiesta al governo anche dalle commissioni parlamentari competenti per le iniziative legislative al loro esame, mentre i disegni di legge di iniziativa regionale e del CNEL devono contenere tale relazione preparata a cura dei proponenti. La relazione deve contenere informazioni determinate, volte a garantire una verifica tecnica degli oneri in sede parlamentare secondo le norme da adottare con i Regolamenti parlamentari; queste informazioni sono ancora più articolate per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, i cui riflessi finanziari sono di rilevante e complessa determinazione.

La norma consente di « leggere » le previsioni di spesa che sono l'altro lato oscuro della produzione legislativa: accanto alla giungla di norma c'è la giungla di cifre che rende ugualmente impraticabile, questa volta, il controllo parlamentare.

Anche in questo campo tuttavia gli apparati della Camera stanno conducendo un intenso lavoro per garantire spazi informativi che consentano la conoscenza delle conseguenze finanziarie delle norme durante l'*iter* di approvazione delle iniziative legislative. Dall'inizio della IX legislatura il Servizio commissioni della Camera ha avviato — associandosi ad analoga iniziativa del Senato — la classificazione ed il trattamento informatizzato dei dati relativi alla copertura finanziaria dei progetti di legge. Il sistema informativo, che le due Commissioni bilancio hanno creato, fornisce informazioni aggiornate sui progetti di legge esaminati, sullo stato di utilizzo degli accantonamenti di fondo speciale e sulle leggi di spesa approvate, dando luogo a pubblicazioni periodiche corrispondenti. In particolare, ogni progetto di legge su cui la Commissione bilancio esprime parere è accompagnato da una scheda che garantisce da un lato la rilevazione uniforme dei dati sul tipo di onere e di copertura finanziaria recati da ciascun progetto di legge, dall'altro, la presentazione sintetica ai deputati di tutti i dati rilevanti per la espressione del parere. Questo lavoro ha rappresentato uno dei presupposti da cui è derivata l'istituzione, nella recente riforma dei servizi, del Servizio bilancio che — in collaborazione con il Servizio commissioni, segreteria della Commissione bilancio, e del Servizio studi, Dipartimento finanza pubblica — dovrà garantire la verifica tecnica delle quantificazioni degli oneri conseguenti ai progetti di legge ed agli emendamenti, la raccolta e classificazione dei dati relativi all'andamento effettivo degli oneri delle leggi in corso di gestione, la verifica delle stime sottostanti alle previsioni di entrata e di spesa del bilancio e delle quantificazioni sugli andamenti dei flussi di finanza pubblica.

Quanto, invece, alla definizione di contenuti normativi prestabiliti — novità interessante specie quando comporta corrispondenti procedure di verifica parlamentare degli stessi — l'esempio più noto è quello dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468 (ora sostituito dall'art. 15 della legge 25 agosto 1988, n. 362) che individua i contenuti della legge finanziaria.

Peraltro, già dalla prima applicazione della legge n. 468, la finanziaria si avviava a rappresentare quell'omnibus, cumulativo di interventi propri della legislazione di merito ed eterogenei rispetto al quadro delle compatibilità finanziarie, che l'esperienza successiva avrebbe sempre più confermato. È, tuttavia, interessante ricordare, per il modello di verifica di omogeneità normativa che può rappresentare, la novità regolamentare della verifica del contenuto proprio del disegno di legge finanziaria, introdotta nel 1983.

Secondo l'articolo 120, comma 2, Reg. Camera « La Commissione bilancio e programmazione esamina preventivamente il disegno di legge finanziaria per accertare se esso disciplina materie estranee all'oggetto della legge finanziaria, così come definito dalla legislazione vigente sul bilancio e la contabilità dello Stato. In tal caso la commissione propone al Presidente della Camera lo stralcio delle disposizioni non concernenti il contenuto tipico della legge finanziaria. La proposta è sottoposta all'Assemblea, che delibera per alzata di mano, a norma dell'articolo 41 ». All'articolo 121, comma 5, Reg. Camera, si prevede che « i presidenti delle commissioni competenti per materia ed il presidente della Commissione bilancio e programmazione dichiarano inammissibili e rifiutano di mettere in votazione gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che concernono materie estranee all'oggetto proprio della legge finanziaria e della legge di bilancio, così come definiti dalla legislazione vigente sul bilancio e sulla contabilità dello Stato e dalle deliberazioni adottate ai sensi del comma 2 dell'articolo 120. Qualora sorga questione, la decisione è rimessa al Presidente della Camera ai sensi del comma 2 dell'articolo 41. Gli emendamenti dichiarati inammissibili in commissione non possono essere ripresentati in Assemblea ».

Durante la decisione per il bilancio per il 1985 nella Commissione bilancio della Camera il relatore (onorevole D'Acquisto) ha definito il criterio di massima da usare nell'analisi del ddl finanziaria: sono ammissibili le modifiche o integrazioni delle leggi esistenti aventi effetto finanziario ed utili riguardo agli obiettivi della manovra, ma non tali da incidere sulla struttura di quelle leggi. Ha quindi precisato una interessante griglia dei parametri per la verifica individuando tre tipi di norme: *a)* palesemente incompatibili, in quanto evidentemente estranee; *b)* di compatibilità incerta, per un profilo formale, ma correlate in modo rilevante alla manovra; *c)* recanti un eccesso di stru-

mentazione con un'articolazione troppo minuta rinviabile a provvedimenti di settore da esaminare nelle sedi di merito. Gli esiti tuttavia di queste premesse sono stati deludenti. Nelle decisioni di bilancio per il 1986 e 1987 la questione del « contenuto proprio » del ddl finanziaria ha avuto particolare rilievo in quanto riferita ai parametri di contenuto della legge come definiti dalle risoluzioni del giugno 1986 che hanno integrato quelli dell'articolo 11 della 468. Anche in questi casi, tuttavia, i risultati sono stati minimali.

Ma al di là degli esiti della procedura di stralcio è importante sottolineare che le discussioni in quella sede hanno rappresentato il contesto entro cui è maturata l'esigenza di una riforma sul contenuto della finanziaria realizzata nell'ambito della riforma più generale con l'approvazione della legge 23 agosto 1988, n. 362 e la definizione del contenuto « asciutto » della legge finanziaria (art. 5).

b) Il secondo punto da sottolineare, come risultato della riflessione aperta sul tema della verifica di fattibilità delle leggi, è la ricaduta sostanziale che tale riflessione ha avuto sul « linguaggio » e i contenuti normativi espressi dal legislatore di questi ultimi anni. Non è questa la sede per affrontare un tema così vasto che vede sullo sfondo orizzonti ulteriori quali quello della « conformità » e « coerenza » con l'ordinamento comunitario e con quello regionalista. Come sviluppo della coerenza ordinamentale o finanziaria, di cui, in sede consultiva, sono garanti la Commissione affari costituzionali e la Commissione bilancio. Tali orizzonti si stanno meglio delineando vivendo una prima realizzazione: è noto l'obbligo del governo di riferire alle Camere sullo stato di « conformità » delle norme vigenti nell'ordinamento interno alle prescrizioni delle raccomandazioni o delle direttive comunitarie (art. 10, comma 2, della legge n. 183 del 1987) ed è nota l'ipotesi di una legge « comunitaria » annuale del ddl S. 835; mentre, per quel che riguarda le regioni si ipotizza un ampliamento del ruolo della Commissione bicamerale per le questioni regionali che garantisca la possibilità di un controllo preventivo sulla coerenza regionalistica della legislazione statale interessante le regioni, recuperando la « convenzionalità sommersa » che si è instaurata nel rapporto Stato-Regione.

Bastano pochi esempi, tuttavia, per dare il senso della trasformazione profonda che la legislazione sta vivendo con l'ingresso normativo dei temi dell'efficienza e della produttività, dell'analisi costi-be-

nefici, della verifica sull'attuazione cui corrisponde l'istituzione di strutture finalizzate a questi obiettivi. Esemplificativamente si pensi:

— agli obiettivi della legge 29 marzo 1983, n. 93, legge quadro sul pubblico impiego, per l'omogeneizzazione delle posizioni giuridiche dei pubblici dipendenti e per la perequazione e trasparenza dei trattamenti economici collegati all'efficienza amministrativa. In questa prospettiva è istituito il Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio (art. 27) per l'indirizzo ed il coordinamento generale in materia di pubblico impiego e per il riordino della pubblica amministrazione a garanzia dell'efficienza ed economicità dell'azione amministrativa attraverso la valutazione della produttività e dei risultati conseguiti;

— alla previsione, nella finanziaria 1982 (legge 26 aprile 1982, n. 181) del Fondo investimenti e occupazione (FIO) ed all'istituzione (nella stessa finanziaria 1982 cui si aggiunge la disciplina della legge 17 dicembre 1986, n. 878) del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici presso la Segreteria generale della programmazione economica. Tale nucleo provvede, sulla base degli indirizzi e dei criteri stabiliti dal CIPE, alla istruttoria tecnico-economica, « con specifico riguardo alla valutazione dei costi e dei benefici », dei piani e progetti di investimento dello Stato e degli altri enti pubblici e loro aziende da sottoporre al Consiglio dei ministri, al CIPE o ai comitati istituiti nel suo ambito. Provvede inoltre alla diffusione delle tecniche e delle procedure di valutazione, particolarmente in termini di analisi costi-benefici, di piani e progetti di investimenti nell'ambito dell'amministrazione centrale, delle amministrazioni regionali e delle province autonome, (art. 2 legge n. 878/86). Al Nucleo di valutazione si affianca il Nucleo ispettivo (già istituito dall'art. 19, comma 18 della legge 22 dicembre 1984, n. 887, finanziaria 1985) per la verifica dell'attuazione dei programmi di investimento gestiti dalle amministrazioni pubbliche, dagli enti territoriali, dagli enti pubblici, verifica che può essere disposta anche su richiesta del CIPE e per la quale sono previsti poteri precisi (art. 9 della legge n. 878/86). La legge n. 878 del 1986 prevede anche la nuova formulazione dei compiti della commissione tecnica per la spesa pubblica che, tra l'altro, trasmette al Parlamento, ogni anno, una relazione sui costi e gli effetti finanziari derivanti da provvedimenti e da leggi di spesa, e stu-

dia e aggiorna i metodi e i criteri di valutazione tecnico-economica necessari alla predisposizione della nota illustrativa relativa ai costi e benefici, da allegarsi al rendiconto del bilancio dello Stato, in cui « vengono posti in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma e progetto in relazione agli obiettivi e agli indirizzi del programma di governo » (come dispone il penultimo comma dell'art. 22 della legge 468 del 1968);

— all'istituzione presso la Ragioneria generale dello Stato di un Consiglio dei consulenti economici (legge 7 agosto 1985, n. 427) che procede a studi e ricerche, raccorda piani e programmi formulati dalle amministrazioni per predisporre gli elementi economici per un impostazione « razionale » del bilancio, analizza le risultanze della gestione del bilancio per mettere in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun esercizio;

— alla previsione del procedimento di valutazione dell'impatto ambientale, per le opere in grado di produrre rilevanti modificazioni dell'ambiente, che si conclude con una pronuncia di compatibilità ambientale del Ministro dell'ambiente (art. 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349): a questo fine è istituito il Servizio valutazione dell'impatto ambientale, nel cui ambito opera una commissione per la valutazione dell'impatto ambientale (prevista dall'art. 18, comma 5 della legge 11 marzo 1988, n. 67, finanziaria 1988);

— alle « assunzioni subordinate all'avvenuto accertamento dei carichi funzionali di lavoro » (art. 24, comma 2 della legge 11 marzo 1988, n. 67, finanziaria 1988) o al finanziamento nell'articolo 26 della finanziaria 1988, dei progetti finalizzati all'ampliamento e miglioramento dei servizi dei progetti sperimentali di tipo strumentale e per obiettivi, e dei progetti pilota finalizzati al recupero della produttività, previsti dalle norme del D.P.R. 1° febbraio 1986, n. 13 sull'accordo intercompartimentale del pubblico impiego. E sono interessanti i contenuti richiesti per questi progetti (come elencati dal comma 4 dell'art. 26) che riguardano, oltre al piano di spesa, « gli obiettivi che si intendono conseguire in termini di produttività, con dettagliate analisi sul rapporto costi-risultati e costi-attività, le caratteristiche qualitative e quantitative delle risorse umane da applicare alla gestione dei progetti, i criteri operativi per poter elaborare indici di valutazione idonei a rilevare l'efficienza degli apparati e dei servizi pubblici ».

E gli esempi del nuovo « linguaggio » del legislatore potrebbero continuare.

Ancora: in questa trasformazione, lenta, a volte contraddittoria ma continua, che il legislatore sta realizzando e che si tiene con un filo sottile, si affollano nelle strutture ministeriali gli « Osservatori » di riferimento degli interessi: l'Osservatorio della spesa pubblica, del pubblico impiego, del mercato del lavoro, della sanità, per la droga, per lo spettacolo o, con denominazioni diverse, strutture analoghe.

È un segno della consapevolezza profonda della estrema complessità del governo della società contemporanea e di un cammino lungo che si comincia a percorrere e su cui si deve proseguire.

7 - I primi risultati sul riordino dell'esistente: la delegificazione e l'Ufficio centrale per il coordinamento nella legge n. 400 del 1988

Anche per l'approfondito lavoro della Commissione Cassese si possono sottolineare le sostanziali ricadute sul sistema delle fonti e sulla cultura nuova che il legislatore sta sviluppando. Certo non sono state realizzate le deleghe per le « codificazioni » o i testi unici di settore preparati dalla commissione e il profondo sonno del Parlamento che, in quarant'anni di legislazione, ha approvato solo una quindicina di leggi delega per i testi unici su 90 leggi delega⁽⁴⁾ è l'altra faccia della responsabilità istituzionale del disordine normativo esistente. Tuttavia, di recente, il dibattito sulle deleghe sta assumendo in Parlamento sviluppi interessanti. Si pensi ad esempio alla necessità sottolineata — nell'ambito della discussione in Commissione bilancio al Senato sul ddl 683 di delega al governo per l'emanazione di un testo unico delle disposizioni in materia di interventi nel Mezzogiorno — di procedere all'inserimento nel testo unico anche della normativa comunitaria di interesse meridionale e delle leggi di incentivazione regionale nonché della complessa normativa emanata per gli eventi sismici del 1980-1981 in modo da garantire attraverso la via della chiarezza normativa l'armonizzazione degli interventi, ordinari e straordinari, nel Mezzogiorno e la trasparenza delle relative procedure (Commissione bilancio, seduta del 12 ottobre 1988, *Bollettino delle Giunte e Commissioni del Senato*). L'ulteriore interesse di questa discussione deriva dalla richiesta di una rapida indagine

conoscitiva per acquisire gli elementi necessari a redigere un testo che risolva la complessità delle questioni emerse. Nella stessa seduta, sempre con riferimento ad una delega al governo, questa volta per la riforma delle disposizioni in materia di struttura, classificazione e gestione delle spese di bilancio dello Stato, nonché dei bilanci degli enti pubblici (ddl 1203-*bis*) è stata decisa la richiesta di elementi informativi alla Corte dei conti sulle implicazioni derivanti dalla delega per quanto riguarda le forme e la tipologia del controllo, nell'ambito di una delimitazione più aggregata delle unità di deliberazione parlamentare.

Si sono, inoltre, avute sostanziali novità anche nel sistema delle fonti e, anche in questo caso, ci si limita a sole indicazioni.

Nella recente legge del 23 agosto 1988, n. 400 sulla « Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio » è entrata la delegificazione, autorizzata dalla legge « razionalizzatrice » della materia. L'articolo 17, comma 2, infatti prevede che, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del governo, determinano le norme generali regolatrici e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

Non è una norma semplice né facile: ma segna un punto di arrivo legislativo che è soprattutto un punto di partenza, nella distribuzione di competenza normativa fra Parlamento e governo e propone, questa volta nella legge, e non più solo nelle relazioni delle commissioni di studio o nelle suggestive ipotesi dottrinarie, il modello di un Parlamento che approva leggi di principio e di un governo responsabile della produzione normativa di secondo grado.

Ancora: l'articolo 23 della legge n. 400 prevede l'ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del governo che, oltre al compito di coordinamento derivante dalla sua denominazione (e che riguarda il profilo della progettazione legislativa), provvede alla periodica ricognizione delle disposizioni legislative e regolamentari in vigore anche al fine del coordinamento delle stesse. Per questo secondo compito l'Ufficio segnala le disposi-

zioni abrogate, o direttamente modificate per effetto delle nuove disposizioni di legge o di regolamento, al Presidente del Consiglio ai fini della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*: si ha in questo modo un passo ulteriore nella politica legislativa della leggibilità delle leggi, inaugurata dalla legge n. 839 del 1984, e si affronta il nodo della chiarezza sulle norme abrogate, superando le inevitabili timidezze delle « regole e raccomandazioni » per la formulazione dei testi del 1984. Una volta a regime l'ufficio potrebbe rappresentare il referente istituzionale per l'avvio di una rilettura coordinata del « già prodotto » a garanzia di una migliore qualità dell'« ancora da fare ».

Nell'articolo 23 sono chiare anche le « sponde » istituzionali di questo Ufficio. I rapporti periodici al Presidente del Consiglio e ai ministri interessati, in cui l'Ufficio indica incongruenze e antinomie normative relative ai diversi settori legislativi e segnala la necessità di procedere alla codificazione della disciplina di interesse materie o alla redazione di testi unici, vengono inviati alle Presidenze delle Camere. Sono previste forme di collaborazione con gli uffici delle presidenze delle giunte regionali al fine di armonizzare i testi normativi statali e regionali. È la consapevolezza della « tenuta » della circolarità l'unica possibilità di garanzia del processo di razionalizzazione normativa che trova nel coordinamento fra gli interlocutori istituzionali, che si parlano e si ascoltano, la via procedurale più idonea.

In questa prospettiva anche la funzione della burocrazia parlamentare è da sottolineare: la predisposizione di dossier di documentazione per l'avvio del procedimento legislativo e di schede mirate che accompagnino l'*iter* dei procedimenti, in collaborazione con le segreterie di commissione e il servizio Assemblea fino alla redazione definitiva e all'approvazione del testo, è un'esperienza in atto che assegna un ruolo nella complessa strada della razionalizzazione normativa.

Note

(1) La bibliografia sul tema si è ampliata negli ultimi anni: in questa sede ci si limita a rinviare al numero monografico dedicato a « La fattibilità delle leggi », della rivista *Le regioni* (nn. 2-3, 1985) e a quello dedicato a « La tecnica legislativa: un artigianato da valorizzare » in *Foro italiano* 1985. Per una ricca rassegna bibliografica, oltre che per la raccolta della normativa italiana statale e regionale, e della normativa europea e comunitaria si rinvia ai due volumi, a cura di R. Pagano, in corso di stampa, nella collana Quaderni di documentazione, Camera dei deputati, « Normative europee sulla tecnica legislativa ».

(2) Sembra interessante dare un'idea concreta della codificazione riportando l'elenco dei codici pubblicati sul *Journal officiel*. La data accanto al codice indica l'anno di pubblicazione delle leggi relative, la mancanza della data indica che il codice è in corso di stampa o che l'ultima edizione è antica: Code des Assurance (1988); Code de l'Aviation civile (1987); Code civil; Code des Communes 1988); Code de la Construction et de l'Habitation; Code des Débits de boissons et des mesures contre l'Alcoolisme (1988); Code de Déontologie des Chirugiens dentistes (1988); Code de Déontologie médicale (1988); Code du Domaine de l'Etat; Code des Douanes (1988); Code électoral (1987); Code d'Expropriation pour cause d'utilité publique (1985); Code forestier (in preparazione); Code de Justice militaire (1982); Code de la Légion d'honneur; Code des Marchés publics (1986); Code minier (1985); Code d'Organisation judiciaire (1985); Code pénal (1985); Code des Pensions civiles et militaires de retraite (1986, 1987); Code des Pensions de retraite des marins (1981); Code des Ports maritimes; Code des Postes et Télécommunications (1988); Code de Procédure civile (1981); Code de Procédure pénale (1985); Code de la Route (1988); Code du Service national (1984); Code de Sécurité sociale (1986); Code du Travail (1985); questo code dovrà essere interamente rivisto); Code des Tribunaux administratifs; Code de l'Urbanisme.

(3) I comparti individuati riguardavano: la circolazione stradale, il fisco, la sicurezza ed igiene del lavoro, il commercio con l'estero, il contenzioso delle pensioni di guerra, le dogane, i procedimenti di contrattazione, le procedure di erogazione di spese.

(4) I dati derivano da una rilevazione del Servizio studi, suscettibile di revisione e approfondimento in relazione alle distinzioni operabili fra i testi unici.

Gianfranco Polillo

Parlamento, spesa pubblica e mercato in vista dell'attuazione dell'Atto unico europeo

Nel valutare le norme recate dalla legge 23 agosto 1988, n. 362, che modificano la legge 5 agosto 1978, n. 468, non si può prescindere da un accenno preliminare alla situazione finanziaria del paese. La relativa crisi è stata, infatti, uno dei punti di riferimento, che ha implicitamente condizionato l'intero dibattito, che ha accompagnato il varo della nuova normativa. Da essa si dovrà pertanto partire per comprendere il senso delle novità introdotte e gli eventuali limiti.

Nel richiamarne il quadro accenneremo solo al rapporto che intercorre tra la dimensione del debito pubblico ed il prodotto interno lordo. Come indicato dal « documento di programmazione economico-finanziaria » (Camera dei deputati, 1988a) esso è attualmente pari al 98%, ma, se non si interverrà con un'adeguata terapia, salirà al 120%, nel 1992. Considereremo questo dato e non altri, sia perché a questa esplicita grandezza si è fatto un riferimento forte nel dibattito parlamentare, sia perché esso ha assunto un indubbio « significato simbolico ». Anche se, a nostro avviso, non è la dimensione puramente numerica del rapporto il dato veramente preoccupante.

Passate esperienze storiche italiane ed internazionali dimostrano infatti che, in quelle epoche, fu possibile dominare situazioni ancora peggiori, nonostante le più limitate conoscenze nel campo della politica economica. Nel 1897, ad esempio, il rapporto debito pubblico/PIL nel Regno d'Italia raggiungeva il 120% (Luzzatto, 1968) e la stessa cosa si verificava nel corso degli anni venti. Nell'immediato dopoguerra, invece, lo stesso indice si attestava su un valore solo leggermente inferiore, pari al 118%, per poi diminuire rapidamente nel 1944 (Baffi, 1961).

All'estero le esperienze non furono da meno. Se si esclude la Repubblica di Weimar, dove l'ingente debito accumulato portò alla completa volatilizzazione della moneta, con le note e tragiche conseguenze politiche (Schacht, 1931), nella Francia, di quegli stessi anni, il rapporto debito/PIL raggiunse il 185%, con effetti meno devastanti (Alesina, 1988). Mentre, in Gran Bretagna, nel corso della grande depressione degli anni trenta, si attestò su una percentuale pari a circa il 150% (Pollard, 1983). Negli Stati Uniti, infine, al termine della seconda guerra mondiale, il rapporto debito/PIL raggiunse il 134% (Barro, 1985).

In tutti questi casi, all'origine del forte indebitamento era possibile individuare cause specifiche. Fosse la fragilità finanziaria del giovane Regno d'Italia all'inizio del secolo o le conseguenze della prima o della seconda guerra mondiale, o, infine, il riflesso della crisi del '29, come nel caso inglese. Insomma: il fenomeno del forte indebitamento era spiegabile, con eventi eccezionali.

Lo stesso non può dirsi per l'odierna situazione italiana, segnata dal paradosso di un paese che vive, in uno stesso momento, una grave crisi finanziaria e un deciso sviluppo industriale (Boltho, 1986). Una situazione contraddittoria, quindi, che rende quanto mai problematica l'individuazione di una possibile terapia. Il prevalere di una apparente normalità produttiva si accompagna, infatti, ad un'instabilità latente, che minaccia continuamente di manifestarsi e di incidere profondamente sul quadro di comando della politica economica.

Il fenomeno è piuttosto recente. Risale, infatti, all'inizio e poi alla metà degli anni '70 (Cotula, Maserà e Morcaldo, 1983) il drastico peggioramento della situazione finanziaria del settore statale e di quello pubblico, con uno squilibrio che cresceva progressivamente fino a raggiungere un « indebitamento netto annuo dell'8,5% » (Ministero del tesoro, 1988). Un dato certamente preoccupante, anche per quegli anni, ma comunque compatibile con gli altri parametri di una politica economica, che non rinunciava alle tecniche di *deficit spending*, nella speranza di una più rapida crescita del reddito nazionale. Il tutto reso possibile da una politica del cambio flessibile che, grazie ad una svalutazione media del « 7,3% all'anno », (Ministero del tesoro, 1988) permetteva all'industria italiana di resistere, nonostante il più elevato differenziale di inflazione, sui mercati interna-

zionali, e di mantenere in pareggio il saldo complessivo delle partite correnti.

In questo quadro, l'approvazione della legge 468 del 1978, che dettava nuove norme in materia di bilancio e che superava la vecchia impostazione della « legge Curti » (legge 1° marzo 1964, n. 62), rappresentò il tentativo di recuperare un controllo « dinamico » sulle principali variabili finanziarie, nel rispetto del clima e delle « culture » di quel periodo, così evidenti nella caratura del « Progetto '80 », a cui la nuova normativa esplicitamente si richiamava (Ministero del bilancio e della programmazione economica, 1969). In particolare la definizione del concetto di « tetto massimo di ricorso al mercato », se da un lato manteneva tutto il suo significato *keynesiano*, pur con un ascendente francese; dall'altro voleva rappresentare un momento di sintesi per circoscrivere, in una macro-decisione, l'impegno finanziario dello Stato, per l'anno successivo. Ponendo così fine alla vecchia prassi del susseguirsi dei provvedimenti episodici, al di fuori di un qualsiasi quadro di carattere generale.

Con un ragionamento *a posteriori*, si può ben dire che i limiti di quella normativa non erano da poco. Il controllo sulla dinamica della spesa fu ben presto inferiore alle aspettative, anche se le conseguenze immediate non furono facilmente percettibili, a causa della forte inflazione, che comprimeva il peso reale del debito (Giarda, 1986). Quest'ultimo, nel periodo 1977-1981, cresceva, nel suo rapporto con il PIL, di soli « 10 punti » (Artoni, 1986). Ma ciò avveniva essenzialmente grazie all'esercizio di un *potere di signoraggio* da parte del Tesoro, che, in quegli stessi anni, poteva essere valutato in una percentuale pari ad oltre il 29%: tre volte la precedente grandezza (Giovazzi e Spaventa, 1988 e nostri calcoli).

Era questa una delle conseguenze degli obblighi imposti alla Banca d'Italia, costretta a finanziare il Tesoro, con l'acquisto « in ultima istanza » dei titoli di Stato a un prezzo predeterminato (Spaventa, 1984). Sistema che era rimasto in vigore fino al 1976, quando ormai il grado di copertura del fabbisogno, da parte della Banca centrale, aveva raggiunto il 50% (Ministero del tesoro, 1988), con effetto di *crowding out*, ossia di spiazzamento, nei confronti del « credito totale interno », senza precedenti (Fazio, 1984). Di fronte all'insostenibilità della situazione, ne era derivata una prima riforma che aveva portato alla cessione diretta, a favore dei privati, dei titoli — i B.O.T.

— originariamente riservati al sistema bancario e con essa un certo beneficio; anche se si era ancora lontani, data la persistente inflazione, dalla soluzione del problema (Tabellini, 1988).

Un passo avanti più consistente fu quello del luglio 1981, quando con il cosiddetto « divorzio » (Salvemini, 1983), veniva reciso ogni residuo legame ancillare tra « regola fiscale » e « regola monetaria » (Spaventa, 1988), ossia tra il Tesoro e la Banca d'Italia. Da quel momento le spese decise dal Parlamento e sprovviste di adeguata copertura dovevano trovare sul mercato una loro contropartita finanziaria, con un conseguente onere aggiuntivo. Il che avveniva in un momento delicato dell'evoluzione congiunturale: caratterizzata da una forte recessione, anche di origine internazionale (Dini, 1988a), che sospingeva al rialzo la dinamica dei saggi di interesse. Nello spazio di tre anni (1982-1984) il rapporto debito pubblico/PIL crescerà, pertanto, di ben « 24 punti »: due volte e mezzo l'incremento registrati nel precedente quinquennio (Artoni, 1986).

All'origine della svolta del 1981 erano state ragioni diverse (Banca d'Italia, 1976), ed una in particolare di grande importanza. Nel 1979 l'Italia aveva aderito al « sistema monetario europeo », con una decisione sofferta, che aveva posto fine all'esperimento della cosiddetta « solidarietà nazionale ». Sul piano della politica economica, una simile opzione, che aveva giustificazioni antiche soprattutto di carattere internazionale (Banca d'Italia, 1972), doveva portare ad una novità rilevante, attribuendo, da quel momento, alla politica monetaria il compito più specifico e prioritario della difesa dei tassi di cambi, nell'ambito di una banda di oscillazione concordata. Il che comportava, come conseguenza, una minore attenzione ai problemi del finanziamento del *deficit* dello Stato, ormai trascurati in nome dell'esigenza di avere tassi reali di interesse positivi, onde evitare movimenti di capitali non coerenti con il vincolo della bilancia dei pagamenti.

L'impostazione della politica economica assumeva pertanto un connotato « monetarista » (Spaventa, 1984) i cui riflessi divenivano via via evidenti tanto nel comportamento della Banca d'Italia, che del Tesoro. La sua progressiva affermazione era giustificata da ragioni diverse. Vi era innanzitutto il conforto delle analoghe esperienze dei maggiori paesi occidentali, come gli Stati Uniti e la Repubblica federale tedesca. Vi erano poi i successi tangibili di una politica di

stabilizzazione, a livello europeo, tanto nella lotta alla inflazione, quanto nella progressiva convergenza delle politiche macro-economiche, tra i paesi membri (Padoa Schioppa, 1987). Il che a sua volta, contribuiva ad un rafforzamento maggiore dello SME, preservando il sistema dagli ulteriori *shocks* petroliferi, e da quelli valutari, indotti dagli alterni andamenti del dollaro.

Inserita in un diverso contesto internazionale, l'Italia reagiva positivamente ai relativi stimoli, grazie anche al deciso contenimento delle spinte salariali interne, non più giustificabili nel mutato quadro congiunturale, all'insegna della stabilizzazione. La crisi profonda, che l'aveva da tempo colpita, veniva quindi superata grazie ad un processo di ristrutturazione industriale che portava ad un rapido sviluppo degli investimenti ed al parziale superamento del vecchio paradigma tecnologico di tipo *fordista* (Vercelli, 1986), nonché della relativa crisi finanziaria.

In definitiva « agli stimoli derivanti da una politica monetaria e valutaria severa ma credibile », aveva « corrisposto nel sistema delle imprese azioni e reazioni volte ad aumentare la produttività e a tagliare i costi, a innovare i prodotti e i processi produttivi, a creare nuovi sbocchi sui mercati esteri » (Ciampi, 1988). Non era forse il « secondo Rinascimento », di cui parlava *l'Economist*, nel suo inserto sull'Italia (*The Economist*, 1988), ma certo una svolta profonda.

È in questo clima di carattere più generale che nasce l'esigenza di giungere ad una modifica della legge 468 del 1978, all'insegna di un maggior rigore finanziario in linea con i nuovi tempi. Fin dall'inizio, il processo si sviluppa lungo due distinte direttrici, che porteranno da un lato alla definizione di « un nuovo procedimento di impostazione e di decisione della manovra di bilancio diretto ad assicurare un più razionale processo decisionale », come recita il testo delle due risoluzioni approvate dal Parlamento (Camera dei deputati 1986b — Senato della Repubblica 1986). Dall'altro all'impostazione di una manovra più complessa che troverà nella definizione di « un piano di rientro », per la finanza pubblica, un punto di approdo importante e verso il quale finiranno per convergere due distinte iniziative: una di origine parlamentare, l'altra governativa.

Nel 1984 la « Relazione di cassa » relativa all'anno in corso (Camera dei deputati 1984b), sottolineato il dualismo ormai insorto nell'economia italiana tra « mercato » e « finanza pubblica », poneva

l'accento sul fatto che la spesa statale avesse « 'aiutato' il settore delle imprese assorbendo, almeno in parte talune tensioni » di carattere sociale. Proponeva quindi una strategia pluriennale al fine di scongiurare il rischio di un possibile « avvitemento del disavanzo pubblico »: rischio connesso con una possibile crescita dell'interesse medio pagato sul debito pubblico superiore a quella del reddito nazionale. Prospettava, di conseguenza, una strategia rivolta all'azzeramento del disavanzo corrente, nell'arco di tempo considerato, per stabilizzare prima il rapporto debito/PIL e contenere poi il settore pubblico, la cui dimensione superava ormai, del 10%, quella del prodotto interno lordo.

Cardini di una simile strategia, che sarà ripresa nella « relazione previsionale » del 1985, (Camera dei deputati 1984c) erano la stabilizzazione del rapporto entrate pubbliche/PIL a livello del 1983; un limite pari al tasso d'inflazione, da porre all'incremento della spesa corrente al netto degli interessi; una previsione di crescita della spesa per investimenti non superiore a quella del PIL nominale.

Quasi contemporaneamente, nel febbraio del 1984, il Servizio studi della Camera dei deputati costituiva un gruppo di lavoro, composto da studiosi ed esperti della materia, al fine di « redigere un rapporto sull'evoluzione, le prospettive e i problemi dell'indebitamento pubblico », che sarà poi presentato alla V Commissione e da questa approvato nell'ottobre del 1984 (Camera dei deputati 1985). Rispetto alle proposte governative le differenze erano notevoli. Si riteneva innanzitutto « inevitabile » un « aumento della pressione fiscale », contro l'ipotesi di invarianza proposta dal documento governativo. Si sottolineava quindi con forza maggiore l'esigenza di una netta distinzione tra i problemi di medio e di breve periodo, nella convinzione che « un'eliminazione immediata » dello squilibrio finanziario accumulato non fosse né « praticabile » né « desiderabile ». Si giungeva, infine, a fare di questa distinzione un preciso snodo procedurale, individuando « nel bilancio pluriennale programmatico » la « condizione necessaria per l'attuazione di una strategia di rientro », con una coerente saldatura, quindi, tra gli aspetti più specificatamente finanziari del problema e quelli di natura istituzionale.

La proposta di finalizzare diversamente il « bilancio pluriennale-programmatico » rilanciava, su basi diverse, un dibattito, da tempo avviato, sull'uso di un simile strumento, già previsto dalla legge 468

del 1978, (Ministero del tesoro 1984b — Corte dei conti 1983), ma mai redatto a causa delle resistenze dimostrate dalla Ragioneria generale dello Stato. Rilancio che, nello stesso anno, porterà all'approvazione di una specifica risoluzione da parte della V Commissione bilancio della Camera (Camera dei deputati, 1984a) in cui si chiederà formalmente la redazione di « uno schema sperimentale di bilancio pluriennale programmatico ».

Il Tesoro predisponeva, pertanto, lo schema richiesto per gli anni 1985-1987, trasponendovi « a livello contabile » e « con riferimento al settore statale » « le regole di comportamento individuate nel piano di rientro » della Relazione di cassa per il 1984 (Ministero del tesoro, 1984a). Dimostrava così di aver superato la vecchia resistenza, alla quale abbiamo accennato, e motivata dai limiti riscontrabili nell'articolo 4, ottavo comma, della legge 468 del 1978, allora in vigore. Nella norma richiamata, infatti, non era chiaro se nell'anno si potessero sostenere maggiori spese in conto capitale da « coprire » grazie al miglioramento intervenuto nel « saldo netto da finanziare », nella versione programmatica del bilancio, come sostenevano da tempo la Corte dei conti e la Commissione tecnica per la spesa pubblica (Ministero del tesoro, 1984b).

La contrarietà della Ragioneria generale aveva un suo fondamento. Il bilancio pluriennale, nell'accezione dell'articolo 4 della legge 468 del 1968, nello sforzo di introdurre, nel corpo della legge, impulsi di tipo programmatico aveva finito per mescolare elementi certi di tipo contabile a semplici elementi previsionali e di tendenza. Ne sarebbero risultate indicazioni inaffidabili destinate ad influenzare negativamente lo stesso « saldo netto da finanziare ». Qualora quest'ultimo dato avesse costituito « sede di riscontro per la copertura finanziaria », secondo la prescrizione del comma ottavo, ne sarebbe derivata pertanto una confusione tale da « far crollare tutto il sistema dei parametri sulla cui base ' si svolgeva ' la metodologia di copertura » (Ministero del tesoro 1984a).

L'innesto del « piano rientro » risolveva il problema alla radice. Nella nuova accezione, infatti, il bilancio pluriennale-programmatico subiva una trasformazione e diveniva un semplice documento contabile ove registrare i passi del sentiero, che doveva riportare al progressivo azzeramento del fabbisogno, in una prospettiva di carattere pluriennale.

Una simile impostazione sarà poi formalmente recepita nell'articolo 4 della legge n. 362 del 1988, che codificherà definitivamente la natura esclusivamente contabile del documento. Verrà così meno l'equivoco creato dalla legge n. 468 del 1978: quello cioè di un documento che voleva essere una sorta di ponte sospeso tra gli andamenti reali del mercato e gli obiettivi di una macro-programmazione, non ulteriormente esplicitati.

Il « piano di rientro » del 1984 si risolse in un insuccesso. Nel 1986 seguì la redazione di un nuovo documento, per gli anni 1987-1990 (Camera dei deputati, 1986c) che non si discostava molto dalla precedente impostazione, salvo l'unica variante di un anno di ritardo nel compimento della manovra. La sua scarsa credibilità spinse tuttavia il Parlamento a percorrere strade diverse, nel tentativo di arginare la crescita impetuosa della spesa e di rendere meno affannosa la complessa procedura di approvazione del bilancio.

Entrambi gli obiettivi furono conseguiti con tappe successive. In una prima fase, come ricordato, furono approvate, nel giugno 1986, due distinte risoluzioni in un identico testo, dalle Commissioni bilancio della Camera e del Senato. In esse si prospettava l'esigenza di una più complessa articolazione della sessione annuale del bilancio e si approntava un'ipotesi che sarà poi ripresa dall'articolo 3 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (la legge finanziaria del 1988) per essere definitivamente trasfusa nell'articolo 3 della legge n. 362 del 1988. In quella stessa legge finanziaria, all'articolo 2, si individuavano invece nuove regole di « copertura », destinate anch'esse ad essere inserite nell'articolo 7 della nuova legge.

In applicazione di quest'ultima normativa, anzi nel passaggio dalla « legge finanziaria » per il 1988 a quella di modifica della 468, il governo elaborava, nel maggio 1988, il nuovo « documento di programmazione economico-finanziaria » per gli anni 1989-1992, dove il riferimento al 1992 voleva esplicitamente evocare la tappa del mercato unico europeo. In esso si superava il vecchio concetto dell'invarianza della pressione fiscale, per prospettare una manovra di contenimento del fabbisogno calibrata tanto sull'aumento delle entrate che sulla riduzione delle spese, al fine di azzerare per quella data il disavanzo strutturale, costituito dal fabbisogno primario. Si sarebbe, di conseguenza, ottenuto, come vedremo meglio in seguito, una stabilizzazione del rapporto debito pubblico/PIL (ISPE, 1988), quindi

una successiva inversione di tendenza nella prospettiva di un progressivo ripiano.

La seconda linea di intervento, come anticipato, riguardava invece le regole contabili. Superata rapidamente l'ipotesi che le nuove e maggiori spese potessero essere coperte dai « miglioramenti delle previsioni » delle entrate, come recitava il vecchio articolo 4, comma ottavo, della legge 468 del 1978; con l'articolo 1, comma 2, del disegno di legge finanziaria per il 1989 (Atto Camera n. 3196) si stabiliva tassativamente che l'eventuale maggiore gettito, dovuto alle entrate, era invece interamente destinato alla riduzione del saldo netto da finanziare, per il periodo 1989-1991.

Veniva quindi data una disciplina più rigorosa ai fondi speciali, con regole minuziose relative tanto alla loro contabilizzazione (vecchia e nuova finalizzazione) che al loro successivo utilizzo, con particolare riguardo ai cosiddetti « fondi negativi ». Indirizzi ancora più severi erano quindi previsti per l'utilizzo di eventuali disponibilità che si formassero, in corso d'anno, in alcuni capitoli di bilancio: disponibilità che non potevano essere altrimenti utilizzate, come nel caso delle poste relative agli « interessi » ed al « personale » o che, qualora utilizzate per altri fini, non potevano dar luogo a successivi reintegri.

Vi era poi il tema della quantificazione degli oneri: problema affrontato prevedendo ben tre distinti livelli di controllo. Gli oneri dovevano essere innanzitutto certificati da un *expertise*, direttamente a carico dei soggetti proponenti il disegno o la proposta di legge o gli eventuali emendamenti o/e comunque dalla Ragioneria generale, che doveva essere interpellata prima dell'approvazione del provvedimento. Era quindi previsto un controllo successivo dell'Ufficio parlamentare del bilancio, secondo procedure da definire, infine un riscontro quadrimestrale aggiuntivo della Corte dei conti.

La stessa spesa in conto capitale, apparentemente libera di crescere ad un tasso pari a quello del reddito nominale, secondo le indicazioni del documento programmatico, era invece sottoposto all'ulteriore vincolo della verifica dei residui di stanziamento e della successiva fattibilità e validità del progetto (art. 8, comma 4). Limiti, specialmente il primo, che poteva valere anche *ex ante* come doveva dimostrare la risoluzione, (Camera dei deputati, 1988c — Senato della Repubblica, 1988) con cui il Parlamento aveva recepito il documento programmatico, riducendo appunto gli stanziamenti in conto

capitale fino ad « un massimo di 77.300 miliardi nel 1992 », al fine di tener conto dell'enorme mole di residui passivi, nel frattempo accumulata.

Venivano infine le nuove procedure per la discussione e la votazione dei documenti di bilancio e la diversa scansione temporale del procedimento.

In base alla nuova normativa, il governo, entro febbraio, doveva presentare il consuntivo dell'anno trascorso; a primavera il documento di programmazione finanziaria per il triennio successivo; in estate, subito dopo l'assestamento, il bilancio annuale ed il pluriennale a legislazione vigente; a settembre infine la relazione previsionale e programmatica, la legge finanziaria, i disegni di legge ad essa collegati. Solo l'esperienza dirà se questa tempistica potrà essere rispettata o se invece, come richiede fin da ora, la Corte dei conti, si dovrà anticipare la presentazione del bilancio pluriennale programmatico (Camera dei deputati, 1988d).

Nella procedura attuale, il documento di programmazione costituisce comunque l'atto preliminare dell'intera manovra. Esso è approvato con una risoluzione di identico contenuto dai due rami del Parlamento, che fissa anche gli indirizzi della politica finanziaria da perseguire. Questi ultimi saranno recepiti, per la parte di competenza, dalla « legge finanziaria » alla quale è rimessa la definizione del « livello massimo del ricorso al mercato » e del « saldo netto da finanziare »: valori, questi ultimi, che saranno comprensivi anche dell'importo dei fondi speciali, destinati, a loro volta, a condizionare tanto i disegni di legge di accompagnamento alla stessa « finanziaria », che la successiva attività legislativa in corso d'anno.

Uno degli obiettivi dichiarati della nuova normativa era quello di eliminare l'« eccesso di concentrazione delle decisioni » (Camera dei deputati, 1987) tipico del modulo organizzatorio della legge 468 del 1978, e di ridimensionare il rischio, sempre implicito di quelle occasioni, del verificarsi di pratiche di *logrolling*. Ciò spiega il perché di una segmentazione del processo decisionale, pur all'interno di un sentiero unitario. I vari momenti sono infatti susseguenti e logicamente collegati. La legge finanziaria è legata al documento di programmazione ed al bilancio a legislazione vigente. Il suo contenuto è tipizzato per consentire l'esame collaterale dei disegni di legge di accompagnamento ai quali è affidata la manovra più complessiva. Il bilancio program-

matico, a sua volta, riflette il collegamento tra legislazione vigente ed il contenuto della « finanziaria » e riporta in nota le eventuali variazioni rispetto al suo precedente. I fondi speciali rappresentano, infine, le precondizioni per lo svolgimento del normale programma legislativo, in corso d'anno.

Resta comunque il « vecchio problema » di un utilizzo in difformità delle poste relative e dell'interferenza di una simile prassi sulle competenze delle singole commissioni parlamentari, ma un adeguato margine di flessibilità doveva essere mantenuto, onde consentire il possibile adeguamento del programma legislativo, in corso d'anno. A garanzia del Parlamento è posto, peraltro, il comma 4 dell'articolo 6, che vieta al governo di utilizzare le poste di fondo globale per dare copertura ai decreti-legge, salvo i casi espressamente previsti, onde evitare possibili sottrazioni di risorse, dovute alla maggiore rapidità del relativo percorso procedurale.

L'articolo 7, comma 7, consente, infine, al Ministro del tesoro di assumere le conseguenti « iniziative legislative » qualora si verificino scostamenti rispetto alle previsioni iniziali, in termini di maggiori spese o riduzioni di entrate, nell'attuazione delle singole disposizioni di legge. La stessa procedura è applicata nel caso di « sentenze additive » di carattere definitivo.

Una riflessione più distesa sul complesso delle norme richiamate porta all'individuazione di un principio unitario, quale elemento caratterizzante l'intero sistema, recato dalla nuova normativa. Ciò che la ispira sembra infatti essere un'esigenza di controllo più rigoroso della decisione parlamentare, ai sensi del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione. A questo mira la complessa articolazione del procedimento, la maggiore varietà degli strumenti contabili, le specifiche disposizioni in tema di « coperture » e di relativi controlli, il tentativo, infine, di valutare aspetti della legislazione e della giurisdizione, che fino a ieri sfuggivano a qualsiasi sindacato. Grazie a queste nuove norme, quindi, il Parlamento è in grado di presentarsi con il volto di chi, consapevole della grave crisi del paese, si autolimita, con un gesto autonomo di volontà, nell'esercizio delle proprie prerogative costituzionali. Non è poco. Resta solo da sperare che le misure indicate si dimostrino sufficienti.

Se nel breve periodo, infatti, non sembrano sussistere alternative ad una politica di rigore, in un arco temporale più vasto, i proble-

mi si complicano e non solo per i dubbi legittimi che investono il paradigma monetario. Ma soprattutto per il modello di finanza pubblica adottato in una prospettiva profondamente segnata dal progetto di integrazione europea (Ministero del tesoro, 1987).

Nello scenario richiamato la « regola monetaria » da un lato, quella « fiscale » dall'altro dovranno conservare un indirizzo « convergente », (Vagiaco, 1988) pena la brusca interruzione del processo di risanamento finanziario e/o la crisi del processo di integrazione. Ma di una simile problematica non sussiste traccia nel documento di programmazione finanziaria del governo.

Qui si ipotizza soltanto che la semplice riduzione della componente primaria del fabbisogno sia sufficiente ad incidere sulle « aspettative del mercato » e quindi a determinare spontaneamente una riduzione del tasso reale di interesse. Da ciò deriverebbe, poi, una stabilizzazione del rapporto debito/PIL, ed una conseguente progressiva riduzione dovuta ad un tasso di crescita del reddito nazionale che, senza ulteriori esplicitazioni, si ipotizza essere superiore al tasso medio di interesse pagato sul debito accumulato. Il che significa, appunto, riconoscere implicitamente che « regola monetaria » e « regola fiscale » siano convergenti verso un identico obiettivo. Ovvero prescindere, com'è più probabile da questo contesto, ed affidarsi ad una ipotesi che scaturisce dalla semplice « applicazione alle scelte di portafoglio dell'analisi elementare delle preferenze del consumatore » (Graziani, 1988), che pur rappresentando un connotato non secondario del problema (Morcaldo, 1988; Centro Europa ricerche, 1988), non ne esaurisce gli aspetti più importanti, né le relative implicazioni.

In particolare, il documento governativo non tiene conto del fatto che il livello medio del saggio di interesse sul debito pubblico risente anche delle decisioni di politica monetaria, le quali, a loro volta e come abbiamo argomentato nelle pagine precedenti, non possono prescindere dagli obiettivi di politica valutaria, che si intendono perseguire. Così, nel passato, se il peso degli interessi sul totale della spesa è cresciuto dal 5,1% del 1970, al 16,2% del 1987 (Ministero del tesoro, 1988); una simile circostanza non è dipesa soltanto dalle esigenze connesse alle scelte di portafoglio dei privati. Su di essa hanno pesato altri elementi: la ritrovata indipendenza dell'Istituto di emissione, certamente; ma soprattutto l'integrazione monetaria, come del resto riconosciuto dagli stessi responsabili della Banca d'Italia (Dini,

1988b) e dovuta al fatto che l'avvio del « sistema monetario europeo », ha comportato, solo modifiche limitate nei tassi di cambio nominali che non hanno interamente compensato i differenziali inflazionistici. Le valute dei paesi con bassa inflazione hanno pertanto subito una tendenza al deprezzamento; mentre una tendenza opposta si è manifestata per le valute dei paesi con elevata inflazione, come l'Italia. Ne sono derivati squilibri nei saldi commerciali che sono stati compensati da movimenti dei capitali di segno opposto, per attirare i quali è stato necessario ricorrere ad un differenziale positivo, in termini reali, nella struttura dei saggi di interesse (Frankel, 1988).

In prospettiva e pur prescindendo dai maggiori condizionamenti di natura istituzionale (Padoa Schioppa, 1982), fenomeni analoghi sono destinati a durare, se non ad accentuarsi. La liberalizzazione dei movimenti di capitali, prevista per il 1990, aumenterà, infatti, il grado di dipendenza del mercato italiano da quello internazionale (Giovannini, 1988). Costringerà quindi ad una politica più guardinga e a variazioni più frequenti del saggio di interesse (Basevi e Giavazzi, 1986) proprio per accompagnare, in senso opposto, il movimento dei capitali, al fine di mantenere la stabilità del cambio (Camera dei deputati, 1988b).

È questa l'ipotesi che configura lo scenario della « divergenza » tra politica monetaria e politica fiscale, con conseguenze gravi tanto da un punto di vista economico che finanziario. Nel primo caso si assisterebbe infatti ad una caduta nel ritmo di crescita del reddito, nel secondo all'ulteriore lievitazione della spesa a causa del maggiore onere per interessi. Il riflesso congiunto sarebbe un deciso aumento del rapporto debito pubblico/PIL, con una conseguente forte accentuazione della componente « instabilità » e gli ovvi riflessi sull'intera situazione economica del paese (Spaventa, 1985).

Solo recentemente, come dimostrano le ultime audizioni del Governatore della Banca d'Italia (Camera dei deputati, 1988e) e del presidente dell'ISPE (Camera dei deputati 1988f), il Parlamento ha avviato una prima riflessione sul problema. Ipotizzare fin da ora possibili soluzioni non è facile. Il dato della « convergenza » o della « divergenza » tra « regola fiscale » e « regola monetaria » è essenzialmente storico e non teorico. Ad esso il Parlamento dovrà prestare, comunque, la necessaria attenzione, onde evitare che la grande responsabilità dimostrata, nel processo di autolimitazione ed al quale abbiamo accennato in precedenza, non resti senza conseguenze.

Riferimenti bibliografici

- ALESINA, A. (1988), « The end of large public debts » in Giavazzi, F.-Spaventa, L. (1988).
- ARTONI, R. (1986), « Debito e squilibrio strutturale della finanza pubblica », in Ente Einaudi (1986).
- BAFFI, P. (1961), « La lira nell'ultimo quarto di secolo » in AA.VV., *L'economia italiana dal 1861 al 1961*, Milano, Giuffrè.
- BANCA D'ITALIA (1972), Relazione annuale - Considerazioni finali.
— (1976), Relazione annuale - Considerazioni generali.
- BASEVI, G.-GIAVAZZI, F., « Aspetti istituzionali del vincolo estero. Costi e benefici della partecipazione dell'Italia ad un'Unione monetaria europea », in Ente Einaudi (1986).
- BARRO, R. (1985), « US, deficit since world war » I, *Scandinavian journal of Economics*, vol. 88.
- BOLTHO, A. (1986), « L'economia italiana a confronto 1973-1985 », in Ente Einaudi (1986).
- CAMERA DEPUTATI (1984a), V Commissione: risoluzione n. 7-00111 del 2 agosto 1984.
— (1984b), Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1984 e situazione di cassa al 30 giugno 1984, Doc. XXXV n. 5.
— (1984c), Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1985, doc. XIII n. 2 del 29 settembre 1984.
— (1985), *L'indebitamento pubblico in Italia*.
— (1986a), Relazione sullo schema del fabbisogno di cassa del settore pubblico per il 1986, Doc. XXXV n. 11 del 15 aprile 1986.
— (1986b), V Commissione: risoluzione n. 7-00292 del 10 giugno 1986.
— (1986c), Documento di programmazione economica e finanziaria, doc. LXXXIV n. 1 del 3 settembre 1986.
— (1987), Indagine conoscitiva sui problemi connessi alla riforma delle norme sulla contabilità generale dello Stato, doc. n. 12.

- (1988a), Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1988-1992, Doc. LXXXIV n. 1 del 30 maggio 1988.
- (1988b), Audizione del direttore generale della Banca d'Italia nel corso dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1988-1992, seduta del 6 luglio 1988.
- (1988c), Risoluzione n. 6-00052 del 21.7.1988.
- (1988d), Audizione della Corte dei Conti per l'attività conoscitiva preliminare dell'esame del bilancio, seduta del 6.10.1988.
- (1988e), Audizione del Governatore della Banca d'Italia nel corso dell'attività conoscitiva preliminare all'esame dei documenti di bilancio per l'anno 1989 ed il biennio 1989-1991, seduta del 7 ottobre 1988.
- (1988f), Audizione del Presidente dell'ISPE nel corso dell'attività conoscitiva preliminare all'esame dei documenti di bilancio per l'anno 1989 ed il biennio 1989-1991, seduta dell'11 ottobre 1988.

CENTRO EUROPA RICERCHE (1988), Disavanzo pubblico e tasso di interesse reale, n. 2.

CIAMPI, C.A. (1988), « Rinascita dell'economia italiana: punto di forza e fattori di debolezza », *Bollettino della Banca d'Italia*, gennaio 1988.

CORTE DEI CONTI (1983), Relazione sul rendiconto per l'esercizio 1983.

COTULA, F.-MASERA, R.S.-MORCALDO, G. (1983), « Il bilancio del settore pubblico e gli effetti di spiazzamento: un esame della esperienza italiana », in *Spesa pubblica e sviluppo dell'economia*, Milano.

DINI, L. (1988a), *Politica economica e disoccupazione in Europa*, intervento introduttivo al terzo congresso annuale dell'European Economic Association, Bologna 27-29 agosto 1988.

— (1988b), La liberalizzazione dei movimenti di capitale e il rafforzamento dello SME, Parlamento Europeo, seduta del 13 luglio 1988.

ENTE PER GLI STUDI MONETARI, BANCARI E FINANZIARI « LUIGI EINAUDI », a cura (1986), *Oltre la crisi*, Il Mulino, 1986.

FAZIO, A. (1984), « Evoluzione dei metodi di controllo monetario », *Banche e banchieri*, settembre 1984.

FRANKEL, G. (1988), Risposta a Bollino A. e Rossi N., « Public debt and households' demand for monetary in Italy 1970-86 », in Giavazzi-Spaventa (1988).

GIARDA, P.D. (1986), « L'evoluzione della spesa pubblica in Italia: alcuni fatti e qualche proposta », in Ente Einaudi (1986).

GIAVAZZI, F.-SPAVENTA, L. (1988), *High public debt: the italian experience*, Cambridge University Press.

GIOVANNINI, A. (1988), « Capital controls and public finance: the experience in Italy », in Giavazzi e Spaventa (1988).

GRAZIANI, A. (1988), *La spirale del debito pubblico*, Il Mulino.

ISPE, (1988), *Il controllo della finanza pubblica. Ipotesi per un piano di rientro*, febbraio.

LUZZATTO, G. (1968), *L'economia italiana dal 1861 al 1894*, Torino, Einaudi.

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, (1969), *Progetto '80. Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975*, Roma, aprile 1969.

MINISTERO DEL TESORO (1984a), *Note per la costruzione di un bilancio pluriennale programmatico 1985-1987*, Roma, 15 ottobre 1984.

— (1987), *Ricchezza finanziaria, debito pubblico e politica monetaria nella prospettiva dell'integrazione internazionale*.

— (1984b), *Commissione tecnica per la spesa pubblica. La legge 5 agosto 1978, n. 468 sul bilancio dello Stato. Proposte di riforma*. Roma, 30 novembre 1984.

— (1988), *Commissione per la verifica della efficienza e della produttività della spesa pubblica. Rapporto del 18 luglio 1988*.

MORCALDO, G. (1988), « Le politiche del bilancio e del debito pubblico: alcune analisi prospettive » in Graziani A. (1988).

PADOA SCHIOPPA, T. (1982), « European capital markets between liberalization and restrictions », *Speech to the second symposium of European banks*. June 1982.

— (1987), *Efficiency, stability and equity. A strategy for the evolution of the economic system of European community. Report of study group appointed by Commission of european communities*. April 1987.

POLLARD, S. (1983), *The development of British Economy 1914-1980*, Baltimora, Edward Arnold.

SALVEMINI, M.T. (1983), « Il tesoro e il mercato monetario. Le nuove responsabilità dopo il divorzio ». *Economia italiana*, febbraio.

SCHACHT, H. (1931), *La stabilizzazione del marco*, Milano, Fratelli Treves.

SENATO DELLA REPUBBLICA (1986), V Commissione: risoluzione LXXI n. 3 dell'11 giugno 1986.

(1988), Risoluzione, doc. LXXXIV n. 14 del 28.7.1988.

SPAVENTA, L. (1984), « La crescita del debito pubblico in Italia: evoluzione prospettive e problemi di politica economica », *Moneta e credito*, n. 147.

— (1985), « Piani di rientro, politica fiscale e politica monetaria », *Economia italiana*, n. 1.

— (1988), « La crescita del debito pubblico: sostituibilità, regole fiscali e regole monetaria », in Graziani A. (1978).

TABELLINI, G. (1988), « Monetary and fiscal policy coordination with high public debt », in Giavazzi-Spaventa (1988).

THE ECONOMIST (1988), « A survey of the italian economy », 27 February 1988.

VAGIACO, G. (1988), « Sull'autonomia della politica monetaria », in Graziani (1988).

VERCELLI, A. (1986), « La "lunga crisi": interpretazioni e prospettive », in Ente Einaudi (1986).

Sessione marzo 1989

Filippo Tomassi

L'evoluzione delle tecniche realizzative nell'automazione del processo amministrativo-contabile dell'area deputati

Introduzione

Le ragioni storiche su cui si basa l'istituzione di un trattamento previdenziale per i parlamentari vanno ricercate nella trasformazione che ha subito nel tempo l'istituto del mandato parlamentare.

Mentre in passato l'esercizio di tale mandato era riservato a persone appartenenti alle classi più evolute, che erano anche quelle con maggiori mezzi economici, oggi tutti gli elettori, senza alcuna distinzione o requisito particolare che non sia quello del compimento di una certa età, possono essere eletti al Parlamento.

Pertanto la carica di parlamentare ha perso il carattere onorifico che aveva ed assorbe ormai tutta l'attività di colui che è chiamato ad esercitarla. Ecco quindi la necessità di assicurare adeguati mezzi economici al parlamentare non solo durante l'esercizio del mandato, ma anche dopo la cessazione dalla carica.

Il principio di corrispondere una indennità ai parlamentari in carica venne introdotto con la legge di riforma elettorale del 1913, con la quale si stabilì di liquidare mensilmente, a titolo di « rimborso spese », una somma che teneva conto anche di eventuali altri compensi corrisposti al parlamentare da altri enti pubblici.

La Costituzione repubblicana prevede espressamente che i membri del Parlamento ricevano una indennità stabilita dalla legge per garantire il libero svolgimento del mandato parlamentare.

Attualmente l'indennità parlamentare è regolata dalla legge 31 ottobre 1965, n. 1261, che attribuisce agli Uffici di Presidenza delle due Camere la competenza a determinarne l'ammontare, con riferimento al trattamento economico complessivo annuo lordo dei magistrati con funzioni di presidente di sezione della Corte di Cassazione.

Con l'introduzione del principio dell'indennità parlamentare il legislatore ha inteso soddisfare i bisogni economici più immediati dei parlamentari in carica.

Occorreva, tuttavia, provvedere alle necessità dei loro colleghi cessati dal mandato i quali, dopo aver dedicato vari anni all'attività parlamentare, rinunciando ai loro impegni professionali, potevano rimanere privi di adeguati mezzi economici per il soddisfacimento dei loro bisogni e di quelli dei loro familiari.

A differenza dell'indennità parlamentare i due rami del Parlamento intrapresero autonome iniziative concretizzatesi nell'adozione di due diverse discipline previdenziali dei senatori (1/7/1953) e dei deputati (1/1/1956), le quali vennero successivamente unificate (1/1/1960), per poi tornare alla separazione della gestione dei due trattamenti previdenziali attualmente in vigore (5/6/1968).

Al parlamentare, cessato dal mandato, viene corrisposto un assegno vitalizio mensile che è calcolato in funzione degli anni di contribuzione e del valore dell'indennità parlamentare.

Al termine del mandato al parlamentare viene corrisposto un assegno, ora chiamato di « fine mandato » precedentemente « di reinserimento », di importo proporzionale alla anzianità effettiva di mandato.

L'istituzione dell'assegno di fine mandato trae la sua origine dalla necessità di assicurare ai parlamentari cessati dal mandato un indispensabile supporto economico per la ripresa delle loro attività professionali trascurate o, come nella maggior parte dei casi avviene, non avendo potuto conciliare lo svolgimento di quelle attività con l'esercizio del mandato parlamentare.

Occorre poi tener presente che le difficoltà di reinserimento nella vita privata aumentano con l'aumentare degli anni dedicati alla funzione parlamentare.

Da questo punto di vista si può osservare che l'attuale sistema di determinazione dell'assegno (1/8/1975), calcolato col criterio del riferimento all'anzianità di mandato e non più ad importo fisso come nel passato, meglio realizza le finalità per le quali esso fu istituito.

È infine da annotare che entrambi gli assegni, quello vitalizio e quello di fine mandato, vengono corrisposti dal ramo del Parlamento presso il quale il mandato è stato esercitato per l'ultima volta e che ciascuna Camera assume a proprio carico la spesa per gli assegni in proporzione al mandato esercitato presso di essa.

A quest'ultimo scopo è previsto che entro la fine di ogni anno le due Camere provvedano ad effettuare il conguaglio tra le somme da ognuna di esse pagate per conto dell'altra Camera.

1. *Le procedure contabili*

La descrizione delle varie procedure dell'area deputati della Tesoreria viene limitata agli elementi fondamentali, indispensabili per una corretta comprensione delle caratteristiche della meccanizzazione illustrata più avanti.

1.1. *Liquidazione delle competenze mensili ai deputati in carica*

Sostanzialmente la procedura presenta gli elementi caratteristici di una retribuzione mensile. La peculiarità sta negli elementi contabili di base e nella loro modalità di variazione nel tempo. Per la determinazione del netto mensile da corrispondere a ciascun deputato si devono prendere in considerazione i seguenti elementi contabili:

Indennità lorda. L'indennità lorda è costituita da due voci contabili distinte entrambe disciplinate dalla legge 1261/1965: la prima è la indennità propriamente detta (art. 1), la seconda, la cosiddetta « diaria », che viene corrisposta a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Roma (art. 2) e che viene calcolata sulla base di quindici giorni di permanenza.

Sia l'indennità che la diaria sono fissate dall'Ufficio di Presidenza facendo riferimento rispettivamente al trattamento economico e alla indennità di missione del presidente di sezione della Corte di cassazione.

Indennità di ufficio. È una particolare indennità che spetta ai deputati che ricoprono incarichi parlamentari: Presidente e vice Presidente della Camera, questori, segretari di presidenza, presidenti e vice presidenti di commissione.

Ritenute previdenziali. Sulle competenze mensili sono previste delle ritenute di tipo previdenziale per alimentare le casse per la gestione degli assegni vitalizi (« Previdenza deputati ») e di fine mandato (« Fondo di solidarietà »), calcolate attualmente in misura percentuale dell'indennità parlamentare.

Ritenute fiscali. Si ottengono applicando le aliquote per scaglioni di reddito all'imponibile mensile, ottenuto sottraendo al totale lordo le ritenute previdenziali operate.

Emolumenti accessori. Sono quelli che vengono corrisposti per compensare le spese comuni che i deputati devono affrontare nello svolgimento del lavoro parlamentare. Tali compensi vengono liquidati, mensilmente o a cadenza trimestrale, al netto delle ritenute previdenziali e fiscali, e riguardano la partecipazione a riunioni in commissione nei giorni in cui l'Assemblea non tiene seduta (indennizzo suppletivo), la non disponibilità di un ufficio all'interno della Camera (rimborso sostitutivo), le spese telefoniche, postali e di viaggio.

Vincoli personali. Sono delle ritenute soggettive di varia natura che vengono operate mensilmente previa autorizzazione dell'interessato. Trattandosi di vincoli personali l'importo e la durata sono ovviamente variabili: possono interessare una sola mensilità o un numero determinato o indeterminato di mensilità.

Una volta calcolati gli elementi suddetti il netto da corrispondere si ottiene effettuando una somma algebrica: il totale lordo (indennità parlamentare, diaria e indennità d'ufficio) viene diminuito delle ritenute (previdenziali, fiscali e vincoli personali) e aumentato degli emolumenti accessori.

1.2. Liquidazione degli assegni vitalizi

Vengono liquidati mensilmente tre tipi di assegno vitalizio:

1) Assegno vitalizio diretto

Spetta ai parlamentari non più in carica che abbiano versato i contributi per un periodo di almeno cinque anni di mandato esercitato nel Parlamento della Repubblica e abbiano compiuto i sessanta anni di età. Il limite di età è abbassato di un anno per ogni anno di contribuzione oltre il quinto anno con un limite inferiore di cinquanta anni.

L'assegno vitalizio diretto lordo è calcolato in funzione degli anni di contribuzione e dell'indennità parlamentare. Tale criterio, adottato

dal 1° gennaio 1971, prevede per ogni anzianità contributiva una percentuale con la quale determinare la misura lorda dell'assegno. La percentuale di riferimento più volte modificata, attualmente varia da un minimo del 25% per l'assegno di 5 anni ad un massimo dell'85,50% per l'assegno di 35 anni contributivi oltre i quali rimane invariata. È da notare infine che, dato il legame esistente, l'assegno vitalizio lordo varia a seguito degli aggiornamenti dell'indennità parlamentare.

2) *Assegno vitalizio di reversibilità*

In caso di decesso del parlamentare, in carica, in attesa o titolare di assegno vitalizio, è previsto un trattamento di reversibilità a favore del coniuge superstite, degli orfani e degli altri eventuali aventi diritto. L'assegno di reversibilità viene calcolato in misura percentuale rispetto all'assegno diretto. La percentuale di riferimento dipende dal grado di parentela dell'avente diritto e dal numero degli orfani minorenni. Tale percentuale è attualmente del 60% per il coniuge superstite e, in sua assenza, per l'orfano minorenne, del 50% per gli altri familiari aventi diritto (genitori, fratelli e, in casi particolari, altre persone conviventi a carico del deputato).

3) *Assegni vitalizi di grazia*

L'Ufficio di Presidenza ha la facoltà di concedere la reversibilità dell'assegno vitalizio a favore di persone che non rientrano tra quelle previste dal Regolamento della previdenza per i deputati. Per tali assegni sono valide le disposizioni previste per gli assegni vitalizi diretti e di reversibilità.

Il criterio di calcolo del netto mensile da corrispondere è identico a quello visto per le indennità parlamentari con l'unica diversità costituita dagli elementi base da prendere in considerazione.

1.3. *Conguaglio di fine anno e rilascio dei modelli fiscali*

A fine anno tutte le somme corrisposte nel corso dell'anno vengono rielaborate per determinare il conguaglio fiscale, che scaturisce dal confronto tra il totale delle ritenute fiscali operate sulle liquida-

zioni mensili, e l'imposta complessiva dovuta sugli emolumenti corrisposti.

In tale operazione devono essere presi in considerazione anche elementi che non figurano nelle liquidazioni mensili, quali i compensi corrisposti da altri enti per attività connesse con l'esercizio del mandato parlamentare (trasferte ed altro).

A completamento delle operazioni di conguaglio fiscale devono essere compilati i modelli previsti dall'attuale normativa: i mod. 101 e 201 per gli emolumenti mensili, il mod. 102 per le somme corrisposte a titolo di indennità di liquidazione (assegno di fine mandato).

1.4. Liquidazione dell'assegno di fine mandato

L'assegno di fine mandato rappresenta una voce del trattamento previdenziale dei parlamentari, in quanto è assimilabile ad una sorta di liquidazione corrisposta al termine del mandato parlamentare con le disponibilità del « Fondo di solidarietà » che è iscritto nel bilancio di ciascuna Camera ed è alimentato dai contributi volontari versati dai parlamentari in carica mediante trattenuta sulla indennità parlamentare.

Tale assegno spetta ai parlamentari cessati dal mandato perché non rieletti o dimissionari. In caso di morte del parlamentare l'assegno denominato « contributo di solidarietà » viene corrisposto agli aventi diritto previsti dalla normativa vigente. Per la determinazione dell'ammontare dell'assegno o del contributo si fa riferimento all'effettiva anzianità di mandato maturata ed all'importo lordo dell'indennità parlamentare. Le modalità di calcolo e di liquidazione sono soggette a continue variazioni.

2. L'automazione precedente

La liquidazione delle competenze mensili ai deputati ed ai loro aventi diritto è stata la prima procedura di tipo amministrativo-contabile ad essere meccanizzata: risente pertanto del momento in cui è stata realizzata e degli strumenti informatici allora disponibili alla Camera dei deputati.

Il primo elaboratore fu installato alla Camera agli inizi degli anni '70 con lo scopo di dotare i parlamentari di strumenti di documenta-

zione automatica sugli atti legislativi e parlamentari. Di documentazione automatica furono infatti i primi progetti realizzati: « Camera '72 », riguardante la ricerca automatica della normativa italiana, in seguito limitata a quella regionale, « sindacato ispettivo » avente per oggetto la ricerca delle mozioni, interpellanze, interrogazioni e ordini del giorno.

A differenza di altre amministrazioni, i problemi di tipo gestionale (liquidazione degli stipendi, gestione del bilancio e della contabilità amministrativa, gestione del personale ecc.) non erano considerati prioritari rispetto a quelli di documentazione sia perché alcuni risultavano già in parte meccanizzati, anche se in modo elementare su macchine elettrocontabili, sia perché era ancora possibile risolvere manualmente molti problemi, data la struttura allora limitata della Camera.

Questa situazione si protrasse fino all'entrata in vigore delle nuove norme fiscali inerenti le retribuzioni dei lavoratori dipendenti (1974). La impossibilità di provvedere, nei tempi previsti, all'elaborazione dei nuovi adempimenti contabili (conguagli e modelli fiscali) con le vecchie macchine elettrocontabili spinse il Servizio tesoreria a rivolgersi al personale informatico interno.

Si iniziò così a meccanizzare la procedura degli adempimenti fiscali di fine anno e si proseguì con l'automazione delle altre procedure riguardanti i deputati fino ad allora funzionanti su un elaboratore Burroughs, rivelatosi del tutto inadeguato a far fronte alle esigenze delle nuove norme fiscali.

2.1. Procedure contabili mensili

La indisponibilità di adeguate risorse *hardware* (terminali, potenza elaborativa adeguata), *software* (linguaggi di programmazione in *teleprocessing* non ancora installati) e umane (per lo più impegnate come detto in lavori di documentazione automatica) indusse i tecnici e amministrativi a limitare la meccanizzazione alla semplice sostituzione delle procedure eseguite fino ad allora tramite l'elaboratore Burroughs. Si realizzò pertanto l'automazione delle liquidazioni delle indennità parlamentari e degli assegni vitalizi; tale procedura divenne operativa con l'inizio della VII legislatura (luglio 1976) e, pur con gli inevitabili adeguamenti dovuti soprattutto a modifiche normative, risulta ancora validamente utilizzata per il calcolo e la stampa dei ruoli mensili di pagamento.

La procedura automatizzata presenta le fasi caratteristiche di una elaborazione *batch*: raccolta, interpretazione e codifica da parte dell'utente dei fatti contabili, trasmissione al centro elettronico delle informazioni codificate su supporti cartacei, controlli ciclici dei dati trasmessi con produzione di tabulati di controllo sui quali l'utente effettua le proprie verifiche e quadrature, calcolo degli elementi di dettaglio e complessivi delle liquidazioni mensili, e, infine, stampa dei documenti previsti (ruoli di pagamento, riassunti per il cassiere, riepiloghi per voci contabili, elenchi delle modalità di pagamento ecc.).

Il sistema utilizza i dati contenuti in due archivi: nel primo — denominato « tabelle » — risultano memorizzati (opportunamente suddivisi, codificati e valorizzati) tutti gli elementi contabili che figurano nelle liquidazioni mensili delle indennità parlamentari e degli assegni vitalizi; nel secondo archivio — denominato « anagrafico-contabile » — sono contenute, per ogni nominativo, oltre ai dati anagrafici, tutte le informazioni di tipo contabile necessarie alla determinazione del netto mensile da corrispondere.

I due archivi presentano elementi che consentono il calcolo automatico degli arretrati che possono maturare nel corso dell'anno o degli anni precedenti a seguito di provvedimenti che comportano aumenti retributivi.

2.2. Procedure contabili annuali: conguaglio fiscale e quote scambio

Si tratta di due procedure che rielaborano le somme corrisposte nel corso dell'anno.

La prima procedura determina il conguaglio fiscale, confrontando l'imposta dovuta sugli emolumenti annuali e le ritenute fiscali operate nell'anno e produce i modelli fiscali richiesti.

La procedura « quote scambio » prende in considerazione tutti i nominativi che risultano aver esercitato parte del proprio mandato al Senato e determina, mese per mese, la quota delle somme corrisposte che deve restare a carico della Camera e quella che deve essere rimborsata dal Senato.

Essa viene eseguita per la ripartizione fra le due Camere dei seguenti compensi corrisposti nell'anno:

— assegni vitalizi diretti e di reversibilità;

— arretrati relativi ad anni precedenti riguardanti assegni vitalizi diretti e di reversibilità;

— assegni di fine mandato.

2.3. *Procedura di fine mandato*

Gli assegni di fine mandato corrisposti prima della fine della IX legislatura sono stati calcolati tramite una procedura *batch*, realizzata nel luglio '76 e continuamente aggiornata per seguire le modifiche normative. La procedura, non disponendo di dati storici, richiedeva, ad ogni liquidazione, le informazioni indispensabili per il calcolo dell'assegno: l'anzianità effettiva di mandato, eventualmente ripartita fra le due Camere, e gli assegni corrisposti nelle precedenti legislature. Ad ogni fine legislatura, la corresponsione degli assegni di reinserimento, con la necessità di reperire i dati suddetti in tempi brevi, rappresentava un lavoro molto oneroso per l'utente.

2.4. *Considerazioni tecniche*

Le procedure mensili, in parte modificate per far fronte a nuove esigenze applicative, sono tuttora funzionanti e forniscono prodotti ancora validi. Presentano, tuttavia, alcuni aspetti negativi che derivano sia dalla tecnica elaborativa *batch* utilizzata che dai limiti propri di una automazione circoscritta ai soli processi di calcolo, e precisamente:

1) richiede a monte una interpretazione da parte dell'utente dei fatti contabili con possibilità di introdurre errori di valutazione;

2) richiede la trascrizione dei dati da elaborare, aumentando così la possibilità di commettere errori nelle comunicazioni ed il flusso di supporti cartacei;

3) non permette un aggiornamento immediato e distribuito nel tempo degli archivi;

4) non permette l'accesso diretto dell'utente agli archivi per avere dati aggiornati;

5) richiede tempi di controllo difficilmente comprimibili e che risentono dei problemi di collegamento tra utente e centro;

6) produce una notevole quantità di tabulati, appesantendo così la mole delle evidenze cartacee senza peraltro risolvere il problema della disponibilità di dati aggiornati.

Limiti e inconvenienti che possono essere superati e risolti con un sistema informativo funzionante in tempo reale che da un lato fornisca i dati contabili derivati alla procedura di calcolo partendo da dati primari, più facilmente gestibili da parte dell'utente, e dall'altro metta a disposizione dell'utente dati sempre aggiornati consultabili tramite terminali video.

Per le procedure annuali la soluzione adottata è l'unica possibile in quanto i dati di ingresso vengono forniti da altre procedure automatizzate e l'intervento dell'utente è limitato soltanto all'immissione di elementi contabili aggiuntivi che non sono stati presi in considerazione nelle liquidazioni mensili perché provenienti da altri enti.

Per quanto riguarda la procedura di fine mandato l'attivazione del nuovo sistema informativo ha consentito, al termine della IX legislatura, di liquidare in tempo reale ed in modo automatico, gli assegni previsti.

Tutti gli elementi necessari al calcolo dell'assegno risultano sempre disponibili al sistema. Pertanto l'operazione di liquidazione dell'assegno di fine mandato, un tempo molto laboriosa, si riduce ad una semplice transazione TP che, in un tempo di pochi secondi, registra l'assegno richiesto e ne stampa il prospetto contabile relativo. Inoltre, per far fronte alle richieste dei parlamentari concernenti l'assegno maturato ad una certa data, è prevista anche la liquidazione simulata dell'assegno: in tal modo si ottengono tutti gli elementi contabili richiesti senza alterare i dati memorizzati.

3. Sistema informativo « Previdenza deputati »

3.1. Generalità

Le procedure automatizzate descritte risultano, dal punto di vista operativo, tra loro indipendenti anche se possono essere attivate da uno stesso evento e richiedono le stesse informazioni. Si pensi al momento in cui il parlamentare cessa di esercitare il mandato: occorre cessare la corresponsione della indennità parlamentare nonché liqui-

dare l'assegno di fine mandato e, se l'ex deputato è in possesso dei requisiti richiesti, l'assegno vitalizio mensile. Le tre procedure utilizzano dati di ingresso (anzianità di mandato, periodo contributivo, età) che, in precedenza, venivano calcolati con sistemi manuali: il che non solo comportava tempi lunghi ma faceva aumentare la probabilità di commettere errori nei calcoli.

È necessario pertanto spostare a monte l'intervento dell'automazione acquisendo il fatto primario e demandando all'elaboratore il compito di interpretarlo: in tal modo l'utente non ha più il compito di tradurre l'evento in un dato numerico, ma deve semplicemente comunicare tempestivamente l'evento stesso all'elaboratore.

La risoluzione di queste funzioni « primarie » per mezzo dell'elaboratore elimina gli inconvenienti suddetti aumentando l'esattezza dei dati elaborati e riducendo il tempo necessario ad attivare le procedure interessate.

Per quanto riguarda le informazioni da memorizzare occorre tenere presente che una raccolta di dati su un determinato argomento deve essere esaustiva, non ridondante, coerente.

L'eshaustività implica che gli archivi contengano tutte le informazioni e rappresenta la condizione necessaria per rispondere a tutte le possibili domande sull'argomento.

Per rispettare la condizione di non-ridondanza bisogna evitare duplicazioni inutili nella raccolta dei dati. Questo, oltre a consentire un risparmio di memoria su disco, serve a garantire la coerenza dei dati: se una informazione è memorizzata una volta sola, esatta o errata, non si contraddice; se una informazione è memorizzata più di una volta, può darsi che venga aggiornata solo una versione e non l'altra. Le interrogazioni potrebbero dare risultati contraddittori alimentando così nell'utente la convinzione che il sistema sia poco affidabile.

Da quanto sopra detto discende che il sistema informativo deve acquisire tutti i dati primari che riguardano il deputato dal momento della sua proclamazione alla cessazione del mandato parlamentare, dall'attesa di maturare il diritto a percepire l'assegno vitalizio al momento di cessazione di tale diritto, fino a seguire gli eventi contabili riguardanti i titolari di assegno vitalizio di reversibilità.

In tal modo il sistema informativo, partendo dai dati elementari, è in grado di fornire da un lato risposte valide in tempo reale alle richieste di informazioni che provengono dai parlamentari e dall'altro

dati di ingresso controllati alle procedure contabili di liquidazione degli emolumenti.

3.2. *Struttura*

La semplicità d'uso e la massima modularità possibile sono stati gli elementi conduttori nella progettazione del nuovo sistema informativo.

Una serie di elenchi (menù) permette all'utente di attivare le funzioni del sistema attraverso livelli gerarchici con grado di dettaglio crescente. Ad ogni livello l'utente può scegliere fra una lista di opzioni numerate, digitando il numero associato alla funzione desiderata.

In questo modo il sistema conduce passo passo l'operatore attraverso la procedura in modo da rendergli il lavoro semplice e controllato.

La modularità, oltre a semplificare la programmazione, consente una realizzazione graduale dell'intero sistema, iniziando con la meccanizzazione delle aree che presentano importanza e urgenza maggiori e proseguendo via via con le altre.

Il sistema informativo realizzato si presenta costituito da un nucleo principale e da tanti sottosistemi quanti sono i segmenti in cui è stata logicamente suddivisa l'area deputati (v. allegato A).

Il nucleo principale svolge funzioni di tipo generale quali:

- l'attivazione del sistema con la messa a disposizione degli archivi relativi;
- l'attivazione del terminale previo controllo di accessibilità ai dati del sistema;
- individuazione e attivazione del sottosistema prescelto;
- chiusura di una sessione di lavoro;
- disattivazione dell'intero sistema per poter procedere a elaborazioni *batch* con gli archivi del sistema;
- visualizzazione dei terminali che risultano in quel momento collegati.

Tutte queste funzioni vengono ottenute semplicemente digitando il « codice transazione » seguito da una parola corrispondente alla funzione prescelta (inizio, fine, apri, chiudi, status ecc.).

Attualmente i sottosistemi realizzati o in via di realizzazione sono i seguenti:

1) « Scheda personale » che gestisce tutti i dati primari relativi ai parlamentari e ai loro aventi diritto;

2) « Indennità parlamentari » che contiene solo le informazioni utili alla liquidazione degli emolumenti ai deputati in carica;

3) « Assegni vitalizi » che gestisce solo i dati numerici riguardanti le liquidazioni mensili degli ex-deputati e loro aventi diritto.

Tutti i sottosistemi presentano la stessa struttura suddivisa a livelli, ognuno dei quali svolge una determinata funzione:

Livello 1: si deve specificare il tipo di lavoro che si intende effettuare: immettere un nuovo nominativo o visualizzare e/o aggiornare dati già memorizzati;

Livello 2: si devono fornire i dati identificativi (codice o cognome) del nominativo su cui si vuole operare;

Livello 3: si deve indicare il tipo di dati (anagrafici, legislativi ecc.) e l'operazione che si vuole effettuare.

Oltre alla linea principale descritta in ognuno dei sottosistemi esistono delle linee collaterali per il trattamento di dati di interesse comune quali i valori tabellari necessari per il calcolo delle liquidazioni mensili, i prospetti riepilogativi riguardanti le varie funzioni parlamentari, gli sportelli bancari per l'accredito automatico degli emolumenti ecc.

L'esperienza maturata in questo primo periodo di funzionamento del sistema ha permesso di constatare la validità di una simile struttura: infatti l'utente deve sapere soltanto cosa deve fare e quale nominativo è interessato all'operazione; per il resto viene guidato dal sistema stesso con i suoi livelli esplicativi.

3.3. *Caratteristiche dei componenti del sistema*

Oggi il costo più significativo nello sviluppo di un sistema di elaborazione dati è certamente quello relativo al *software* perché di fronte all'elevata potenza degli elaboratori e all'aumentata efficienza dei sistemi operativi (talmente sofisticati da ridurre al minimo l'inter-

vento umano) non si è avuto un adeguato sviluppo dei linguaggi di programmazione.

Inoltre l'aumentato numero di procedure in essere nei vari centri elettronici aziendali e di servizio obbliga ad una continua opera di manutenzione, cioè di adattamento del programma alle variazioni richieste da mutate condizioni normative rispetto alle quali il programma era stato strutturato.

È stato calcolato che la sola manutenzione ordinaria di una procedura assorba da sola il 25% delle risorse necessarie a produrla.

In questa analisi non viene presa in considerazione la manutenzione straordinaria in quanto, potendo generare delle modifiche strutturali, essa può essere vista come un rifacimento o una nuova realizzazione.

È noto, infine, che i tempi di sviluppo di un programma aumentano in modo non lineare rispetto alle sue dimensioni, sembra addirittura con il quadrato delle dimensioni. Quindi la riduzione delle dimensioni di un programma mediante il criterio della suddivisione in moduli, che svolgono funzioni semplici, porta ad una abbreviazione consistente dei tempi di realizzazione.

Ecco quindi che assume enorme importanza, ai fini della riduzione dei costi, produrre programmi « di buona qualità » compilati secondo precisi canoni che consentono:

- buona autodocumentazione del programma;
- suddivisione in moduli in maniera da facilitare il lavoro di manutenzione;
- adottare tecniche di sviluppo nella programmazione in modo da creare programmi di più facile lettura e di più facile messa a punto.

È sotto questa luce che sono state messe a punto diverse tecniche di costruzione dei programmi genericamente indicate « programmazione strutturata » e che si concretizzano in un certo numero di metodi pratici diversi tra loro e dipendenti dalle varie metodologie che possono essere utilizzate.

Senza far ricorso a queste tecniche avanzate di programmazione, che richiedono, tra l'altro, una struttura di programmazione interna adeguata finora inesistente alla Camera dei deputati, nella realizzazione del sistema informativo si è cercato di individuare, sfruttando opportunamente l'esperienza maturata in tanti anni di lavoro nell'ela-

borazione elettronica dei dati, dei criteri e degli schemi, di seguito descritti, da seguire sia nel lavoro di analisi che in quello di programmazione.

3.3.1. *Modularità*

È noto che il lavoro di analisi consiste nell'individuare delle funzioni elementari e nel raggrupparle opportunamente a formare i programmi applicativi, che eseguiti in una certa sequenza, eventualmente intercalati da programmi generalizzati di utilità, costituiscono la soluzione meccanografica del problema. Ora nel raggruppare le funzioni elementari bisogna fare attenzione alla lunghezza del programma in quanto, come si è detto, la stesura del programma diventa estremamente difficile quando le dimensioni del programma superano un certo limite. Non esistono regole precise nella suddivisione dei programmi; l'importante è effettuare la divisione in modo che i moduli risultino significativi: un sottoprogramma deve corrispondere a una attività precisa, a un'entità logica che scaturisca esplicitamente durante l'analisi del problema. La validità del lavoro di analisi si evidenzia significativamente nell'uso più o meno abile dei sottoprogrammi; non è certo sufficiente tagliare a pezzi un programma, senza alcun criterio logico, per realizzare una struttura modulare.

Si arriva dunque a raccomandare l'impiego di sottoprogrammi anche per eseguire funzioni non ripetitive. Il programma guadagna così in leggibilità, è più facile da documentare, da mettere a punto ed eventualmente da modificare nel seguito.

La tecnica modulare, con la scomposizione del problema in funzioni logiche elementari, produce una semplificazione degli algoritmi da codificare e quindi, di fatto, un aumento di produttività nel lavoro di programmazione.

Tali vantaggi risultano molto più evidenti se la suddivisione del problema porta alla creazione di sottoprogrammi che, risolvendo funzioni elementari di uso comune, possono essere richiamati dai programmi di procedure diverse.

Tralasciando le generalizzazioni più comuni, già da tempo largamente utilizzate in programmazione, quali il controllo di dati o operazioni di calcolo ricorrenti in una applicazione (data, codici, periodi intercorrenti tra due date, somma o sottrazione di periodi ecc.), si ri-

tiene opportuno descrivere di seguito i due moduli generalizzati ritenuti più interessanti.

Gestore delle ricerche tabellari

In ogni programma, di solito, si deve ricercare in una tabella un dato per verificarne la validità o per ottenere la sua descrizione o per ricavarne un valore numerico da utilizzare nelle procedure di calcolo. La ricerca tabellare, anche se non risulta una funzione complessa da codificare, richiede comunque la minutazione e la messa a punto della *routine* relativa con conseguente aumento del tempo necessario a produrre il programma. Se poi si considera che in un programma medio le ricerche tabellari sono, di solito, più di una, ci si rende conto come si possa effettivamente ridurre il tempo di realizzazione di un programma sfruttando un modulo scritto appositamente.

Questi sono stati i motivi che hanno portato alla realizzazione del modulo « Gestore delle ricerche tabellari ».

Il modulo conosce la struttura di un certo numero di tabelle, su cui è abilitato ad effettuare ricerche. I dati tabellari, per rendere anche il gestore a sua volta indipendente, vengono codificati in un programma a sé stante. La ricerca viene effettuata su richiesta del programma applicativo ed in risposta viene restituito l'elemento tabellare cercato.

In tal modo si è ottenuta l'indipendenza dei programmi applicativi dai dati tabellari. Ciò, oltre ad aumentare la produttività durante la fase di sviluppo dei programmi, riduce sensibilmente i tempi per la manutenzione del *software* realizzato. Con l'andar del tempo cambiano le norme, si modificano le esigenze dell'utente e quindi possono cambiare i dati tabellari. Per stare al passo con questi cambiamenti può essere sufficiente intervenire soltanto sulla tabella variata ed eventualmente sul « gestore » e non su tutti i programmi interessati alla modifica.

Gestore delle operazioni di lettura/scrittura

Se le ricerche tabellari possono anche mancare in un programma, i comandi di lettura/scrittura sono sempre presenti. Inoltre le difficoltà di codifica di tali comandi sono tali da determinare in massima parte

il grado di complessità del programma. È evidente quindi che con l'eliminazione dei comandi di lettura/scrittura dei dati si semplificano notevolmente i programmi applicativi.

Il « gestore » conosce la struttura di tutti gli archivi del sistema e le modalità con cui essi possono essere consultati. Il programma applicativo deve soltanto richiamare il modulo generalizzato specificando l'archivio e l'operazione che si vuole eseguire. Di rimando al programma applicativo viene fornito l'esito dell'operazione effettuata.

Si è in effetti creata una interfaccia tra l'applicazione e gli archivi in grado di assorbire buona parte delle modifiche operative che si possono avere durante il funzionamento del sistema.

In altre parole si è ottenuta l'indipendenza dei programmi applicativi dalla organizzazione fisica degli archivi, che è ben diversa dalla « data independence », che è una delle caratteristiche principali dei sistemi di gestione dati presenti sul mercato informatico.

Naturalmente una semplice centralizzazione, quale risulta essere il « gestore delle operazioni di *input/output* », non può pretendere di offrire i servizi di un sistema di gestione dati. La tecnica utilizzata non consente, infatti, di vedere i dati con visioni parziali: ogni programma contiene la descrizione non dei soli campi « richiesti » ma dell'intero *record*. Ciò porta inevitabilmente, in caso di variazione della struttura degli archivi, almeno alla ricompilazione dei programmi interessati alla modifica, anche se, con opportuni accorgimenti in fase di disegno e di gestione degli archivi, tale ricompilazione può essere evitata per quei programmi che non sono interessati agli elementi aggiunti.

D'altra parte facilita e rende più spedito lo sviluppo delle applicazioni liberando completamente il programmatore dalla conoscenza delle modalità di consultazione e di aggiornamento degli archivi. Al programmatore applicativo, infatti, non è richiesta la codifica delle operazioni di *input/output*, notoriamente più complesse rispetto alle altre istruzioni, ma soltanto la conoscenza delle modalità di attivazione del « gestore », che risultano essere molto elementari.

In fase di manutenzione, inoltre, può essere sufficiente intervenire solo sul « gestore » senza toccare i programmi applicativi per risolvere i problemi che possono scaturire da modifiche riguardanti i criteri di organizzazione e di consultazione dei dati.

In conclusione il « gestore » forse non è in grado di supportare da solo la migrazione da un'organizzazione di dati ad un'altra, ma sicuramente rende l'operazione meno impegnativa in quanto quasi completamente concentrata su un unico modulo.

3.3.2. Schematizzazione dei programmi TP (Teleprocessing)

Una volta eliminate le difficoltà connesse alla gestione dei dati tabellari e dei comandi per la consultazione e aggiornamento degli archivi, di un programma resta da definire la logica, cioè il flusso delle funzioni da svolgere e le modalità di risoluzione delle problematiche applicative. Riguardo a queste ultime un aiuto può essere fornito dai moduli generalizzati di uso comune, di cui già si è detto, e dalle esperienze analoghe fatte in programmi precedenti; ma rimangono in ogni caso da risolvere le novità applicative sempre presenti in ogni programma.

Anche se la logica di un programma dipende dal problema, sempre diverso, da risolvere, esistono in ogni caso delle analogie tra le varie applicazioni, specialmente in quelle di una stessa area, che possono essere sfruttate per definire dei modelli da utilizzare nello sviluppo dei programmi.

In ambiente TP soprattutto è possibile ottenere delle standardizzazioni in quanto esistono delle funzioni che si ritrovano in quasi tutte le transazioni. Se infatti si analizzano le varie applicazioni TP si nota che, in genere, si tratta di:

- immettere nuovi dati negli archivi;
- visualizzare dati già archiviati;
- aggiornare dati non più attuali.

Inoltre le tre funzioni (immissione, visualizzazione e aggiornamento dati), pur risolvendo aspetti applicativi differenti, presentano operazioni comuni quali l'acquisizione e l'aggiornamento dati, la consultazione di archivi e, limitatamente alle prime due operazioni, la segnalazione dell'esatta esecuzione della funzione richiesta.

L'individuazione di questi elementi comuni ha permesso di costruire uno schema tipo per i programmi TP (v. allegato B).

Il modello prevede la risoluzione di più funzioni che si possono identificare, nella maggior parte dei casi, in quelle sopradescritte: que-

sta caratteristica ha consentito una notevole riduzione del numero dei programmi sviluppati e quindi un aumento della produttività.

Sinteticamente il programma tipo è costituito da una parte iniziale, per la individuazione della funzione richiesta e da tanti sottoprogrammi quante sono le funzioni svolte. A sua volta un sottoprogramma si presenta con una parte iniziale, per la individuazione della fase di elaborazione, e con tante sezioni quante sono le fasi previste.

Il concetto di fase di elaborazione è legato alla tecnica « pseudo-conversazionale » con cui sono sviluppati i programmi *on-line*.

Alla prima attivazione del programma, la funzione si trova alla fase 1, che termina sempre con la visualizzazione di una mappa video, con l'impostazione della fase al valore 2 e con la chiusura temporanea della transazione in attesa che l'operatore esegua l'operazione richiesta. Durante questo periodo il terminale risulta non collegato al sistema. Quando il terminalista ha completato l'operazione, viene di nuovo attivato il programma applicativo e viene eseguita la sezione 2, che provvede a controllare la risposta dell'operatore. Se non si riscontrano errori, la transazione termina se si tratta di una semplice visualizzazione, mentre prosegue con l'aggiornamento degli archivi, con l'emissione della mappa di « conferma dati » e con la modifica della fase al valore 3 negli altri casi. Alla successiva riattivazione del programma viene eseguita la sezione 3 che provvede a chiudere definitivamente la transazione.

3.4. Sicurezza e riservatezza dei dati

L'avvento dell'elaborazione distribuita dei dati per mezzo di terminali, dislocati anche a distanze notevoli dal punto dove risiedono gli archivi, ha portato alla ribalta il problema della sicurezza e della riservatezza dei dati, che sono due caratteristiche distinte, anche se tra loro correlate.

Con il termine di sicurezza dei dati ci si riferisce alla protezione fisica dei dati che potrebbero essere distrutti o alterati per diverse cause interne o esterne: errori di programmazione, cadute del sistema, manipolazioni non autorizzate ecc.

Con il termine di riservatezza dei dati invece ci si riferisce alla protezione dei dati da ogni tentativo di accesso non autorizzato con l'obiettivo di venire in possesso di elementi per utilizzarli in modo illecito.

La sicurezza e la riservatezza dei dati sono due aspetti che stanno diventando sempre più importanti poiché i sistemi mettono a disposizione basi di dati contenenti una quantità crescente di informazioni essenziali per la vita di un ente.

Da quanto detto emerge come il patrimonio informativo di un ente è un bene che occorre proteggere poiché ogni malfunzionamento, derivante da una cattiva gestione dei dati, potrebbe avere gravi ripercussioni sul buon andamento della vita stessa dell'ente.

Naturalmente nel progettare strumenti efficaci di protezione dei dati è necessario controllarne anche la convenienza economica. Non ha molto senso spendere una gran quantità di denaro e di fatica per proteggere delle informazioni di scarso valore. Ed è altrettanto sciocco consentire la divulgazione di dati riservati dell'ente o non riuscire ad impedire che essi vengano alterati solo perché non esistono ancora metodi di protezione di totale affidamento.

Nel sistema informativo « Previdenza deputati » i dati non presentano caratteristiche tali da suscitare interesse da parte di estranei, tuttavia hanno un valore intrinseco notevole per la loro riservatezza. Le registrazioni contabili, anche se hanno un campo di utilizzo limitato, richiedono una gestione accurata per garantire la loro esattezza e riservatezza con un adeguato sistema di protezione dati.

3.4.1. *Cadute di sistema*

Con « cadute di sistema » si indicano le interruzioni di funzionamento del sistema informativo dovute al blocco dell'elaboratore o ad errori di esecuzione dei programmi applicativi.

Nella progettazione degli archivi si è seguito un criterio della suddivisione logica dei dati: si sono raggruppati in un elemento (*record*) del *file* solo i dati relativi ad un determinato argomento. Inoltre si è evitato di memorizzare elementi con informazioni riepilogative di altri elementi gerarchicamente dipendenti per non creare dei legami logici nell'archivio che, di solito, richiedono elaborazioni più complesse e creano difficoltà nel ripristino dei dati.

Questa tecnica di memorizzazione ha consentito di realizzare il colloquio operativo uomo-elaboratore con transazioni di tipo elementare, nel senso che ognuna di esse vede e tratta soltanto le informazioni che si trovano registrate su un solo *record* dell'archivio. Il raggruppa-

mento logico dei dati, inoltre, da un lato ha facilitato la standardizzazione dei programmi già descritti, dall'altro ha eliminato il problema del ripristino delle informazioni in caso di caduta improvvisa del sistema.

Esistono, comunque, dei legami di dipendenza contabile tra elementi dello stesso archivio: è il caso delle voci contabili cosiddette « dipendenti » i cui dati dipendono da quelli di una altra voce detta « principale ». Questa dipendenza comporta, in caso di aggiornamento della voce principale, l'aggiornamento automatico di tutte le voci dipendenti. Ma anche in questo caso non si hanno difficoltà ad una caduta improvvisa del sistema, in quanto è sufficiente, alla riattivazione del collegamento, ripetere l'operazione interrotta per effettuare correttamente l'aggiornamento multiplo eventualmente non completato.

A tale proposito occorre segnalare che ogni operazione viene completata con l'emissione della mappa di « conferma », con la quale il sistema segnala all'operatore l'avvenuta esecuzione di quanto richiesto. La ripetizione della transazione si rende necessaria solo in caso di mancanza di tale messaggio.

3.4.2. *Controllo degli accessi*

La funzione più importante nella protezione della sicurezza e della riservatezza è il controllo degli accessi al sistema informativo e delle modalità di lettura e di modifica dei dati.

Se da un lato è necessario impedire alle persone non autorizzate di accedere alle risorse del sistema, dall'altro occorre riservare una particolare attenzione al controllo delle operazioni di aggiornamento dei dati.

Se non vi è protezione nei confronti della lettura, i dati possono essere divulgati, mentre l'assenza di protezione nei confronti della scrittura può portare alla modificazione dei dati.

La tecnica impiegata è quella che prevede l'utilizzo di una tabella di terminali abilitati, di chiavi di accesso (*password*) e di liste di operatività.

L'accesso al sistema informativo viene consentito soltanto ai terminali che figurano in un elenco. In tal modo vengono respinti tutti i tentativi di collegamento effettuati da terminali non riconosciuti dal sistema.

Le chiavi di accesso sono memorizzate nel sistema e l'utente, che vuole accedere ad esso, deve fornire il suo codice di identificazione e le due parole d'ordine corrispondenti.

La lista di operatività stabilisce le funzioni che ciascun operatore è abilitato a svolgere. Sono previsti tre gradi di operatività: il primo consente la sola visualizzazione dei dati, il secondo abilita anche ad effettuare aggiornamenti limitatamente a certi elementi, l'ultimo, riservato alle persone responsabili della gestione dei dati del sistema, permette di effettuare qualsiasi modifica e di svolgere altre funzioni quali il blocco o la messa a disposizione degli archivi.

Le operazioni più delicate, come quelle riguardanti le tabelle retributive, fiscali, previdenziali ecc., possono essere così affidate agli operatori che presentano un grado di operatività più elevato.

Su ogni elemento logico dell'archivio, infine, è previsto spazio per registrare gli elementi identificativi dell'ultimo aggiornamento operato: codice operatore e data di effettuazione. In tal modo, in ogni momento, è possibile individuare la persona che ha effettuato l'ultima modifica e la data in cui tale operazione è stata eseguita.

3.5. *Gli archivi on-line*

Gli archivi sono stati progettati utilizzando le tecniche di memorizzazione e di consultazione del VSAM (*Virtual Storage Access Method*), che, oltre a consentire l'accesso diretto ai dati indispensabile in una applicazione TP in tempo reale, fornisce delle prestazioni soddisfacenti sia in fase di registrazione che di consultazione. Infatti quasi tutte le operazioni vengono effettuate con tempi di risposta che sono dell'ordine di qualche secondo. Fanno eccezione le transazioni che richiedono situazioni riepilogative per le quali, a volte, è necessario leggere un intero archivio: in questo caso il tempo necessario per avere la risposta è di qualche minuto, attesa in ogni caso accettabile data la particolarità della richiesta. Per di più il metodo di accesso usato (VSAM), consentendo anche la consultazione all'indietro degli elementi di un archivio, ha permesso di realizzare, in caso di risposte che occupano molte pagine video, una tecnica di paginazione che, rinunciando alla memorizzazione preventiva, di tutte le videate, legge, di volta in volta, i dati da visualizzare, ottenendo così dei tempi

di risposta uniformi e una semplificazione nella minutazione dei programmi.

Gli archivi collegati *on-line* al sistema sono i seguenti:

3.5.1. *Anagrafico-Legislativo (AL)*

È l'archivio principale del sistema. In esso sono memorizzati i dati relativi ai deputati in carica, agli ex-deputati, in attesa o titolari di assegno vitalizio diretto, ed ai titolari di assegno vitalizio di reversibilità. I dati relativi al singolo parlamentare vengono registrati fin dalla sua prima proclamazione con l'acquisizione delle informazioni sia di tipo politico-legislativo che contabile, mentre quelli relativi agli aventi diritto vengono presi in considerazione soltanto per gli eventi che presentano un risvolto contabile.

L'archivio, rispetto alle informazioni archiviate, risulta così suddiviso:

Dati anagrafici: dati, in genere costanti, che si riferiscono al titolare e ai suoi familiari. Per quanto riguarda quest'ultimi servono ad individuare gli eventuali aventi diritto alla reversibilità o le eventuali maggiorazioni da applicare alla percentuale di reversibilità.

Dati legislativi: riguardano le legislature, a cominciare dalla Consulta Nazionale, in cui il parlamentare ha esercitato il mandato. Sono senz'altro i dati di base più importanti in quanto da essi dipendono i trattamenti economici al termine dell'attività parlamentare.

Assegni di fine mandato: sono, come già detto, le somme liquidate ai parlamentari al termine del mandato; oltre che un valore storico hanno anche una rilevanza contabile al momento di liquidare un successivo assegno.

Riscatti di periodi contributivi: sono le informazioni, anagrafiche e contabili, che si riferiscono alle operazioni di riscatto di un periodo di mandato non esercitato per chiusura anticipata di una legislatura.

Dati politico-parlamentari: riguardano gli incarichi governativi e parlamentari ricoperti. Sono fondamentali nel controllo e nella liquidazione delle indennità di ufficio e degli emolumenti accessori (indennizzo suppletivo, rimborso sostitutivo ecc.).

3.5.2. *Indice*

È un archivio ausiliario che consente di accedere ai dati di AL tramite una chiave diversa da quella con cui sono stati registrati. Contiene per i nominativi, aventi un determinato cognome, le matricole corrispondenti: in tal modo è possibile risalire da un cognome, dopo la risoluzione di un'eventuale omonimia, alla matricola e quindi accedere direttamente ai dati.

3.5.3. *Indennità parlamentari (IP)*

È l'archivio utilizzato nelle liquidazioni mensili e nelle ricerche di dati contabili già consolidati. Risulta fisicamente suddiviso in due parti: l'una contenente i dati primari che hanno comunque un risvolto contabile, mensile o annuale, l'altra costituita da tutti gli elementi contabili che hanno determinato gli emolumenti mensili precedenti. Mentre la parte storica viene aggiornata automaticamente al termine di ogni liquidazione mensile, quella « primaria » può essere modificata in tempo reale direttamente tramite terminali video.

3.5.4. *Assegni vitalizi (AV)*

Sia come contenuto che come struttura si presenta del tutto simile all'archivio precedente.

3.5.5. « *Voci* » contabili (VC)

È l'archivio che contiene gli elementi contabili di base indispensabili per la determinazione degli importi mensili da corrispondere. Esistono voci a importo costante, altre ad importo variabile: per le prime, oltre ai dati di tipo anagrafico, vengono memorizzati anche gli importi corrispondenti, opportunamente suddivisi nei dodici elementi mensili; per le altre, essendo di tipo personale, i valori dovranno essere comunicati al momento della loro attribuzione ai singoli nominativi. La memorizzazione degli importi delle voci in modo differenziato per i diversi mesi dell'anno consente di apportare modifiche con effetto retroattivo e quindi di poter calcolare in maniera automatica gli eventuali arretrati maturati.

4. *Prospettive future*

Nelle aree amministrativo-contabili alle automazioni di procedure consolidate (contabilità, stipendi, magazzino ecc.), caratterizzate da una certa stabilità nel tempo, occorre aggiungere quelle che nascono con una certa frequenza per risolvere problemi contingenti e che, di solito, vengono utilizzate una volta sola.

A queste richieste estemporanee bisogna, in genere, fornire risposte in tempi brevi, per cui diventa inevitabile distogliere risorse dalle attività già pianificate per procedere alla loro automazione.

Salta così la pianificazione predisposta e si produce un ritardo nello sviluppo delle nuove applicazioni (il cosiddetto arretrato applicativo).

Quando il ritardo accumulato si fa consistente, l'utente non prende neanche in considerazione la possibilità di richiedere altre applicazioni di cui pur avrebbe bisogno, determinando così un arretrato « invisibile » che è impossibile da quantificare.

Lo sviluppo del *software* applicativo viene ulteriormente ostacolato dalla manutenzione dei programmi già funzionanti. Il termine « manutenzione » si usa per indicare la modifica di vecchi programmi per adattarli ai nuovi requisiti imposti dalle mutate situazioni normative. Nella realtà la manutenzione del *software* è diventata soprattutto un lavoro di continua estensione al programma di nuove funzioni applicative. Naturalmente l'attività di manutenzione, crescendo con il numero dei programmi realizzati, assorbe risorse sempre maggiori, determinando così un ulteriore aumento dell'arretrato applicativo.

Tali problemi non possono essere risolti continuando ad utilizzare le tecniche tradizionali di elaborazione.

I metodi convenzionali di progettazione e di creazione degli archivi, infatti, non consentono di ottenere soluzioni che offrano risposte sufficientemente rapide e non sono abbastanza flessibili per rispondere agli inevitabili cambiamenti che interessano il sistema informativo.

I sistemi informativi vengono realizzati partendo dalla definizione di una struttura d'archivio che viene tenuta presente durante la progettazione e la scrittura di tutti i programmi che accedono od elaborano quell'archivio. Ciò significa che ogni qualvolta si modifica l'archivio, occorre modificare anche i programmi che lo utilizzano. L'interconnessione tra la struttura dell'archivio e i programmi costituisce una delle maggiori cause dei costi elevati sostenuti per il rifacimento

di programmi troppo rigidi rispetto alla mutevolezza delle situazioni normative.

Inoltre la indisponibilità di linguaggi potenti in grado di fornire risposte immediate a quesiti non proceduralizzati rende particolarmente pesante l'attività di sviluppo software.

Per la risoluzione di tali problemi bisogna ricorrere alle nuove tecnologie informatiche: *Personal computing* e *Data base*.

L'utilizzo di *personal computers* consentirebbe all'utente di risolvere parte dei problemi che quotidianamente nascono nelle attività di gestione, mentre un sistema di gestione dati (*Data Base Management System*) fornirebbe agli specialisti strumenti per una gestione integrata delle risorse informatiche.

L'attività di *personal computing* dovrebbe essere stimolata nei confronti degli utenti finali, fornendo loro un supporto tecnico di ausilio e di addestramento adeguati attraverso la creazione di un *Information Center*.

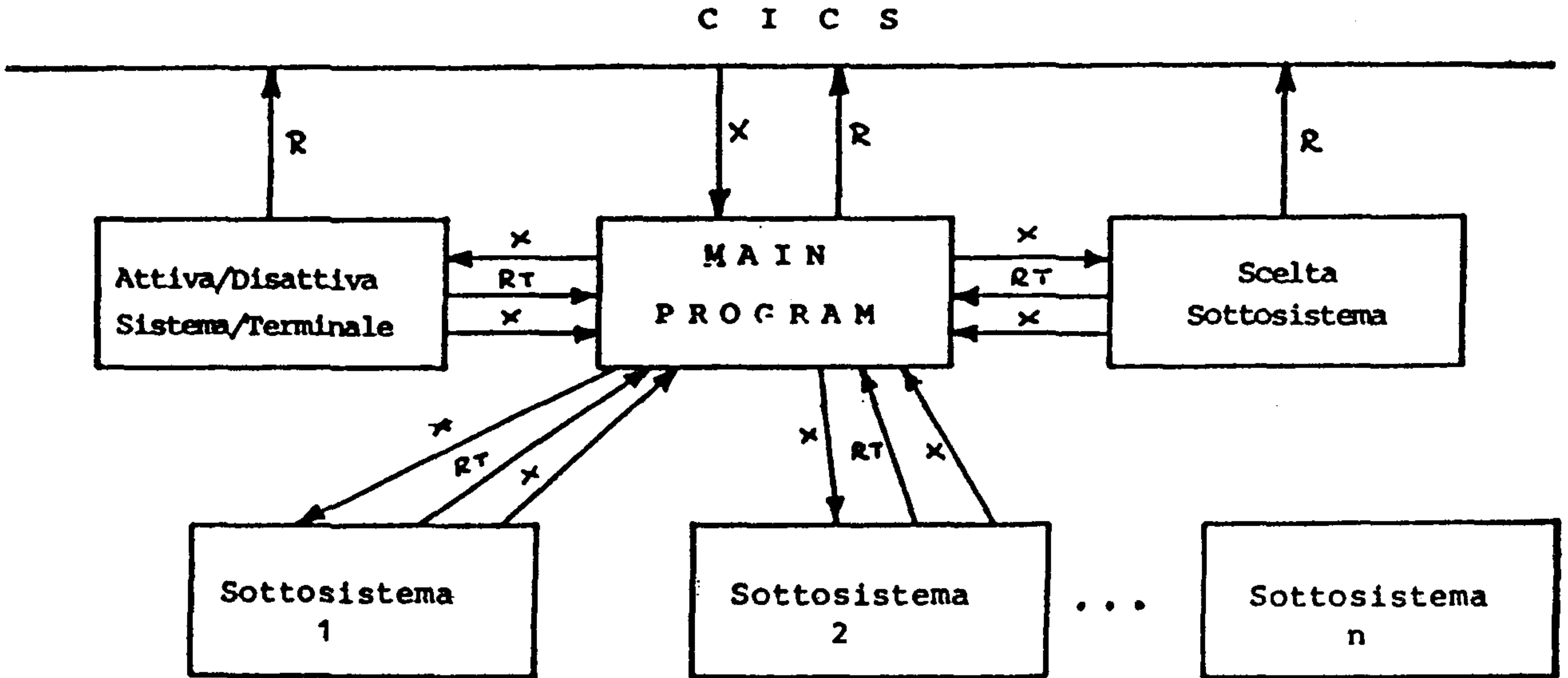
Con l'adozione di nuovi strumenti di gestione dati si otterrebbe di rendere i programmi indipendenti dalla struttura degli archivi tramite una interfaccia comune e di facilitare l'accesso alle informazioni attraverso l'uso di linguaggi avanzati di programmazione (« IV generazione »), ottenendo così un notevole aumento di produttività.

I linguaggi della quarta generazione sono molto diversi per potenza e capacità. Alcuni sono essenzialmente dei linguaggi di interrogazione; altri sono dei generatori di rapporti o di grafici; altri possono generare delle applicazioni complete; altri ancora sono degli strumenti per agevolare il processo decisionale dei dirigenti. Tali linguaggi, infine, possono essere utilizzati direttamente dall'utente finale, che così ha la possibilità di crearsi propri strumenti di ricerca.

Queste innovazioni tecnologiche sono ormai diventate indispensabili per la Camera affinché si possa dare alle crescenti richieste di informatizzazione una risposta che soddisfi gli utenti e non comporti, nel contempo, un continuo incremento del personale tecnico.

SISTEMA INFORMATIVO "PREVIDENZA DEPUTATI"

a) Schema generale



X - XCTL
 R - RETURN
 RT - RETURN TRANSID

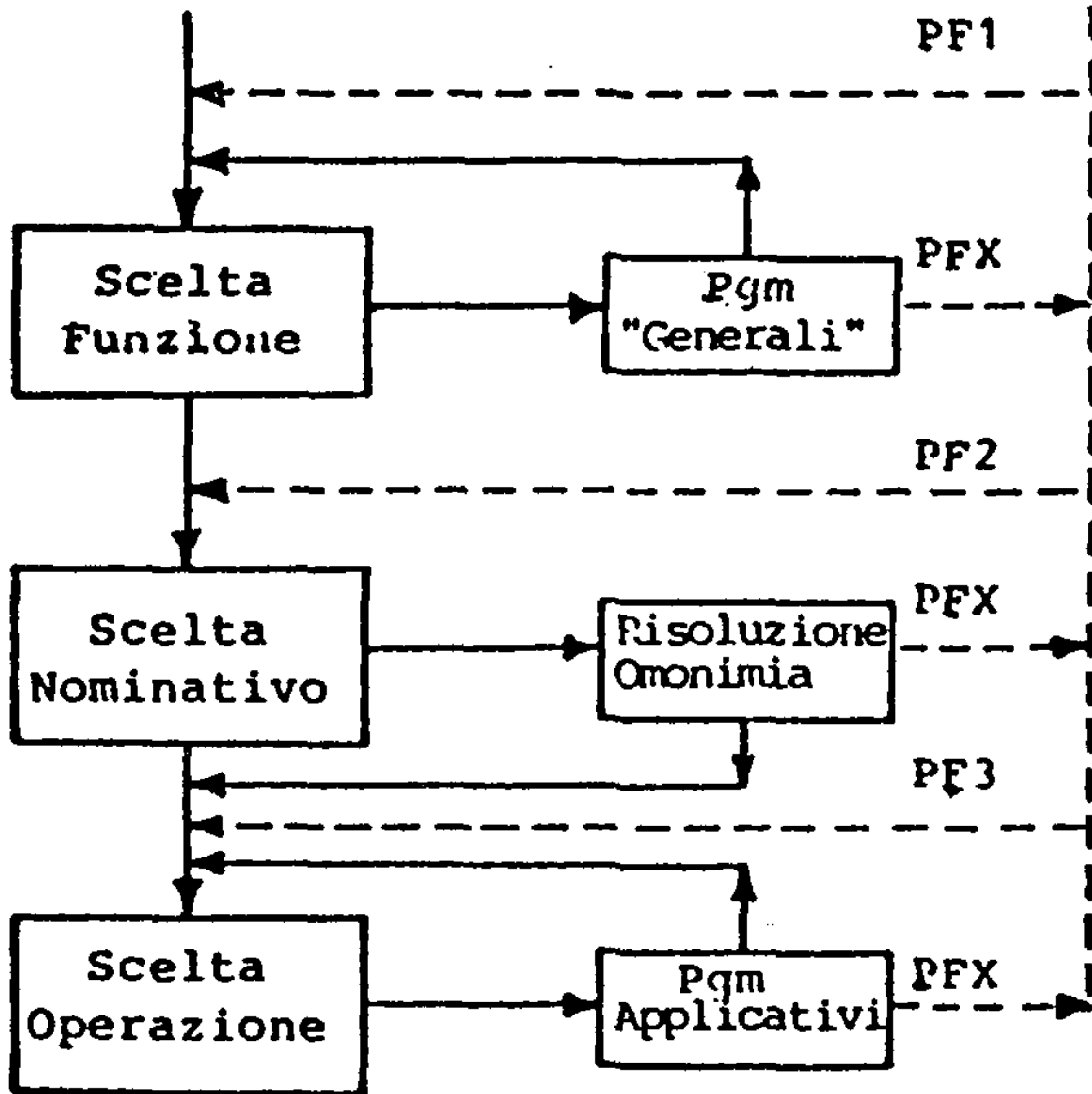
Fine sessione
 Scelta Sottosistema₃

b) Sottosistema

LIVELLO 1

LIVELLO 2

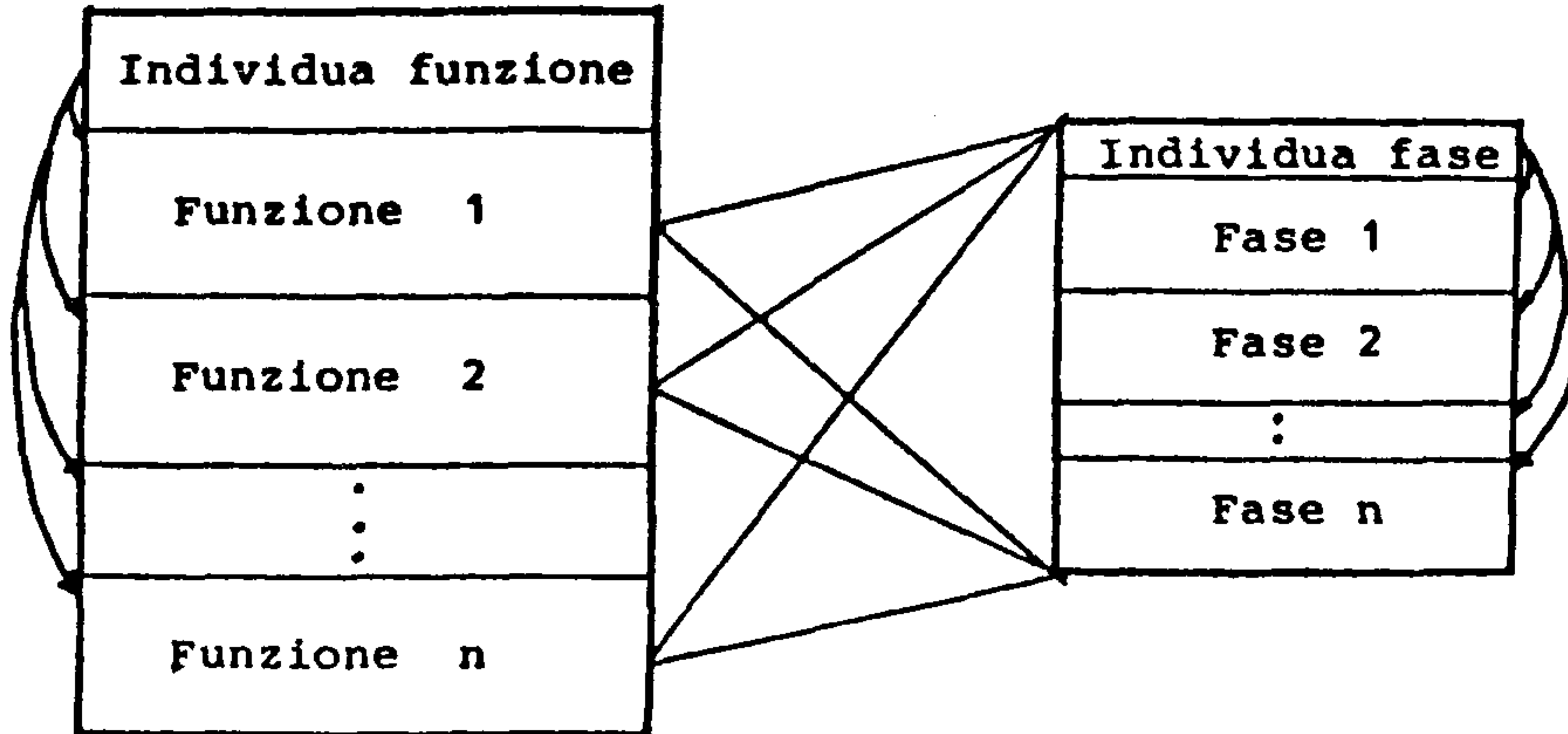
LIVELLO 3



Flusso normale
 Flusso "comandato"

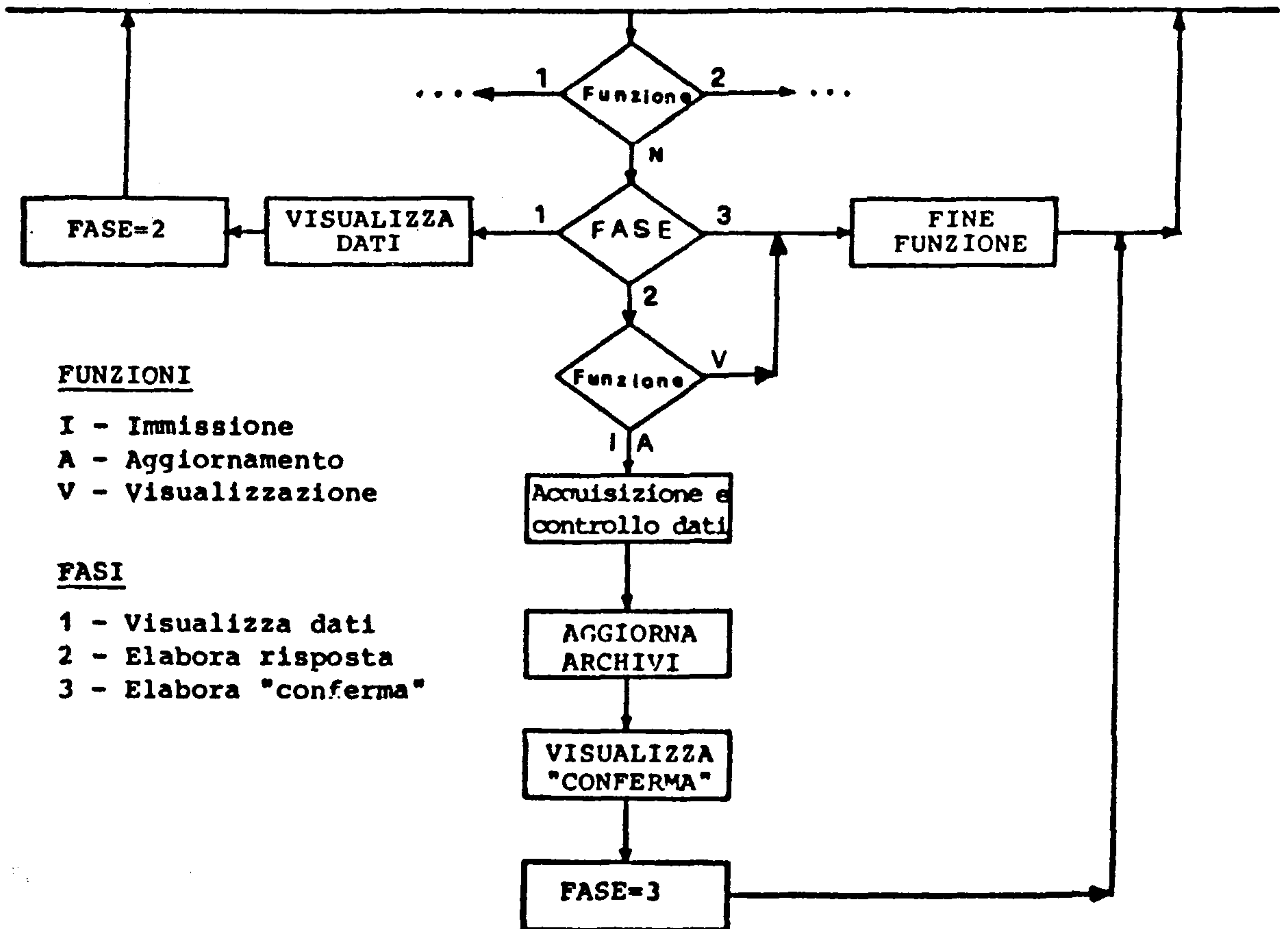
SISTEMA INFORMATIVO "PREVIDENZA DEPUTATI"
PROGRAMMA TIPO TP

a) STRUTTURA



b) DIAGRAMMA

C I C S



Bibliografia

- DE MARCO M., *I sistemi informativi*, F. Angeli.
- KANTER J., *I sistemi informativi manageriali*, F. Angeli.
- MULÈ-TORRE COTTIGNOLI, *Informatica e applicazioni gestionali*, Calderini.
- MARTIN D., *Banca dati*, Tecniche nuove.
- DATE C.J., *An introduction to database system*, Addison-Wesley.
- LAURENT J., *Analisi e programmazione strutturata*, Tecniche nuove.
- MARTIN J., *I linguaggi della IV generazione*, Jackson.
- MAZZEI F., *Sicurezza e riservatezza delle informazioni*, F. Angeli.

Alessandro Ghittoni

Analisi della attuale situazione e prospettive di sviluppo dei servizi telematici presso la Camera dei deputati

Premessa

Con l'adozione delle tecnologie informatiche, le telecomunicazioni hanno considerevolmente accresciuto la loro presenza nelle società moderne e sono ormai considerate un settore di importanza strategica per il loro sviluppo economico.

In Italia, come in altri paesi, i servizi di telecomunicazione si sono sviluppati in regime di monopolio come estensione del servizio postale.

Questa impostazione trovava nel passato la sua giustificazione dal fatto che il servizio era connotato da forti caratteristiche sociali, uguali per tutti, e per il quale erano sufficienti impianti atti a soddisfare le esigenze primarie di comunicazione. Un tale servizio in effetti risultava economicamente valido solo se gestito in monopolio, poiché in tal modo si evitavano duplicazioni di risorse realizzando estese economie di scala.

Da allora, la situazione è assai mutata. Oltre ai servizi di telecomunicazione di base, come il telex o il telefono (preposti al solo trasporto dell'informazione senza manipolazione della forma o del contenuto), sono oggi possibili nuovi servizi sofisticati e diversificati detti « a valore aggiunto » o servizi telematici.

La loro caratteristica principale è che consentono, oltre al trasporto, l'elaborazione delle informazioni.

In Italia i primi servizi telematici sono nati ancora in regime di monopolio (vedi VIDEOTEL della SIP e TELEVIDEO della RAI).

Da più parti si rileva tuttavia che questa situazione preclude agli utenti la possibilità di scegliere la soluzione più adatta alle proprie esigenze tecnico-economiche determinando, inoltre, un freno alla evo-

luzione tecnologica in conseguenza della mancanza degli stimoli tipici di un regime di libera concorrenza.

Si formulano pertanto ipotesi di una *deregulation* più o meno accentuata, per quanto riguarda questo settore, anche in vista dell'appuntamento ormai ravvicinato del libero scambio in ambito europeo.

Il dibattito sulla questione è tuttora aperto e non è facile immaginare quali saranno le soluzioni che verranno adottate.

Questo clima di incertezza, che si riscontra anche presso i gestori pubblici dei servizi, non favorisce certo l'utente, che per il proprio sviluppo deve da subito effettuare scelte tecnico-economiche che potrebbero successivamente risultare non ottimali.

In questa situazione si trova anche la Camera dei deputati, presso la quale si sta assistendo ad un vero e proprio « boom » della richiesta di servizi telematici.

Il soddisfacimento rapido di tale richiesta non può non basarsi che sulle tecnologie e sui servizi attualmente disponibili. È necessario, tuttavia, seguire costantemente la evoluzione che sta subendo il settore allo scopo di adeguare le scelte effettuate alle nuove realtà che si verranno a realizzare.

GENERALITÀ

Cosa è la telematica

Il termine telematica deriva dalla parola francese *telematique*, coniata per rappresentare la fusione tra le telecomunicazioni e l'informatica.

Questo connubio è stato reso possibile dal fatto che entrambe utilizzano la stessa tecnologia basata su componenti elettronici, e lo stesso campo di applicazione, vale a dire le informazioni; con la differenza che le *telecomunicazioni* effettuano il *trasporto* delle informazioni tra punti diversi, anche molto distanti fra loro, e l'*informatica* provvede invece alla loro gestione ed *elaborazione*.

Gli inizi della telematica vengono fatti risalire al 1940 quando, negli Stati Uniti, George Stibitz utilizzò la linea del telegrafo per inviare dati dal Dartmouth College nel New Hampshire ai calcolatori dei laboratori Bell situati nella città di New York.

Bisognò comunque attendere gli anni '50 perché si cominciasse a prendere in seria considerazione la possibilità di trasmettere dati usando linee di comunicazione. La prima applicazione industriale, relativa alla prenotazione posti delle linee aeree americane, venne infatti realizzata solo tra la fine degli anni '50 e l'inizio degli anni '60.

Schema di un sistema telematico

Lo schema logico di un sistema telematico può essere rappresentato da un « sottosistema di comunicazioni » a cui si affacciano da un lato i « fornitori di servizi », e dall'altro gli « utilizzatori dei servizi » messi a disposizione dai primi.

Perché uno schema del genere possa definirsi telematico i « fornitori » devono erogare il servizio avvalendosi di elaboratori dotati di opportuno *software*, che realizzi l'applicazione informatica, mentre gli « utilizzatori » accederanno alla applicazione tramite apparecchiature, genericamente denominati terminali, costituite — nel caso più semplice — da un organo di ingresso (ad es. una tastiera) e da un organo di uscita (ad es. uno schermo video).

Il compito del sottosistema di comunicazione è quello di trasferire le informazioni (dati, comandi, messaggi, immagini ecc...) dagli elaboratori ai terminali e viceversa.

Perché il tutto possa funzionare è necessario che all'interno del sistema telematico si siano preventivamente definite precise norme e standard che devono essere seguite da tutti i componenti del sistema stesso.

Il sottosistema di comunicazioni

Non appena l'estensione topologica di un sistema telematico supera i confini della sede presso la quale sono installati gli elaboratori che gestiscono le applicazioni informatiche, per l'approvvigionamento dei mezzi trasmissivi bisogna ricorrere ai gestori pubblici delle telecomunicazioni ed in particolare alla SIP.

Si ritiene pertanto opportuno passare in rassegna, sia pur brevemente, le reti di telecomunicazioni per la trasmissione dati attualmente offerte dalla SIP.

a) *La rete telefonica pubblica*

È la normale rete usata quotidianamente per le comunicazioni vocali per mezzo del telefono.

Essa, pur essendo per sua natura costruita per trasmettere informazioni analogiche (la voce) e non digitali come quelle generate dagli elaboratori e dai terminali, può anche essere utilizzata per la trasmissione dati avendo cura di interporre, fra gli elaboratori e la rete e fra la rete ed i terminali, speciali apparecchiature denominate MO-DEM (MOdulatore DEModulatore di segnale) che trasformano i segnali da digitali ad analogici e viceversa.

I collegamenti possono essere di tipo « commutato » o di tipo « dedicato ».

Nel primo caso, come avviene per le normali comunicazioni vocali, la trasmissione dei dati deve essere preceduta da una operazione per stabilire il contatto tra l'utente chiamante e l'utente chiamato (fase di selezione). Per realizzare il contatto vengono utilizzati degli apparati installati presso le centrali SIP detti commutatori, da cui il nome del tipo di collegamento.

Questi apparati, ancora per la maggior parte di tipo elettromeccanico, inducono del rumore sulla linea disturbando la trasmissione dati che, pertanto, non può avvenire a velocità superiori ai 2400 bit/sec.

Il collegamento « dedicato » viene realizzato affittando una linea telefonica che mette direttamente in contatto fra loro, in maniera rigida, due o più utenti (*point to point* o *multipoint*), senza passare attraverso gli apparati di commutazione.

Questo tipo di collegamento offre il notevole vantaggio di consentire velocità di trasmissione molto elevate (fino a 19.200 bit/sec per collegamenti in ambito urbano) e di eliminare la fase di selezione.

Il suo alto costo e la sua rigidità ne consigliano la adozione nei casi in cui gli utenti del collegamento debbano scambiarsi elevati volumi di informazioni.

b) *La rete fonio-dati (RFD)*

Per risolvere gli inconvenienti lamentati nel caso dei collegamenti commutati sulla rete telefonica pubblica e nel caso non sussistano le condizioni per ricorrere a collegamenti dedicati, la SIP ha realizzato una nuova rete di tipo commutato. Tale rete è di qualità più elevata

— paragonabile alla qualità dei collegamenti diretti — con l'aggiunta di alcuni servizi speciali di telefonia, quali ad esempio il cosiddetto « numero verde ».

c) *La rete ITAPAC*

Le reti commutate precedentemente descritte sono reti a commutazione di circuito, poiché le operazioni di commutazione stabiliscono un circuito fisico di connessione fra gli utenti che rimane impegnato per tutta la durata della comunicazione.

Si ha pertanto un sottoutilizzo del circuito a causa dei tempi morti, sempre presenti nel corso di una comunicazione, durante i quali non vengono trasmessi dati.

Per tale motivo, a livello internazionale, è stata progettata una nuova tecnica di commutazione, di tipo logico anziché fisico, detta « commutazione di pacchetto » che si applica alla trasmissione di dati.

Questa tecnica vede la linea telefonica come un servizio postale a cui affida i dati suddivisi in blocchi di uguale lunghezza detti « pacchetti », ognuno munito dell'indirizzo del destinatario e di un numero di sequenza.

Su di uno stesso circuito fisico possono, perciò, transitare contemporaneamente pacchetti di dati indirizzati a diversi destinatari, migliorando sensibilmente lo sfruttamento dei circuiti fisici che di norma costituiscono la parte più costosa di una rete per trasmissione dati.

Il Ministero P.T. e la SIP hanno realizzato con questa tecnica una rete denominata ITAPAC.

Un'altra caratteristica importante di questa rete è la sua tariffazione.

Mentre per le reti a commutazione di circuito le tariffe dipendono dalla distanza degli interlocutori e dalla durata della comunicazione, nel caso di ITAPAC il costo deriva quasi esclusivamente dalla quantità di dati che vengono trasmessi.

Si capisce, quindi, perché questa rete è quella che viene di solito preferita nelle trasmissioni dati a grandi distanze e per il traffico internazionale.

d) *I circuiti diretti numerici*

Tale tipo di collegamento rappresenta una evoluzione dei tradizionali collegamenti analogici di tipo « dedicato ».

A differenza di questi ultimi, i dati vengono trasmessi in forma digitale (numerica) anziché analogica, consentendo velocità fino ad un massimo di 48.000 bit/sec. L'elevato canone di noleggio e la non copertura di tutto il territorio nazionale hanno limitato per ora la loro diffusione, anche se è presumibile che in futuro possano trovare più largo impiego.

e) *La rete numerica integrata nei servizi (ISDN)*

Quelle illustrate precedentemente sono le reti per trasmissione dati attualmente disponibili.

A livello internazionale è stata studiata una nuova rete di tipo numerico — completamente elettronica — che realizza trasmissione di voce, dati ed immagini ad altissima velocità e prevede una serie di servizi aggiuntivi che permetteranno di conglobare i servizi di tutte le altre reti pubbliche (RFD, ITAPAC, Rete telefonica, Circuiti diretti numerici, Telex).

Tale rete, denominata ISDN (*Integrated Services Digital Network*), rappresenta l'obiettivo strategico di fondo per la soluzione ottimale dei problemi connessi ai servizi di telecomunicazione e telematica.

In Italia è previsto, entro il 1989, l'installazione di un primo nucleo di rete ISDN interconnesso con le attuali reti di telecomunicazione, e dal gennaio 1990 l'avvio di un primo « Servizio pilota commerciale » su di un limitato numero di utenti (circa 2000) della durata di circa 2 anni.

Alcuni dei principali servizi telematici

Dopo aver passato in rassegna le reti di telecomunicazione attuali e future, è opportuno — prima di analizzare la situazione dei servizi telematici presenti alla Camera dei deputati — dare una succinta indicazione di altri servizi telematici che risultano di interesse per la Camera dei deputati:

- *Servizi di video informazioni*
- teletext
- videotex

- *Servizi di teletrasmissione di testi e immagini*
- facsimile
- telemessaggistica.

Teletext

In Italia questo servizio, gestito dalla RAI, è conosciuto come TELEVIDEO e consiste nella trasmissione continuativa di una serie di informazioni raggruppate in pagine, contenute in una banca dati, attraverso la esistente rete di emissione televisiva via etere. Il teletext sfrutta il fatto che non tutto il segnale televisivo viene utilizzato per formare l'immagine di una normale trasmissione: fra un quadro e il successivo vi sono circa 20 linee inutilizzate, già in passato impiegate per trasmettere segnali di controllo. Una parte di queste linee possono essere usate per trasmettere altre informazioni sotto forma di segnali che devono essere decodificati per far apparire delle parole sullo schermo. Poiché esse sono fuori dalla immagine, il sistema non interferisce con i normali programmi televisivi.

Dato che la trasmissione teletext è, come la trasmissione televisiva, esclusivamente in un senso, tutte le informazioni teletext devono essere trasmesse continuamente e ripetute ciclicamente nel tempo. Lo spettatore sincronizza, tramite un apposito telecomando, il proprio apparecchio televisivo su una determinata pagina teletext, indicandone il numero, ed attende che questa pagina venga ritrasmessa.

Il numero della pagina che si vuole visualizzare, se non è noto a priori all'utente, può essere ricavato da una pagina iniziale che riporta l'indice delle pagine.

Per evitare che il tempo di attesa di una pagina sia troppo lungo, il tempo di ripetizione del ciclo teletext deve essere limitato (circa 20 secondi). Da ciò deriva anche una limitazione del numero delle pagine trasmesse, per cui un volume teletext comprende circa 300 pagine. Il formato della pagine è di 40 colonne per 24 righe.

Il servizio, fornito dalla RAI, è gratuito e dà informazioni su risultati sportivi, condizioni e previsioni meteorologiche, orari ferroviari o aerei ecc.

Videotex

In Italia questo servizio prende il nome di VIDEOTEL ed è gestito dalla SIP.

A differenza del teletex, che non prevede la possibilità di dialogo tra utenti e banca dati, il videotex è interattivo, dal momento che oltre al televisore utilizza anche la linea telefonica.

Il videotex è usato con l'obiettivo di offrire il maggior numero di informazioni al maggior numero di utenti utilizzando, a tale scopo, dei mezzi facilmente accessibili a tutti. Il sistema è infatti molto semplice: si tratta di collegare un terminale (che nella maggior parte dei casi è un televisore a colori, opportunamente adattato) alla rete telefonica commutata e, tramite questa, formando il numero 165, accedere ad un centro videotex. Il compito di quest'ultimo è quello di gestire ed inviare direttamente le informazioni all'utente o di farsi intermediario, tramite un collegamento detto *gateway*, tra l'utente e altre banche dati videotex esterne che risiedono su elaboratori collegati al centro videotex.

Il terminale si collega alla rete tramite un *modem* opportuno con velocità di trasmissione di 75 bit/sec. e velocità di ricezione di 1200 bit/sec.

L'utente può leggere sullo schermo del televisore i dati trasmessi sotto forma di testo scritto, corredato da eventuali immagini, ed inviare le proprie richieste al sistema per mezzo di una tastiera o di uno speciale telecomando.

Esiste, inoltre, la possibilità di ottenere copia del contenuto dello schermo che interessa collegando una stampante al terminale.

Le informazioni sono contenute in pagine numerate, della dimensione di 40 colonne per 24 righe.

Ogni pagina è collegata ad altre pagine per mezzo di legami secondo una struttura gerarchica ad albero.

La ricerca di una informazione avviene partendo dalla pagina iniziale di gerarchia più elevata *master page*, che contiene l'indice principale, e percorrendo l'albero delle pagine fino alla pagina contenente le informazioni desiderate tramite una serie di successive scelte di percorso.

Questo tipo di architettura, se da un lato consente una consultazione delle pagine estremamente semplice e di immediato apprendimento, non risulta adeguata all'interrogazione di banche dati di una certa complessità. Esistono tecniche già collaudate per superare questa rigidità strutturale che tuttavia impattano sulla semplicità di uso del sistema.

I costi di utilizzazione del servizio consistono in un canone annuo fisso di lit. 60.000 o 210.000, a seconda che l'installazione avvenga nella abitazione dell'utente (utenza domestica) o in una sede diversa (utenza affari), che comprende la concessione governativa e l'assistenza tecnica della SIP, in costi a consumo pari a lit. 150 ogni 3 o 9 minuti (in funzione della fascia oraria), più uno scatto per la chiamata al n. 165. A questi costi va aggiunto il costo di noleggio o di acquisto del terminale.

La SIP ha recentemente annunciato la disponibilità di un nuovo terminale videotex-dati ad un canone di noleggio molto interessante di sole 7000 lire/mese.

Facsimile

Consente la riproduzione a distanza di un documento, in formato immagine, utilizzando i collegamenti della normale rete telefonica.

Le più moderne apparecchiature consentono di trasmettere un documento di formato UNI A4 in un tempo di circa 15 sec.

Le apparecchiature ufficialmente installate in Italia, secondo una stima che risale al mese di aprile del 1988, sono circa 40.000. La crescita del mercato sta diventando di natura esponenziale, dopo essere stata assai contenuta fino a pochissimi anni orsono, soprattutto in Italia.

Le ragioni di questo successo sono sostanzialmente due. Da una parte le apparecchiature hanno denunciato un deciso miglioramento a fronte di una drastica riduzione dei prezzi. Dall'altra, la crescita del parco installato ha fatto da volano a se stessa.

Il servizio fornito dalla SIP per il collegamento delle apparecchiature facsimile sulla rete telefonica nazionale è chiamato TELEFAX.

I costi di utilizzazione del servizio consistono in un canone annuo di lit. 280.000, che comprende la concessione ministeriale e l'assistenza tecnica della SIP ed un costo a consumo secondo le normali tariffe telefoniche vigenti.

Telemessaggistica

Il servizio consente lo scambio di messaggi scritti (posta elettronica) o vocali per via telematica fra gli abbonati del servizio stesso.

La più importante innovazione di questo servizio rispetto al telex, suo progenitore, è il sistema delle caselle postali elettroniche che costituiscono i gangli vitali del sistema.

Nelle memorie degli elaboratori che gestiscono il servizio sono riservati, per ogni abbonato, uno o più spazi — le cosiddette caselle postali elettroniche — nei quali vengono registrati in modo digitale i messaggi (vocali o scritti) a lui inviati dagli altri abbonati.

Il titolare delle caselle, e lui solo, può leggere i messaggi in esse memorizzati, dato che l'accesso alle caselle è protetto da un sistema di identificatori e parole d'ordine personali che ne garantiscono la riservatezza.

L'invio dei messaggi è effettuato per mezzo di un semplice terminale dati e, nel caso di messaggi vocali, tramite un apparecchio telefonico multifrequenza.

I sistemi più evoluti consentono una molteplicità di servizi aggiuntivi dei quali, per brevità, si elencano i soli titoli:

- consegna dei messaggi a data e ore prestabilite;
- multindirizzamento ed indirizzamento di gruppo;
- copie per conoscenza;
- reinstradamento dei messaggi;
- servizio espresso;
- notifica di avvenuta lettura;
- archiviazione.

Per completezza occorre citare, fra i servizi di telemessaggistica, il nuovo servizio nazionale di posta elettronica, denominato POSTEL, recentemente introdotto dal Ministero PP.TT., che ha la caratteristica di abbinare il servizio di posta elettronica al tradizionale servizio di posta ordinaria, in quanto al destinatario viene consegnato sotto forma di lettera il messaggio teletrasmesso.

LA TELEMATICA PRESSO LA CAMERA DEI DEPUTATI

L'attuale sistema informativo

Sin dall'inizio della sua nascita il Centro elettronico della Camera aveva quale obiettivo primario quello di creare un sistema telematico di interrogazione di banche dati di natura giuridica, parlamentare e bibliografica.

Gli utilizzatori del sistema dovevano essere i diversi uffici della Camera e, per loro tramite, i parlamentari.

Alle prime banche dati che riguardavano la legislazione regionale delle regioni a statuto ordinario e speciale e gli atti di controllo e di indirizzo politico del Parlamento sul Governo (il cosiddetto « sindacato ispettivo ») si affiancarono, nel tempo, altre banche dati realizzate dalla Camera in proprio o in collaborazione con altri enti esterni.

Contemporaneamente il numero di postazioni terminali, inizialmente dell'ordine di qualche unità, fu ampliato in modo da coprire non solo le esigenze di tutti gli uffici della Camera, ma di estendere il servizio anche ai gruppi parlamentari.

Ben presto ci si rese conto che le informazioni che il sistema informativo camerale poteva mettere a disposizione costituivano un patrimonio di interesse anche per altri enti al di fuori della Camera.

Si decise, quindi, di consentire ad altri organismi, di volta in volta autorizzati, di interrogare il sistema informativo camerale per mezzo di terminali.

Un'altra tappa fondamentale nell'evoluzione del sistema informativo, che da camerale divenne parlamentare, si realizzò con la interconnessione fra i due elaboratori della Camera e del Senato.

La tecnica di connessione, denominata *cross-domain*, consente agli utenti collegati fisicamente ad uno o all'altro dei due centri elettronici, ed in modo per loro del tutto trasparente, di interrogare, tramite la medesima postazione terminale, sia le banche dati della Camera che quelle del Senato.

Nello stesso periodo, utilizzando postazioni terminali espressamente dedicate, si realizzarono anche collegamenti specializzati con altre banche dati esterne al Parlamento, quali quelle fornite dal sistema « ITALGIURE » della Corte di cassazione, quella relativa ai dati sul bilancio dello Stato fornita dalla Ragioneria generale dello Stato, quella del sistema DEA dell'agenzia di stampa ANSA, quella dell'Istituto centrale di statistica e quella del sistema CELEX della Comunità economica europea.

Accanto al sistema informativo che fa capo al sistema elaborativo centrale, esiste un sistema di distribuzione dei messaggi delle principali agenzie di stampa nazionali (ANSA, AGI, ASCA, ADN-KRONOS, RADIOCOR), che ha per utenti principali i gruppi parlamentari, la segreteria della Presidenza e la sala stampa parlamentare. Il

sistema è dotato di una propria rete di telecomunicazione e di propri terminali di interrogazione.

Nel corso del 1987 tale sistema è stato riprogettato, sia per renderlo più aderente alle esigenze degli utenti e più affidabile, sia per ampliarne la potenzialità in termini di numero di utenti collegabili.

Al nuovo sistema sarà, infatti, possibile collegare le 40 postazioni previste dal progetto di ristrutturazione della sala stampa parlamentare. Le postazioni saranno costituite da personal computer di piccolo ingombro tramite i quali i giornalisti parlamentari potranno accedere non solo al sistema di distribuzione dei messaggi delle agenzie di stampa, ma anche collegarsi alle proprie testate e, infine, interrogare il sistema informativo della Camera.

La rete di trasmissione dati

Come detto in premessa un elemento fondamentale di un servizio telematico è costituito dalla rete per la trasmissione delle informazioni.

Alla Camera dei deputati si possono distinguere due reti di trasmissione: una per il collegamento degli utenti interni e l'altra degli utenti esterni.

La prima si basa fundamentalmente sull'impiego di collegamenti locali realizzati tramite cavi coassiali attestati direttamente al sistema elaborativo centrale, mentre la seconda si basa su circuiti telefonici SIP dedicati, affittati dagli utenti.

In realtà la situazione è leggermente più complessa, in quanto alcuni utenti interni (ad es. il Servizio commissioni e il Servizio studi) non sono collegati direttamente al Centro elettronico, ma ad un proprio sistema dipartimentale, che è a sua volta collegato al Centro tramite circuito telefonico dedicato.

Anche sul versante dell'utenza esterna, la situazione si è recentemente evoluta. Con l'incremento dell'utenza e la diversificazione della sua tipologia, si è constatato che i costi derivanti dall'utilizzo dei circuiti telefonici dedicati risultano in certi casi troppo elevati sia per l'utente che per l'Amministrazione.

A questo c'è da aggiungere che molti utenti esterni che fanno richiesta di collegamento spesso sono già dotati di apparecchiature terminali (di solito costituite da personal computer con *software* di emulazione che li rende equivalenti a terminali asincroni a carattere, i co-

siddetti terminali TTY) con cui interrogano altre banche utilizzando la rete telefonica commutata o la rete ITAPAC.

Per questo motivo, a partire dal 1987, il Centro elettronico della Camera dei deputati si è attrezzato per consentire a questo tipo di terminali l'interrogazione delle banche dati per mezzo di collegamenti sulla rete telefonica commutata.

Per realizzare ciò sono state noleggiate dalla SIP sei ingressi della normale rete telefonica commutata (3 a 300 bit/sec e 3 a 1200 bit/sec) ed una apparecchiatura per la conversione del protocollo ASCII asincrono dei terminali TTY al protocollo IBM 3270, che è l'unico protocollo comune a tutte le applicazioni telematiche realizzate alla Camera. Il protocollo TTY è consentito per l'interrogazione delle sole banche dati gestite dal prodotto STAIRS. L'assenza dell'apparecchiatura di conversione di protocollo impedirebbe quindi, alla data, l'accesso alla banca dati degli atti di sindacato ispettivo e all'applicazione « attività deputati ».

Per rendere più agevole, dal punto di vista operativo, l'accesso tramite linea commutata, è stata recentemente deliberata l'acquisizione di apparecchiature che consentono l'accesso tramite un unico numero telefonico, con ricerca automatica della linea libera, e l'adeguamento automatico della velocità di ricezione a quella del terminale esterno chiamante.

I limiti dell'attuale sistema e le nuove esigenze

Le banche dati attualmente disponibili sono, per la maggior parte, delle banche dati di riferimento (*reference data base*) più che di testi (*source data base*). Quelle più specificatamente parlamentari contengono informazioni relative all'iter più che ai contenuti dell'attività parlamentare.

I contenuti dell'attività parlamentare si ricavano dai principali atti parlamentari (Resoconto sommario e stenografico dell'Assemblea, Bollettino delle commissioni, Resoconto stenografico delle commissioni ecc.).

La difficoltà di « catturare » e memorizzare i testi degli atti parlamentari in un formato utilizzabile dal sistema elaborativo, ha impedito — fino ad oggi — la diffusione telematica di queste informazioni.

Il sistema informativo della Camera dei deputati, inoltre, copre evidentemente solo in parte le esigenze di informazione dei suoi uten-

ti. Sorge, pertanto, la necessità di accedere ad altre fonti di informazione. Questa esigenza è stata, in parte, soddisfatta realizzando dei collegamenti con banche dati esterne.

L'accesso ad esse è tuttavia possibile, per il momento, solo presso un numero limitato di postazioni terminali specializzate. Da ciò deriva la richiesta di estendere la possibilità di accesso a tutte le postazioni terminali collegate alla rete interna di comunicazione della Camera.

Un'altra esigenza non soddisfatta dall'attuale sistema è quella di consentire ai parlamentari di accedere al sistema informativo dalle proprie sedi di lavoro al di fuori del Parlamento (abitazioni o uffici presso i collegi elettorali di provenienza) in modo semplice ed economico.

Presso queste stesse sedi il parlamentare dovrebbe, inoltre, disporre di un efficiente servizio di telemessaggistica che lo colleghi con i principali organi della Camera (Presidenza, gruppi parlamentari, commissioni ecc.).

All'interno del Parlamento, invece, si dovrebbe creare un sistema che informi, momento per momento, sull'andamento dei lavori dell'Aula e delle Commissioni: una sorta di cronaca in diretta della giornata parlamentare.

La constatazione, infine, che l'immagine che il paese ha del Parlamento è decisamente insoddisfacente e che tale situazione è in parte attribuibile alla carenza di una diretta, tempestiva ed efficace informazione al pubblico del lavoro che viene svolto al suo interno, stimola la ricerca di nuovi strumenti di diffusione delle informazioni che possano raggiungere sia gli operatori specializzati che il privato cittadino.

LINEE DI SVILUPPO DEL SISTEMA INFORMATIVO

L'evoluzione che ha subito il settore dell'informatica negli ultimi anni, con l'introduzione di nuove tecnologie e metodologie a costi relativamente contenuti (memorie di massa ad alta capacità, fotocomposizione, *office automation*, informatica distribuita, *personal computing*, nuovi servizi di rete ecc.), fa sì che il sistema informativo della Camera possa rapidamente estendersi, consentendo l'introduzione di nuovi servizi telematici per la propria utenza.

La banca dati dei testi degli atti parlamentari

Per risolvere il problema gestionale della redazione dei resoconti stenografici, presso i due Servizi di stenografia della Camera è stato installato un sistema dipartimentale cui sono collegate 46 postazioni terminali di videoscrittura ed un personal computer dotato di *scanner* per la sperimentazione dell'acquisizione dei testi esterni in formato immagine. Per l'avvio della sperimentazione della redazione informatizzata delle « strisce », a tale sistema sono stati collegati, presso il Servizio resoconti, due postazioni dotate di una stampante « laser ».

Obbiettivi di tale progetto sono una più rapida trascrizione e correzione dei resoconti, la possibilità di una più tempestiva pubblicità dei lavori e l'eliminazione, in prospettiva, di ogni successiva trascrizione ed intermediazione tipografica, con conseguente soppressione della attività di correzione delle bozze.

Nel corso del 1989 è previsto un potenziamento del sistema con la sostituzione delle unità centrali con due Sistemi IBM AS/400 modello B40, collegati fra loro e con l'elaboratore centrale, e l'aggiunta di ulteriori postazioni di videoscrittura.

Al nuovo sistema saranno infatti collegati il Servizio assemblea, l'Ufficio controllo e l'Ufficio programmazione e l'Ufficio affari generali. Si realizzerà, così, il primo nucleo di un sistema dipartimentale diretto a coprire le esigenze dei servizi legislativi, al fine di realizzare fra gli stessi una migliore integrazione funzionale per quanto riguarda, in primo luogo, la preparazione ed utilizzazione dei testi degli annunci/comunicazioni in Aula che devono confluire negli atti parlamentari.

Il sistema potrebbe essere completato, in futuro, inserendo in questa struttura informatica anche il Servizio commissioni, attualmente dotato di un proprio sistema dipartimentale autonomo.

Da quanto sopra esposto si può evincere che, dal momento dell'entrata in esercizio operativo del nuovo sistema, la maggior parte dei testi degli atti parlamentari saranno prodotti per via informatica all'interno della Camera e saranno, perciò, immediatamente disponibili per una loro elaborazione volta, sia ad una loro tempestiva diffusione telematica, che alla creazione di banche dati di consultazione.

Rimarranno, probabilmente, esclusi dalla produzione interna i testi delle proposte di legge, nelle loro varie redazioni, i testi degli atti di

sindacato ispettivo e delle risposte scritte a tali atti, gli emendamenti presentati in Aula ecc.

Per questi atti si potrebbe pensare ad una loro acquisizione per mezzo di lettori ottici di documenti, o convertire i dati prodotti dagli stabilimenti tipografici di cui si avvale la Camera.

L'evoluzione della tecnologia ha, infatti, investito anche il settore tipografico e pertanto la stampa degli atti parlamentari è effettuata, presso questi stabilimenti, con la tecnica della fotocomposizione. Questa tecnica, che si avvale di tecnologie informatiche, consente di ottenere i testi stampati su supporto elaborabile dal Centro elettronico.

Questa possibilità potrebbe essere sfruttata, già da subito, in attesa che il sistema dipartimentale dei servizi di resocontazione entri nella sua piena operatività.

Per la sua piena operatività, rimane ancora da risolvere, per i resoconti, il problema della acquisizione dei cosiddetti testi esterni, che attualmente vengono ritagliati e incollati e, in tale forma, inviati alla tipografia.

Questi testi o sono ricavati da precedenti atti parlamentari, e quindi sono già stati acquisiti dalla tipografia, o, come ad esempio gli interventi dei rappresentanti del governo, sono riportati su normali fogli dattiloscritti.

Le sperimentazioni in corso, per la loro acquisizione tramite strumenti di lettura ottica, consentono previsioni moderatamente ottimistiche.

Per il primo tipo di atti esterni, qualora le sperimentazioni di lettura ottica non fornissero risultati totalmente soddisfacenti, occorrerà sperimentare la loro acquisizione direttamente dai supporti informatici prodotti dalla tipografia.

La memorizzazione elettronica degli atti parlamentari apre, inoltre, interessanti prospettive per la soluzione del gravoso problema della loro archiviazione e conservazione, che affligge da sempre il Servizio archivio.

La stampa di tali atti, o porzioni di essi, potrebbe avvenire, su base necessità, direttamente dai terminali collegati al sistema elaborativo centrale. Si può ipotizzare che stampe di qualità potrebbero essere prodotte presso determinati punti di diffusione (ad es. lo sportello dell'ex Servizio archivio o presso la Biblioteca) tramite stampanti laser collegate direttamente al nuovo sistema dipartimentale AS/400.

L'accesso alle banche dati esterne

Le principali banche dati italiane ed estere sono raggiungibili tramite la rete ITAPAC.

I terminali che possono collegarsi alla rete ITAPAC sono, almeno per ora, terminali asincroni a carattere (tipo TTY, terminali video asincroni, personal computer con *software* di emulazione ecc.).

I terminali interni collegati al sistema informativo della Camera sono, invece, terminali sincroni a tutto schermo (*full screen*) della famiglia IBM 3270.

Per consentire agli utenti interni di accedere alle banche dati collegate ad ITAPAC tramite questi terminali, anziché ricorrere alle postazioni specializzate di cui si è già accennato, la Camera ha collegato il proprio sistema elaborativo alla rete ITAPAC (in modalità X25) e ha installato un prodotto *software*, di conversione di protocollo, denominato STX. Le sperimentazioni del collegamento e del prodotto, effettuate verso la fine dello scorso anno, hanno dato buoni risultati e si prevede che nel primo trimestre 1989 il servizio verrà reso operativo. Entro lo stesso periodo si prevede, inoltre, l'accesso al sistema GURITEL (Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana telematica), rendendo operativo un collegamento *cross-domain* tra il Centro elettronico della Camera e quello del Poligrafico dello Stato, analogo a quello in essere fra i centri della Camera e del Senato.

Le banche dati interrogabili tramite ITAPAC, che ad un primo esame sono risultate di interesse della Camera, sono le seguenti:

- banche dati del sistema ITALGIURE;
- banche dati del sistema CELEX;
- banche dati della agenzia ANSA;
- banche dati del sistema GIANO della Confindustria;
- banche dati dell'ENEA;
- banche dati del sistema JURIDIAL.

Si ritiene, infine, interessante la prospettiva, prevista dalla SIP per la fine del 1989, dell'utilizzo della rete ITAPAC per l'accesso alle banche del sistema Videotel.

Le informazioni ai deputati presso le proprie sedi di lavoro

Il Servizio Videotel

Già da tempo la Camera ha individuato nel Servizio Videotel, offerto dalla SIP, una possibile soluzione al problema di dotare i singoli deputati di uno strumento che consenta loro l'accesso, dalle proprie sedi di lavoro, ad una banca dati contenente alcune informazioni di base sulla attività della Camera.

L'interesse per questo servizio è dettato dalle seguenti considerazioni:

- facilità di uso del terminale Videotel;
- bassi costi di realizzazione e di esercizio;
- previsione di una capillare diffusione del Servizio sul territorio nazionale;
- possibilità di utilizzare il Videotel anche come strumento di telemessaggistica;
- disponibilità della SIP a collaborare con la Camera per realizzare un esperimento pilota e a prendersi in carico la maggior parte degli oneri.

Si è deciso, perciò, di realizzare un esperimento pilota, della durata di circa sei mesi, coinvolgendo un certo numero di deputati indicati dai diversi gruppi parlamentari, incaricati di redigere una relazione al termine dell'esperimento.

Sulla base delle relazioni la Camera potrà decidere se rendere o meno operativo il Servizio per tutti i deputati con le eventuali varianti suggerite dai parlamentari.

La data di avvio dell'esperimento ha subito uno slittamento rispetto ai tempi previsti, anche a causa della fine anticipata della scorsa legislatura. Questo ritardo è stato messo a frutto per individuare migliori strumenti e metodologie per l'alimentazione della banca dati, essendosi riscontrate notevoli difficoltà ad effettuare questa operazione con le normali attrezzature fornite dalla SIP.

Nel frattempo anche la SIP ha potenziato il servizio, che risulta, ora, notevolmente migliorato. Esistono, pertanto, i presupposti per un rapido avvio dell'esperimento.

Rispetto a quanto previsto inizialmente, sarebbe auspicabile ridurre il numero dei deputati da coinvolgere nell'esperimento a non più di qualche decina di unità per evitare di sovrapporre ai problemi di conduzione dell'esperimento, anche i problemi organizzativi e logistici che esulano dagli obiettivi che l'esperimento si prefigge e ne snaturano il valore sperimentale, creando inutili aspettative.

L'accesso al sistema informativo della Camera

Oltre che alla banca dati Videotel, appositamente costruita ed alimentata, i parlamentari necessitano di accedere alle altre banche dati del sistema informativo parlamentare, soprattutto quando verrà realizzata la banca dati dei testi degli atti parlamentari.

Per raggiungere questo scopo si intravedono due alternative possibili:

- 1) utilizzo del Servizio Videotel;
- 2) utilizzo della rete ITAPAC.

Vediamo di confrontare queste due soluzioni.

La prima comporta la creazione di un sistema di Videotex privato sul sistema elaborativo della Camera, il suo collegamento in modalità *gateway* al sistema Videotel della SIP e la realizzazione di una serie di interfacce *software* (una per ogni banca dati) per adeguare le attuali modalità di interrogazione e il formato di presentazione agli standard Videotex. (Si ricorda che mentre il formato dello schermo Videotel è di 40 colonne per 24 righe, quello del DP tradizionale è di 80 colonne per 25 righe).

La seconda soluzione richiede l'installazione di una o più linee di ingresso X25 ITAPAC presso il Centro elettronico della Camera, l'acquisto di un *software* (già presente sul mercato) per la conversione del protocollo previsto dalla rete ITAPAC al protocollo IBM 3270 utilizzato presso la Camera e, in prospettiva, la realizzazione di un *software* che renda più « amichevole » il colloquio di interrogazione delle banche dati.

È interessante notare che, anche nel caso che non si voglia ricorrere ad un personal computer, il deputato potrebbe utilizzare, per accedere ad ITAPAC, lo stesso terminale che utilizzerebbe per accedere al

servizio Videotel. La SIP ha, infatti, recentemente omologato un nuovo terminale bistandard a basso costo, in grado di colloquiare sia con il Servizio Videotel che con la rete ITAPAC.

A favore della prima soluzione gioca il minor costo di esercizio e il fatto che la banca dati Videotex potrebbe risiedere presso il Centro elettronico della Camera. Ciò consentirebbe un più tempestivo ed automatizzato aggiornamento della banca dati e la possibilità di accesso diretto alla stessa da parte di tutti gli attuali terminali collegati al sistema elaborativo centrale.

A favore della seconda soluzione gioca un minor costo di realizzazione, una quasi immediata operatività e la possibilità di utilizzare gli altri servizi messi a disposizione dalla rete ITAPAC (accesso a banche dati esterne e servizi di telemessaggistica).

Esiste, infine, una terza alternativa che, sulla carta, appare molto interessante. Tutte le regioni (consigli e/o giunte regionali) sono collegate al sistema informativo parlamentare tramite circuiti dedicati presso le regioni, le apparecchiature attestare a questi circuiti vanno dal semplice terminale fino a sistemi elaborativi di una certa potenza. Si osserva, comunque, una tendenza alla sostituzione dei terminali con sistemi elaborativi più complessi.

Questa struttura si può paragonare ad una rete privata Camera-regioni, facente capo al Sistema elaborativo centrale della Camera, con poli elaborativi presso i capoluoghi di regione.

È pensabile, quindi, che i parlamentari possano accedere a questa rete collegandosi ai poli regionali che funzionerebbero da concentratori.

Sono in corso colloqui con i rappresentanti dell'Assemblea regionale siciliana, che per prima si è dimostrata disponibile ed interessata ad una soluzione di questo tipo, per definire una bozza di convenzione che potrebbe successivamente essere estesa ad altre regioni.

Telemessaggistica

Come già detto, uno dei servizi di base richiesto dai deputati è quello dello scambio di messaggi (da deputato a deputato, da gruppo o commissione a deputato o a lista di deputati ecc.).

Il Servizio Videotel possiede un rudimentale servizio di telemessaggistica (la cosiddetta casella postale o *mail box*).

Le prestazioni del servizio sono, tuttavia, assai limitate non potendo gestire, ad esempio, liste di distribuzione personalizzate, il reindirizzamento dei messaggi, la ricevuata di ritorno e le altre funzioni messe a disposizione dai servizi di telemessaggistica più evoluti.

In attesa di realizzare un sistema di telemessaggistica interna, o in alternativa ad esso, si potrebbe ricorrere a quelli offerti dal mercato, quali il servizio MASTERMAIL, realizzato dalla Società Teleo per gli utenti della rete ITAPAC.

Per lo scambio di immagini, oltre che di testi, si potrebbe, infine, pensare alla installazione di apparecchiature facsimile presso le sedi dei parlamentari.

Le informazioni sull'andamento dei lavori parlamentari

Anche per chi si trova al Parlamento (Palazzo Montecitorio e sedi distaccate) è spesso difficile conoscere in ogni istante i lavori che si stanno svolgendo in Aula o nelle varie commissioni. Si è pensato, perciò, di progettare un sistema per certi versi analogo a quello in uso presso alcuni principali aeroporti per avvisare i passeggeri dei voli in arrivo e in partenza.

Il progetto, infatti, prevede l'installazione, in punti strategici dei palazzi parlamentari, di monitor collegati ad un sistema centrale di pilotaggio, sui quali far apparire ciclicamente, o su richiesta dell'utente, le informazioni aggiornate sull'andamento dei lavori parlamentari.

L'immissione, ma soprattutto l'aggiornamento delle informazioni, che deve essere tempestivo, dovrebbero essere curati dal Servizio assemblea e dalle segreterie delle commissioni.

Il progetto dovrebbe prevedere, inoltre, che le stesse informazioni inviate ai monitor siano interrogabili dai normali terminali collegati al sistema elaborativo centrale.

L'informazione al pubblico

Lo studio della applicazione delle nuove tecnologie telematiche si è principalmente rivolto a migliorare il sistema delle comunicazioni e delle informazioni per l'utente interno al Parlamento.

Vi è un altro settore che potrebbe trarre notevole giovamento dall'impiego di queste tecnologie: quello dell'informazione all'esterno del Parlamento.

Sono attualmente allo studio diverse iniziative per migliorare questo settore ritenuto, a mio avviso giustamente, strategico per la Camera dei deputati.

Una iniziativa che mi sembra meritevole di approfondimento è quella che prevede la diffusione telematica di comunicati giornalieri, rivolti al grosso pubblico, sulle principali attività che si devono svolgere o che si sono svolte alla Camera.

Data la tipologia di utenza a cui sono rivolti, i comunicati dovrebbero essere assai sintetici e redatti con taglio di tipo giornalistico, avendo cura, però, di salvaguardare la imprescindibile imparzialità della informazione.

Lo strumento che meglio si adatta alle caratteristiche sopra esposte appare, alla data, il servizio Televideo della RAI. Il Televideo, rispetto ad altri servizi quali ad esempio il Videotel, è da preferirsi per la sua ampia diffusione. La RAI, infatti, in base ai dati forniti dalle aziende costruttrici di televisori, stima in circa 3 milioni di unità la consistenza dei televisori abilitati al Televideo venduti in Italia al 31.12.1988.

Le limitazioni proprie del Televideo — il fatto cioè di non essere uno strumento interattivo e di poter utilizzare un numero estremamente ridotto di pagine informative — sembrano non impattare troppo negativamente dato l'utilizzo che se ne vuole fare da parte della Camera.

Recenti contratti con i responsabili del servizio Televideo hanno mostrato la piena disponibilità della RAI a collaborare con la Camera per una rapida realizzazione del servizio, senza oneri per quest'ultima.

La RAI metterebbe a disposizione della Camera due o tre pagine fisse di Televideo, ad ognuna delle quali potrebbero corrispondere un certo numero di pagine ruotanti (*rolling pages*). L'esperienza della RAI suggerisce di limitare il numero delle pagine ruotanti a non più di cinque o sei per pagina fissa.

La compilazione e l'aggiornamento delle pagine avverrebbe localmente tramite personal computer, dotati di opportuno *software* messo a disposizione dalla RAI, collegati tramite linea commutata al centro

Televideo. La trasmissione al centro Televideo delle pagine aggiornate avverrebbe in periodi della giornata preventivamente concordati.

Conclusioni

L'analisi condotta nella presente relazione circa il prevedibile sviluppo dei servizi telematici alla Camera dei deputati non pretende certamente di essere esaustiva.

Ritengo, tuttavia, di aver fornito una panoramica abbastanza attendibile dello scenario telematico entro il quale la Camera si troverà ad operare in un immediato futuro.

Perché questo scenario si trasformi in una realtà operativa l'impegno che la Camera dovrà affrontare, sia in termini economici che organizzativi, sarà rilevante.

Tale impegno, tuttavia, non sarà sufficiente se non sarà accompagnato da una convinta volontà realizzatrice e, soprattutto, da un'opera di coordinamento attenta e continua.

Le problematiche da affrontare sono infatti così complesse, e i settori della Camera interessati così molteplici, da richiedere la costituzione di una autorevole sede entro cui dibattere e risolvere tutti i problemi sia di natura tecnica che di rapporto fra i vari settori.

Salvatore Calabrese

Ruolo, collocazione e struttura del Servizio informatica: analisi della situazione attuale ed ipotesi di cambiamento

1. - Introduzione; 2. - Analisi della situazione attuale del Servizio informatica;
3. - Principali elementi dell'attuale scenario tecnologico; 4 - Possibili direttrici di sviluppo a medio termine del sistema informativo automatizzato della Camera;
5. - Il piano di automazione; 6. - Ipotesi di cambiamento; 7. - Conclusioni.

1. - *Introduzione*

Il tema del ruolo, della collocazione e della struttura del Servizio informatica è complesso proprio perché complesso è il governo dell'informatica, in generale delle nuove tecnologie, all'interno di tutte le organizzazioni, qualunque sia la loro natura, ed in particolare in un'organizzazione articolata ed atipica quale è quella della Camera dei deputati. Si tratta di un problema, o meglio di un insieme di problemi tra loro interdipendenti, che non hanno trovato ancora una sistemazione teorica ben consolidata, come dimostra il dibattito sempre piuttosto vivace che si riscontra nella letteratura. L'opinione largamente diffusa è ormai comunque quella che, per trovare le soluzioni più adatte alle proprie esigenze, l'elemento chiave è progettare congiuntamente tecnologie ed organizzazione.

Il passo che intercorre tra tale affermazione e la sua applicazione pratica è piuttosto lungo e tormentato, tant'è che la storia dell'utilizzo dell'informatica degli ultimi trent'anni, sia nel settore privato che nel settore pubblico, è costellata di insuccessi, piccoli e grandi, di aspettative deluse, di mancati o parziali ritorni degli investimenti. Nonostante ciò, nessuno pensa di rinunciare a tali strumenti, il cui impiego è ormai un dato irreversibile.

Per quanto riguarda la Camera, la storia dell'informatica, cominciata venti anni fa, con la nascita nel 1968 dello « Schedario generale elettronico », non fa in generale eccezione a quella vissuta all'esterno. In questi venti anni sono stati fatti grossi passi avanti: l'utilizzo dell'informatica è passato da parte di uno sparuto nucleo di

specialisti alla gran parte del personale della Camera, le applicazioni ormai sono numerose in tutti i comparti dell'amministrazione, la diffusione dell'informatica avanza continuamente e non è più messa in discussione da nessuno, anzi è lo stesso corpo politico a sollecitarne un utilizzo più massiccio ed a rivendicare la possibilità di diventarne utenti diretti.

Oggi uno dei problemi che si riscontra, anche all'interno della Camera, è rappresentato dal fatto che, complice una stampa di informazione, spesso interessata, inneggiante continuamente alle novità ed alle mirabolanti funzioni realizzabili con il computer, è diffusa la convinzione di poter ottenere risultati straordinari solo, o quasi, acquistando macchine e, una volta disponibili, premendo qualche tasto. Purtroppo non è così, la realtà è ben diversa!

I problemi all'interno della Camera sono numerosi, e non dissimili da quelli che si ritrovano all'esterno: difficoltà di pianificazione e di coordinamento degli interventi, tempi lunghi di realizzazione dei progetti, difficoltà nel soddisfare tutte le richieste, sensazione di parziali ritorni degli investimenti, sconcerto di fronte ad uno scenario tecnologico che muta continuamente e che rende problematica qualunque scelta.

Il tema allora del ruolo, della collocazione e della struttura del Servizio informatica è di attualità, oggi in particolare, in quanto siamo appena usciti da una riforma dell'amministrazione che ha modificato l'assetto organizzativo complessivo, ma che, a mio avviso, per il settore informatico, ed in generale per quello delle nuove tecnologie, ha posto solo le premesse per trasformazioni più profonde, per le quali i tempi sono già maturi; il settore si trova oggi pertanto in una delicata fase di transizione da un vecchio ad un nuovo mondo.

Ho cercato allora nel secondo capitolo di fare l'analisi della situazione attuale del Servizio informatica, per evidenziare l'anomalia rappresentata dalla pluralità di ruoli che esso oggi svolge, e che ha riflessi negativi, non solo per il Servizio, ma per l'organizzazione complessiva dell'amministrazione. Sono ormai maturi i tempi per trasferire alle strutture utilizzatrici la gestione delle banche dati relative a materie di cui esse sono responsabili; con le strutture utenti a pieno titolo delle nuove tecnologie da un lato, ed una struttura tecnica servente dall'altro, si perviene ad un assetto più razionale, che fa chiarezza sui ruoli e sulle responsabilità.

Poiché ritengo che l'utilizzo delle nuove tecnologie vada sempre allineato agli obiettivi della Camera, ai nuovi o migliori servizi, di cui l'amministrazione ha bisogno o che deve fornire al corpo politico, ed ai connessi sviluppi organizzativi, ho sentito il bisogno, prima di passare ad illustrare ulteriori ipotesi di cambiamento per il Servizio informatica, di delineare nel terzo capitolo gli elementi più significativi dell'attuale scenario tecnologico; per calarli poi più concretamente nel quarto capitolo nella realtà camerale, al fine di far emergere l'ampia gamma di possibilità di interventi per i vari tipi di utenza e sulle diverse aree, le necessarie correlazioni tra tali interventi e, quindi, la fondamentale necessità di un organo di coordinamento.

Nel quinto capitolo tale necessità viene rafforzata, passando dall'esame delle problematiche da affrontare per un singolo progetto di automazione, a quelle, molto più complesse, connesse all'elaborazione ed alla gestione di un piano organico di progetti di automazione, che il corpo politico attende da tempo.

Nel sesto capitolo propongo due ipotesi di cambiamento con relativi scenari organizzativi, di cui il secondo è la naturale evoluzione del primo, ed affronto il problema della struttura interna del Servizio.

2. - Analisi della situazione attuale del Servizio informatica

Uno degli obiettivi qualificanti della riforma dell'Amministrazione recentemente varata è stato concordemente considerato quello dell'accorpamento dei servizi, proprio al fine di aggregare nella stessa struttura funzioni omogenee e raggiungere quindi quelle sinergie che la precedente organizzazione non realizzava in modo ottimale, a causa di funzioni duplicate, frammentate o sovrapposte tra strutture diverse.

In tal senso, il Servizio documentazione automatica (SDA) era rappresentativo di questa insoddisfacente situazione organizzativa, in quanto aggregava nella stessa struttura funzioni e competenze non omogenee e risentiva fortemente di un'impostazione, ormai vecchia di quindici anni, che vedeva l'informatica come strumento di pochissimi utenti specializzati nell'area della documentazione — da cui la denominazione —, che era opportuno concentrare in un'unica struttura.

Il progetto di riforma predisposto dall'Amministrazione appariva innovativo, rispetto alla situazione allora vigente nel Servizio docu-

mentazione automatica, per quanto atteneva le funzioni ivi allocate; infatti per esso prevedeva solamente i seguenti uffici, di natura tecnica:

- Ufficio impiego risorse hardware, software e telematica e rapporti con l'utenza esterna;
- Ufficio sviluppo software di base centrale e periferico;
- Ufficio sviluppo e manutenzione del software applicativo dei progetti di documentazione parlamentare;
- Ufficio sviluppo e manutenzione del software applicativo dei progetti di automazione dei servizi amministrativi;
- Ufficio gestione sala macchine.

Ma, delle proposte dell'Amministrazione, è stato approvato per il momento solo il cambiamento di denominazione, da « Servizio documentazione automatica » in « Servizio informatica ». Cambiamento formale, in quanto limitato alla sola denominazione, ma in qualche modo significativo, tenendo anche conto che non è stato ancora discusso e varato il piano organico degli uffici.

I problemi funzionali prima accennati permangono quindi immutati nel nuovo Servizio. Oggi si possono riscontrare però, a mio avviso, interessanti segnali di un nuovo indirizzo, e già in questi ultimi mesi, successivi al varo della riforma, sono stati avviati alcuni passi significativi nella direzione di un più funzionale assetto del Servizio.

All'interno del Servizio informatica, convivono oggi due componenti nettamente distinte, organizzate in nove unità operative:

- una componente amministrativo-documentaristica, numericamente maggioritaria, che svolge funzioni che non hanno contenuto tecnico informatico, ma semplicemente si avvale, al pari di tutte le strutture dell'Amministrazione, dell'informatica come strumento operativo;

- una componente tecnico-informatica, che svolge funzioni specialistiche, dalla progettazione tecnica, alla realizzazione e gestione tecnica dei progetti di automazione, per tutti i settori della Camera: legislativi, di documentazione ed amministrativi; per cui la precedente denominazione del Servizio era già fortemente riduttiva.

La collocazione delle sopra citate funzioni non tecniche all'interno del Servizio informatica non ha più motivo d'essere, in quanto l'informatica è diventata, e sempre più diventerà, lo strumento operativo

di cui si avvale gran parte del personale di tutti i servizi della Camera. Infatti la maggior parte dei progetti di automazione sviluppati dopo il 1980 hanno visto correttamente i servizi committenti come « proprietari » e gestori diretti delle proprie banche dati, sia per il trattamento dei relativi documenti, sia per l'alimentazione delle medesime.

Le funzioni attualmente di competenza della componente amministrativo-documentaristica del Servizio informatica si riferiscono a progetti sviluppati negli anni settanta; tali progetti oggi andrebbero correttamente affidati alle strutture che ne sono istituzionalmente responsabili, dal momento che non è pensabile che il solo utilizzo dello strumento informatico possa determinare la modifica di tali responsabilità. In caso contrario, si crea, come in effetti è avvenuto nel passato, una pericolosa commistione di ruoli svolti dallo SDA, che, in alcune aree, è stato, allo stesso tempo, committente, realizzatore, gestore ed utilizzatore di progetti di automazione.

Il personale della componente amministrativo-documentaristica svolge funzioni di tipo documentaristico e di supporto alle medesime: trattamento dei documenti per l'alimentazione delle banche dati (sindacato ispettivo, *iter* leggi statali, leggi regionali, attività deputati, votazioni elettroniche, banche dati bibliografiche), « mediazione » per l'interrogazione delle banche dati, addestramento degli utenti interni ed esterni alla Camera all'utilizzo delle banche dati.

Le funzioni di trattamento dei documenti per l'alimentazione delle banche dati e di acquisizione dei relativi dati, attualmente in carico al Servizio informatica, vanno collocate presso il servizio o l'ufficio che è il principale fornitore o utilizzatore della specifica banca dati, in base al regolamento dei servizi. Ad esempio, quelle attinenti alla banca dati delle leggi regionali vanno allocate presso il Servizio studi, quelle relative alla banca dati degli atti di sindacato ispettivo presso il Servizio assemblea, perché l'attuale regolamento dei servizi attribuisce tale competenza ai servizi citati, in base agli artt. 13 e 17.

La funzione di « mediazione » rientra nella problematica generale della razionalizzazione del settore documentazione, che dovrebbe, tra l'altro, prevedere uno sportello unico per la richiesta di informazioni, e non, come oggi avviene, diversi sportelli allocati presso uffici diversi, con competenze in qualche modo sovrapposte. Tale funzione

va allocata presso il Servizio informazione parlamentare e relazioni esterne; in questa direzione ci si sta già muovendo per la creazione di un'unica struttura.

La funzione di addestramento, che non può riguardare solo l'utilizzo delle banche dati, va inquadrata nella funzione più ampia di fornire e di mantenere nel tempo una cultura informatica a tutto il personale della Camera; ciò non può essere a carico del Servizio informatica, bensì della struttura che istituzionalmente si occupa della formazione professionale, il Servizio del personale, il quale, a sua volta, si può e si deve avvalere dell'apporto dei tecnici del Servizio informatica per l'area informatica.

Trasferendo ai servizi competenti le funzioni sopra citate, si realizzerebbero notevoli economie di risorse e maggiore chiarezza organizzativa: difatti per le funzioni di «mediazione» e di addestramento ciò si evince da quanto sopra detto; per le funzioni di trattamento e di alimentazione delle banche dati, occorre considerare che esse sono oggi in una certa misura duplicate presso i suddetti servizi, che gestiscono al loro interno archivi tradizionali riguardanti le stesse aree coperte dalle banche dati, per soddisfare esigenze e finalità proprie della struttura operativa responsabile in materia.

D'altra parte era prevedibile che con una siffatta organizzazione si sarebbe creato un distacco tra i servizi utenti e le banche dati realizzate, alimentate e gestite da personale dello SDA, confinate in un certo senso nella torre di avorio informatica. L'utente per le sue attività operative continua ad alimentare i suoi archivi cartacei, di cui è certo, perché li gestisce egli stesso, sono costruiti sulle sue specifiche esigenze, sono collaudati da anni di esercizio, sono a lui disponibili in qualunque momento. Le banche dati, viceversa, non sono sotto il suo dominio, sono alimentate da altri, in parte estranei al circuito operativo, non sono disponibili a qualunque orario, hanno tempi di aggiornamento che spesso non si conciliano con le sue necessità operative. Pertanto è portato a considerarle spesso più come strumento di riscontro veloce dei suoi archivi tradizionali, che come normale strumento di lavoro.

Queste disfunzioni sono ormai generalmente riconosciute e l'opinione largamente prevalente è che occorre trasferire la gestione di tutte le banche dati sotto la responsabilità degli utenti; certamente per realizzare ciò, occorre affrontare problemi organizzativi non tra-

scurabili, a cominciare dallo spostamento del personale, che svolge oggi tale funzione nel Servizio informatica. D'altra parte, poiché si tratta di banche dati la cui progettazione risale a diversi anni fa, è da tempo che si avverte la necessità di avviare progetti di rifacimento che tengano conto delle mutate esigenze e sfruttino le nuove possibilità offerte oggi dalla tecnologia informatica. Ciò costituisce un'ottima occasione per realizzare tali trasferimenti, rendendo le strutture utenti pienamente responsabili della riprogettazione delle banche dati fin dall'inizio.

Accanto a questa opinione prevalente sull'alimentazione delle banche dati affidata agli utenti, viene qualche volta sostenuta la tesi che, a prescindere dal Capo servizio, un ridotto nucleo di consiglieri non informatici sarebbe comunque utile all'interno del Servizio informatica, perché essi realizzerebbero un migliore raccordo tra le esigenze dell'utenza e le possibilità dell'informatica, rappresenterebbero in sostanza una sorta di « interpreti » tra i consiglieri tecnici ed i servizi della Camera.

Una tale presenza è, a mio avviso, dannosa sul piano funzionale ed organizzativo, intanto perché occorrerebbe disporre di diversi consiglieri che coprano le competenze di tutti i settori dell'Amministrazione, e a questo punto è legittimo chiedersi se la loro presenza non sia molto più produttiva nei settori operativi; inoltre perché l'esperienza consolidata di molti anni di realizzazione di progetti di automazione dimostra ampiamente che i consiglieri tecnici hanno sempre collaborato proficuamente con i Servizi utenti, senza bisogno di alcuna intermediazione. Ciò è avvenuto sia per progetti che riguardavano settori per i quali il servizio non aveva consiglieri non informatici con competenza specifica, sia per progetti che riguardavano settori per i quali i consiglieri non informatici presenti nel servizio avevano sicuramente una competenza specifica.

Comunque, non si tratta tanto di una questione di competenza, ma quanto di una questione di ruolo: il responsabile di un servizio o ufficio, utente delle nuove tecnologie, è innanzitutto responsabile dell'organizzazione e del funzionamento del Servizio stesso, e ciò indipendentemente dagli strumenti utilizzati. Non è pensabile che ci siano degli esperti delle problematiche degli utenti, collocati però in un'altra struttura, nel caso presso il Servizio informatica, che autonomamente, o quasi, e questo è un rischio concreto, studino, proget-

tino ed impongano, in qualche forma, le « proprie » soluzioni organizzative, espropriando di fatto i responsabili dei Servizi utenti delle loro prerogative. Se tali esperti esistono, e sicuramente esistono, è bene, per l'Amministrazione, che dipendano direttamente dai servizi utenti; sarebbero, in questa veste, degli ottimi coordinatori di gruppi di progetto incaricati dell'automazione delle attività di quei Servizi.

Con il trasferimento quindi ai servizi competenti delle funzioni non tecniche, il Servizio informatica diventerebbe giustamente una struttura tecnica servente rispetto a tutte le altre strutture della Camera, in analogia peraltro a quanto già avviene per l'omologo servizio del Senato.

D'altra parte con il potenziamento del personale informatico (concorso già bandito per 20 programmatori e concorso programmato per 19 operatori), si arriverà tra qualche tempo ad un organico di circa 80 tecnici informatici; pertanto, anche sul piano strettamente dimensionale, si giustifica ampiamente la creazione di una struttura tecnica a sé stante.

3. - Principali elementi dell'attuale scenario tecnologico

Lo scenario tecnologico è ormai da alcuni anni in continua evoluzione, nell'ultimo quinquennio ha assunto poi un andamento tumultuoso, tanto che ormai è diventato molto faticoso per gli addetti ai lavori seguire singoli settori, per poter discernere le novità reali, i cambiamenti significativi, che pure ci sono e numerosi, nella miriade di notizie e di annunci di nuovi prodotti. Le nuove tecnologie sono diventate il terreno di una sfida in atto a livello mondiale, che coinvolge i tre grandi poli industriali, USA, Europa e Giappone, proprio perché esse sono ormai diventate elemento strategico, non solo per gli apparati militari, ma per l'intera economia, quella manifatturiera e quella dei servizi.

Tra le diverse tendenze ed i numerosi elementi dell'attuale scenario, vorrei evidenziare solo quelli più significativi per la Camera, ossia quelli che hanno riflessi diretti nell'acquisizione delle nuove tecnologie, e quelli che possono avere un utile impiego nei vari settori dell'Amministrazione.

Innanzitutto si riscontra purtroppo la mancanza di standard industriali per quanto riguarda la maggior parte dei prodotti hardware,

software e telematici. Questo è dovuto al fatto che ogni produttore tende a difendere la sua nicchia di mercato, piccola o grande che sia, e dal fatto che le esigenze e le tipologie di utilizzo, a mano a mano che il mercato si allarga, aumentano esponenzialmente. L'utente, inteso come soggetto acquirente delle tecnologie, si trova davanti ad un'offerta talmente vasta e differenziata, che è diventato estremamente difficile operare delle scelte, sia perché, qualunque essa sia, ci si taglia i ponti verso altre soluzioni, generalmente incompatibili con quella adottata, sia perché non si sa quanto rapidamente essa diverrà obsoleta. Poiché il singolo utente è impotente a modificare questa situazione, è auspicabile che siano i governi a cercare di mettere ordine, imponendo, almeno per le forniture che riguardano i propri apparati, degli standard industriali, che garantiscano una maggiore libertà nella scelta del fornitore ed una migliore protezione degli investimenti, e fungendo quindi da catalizzatori di questo processo di standardizzazione; in questo senso cominciano a muoversi il governo degli Stati Uniti e la CEE.

La conseguenza per la Camera, come utente delle nuove tecnologie, è che in questa situazione così complessa, in cui comunque delle scelte vanno fatte e non sono certo procrastinabili, per minimizzare l'impatto di scelte non ben ponderate o sfortunate, la strada è obbligata: occorre centralizzare quanto più possibile la scelta dei sistemi; diversamente si va incontro alla babele informatica di prodotti spesso incompatibili, o difficoltosamente collegabili, a volte nell'ambito dello stesso produttore.

Fino ad alcuni anni fa la tecnologia informatica aveva un'offerta di sistemi limitata e rigida, basata essenzialmente su un grosso elaboratore centrale ed una rete di terminali passivi che non lasciavano all'utente alcun grado di libertà e di autonomia, in quanto esso dipendeva completamente dal centro e tutte le operazioni a lui consentite erano tutte e solo quelle programmate sull'elaboratore centrale; accadeva spesso che il centro mal si adeguava alle sue specifiche esigenze e qualche volta diventava il collo di bottiglia.

L'offerta della tecnologia informatica si è notevolmente arricchita negli ultimi anni con la disponibilità di sistemi dipartimentali, dotati di strumenti di sviluppo avanzati e di capacità di collegamento e di interazione con l'elaboratore centrale, e di stazioni di lavoro, dotate di capacità di memoria, di elaborazione e di comunicazione.

In sostanza la tecnologia consente oggi di costruire una rete di risorse elaborative e di archiviazione, con un'architettura flessibile, che si può modellare proprio sulla struttura del sistema informativo della Camera, rispettandone i legami funzionali e gerarchici, che esistono indipendentemente dall'automazione.

Un'interessante prospettiva offerta oggi dal mercato è quella della gestione dei documenti, che finora, a causa di vincoli tecnologici, sono rimasti fuori dai sistemi informativi automatizzati. Sono state create finora basi di dati, sia di documentazione, che amministrativo-contabili, che riportano le informazioni più significative dei processi connessi, ma i documenti relativi sono rimasti ai margini dei circuiti informatici, creando non pochi problemi, dal momento che la quantità di carta in circolazione aumenta sempre, con crescenti difficoltà per l'archiviazione ed il reperimento, dal momento che il ricorso ai documenti è in tanti casi una necessità ineliminabile. Oggi, è possibile ridurre drasticamente tali volumi di carta, risparmiando quindi sui costi e sugli spazi e migliorando l'efficienza, grazie ai sistemi di memorizzazione digitale delle immagini ed ai sistemi di lettura ottica dei testi.

Entrambe le soluzioni consentono di archiviare sull'elaboratore dei documenti, ma con differenti modalità e possibilità nell'uno e nell'altro caso. Con la memorizzazione di un testo a livello di immagine, l'archiviazione è più veloce ed affidabile, ma un testo così acquisito non può essere più trattato dall'utente come tale, può essere solo visualizzato o stampato; inoltre, per tali operazioni c'è bisogno di un video e di una stampante ad alta risoluzione, che comportano un costo elevato. Con la lettura ottica dei testi, l'archiviazione è più lenta ed è soggetta ad errori, in quanto il sistema deve riconoscere i caratteri del testo; ma un testo così acquisito può essere trattato in modo molto più flessibile, ad esempio copiato, in tutto od in parte, all'interno di un documento, e ivi modificato, proprio come se l'avesse redatto l'utente stesso; inoltre, per essere visualizzato e stampato non abbisogna di un particolare video o stampante. Andrà scelta l'una o l'altra strada in funzione della natura dei documenti e dell'utilizzo che se ne deve fare.

Considerando i volumi enormi di carta prodotti all'interno della Camera e quelli provenienti dall'esterno, ed i connessi problemi di

spazio, di costo e di gestione, senza dubbio questi nuovi sistemi possono essere di grande utilità per molte applicazioni, anche nel settore amministrativo. Certo non è pensabile di poter fare completamente a meno dei documenti cartacei, ma, la creazione di archivi settoriali di documenti memorizzati su elaboratore, consente il ricorso ai documenti cartacei solo su base di effettiva necessità.

A fronte di tutta la vastissima offerta del mercato delle nuove tecnologie, la situazione italiana presenta una peculiarità negativa, che ne limita le potenzialità di utilizzo: quella della inadeguatezza delle strutture di telecomunicazioni, peraltro in regime di monopolio, che risultano tra le più deboli tra i paesi industrializzati. Solo da poco tempo, in notevole ritardo, è decollata con non pochi problemi la rete pubblica per trasmissione dati ITAPAC; la situazione della rete telefonica è carente a causa del ritardato ammodernamento tecnologico delle centrali. L'impressione è che sia mancata una politica in un settore strategico, quale è quello delle telecomunicazioni, e che ne stiamo pagando le conseguenze. È da augurarsi che con il riassetto complessivo in atto nel settore, la situazione possa migliorare; comunque i tempi sono lunghi, ed è problematico avviare dei progetti che devono fare i conti con le reti di trasmissione, non essendo ben note le strategie del gestore e i tempi di completamento di certi piani.

Per quanto riguarda la Camera, il problema si pone per l'accesso da parte degli Uffici a banche dati esterne e per i progetti che mirano a fornire al deputato nel collegio un flusso di informazioni da e verso la Camera, quale quello varato qualche tempo fa sulla rete VIDEO-TEL ed ancora fermo, a causa anche dei problemi della rete.

È in atto ormai da alcuni anni una forte spinta verso l'integrazione di tecnologie che provengono da settori tradizionalmente separati: l'informatica, le telecomunicazioni e l'automazione di ufficio.

Esistono ormai stazioni di lavoro integrate, con le quali si possono svolgere attività che fino a qualche anno fa abbisognavano di una pluralità di strumenti, derivanti dalle diverse tecnologie. Oltre ai singoli prodotti, cominciano ad essere presente sul mercato sistemi con architettura tendenzialmente integrata delle tre tecnologie, che vedono, ad esempio, in funzione dell'estrazione del costruttore, la centrale telefonica, ormai completamente computerizzata, come centro nevralgico del sistema informativo e gli elaboratori come perife-

riche, o, viceversa, un elaboratore al centro e la centrale telefonica come sua periferica. Inoltre, su specifiche aree, le diverse tecnologie offrono soluzioni diverse allo stesso problema; ad esempio sistemi di messaggistica elettronica possono essere realizzati con sistemi informatici o con sistemi di telecomunicazioni.

In realtà queste tre tecnologie hanno un elemento centrale in comune, che è quello della gestione dell'informazione in modo automatico, perché, che si tratti di un messaggio telefonico, di un messaggio scritto, di un dato di una banca dati da reperire o da elaborare, della redazione di un testo, di un'immagine da riprodurre, da archiviare o da inviare, in tutti i casi si producono, si elaborano, si archiviano, si ricevono e si trasmettono informazioni con strumenti automatici. Non è un caso che l'offerta si sta indirizzando verso prodotti ed architetture integrate, non solo perché alla base le tre tecnologie hanno oggi comunque degli elaboratori, ma anche perché tutte le organizzazioni hanno contemporaneamente le tre problematiche da risolvere.

Per quanto riguarda la Camera, se si prende atto di questa tendenza all'integrazione, che deve comunque consolidarsi, ma che già da qualche tempo necessita di un coordinamento, il problema attuale è quello di avere un'unità di indirizzi su queste aree, che, come in altre organizzazioni, oggi fanno capo a strutture diverse. A medio termine, la soluzione organizzativa ottimale è quella di ricondurre la competenza su queste tematiche ad un'unica struttura, proprio per affrontare i problemi che già si pongono, e a medio termine si porranno in modo più stringente, con un approccio unitario e sinergico.

Dopo la grande rivoluzione introdotta alcuni anni fa con i sistemi di videoscrittura, che hanno trasformato radicalmente il lavoro di redazione e correzione dei testi, ed hanno segnato un punto di svolta nella diffusione dei nuovi strumenti a livello di massa nelle grandi organizzazioni, sono comparsi di recente sul mercato dei nuovi sistemi che rispondono ad un'esigenza di secondo livello, ma che ha, a mio avviso, un'importanza notevole ai fini della comunicazione. Mi riferisco ai sistemi disponibili ad esempio su personal computer che vanno sotto il nome di « editoria da tavolo », o per macchine più potenti, « editoria aziendale ».

Sono sistemi che, una volta redatto il testo con un normale prodotto di videoscrittura, consentono di poter migliorare notevolmente

la forma di presentazione, lavorando sullo stile e sul corpo dei caratteri utilizzati, sull'impaginazione, sulla possibilità di inserire grafici, disegni, figure o testi, generati con lo stesso sistema o acquisiti tramite uno *scanner*. Consentono in sostanza di produrre un testo di livello comparabile a quello che finora poteva produrre una tipografia con attrezzature costose e sofisticate.

È chiaro che tali sistemi, per poter essere sfruttati al pieno delle loro potenzialità, richiedono all'utente, oltre che un adeguato addestramento specifico, delle capacità grafiche; ma lo sforzo di cui abbisognano giustifica spesso il risultato a cui consentono di pervenire.

All'interno della Camera vengono prodotti direttamente dagli Uffici un notevole numero di documenti di vario genere, molto spesso destinati ai deputati: dossier di documentazione, documenti di lavoro, comunicazioni varie ecc. L'utilizzo dei sistemi di editoria prima citati per la produzione di tali documenti, faciliterebbe il deputato sommerso da una grande mole di documenti che oggi spesso riesce solo a sfogliare, in quanto migliorerebbe notevolmente il valore del messaggio informativo, che è lo scopo ultimo di tali documenti.

4. - *Possibili direttrici di sviluppo a medio termine del sistema informativo automatizzato della Camera*

Prima di passare ad esaminare ipotesi di cambiamento del ruolo, della collocazione e della struttura del Servizio informatica, ritengo opportuno soffermarmi su quelle che, a mio avviso, possono essere le linee di sviluppo delle tecnologie informatiche e telematiche alla Camera a medio termine, dal momento che qualunque modifica in materia non può prescindere dagli obiettivi che l'Istituto intende perseguire e da come possono essere realizzati.

Le indicazioni che darò, peraltro di carattere molto generale, non hanno la pretesa di individuare progetti di automazione da realizzare nel medio termine, ma tendono a calare più concretamente le possibilità della tecnologia nelle problematiche applicative, per far emergere l'ampia gamma di possibilità di interventi su diverse aree, le intrinseche, necessarie correlazioni tra tali interventi e, quindi, la necessità di un coordinamento generale.

A tal fine vanno preliminarmente individuati gli utenti del sistema informativo della Camera, che, a mio giudizio, possono essere schematizzati in quattro categorie:

- 1) i Servizi e gli uffici della Camera;
- 2) gli Organi di governo politici ed amministrativi della Camera;
- 3) i deputati ed i Gruppi parlamentari;
- 4) i mass media, in particolare la stampa parlamentare, e la pubblica opinione.

Questa divisione si basa sulla considerazione di chi è il fruitore diretto delle informazioni prodotte dal sistema informativo; in questo senso il sistema informativo nel suo complesso si può vedere articolato in quattro sottosistemi informativi, in funzione appunto della categoria a cui è destinato.

È evidente che esistono comunque numerose aree di sovrapposizione e forti correlazioni tra i sottosistemi informativi così individuati: indubbiamente quello destinato ai Servizi ed uffici della Camera costituisce la base per gli altri sottosistemi; in diversi casi si tratta delle stesse informazioni dirette ad una o più delle categorie sopra elencate. Tali informazioni vanno però trattate e fornite con modalità diverse, che tengano conto delle esigenze del destinatario (forma di presentazione, tipo di colloquio, tempestività ecc.); in altri casi si tratta invece di informazioni da costruire ad hoc per una specifica categoria di utenza.

Oltre alle quattro categorie di utenza citate, ve ne è una quinta, costituita dagli utenti esterni alla Camera collegati al sistema informativo automatizzato, e che oggi ammontano a più di cento. Si tratta di Ministeri, Organi costituzionali, Consigli regionali, Enti pubblici, istituti di ricerca, ai quali il Parlamento, attraverso la messa a disposizione delle banche dati Camera e Senato, fornisce un servizio che, per quanto attiene la documentazione parlamentare, non ha alternative sul mercato.

Le problematiche connesse a tale utenza esulano in parte dagli scopi della presente relazione; certamente, visto il carattere « istituzionale » del servizio reso, occorrerebbe tenere in qualche modo presenti le esigenze di questa utenza, peraltro molto variegata, e trovare un coordinamento a livello nazionale con gli altri centri informatici pubblici, per cercare le opportune collaborazioni e sinergie. Un problema posto da tempo ed a cui sarebbe opportuno dare una soluzione, è quello della definizione di un regolamento dell'accesso alle banche

dati del Parlamento da parte dell'utenza esterna, così come ha già fatto la Corte di cassazione per il proprio sistema informativo.

Prima di passare ad esaminare le possibili direttrici di sviluppo per i quattro sottosistemi sopra elencati, illustrerò sinteticamente alcune direttrici che sono di interesse generale per il sistema informativo della Camera nel suo complesso, per passare poi a quelle specifiche per ciascuno di essi.

Direttrici di sviluppo d'interesse generale

Da qualche anno si è cominciato a capovolgere la linea di intervento, seguita nel passato per il settore legislativo e di documentazione, di costruire banche dati a partire dagli atti parlamentari, non fornendo quindi, a causa anche dei vincoli tecnologici allora esistenti, strumenti di automazione utili alle attività operative e, quindi, alla produzione degli atti parlamentari, che materializzano il lavoro preparatorio a supporto dei lavori parlamentari.

Da questo punto di vista le attuali banche dati forniscono quasi sempre un supporto di carattere documentale e non gestionale; il supporto diventa di natura gestionale solo quando riescono a fornire informazioni retrospettive, utili per un processo in atto.

Occorre proseguire il lavoro di ricognizione e di analisi, iniziato nell'area delle Commissioni parlamentari e della resocontazione stenografica, di tutte le attività operative, dei documenti intermedi e finali, dei flussi che seguono questi documenti, a partire dalla loro origine, attraverso tutte le strutture della Camera interessate ed anche quelle esterne. Ciò al fine di avere un quadro completo dell'intero processo e poter intervenire con efficacia, valutando contestualmente le eventuali modifiche organizzative necessarie.

Non si tratta in quest'area di interventi di automazione di ufficio da risolvere localmente con la dotazione di qualche personal computer, bensì di interventi mirati a costruire in modo organico e coerente la base del sistema informativo della Camera.

Questo tipo di lavoro va progressivamente esteso a tutte le attività ed a tutti i documenti, compresi quelli che hanno origine dai deputati stessi, quali ad es. proposte di legge, atti di sindacato ispettivo, emendamenti, relazioni ecc., cercando di catturare l'informazio-

ne, laddove nasce, su supporto elettronico, in forma quindi trattabile e trasferibile mediante sistemi informatici. In tal senso un radicale miglioramento del supporto ai deputati, rispetto a quello fornito attualmente dall'Ufficio copia, è fondamentale, non solo per dare un miglior servizio al deputato, ma anche proprio per allargare la base del sistema informativo.

L'utilizzo delle banche dati dell'esecutivo, ed in generale della pubblica amministrazione, è ormai una necessità irrinunciabile, tanto è vero che per quanto attiene la Ragioneria generale dello Stato e l'anagrafe tributaria sono stati approvati dei provvedimenti legislativi ad hoc. Da tempo è in funzione il collegamento con l'ISTAT; altri collegamenti sono in corso di attivazione con il Ministero della sanità ed altri sono stati richiesti, quali quello con il Ministero degli esteri e quello degli Interni.

È previsto che l'interconnessione del sistema centrale della Camera con altri centri, oggi realizzata con il Senato, verrà estesa al Poligrafico dello Stato, per l'accesso al sistema GURITEL della Gazzetta Ufficiale; sono inoltre in corso contatti per realizzare l'interconnessione con gli elaboratori di alcuni Consigli regionali.

È un problema politico di grande rilevanza, discusso in molti altri paesi, che il Parlamento nel suo complesso comincia ad affrontare e che, una volta superati i problemi politici e normativi, ne pone altri organizzativi e tecnici, considerando anche che tali banche dati sono state generalmente progettate e realizzate non tenendo conto delle esigenze informative del Parlamento. La realizzazione di prodotti specifici richiede un coordinamento tra i diversi uffici interessati ed il contributo congiunto di varie competenze.

L'accesso alle banche dati esterne è ormai diventato fondamentale; lo slogan «conoscere per decidere» deve diventare una realtà per la Camera, così come lo è già diventato da tempo per le grandi organizzazioni private. Un primo problema è quello della selezione, perché il numero totale delle banche dati disponibili in tutto il mondo è ormai di alcune migliaia; certamente quelle di interesse per la Camera è di gran lunga inferiore, si tratta comunque di iniziare un complesso lavoro di cernita e di studio. Il secondo problema, molto delicato, è costituito dal fatto che la burocrazia deve garantire la neutralità del-

l'informazione, o, quanto meno, garantire la validità delle informazioni fornite e l'attendibilità delle fonti.

La prossima attivazione del collegamento dell'elaboratore centrale alla rete pubblica di trasmissione dati ITAPAC consentirà a tutti gli utenti del sistema informativo della Camera di poter accedere alle banche dati degli Enti, i cui centri elettronici sono collegati a tale rete in qualità di *host computer*, quali, ad esempio, la Corte Suprema di Cassazione, la CEE, l'ANSA.

In generale andrebbero esplorate le possibili forme di collaborazione con gli Enti pubblici e privati, con gli editori di CD-ROM, insomma con tutti i soggetti che dispongano di banche dati di interesse per la Camera. Non è detto che la collaborazione più utile e/o più conveniente sia sempre quella del collegamento; in alcuni casi può essere l'acquisizione della banca dati su supporto magnetico, per poterla caricare, mediante appositi programmi, sull'elaboratore della Camera, magari per poter rispondere alle esigenze specifiche della Camera, diversamente non soddisfacibili.

Un'altra direttrice di sviluppo dovrebbe essere quella di realizzare maggiori sinergie con il Senato, che vadano oltre il collegamento dei due centri elettronici, già realizzato, e che consente oggi agli utenti di un ramo di accedere alle applicazioni dell'altro ramo.

Per quanto attiene l'area informatica, la collaborazione tra le due Camere è stata ed è continua su diverse problematiche, sia applicative che tecniche; ritengo che tale collaborazione vada rafforzata a livello degli organi decisionali delle due camere, perché vi sono una serie notevole di aree di interesse comune tra i due rami, che, ferma restando l'autonomia di ciascun ramo, merita una maggiore concertazione, a cominciare dalla definizione di obiettivi comuni e quindi di progetti applicativi, sia da realizzare all'interno del Parlamento, sia progetti in cui sono implicati soggetti esterni, per passare poi alle scelte tecnologiche.

Riguardo a possibili progetti comuni, un primo esempio è costituito dall'utilizzo delle banche dati dell'esecutivo per le esigenze del Parlamento, banche dati di altri soggetti pubblici o privati; riguardo ai progetti interni al Parlamento, si può citare la memorizzazione sull'elaboratore di ciascun ramo di tutti gli atti parlamentari prodotti da quel ramo, tutta l'area della documentazione, che visto l'attuale pari

livello delle due camere, deve essere prodotta in ciascun ramo, ad esempio a supporto dell'esame dei progetti di legge, e che sarebbe molto utile avere a disposizione per via telematica.

Altre forme di collaborazione andrebbero esplorate per la realizzazione di un sistema comune di classificazione per la ricerca sulle banche dati e per la realizzazione di banche dati di carattere generale, ad esempio una banca dati sui dibattiti parlamentari, dal momento che molto spesso la richiesta di informazioni mira a conoscere i precedenti, relativi a tutti i dibattiti su una certa materia, in entrambi i rami.

Direttrici di sviluppo per il sottosistema per i servizi e gli uffici della Camera

Si tratta evidentemente della categoria di utenza più vasta, in quanto le strutture dell'Amministrazione alimentano tutti i sottosistemi informativi; con questo sottosistema si intende quello che vede come utenti diretti le strutture dell'Amministrazione.

Settore legislativo

In esso comprendo, oltre ai Servizi legislativi in senso stretto, anche quelli che sono responsabili della pubblicità dei lavori parlamentari, ossia i Servizi di resocontazione sommaria e stenografica, data la strettissima connessione esistente tra questi ed i Servizi legislativi, dal punto di vista delle informazioni trattate e prodotte.

In questo settore si è da qualche tempo avviata una serie di interventi mirati ad automatizzare le attività operative da essi svolti per la redazione e produzione di testi, per lo scambio di tali testi tra di essi, e tra essi e le tipografie di cui si avvale la Camera per la stampa degli atti parlamentari.

L'esperienza in atto nell'area della resocontazione stenografica sarà riutilizzata al momento della sostituzione dell'attuale sistema, oggi obsoleto, delle Commissioni parlamentari, che già producono da tempo, mediante sistemi di videoscrittura, i resoconti delle sedute, anche se non sempre in forma completa, e tutti gli altri atti della Commissione. Particolarmente utile è la sperimentazione in atto di sistemi per la lettura ottica dei cosiddetti « testi esterni », che po-

trebbe essere applicata in molti altri uffici, a cominciare da quelli legislativi.

Con questo tipo di sviluppo si può raggiungere l'importante obiettivo di avere gradualmente tutti gli atti parlamentari su supporto elettronico, come prodotto immediato delle attività operative. Ciò consente di poter ripensare i rapporti con le tipografie, a cui si potrebbe fornire non più i testi sotto forma cartacea, ma sotto forma elettronica, il che evita la ribattitura dei testi, riduce la correzione delle bozze, e può consentire la diffusione telematica degli atti in tempo reale, nel corso delle sedute (in analogia alle attuali « strisce » del resoconto sommario dell'Aula), comunque subito dopo la chiusura delle sedute, quindi molto in anticipo rispetto all'attuale disponibilità dei fascicoli prodotti dalla tipografia; questo, come si può immaginare, può essere utile alle altre categorie di utenza.

Inoltre, consente di poter caricare il testo degli atti su banche dati dell'elaboratore e, quindi, una drastica riduzione della diffusione degli atti e delle numerose raccolte sparse per gli uffici della Camera, in quanto ogni Ufficio può visualizzare sulla propria postazione terminale l'atto di cui ha bisogno e, se necessario, stamparlo localmente, sulla stampante della stessa postazione.

Un'altra direttrice di sviluppo è quella costituita dallo studio e dalla realizzazione di applicazioni che possono fornire un ausilio agli uffici di supporto agli organi legislativi, la cui utilità non si riscontrerebbe tanto nel corso dei lavori, quando il ricorso al mezzo elettronico non è sempre praticabile, quanto nella fase di preparazione istruttoria dei lavori. Un'area importante e molto delicata è costituita dai precedenti regolamentari: la necessità di una banca dati su tale materia è avvertita, soprattutto nelle segreterie delle Commissioni parlamentari.

Settore documentazione

I progetti di automazione avviati nei due principali Servizi del settore, Studi e Biblioteca, e che già hanno portato ad importanti realizzazioni, con notevoli benefici, dovranno affrontare ulteriori ed impegnative aree, per rispondere adeguatamente alle crescenti richieste provenienti dal corpo politico su tale settore.

La linea di sviluppo per il settore legislativo e di resocontazione, mirata all'automazione delle attività operative, porterà, come si di-

ceva, a rendere progressivamente disponibili sull'elaboratore banche dati contenenti tutti i tipi di atti parlamentari. In attesa della realizzazione di tale processo, è perseguibile comunque un'altra strada che consente di ottenere, sia pure in modo indiretto, lo stesso risultato: l'utilizzo dei testi degli atti prodotti dalla tipografia su supporto magnetico e il loro caricamento, mediante appositi programmi, sulle banche dati dell'elaboratore della Camera. È una strada che è già stata sperimentata per alcuni tipi di atti e che può essere estesa agli altri.

Tali banche dati, una volta che sono disponibili, indipendentemente dal processo con cui sono state realizzate, consentono, come si diceva, di ridurre le raccolte cartacee, ed i testi in esse contenute possono essere utilizzati per essere inseriti elettronicamente (con operazioni equivalenti a quelle fatte oggi manualmente con forbici e colla) all'interno di dossiers di documentazione. Si fornirebbe in tal modo un importante servizio, complementare a quello delle attuali banche dati di documentazione, che sono generalmente banche dati di riferimento sull'*iter*, potendo disporre, oltre che degli estremi degli atti, anche dei testi interessati.

Quanto finora detto è valido per tutti i documenti prodotti all'interno della Camera e dalle tipografie della Camera. Ma esiste anche un gran numero di documenti che arrivano alla Camera dall'esterno: Governo, Ministeri, Enti pubblici e privati etc.; molti di questi vanno a diversi uffici della Camera, aumentando notevolmente la quantità di carta in circolazione. Un primo servizio utile sarebbe la disponibilità per tutta la Camera della banca dati del Protocollo Generale, attraverso il quale dovrebbero transitare tutti i documenti che provengono dall'esterno; mediante la consultazione di tale banca dati si potrebbe conoscere con immediatezza quali documenti sono pervenuti.

Poi, con le possibilità offerte oggi dalla tecnologia, si può dare una concreta risposta al problema dell'archiviazione e del reperimento di tali documenti con l'impiego di sistemi di memorizzazione di immagini. Parallelamente, visto che la diffusione degli strumenti informatici è ormai penetrata quasi ovunque, anche nella pubblica amministrazione, meriterebbe esplorare la possibilità, per i documenti di maggiore diffusione ed utilizzo da parte della Camera, di ottenerli dall'Ente produttore, oltre che su supporto cartaceo, anche come testo su supporto elettronico, da poter caricare sull'elaboratore.

Connotando i documenti al momento dell'archiviazione con i dati identificativi e con un'opportuna classificazione, si possono creare banche dati settoriali, che possono essere consultate dalle strutture interessate.

Anche in quest'area, sarebbe necessario procedere, con un opportuno coordinamento, ad una ricognizione della situazione e ad un riassetto, che consenta di ottenere significativi miglioramenti.

Settore amministrativo

In questo settore si riscontra oggi un numero notevole di applicazioni informatiche, che si sono però sviluppate spesso non in modo organico e coordinato. Come negli altri due settori, esistono strette conessioni funzionali tra gli uffici che vi operano, dal punto di vista delle informazioni trattate e dei flussi che seguono queste informazioni; si pensi all'area della contabilità, in cui sono coinvolti i Servizi Tesoreria ed Amministrazione, all'area del personale dipendente in servizio ed in quiescenza, in cui sono coinvolti i Servizi Tesoreria e del Personale, all'area dei deputati ed ex deputati, in cui sono coinvolti i Servizi Prerogative ed Immunità, Tesoreria, Amministrazione e l'Ufficio del Cerimoniale. Si tratta di aree su cui più Servizi ed Uffici intervengono a vario titolo, trattando informazioni in parte coincidenti, relative allo stesso soggetto; pertanto richiedono anch'esse un notevole sforzo di coordinamento funzionale.

D'altra parte oggi la tecnologia informatica consente di poter condividere la stessa base dati tra più utenti, permettendo a ciascuno di essi di poter agire in modo differente sulla base dati, secondo criteri predeterminabili e controllabili, nel senso che è possibile definire, per ogni singolo utente, su quali dati, dell'intera base dati, egli può agire, e, su tali dati, a quali tipi di operazione è abilitato: lettura, immissione, modifica, cancellazione, validazione.

In altri termini, gli strumenti tecnici consentono oggi una flessibilità di impiego, che facilita l'integrazione, rispettando tutti i possibili vincoli procedurali e di competenza.

Tra l'altro, le applicazioni amministrativo-contabili della Camera hanno una peculiarità, dal punto di vista informatico, rispetto a quelle di grandi organizzazioni pubbliche o private: le informazioni da gestire sono in termini quantitativi relativamente ridotte; sono in-

vece abbastanza complesse e numerose le relazioni che esistono, o, che, per specifiche esigenze, potrebbe essere necessario stabilire. L'esigenza di integrazione e di correlazione di tali informazioni ben si sposa con gli strumenti tecnici oggi disponibili, che presentano forse il loro lato debole quando sono in gioco grandissimi volumi di informazioni.

Direttrici di sviluppo per il sottosistema per gli organi di Governo politici ed amministrativi della Camera

Realizzando ed estendendo l'automazione del sistema informativo di base delle attività operative della Camera in forma organica e coordinata, si può cominciare ad affrontare il problema della costruzione di un sistema informativo, di livello logico superiore, rivolto agli organi di governo della Camera, contenente quelle informazioni aggregate utili per la conoscenza delle macro-attività e, quindi, indispensabili per i livelli decisionali, che devono impostare o correggere linee di intervento.

È una richiesta che da tempo il corpo politico avanza nella discussione del bilancio interno, ad esempio sollecitando la redazione dello stesso bilancio su base funzionale, basato, più che sull'elencazione analitica di cifre, sull'aggregazione di voci omogenee e sull'esposizione di indici significativi.

La necessità di tali tipi di informazione non è limitata al settore amministrativo, ma riguarda tutte le attività della Camera, comprese quelle sull'andamento complessivo dei lavori parlamentari. Oggi, quando sono richieste — di solito in occasione della discussione del bilancio interno —, necessitano di affannose e laboriose elaborazioni, in genere manuali, su dati elementari.

Si tratta di quelle informazioni che all'esterno sono definite con un'espressione efficace « dati di cruscotto », ossia quelle che, con significativa sintesi, mostrano, a chi conduce un'organizzazione complessa, l'andamento del sistema e forniscono quindi un essenziale supporto per le decisioni.

È compito precipuo degli organi di governo, politici ed amministrativi, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, definire i « dati di cruscotto » per la Camera; è compito dell'Amministrazione predisporre il sistema informativo « operativo », in modo tale che

queste informazioni siano disponibili permanentemente, mediante l'aggregazione delle informazioni di base, e fruibili direttamente dagli organi decisionali.

Da questo, emerge, ancora una volta, la necessità di coordinamento nella costruzione del sistema informativo e nella sua finalizzazione a fornire supporto decisionale.

Direttrici di sviluppo per il sottosistema per i deputati ed i gruppi parlamentari

È da tempo che i deputati e, per loro, gli organi politici di governo richiedono la disponibilità di un sistema che soddisfi le loro esigenze informative; dopo l'approvazione di qualche anno fa dell'esperimento VIDEOTEL, che non si è potuto varare a causa anche di problemi di rete, solo recentemente è stata avviata un'analisi delle esigenze dei parlamentari, e, con uno sforzo di coordinamento fra più settori dell'Amministrazione, si stanno mettendo a fuoco le direttrici su cui muoversi, per poter passare poi alla realizzazione dei relativi progetti.

Le esigenze più immediate al momento sembrano essere rappresentate dalla necessità di disporre all'interno della Camera di informazioni assai sintetiche ma continuamente aggiornate sull'andamento dei lavori dell'Aula e delle Commissioni, e dalla possibilità di ottenere nelle sedi di lavoro — e dunque anche nei rispettivi collegi — un sistema di facile e rapido accesso alle informazioni sui lavori dell'Assemblea e delle Commissioni. Un'altra esigenza molto avvertita è quella di un sistema di telemessaggeria che consenta lo scambio di comunicazioni tra i Gruppi ed i deputati e tra i deputati.

Oltre a queste esigenze, occorre verificare in generale l'utilità di rendere accessibili al deputato nelle sedi di lavoro le banche dati del sottosistema oggi disponibile ai Servizi ed Uffici della Camera e tutti i suoi sviluppi, a cominciare dalla disponibilità degli atti parlamentari; o se, in alternativa, ovvero in aggiunta, per le materie coperte dalle banche dati esistenti, occorre procedere alla creazione di banche dati ad hoc, che tengano presenti le esigenze del deputato in termini di facilità di accesso e di sinteticità.

Per quanto riguarda la disponibilità di un tale sistema informativo accessibile dall'esterno della Camera da parte dei deputati, occorre

tener presenti i vincoli attualmente imposti dallo stato delle reti di telecomunicazioni, accennati nel terzo capitolo; inoltre, occorre considerare che, in dipendenza delle funzioni che si vogliono fornire nelle sedi periferiche, il costo della singola stazione può variare da qualche centinaia di migliaia di lire ad alcuni milioni.

In verità in questi anni è stato fatto poco per rispondere concretamente alle legittime richieste per i deputati, probabilmente si sono create facili aspettative, che finora sono andate deluse, a cominciare da quelle relative ai servizi all'interno del Palazzo, quale un sistema cercapersone, un sistema di casella postale elettronica per la ricezione dei messaggi, la possibilità di utilizzare telefax per trasmettere o ricevere documenti dall'esterno, etc. Si è così creato nel tempo un groviglio di esigenze e di problemi, in cui sono coinvolte quasi tutte le strutture dell'Amministrazione: i Servizi ed Uffici legislativi e di resocontazione, che dovrebbero alimentare il sottosistema informativo, il Servizio informatica e l'Ufficio della Sicurezza e Gestione degli Impianti, che dovrebbero occuparsi dei problemi tecnici, i Servizi amministrativi, per gli aspetti di loro competenza.

Essendosi accumulati notevoli ritardi, il pericolo reale è che, per la fretta, si diano soluzioni ad esigenze specifiche, senza un disegno complessivo, e ci si ritrovi in difficoltà subito dopo a rincorrere obiettivi di sempre crescente complessità.

Occorre invece continuare sulla strada intrapresa per ben definire quali tipi di servizi occorre fornire al deputato, con quali priorità ed in quale sede, per poter comprendere quali cambiamenti organizzativi sono necessari, quali risorse finanziarie e di personale necessitano, quali progetti realisticamente possono essere messi in cantiere. Occorre quindi arrivare ad un piano coordinato e modulare che cominci a dare risposte concrete in tempi ragionevoli.

Per quanto attiene i Gruppi parlamentari, essi qui rilevano sotto un duplice aspetto: come utenti del sistema informativo della Camera e come enti che abbisognano di un flusso informativo bidirezionale con i propri deputati.

Per quanto riguarda il primo aspetto, essi sono già da tempo dotati per l'interrogazione delle banche dati di postazioni terminali, per le quali ci sono pendenti richieste di ammodernamento e potenziamento; c'è comunque la volontà della Camera di erogare gratuitamente i servizi informatici di base, ritenuti di interesse comune a

tutti i Gruppi, ed identificabili nel collegamento alle banche dati esterne, raggiungibili tramite la rete interna della Camera. Essi fruiranno pertanto degli sviluppi del sistema informativo della Camera, a cui da tempo richiedono la disponibilità di una banca dati dei precedenti regolamentari.

Il secondo aspetto ha un notevole impatto con i previsti progetti per i deputati, perché il Gruppo costituisce spesso un centro di riferimento, smistamento e raccolta di informazioni tra la Camera ed i deputati appartenenti al Gruppo, e perché è avvertita la necessità di un efficiente flusso di informazioni tra il Gruppo ed i propri deputati per questioni interne al Gruppo, ma spesso attinenti all'andamento dei lavori parlamentari, sia quando il deputato si trova all'interno della Camera, che all'esterno. Di ciò occorre tener conto nella definizione dei progetti per i deputati, per dotare anche i Gruppi di strumenti adeguati.

Direttrici di sviluppo per il sottosistema per i mass media e la pubblica opinione

La costituzione del Comitato per la comunicazione e l'informazione è significativa dell'attenzione avvertita dal corpo politico di migliorare la qualità e la trasparenza della conoscenza su quanto avviene all'interno della Camera nei confronti dei mass media, e quindi, in primo luogo della stampa parlamentare, e nei confronti della pubblica opinione in generale. Il Comitato ha già formulato una serie di proposte che sono ora all'attenzione dell'Amministrazione, per valutare le possibili linee di intervento operative.

Si tratta di un'area complessa ed abbastanza nuova, che, in quanto tale, pone problemi organizzativi per le numerose strutture burocratiche coinvolte, problemi di formazione di personale direttivo adeguato alle attività comunicative richieste, problemi tecnologici, perché per le funzioni da realizzare il ricorso a strumenti informatici e telematici è una strada obbligata.

A parte l'esigenza di predisporre limitate informazioni costruite ad hoc, e da diffondere con strumenti adeguati, quello che si sta al momento delineando, più che la necessità di un sottosistema informativo autonomo, è la necessità per tale categoria di utenza di poter disporre del sottosistema per i Servizi e gli Uffici della Camera, al-

meno per quanto riguarda l'utenza stampa parlamentare, che, quindi, dovrà fruire di esso e dei suoi sviluppi; è da verificare se un'analoga necessità di raccordo si presenta anche con il sottosistema per i deputati ed i Gruppi parlamentari.

La risposta dell'Amministrazione non può che realizzarsi attraverso uno stretto coordinamento tra i vari settori, che, alla luce delle connessioni tra i sottosistemi, metta a fuoco dei progetti inquadrati in un disegno complessivo, che nel tempo possano integrarsi e realizzare le necessarie sinergie.

5. - Il piano di automazione

Nel capitolo precedente ho delineato alcune delle possibili direttrici di sviluppo dell'informatica per il sistema informativo della Camera. Vorrei ora soffermarmi su come occorrerebbe procedere, dal punto di vista metodologico ed organizzativo, per realizzare questi sviluppi, illustrando prima le problematiche relative ad un singolo progetto, per passare poi a quelle relative alla definizione ed alla gestione di un piano organico di un insieme di progetti di automazione.

L'introduzione di strumenti informatici ha bisogno di un approccio organico e multidisciplinare, valutando tutte le sue interdipendenze con gli aspetti organizzativi, economici, di riqualificazione del personale, di efficienza dell'intero apparato.

Vorrei brevemente illustrare tali interdipendenze, che assumono un'importanza centrale nella questione.

Innanzitutto quella con gli aspetti economici: le ragioni economiche, che sostengono la crescita accelerata della domanda di automazione nel trattamento delle informazioni, risiedono nel diverso andamento di crescita delle risorse impiegate in questo settore. È ormai accertato che, mentre la crescita tendenziale del costo del personale ha segno positivo e di diversi punti percentuali, quella delle risorse tecnologiche per l'archiviazione, l'elaborazione e le comunicazioni ha segno negativo e di molti punti percentuali; questo considerando gli incrementi annui in valore reale, al netto cioè dell'inflazione, e nell'ipotesi di parità di prestazioni. Nel caso specifico della Camera, c'è un altro fattore di costo molto importante rappresentato dallo spazio fisico, che, per ragioni ben note, ha un costo molto elevato.

Ciò detto, non è però affatto scontato che l'automazione porti in ogni caso a dei risparmi economici globali; si tratta, come per tutti

gli investimenti, di valutare i costi rispetto ai benefici e, quindi, la redditività dell'investimento. Ma, mentre i costi sono in qualche modo misurabili, i benefici lo sono molto meno, in quanto molto spesso si concretizzano nella disponibilità di un nuovo servizio, nella migliore qualità di uno già reso, nel migliore impiego del personale ecc. Si tratta di valutazioni difficili, abbastanza soggettive, che, in quanto tali, devono essere assunte ad un livello funzionale molto elevato, laddove c'è la massima sensibilità al valore « aziendale » dei benefici, sia in assoluto, sia in termini relativi, rispetto a possibili interventi di automazione in altre aree.

L'introduzione di strumenti informatici deve costituire costantemente l'occasione di una completa attività di revisione del problema e dei suoi effettivi, reali vincoli, di riprogettazione organizzativa della struttura in cui va inserita e, spesso, di quelle ad essa funzionalmente collegate.

Un caso esemplificativo, ma abbastanza diffuso, soprattutto nel settore della documentazione, è rappresentato dall'automazione di un archivio cartaceo di un Servizio. Orbene, utilizzando come supporto di archiviazione la carta, è facile immaginare che altri Servizi od Uffici che hanno avuto nel tempo la necessità di disporre delle stesse informazioni contenute nell'archivio cartaceo di cui sopra, magari in alcuni casi per esigenze diverse, non potendo condividere lo stesso archivio, abbiano dovuto costituire altri archivi, di contenuto simile al primo, duplicando, in parte o in tutto, i costi di gestione. Se allora si automatizza l'archivio del singolo utente, non tenendo presente le esigenze degli altri utenti delle stesse informazioni, o per non conoscenza dell'esistenza di essi o per altri motivi, si ottiene sì un risultato, ma limitato, in quanto, quasi sicuramente, gli altri utenti continueranno a mantenere i loro archivi cartacei.

D'altra parte per poter arrivare ad un unico archivio che possibilmente tenga conto delle esigenze di tutti gli utenti, occorre affrontare aspetti organizzativi e di coordinamento: occorre, ad esempio, cercare di conciliare ottiche magari differenti, esigenze operative diverse, occorre valutare se l'alimentazione dell'archivio deve essere effettuata da un solo utente, che si faccia carico delle esigenze di tutti, ed in tal caso occorre decidere quale deve essere, oppure da più di un utente, ed in tal caso occorre definire le singole aree di compe-

tenza. Come si vede, si tratta di problemi di non poco conto, che poco o nulla hanno di contenuto tecnico; l'informatico può fornire consulenza sulle varie opzioni, ma non può certo essere delegato il coordinamento e tantomeno le conseguenti decisioni al Servizio informatica.

Poiché un elemento centrale di ogni struttura organizzativa è l'uomo, occorre attentamente valutare gli impatti di tali tecnologie sul personale; a tal fine va preventivamente creata e mantenuta nel tempo una cultura informatica, che non significa affatto una cultura tecnica specialistica, bensì una conoscenza generale delle possibilità che la tecnologia offre.

Occorre coinvolgere il personale nel processo di trasformazione, motivandolo sul piano professionale, occorre riprogettare le mansioni che con l'utilizzo dell'informatica si riducono o si trasformano, occorre predisporre dei piani di addestramento mirati allo specifico ambiente di lavoro; così facendo è possibile conciliare l'interesse del singolo con gli obiettivi generali di efficienza dell'intera struttura.

Sotto questo aspetto, il coinvolgimento e la formazione di tutto il personale deve avvenire, anche se a diverso titolo, in misura crescente in funzione del livello funzionale e degli incarichi ricoperti. Una convinzione abbastanza diffusa oggi è che il problema dell'utilizzo dei nuovi strumenti riguarda esclusivamente i livelli esecutivi, essendo quelli che li adoperano direttamente; viene così a mancare spesso qualunque capacità di controllo sull'utilizzo quantitativo, ma soprattutto qualitativo, da parte del responsabile di tale personale.

Ciò produce due effetti negativi, che sovente si sommano: una quasi completa dipendenza del responsabile dai sottoposti, per ciò che attiene le potenzialità degli strumenti, e uno scarso incentivo di questi ultimi ad approfondirne la conoscenza. Occorre invece che i responsabili delle strutture, soprattutto i livelli direttivi, oltre a partecipare fin dall'inizio come protagonisti alla progettazione logica delle applicazioni, essendo essi i depositari delle conoscenze in materia, pongano poi la massima attenzione nella fase di esercizio a tutti gli aspetti di efficienza del proprio personale, esercitando con capacità manageriali il controllo e l'azione di stimolo all'innovazione. È una loro funzione peculiare, a cui non possono abdicare e che non possono certo delegare alla struttura tecnica. Poiché quindi il ruolo dei respon-

sabili delle strutture è un fattore chiave del successo di qualunque intervento di automazione, il processo di formazione e di informazione specifico per tale personale va curato particolarmente.

In questo approccio multidisciplinare, occorre quindi mantenere una chiara distinzione dei ruoli e delle responsabilità, principalmente tra gli utenti e gli informatici: i primi sono responsabili dei contenuti del progetto, ossia degli obiettivi, delle procedure organizzative, delle informazioni da gestire e del loro trattamento, i secondi della congruità degli strumenti scelti rispetto agli obiettivi ed alle esigenze espresse dagli utenti.

Da quanto detto, già a livello di singolo progetto emerge la necessità di un coordinamento funzionale tra i diversi utenti interessati all'impostazione ed alla definizione dei contenuti del progetto; e non è pensabile che quest'opera di coordinamento possa essere svolta dal Servizio informatica.

Se dal singolo progetto, si passa ad una serie di progetti, la necessità di coordinamento risulta ancora più evidente: tutti i possibili interventi di automazione delineati nel capitolo precedente hanno tutta una serie di legami funzionali, in molti casi di precedenze logiche; per trarre effettivi benefici dalla loro realizzazione, ciascuno di essi va valutato attentamente considerando tutti quegli aspetti prima illustrati.

Tenendo conto che tutto e subito non può evidentemente essere realizzato, occorre arrivare ad un piano; e difatti è da qualche anno che si parla di piano generale di « informatizzazione », e nella discussione del Bilancio interno viene sollecitata la presentazione di tale piano; anche nella relazione allegata al progetto di bilancio interno per l'anno finanziario 1988, gli onorevoli Questori collegano gli incrementi nel triennio dei capitoli relativi alle spese per automazione « all'auspicata realizzazione del piano generale di informatizzazione dei Servizi della Camera, più volte richiamato nelle relazioni del Segretario Generale allegate ai bilanci ».

L'impressione che spesso però si ricava è di una certa confusione di ruoli, quando, parlando del cosiddetto piano di informatizzazione, si pensa che esso sia un compito esclusivo del Servizio informatica, dal quale ci si attende la rilevazione di tutte o quasi le attività dei Servizi ed Uffici, l'analisi di tutti i fabbisogni dell'Amministrazione, il coordinamento dei Servizi utenti, e quindi un piano di progetti di

automazione. Tutto questo mi sembra utopistico, tenendo conto anche che il Servizio ha una collocazione organizzativa nella struttura di linea, ed è quindi allo stesso livello dei servizi committenti e utenti dei progetti di automazione.

In realtà, ad oggi, questo atteso piano di informatizzazione non ha ancora visto la luce e, a mio avviso, la ragione fondamentale è la mancanza di un organo di coordinamento che dovrebbe affrontare il groviglio di problemi prima illustrati e spesso anche di obiettivi non sempre collimanti, per poi discutere, varare e controllare il piano.

Ma come si affronta metodologicamente l'impostazione di un simile piano? Ossia, visto che si tratta di un piano a medio termine, di solito triennale, con quale criterio scegliere i progetti da realizzare tenendo conto della molteplicità delle risorse necessarie? Non esiste una ricetta preconfezionata. Ovviamente le richieste provenienti dal corpo politico dovrebbero di norma avere priorità rispetto a quelle delle strutture burocratiche; si tratta comunque di valutazioni e di scelte eminentemente politiche e di alta amministrazione, che devono tener conto dei problemi più urgenti del presente e del medio periodo, delle possibilità di modificare la struttura organizzativa, della situazione complessiva del personale, delle automazioni già realizzate, dello stato dell'arte della tecnologia.

Una volta varato un piano di progetti, con relative stime di tempi, risorse, cambiamenti organizzativi e piani di addestramento del personale, il compito dell'organo di coordinamento è tutt'altro che concluso; un piano che copre un periodo sufficientemente lungo ed in cui sono in gioco così tante variabili, comprese quelle derivanti dalle nuove esigenze a cui va comunque data una risposta e quelle derivanti da uno scenario tecnologico che ha tempi di cambiamento molto rapidi, ha bisogno di un'attenzione costante. Si tratterà allora di controllare lo stato di avanzamento del piano, di verificare l'accuratezza delle previsioni, di aggiornarlo in corso d'opera.

Ma nell'arco di un triennio non è pensabile risolvere tutti i problemi, quindi l'impostazione ed il controllo del piano non si pone una tantum, non è una funzione estemporanea; per tale ragione, a mio avviso, l'organo di coordinamento dovrebbe essere una struttura permanente, che assicuri nel tempo, al di là delle legislature e dei cambiamenti del vertice politico, la continuità delle linee strategiche dell'Amministrazione.

6. - *Ipotesi di cambiamento*

Le disfunzioni ed i problemi che ho trattato finora sono in fondo tipici di una fase iniziale e poi di rapida crescita della diffusione di queste nuove tecnologie; importante è comprenderne le cause ed avviare, in alcuni casi completare, gli opportuni processi di cambiamento.

Tali cambiamenti, a mio avviso, devono avvenire innanzitutto agli alti livelli dell'Amministrazione, essendo stati creati con la riforma recentemente approvata i necessari punti di coordinamento a livello di settore; è a questo livello, rappresentativo dei massimi vertici, che va collocato l'organo di coordinamento, che dovrebbe formulare e gestire la politica unitaria della diffusione delle nuove tecnologie e, quindi, anche dell'informatica, per tutta la Camera. Per tener conto di tutte le interdipendenze finora illustrate, dell'organo di coordinamento dovrebbero far parte anche i responsabili dei Servizi informatica, del Personale, Amministrazione ed Economato ed il responsabile dell'Ufficio della sicurezza e della gestione degli impianti. In funzione poi dei problemi trattati, dovrebbero partecipare ai lavori di tale organo i singoli Capi servizio interessati, per tutti i necessari approfondimenti, dibattiti e conseguenti decisioni.

Tale organo andrebbe investito dei problemi generali di funzionamento e di organizzazione dell'intero apparato dell'Amministrazione; nell'ambito di essi, sulla base degli indirizzi generali formulati dal corpo politico e tenendo conto delle esigenze prospettate dalle singole strutture e delle automazioni già realizzate, dovrebbe analizzare il sistema informativo della Camera nella sua globalità e nella sua articolazione in sottosistemi, al fine di formulare un piano generale a medio termine di utilizzo delle tecnologie informatiche e telematiche, che definisca le aree di intervento prioritarie e specifici progetti di automazione, capaci di trarre dall'utilizzo di questi strumenti, che peraltro richiedono notevoli investimenti finanziari, il massimo ritorno, in una visione sinergica di funzioni, strutture, uomini e mezzi.

I singoli progetti di automazione dovrebbero poi essere affidati, con i vincoli e gli obiettivi fissati dall'organo di coordinamento, a gruppi di lavoro, composti da personale del/i Servizi interessati, da personale del Servizio informatica e da personale dell'Ufficio della sicurezza e gestione impianti, quando sono presenti problematiche di competenza di quest'ultimo.

Il personale che deve far parte dei gruppi di lavoro dovrebbe essere designato dai Capi servizio competenti, che, avendo partecipato nell'organo di coordinamento all'impostazione del progetto, sono pienamente responsabili, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, della gestione di tale personale e della realizzazione dei progetti.

Tali gruppi dovrebbero produrre un piano operativo del progetto, da sottoporre all'approvazione dell'organo, prima di procedere alla realizzazione vera e propria.

L'organo di coordinamento dovrebbe altresì vigilare sulla realizzazione del piano, aggiornarlo quando necessario, ed esaminare nel tempo le richieste di nuove automazioni.

Come conseguenza di quanto finora detto, indicherò qui nel seguito le ipotesi di cambiamento necessarie, a mio avviso, per il Servizio informatica; si tratta di ipotesi, che prefigurano due scenari organizzativi diversi: il primo è di quasi immediata realizzazione, il secondo è un'evoluzione naturale del primo e, quindi, può realizzarsi in un secondo tempo. Ciò non perché ci siano al momento particolari vincoli al riguardo, quanto perché l'impatto organizzativo del secondo è di più rilevante portata e, quindi, ha bisogno della necessaria maturazione.

Nella prima ipotesi, il Servizio informatica dovrebbe configurarsi come una struttura tecnica servente, funzionalmente dipendente dall'organo di coordinamento, espletando le seguenti funzioni:

— consulenza tecnologica all'organo di coordinamento, sia nella definizione del piano generale di automazione, che nella definizione di specifici progetti di automazione;

— valutazione e scelta di strumenti informatici e telematici da impiegare nei diversi settori di attività della Camera e per l'automazione delle attività di ufficio; consulenza ai deputati e ai Gruppi parlamentari per l'impiego di strumenti informatici e telematici a supporto delle attività connesse all'esercizio delle loro funzioni;

— progettazione tecnica, realizzazione e gestione tecnica delle applicazioni automatizzate per i Servizi legislativi, di documentazione ed amministrativi, sia per il sistema elaborativo centrale che per gli elaboratori distribuiti presso gli utenti;

— gestione dei sistemi di elaborazione della Camera dei deputati;

— collaborazione con il Servizio del personale per la definizione dei piani di addestramento e per la progettazione dei corsi per il personale dell'Amministrazione nell'area informatica.

Con un tale assetto organizzativo sarebbero chiaramente distinti i ruoli e le responsabilità, perché:

— della politica generale dell'informatica e della sua attuazione sarebbe responsabile il vertice dell'Amministrazione, attraverso l'organo di coordinamento;

— dei singoli progetti di automazione sarebbero responsabili: i Servizi utenti — ai fini funzionali e qualitativi — e il Servizio informatica — ai fini dell'efficienza e della gestione tecnica.

Sul piano formale occorrerebbe riformulare il testo dell'articolo 21 del regolamento dei Servizi e del personale, relativo alle competenze del Servizio informatica, al fine di adeguare le sue competenze tecniche allo stato attuale della tecnologia ed agli indirizzi metodologici e realizzativi già in atto nell'Amministrazione.

In particolare, sarebbe opportuno formalizzare l'intervento del Servizio nelle fasi di valutazione e di progettazione degli impianti e centrali tecnologiche, dal momento che i suddetti impianti e centrali sono, allo stato attuale della tecnologia, e sempre di più in futuro saranno, imperniati su elaboratori o su dispositivi periferici collegati ad elaboratori, che richiedono competenze specialistiche di natura informatica e telematica.

Come elemento di questa nuova tendenza già in atto, si può citare l'impianto di votazione elettronica dell'Aula, che fino a poco tempo fa ricadeva sotto la competenza del Servizio tecnologico e che, a seguito del suo rinnovo e conseguente trasformazione in impianto a tecnologia informatica, oggi è gestito dal Servizio informatica, sotto l'aspetto progettuale ed operativo.

Si è già detto che la tecnologia consente oggi forme di integrazione nel trattamento dei dati, testi, voce ed immagini, informazioni queste finora trattate su circuiti separati, ma comunque sempre facenti capo allo stesso sistema informativo complessivo della Camera. Il quadro complessivo della gestione di tali aree, a parte l'informatica, è oggi piuttosto frammentato: la gestione della telefonia fa capo all'Ufficio della sicurezza e gestione degli impianti, così pure la ge-

stione della rete interna per trasmissione dati, la gestione delle apparecchiature radiotelevisive e del sistema di rilevazione delle presenze; al Centro riproduzione duplicazione e microfilm (CRD) fa capo la gestione delle connesse apparecchiature; al Servizio amministrazione ed economato compete oggi la scelta delle macchine fotocopiatrici per tutti gli Uffici della Camera e quella delle apparecchiature telefax.

Va ricordato, per inciso, che l'omologo Servizio informatica del Senato già da tempo sovrintende al Centro duplicazione documenti e fornisce consulenza ai competenti Uffici per l'acquisizione delle apparecchiature di riproduzione da installare presso postazioni decentrate.

Un elemento significativo della situazione attuale è rappresentato dal fatto che si possono contare almeno sei tipi di reti interne di trasmissione delle informazioni, a causa dei vincoli tecnologici che finora hanno imposto circuiti separati per ogni tipo di informazione. Connesso al problema delle reti interne, c'è quello della nuova centrale telefonica che la Camera sta acquisendo e che investe molteplici aspetti, per i diversi servizi che potenzialmente potrebbe fornire, che vanno ben oltre la normale fonia. Un coordinamento su quest'area andava fatto, a mio avviso, già da tempo; oggi è assolutamente indispensabile.

Dal momento che le suddette aree tecnologiche stanno convergendo rapidamente, c'è bisogno di un'unità di indirizzi e di scelte. In tal senso, un ulteriore cambiamento, ed è questa la seconda ipotesi di cambiamento, sarebbe quello di accorpate in un'unica struttura tecnologica tutte le competenze, oggi divise, che si occupano della progettazione e gestione di tutti i sistemi di trattamento automatico delle informazioni: dati, testi, voci ed immagini, lasciando ad un'altra struttura le problematiche tecniche tradizionali: edilizia ed impianti ed attrezzature connessi (centrale elettrica, aria condizionata e riscaldamento, officine varie, arredi).

In questa ipotesi, la nuova struttura tecnologica dovrebbe, a maggior ragione, dipendere funzionalmente dall'organo di coordinamento; per rafforzare tale dipendenza e per le funzioni trasversali che essa esercita nei confronti di tutte le altre strutture dell'Amministrazione, dovrebbe cambiare collocazione organizzativa, passando da organo di linea ad organo di staff.

L'accorpamento ipotizzato evidenzerebbe una necessità già oggi presente, ossia quella di acquisire professionalità a livello direttivo

per la scelta, valutazione e progettazione nelle aree tecnologiche non informatiche e di cui l'Amministrazione è attualmente sprovvista, avendo appunto soltanto Consiglieri della professionalità tecnica nell'area informatica, ed avendo finora affidato la gestione delle altre aree a personale di altro livello.

Peraltro nella Relazione sullo stato dell'Amministrazione per il 1986, all'interno del piano dei concorsi per il triennio 1986-1988, si prevedeva un concorso per 2 Consiglieri professionalità tecnica (ingegneri) da bandire entro il 1986 ed un analogo concorso per altri 2 ingegneri, da bandire entro l'anno 1988, da inserire nel Servizio tecnologico. Purtroppo però i previsti concorsi non sono stati finora banditi.

Non si tratta di dotarsi di una struttura di personale che renda l'Amministrazione completamente autonoma su tali aree, bensì di avere le competenze all'interno per poter effettuare le scelte strategiche su tali aree divenute molto complesse e per poter poi, se necessario, affidare all'esterno la realizzazione di certi progetti. D'altra parte il presupposto fondamentale del ricorso all'esterno è senza dubbio quello di avere le competenze interne necessarie e sufficienti dal punto di vista qualitativo, per valutare e controllare ciò che viene delegato all'esterno; diversamente si corre concretamente il rischio di essere ostaggi di consulenti e di ditte esterne.

Struttura del servizio informatica

Nell'ipotesi di una struttura puramente tecnica, con le competenze ipotizzate precedentemente e limitate all'area informatica, ritengo che l'attuale organizzazione interna della componente tecnica del Servizio sia sostanzialmente valida nelle sue linee di fondo, che vanno pertanto mantenute:

— le forze tecniche di progettazione e di sviluppo devono essere organizzate per aree applicative e non per classe di prodotti utilizzati; ciò perché è fondamentale conoscere le problematiche applicative del settore in cui si opera, e solo avendo tale conoscenza si riesce a sintonizzarsi sulle esigenze degli utenti ed essere innovativi;

— la scelta delle risorse hardware e software, nonché delle metodologie e degli strumenti di sviluppo, deve essere centralizzata, e non dispersa tra i gruppi applicativi, perché diversamente si corre il ri-

schio di scelte scarsamente compatibili; è evidente che i gruppi applicativi devono concorrere alla valutazione, ma il tutto va ricondotto sempre in un quadro generale di coerenza e di compatibilità.

Qualche aggiustamento sarebbe comunque opportuno e si potrebbe realizzare in occasione della creazione degli Uffici. Un primo aggiustamento può consistere in una più razionale suddivisione delle aree applicative, creando accanto alle due attuali aree applicative — quella legislativa e di documentazione e quella amministrativa — una terza area, per la progettazione e lo sviluppo dei sottosistemi informativi per i deputati ed i gruppi parlamentari. Anche se esistono strette connessioni con l'area legislativa e di documentazione, questa terza area ha una sua specificità, dovuta al tipo di utenza ed anche alle problematiche tecniche connesse, per cui merita essere enucleata dal resto, nel caso venga deciso di varare i progetti di ampio respiro a cui ho accennato in precedenza.

Un altro aggiustamento potrebbe essere quello di costituire un gruppo sistemistico che si occupi specificamente dell'informatica individuale, per quanto attiene lo studio e l'installazione dei prodotti connessi, ossia di quei prodotti hardware e software destinati a risolvere esigenze specifiche dell'utente, che non rientrino in progetti di automazione e che non abbiano impatti di carattere generale: dovrebbe quindi fornire supporto sistemistico alle singole aree applicative, e, quando attivato da esse, assistenza diretta all'utente. Potrebbe fungere inoltre da consulente del Servizio del personale per la preparazione dei corsi di addestramento nell'area dell'informatica individuale, e, se le risorse lo consentono, tenere direttamente tali corsi.

Se poi si realizza il secondo scenario ipotizzato precedentemente con la creazione di un'unica struttura tecnologica, sarebbe necessario procedere a delle modifiche organizzative, per integrare nell'impianto organizzativo prima delineato le nuove competenze. L'unità competente delle scelte degli strumenti tecnologici andrebbe rafforzata con le professionalità nell'area delle telecomunicazioni e della riproduzione, che c'è da auspicare vengano acquisite dall'Amministrazione: per quanto attiene la gestione tecnica degli impianti — centrale telefonica, centro di riproduzione, apparecchiature radiotelevisive e rete di trasmissione interna delle informazioni —, potrebbe far capo alla stessa unità oggi preposta alla gestione degli elaboratori della Camera.

7. - Conclusioni

Ritengo che l'assetto organizzativo, delineato con le due ipotesi illustrate, sia prerequisite per un corretto, efficiente utilizzo delle nuove tecnologie alla Camera; ritengo peraltro che la proposta di creazione di un organo di coordinamento, funzionalmente al di sopra dei servizi, che ritengo un elemento chiave delle mie proposte, presenti due rischi che è bene evidenziare subito.

La sua istituzione potrebbe apparire oggi come un ridimensionamento dei poteri e dell'autonomia dei singoli Servizi; ma dovrebbe esser chiaro, da quanto finora detto, che l'organizzazione ed il funzionamento di un apparato complesso quale è quello della Camera ed i connessi problemi dell'utilizzo delle nuove tecnologie travalicano in moltissimi casi e per tanti aspetti i confini della singola struttura, che rimane comunque l'elemento centrale di ogni cambiamento e senza il cui coinvolgimento totale qualsiasi trasformazione è destinata sicuramente a fallire. Non si tratta quindi di creare un direttorio che imponga dall'alto le sue decisioni, ma si tratta di vedere le esigenze e gli obiettivi di ogni singola struttura in un'ottica più ampia, quella di tutta la Camera, in una sede autorevole di confronto, di armonizzazione e poi di decisione.

A tale proposito, la proposta presenta un altro rischio: quello di burocratizzare i processi decisionali e di introdurre elementi di freno alla diffusione di tali tecnologie. È un rischio reale che potrebbe essere ridotto, assegnando all'organo di coordinamento una struttura agile, in modo che possa assolvere efficientemente i compiti anche di natura operativa.

Sono altresì convinto che si tratta di rischi che vale la pena di correre, perché la posta in gioco è il contributo determinante a quel salto di qualità nell'efficienza dell'apparato, che tutti oggi avvertono necessario.

Angelo Minciaroni

L'evoluzione della meccanizzazione della Tesoreria e le sue conseguenze organizzative

1 - PREMESSA; 2 - IL PROCESSO AMMINISTRATIVO IN TESORERIA: 2.1 *Nell'ufficio*, 2.2 *Nel Servizio*; 3 - LA MECCANIZZAZIONE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO: 3.1 *Come è stato realizzato*, 3.2 *Come deve essere realizzato*, 3.3 *Le dimensioni del problema*; 4 - I COMPITI DEL SERVIZIO INFORMATICA: 4.1 *La manutenzione dei progetti*, 4.1.1 *L'attività di presidio*, 4.1.2 *L'attività di manutenzione ordinaria*, 4.1.3 *L'attività di manutenzione straordinaria*, 4.2 *Lo sviluppo dei progetti*, 4.2.1 *Analisi e implementazione di nuovi progetti*, 4.2.2 *Estensione dei progetti*, 4.2.3 *Il rifacimento dei progetti*, 4.3 *La struttura organizzativa necessaria*; 5 - I COMPITI DELLA TESORERIA: 5.1 *Sviluppo delle conoscenze informatiche e sue conseguenze*, 5.1.1 *Le conoscenze di base*, 5.1.2 *Il personal computing*, 5.2 *Le nuove funzioni*; 6 - CONCLUSIONI.

1. PREMESSA

La Tesoreria è il Servizio dell'Area Amministrativa della Camera che è stato maggiormente meccanizzato. È infatti del 1976 la prima automazione effettuata dal Servizio informatica per la Tesoreria. In tredici anni l'automazione dei processi amministrativi si è molto estesa, oggi infatti i grandi processi di liquidazione dei ruoli fissi e del bilancio della Camera sono gestiti tramite elaboratore. Durante questo periodo si è passati (o in alcuni casi si sta passando) da una fase di prima meccanizzazione con procedure di tipo « batch », ad una fase di seconda meccanizzazione con procedure di tipo « on line », seguendo quella che è stata l'evoluzione congiunta delle tecniche di « software » e degli strumenti di « hardware ». Nel frattempo però i processi amministrativi sono diventati sempre più complessi e sempre più fra di loro interconnessi tanto che ormai possono essere gestiti e controllati solo attraverso automazioni sempre più sofisticate. È giunto il momento di passare alla fase di terza meccanizzazione, la quale ha l'obiettivo di realizzare l'automazione globale ed integrata di tutto il processo amministrativo espresso dalla Tesoreria.

Per poter ottenere questo risultato è necessario mantenere ed aggiornare i sistemi informativi esistenti, sviluppare del nuovo software, elevare la professionalità degli uffici dei due Servizi, in modo che gli uffici della Tesoreria abbiano sempre più cognizione dei problemi di automazione e nel contempo gli uffici del Servizio informatica abbiano sempre maggiore conoscenza dei processi amministrativi. Nessuna illusione però che tutto questo possa avvenire solo in funzione di tecnologie più moderne, il tutto può essere effettuato soprattutto con soluzioni organizzative nuove ed originali.

A questo proposito è oltremodo chiarificatore il convegno sul tema « La progettazione congiunta di tecnologia, organizzazione e sviluppo delle persone » organizzato dal 12 al 14 ottobre 1988 a Venezia presso la Scuola Grande di San Rocco, dall'istituto « RSO » di Milano.

In sintesi il convegno ha concluso i suoi lavori con questa affermazione: « Lo strumento tecnologico non è più sufficiente senza riprogettare insieme l'organizzazione e lo sviluppo delle capacità umane. Se non si seguirà questa via i più avanzati e sofisticati ritrovati della scienza rischieranno di essere del tutto inutili » ⁽¹⁾.

2. IL PROCESSO AMMINISTRATIVO IN TESORERIA

2.1 *Nell'ufficio*

Con l'introduzione dell'automazione dei processi amministrativi il lavoro negli uffici si è modificato, mentre in precedenza esso veniva organizzato e proceduralizzato in maniera implicita, ora deve essere formalmente proceduralizzato in quanto i processi svolti dal calcolatore sono in stretta serie logico-temporale. Il processo amministrativo che utilizza un elaboratore passa attraverso delle fasi che sono obbligatoriamente sempre le medesime. Nell'ufficio entra un flusso di documenti proveniente da entità di tipo diverso. In questo momento l'ufficio si presenta come un concentratore di informazioni. La prima fase del lavoro consiste nell'esame di tutti i documenti in arrivo. Questo esame porta al riconoscimento di tre tipologie di documenti ⁽²⁾:

a) documenti che originano variazioni contabili supportate dal sistema informatizzato;

b) documenti che originano variazioni contabili, che non sono supportate dal sistema meccanizzato;

c) documenti che non originano variazioni contabili, ma che sono di supporto all'attività dell'ufficio.

Prendiamo in esame l'attività dell'ufficio esaminando l'iter che debbono seguire i documenti.

I documenti di tipo *a* vengono suddivisi in documenti omogenei per tipo di variazione. Da essi vengono successivamente prelevati i dati essenziali e caratteristici ed immessi in elaboratore tramite un terminale che normalmente è posto all'interno dei locali dell'ufficio stesso ⁽³⁾. Una volta immesse tutte le variazioni, il « software » applicativo specializzato produce i documenti contabili richiesti e immagazzina le informazioni risultanti, le quali, da questo momento, sono usate come archivio consultabile di dati. Effettuato il processo elaborativo automatico, all'ufficio spetta ancora un'altra delicata fase costituita dal controllo dei risultati emessi dal calcolatore. Tali controlli, a seconda dei documenti, sono effettuati a campione o per quadratura oppure vengono effettuati ambedue i tipi di controllo. I risultati così controllati possono uscire dall'ufficio per procedere nel loro iter informativo.

I documenti di tipo *b* vengono trattati manualmente, esattamente come si faceva per tutto il processo quando non si usavano i calcolatori. L'ufficio svolge questa attività completamente al suo interno, dal momento in cui il documento generatore fa il suo ingresso fin quando non escono i risultati finali. Questo tipo di attività che viene svolto senza aiuto da parte dell'elaboratore è spesso fonte di contrasto fra amministrativi ed informatici, in quanto i primi tendono a far meccanizzare questi flussi per non avere più questa attività anomala rispetto al resto, mentre i secondi tendono a non automatizzare i flussi quando rappresentano eccezioni riconducibili all'interno di procedure automatizzate con uno sforzo sproporzionato rispetto alle economie ottenibili.

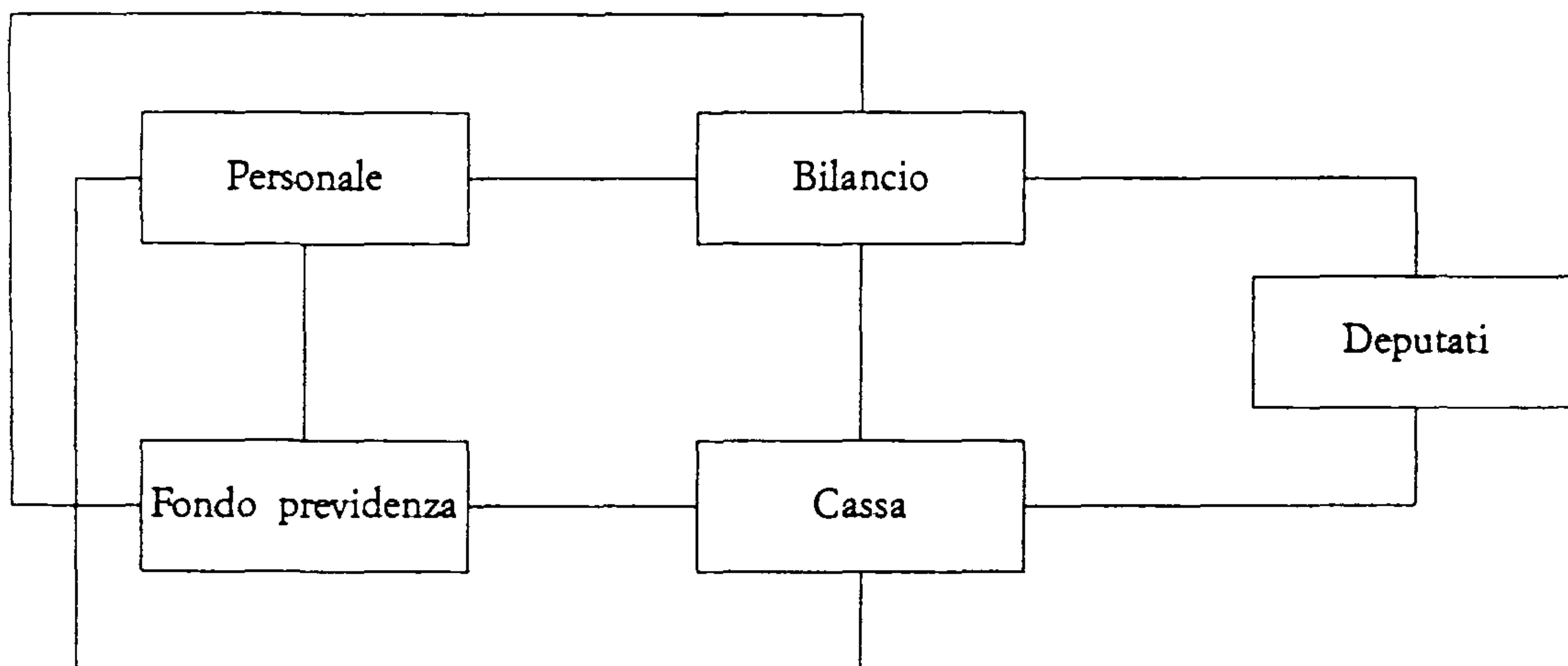
L'ultimo tipo di documenti (di tipo *c*) rappresenta le informazioni di tipo generale che contengono le disposizioni che possono ingenerare dei cambiamenti del processo amministrativo. In questo caso l'ufficio deve analizzare l'informazione in modo da stabilire se essa incide sul processo automatizzato o meno e in che misura. Nel caso in cui si debba incidere sui programmi, è necessario mettere tempestivamente in moto gli informatici affinché procedano ad apportare le modifiche al sistema

informativo in tempo utile rispetto alle scadenze imposte. Per poter svolgere questa attività l'ufficio amministrativo deve ovviamente avere conoscenze informatiche sue proprie. Deve conoscere i metodi con cui vengono elaborati i processi, deve sapere i limiti delle procedure meccanizzate e soprattutto le loro possibilità.

2.2 Nel Servizio

Il processo amministrativo però non può essere visto soltanto come svolto all'interno di un singolo ufficio in quanto sarebbe una visione del tutto riduttiva. L'ufficio va riguardato come la cellula di un organismo che svolge la sua funzione, anche molto importante, ma che per sopravvivere ha bisogno di scambi con le altre cellule. Ogni ufficio, durante e dopo lo svolgimento del suo processo, instaura tutta una serie di flussi di informazioni che in partenza da uno diventano l'input di un altro e viceversa. Le interrelazioni fra di loro son molteplici come si può vedere dal grafico.

Figura 1



Il processo amministrativo della Tesoreria non è quindi la semplice somma dei processi dei singoli uffici, ma è questo più tutto il complesso delle interconnessioni informative.

3. LA MECCANIZZAZIONE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

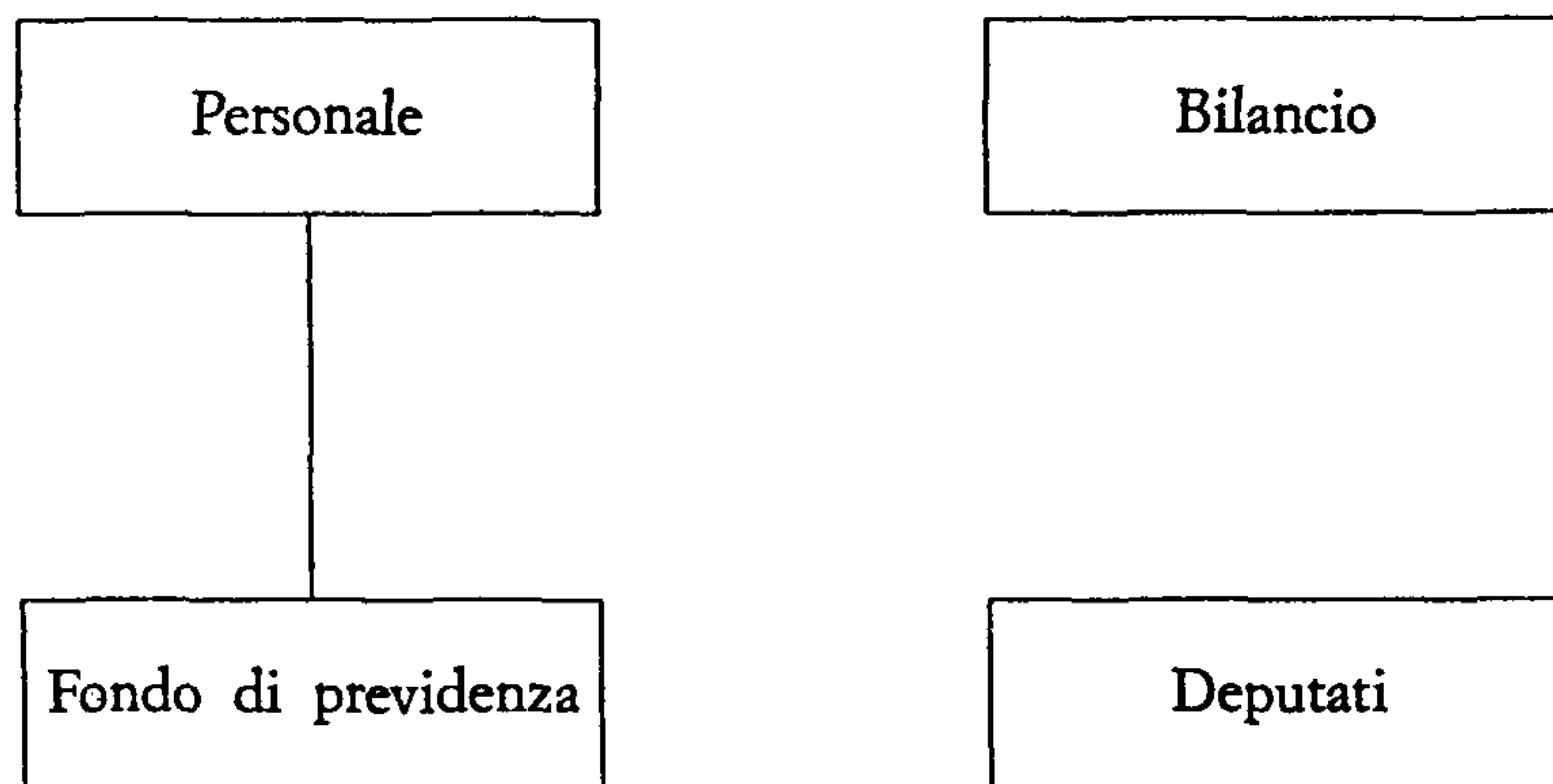
3.1 Come è stato realizzato

Il processo amministrativo all'inizio della meccanizzazione fu considerato in prima approssimazione, come se fosse semplicemente la somma dei processi di ogni singolo ufficio, anzi fu fatta un'ulteriore approssimazione che fu quella di automatizzare il lavoro solo di alcuni di loro, ritenuti i più bisognosi di ausilio meccanografico.

Si procedette pertanto in primo luogo alla realizzazione dei Sistemi informativi per la gestione delle indennità parlamentari e degli assegni vitalizi degli ex-Deputati (Area dei Deputati). Successivamente furono realizzati i Sistemi informativi per la gestione degli stipendi del Personale, delle pensioni degli ex-dipendenti e dei compensi al Personale estraneo (Area del Personale). Fu approntato inoltre il Sistema informativo del Bilancio.

Tutta questa fase fu messa a punto nella seconda metà degli anni settanta. La gestione di Cassa non fu informatizzata. L'Area dei Deputati e quella del Personale furono automatizzate tramite l'elaboratore centrale della Camera da due gruppi di lavoro distinti ognuno composto da un Consigliere Tecnico e da due o tre programmatori. L'Area del Bilancio subì una sorte diversa in quanto fu meccanizzata da una « software house » utilizzando un elaboratore della ditta « Borroughs » il quale fu dislocato direttamente nei locali della Tesoreria. Il modello di automazione dell'intero processo amministrativo risultò essere il seguente.

Figura 2



Come possiamo notare il modello realizzato è differente dalla realtà del processo amministrativo visto nel capitolo precedente, infatti ne è soltanto una approssimazione. In un primo momento infatti l'attenzione fu accentrata a rendere più aderenti alla realtà i modelli automatici dei processi interni dei singoli uffici. Anche nella seconda fase di meccanizzazione il modello utilizzato non era diverso dal precedente in quanto dovevano essere migliorati quelli dei singoli uffici ed inoltre si dovevano adeguare le procedure alle nuove realtà « hardware » e « software ».

3.2 Come deve essere realizzato

L'obiettivo è quello di ottenere un sistema completamente integrato, il che vuol dire sviluppare un modello meccanografico del tutto simile al processo amministrativo che compare a fig. 1. Spesso è stato domandato perché fin dall'inizio non si è pensato ad una automazione completa ed integrata. I fattori che hanno condizionato le scelte ed indirizzato verso una meccanizzazione ad aree sono molteplici.

Non esistevano i mezzi tecnici per poter realizzare un processo completamente integrato.

I prodotti « software » a disposizione per lo sviluppo delle procedure amministrative erano abbastanza primitivi (⁴).

Le risorse di analisi e programmazione erano così modeste che pensare ad una automazione complessiva ed integrata poteva apparire solo come utopia. Non per nulla l'automazione del bilancio fu affidata ad una « software house ».

L'informatizzazione era vista dal personale amministrativo come un « ausilio » esterno al loro lavoro, il tutto era considerato alla stessa stregua o poco di più di una macchina calcolatrice.

I tempi non erano maturi non solo per proporre una soluzione completamente integrata, ma addirittura per pensarla.

Solo da poco sono state rimosse o si stanno rimuovendo le cause oggettive che erano di ostacolo. Ora esistono infatti mezzi « hardware » e « software » di base adeguati, si è inoltre provveduto a potenziare le risorse di analisi con le assunzioni di consiglieri tecnici nel marzo 1988 e si sta provvedendo al potenziamento delle risorse

di programmazione con il concorso per programmatori in corso di svolgimento.

Si stanno anche rimuovendo le cause soggettive in quanto ormai da parte degli amministrativi l'automazione non viene più riguardata come un ausilio esterno, ma come parte integrante del loro lavoro. Nella rimozione degli impedimenti di tipo soggettivo ha contribuito e contribuisce grandemente l'evoluzione da procedure di tipo « batch » a quelle di tipo « on-line » le quali esigono un coinvolgimento maggiore degli utenti del sistema informativo, facendo leva su una continua interazione fra l'atto amministrativo e l'atto meccanizzato.

Da un punto di vista intellettuale, una volta rimossi gli impedimenti oggettivi e soggettivi, il passaggio alla terza definitiva fase non pone nessun problema irrisolvibile, basta infatti rendere il modello esposto in figura 2 simile al modello esposto in figura 1. Si dovrà pertanto sviluppare del « software » applicativo per:

- a) le esigenze della Cassa;
- b) gli eventuali ampliamenti del processo amministrativo in generale (es. fondo per l'assistenza sanitaria integrativa);
- c) gli ampliamenti del processo amministrativo all'interno di ogni singola area;
- d) la gestione delle interconnessioni fra le aree (instradamento automatico delle informazioni da un ufficio all'altro).

Infine si dovrà sviluppare il « personal computing » come mezzo ausiliario dei grandi processi meccanizzati.

Appare evidente che per passare alla terza fase di meccanizzazione non è necessario, come si può erroneamente pensare, ricominciare da capo, come è successo per passare dalla prima alla seconda fase, ma bisogna semplicemente sviluppare quello che già esiste. Il passaggio alla fase di progetto integrato non è altro che una evoluzione dell'automazione e non una sua rivoluzione.

3.3 Le dimensioni del problema

Per rendersi conto delle dimensioni di cui si tratta la cosa migliore da fare è quella di valutarlo con un esame misurabile. Per i progetti dell'Area del Personale vengono usati, per espletare tutti i processi necessari a partire dal primo gennaio al 31 dicembre, oltre mille pro-

grammi; per l'Area Deputati vengono utilizzati oltre 500 programmi mentre per l'Area del Bilancio ne vengono usati oltre 300. Allo stato attuale pertanto sono in esercizio circa 2000 programmi, per poter passare alla terza fase di meccanizzazione si valuta che occorrerà svilupparne almeno altri 300 o 400.

Da un punto di vista economico si può valutare che un programma valga di media come minimo due milioni di lire, il che significa che la meccanizzazione della Tesoreria ha un valore che si aggira intorno ai quattro/cinque miliardi. Probabilmente il tutto acquistato sul mercato costerebbe anche di più. Basti pensare che nel 1982 per un progetto meccanizzato, che allora avrebbe coperto circa il 70% delle necessità relative alla *sola* liquidazione degli stipendi del personale in servizio fu avanzata una richiesta di oltre 500 milioni. Fatte le debite proporzioni e applicati i coefficienti di inflazione la cifra di quattro/cinque miliardi è molto verosimile come valore di mercato.

4. I COMPITI DEL SERVIZIO INFORMATICA

Per gestire l'automazione integrata di un Servizio amministrativo come la Tesoreria, il Servizio informatica deve svolgere dei compiti che possiamo raggruppare in due grandi filoni: l'attività di manutenzione dei progetti in esercizio e l'attività di sviluppo di nuovi progetti e di ampliamento di quelli esistenti. Attraverso l'esame dei compiti si potrà arrivare a comprendere la qualità e la quantità dei problemi, ed anche la struttura organizzativa necessaria allo svolgimento dei compiti medesimi.

4.1 *La manutenzione dei progetti*

Questo tipo di attività è preposto a garantire il funzionamento dei progetti ed a trasformare i modelli meccanografici in conseguenza dei cambiamenti del processo amministrativo. Questo tipo di attività è quella che differenzia i progetti amministrativi da quelli di documentazione. La manutenzione si suddivide in tre sottotipi di attività:

- attività di presidio;
- attività di manutenzione ordinaria.
- attività di manutenzione straordinaria.

L'attività di presidio è assolutamente sconosciuta nei progetti di documentazione, mentre per quanto riguarda il secondo e il terzo sottotipo possono venire innescati da tre fonti di tipo diverso:

- normative di legge;
- delibere della Presidenza della Camera;
- nuove esigenze dell'utenza.

Nei progetti di documentazione l'unica fonte di modifica è rappresentata di norma solo dall'utenza. Da tutto ciò si deduce che il consumo di risorse, a parità di ogni altra condizione, è notevolmente più alto per progetti di amministrazione che per quelli di documentazione.

4.1.1 *L'attività di presidio*

La Tesoreria effettua ogni mese delle operazioni contabili di massa, per la liquidazione di stipendi, pensioni, indennità, compensi, ecc. e continue operazioni giornaliere contabili di bilancio (emissione di mandati di pagamento, reversali ecc.).

Per ogni operazione contabile di massa si segue uno schema di svolgimento dei lavori che, a date diverse, è sempre il medesimo ⁽⁵⁾:

- a) immissione via terminale delle variazioni via via che arrivano in Tesoreria;
- b) controllo delle variazioni immesse;
- c) calcolo e liquidazione dei compensi con emissione dei cedolini, riepiloghi, accreditamenti ecc.;
- d) operazioni di controllo dei documenti finali della liquidazione;
- e) operazioni di contabilizzazione in contabilità generale e operazioni di cassa;
- f) messa a disposizione dei compensi ai singoli interessati.

Durante le fasi *a* e *c* vengono attivati, a seconda di che cosa si stia liquidando, dai 300 ai 600 programmi ed è necessario che tutto funzioni regolarmente. Il momento di maggiore criticità è quello del calcolo e della liquidazione in quanto sono operazioni da svolgersi al massimo in 72 ore. È pertanto necessario che venga svolta un'attività

di presidio e deve essere specialmente garantita la presenza di programmatori e di analisti esperti, i quali, in caso di malfunzionamento dei programmi, possano prendere decisioni rapide di intervento per evitare ritardi nei pagamenti.

Ogni anno vengono effettuate in totale 102 emissioni obbligatorie di documenti contabili di massa così ripartiti:

- 20 emissioni per i dipendenti;
- 18 emissioni per gli ex-dipendenti;
- 17 emissioni per il personale estraneo;
- 14 emissioni per i deputati in carica;
- 14 emissioni per gli ex-deputati;
- 19 emissioni per i segretari dei membri di presidenza.

A tutto ciò va aggiunta l'attività da svolgere nell'area del bilancio che ogni due giorni lavorativi deve smaltire i risultati di un'emissione obbligatoria cui va sommata la normale attività giornaliera. È più che evidente che anche in quest'area il presidio è di notevole importanza.

4.1.2 *L'attività di manutenzione ordinaria*

La manutenzione ordinaria dei progetti di automazione consiste in interventi di correzione dei programmi. Gli interventi possono scaturire da due cause, o viene scoperto un malfunzionamento di programmi, oppure è cambiato qualcosa nel processo amministrativo per cui viene modificato qualche programma (o ne vengono aggiunti di nuovi) per poter soddisfare le nuove esigenze. Tale attività viene classificata come manutenzione ordinaria in quanto nei due casi gli interventi che si debbono effettuare non incidono sui principi originari del progetto. È un po' come cambiare la carta alle pareti di una stanza o riverniciare una finestra.

Questo tipo di attività spesso viene confusa con l'attività di presidio, perché nella maggior parte dei casi è originata da osservazioni fatte durante quest'ultima attività o perché quando si effettuano modifiche la fase di « test » dei programmi viene svolta proprio mentre si sta svolgendo l'attività di presidio. Per comprendere appieno l'importanza del-

la manutenzione ordinaria basti pensare che per gli stipendi del personale dal gennaio 1984 ad oggi non c'è stata una sola liquidazione durante la quale non sia stato fatto almeno un intervento di manutenzione.

4.1.3 *L'attività di manutenzione straordinaria*

Accanto alle attività di presidio e di manutenzione ordinaria dei progetti esiste un'altra attività altrettanto importante per la gestione meccanizzata, si tratta dell'aggiornamento dei progetti in funzione di cambiamenti sostanziali del processo amministrativo (detta manutenzione straordinaria). Anche la manutenzione ordinaria alcune volte è un adeguamento del progetto meccanizzato al cambiamento del processo amministrativo, ma la rilevanza in quest'ultimo caso è minima. Per l'aggiornamento invece la rilevanza è massima e normalmente il consumo di risorse di analisi e programmazione è molto elevato. Altra caratteristica dell'attività di cui trattasi è quella di incidere sui principi originari del progetto e per questo ha bisogno di attenta analisi delle problematiche sia per i suoi risvolti diretti sia per quelli indiretti (impatto con la restante parte del progetto). In ultimo, l'aggiornamento ha una propria peculiarità che è data dal fatto che non è assolutamente programmabile a priori. Il processo amministrativo infatti non si modifica in maniera continua e prevedibile, ma si modifica con andamento a dente di sega, quando viene presa una decisione (da una qualunque delle fonti citate in precedenza) esso non è più uguale a quello del giorno precedente. Normalmente quando gli organi decisionali prendono qualche tipo di provvedimento ne indicano anche la data di attuazione. Ne discende che o il modello meccanizzato viene adeguato in tempo utile oppure non è più in grado di servire il processo amministrativo così come risulta dopo le decisioni di modifica, da qui il consumo repentino di risorse.

4.2 *Lo sviluppo dei progetti*

Questa attività si divide normalmente in tre sottotipi:

- analisi e implementazione di nuovi progetti;
- estensione dei progetti esistenti;
- rifacimento dei progetti in via di obsolescenza.

È l'attività che produce il maggior consumo di risorse di analisi, ma è anche quella che è programmabile in maniera migliore (ammesso di avere a disposizione risorse sufficienti).

4.2.1 *Analisi e implementazione di nuovi progetti*

Questo sottotipo di attività consta di tre parti distinte temporalmente, la prima parte esclusivamente di analisi amministrativa delle problematiche da meccanizzare che viene fatta in collaborazione fra analisti del Servizio informatica e il personale degli uffici utenti. Essa, a seconda delle dimensioni del problema, può durare da pochi giorni a molti mesi. La seconda parte consta nella progettazione del modello meccanografico ed è svolta esclusivamente dagli analisti-progettisti del Servizio informatica. L'ultima parte consiste nella scrittura e test dei programmi effettuata dai programmatori i quali riferiscono ai progettisti del modello meccanografico. La decisione di meccanizzare i processi amministrativi viene normalmente presa dagli uffici utenti, sentita la disponibilità del Servizio informatica.

4.2.2 *Estensione dei progetti*

Anche questa attività scaturisce da un'unica fonte che è rappresentata dagli uffici utenti. Consiste in pratica nell'automazione di sacche del processo amministrativo che non erano state meccanizzate in prima battuta o perché non era conveniente farlo o perché al momento l'esigenza non esisteva. Questo tipo di attività viene svolto esattamente come la precedente, dalla quale differisce solo da un punto di vista che direi squisitamente filosofico.

4.2.3 *Il rifacimento dei progetti*

Al momento della decisione di automatizzare un processo esso viene studiato così come si presenta in quel momento e, in base al modello che ne risulta, viene reso automatico, secondo le tecniche esistenti in quel momento le quali sono in funzione delle conoscenze fino ad allora acquisite in campo « hardware » e « software ».

Nel corso del tempo il processo amministrativo tende a modificarsi per effetto delle cause già citate. In funzione di ciò vengono effettuati

degli interventi di manutenzione, i quali non sono altro che modifiche a programmi e alle procedure per riallinearli al processo amministrativo che si è modificato. È evidente che i continui interventi in qualche modo degradano il modello meccanizzato il quale a poco a poco perderà la sua aderenza alla realtà. Per capire il concetto basta pensare alle modifiche che devono essere apportate ad un vestito fatto su misura in quanto ci si è ingrassati, il vestito sicuramente non starà mai a pennello come all'inizio. Se poi seguiamo ad ingrassarci e a dimagrire questo continuo aggiustare il vestito porterà prima o poi alla decisione di farsene uno nuovo. Normalmente si arriva a questa decisione quando gli interventi di aggiornamento diventano troppo onerosi. C'è da aggiungere che non solo i continui mutamenti dei processi amministrativi sono la causa dell'obsolescenza dei progetti, ma anche i cambiamenti tecnici che si verificano a livello di « hardware » e di « software ». Per tornare all'esempio del vestito, oltre alle cause citate, anche il cambiamento della moda incide nella decisione di acquistare un nuovo vestito.

Questo tipo di attività è agevolmente programmabile nel caso si abbia coscienza del problema e si abbiano risorse adeguate. La decisione di procedere al rifacimento dei progetti è tutta a carico del Servizio informatica e spesso non è agevole coinvolgere gli uffici utenti e convincerli dell'utilità della cosa.

4.3 *La struttura organizzativa necessaria*

Finora l'automazione della Tesoreria, come si è già detto, è stata condotta per aree di intervento (personale, parlamentari, bilancio). Questo approccio organizzativo ha permesso di rendere automatici i grandi processi (pagamento stipendi, indennità parlamentari, pensioni e impostazione del bilancio) in modo autonomo l'uno dall'altro ed in parallelo temporale. Il processo amministrativo è però un fatto unico e non può essere considerato all'infinito in maniera divisa. C'è infatti ora la necessità di riguardarlo anche dal punto di vista della meccanizzazione come un fatto unico e di conseguenza va riformato il modulo organizzativo.

L'automazione della Tesoreria si deve muovere su cinque direttrici:

- manutenzione dei sistemi informativi già funzionanti;
- completamento dell'automazione delle aree tradizionali;

— sviluppo delle interconnessioni fra i sistemi informativi con l'obiettivo di considerarli un tutto unico esattamente come il processo amministrativo;

— automazione dei processi che ancora non sono stati oggetto di informatizzazione;

— sviluppo dell'*office automation* sia sotto l'aspetto autonomo sia come complemento dell'automazione del *mainframe*.

Come si può notare è impossibile ormai continuare a procedere con moduli organizzativi autonomi data l'elevata interconnessione delle problematiche.

È abbastanza semplice a questo punto immaginare un'organizzazione che potrà essere così costituita:

— un Consigliere tecnico con funzioni di coordinamento dell'intera struttura che riferisce al Capo servizio su tutte le problematiche relative allo sviluppo e alla manutenzione del software applicativo della Tesoreria;

— tre Consiglieri tecnici, uno per area funzionale (personale, deputati, contabilità di bilancio), a cui sono affidati compiti di:

- a) analisi e sviluppo di nuovi progetti di meccanizzazione;
- b) analisi del rifacimento dei progetti;
- c) supervisione della manutenzione ordinaria e straordinaria dei progetti in esercizio e dell'attività di presidio.

Per tali compiti rispondono funzionalmente al coordinatore.

— tre programmatori esperti, uno per area funzionale, cui sono affidati i seguenti compiti:

- a) coordinamento dell'attività di presidio;
- b) manutenzione ordinaria e straordinaria dei progetti in esercizio;
- c) controllo degli standard di programmazione;
- d) valutazione dei tempi di realizzazione dei programmi.

Per tali compiti riferiscono ai Consiglieri tecnici di area.

— un gruppo di programmatori cui sono assegnati i compiti tipici di sviluppo, rifacimento e modifica dei programmi e di predisposizione della loro documentazione secondo gli standard previsti.

Tale struttura organizzativa può permettere di:

— sviluppare i sistemi meccanizzati secondo un'unica visione organica di tutto il processo amministrativo;

— individuare e risolvere in modo ottimale i collegamenti tra le procedure automatizzate;

— gestire in maniera più razionale le risorse a disposizione. Ciò consentirà fra l'altro di unificare le attività di manutenzione e di presidio in prossimità di operazioni contabili, di eliminare duplicati di prodotti software riguardanti procedure comuni, di affrontare le situazioni di emergenza con risorse adeguate;

— gestire in modo unitario sia le necessità di meccanizzazione che le loro priorità di realizzazione;

— eliminare (secondo le indicazioni ricevute dal Collegio dei deputati Questori) per quanto possibile l'intervento di « software house » per lo sviluppo dei programmi;

— preparare per il futuro tecnici specializzati in aspetti amministrativi.

5. I COMPITI DELLA TESORERIA

Se da una parte il Servizio informatica deve gestire la meccanizzazione di un sistema completamente integrato, dall'altra la Tesoreria ha il compito di usare al meglio il sistema stesso. L'usare al meglio ha un significato non generico: se mi si consente un accostamento automobilistico, un'auto di formula uno ha necessità di piloti adeguati non certo di guidatori domenicali. I dipendenti della Tesoreria hanno tutte le caratteristiche per diventare degli ottimi piloti di formula uno, ma le potenzialità debbono essere sviluppate attraverso un adeguato sviluppo delle conoscenze informatiche e un altrettanto valido contributo organizzativo per rendere il più facile possibile la collaborazione tra Tesoreria e Servizio informatica in funzione del migliore uso del prodotto.

5.1 *Sviluppo delle conoscenze informatiche e sue conseguenze*

L'uso di un sistema automatizzato integrato, comportando la quasi totale scomparsa di procedure manuali di trattamento delle informa-

zioni, determina una trasformazione del modo di essere e di lavorare dell'impiegato di tesoreria (6).

Dalla fase 3 di meccanizzazione non ci si può attendere ancora aumenti di produttività dei ragionieri a parte incrementi del tutto marginali. Da questa fase ci si aspetta più che altro una maggiore razionalità del trattamento dei dati e delle informazioni. Tutto questo può essere sostenuto solo attraverso maggiori sofisticazioni del prodotto informatico che lo renderà necessariamente più difficile da padroneggiare. A causa di ciò il ragioniere dovrà evolversi nel senso di mettersi in condizione di controllare il processo amministrativo svolto attraverso mezzi automatici.

Due sono i filoni attraverso i quali è possibile che questo processo avvenga:

- le conoscenze di base;
- il personal computing.

5.1.1 *Le conoscenze di base*

Quando si parla di conoscenze di base, non si intende dire che gli uffici della Tesoreria ed in particolare i ragionieri debbano diventare esperti in informatica, perché questo non è richiesto, perlomeno allo stato attuale delle cose, ma debbono conoscere in che modo il modello meccanografico risolve il processo amministrativo e non solo questo. Se ripensiamo un attimo al modello esposto in figura 1 ci accorgiamo che una variazione entrata in calcolatore da un qualunque ufficio, provoca delle conseguenze contabili quasi istantanee in varie stazioni (uffici) del processo. È comprensibile pertanto che gli addetti non possono e non debbono limitarsi a conoscere il lato del processo amministrativo che li interessa o a cui sono preposti, ma debbono conoscere anche le implicazioni che ogni loro atto comporta in altre stazioni del processo di stretta competenza di altri addetti. Da qui la necessità che ognuno conosca a fondo il lavoro degli altri, in modo da avere una visione completa di tutto il sistema. Una maggiore conoscenza del lavoro amministrativo da parte di tutti gli addetti eviterà esasperate specializzazioni che a lungo termine possono solo essere nocive. A fronte di una conoscenza globale del processo amministrativo il ragioniere deve avere la conoscenza di come, momento per momento, il modello meccanografico risolve i nodi del processo. Pro-

fittando appunto di una automazione integrata si può elevare il grado di conoscenza di ogni addetto arrivando ad una genericità così elevata da annullare la specializzazione esasperata.

Questo approccio potrebbe ovviare al problema, lucidamente descritto da Francesco Alberoni in un articolo del Corriere della Sera di qualche mese fa, circa la noiosità del lavoro. Egli afferma che, a parte la fase iniziale, più a lungo si rimane a svolgere un determinato tipo di lavoro, più aumenta la noia e più diminuisce l'efficienza e l'efficacia.

5.1.2 *Il personal computing*

Accoppiato alle conoscenze di base c'è un altro aspetto che, in un Servizio che tende alla completa automazione, va affrontato nel suo giusto peso ed è lo sviluppo dell'uso del personal computer. L'uso di queste attrezzature risolve di colpo tre tipi di attività degli uffici: l'attività di tipo segretariale e documentale degli uffici, l'attività conseguente al trattamento dei documenti di tipo b⁽⁷⁾ e l'attività di riferimento al *management*. È impossibile, anche se molti lo pensano, demandare tutto il trattamento automatico delle informazioni al Servizio informatica perché le risorse non sarebbero mai sufficienti. Un processo contabile automatizzato tramite un elaboratore di medio-grandi dimensioni può essere paragonato al servizio effettuato dalle Ferrovie riguardo alle necessità di spostamento di una popolazione. Le Ferrovie mettono a disposizione le linee ferroviarie e i treni, il Servizio informatica mette a disposizione elaboratore e procedure. Così come le Ferrovie non possono pensare di risolvere tutti i problemi di spostamento della popolazione, così non si può pensare che il Servizio informatica possa risolvere tutti i problemi di automazione. Per tipi di spostamenti non regolari, non ripetitivi e personali si usa l'automobile. Allo stesso modo per richieste personali, estemporanee, poco procedurali è necessario usare il *personal computing*. Per utilizzare l'automobile siamo passati tutti quanti attraverso un esame di guida. Per usare il personal computer è necessario imparare ad utilizzarlo.

Questo è un passaggio obbligato nella via dell'automazione integrale altrimenti i dipendenti del Servizio informatica saranno costretti a fare da autisti a tutti quanti. Immaginiamo che cosa succederebbe

se tutti invece di usare la propria automobile si mettessero in coda ad aspettare il taxi. Sarebbero sicuramente tutti scontenti (è quello che sta succedendo). Ritornando alla Tesoreria è pertanto necessario predisporre un piano (non generico, né quinquennale alla sovietica) di istruzione del Personale in questa materia, cercando di vincere qualunque resistenza e di fare in modo che non avvengano rigetti.

5.2 Le nuove funzioni

L'adozione di un sistema meccanizzato integrato comporta, come abbiamo visto, un necessario sviluppo della conoscenza informatica, la quale porterà ad una genericità di così alto livello da sopprimere la specializzazione anche perché i lavori di routine saranno completamente rimpiazzati da procedure meccanizzate o da personal computing. Un approccio di questo tipo modificherà profondamente le procedure interne della Tesoreria e i rapporti con il Servizio informatica e dovranno essere svolte delle nuove funzioni. Vediamole:

a) predisposizione di un piano permanente di istruzione e controllo della sua osservanza;

b) analisi delle necessità di meccanizzazione delle singole problematiche e scelta del mezzo di realizzazione;

c) revisione delle procedure amministrative, tenendo conto dell'incidenza che su di esse ha avuto e avrà l'automazione;

d) coordinamento e attribuzione della priorità di realizzazione delle richieste di meccanizzazione da parte degli uffici verso il Servizio informatica;

e) analisi amministrativa delle procedure da meccanizzare in collaborazione con la struttura amministrativa della Tesoreria e con la struttura tecnica del Servizio informatica;

f) controllo della gestione del processo amministrativo sviluppato dagli elaboratori sia dipartimentali che centrali.

Come si può notare le funzioni non sono di tipo gerarchico nei confronti della struttura amministrativa, ma sono solo funzioni di « staff » all'interno della Tesoreria e di consulenza nei riguardi del rapporto tra i due servizi.

Questa funzione deve essere posta organizzativamente in una posizione completamente svincolata dalla linea gerarchica e senza alcun tipo di responsabilità amministrativa. Essa ha responsabilità di staff nei riguardi degli uffici e risponde gerarchicamente solo al Tesoriere. Come è comprensibile questa funzione può essere ricoperta da personale che abbia una solida preparazione di base amministrativa e profonde conoscenze informatiche.

6. CONCLUSIONI

L'evoluzione della meccanizzazione in Tesoreria porta necessariamente alla costruzione di un progetto completamente integrato dell'intero processo amministrativo espresso da questo Servizio, il quale deve essere realizzato parte su un elaboratore dipartimentale, parte sull'elaboratore centrale, parte attraverso il personal computing, il tutto unificato logicamente.

Il Servizio informatica non può più gestire questo settore in maniera artigianale, ma ha la necessità di istituire una struttura organizzativa dedicata allo sviluppo e alla manutenzione dei prodotti informatici. Di contro anche la Tesoreria non è esente da necessità organizzative in quanto utilizzatore di questi strumenti tecnologici. In questo Servizio infatti prendono evidenza delle nuove funzioni di consulenza e di staff nei rapporti con il Servizio informatica e al suo stesso interno.

Si è inoltre evidenziata la necessità di elevare il tasso di conoscenza informatica degli uffici della Tesoreria in funzione della migliore comprensione dei modelli meccanografici applicati al processo amministrativo e specialmente affinché sviluppino un personal computing autonomo, ove oggi debbono per forza di cose rivolgersi al personale del Servizio informatica. La realizzazione del sistema informativo integrato e lo sviluppo delle conoscenze imporrà sicuramente, nel medio e lungo periodo, delle modifiche organizzative all'intera Tesoreria.

Il collegio dei Deputati Questori nella riunione del 30 novembre 1988 ha approvato la relazione dell'Unità Operativa interservizi Tesoreria Servizio informatica in cui, fra l'altro, vengono proposti i modelli organizzativi che abbiamo illustrato.

L'importanza del lavoro svolto dall'Unità Operativa, a mio parere, discende, non tanto dal disegno dei modelli organizzativi proposti,

ma dal fatto che viene indicato un metodo per affrontare i problemi che scaturiscono dall'utilizzo di moderne tecnologie. Il Collegio ha valutato il lavoro svolto dall'Unità Operativa anche in relazione all'obiettivo di una completa interrelazione di tutti i sistemi informativi della Camera. Oggi si parla infatti di sistema integrato per la Tesoreria, domani si dovrà parlare di sistemi informativi integrati per altri Servizi ed infine di un sistema informativo per tutto il processo amministrativo della Camera. Il metodo in estrema sintesi ci dice che ogni volta che dovremo utilizzare degli strumenti tecnologici più raffinati, bisognerà rivedere i modelli organizzati tanto delle strutture che gestiscono gli strumenti quanto di quelle che li utilizzano sia in funzione degli obiettivi da perseguire a livello particolare ed a livello generale sia infine delle capacità umane a disposizione.

Note

(1) Al convegno hanno partecipato 250 fra scienziati, politici e manager di aziende e della pubblica amministrazione. Fra questi il Vicepresidente del Consiglio On. Gianni De Michelis, il Ministro Antonio Ruberti, Antonio Zoppi Direttore Generale S.I.P., Thomas Sheridan della NASA, Luis E. Davis della Università di California ecc.

(2) In verità esistono altri tipi di documenti attinenti al funzionamento della struttura ed altri ancora relativi a problematiche di segreteria.

(3) Al posto di un terminale collegato con il Servizio informatica potrebbe essere direttamente installato un elaboratore all'interno dei locali dell'ufficio, ma la situazione non cambierebbe.

(4) Solo negli ultimi tempi si è cominciato ad usare prodotti adeguati, ancora adesso buona parte delle procedure sono quelle sviluppate in « assembler ».

(5) A date diverse in quanto le pensioni degli ex-dipendenti vengono pagate il 12 di ogni mese, le indennità parlamentari il 20, gli stipendi, i compensi al personale estraneo e ai segretari dei membri di presidenza il 27, gli assegni vitalizi agli ex-deputati il 30. Infine ci sono le operazioni contabili annuali (conguagli ecc.) e semestrali.

(6) Negli ultimi dieci anni a fronte di un ingrandimento del lavoro amministrativo a carico della Tesoreria stimabile in tre o quattro volte, vuoi per aumento del personale, vuoi per allargamento delle competenze della Tesoreria, vuoi per complicazione del processo amministrativo, il numero dei ragionieri è rimasto stazionario (15 ragionieri nel 1978, 15 ragionieri nel 1988).

(7) Cfr. pag. 3.

Bibliografia

MINTZBERG HENRY, « Come scegliere il miglior modello organizzativo », *Harvard Espansione*, n. 13, dicembre 1981.

CODA VITTORIO, « La teoria degli stadi di sviluppo delle organizzazioni », *Progettazione delle strutture organizzative*, Cap. 6, Franco Angeli Editore.

BRACCHI G.-MOTTA G., « Architettura dei sistemi informativi nelle imprese », *Management e Informatica*, n. 6, giugno 1985.

KANTER J., « Come concretamente definire un sistema informativo direzionale », *Management e Informatica*, n. 9, settembre 1985.

WATERMAN R.-PETERS T.-PHILIPS J., « Il modello 7S », *Organizzare con successo*, Edizioni Sole 24 ore.

LINDHOLM E., « The view from the top », *Information Center*, febbraio 1988.

WISEMAN C., « Strategy and computer », *Dow Jones-Irwin*.

ALAVI G., « What Corporate Management needs to know about microcomputer », *Database Newsletter*, vol. 13, n. 1, gennaio 1985.

Sessione luglio 1989

Enrico Paradiso

Caratteristiche e possibilità del nuovo impianto di votazione elettronica dell'Aula di Montecitorio

I. Introduzione; II. Cenni sul vecchio impianto di voto: 1 - Architettura e caratteristiche di funzionamento; 2 - Tecnologia e limiti; III. Il nuovo impianto per la votazione elettronica: 1 - Requisiti funzionali e caratteristiche costruttive; 2 - Composizione e funzionamento del sistema; 3 - Gestione informatica del processo di voto; 4 - Votazioni del Parlamento in seduta comune e « contestuali »; IV. Banca dati votazioni su Elaboratore centrale: 1 - Alimentazione banca dati su Elaboratore centrale; V. Tabelloni luminosi: 1 - Nuovi tabelloni « Sinottici » e « Risultati »; VI. Conclusioni.

I. INTRODUZIONE

La Camera dei deputati si è dotata sin dal 1970 di un sistema elettronico di votazione.

L'impianto, nato con l'unica esigenza di rendere « immediate » le operazioni di voto, fu reso operativo nel 1973.

Ha funzionato, per circa quindici anni, rispondendo pienamente alle finalità di progetto.

Agli inizi degli anni ottanta ha palesato le sue prime rughe: malfunzionamenti per usura dei componenti e « surriscaldamenti » da stress, nell'utilizzo prolungato.

Sebbene un controllo settimanale ed una costante opera di manutenzione abbiano continuato ad assicurarne la funzionalità, la frequenza dei guasti è continuata a crescere con il trascorrere degli anni.

Nel 1985 il Servizio per la documentazione automatica, ora Servizio informatica, venne incaricato di diagnosticare lo stato di salute dell'impianto e di suggerire le opportune soluzioni.

Poiché la vecchiaia è una malattia incurabile anche per le macchine, apparve evidente ai tecnici del Servizio, che la soluzione non poteva consistere in un « trapianto » di componenti hardware.

La concezione dell'impianto andava rivista alla luce non soltanto della evoluzione tecnologica del materiale informatico ma anche delle « nuove » esigenze che l'impianto era chiamato a soddisfare.

Alla fine del 1986 l'Ufficio di Presidenza, rilevata la necessità di procedere al rinnovamento totale dell'impianto, dava mandato al Collegio dei deputati Questori di nominare un Comitato tecnico al fine di addivenire ad una soluzione del più avanzato ed elevato livello tecnologico.

Sulla base delle indicazioni fornite dal comitato tecnico (composto da esperti esterni e tecnici della Amministrazione), la realizzazione del nuovo impianto venne affidata alla società Olivetti con contratto sottoscritto il 7 novembre 1986.

La consegna del nuovo impianto « pronto per l'uso » ha avuto luogo l'11 dicembre 1987, alla presenza del Segretario generale e dell'apposita unità operativa preposta alla vigilanza dell'andamento dei lavori secondo le norme contrattuali previste.

Il 19 febbraio 1988 si è avuta la presentazione ufficiale al Presidente della Camera on. Nilde Iotti.

L'unità operativa per l'impianto di voto nella riunione del 6 maggio 1988, nel valutare positivamente l'esito delle operazioni di collaudo definitivo, effettuato l'8 marzo 1988, ravvisava la necessità di richiedere la realizzazione di una serie di miglioramenti funzionali emersi in sede di collaudo.

Il 7 novembre 1988 il nuovo impianto di voto è entrato in esercizio.

Si è ritenuto opportuno introdurre questo studio sul nuovo impianto di voto con una breve cronistoria che ha richiamato le tappe fondamentali che hanno segnato il passaggio dal vecchio al nuovo impianto.

Il presente studio si articola in quattro capitoli.

Il primo è dedicato ad una rapida disamina del vecchio impianto, descrivendone l'architettura, le caratteristiche di funzionamento e la tecnologia impiegata con i relativi limiti.

Il secondo presenta dettagliatamente il nuovo impianto partendo dai « requisiti funzionali » (obiettivi da perseguire) per passare poi alle « caratteristiche costruttive », finalizzate a soddisfare tali requisiti.

Dedica ampio spazio alla « gestione informatica del processo di voto » ed un cenno alle capacità del sistema di gestire le « votazioni del Parlamento in seduta comune » e le « contestuali ».

Nel capitolo terzo vengono chiarite le modalità di alimentazione della apposita banca dati su elaboratore centrale, con i dati delle votazioni.

Viene inoltre riferito sul processo elaborativo finalizzato alla produzione di tabulati di tipo statistico.

L'ultimo capitolo è dedicato al problema della sostituzione, già programmata, dei tabelloni: sinottici e risultati.

II. CENNI SUL VECCHIO IMPIANTO DI VOTO

1. *Architettura e caratteristiche di funzionamento*

Il vecchio sistema si articolava in tre complessi di unità:

Unità centrale logica;

Unità di concentrazione;

Terminali di voto.

L'unità centrale logica svolgeva le seguenti funzioni:

a) interrogava in sequenza e ciclicamente tutti i terminali;

b) aggiornava i totalizzatori dei presenti, dei votanti, della maggioranza e dei voti espressi (sì, no, astenuti);

c) rappresentava sui tabelloni sinottici il voto espresso dai singoli seggi;

d) visualizzava i risultati finali di ciascuna votazione;

e) alimentava l'unità di stampa del verbale di votazione e l'unità perforatrice del nastro di carta.

Quest'ultima unità era utilizzata per comunicare, di norma tramite posta pneumatica, i risultati delle singole votazioni al Centro elettronico che provvedeva alla produzione delle liste nominative dei votanti per la pubblicazione nel Resoconto stenografico.

Le unità di concentrazione avevano il compito di:

a) filtrare e trasformare la corrente di rete per l'alimentazione elettrica dei terminali di voto;

b) ricevere i segnali provenienti dall'Unità centrale logica e, dopo disaccoppiamento, decodifica e potenziamento, trasmetterli ai terminali di voto;

c) ricevere i segnali provenienti dai terminali di voto e dirottarli, in forma opportuna, su un unico canale, all'Unità centrale logica.

I terminali voto dovevano:

a) accettare il segnale di voto espresso dal votante mediante la pressione di uno degli appositi pulsanti e memorizzarlo;

b) inviare il codice di voto espresso sulla linea di collegamento, quando vengono interrogati dalla Unità centrale logica;

c) fornire al votante l'informazione luminosa, in modo palese o riservato, in dipendenza del tipo di votazione, relativa al voto memorizzato.

I collegamenti tra le suddette unità erano di tipo parallelo ed era presente un doppio livello di concentrazione, di fila e di settore.

2. Tecnologia e limiti

All'epoca della sua realizzazione (anno 1970) le caratteristiche costruttive e di funzionamento erano le più avanzate, tra quelle utilizzabili per i sistemi di voto, in relazione anche all'affidabilità di funzionamento.

D'altro canto la limitata disponibilità di componenti integrati e l'assenza di *chips* (circuiti ad alta densità di componenti elettronici) quali gli attuali microprocessori, ha fatto sì che il numero dei circuiti costituenti il sistema risultasse estremamente elevato.

Conseguenza naturale di questo limite tecnologico è stato il verificarsi di frequenti guasti sin dal periodo iniziale di funzionamento (mortalità infantile dei componenti).

A limiti tecnologici erano anche dovuti i collegamenti di tipo parallelo e il doppio livello di concentrazione prima accennati.

La mancanza, poi, di adeguato standard di comunicazione non aveva permesso il collegamento diretto del sistema di voto all'elaboratore centrale, con conseguenze gestionali di una certa entità, come appresso meglio specificato.

Alla luce dei numerosi anni di funzionamento si erano evidenziati alcuni limiti nell'efficienza del sistema di voto che vengono qui di seguito segnalati.

La mancata duplicazione delle unità basilari del sistema di voto comportava, non potendosi ricorrere in caso di malfunzionamenti a dispositivi di riserva, una alterazione della funzionalità. Inoltre, il fatto che nell'utilizzo dei due livelli di concentrazione non era stata prevista la possibilità di parzializzare in qualche modo gli effetti dei guasti occorsi ai concentratori, provocava che il malfunzionamento di uno dei due livelli bloccava il più delle volte l'altro, rendendo inutilizzabile il sistema e abbastanza laboriosa la ricerca e la rimozione del guasto.

La mancata progettazione, per limiti tecnologici, sia dei terminali di voto sia di tutti gli altri dispositivi basilari con funzione di auto-diagnosi, essenziale per la preventiva verifica del corretto funzionamento dei dispositivi stessi, implicava che alcuni casi di malfunzionamento erano riscontrabili soltanto alla fine dell'operazione di voto.

La duplice interrogazione dei terminali di voto da parte della Unità centrale logica (la prima, più veloce, per il calcolo dei totali; la seconda, più lenta, per consentire la stampa del verbale della votazione e la registrazione dei risultati e dei totali da parte dell'unità perforatrice del nastro di carta) causava talvolta discrepanze, sia pure di lieve entità, tra i totali calcolati dall'impianto dell'Aula e quelli del Centro elettronico. Questi ultimi venivano computati analizzando i voti espressi, memorizzati sulla banda perforata prodotta dall'impianto di voto, dai singoli seggi.

Il motivo era da ricercarsi nel fatto che uno o più terminali di voto, per cause interne (malfunzionamento del segnale di blocco che, a chiusura votazione, avrebbe dovuto inibire la modifica del voto da parte del votante) o per cause esterne (colpi inferti alla tastiera o al cavo segnale e alimentazione), trasmettevano un codice voto nel ciclo di interrogazione veloce e poi modificavano tale codice durante la scansione lenta, alterando di conseguenza l'identità del codice nelle due fasi e, di conseguenza, i risultati di cui sopra.

L'adozione del posto fisso di voto con accesso tramite chiave, rendeva impossibile, in caso di guasti ai terminali di voto operanti, l'utilizzo delle postazioni libere per assenza dei deputati.

L'impianto non era autonomo, nel senso che per la produzione del tabulato, contenente in chiaro l'elenco nominativo dei votanti, dipendeva dal Centro elettronico. Poiché non era previsto un collegamento diretto (*on-line*) tra impianto di voto ed elaboratore centrale, risultava notevole il ritardo con cui venivano prodotti i tabulati dei votanti per il Servizio resoconti.

Il sistema funzionava così:

L'impianto, ad ogni votazione, produceva una banda perforata su cui erano riportati i totali e, seggio per seggio, l'espressione in codice del voto e un numero identificativo della postazione. La banda perforata era continua e per spezzarla occorreva spegnere e riaccendere l'impianto ad ogni votazione. Si era preferito perciò raggruppare gli esiti di più votazioni. La banda perforata, una volta staccata dall'impianto, veniva spedita per posta pneumatica o recapitata dai «camminatori» a Palazzo Raggi ove, consegnata agli operatori del Centro, veniva fatta leggere da una macchina (lettore di banda) che travasava le informazioni nell'elaboratore che produceva il tabulato dei votanti. Infine il tabulato veniva inviato (per camminatore) al Servizio resoconti. Come si evince, i passaggi erano numerosi.

La ubicazione in Aula di alcune unità componenti il sistema, quali i concentratori ed altri dispositivi, ha spesso creato difficoltà di accesso per la risoluzione tempestiva dei guasti, particolarmente in corso di svolgimento di sedute.

III. IL NUOVO IMPIANTO PER LA VOTAZIONE ELETTRONICA

1. *Requisiti funzionali e caratteristiche costruttive*

Nell'affidare al fornitore la progettazione del nuovo impianto di voto la Camera ha imposto il rispetto stringente di requisiti funzionali e caratteristiche costruttive, secondo quanto suggerito dal comitato tecnico nominato dai deputati Questori.

Riportiamo qui di seguito i criteri che hanno guidato le scelte progettuali del nuovo impianto e che hanno tenuto conto delle esperienze maturate con il vecchio.

a) Il nuovo sistema elettronico di voto doveva avere caratteristiche tali da soddisfare l'esigenza di affidabilità, di continuità di esercizio, di

operatività e di manutenzione semplificata al massimo, mediante l'utilizzo di tecnologie avanzate e ricorrendo ad una architettura orientata verso modelli standard in uso sia per il trattamento dei dati sia per le comunicazioni.

In particolare, ai fini di un alto grado di affidabilità, dovevano essere usati algoritmi capaci di garantire comunque l'inequivocabilità dei dati forniti.

Il sistema doveva essere dotato di accorgimenti atti a determinare, in modo automatico, eventuali malfunzionamenti, evidenziando l'elemento che lo ha causato.

Infine, per poter ripristinare immediatamente il sistema in caso di guasti, era opportuno disporre di un secondo sistema (*stand-by*) del tutto analogo al primo, duplicando tutte le funzioni basilari ad eccezione dei terminali di voto per i quali si poteva ragionevolmente prevedere una certa disponibilità.

b) Al fine di evitare, poi, eventuali blocchi dei terminali di voto, si doveva prevedere il frazionamento del *network* in maniera da circoscrivere, in caso di guasti, il malfunzionamento al minor numero possibile di terminali.

Si doveva altresì ricorrere a collegamenti di tipo seriale sfruttando un solo livello di concentrazione.

c) Il nuovo terminale di voto doveva essere realizzato con a bordo una intelligenza per gestire nel modo migliore tutte le operazioni periferiche di voto, segnalando opportunamente e tempestivamente sia al votante che alla Presidenza eventuali funzionamenti anomali.

Per abilitare il terminale alla votazione doveva essere previsto l'uso di un *badge* di riconoscimento nel quale riportare il codice numerico del votante.

Il *badge* andava inserito in un miniletto ottico situato nello stesso terminale di voto. A tale scopo il terminale oltre ai visualizzatori luminosi di voto, necessari per dare al votante l'informazione relativa al voto espresso, doveva essere dotato di un *display* a tre cifre, per semplicità anche di tipo esadecimale, per visualizzare durante la votazione il numero del *badge* o eventuali messaggi di natura diagnostica.

Il *badge* da adottare in sostituzione della chiave, oltre ad essere più facilmente conservabile, doveva permettere di esprimere, in caso di necessità, il voto da qualsiasi postazione; tale possibilità doveva essere

gestita sia senza limitazioni sia con opportuna abilitazione da parte del sistema.

Nel primo caso ciascun deputato doveva poter esprimere il proprio voto da uno qualsiasi dei terminali (come al Senato); nel secondo caso, invece, il sistema doveva prevedere il posto fisso, ma accettare anche voti espressi da altre postazioni di deputati assenti, previa autorizzazione del Presidente, segnalata al Sistema tramite tastiera comando (da posizionare al banco di Presidenza).

In quest'ultimo caso, nel verbale della votazione, dovevano risultare evidenziati i codici voto espressi da postazioni diverse da quella propria.

L'Unità centrale doveva essere costituita da un minicomputer opportunamente programmato per la gestione dell'intero processo di votazione e per la preventiva diagnosi di tutto l'impianto.

Doveva possedere unità a dischi magnetici (*hard disk* e *floppy disk*) capaci di contenere tutti i dati necessari per la gestione degli archivi deputati, senatori, gruppi politici e missionari. Doveva inoltre essere in grado di ospitare tutti i dati relativi ad un elevato numero di votazioni.

Doveva essere corredata di una unità di stampa e dei programmi applicativi necessari per produrre in linea, cioè subito dopo la votazione, tutti i tipi di liste nominative necessarie al Servizio resoconti. Poiché la stampa delle liste nominative richiede un certo tempo, l'Unità centrale doveva essere in grado di colloquiare direttamente con un secondo sistema a cui delegare la produzione delle stampe, per potere essere sempre disponibile per eventuali successive votazioni.

Doveva prevedersi, infine, un collegamento (via telefonica interna dedicata) e il relativo programma di supporto, tra l'Unità centrale del sistema di voto e l'Elaboratore del Servizio informatica per l'invio, a fine seduta, dei dati relativi alle votazioni per le successive elaborazioni necessarie per produrre tabulati statistici e per alimentare la banca dati « votazioni ».

I tabelloni luminosi, su cui venivano presentati i risultati finali ed il voto espresso dai singoli seggi, dovevano essere ancora utilizzati nel nuovo impianto, previa costruzione di una nuova interfaccia.

Anche per la produzione del verbale della votazione si riteneva utile il mantenimento della vecchia unità di stampa, conservandone l'ubicazione in Aula.

e) Le *consolles* del banco di Presidenza dovevano essere sostituite con *monitors* capaci di ricevere sia i risultati delle votazioni sia i messaggi diagnostici inviati dall'Unità centrale, quali: *badges* doppi; *badges* che non votano dal posto assegnato ecc.

Le tastiere di comando della Presidenza dovevano essere a sequenza controllata e guidata nella loro attivazione ed inoltre dovevano prevedere la possibilità di comunicare all'impianto eventuali maggioranze qualificate.

f) Il sistema doveva calcolare automaticamente l'esito della votazione, presentando la scritta LA CAMERA APPROVA o LA CAMERA RESPINGE direttamente sul *monitor* della Presidenza e, solo su comando esplicito del Presidente, consentire la visualizzazione su tabelloni.

La potenza elaborativa del sistema doveva essere tale da garantire l'apparizione dei risultati finali sui *monitors* della Presidenza nel tempo limite di quattro secondi, valutati a partire dalla chiusura della votazione. Nello stesso tempo doveva essere avviata la stampa del verbale e quella della lista nominativa.

g) Per una più agevole manutenzione preventiva e straordinaria dell'impianto doveva prevedersi che tutte le unità, qualora tecnicamente e funzionalmente possibile, venissero installate fuori dall'Aula e concentrate in un locale ubicato centralmente rispetto all'emiciclo. In particolare in tale locale dovevano trovare posto le unità centrali, le unità di stampa delle liste nominative, le unità di concentrazione e quelle di alimentazione.

Questo locale doveva altresì ospitare, durante le votazioni, l'operatore specializzato addetto al controllo operativo dell'impianto.

2. *Composizione e funzionamento del sistema*

I principali componenti del nuovo sistema sono:

Elaboratore di sistema per il controllo, mediante opportuno software, di tutte le fasi della votazione;

Concentratore per la gestione, con scansioni cicliche ad alta velocità, dei terminali di voto;

Diramatore di linee per l'adattamento elettrico/logico tra il microprocessore di governo e le linee alle quali sono collegati i terminali di voto;

Gruppo alimentazioni per fornire l'alimentazione opportuna a tutti i componenti del sistema;

Gruppo controllo alimentazione per il sezionamento, il controllo e la protezione delle linee di alimentazione;

Gruppo connessioni per la terminazione delle linee dati e alimentazione;

Tastiera comando per consentire la gestione diretta delle fasi della votazione da parte del Presidente;

Monitor risultati per la visualizzazione dei totali relativi alle votazioni e per segnalare eventuali situazioni anomale;

Tastiera oggetto per l'invio dell'oggetto delle votazioni da riportare sulle stampe;

Stampantina missionari per la stampa su richiesta dell'elenco dei deputati in missione;

Terminale di voto per consentire a ciascun membro dell'Assemblea di esprimere il voto, con le dovute garanzie di riservatezza, dal proprio posto;

Tabellone risultati per visualizzare il tipo di votazione e, su autorizzazione del Presidente, i risultati delle votazioni;

Tabellone sinottico per raffigurare dinamicamente la situazione complessiva dei voti espressi dai singoli terminali.

Descriviamo ora le funzioni svolte da questi componenti, che sono tra loro collegati secondo lo schema riportato in fig. 1.

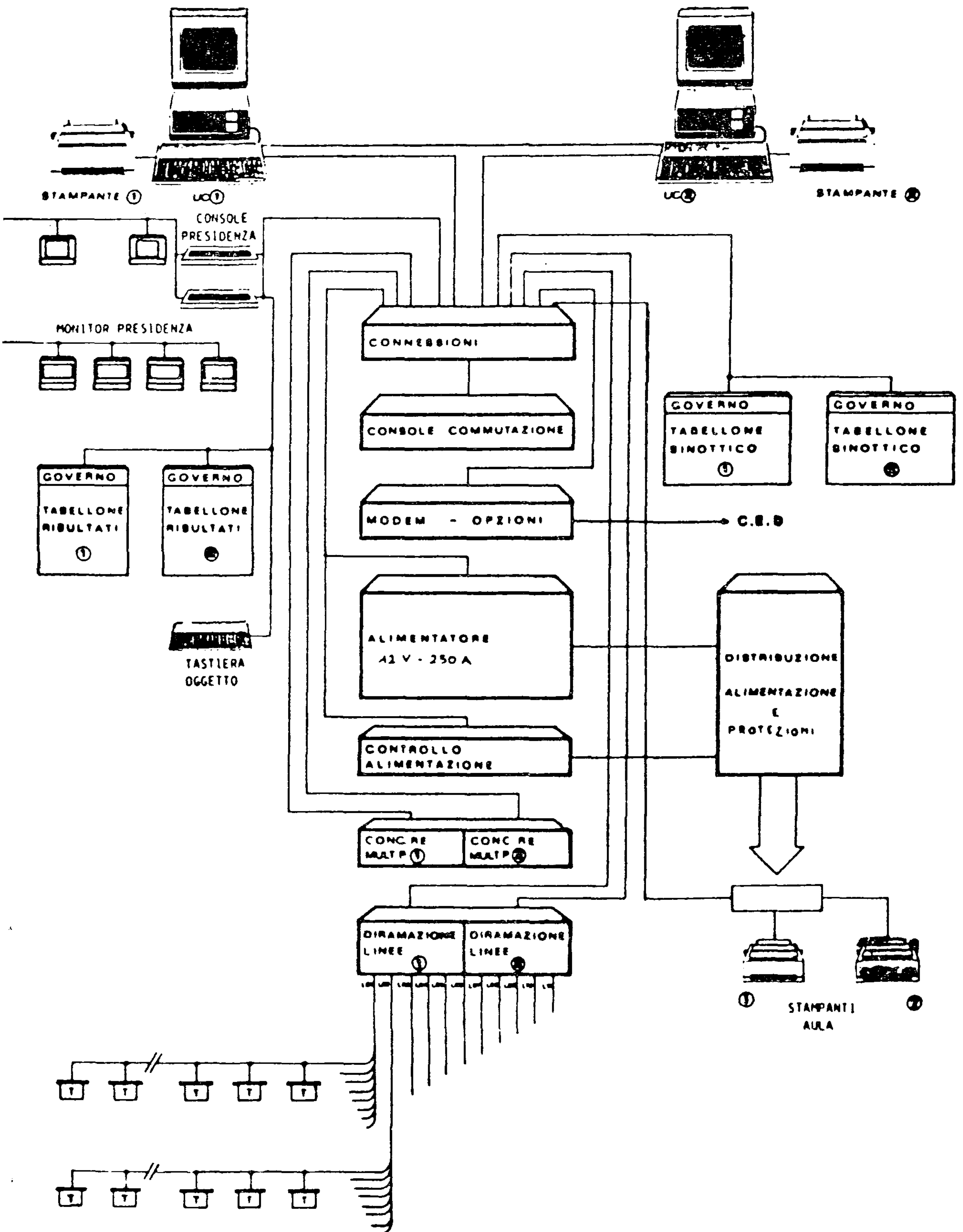
L'Elaboratore di sistema (Primario), elemento principe di tutto l'impianto, svolge le seguenti funzioni:

a) gestisce tramite un opportuno software le varie unità ad esso collegate;

b) invia archivi, parametri e comandi al « Concentratore » che governa i terminali;

c) riceve dal « Concentratore », dietro richiesta, i risultati delle votazioni e la situazione diagnostica relativa ai terminali;

Fig. 1



d) interroga la « Tastiera comando » ricevendo da essa le istruzioni relative alle votazioni, le richieste di cambio del tipo di maggioranza e di abilitazione provvisoria di seggi;

e) invia ai « *Monitors* di Presidenza » i risultati di voto, segnalando lo stato del sistema ed eventuali situazioni anomale;

f) invia i risultati delle votazioni ai governi dei tabelloni luminosi, ricevendo conferma sulla corretta ricezione dei dati;

g) comanda la stampa dell'elenco missionari sulla stampantina dell'Aula, dopo averne intercettata la richiesta;

h) interagisce con l'« Elaboratore di sistema secondario » trasmettendogli, nella fase di inizializzazione del sistema, numero della seduta e data, e, nel corso delle votazioni, l'oggetto; abilita inoltre il secondario a ricevere i risultati delle votazioni dal « Concentratore »;

i) invia alla stampante di sistema messaggi diagnostici riferiti a situazioni irregolari.

L'Elaboratore di sistema secondario è configurato, sia come hardware che come software, esattamente come il primario; infatti, in caso di malfunzionamento di quest'ultimo, può prenderne il posto, assumendo la funzione di unità « Primaria ».

Nella sua funzione normale, con opportuno software, espleta le seguenti funzioni:

a) produce la stampa estesa della votazione;

b) riceve dal « Concentratore » i risultati delle singole votazioni;

c) riceve dal « Primario » il testo dell'oggetto e i parametri relativi alla votazione cui sono riferiti.

Il Concentratore, con il suo firmware costruito *ad hoc*, costituisce l'interfaccia intelligente tra elaboratore di sistema e terminali di voto.

Gestisce ad alta velocità tutte le operazioni di voto:

a) invia i risultati delle votazioni all'elaboratore primario e al secondario;

b) riceve ed interpreta parametri e comandi, per eseguire le votazioni, dall'elaboratore primario;

c) segnala all'elaboratore primario eventuali situazioni anomale;

d) trasmette ai singoli terminali di voto i parametri della votazione da effettuare richiedendo, a ciascuno di essi, in risposta, lo « stato » configurato come voto espresso e numero tessera;

e) invia al tabellone sinottico il voto espresso dai singoli seggi per visualizzarli sulle corrispondenti caselle;

f) attiva sulla stampante d'Aula la stampa del verbale a chiusura votazione;

g) attiva e disattiva l'alimentazione dei terminali di voto.

La tastiera di comando votazione è vista dal sistema come tastiera remota dell'elaboratore di sistema (primario).

Gestisce autonomamente le varie fasi in cui si articola la votazione, senza alcun ausilio dell'operatore presente sull'elaboratore di sistema. Segnaliamo che sono previste due tastiere comando del tutto analoghe. L'elaboratore riconosce ed abilita, delle due, solo quella che per prima ha trasmesso il tipo di voto scelto.

L'elaboratore ciclicamente invita le tastiere a manifestare la propria capacità di funzionamento. In caso di malfunzionamento il sistema disabilita la tastiera, riconosciuta guasta, ed automaticamente attiva l'altra.

I comandi di gestione del ciclo della votazione sono:

- a)* Scelta del tipo di voto;
- b)* Apertura della votazione;
- c)* Chiusura della votazione;
- d)* Esposizione della maggioranza;
- e)* Esposizione dei risultati;
- f)* Azzeramento.

Esistono infine dei comandi non specifici del ciclo di votazione:

a) Abilitazione di una tessera ad essere accettata in una postazione diversa da quella propria;

b) Abilitazione di una tessera ad essere accettata in qualsiasi postazione dell'emiciclo;

c) Abilitazione di tutte le tessere ad essere accettate da qualsiasi postazione;

d) Abilitazione di una postazione dell'emiciclo ad accettare qualsiasi tessera;

e) Disattivazione dei comandi di Abilitazione eventualmente attivati in precedenza;

f) Impostazione e/o variazione del tipo di maggioranza;

g) Ristampa del verbale;

h) Stampa dell'elenco missionari su stampante di sistema.

Osserviamo che questi comandi che intervengono nel ciclo della votazione sono accettati dal sistema solo durante alcune fasi.

In particolare i comandi di « Abilitazione » sono considerati validi solo se espressi durante la fase di « votazione aperta » e prima della « chiusura votazione ».

I comandi di « Abilitazione », se non disattivati con lo specifico comando, restano attivi sin quando il sistema non viene « reinizializzato » (nuova seduta o caduta accidentale del sistema).

Anche l'impostazione del tipo di maggioranza è attivabile solo ad « apertura votazione » avvenuta e la scelta effettuata resta valida solo per la votazione in corso.

Infatti il sistema ripropone automaticamente, una volta scelto il tipo di votazione, la maggioranza semplice.

La ristampa del verbale, necessaria in caso di: rottura per inceppamento meccanico del modulo di carta, errata manovra di distacco dello stesso, rottura della stampante d'Aula, può essere richiesta, per una certa votazione, in tutte le fasi che precedono la chiusura di una eventuale votazione successiva.

Ricordiamo infine che il comando di dirottamento, della stampa dei missionari su stampante di sistema, produce un elenco che tiene conto di tutte le votazioni, concluse prima della richiesta.

La Tastiera oggetto permette l'invio al sistema del testo relativo all'oggetto della votazione. L'abilitazione e la richiesta del testo vengono comandate dall'elaboratore di sistema primario.

Dopo l'abilitazione della tastiera, evidenziata dalla comparsa sul *display* del numero di votazione, è possibile digitare il testo chiudendolo poi con un codice di invio *Print* che provvede a bloccare la tastiera. Quest'ultima resta bloccata fino a quando l'elaboratore non richiama il testo e invia un nuovo numero di votazione per il quale è

necessario compilare un nuovo oggetto. Questo evento viene inoltre segnalato acusticamente alla persona addetta alla immissione dei dati.

La digitazione su tastiera è monitorizzata su un *display* di due righe da quaranta caratteri ciascuna, in ogni caso non può essere superata tale capacità.

Qualora, per qualsiasi motivo, vi sia impossibilità a formulare gli oggetti delle votazioni, è possibile inserirli, a fine seduta, dalla tastiera dell'elaboratore.

La mancanza dell'oggetto non consente la stampa immediata della lista nominativa. Questa potrà essere prodotta, utilizzando un particolare software, solo al termine delle operazioni di voto.

Il Terminale di voto, nelle linee generali, si compone dei seguenti blocchi:

a) *Lettore di tessera*, che consente la lettura ottica, in modo statico e in codice binario, del numero di identificazione del votante;

b) *Gruppo lampade*, che visualizza l'espressione di voto con le seguenti modalità:

1) Votazione palese semplice o nominale:

Verde per voto favorevole

Rosso per voto contrario

Bianco per voto di astensione

2) Votazione segreta:

Blue per voto favorevole o contrario

Bianco per voto di astensione

3) Verifica del numero legale:

Bianco per qualsiasi pulsante premuto.

c) *Display luminoso e Led di abilitazione tastiera*, segnalano il corretto posizionamento della tessera. Un corretto inserimento viene confortato dalla comparsa sul *display* del numero *badge*. La presenza di un *badge* valido, durante la fase di votazione, viene segnalata dall'accensione di un *led* giallo. Tale accensione dà l'indicazione di terminale « abilitato » al voto.

Sul *display* possono comparire segnalazioni diagnostiche così configurate:

E.PO = Errato posto - non corrispondenza posto-tessera

E.CO = Errato codice - tessera non autorizzata

E.LE = Errata lettura - Lettura invalida del *badge*

E.IN = Errata inserzione - tessera inserita capovolta

La presenza di due tessere con lo stesso codice viene raffigurata sul *display* con due quadratini.

2) La *Pulsantiera*, per la espressione del voto è costituita da tre pulsanti così disposti:

1) pulsante di sinistra per voto favorevole;

2) pulsante di destra per voto contrario;

3) pulsante centrale per voto di astensione.

Viene abilitata in fase di votazione aperta e con tessera correttamente inserita.

3. Gestione informatica del processo di voto

L'attivazione della procedura di votazione, come già accennato in precedenza, deve essere necessariamente preceduta da una operazione di « *inizializzazione* » del sistema.

In questa fase, che precede fisicamente l'inizio della seduta o la ripresa di una seduta interrotta, l'Unità elaborativa centrale pretende dall'operatore, per la corretta gestione del processo di voto, le seguenti informazioni:

a) data del giorno;

b) numero della seduta;

c) numero progressivo della votazione;

d) elenco nominativo dei deputati in missione;

e) valore del *quorum*.

Contemporaneamente l'Unità elaborativa secondaria, deputata alla stampa *on-line* dell'elenco nominativo dei votanti, va predisposta per

il colloquio con l'unità elaborativa primaria da cui riceve: data e numero seduta.

Sempre in questa fase, ha inizio un ciclo di individuazione di tutte le unità collegate all'Unità elaborativa centrale:

- a) concentratore;
- b) *consolles* di presidenza;
- c) *monitors*;
- d) tabelloni;
- e) terminali di voto;
- f) unità elaborativa secondaria.

Lo scopo è quello di accertare il corretto funzionamento di tutte le componenti del sistema, segnalando all'occorrenza la presenza di eventuali anomalie.

L'« inizializzazione » termina con l'invio al concentratore della tabella di corrispondenza posto/tessera, dell'elenco missionari e del *quorum*.

A questo punto è attivabile la vera e propria procedura di voto.

Appena innescata la procedura di voto, il sistema si predispone nel seguente modo:

— azzerare tutti gli organi periferici del sistema (microprocessore di governo, terminali di voto, tabelloni risultati, *consolle* di Presidenza);

— abilita ad operare le tastiere comando di Presidenza, segnalando l'evento con il lampeggio degli indicatori corrispondenti ai tasti di selezione tipo voto.

Il sistema, a questo punto, interroga ciclicamente le tastiere di Presidenza in attesa di ricevere l'avvenuta selezione del tipo voto.

La scelta del tipo voto può essere impostata indifferentemente su una qualsiasi delle due *consolles* di Presidenza.

I tipi di votazione previsti sono: palese semplice, palese nominale, segreta, e verifica del numero legale.

Se la scelta del tipo voto è preceduta dall'impostazione del tasto « comune », ciascun tipo di votazione viene espletato su due cicli (il primo per i senatori ed il secondo per i deputati), la presentazione dei risultati avviene solo alla fine del secondo ciclo.

Dopo l'azionamento del tasto del tipo voto, per meglio guidare la sequenza delle operazioni da eseguire, il sistema spegne tutti gli indicatori lampeggianti sui tasti di impostazione tipo voto, lasciando illuminato quello corrispondente al tasto azionato.

Continua ad interrogare la tastiera abilitata facendo lampeggiare l'indicatore relativo al tasto di « apertura » della votazione, rifiutando qualsiasi altro tasto tranne quello di « azzeramento » che permette, in qualsiasi momento, di interrompere il ciclo di votazione e ripartire con la selezione del tipo voto.

Il tipo di voto selezionato viene contestualmente esposto sui tabel-
loni risultati e sui monitors di Presidenza.

Azionando il tasto « apertura », si spegne il relativo indicatore luminoso ed inizia a lampeggiare quello posto sul tasto di « chiusura » votazione, indicando così l'operazione che dovrà essere, in sequenza, espletata.

L'azionamento del tasto di « apertura » innesca sulla Unità elaborativa centrale una serie di operazioni che si sostanziano nella richiesta al « Concentratore » di abilitare i terminali alla votazione dando inizio alle scansioni cicliche delle postazioni.

Un indicatore giallo segnala, alle postazioni provviste di tessera, la disponibilità del sistema ad accettare il voto.

Nel contempo, il sistema primario invia sui monitors la segnalazione di avvenuta apertura, unitamente al numero della votazione in corso. Infine la tastiera oggetto viene abilitata alla immissione del testo.

Durante tutta la fase di « apertura » è possibile inviare al sistema, per mezzo della *console* comando votazione, variazioni di maggioranza, e abilitazioni o disabilitazione di seggi.

Il sistema, per tutto il periodo della votazione, interroga tutti i terminali di voto chiedendo loro lo stato, il numero tessera, il voto espresso ed eventuali anomalie di funzionamento e risponde inviando a ciascuno di essi comandi per la visualizzazione da effettuare:

luce rossa per voto contrario (votazione palese);

luce verde per voto favorevole (votazione palese);

luce bianca per astensione o presenza nella verifica numero legale;

luce bleu per voto favorevole o contrario (votazione segreta).

Eventuali situazioni che non risultano corrette vengono segnalate sul display del terminale. In particolare, in presenza di anomalie, l'indicatore giallo che segnala l'abilitazione del seggio a votare si spegne.

Poiché l'accensione delle lampade colorate, che rappresentano l'espressione di voto effettuata su ogni singolo terminale, è comandata dal sistema, viene garantito il reale trasferimento dell'informazione da terminale di voto a elaboratore di sistema.

L'espressione del voto effettuata da ciascun terminale viene altresì rappresentata in tempo reale sui tabelloni sinottici illuminando le relative caselle con lampade di colore corrispondente a quello dei terminali stessi.

L'azionamento del tasto « chiusura » sulla tastiera abilitata congela immediatamente la situazione in essere, impedendo così qualsiasi variazione che era possibile nel ciclo di votazione aperta.

Pertanto:

i tasti dei terminali vengono disabilitati e gli indicatori luminosi restano fissi sulla configurazione ultima;

la situazione esposta sui tabelloni sinottici viene congelata.

Inoltre il sistema esegue due cicli finali di interrogazione per computare i risultati che invia immediatamente ai *monitors* di Presidenza e su quello di sistema.

I risultati delle votazioni sono così configurati:

Presenti - Votanti - Astenuti - Maggioranza - Favorevoli - Contrari e la indicazione « La Camera approva/respinge ».

Contemporaneamente all'invio dei risultati il sistema:

avvia la stampa, su stampante d'Aula, del verbale di votazione da allegare agli atti (fatta eccezione per le votazioni palesi semplici);

memorizza tutti i dati necessari su supporto magnetico sia sull'Elaboratore primario che sul secondario;

attiva la stampa sul secondario dell'elenco nominativo dei partecipanti alla votazione, secondo le modalità richieste (solo se è presente l'oggetto della votazione).

Sulla tastiera comando la « chiusura » votazione, oltre a spegnere il relativo indicatore, fa lampeggiare quello corrispondente all'« Esposi-

zione Risultati » che, se azionato, abilita la visualizzazione sui tabelloni dei dati ricevuti sulla consolle.

A questo punto l'unico tasto che il sistema consente di azionare è quello di « azzeramento ».

L'azionamento di quest'ultimo riporta il sistema nelle condizioni iniziali di votazione:

toglie l'alimentazione ai terminali di voto;

azzerava i tabelloni;

azzerava le *consolles*.

Consente così l'inizio di un nuovo ciclo di votazione a partire dalla fase di « scelta tipo voto ».

4. *Votazioni del Parlamento in seduta comune e « contestuali »*

L'utilizzo del *badge* ottico, nel sistema di voto adottato dalla Camera, consente l'uniformità con il sistema del Senato, cioè rende possibile nelle votazioni in seduta comune la partecipazione dei senatori con il proprio *badge* di riconoscimento.

La procedura di votazione prevede, in questo caso, la gestione di archivi specifici, oltre quelli già noti dei Deputati, riferiti ai Senatori.

Gli archivi « Senatori » (anagrafico, missionari, gruppi politici) verranno forniti dal Senato, su supporto magnetico ed in formato compatibile, secondo norme comportamentali da definire in futuri incontri bilaterali.

L'« inizializzazione » del sistema, che al solito precede la fase di votazione, pur operando in maniera analoga a quanto descritto nella votazione riservata ai soli deputati, in questo caso invierà al concentratore la tabella di corrispondenza posto/tessera, l'elenco missionari e il valore del quorum estraendoli dagli archivi « Deputati » e « Senatori ».

Nella vera e propria fase di votazione il sistema riceve dalla *consolle* del Presidente l'informazione sul tipo di seduta, intercettando e interpretando l'azionamento del pulsante « comune ».

Poiché l'Aula non possiede un numero di postazioni di voto tale da poter accogliere contemporaneamente deputati e senatori, il sistema attiverà in successione due sessioni nel corpo della stessa procedura di voto.

Nella prima, il comando di « apertura » votazione abiliterà i seggi per i soli senatori (senza controllo di posto) e quello di « chiusura » votazione memorizzerà i risultati parziali a conclusione del primo ciclo.

La seconda sessione, dedicata ai soli deputati, sempre attivata dal tasto di « apertura », abiliterà i seggi alla espressione del voto. Questa volta la « chiusura » votazione sarà effettiva e determinerà l'apparizione dei risultati sui monitors della Presidenza.

Contemporaneamente partirà la stampa del verbale che verrà prodotta in due parti distinte: una riferita ai senatori ed una ai deputati.

Analogamente la stampa degli elenchi nominativi dei votanti, oltre allo specchietto riepilogativo della votazione (data e numero della seduta, oggetti, risultati), presente sul frontespizio del tabulato, riporterà separatamente i dati riferiti ai senatori e quelli riferiti ai deputati.

Il sistema è anche in grado di gestire la procedura delle così dette votazioni « contestuali ».

Il sistema è stato programmato per trattare, una volta ricevuto il comando di « inizio ciclo contestuali » dalla tastiera di Presidenza, una sequenza di votazioni, fino ad un massimo di quindici, secondo la usuale procedura, inibendo, alla chiusura delle singole votazioni, sia la presentazione dei risultati sia la stampa del verbale.

I dati relativi a tutte le votazioni vengono trattenuti in memoria e solo dopo opportuno comando di « fine ciclo contestuali », resi disponibili per le elaborazioni necessarie. Se il ciclo viene interrotto in maniera anomala, il sistema, per motivi di riservatezza, distrugge tutte le informazioni memorizzate.

La dichiarazione di « fine ciclo » innesca una serie di eventi quali: presentazione sui monitors di Presidenza del risultato relativo alla prima delle votazioni del « ciclo »;

stampa su stampante d'Aula dei verbali di tutte le votazioni;

stampa degli elenchi nominativi dei partecipanti riferiti ad ogni singola votazione, su stampante di sistema;

produzione, sulla stampantina missionari, di un prospetto che riporta, votazione per votazione, risultati ed esito.

È possibile al solito, su richiesta del Presidente, visualizzare i risultati sui tabelloni luminosi.

Un comando di « scorrimento » consente di presentare sui monitors i risultati della votazione, appartenente al ciclo, immediatamente successiva.

IV. BANCA DATI VOTAZIONI SU ELABORATORE CENTRALE

1. Alimentazione banca dati su Elaboratore centrale

L'impianto di voto si avvale per la memorizzazione dei dati, come già richiamato nella composizione del sistema, dei supporti magnetici (*hard disk* e *floppy disk*) dei due personal computers (Olivetti M28) che costituiscono le unità elaborative del sistema.

La limitata capacità di questi supporti magnetici può garantire la conservazione dei dati riferiti alle votazioni di un piccolo numero di sedute.

Considerando inoltre che la affidabilità di questi supporti non è molto elevata, si è opportunamente pensato ad un travaso di informazioni da sistema di voto a Elaboratore centrale.

Il nuovo impianto pur prevedendo un collegamento, tramite linea telefonica dedicata, ed il relativo programma di supporto, tra l'Unità centrale del sistema di voto e l'Elaboratore del Centro elettronico per l'invio, a fine seduta, dei dati relativi a tutte le votazioni effettuate con l'impianto, si è preferito tuttavia, in una fase iniziale, trasportare fisicamente i dati memorizzati su un *floppy*.

Oltre che risolvere il problema della conservazione, la disponibilità dei dati su Sistema centrale consente al Servizio informatica di trattare queste informazioni per produrre:

- a) statistiche del voto (ampiamente richieste dai gruppi parlamentari);
- b) archivio dei risultati di tutte le votazioni.

Le statistiche attualmente disponibili riportano nominativo per nominativo i dati relativi alle percentuali di presenza, assenza e missione.

Il valore espresso dalle percentuali, riferite al singolo nominativo, è il risultato di un rapporto aritmetico che vede, al numeratore il numero delle votazioni in cui è richiesta la sua presenza e la denominatore, di volta in volta, il numero di votazioni in cui risulta: presente (percentuale di presenza), assente (percentuale di assenza) o in missione.

In questo caso le percentuali fanno riferimento al numero delle votazioni; è anche possibile, opzionalmente, computare le percentuali facendo invece riferimento al numero delle sedute.

È altresì possibile limitare il calcolo statistico ad un prefissato intervallo temporale.

I dati statistici, calcolati secondo le modalità appena indicate, possono essere, a richiesta, presentati in stampa sfruttando alcuni formati standard predisposti.

Elenchiamo qui di seguito i vari tipi di tabulati, distinguendo quelli che possono essere richiesti dai singoli deputati da quelli destinati ai gruppi parlamentari.

Il singolo parlamentare può richiedere un tabulato riepilogativo, solo se riferito a se stesso, segnalando il periodo da esplorare e specificando se desidera che i calcoli facciano riferimento a sedute e/o votazioni.

Può inoltre richiedere una situazione dettagliata, seduta per seduta, sempre riferita a se stesso.

I gruppi parlamentari possono richiedere ed ottenere sia la statistica nominativa, di tutti gli appartenenti, sia quella riepilogativa riferita a tutti i gruppi.

La prima può essere fornita ordinata alfabeticamente o per valori decrescenti delle percentuali di presenza.

V. TABELLONI LUMINOSI

1. Nuovi tabelloni « Sinottici » e « Risultati »

Sin qui si è parlato di nuovo impianto di voto anche se l'attributo « nuovo » non è correttamente riferibile a tutto l'attuale impianto.

Infatti, il rinnovo totale dell'impianto era stato programmato in due stadi successivi: il primo, già attuato e ampiamente descritto in precedenza, prevedeva l'utilizzo dei vecchi tabelloni per un limitato periodo di tempo; il secondo, da attuare nell'anno in corso, prefigurava il completamento dell'impianto con l'inserimento nel sistema dei nuovi tabelloni.

Tale scelta era stata dettata dalla consapevolezza che l'esperienza acquisita nella gestione del nuovo impianto avrebbe consentito di focalizzare la soluzione più idonea e razionale, per un corretto inserimento nel sistema di nuovi tabelloni.

Alla luce di questa esperienza, possiamo ora definire le caratteristiche funzionali e costruttive dei nuovi tabelloni così riassumibili:

architettura di tipo « informatico », per un perfetto interfacciamento con il sistema;

indirizzamento *random* in scrittura, per consentire oltre alla esposizione risultati, la visualizzazione di comunicazioni o messaggi;

indicatori luminosi allo stato solido ad altissima efficienza ed affidabilità;

miniaturizzazione ed integrazione dei componenti, per ridurre gli ingombri fisici rendendo così liberi, per altri usi, i locali attualmente occupati dai governi tabelloni;

governo autonomo per ogni tabellone, per limitare eventuali malfunzionamenti ed evitare il black-out totale;

inserimento morbido nel sistema, per consentire il normale e continuo funzionamento dell'impianto di voto.

Precisiamo che la scelta degli indicatori luminosi allo stato solido (diodi luminescenti), molto più affidabili delle lampade a incandescenza (vita media diodo 100.000 ore - vita media lampada 3.000), è limitata ai tabelloni « risultati » per la mancata commercializzazione, al momento, di diodi di colorazione blue, indispensabili per i tabelloni sinottici.

Pertanto questi ultimi dovrebbero utilizzare caselle luminose modulari composte da: parabola riflettente, filtro rifrangente e gruppo lampade colorate.

Riassumiamo ora più specificamente le caratteristiche peculiari dei tabelloni « sinottici ».

I nuovi tabelloni oltre ad avere una migliore integrazione con l'ambiente dovranno rappresentare, in modo estremamente chiaro, la situazione dell'Aula durante la votazione.

Gli indicatori luminosi dovranno essere realizzati con caselle aventi un'ampia area illuminante, per un rapido e chiaro riscontro del voto espresso dalla singola postazione.

Dovrà essere possibile programmare la visualizzazione sia in tempo reale, come è attualmente, sia alla chiusura delle votazioni, prevedendo altresì un funzionamento differenziato a secondo del tipo di votazione.

Per i tabelloni « risultati » possiamo aggiungere che dovranno essere realizzati in emulazione monitor (8 righe x 16 colonne), per un utilizzo flessibile.

Nel funzionamento con il sistema di voto, poiché tutti i caratteri sono singolarmente indirizzabili, potranno essere visualizzate tutte le fasi del ciclo di votazione (oggetto del voto, apertura votazione, chiusura votazione, esposizione risultati, esito).

Nel funzionamento come monitor dovrà essere possibile inviare messaggi tramite opportuno terminale (PC o tastiera oggetto) oppure tramite l'unità centrale dell'impianto di voto.

VI. CONCLUSIONI

A conclusione di questo studio, prima di esprimere un giudizio globale sul nuovo impianto di voto, riteniamo necessario precisare i criteri di valutazione adottati. Esiste, sulla materia, una vasta letteratura che suggerisce l'uso di una ampia gamma di criteri di valutazione, tutti teoricamente capaci di garantire l'infallibilità del giudizio. Per non essere infallibili abbiamo preferito adottare criteri pragmatici, dettati dall'esperienza quali:

- a) rispetto e validità delle finalità progettuali;
- b) rispetto dei tempi di realizzazione;
- c) gradimento dell'utente.

L'obiettivo primario, suggerito dai tecnici della Camera, era la realizzazione di un impianto con architettura « informatica » e quindi intrinsecamente affidabile, programmabile e flessibile. Obiettivo questo pienamente centrato. Ciò ha reso possibile il passaggio della conduzione dell'impianto da una ditta esterna al Servizio informatica. Ha reso altresì possibile, allo stesso Servizio, di operare interventi sul software, con i propri tecnici, per migliorare le prestazioni del sistema. Citiamo alcuni interventi già realizzati che saranno resi operativi a breve termine:

- 1) impostazione del Presidente di turno operando in Aula sulla console di Presidenza;
- 2) calcolo e presentazione su stampantina termica, dietro richiesta, del totale dei presenti e dei missionari riferito alla votazione appena conclusa;
- 3) modifica del tracciato stampa dell'elenco nominativo dei votanti.

I tempi di realizzazione dell'impianto sono stati in larga misura rispettati.

Resta da valutare il gradimento dell'utente finale.

Il nuovo impianto ha cercato di guadagnare le sue simpatie offrendo:

- 1) estrema semplicità d'uso;
- 2) la possibilità di verificare visivamente ed in tempo reale il voto espresso;
- 3) la possibilità, con l'utilizzo del badge, di esprimere il voto da qualsiasi postazione;
- 4) la disponibilità dell'elenco nominativo dei votanti qualche minuto dopo la chiusura della votazione.

Possiamo quindi ragionevolmente ritenere soddisfatte le aspettative degli utenti.

Alla luce di tutte queste considerazioni il giudizio globale sul nuovo impianto di voto non può non essere positivo, lasciando ovviamente agli utenti, nel nostro caso i deputati, la libertà di dissentire.

Alberto Saponi

Le Officine tecnologiche — un delicato settore in cerca di un'adeguata collocazione e valorizzazione all'interno della « Struttura Camera »

1 - Premessa; 2 - Le officine tecnologiche in dettaglio; 3 - Inquadramento delle officine tecnologiche all'interno dei servizi della Camera dei deputati; 4 - I difetti ed i limiti della vecchia struttura organizzativa; 5 - I primi passi compiuti nell'opera di riorganizzazione e valorizzazione delle officine tecnologiche; 6 - Le prime conseguenze del nuovo assetto tecnico del Servizio tecnologico e per la sicurezza; 7 - Le officine tecnologiche con la nuova riforma di struttura dell'amministrazione; 8 - Una proposta di struttura per l'Ufficio tecnico; 9 - Conclusioni; Allegati.

1. Premessa

Nella mia quindicennale esperienza lavorativa presso questa Amministrazione ho avuto la fortuna di svolgere, nell'ambito del Servizio informatica, attività molto diversificate e professionalmente qualificanti.

Ho partecipato infatti all'analisi ed alla realizzazione del « Progetto di ricerca automatica delle leggi regionali », mi sono occupato per un certo periodo della manutenzione del « software di base », ho partecipato all'analisi, la progettazione e la realizzazione del « Sistema di automazione delle procedure di calcolo degli stipendi dei dipendenti », ho partecipato alla realizzazione del primo esperimento di automazione con personal computer della Segreteria di un membro dell'Ufficio di Presidenza, sto fornendo consulenza, sull'impiego di programmi ed attrezzature informatiche, ai Servizi studi, bilancio dello Stato, informazione parlamentare e prerogative ed immunità.

Tuttavia il periodo più proficuo della mia vita « camerale » è stato quello trascorso al Servizio tecnologico e per la sicurezza, durante il quale ho svolto un'attività dinamica facendo parte di una struttura operativa fortemente coinvolta ed impegnata a fornire i servizi logistici necessari per lo svolgimento dell'attività parlamentare.

Durante i tre anni trascorsi in tale Servizio ho potuto osservare, come addetto ai lavori, i più importanti avvenimenti della vita del Parlamento, quali l'elezione del Presidente della Repubblica e l'inizio della decima legislatura, rendendomi conto di quanto in ogni occasione fosse importante e partecipe l'operato delle officine tecnologiche, nonostante le condizioni disagiate in cui esse operavano.

Ho preferito pertanto, anziché illustrare un progetto di automazione, dedicare questo mio elaborato ad un approfondimento delle problematiche legate alle officine tecnologiche, che rappresentano un patrimonio di risorse impiantistiche ed umane così importante ed essenziale al funzionamento della Camera, da richiedere una struttura idonea ed in grado di farle operare nel modo migliore.

Dalla lettura del progetto di bilancio delle spese interne della Camera per il triennio 1988-1990 si può notare che, ai capitoli 85, 86, 110 e 161, sono previste spese di manutenzione ed ammodernamento di impianti tecnologici, valutabili complessivamente per il solo 1988 intorno ai 30 miliardi, per cui è evidente quanto questo settore sia importante anche da un punto di vista economico.

Uno degli obiettivi di questa esposizione è quello di mettere in evidenza, alla luce della mia esperienza nel settore, la consistenza degli impianti e le attività che vengono svolte nell'ambito di ciascuna officina tecnologica.

Dopo avere esaminato come tali officine sono state inquadrate, negli ultimi anni, all'interno dei servizi della Camera e cercato di individuare pregi, difetti e limiti di tale struttura organizzativa, vorrei descrivere quanto è stato fatto finora nell'opera di riorganizzazione e valorizzazione delle officine tecnologiche stesse.

La nuova riforma dell'Amministrazione ha apportato recentemente delle modifiche strutturali che hanno coinvolto radicalmente le officine tecnologiche.

Tali modifiche hanno infatti determinato lo smembramento dell'Ufficio tecnico, essendo il settore tecnologico confluito nell'Ufficio della sicurezza e della gestione degli impianti, mentre i settori edilizia e conservatoria sono stati assorbiti dal Servizio amministrazione ed economato.

Nella parte finale di questo mio elaborato vorrei valutare quali siano le conseguenze di tale smembramento sul funzionamento dei diversi settori tecnici e delle officine ad essi collegate e cercare di illu-

strare i motivi per cui ritengo necessario che l'Ufficio tecnico, indipendentemente dal servizio all'interno del quale sia inserito, debba costituire una struttura autonoma ed indivisibile.

2. Le officine tecnologiche in dettaglio

Le officine tecnologiche sono costituite dall'insieme degli impianti e delle reti installati nel Palazzo Montecitorio e negli edifici ad esso annessi e dagli uomini che ne consentono il funzionamento e ne curano la manutenzione.

Da esse dipende il funzionamento delle strutture tecnologiche di supporto ai parlamentari, che devono essere mantenute sicure, efficienti ed adeguate ai continui ampliamenti e modifiche a cui la città parlamentare è soggetta.

Le officine tecnologiche sono 8: elettrica, termoidraulica, condizionamento, fabbri, radio, centrale telefonica, rete telefonica e centralino.

I compiti principali di ciascuna officina consistono nella manutenzione degli impianti e delle reti tecnologiche, nell'immagazzinaggio ed installazione di parti di ricambio e di beni tecnologici di competenza dell'officina stessa, nell'assistenza all'Ufficio tecnico durante la fase di direzione lavori e collaudo e nel controllo dell'operato di ditte esterne, con le quali sono stati stipulati contratti di manutenzione.

Tali contratti di norma si riferiscono alla manutenzione di apparecchiature speciali, ma in taluni casi sono necessari per sopperire alla carenza di personale operaio.

Nell'allegato n. 1 sono riportati, per ciascuna officina, i principali compiti svolti dal personale addetto, gli impianti gestiti, i contratti di manutenzione stipulati con ditte esterne e la consistenza degli organici.

3. Inquadramento delle officine tecnologiche all'interno dei servizi della Camera dei deputati

Fino all'anno 1984 le officine tecnologiche facevano parte del Servizio amministrazione e provveditorato e, in base all'articolo 45 del Regolamento di amministrazione e contabilità, erano coordinate, insieme all'Ufficio tecnico, l'autorimessa ed i magazzini, dall'economista.

Di fatto però tali officine dipendevano dall'Ufficio tecnico ed in particolare dal settore impiantistico, che controllava un'area di competenze vastissima, svolgendo le seguenti funzioni:

- proposte di nuovi impianti tecnologici;
- progettazione e stesura capitolati;
- direzione lavori;
- collaudi;
- conduzione e manutenzione degli impianti tecnologici;
- smistamento e coordinamento delle richieste di intervento;
- proposte di acquisto di beni tecnologici di competenza delle varie officine;
- ricevimento dei beni tecnologici, controllo delle forniture e loro installazione;
- immagazzinaggio delle scorte.

All'inizio del 1985, conseguentemente allo sdoppiamento del Servizio amministrazione e provveditorato, le competenze già attribuite all'Economo, relative all'attività ed all'andamento dei magazzini, dell'Ufficio tecnico, delle officine e dell'autorimessa, passarono al Servizio tecnologico e per la sicurezza.

Tuttavia tale sdoppiamento non modificò affatto la struttura dell'Ufficio tecnico ed in particolare il nucleo « Settore impiantistico ed officine tecnologiche » continuò a mantenere la propria autonomia funzionale.

Al momento della mia assegnazione al Servizio tecnologico e per la sicurezza, il 25 febbraio 1985, fui subito colpito dall'importanza e dalle dimensioni degli impianti tecnologici, alle quali, a mio parere, non corrispondeva un'adeguata struttura organizzativa, in grado di gestirli in maniera ottimale.

Cercherò ora di analizzare tale struttura.

4. I difetti ed i limiti della vecchia struttura organizzativa

Nell'allegato n. 2 è riportato l'organigramma del Servizio tecnologico e per la sicurezza alla data del 1° marzo 1985.

Dal Capo servizio dipendevano la caffetteria (con 1 responsabile), l'autorimessa (con 1 responsabile), il personale ausiliario (coordinato

da 1 assistente superiore) e l'Ufficio tecnico, suddiviso nei settori Edilizia, Impianti e Conservatoria, i cui responsabili riferivano direttamente al Capo servizio.

Già da un primo esame di tale organigramma, fissando l'attenzione sull'Ufficio tecnico, si può notare lo squilibrio esistente, per quanto riguarda il numero e la consistenza delle officine coordinate, tra il settore impianti ed i settori edilizia e conservatoria, operando tali settori in condizioni molto diverse tra loro.

In particolare i geometri del settore edilizia, da cui dipendevano soltanto 2 officine, erano nelle condizioni ottimali per poter svolgere le altre mansioni di loro competenza, quali progettazione, stesura di capitolati, direzione lavori e collaudi; la presenza di 2 geometri rendeva inoltre possibile l'intercambiabilità nel caso di ferie o malattie.

Nel settore impianti invece, ad un solo perito tecnico era affidato il coordinamento di 8 officine, e quindi il controllo diretto di ben 11 capi officina, oltre a doversi occupare anche di progettazione, stesura di capitolati, direzione lavori, collaudi e contatti tecnici con le ditte esterne.

I maggiori esperti di strutture organizzative e meccanismi operativi sono concordi nell'affermare che il valore ottimale per l'ampiezza di controllo, cioè il numero di dipendenti controllabili da uno stesso capo, è pari a 5 e che le difficoltà di coordinamento aumentano notevolmente al crescere di tale numero e delle diversità esistenti tra i tipi di specializzazione da coordinare.

Da ciò deriva che, operando le officine tecnologiche in aree anche notevolmente diverse tra loro, il coordinamento diretto dei capi officina presentava notevoli difficoltà, alle quali si sarebbe potuto ovviare soltanto ridistribuendo le funzioni o istituendo punti di coordinamento intermedi.

Oltre alle problematiche relative al coordinamento delle officine tecnologiche, dall'organigramma si può notare che la casella « Ufficio tecnico » è vuota, in quanto non era prevista una funzione tecnica di coordinamento e di raccordo tra i diversi settori, i cui responsabili dipendevano direttamente dal Capo servizio, al quale riferivano ben 7 persone.

Come conseguenza di ciò un qualunque conflitto di competenze tra operai appartenenti a settori diversi, o un contrasto tra di essi a proposito di una decisione operativa, si trasmetteva verso l'alto lungo la

struttura stessa fino al Capo servizio il quale, rappresentando l'unica posizione di coordinamento comune, era chiamato in causa anche per la soluzione di problemi minuti, quale la controversia tra un elettricista ed un muratore.

D'altra parte nella maggior parte degli interventi effettuati dall'Ufficio tecnico venivano richieste sia opere tecnologiche che lavori edili e/o di falegnameria, con il coinvolgimento di diverse officine e l'esigenza di una stretta collaborazione tra i diversi settori tecnici, nonché di un coordinamento continuo dei settori stessi.

Tale struttura organizzativa risultava quindi decisamente carente e tale inadeguatezza era aggravata dall'accresciuto numero di palazzi ed edifici costituenti il « Complesso Camera dei deputati » e dalla vetustà di alcuni impianti.

In particolare, per quanto riguardava il settore impianti, la carenza di personale tecnico specializzato ad alto livello e l'accentramento delle funzioni in un'unica persona costituiva, a mio parere, il punto più debole della struttura stessa e la principale causa di ritardi e disservizi.

Un'indagine approfondita da me effettuata presso le varie officine mi permise di rendermi conto dei difetti e delle conseguenze negative di una struttura del genere, che ho cercato di sintetizzare nei punti seguenti:

- a) assenza di un vero e proprio studio di progettazione;
- b) ritardo nella realizzazione di quei lavori di grossa entità indispensabili per il mantenimento degli impianti ad un livello tecnologico adeguato;
- c) scarso collegamento tra i diversi settori dell'Ufficio tecnico e tra le officine;
- d) scarso collegamento con gli altri servizi tecnici dell'amministrazione;
- e) scarsa valorizzazione dei capi officina ed autonomia limitata al minimo indispensabile;
- f) assenza di un sistema di archiviazione sistematica della documentazione tecnica;
- g) assenza di un piano organico dei lavori di manutenzione degli impianti;

b) assenza di una procedura sistematica di rilevazione guasti e pronto intervento e difficile pianificazione degli interventi stessi;

i) difficoltà di mantenere sotto controllo tutti gli impianti tecnologici.

Cerchiamo ora di approfondire i singoli punti, al fine di individuare possibili aree di intervento per il miglioramento della struttura stessa.

4a. Assenza di un vero e proprio studio di progettazione

L'esistenza di un solo perito tecnico e l'assenza di disegnatori tecnici non rendeva possibile la costituzione di uno studio di progettazione e, per lo svolgimento delle attività di progettazione e studio di nuovi impianti, era necessario avvalersi dell'apporto di consulenti o di ditte esterne, subendo a volte scelte tecniche, senza essere in grado di valutarne pienamente la bontà.

4b. Ritardo nella realizzazione dei lavori di grossa entità

Le spese necessarie per tali lavori — tra cui ricordiamo il rifacimento dell'impianto di amplificazione dell'aula, il rifacimento del sistema di televisione a circuito chiuso, la realizzazione di un nuovo impianto parafulmine (gabbia di Faraday), i lavori di adeguamento degli ascensori, la rete di sicurezza a completamento dei lavori del velario dell'Aula e le opere di bonifica delle centrali tecnologiche — venivano ogni anno rinviate al progetto di bilancio dell'anno successivo senza che tali lavori venissero portati mai a compimento.

La causa di tutto ciò era facilmente individuabile nell'assenza di uno studio di progettazione e di un gruppo di tecnici dedicati esclusivamente all'opera di ammodernamento degli impianti.

4c. Scarso collegamento con gli altri settori dell'Ufficio tecnico

La netta separazione esistente tra i diversi settori tecnici, l'assenza di un direttore dei lavori designato per ogni progetto di una certa importanza e la mancanza di una documentazione tecnica precisa e di ca-

pitolati tecnici completi e sufficientemente dettagliati portavano invece spesso a conflitti di competenze tra settori con conseguenti errori di pianificazione e ritardi nelle realizzazioni.

4d. Scarso collegamento con gli altri servizi tecnici dell'amministrazione

Il settore impianti dell'Ufficio tecnico era un'isola autonoma, con scarse aperture, oltre che verso gli altri settori tecnici dello stesso Servizio, anche verso gli altri servizi tecnici della Camera, come il Servizio documentazione automatica (ora Servizio informatica), col quale sarebbe stata auspicabile una stretta collaborazione per l'affinità di certe applicazioni tecniche.

Benché molti impianti tecnologici si servissero, per il controllo delle loro funzioni principali, di strumenti informatici, paradossalmente l'unico punto di contatto tra Ufficio tecnico e S.D.A. era rappresentato dalla rete di cavi coassiali che collegavano all'elaboratore centrale dello S.D.A. i circa 200 terminali locali distribuiti nei diversi servizi ed uffici della Camera.

Infatti l'Ufficio tecnico si è per tradizione occupato sempre della stesura ed identificazione dei cavi coassiali, anche se non sempre con risultati di piena soddisfazione da parte degli utenti.

4e. Scarsa valorizzazione dei capi officina

L'autonomia dei capi officina era pesantemente limitata, in quanto ad essi non venivano fornite tutte le informazioni necessarie per lo svolgimento dei loro compiti e più precisamente:

dovevano intervenire sugli impianti, affidandosi soprattutto ai propri ricordi personali ed alla documentazione frammentaria personale che faticosamente erano riusciti ad acquisire nel tempo;

dovevano controllare le ditte esterne che effettuavano la manutenzione degli impianti senza neppure a volte conoscere i contratti di manutenzione;

dovevano pianificare l'attività degli operai alle loro dipendenze, conoscendo solo parte dei lavori da svolgere;

raramente avevano la possibilità di aggiornarsi tecnicamente o di partecipare a riunioni informative insieme agli altri capi officina.

4f. *Assenza di un sistema di archiviazione sistematico della documentazione tecnica*

L'assenza di uno studio di progettazione rendeva difficile l'organizzazione dei disegni e della documentazione tecnica, forniti dalle ditte fornitrici secondo le indicazioni dei capitolati.

La documentazione esistente veniva infatti raccolta in classificatori presso l'Ufficio tecnico e raramente aggiornata o distribuita in copia alle officine interessate.

L'assenza di un'archiviazione sistematica ed aggiornata della documentazione corrispondente alle reti ed agli impianti tecnologici a volte creava non pochi problemi nel caso di interventi di urgenza dovuti a guasti o di lavori di ristrutturazione e/o manutenzione.

4g. *Assenza di un piano organico dei lavori di manutenzione degli impianti*

Ogni singolo capo officina provvedeva a predisporre un piano di manutenzione degli impianti, in base al proprio intuito ed alle esperienze professionali acquisite.

Egli, di volta in volta, presentava la richiesta dell'intervento all'Ufficio tecnico, che prendeva i contatti con le ditte e predisponendo gli appunti da sottoporre agli organi competenti per l'approvazione della spesa.

4h. *Assenza di una procedura sistematica di rilevazione guasti e pronto intervento*

Le richieste di intervento pervenivano per iscritto o telefonicamente all'Ufficio tecnico; nei casi più urgenti veniva contattata direttamente l'officina interessata.

La richiesta era effettuata dai diversi servizi ed uffici della Camera o dai responsabili del personale ausiliario presso i vari palazzi.

Tali richieste venivano esaminate dall'Ufficio tecnico che predisponendo le cosiddette commesse di lavorazione per le officine, cioè degli ordini di intervento.

Nel caso in cui la richiesta comportava l'acquisto di beni tecnologici veniva predisposta la proposta d'ordine.

La procedura seguita è abbastanza efficace, ma con essa venivano generalmente segnalati soltanto gli interventi più urgenti e non tutti quelli necessari al fine di mantenere in perfetto esercizio tutte le reti e gli impianti tecnologici.

Mancava inoltre la registrazione sistematica degli interventi effettuati, utile per l'elaborazione di studi e statistiche.

4i. Difficoltà di mantenere sotto controllo tutti gli impianti tecnologici

Ciò era una conseguenza di una gestione degli impianti effettuata autonomamente dai diversi capi officina e dell'assenza di procedure « re-motizzate » di controllo e segnalazione guasti.

Non è sufficiente infatti affidarsi alla buona volontà dei capi officina senza il supporto di una struttura valida in grado di far fronte alle esigenze attuali e di prevedere gli adeguamenti in funzione delle esigenze future.

5. I primi passi compiuti nell'opera di riorganizzazione e valorizzazione delle officine tecnologiche

Di fronte ad una struttura organizzativa a mio parere così carente, cercai di dedicare tutto il mio tempo libero dai lavori di routine per approfondire ulteriormente le problematiche delle diverse officine tecnologiche e sforzarmi di individuare le principali aree dove poter intervenire in un'opera di riorganizzazione delle officine stesse.

Al fine di consentire un funzionamento ottimale degli impianti tecnologici della Camera e di migliorare le procedure di intervento, proposi di operare secondo le sottoindicate direttrici principali.

a) Ammodernamento degli impianti, che dovevano essere ricondotti ad un livello tecnologico sufficientemente avanzato ed adeguati alle vigenti normative antincendio e di sicurezza.

b) Impiego di strumenti informatici per:

la raccolta dei dati relativi alle richieste di intervento ed agli interventi effettuati, con conseguente più rapida evasione delle richieste e maggiore informazione per gli utenti;

la gestione automatizzata delle scorte;

l'aggiornamento su supporto meccanografico della documentazione tecnica;

l'automazione ed il controllo centralizzato degli impianti;

la pianificazione dei lavori di manutenzione degli impianti stessi.

c) Maggiore qualificazione del personale operaio e valorizzazione della figura del capo officina, che doveva essere maggiormente responsabilizzato, aggiornato ed informato.

Tali soluzioni non potevano tuttavia prescindere da una radicale ristrutturazione del settore e da una modifica sostanziale dell'assetto tecnico del Servizio.

Le prime decisioni innovative vennero prese solo nel mese di novembre 1987, quando il Capo del servizio tecnologico e per la sicurezza, resosi conto della difficoltà dei problemi e delle dimensioni della struttura, con un'apposita circolare fissava alcuni criteri volti allo scopo di definire più chiaramente le mansioni da svolgere.

I punti fondamentali evidenziati in tale circolare sono:

la necessità di distinguere la figura del direttore o responsabile dei lavori e delle forniture da quella del collaudatore;

la necessità, da parte delle officine, di prendere in consegna i nuovi impianti realizzati e di occuparsi direttamente della loro manutenzione ordinaria;

una maggiore autonomia conferita ai capi officina, a proposito della gestione del personale e delle scorte di magazzino, alleviando i responsabili dei settori tecnici dalla quotidiana cura delle officine.

Tale circolare è stata la premessa di una più radicale ristrutturazione dei settori tecnici, indicata pochi mesi dopo in una nuova circolare, che sanciva la separazione tra Studi tecnici ed Impianti tecnologici.

Nell'allegato n. 3 è riportato l'organigramma del Servizio tecnologico e per la sicurezza alla data del 20 gennaio 1988, secondo le disposizioni contenute nella circolare sopracitata.

Le innovazioni principali di tale struttura, forzatamente provvisoria in attesa di un futuro incremento del personale tecnico, sono lo sdoppiamento dell'Ufficio tecnico in Studi tecnici ed Impianti tecnologici e l'immissione nelle procedure operative di un ingegnere elettrotecnico specializzato in informatica.

In tal modo si cercava di porre rimedio ai principali difetti della precedente struttura e di creare una struttura idonea ad accogliere le

innovazioni tecniche necessarie per consentire la massima affidabilità e funzionalità degli impianti.

Lo sdoppiamento dell'Ufficio tecnico in studi tecnici ed impianti tecnologici permetteva di ripartire le funzioni di coordinamento del settore impianti tra due diverse persone, con una delimitazione precisa delle mansioni e delle responsabilità.

Al responsabile della progettazione impianti venivano affidati, in stretta collaborazione con i geometri del settore edilizia, i compiti di progettazione, analisi dei costi, direzione lavori e collaudi, mentre al responsabile degli impianti tecnologici erano affidate la conduzione e la manutenzione degli stessi attraverso le officine.

Pur occupandosi gli studi tecnici sia di direzione lavori che di collaudi, una sorta di collaudo successivo veniva previsto all'atto della presa in carico di un nuovo impianto da parte delle officine tecnologiche, che dovevano verificare che l'impianto fosse idoneo e completo di tutta la documentazione tecnica necessaria.

Con questa suddivisione gli Studi tecnici potevano concentrare tutte le loro risorse dedicandosi all'opera di ammodernamento degli impianti, mentre l'area Impianti poteva perfezionare le procedure di conduzione e manutenzione, con l'ausilio di strumenti informatici.

Con questo nuovo assetto le officine tecnologiche ottenevano finalmente la formalizzazione come un'entità distinta dagli studi tecnici, in grado di risolvere autonomamente le problematiche specifiche delle singole officine e di centralizzare presso un ufficio di coordinamento le funzioni comuni.

Anche la nuova struttura realizzata non era però priva di difetti, il principale dei quali consisteva nel fatto che, non essendo prevista una posizione intermedia di coordinamento dei settori tecnici, ben 8 persone dipendevano direttamente dal Capo servizio.

La stessa anomalia era presente anche ad un livello inferiore della struttura stessa in quanto al responsabile degli impianti tecnologici continuava ad essere affidato il coordinamento diretto di ben 8 officine.

6. Le prime conseguenze del nuovo assetto tecnico del Servizio tecnologico e per la sicurezza

Nonostante i difetti presenti nella struttura realizzata col nuovo assetto tecnico del Servizio, essa rappresentava un primo tentativo per

porre rimedio ai punti deboli della struttura precedente ed una base per la realizzazione di una struttura più valida, professionalmente qualificata ed adeguata alle nuove tecnologie.

Per quanto riguarda la carenza di personale tecnico specializzato ad alto livello, l'immissione nelle procedure operative di un ingegnere elettrotecnico rappresentava un primo passo verso una maggiore qualificazione dei tecnici e contribuiva a migliorare l'immagine dell'amministrazione nei confronti del mondo esterno.

Per quanto riguarda l'assenza di uno studio di progettazione, la costituzione degli Studi tecnici permetteva di dedicare un gruppo di persone esclusivamente all'opera di progettazione e di ammodernamento degli impianti, in stretta collaborazione col settore edile.

Per quanto riguarda il collegamento con gli altri servizi tecnici dell'amministrazione, ed in particolare lo S.D.A., esso era indubbiamente favorito dalla presenza di un ingegnere con cultura informatica.

Per quanto riguarda infine gli altri punti deboli della precedente struttura, la costituzione dell'area funzionale Impianti tecnologici permetteva di iniziare un'opera di riorganizzazione ed informatizzazione delle officine tecnologiche avente come obiettivo finale una valorizzazione ed ammodernamento delle officine stesse.

7. Le officine tecnologiche con la nuova riforma di struttura dell'amministrazione

Nelle riunioni del 6 giugno e del 28 luglio 1988 l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati ha approvato delle modifiche sostanziali al Regolamento dei servizi e del personale, riducendo il numero dei servizi della Camera da 18 a 14 ed aumentando da 4 a 6 il numero degli uffici alle dirette dipendenze del Segretario generale.

In questa complessa opera di accorpamento e soppressione di servizi ed uffici il Servizio tecnologico e per la sicurezza ha cessato di esistere ed in particolare l'Ufficio tecnico, con le relative officine, è stato smembrato.

I cosiddetti impianti connessi con i problemi della sicurezza, cioè il settore tecnologico dell'Ufficio tecnico e tutte le officine tecnologiche, sono confluiti nell'Ufficio della sicurezza e della gestione degli impianti, mentre i settori edilizia e conservatoria sono stati assorbiti dal Servizio amministrazione ed economato.

In tal modo è stato creato un nuovo Ufficio all'interno del quale il nucleo « Settore impiantistico ed officine tecnologiche » ha mantenuto la propria autonomia funzionale, rafforzata dal fatto di essere inquadrato in un Ufficio alle dirette dipendenze del Segretario generale.

La costituzione dell'Ufficio della sicurezza è la conseguenza di un'interpretazione estensiva del criterio della sicurezza, che è stata intesa come una funzione da organizzare nell'ambito di una struttura dedicata e non come un obiettivo da perseguire con l'adozione di precisi *standards* di funzionamento e di controllo delle ordinarie attività di gestione.

La soppressione del Servizio tecnologico ha tuttavia interrotto l'opera di riorganizzazione intrapresa all'interno di tale Servizio e la costituzione del nuovo Ufficio ha reso più difficile la prosecuzione dell'opera di collegamento con gli altri settori dell'Ufficio tecnico e con gli altri servizi tecnici dell'amministrazione.

Nell'allegato n. 4 è riportato l'organigramma del nuovo Ufficio della sicurezza e della gestione degli impianti alla data del 26 settembre 1988.

Da tale struttura si può notare che, per quanto riguarda il settore impianti dell'ex Ufficio tecnico, si è tornati alla situazione del 1985, con l'aggravante che si sono ulteriormente complicate le relazioni tra i diversi settori tecnici, in quanto tali settori sono stati suddivisi in due gruppi e sono coordinati da due Capi servizio distinti.

In una struttura del genere a mio parere sarà sempre più difficile definire in modo chiaro le competenze dei diversi settori e fissare in modo preciso ed inequivocabile compiti e responsabilità in tutti quei casi ove siano necessari lavori che richiedano la collaborazione ed il raccordo tra officine appartenenti a servizi diversi.

È molto difficile riuscire a credere infatti che sia funzionale una struttura nella quale, per dirimere una controversia tra un elettricista ed un muratore, si debba risalire lungo la struttura stessa fino al Vice segretario generale, il quale rappresenta l'unica posizione di coordinamento comune.

8. *Una proposta di struttura per l'Ufficio tecnico*

Nell'allegato n. 5 è riportato l'organigramma di una possibile nuova struttura per l'Ufficio tecnico.

La caratteristica principale di tale organigramma è la riunificazione, nell'ambito della stessa struttura operativa intermedia, dei settori tecnologico ed edile.

Non importa all'interno di quale Servizio tale struttura sia inserita, purché essa preveda una funzione tecnica di coordinamento e di raccordo, in grado di svincolare il Capo servizio da tutte le problematiche relative alla progettazione ed alla manutenzione dei palazzi e degli impianti tecnologici.

In tale organigramma è stato ripreso il concetto della distinzione tra i compiti di manutenzione e quelli di progettazione, analisi dei costi, direzione lavori e collaudi.

Per quanto riguarda la progettazione si ipotizza un adeguato potenziamento del personale tecnico, che dovrebbe rendere possibile l'estensione a tutti i progetti della distinzione tra le figure di direttore dei lavori e di collaudatore.

Per quanto riguarda la manutenzione degli impianti lo sdoppiamento delle officine tecnologiche in un settore termomeccanico ed un settore elettrotecnico-elettronico dovrebbe permettere di dedicare una maggiore cura alla gestione delle officine ed alla conduzione degli impianti.

Al responsabile della manutenzione dovrebbe essere inoltre affidata la gestione centralizzata di un sistema integrato di automazione e controllo degli impianti e l'elaborazione dei dati, provenienti dalle diverse officine, relativi agli interventi effettuati.

A partire da tali dati verrebbero sviluppati studi e statistiche e predisposti i piani di manutenzione programmata degli impianti stessi.

9. Conclusioni

A conclusione di questo mio elaborato spero di essere riuscito a dimostrare quanto sia importante, per il corretto funzionamento dell'intera città parlamentare e per l'immagine della nostra amministrazione nei confronti del mondo esterno, che le officine tecnologiche possano disporre di una struttura tecnica valida ed adeguata.

In particolare, per migliorare l'immagine della nostra amministrazione nei confronti del mondo esterno ed evitare di subire scelte tecniche da parte di consulenti o di ditte esterne, è necessario puntare

verso un potenziamento tecnico, ricorrendo all'assunzione di ingegneri e periti specializzati nelle singole tecnologie.

Non possiamo pretendere di realizzare una struttura dei servizi tecnici con dimensioni pari a quelle delle principali banche, che consentono la stesura di capitolati talmente dettagliati e perfetti da un punto di vista tecnico e giuridico, da non dare adito al benché minimo dubbio interpretativo, ma non possiamo neppure rinunciare ad una struttura ad elevato contenuto professionale, che disponga di tecnici con una cultura e preparazione tali da poter competere con quelli sempre più agguerriti delle ditte fornitrici ed in grado di imporre quelle scelte tecniche di volta in volta ritenute più idonee.

Nella struttura proposta nell'allegato n. 5 non sono state riempite le caselle corrispondenti alle diverse posizioni di coordinamento intermedie.

Sarà compito dell'amministrazione, in base all'importanza che vorrà attribuire all'Ufficio tecnico, definire per ogni posizione la qualifica professionale corrispondente.

I COMPITI SVOLTI DALLE OFFICINE TECNOLOGICHE

Sono di seguito riportati, per ciascuna officina, i principali compiti svolti dal personale addetto, gli impianti gestiti, i contratti di manutenzione stipulati con ditte esterne e la consistenza degli organici.

Tali informazioni sono aggiornate al 1° marzo 1988 in quanto, essendo stato destinato ad altri incarichi, non sono a conoscenza di eventuali variazioni intervenute all'interno delle officine stesse successivamente a tale data.

1. L'OFFICINA ELETTRICA

1.1 *I principali compiti svolti*

Provvede alla gestione ed alla sorveglianza di tutta la rete di media e bassa tensione del Palazzo Montecitorio e dei relativi palazzi annessi.

L'intervento del personale si manifesta, oltre che sulle cabine di smistamento e sulle grandi reti di distribuzione, anche capillarmente in tutte le stanze dei palazzi sopra citati ovunque occorra spostare una presa, prolungare un filo o riparare dei pezzi avariati.

L'officina si occupa anche dell'immagazzinaggio e dell'eventuale installazione di:

materiale di scorta necessario per gli interventi e per la manutenzione degli impianti;

beni tecnologici di competenza dell'officina stessa, quali apparecchi di illuminazione di vario tipo, stufe elettriche, ventilatori ecc.

Il personale provvede ad assicurare una presenza continua nell'arco delle 24 ore.

1.2 *Gli impianti gestiti*

Cabine di media tensione;
quadro elettrico generale;
cabine elettriche secondarie;
quadri elettrici di zona;
quadro elettrico generale aria condizionata;
quadro elettrico generale centrale termica;
impianti di distribuzione energia;
impianto lampeggiatori per le votazioni in Aula;
impianti di sicurezza (chiusure automatiche e cancelli elettrici);
impianti di allarme;
impianto orologi;
gruppi elettrogeni;
luci Aula ed inverter;
corpi illuminanti;
ascensori;
impianto di posta pneumatica.

1.3 *I contratti di manutenzione con ditte esterne*

Manutenzione e verifica dei quadri elettrici;
manutenzione degli impianti elettrici e speciali di Vicolo Valdina;
manutenzione degli impianti elettrici di Via del Seminario;
manutenzione degli impianti di continuità Palazzo Montecitorio;
manutenzione del parco lampade;
manutenzione degli ascensori;
manutenzione degli impianti di chiusura motorizzata;
manutenzione dell'impianto di posta pneumatica e dei nastri trasportatori.

1.4 *Gli organici*

Alla data del 1° marzo 1988 la consistenza era di 25 operai ed 1 capo officina.

2. L'OFFICINA TERMO-IDRAULICA

2.1 *I principali compiti svolti*

Il personale assegnato a tale officina è impegnato in lavori di ordinaria manutenzione degli impianti igienico-sanitari, della rete di approvvigionamento idrico, oltre che nel controllo dell'efficienza dei sistemi antincendio e nel loro eventuale uso in caso di necessità.

Tale personale svolge anche un'azione di controllo e supervisione sugli impianti termici, la conduzione dei quali è stata affidata a ditte esterne.

2.2 *Gli impianti gestiti*

Impianti igienico-sanitari;

rete di approvvigionamento idrico;

impianti di rilevazione antincendio (Aula, auletta, centro elettronico, centrali tecnologiche);

impianti di spegnimento incendi;

estintori;

rete idrica antincendio;

generatori di vapore.

2.3 *I contratti di manutenzione con ditte esterne*

Manutenzione estintori;

gestione della centrale termica di Palazzo Montecitorio;

gestione degli impianti termici di Via del Seminario;

noleggio di apparecchi disinfettanti le tolette.

2.4 *Gli organici*

Alla data del 1° marzo 1988 la consistenza era di 8 operai e 2 capi officina.

3. L'OFFICINA DI CONDIZIONAMENTO

3.1 *Principali compiti svolti*

Il personale assegnato a tale officina sovrintende alla rete di distribuzione dell'aria condizionata in tutti i locali del Palazzo Montecitorio, nonché alle macchine frigorifere ed alla rete di condizionatori autonomi e da finestra.

L'officina si occupa anche dell'immagazzinaggio e dell'eventuale installazione di materiale di scorta necessario per gli interventi e per la manutenzione degli impianti.

3.2 *Gli impianti gestiti*

Sistema centralizzato ad induzione di condizionamento uffici;
sistema di condizionamento Aula e Transatlantico;
macchine refrigeratrici per la produzione di acqua fredda;
sistema di condizionamento dei gruppi parlamentari;
sistema di condizionamento dell'auletta dei gruppi;
sistemi di condizionamento autonomi a pompa di calore.

3.3 *I contratti di manutenzione con ditte esterne*

Manutenzione dispositivi di regolazione impianti di condizionamento;
manutenzione condizionatori d'aria autonomi;
manutenzione impianti frigoriferi;
manutenzione induttori dell'impianto di condizionamento centralizzato.

3.4 *Gli organici*

Alla data del 1° marzo 1988 la consistenza era di 10 operai ed 1 capo officina.

4. IL LABORATORIO FABBRI

4.1 *Principali compiti svolti*

Il personale assegnato a tale officina esegue interventi di leggera carpenteria metallica, di manutenzione ordinaria delle strutture metalliche dei Palazzi e duplica le chiavi di tutte le serrature delle porte e dei cassetti degli uffici.

In alcuni casi tale laboratorio si occupa anche della manifattura di pezzi di ricambio per le officine termoidraulica e di condizionamento.

4.2 *Gli impianti gestiti*

Tutte le strutture metalliche dei vari palazzi.

4.3 *I contratti di manutenzione con ditte esterne*

Nessuno.

4.4 *Gli organici*

Alla data del 1° marzo 1988 la consistenza era di 6 operai ed 1 capo officina.

5. IL LABORATORIO RADIO

5.1 *Principali compiti svolti*

Il personale assegnato al laboratorio radio, che sarebbe più appropriato chiamare audio-video, provvede ad assicurare l'amplificazione dell'impianto microfonico dell'Aula e delle commissioni parlamentari, curando la diffusione del segnale « radio aula » negli uffici, attraverso apparecchi radioriceventi.

I tecnici addetti, durante le sedute parlamentari, operano alla console microfonica dell'Aula, curano la distribuzione dei segnali video relativi all'impianto TV a circuito chiuso ed effettuano tutti quegli interventi (amplificazione, registrazione ecc.) che di volta in volta si rendono necessari in occasione di conferenze e manifestazioni varie al Palazzo Montecitorio ed ai palazzi collegati.

Vengono inoltre effettuate la manutenzione, la riparazione e l'installazione di nuovi microfoni con relativi amplificatori e di apparecchi radio e TV, la stesura dei cavi, la messa in opera di antenne televisive (ricetrasmittenti e paraboliche) e la ricerca dei guasti che spesso si verificano lungo la rete di distribuzione dei cavi schermati.

Tale laboratorio si occupa anche dell'immagazzinaggio e dell'eventuale installazione di:

materiale di scorta necessario per gli interventi e per la manutenzione degli impianti;

beni tecnologici di competenza dell'officina stessa, quali apparecchi radio e TV, registratori audio e video e dispositivi di amplificazione di vario tipo.

I tecnici radio vengono infine chiamati in caso di guasti alle attrezzature speciali installate per la sicurezza dei vari palazzi.

5.2 Gli impianti gestiti

Impianti di amplificazione dell'Aula e delle commissioni parlamentari;

impianti di amplificazione dell'auletta dei gruppi e delle altre sale utilizzate per convegni e conferenze di vario tipo;

rete di distribuzione del segnale « radio aula »;

impianto TV a circuito chiuso e rete di distribuzione ad esso relativa;

apparecchi radio, televisivi, di registrazione ed impianti di antenna;

impianti elettronici di sicurezza ed allarme.

5.3 I contratti di manutenzione con ditte esterne

Manutenzione impianti di sicurezza, controllo ed allarme postazioni esterne;

manutenzione impianti di sicurezza Palazzo Montecitorio e Vicolo Valdina;

manutenzione impianto di votazione elettronica.

5.4 *Gli organici*

Alla data del 1° marzo 1988 la consistenza era di 20 operai e nessun capo officina.

6. LA CENTRALE TELEFONICA

6.1 *Principali compiti svolti*

Il personale assegnato alla centrale telefonica provvede alla manutenzione quotidiana della centrale che, a causa della sua vetustà, richiede continui interventi di riparazione e di sostituzione di pezzi non più disponibili sul mercato.

Tale personale attua prove di funzionalità dei vari apparati, accerta l'efficienza dei numeri telefonici più importanti ed esegue interventi su linee telefoniche in avaria.

La prossima installazione della nuova centrale telefonica, la quale non è altro che un elaboratore elettronico, richiederà delle procedure di manutenzione del tutto diverse da quelle attuali ed imporrà una riqualificazione del personale oltre ad una revisione degli organici.

6.2 *Gli impianti gestiti*

Centrale telefonica BASA installata a Palazzo Montecitorio;
centralini tipo ESK installati nei Palazzi Vicolo Valdina e Raggi;
centralino Italtel BX1000 installato presso il Palazzo del Credito Italiano;

altri centralini particolari installati negli uffici della Camera.

6.3 *I contratti di manutenzione con ditte esterne*

Nessuno.

6.4 *Gli organici*

Alla data del 1° marzo 1988 la consistenza era di 4 operai ed 1 capo officina.

7. LA RETE TELEFONICA

7.1 *Principali compiti svolti*

Il personale assegnato alla rete telefonica provvede alla installazione negli uffici di nuove linee telefoniche interne, al loro trasferimento ed alla riparazione delle avarie.

Tale personale si occupa inoltre dell'installazione, collaudo e ricerca guasti di impianti telefonici singoli, con derivazione manuale ed automatica ed intercomunicanti. Assiste infine gli operai della SIP nella installazione di linee telefoniche urbane e sovrintende all'installazione di impianti speciali quali segreterie telefoniche, concentratori telefonici ed impianti particolarmente complessi.

7.2 *Gli impianti gestiti*

Permutatore telefonico;
rete telefonica dal permutatore fino al singolo utente;
apparecchi telefonici di qualsiasi tipo;
cabine telefoniche ed apparecchi a schede;
concentratori ed impianti speciali.

7.3 *I contratti di manutenzione con ditte esterne*

Manutenzione concentratori telefonici.

7.4 *Gli organici*

Alla data del 1° marzo 1988 la consistenza era di 8 operai ed 1 capo officina.

8. IL CENTRALINO TELEFONICO

8.1 *Principali compiti svolti*

Il personale assegnato al centralino telefonico opera ai tavoli di operatore, ubicati a Palazzo Montecitorio, Vicolo Valdina, Palazzo Raggi e S. Macuto. È inoltre in funzione un servizio di segreteria telefonica

a Palazzo Raggi e nell'immobile di Vicolo Valdina, di cui usufruiscono i deputati.

Il lavoro svolto, soprattutto ai tavoli di commutazione di Palazzo Montecitorio, è particolarmente gravoso a causa della vetustà delle apparecchiature utilizzate, che non permettono l'automatizzazione di certi servizi.

La nuova centrale telefonica renderà possibile l'automatizzazione di gran parte delle attività svolte dagli operatori, migliorandone notevolmente la qualità del lavoro.

8.2 *Gli impianti gestiti*

I tavoli di operatore, situati in prossimità della centrale telefonica, a Montecitorio e nei diversi palazzi della Camera.

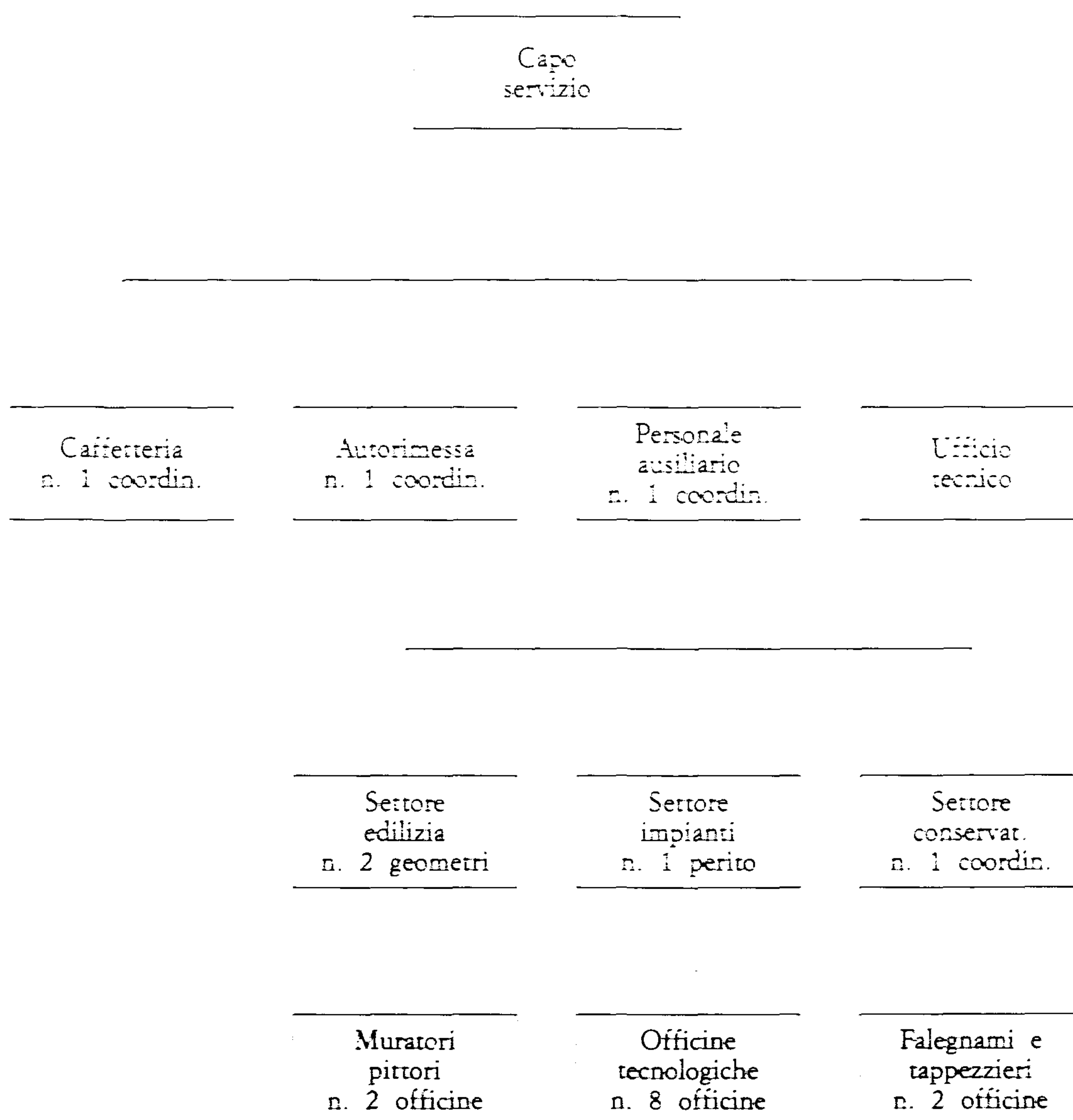
8.3 *I contratti di manutenzione con ditte esterne*

Nessuno.

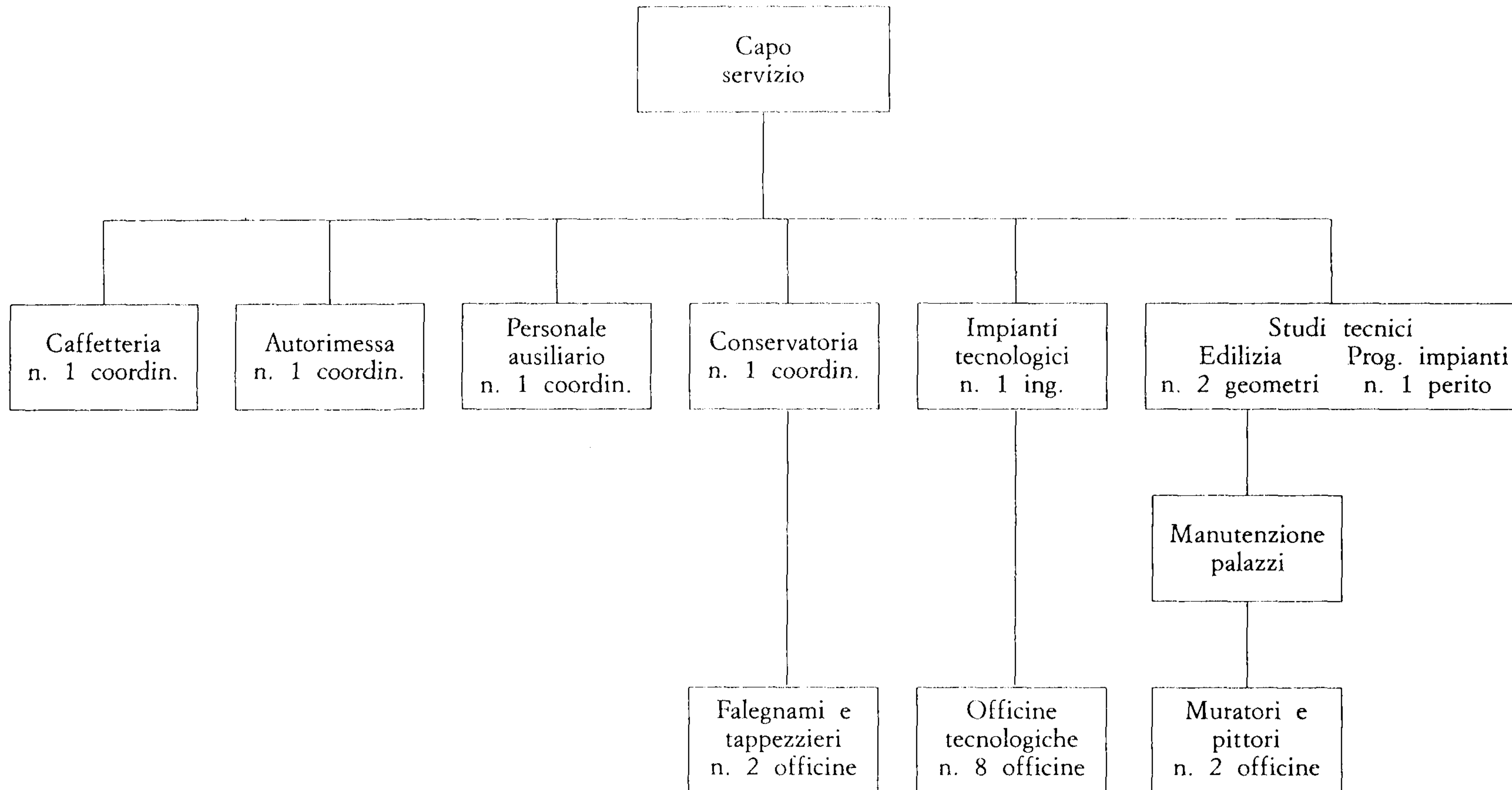
8.4 *Gli organici*

Alla data del 1° marzo 1988 la consistenza era di 67 operai e 2 capi officina.

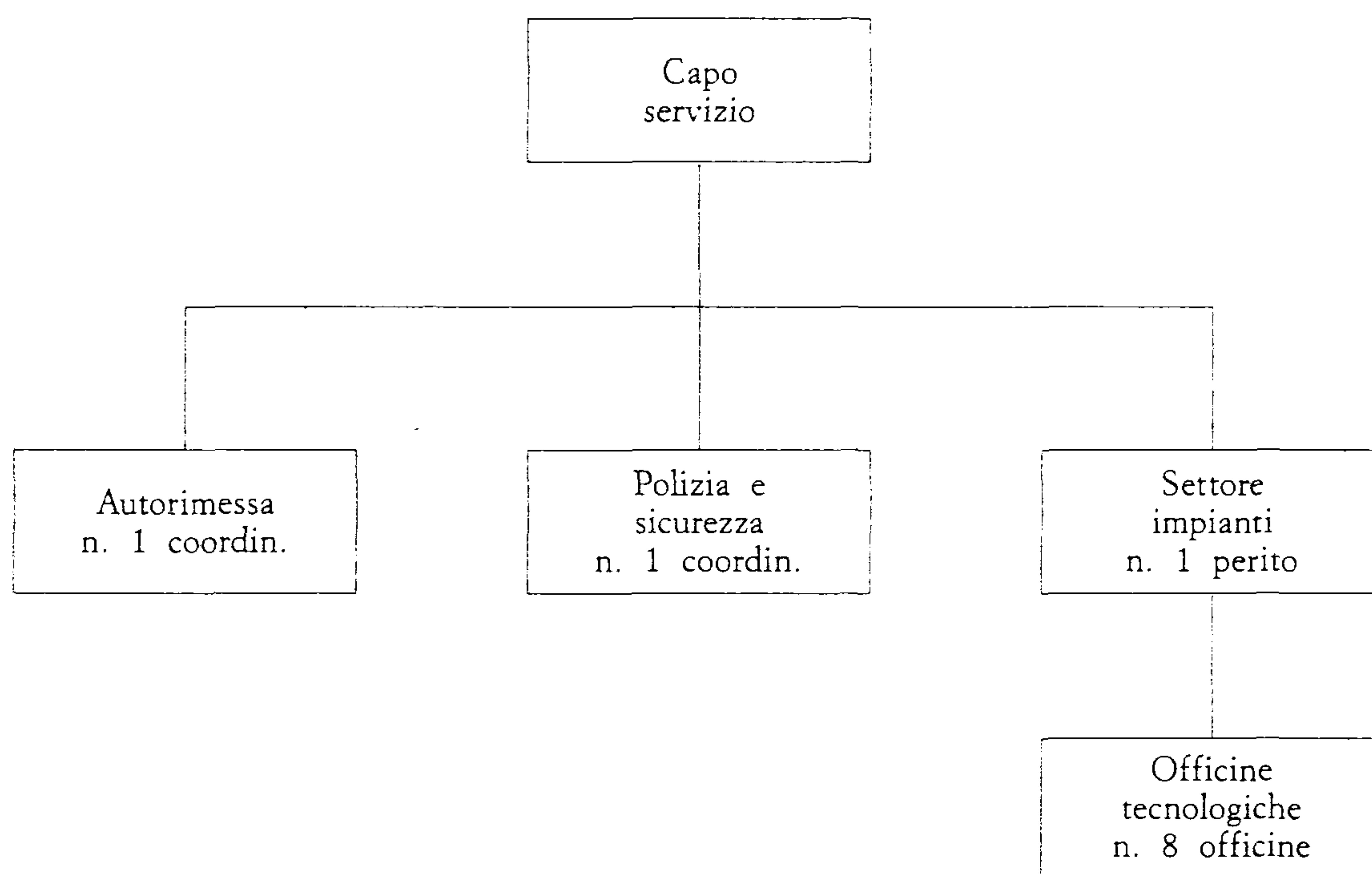
Organigramma del Servizio tecnologico e per la sicurezza al 1° marzo 1985



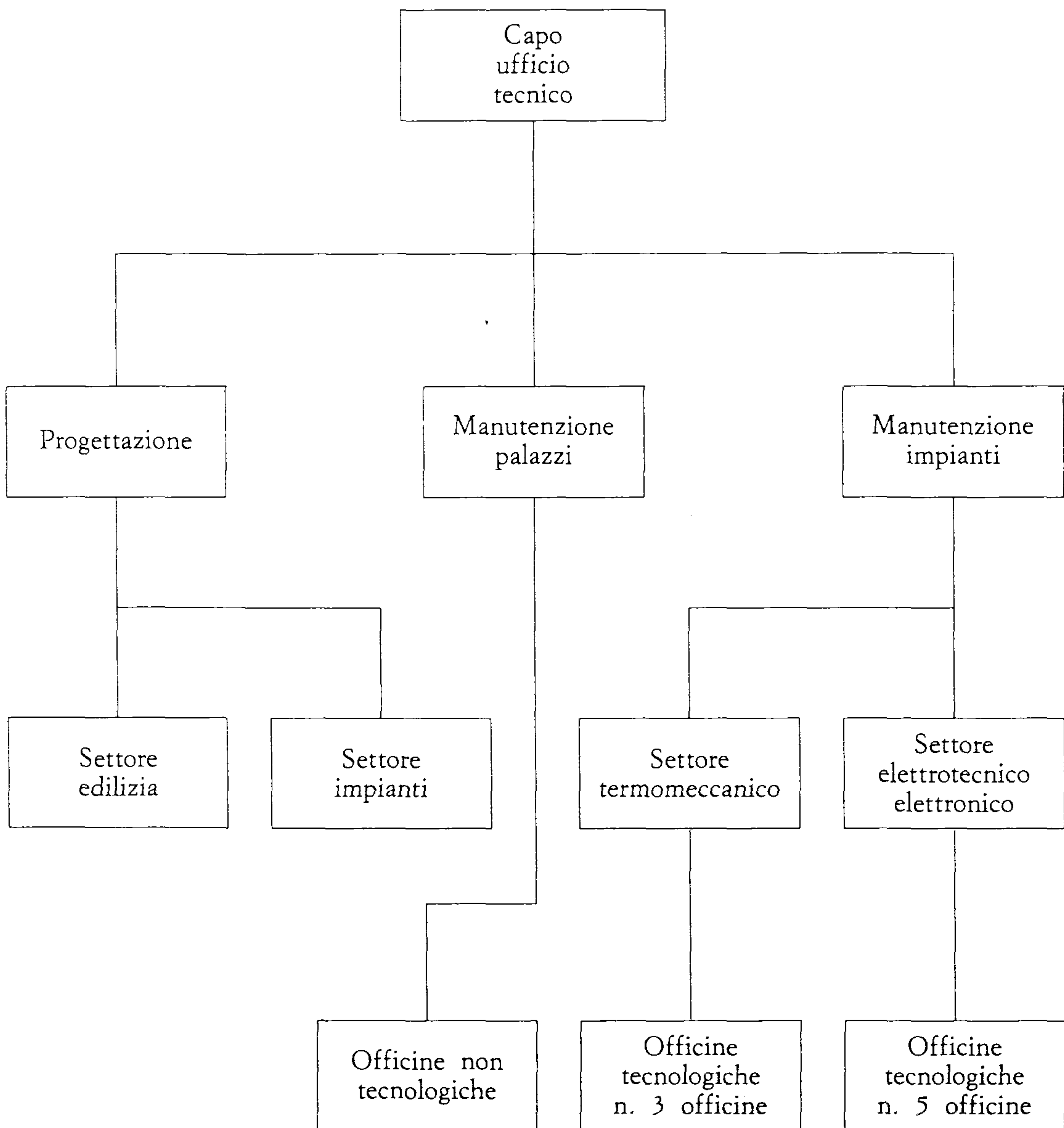
Organigramma del Servizio tecnologico e per la sicurezza al 20 gennaio 1988



Organigramma dell'Ufficio della sicurezza e della gestione degli impianti
al 26 settembre 1988



Organigramma proposto per l'ufficio tecnico



Bibliografia

J.K. GALBRAITH, *Designing Complex Organizations*, 1973.

T. BURNS, *Direzione Aziendale e innovazione*, 1974.

H. MINTZBERG, « Come scegliere il miglior modello organizzativo », *Harvard Espansione* n. 13, dicembre 1981.

V. CODA, « La teoria degli stadi di sviluppo delle organizzazioni », *Progettazione delle strutture organizzative*, Cap. 6.

E. LINDHOLM, « The view from the top », *Information Center*, febbraio 1988.

M. MESSINA, *Sistemi e metodologie di Sicurezza*, 1979.

Indice dei volumi precedenti

Primo volume (1987)

SESSIONE LUGLIO 1982

Professionalità generale

Claudio Orlando - L'articolo 96-bis del Regolamento. Aspetti procedurali e costituzionali.

Agostino Arista - Il sindacato ispettivo: interpretazione, prassi applicative e ipotesi di riforma delle norme regolamentari in materia di interpellanze e interrogazioni.

Elio Berarducci - La revisione delle competenze delle commissioni permanenti.

Antonio Barbon - Alcune prassi di economia procedimentale nell'esame degli emendamenti in commissione: votazioni «in linea di principio» in sede legislativa e poteri discrezionali del Presidente della sede referente.

Giovanni Fiorucci - La discussione degli articoli e degli emendamenti.

Massimo Scioscioli - L'esame degli emendamenti alla legge di bilancio.

Professionalità di biblioteca

Fiamma Sebastiani Arnò - Gli apparati informativi del Parlamento. L'esperienza della Camera dei deputati nella VII e VIII legislatura.

SESSIONE NOVEMBRE 1982

Professionalità di stenografia

Aurelia Mohrhoff - Dalla lingua del Parlamento alla lingua del parlamentare.

Francesco Pariset - Sul valore probatorio degli atti parlamentari nella sindacabilità del procedimento legislativo.

Giuliana Farinelli - Resoconto stenografico e Resoconto sommario: cronaca dal Parlamento. Quale utilizzazione dalla stampa?

Mauro Filistrucchi - Una sfida tecnologica per la resocontazione parlamentare.

SESSIONE MAGGIO 1983

Professionalità generale

Giovanni Gala - La Commissione parlamentare per la ristrutturazione e la riconversione industriale e per i programmi delle Partecipazioni statali: istituzione, poteri e attività svolta.

Adriana De Angelis - La «consulenza parlamentare» nel procedimento di formazione della legislazione delegata: aspetti problematici.

Maurizio Meschino - Le decisioni parlamentari di finanza pubblica: una evoluzione da completare.

Piorgiorgio Mariuzzo - Collegi minori delle commissioni parlamentari: tra attuazione e progettazione legislativa.

Vincenzo Lippolis - Il problema della tempestività del procedimento legislativo: la cosiddetta corsia preferenziale, i procedimenti di urgenza *ex art. 72 Cost.*, il contingentamento dei tempi di intervento.

Paolo Castaldi - La fase preliminare del procedimento legislativo: l'assegnazione dei progetti di legge alle commissioni.

Ascanio Cinquepalmi - Parlamento e programmazione economica settoriale: verso un modello da consolidare.

Carlo Goracci - Profili e problemi della burocrazia nella funzionalità della Camera dei deputati.

Claudio Boccia - La nuova disciplina del procedimento in sede redigente.

Professionalità di biblioteca

Amalia Rossi Merighi Liotta - Rilevanza (e limiti) degli Atti parlamentari ai fini della ricerca bibliografica nei paesi europei firmatari dei trattati istitutivi della CEE.

Bernardino Paganuzzi - Il segreto nelle commissioni di inchiesta.

Giacinta Astraldi - L'informatica come momento di sintesi fra documentazione e gestione nel Parlamento italiano.

SESSIONE NOVEMBRE 1984

Professionalità generale

Fabrizio Ventura - Documentazione convenzionale ed automatica e processo di formazione della decisione parlamentare.

Alfonso Lorenzini - Le precedenze nelle pubbliche cerimonie.

Professionalità di stenografia

Lucio Falzone - La pubblicità dei lavori delle commissioni parlamentari.

Paolo Malesardi - Il rinvio delle leggi alle Camere da parte del Presidente della Repubblica: problemi costituzionali e regolamentari.

Daniela Di Fazio - Limiti di tempo al diritto di parola: profili regolamentari e prassi.

Paola Bonavera - È iscritta a parlare la donna. Ne ha facoltà. (Note sul linguaggio femminile in Parlamento).

Alberto Bommezzadri - Dalla stenografia alla videoscrittura. Utilizzazione delle nuove tecnologie per un più moderno sistema di resocontazione.

Antonio Pucci - Recenti sviluppi dei servizi sociali: riflessi e prospettive nell'ambito della Camera dei deputati.

Professionalità di biblioteca

Massimo Meneghello - Circolazione e prestito del patrimonio librario nella Biblioteca della Camera dei deputati. Prospettive di gestione automatizzata in vista del trasferimento alla nuova sede di via del Seminario.

Carlo Crocella - Crisi delle biblioteche e imprenditorialità culturale. La valorizzazione delle risorse di una biblioteca parlamentare alla luce di recenti saggi sulla funzione manageriale nelle biblioteche.

Gabriella Marotta - La ricerca di legislazione comparata nella Biblioteca della Camera dei deputati. Strumenti attuali e prospettive di sviluppo.

Secondo volume (1987)

SESSIONE 1985

Professionalità generale

Giovanni Long - I disegni di legge attuativi di intese ed accordi con confessioni religiose: questioni costituzionali e procedurali.

Paolo Franceschi - Natura, strumentazione e finalità della programmazione dei lavori parlamentari in Assemblea e in commissione.

Roberto De Liso - La delegificazione: problemi e prospettive.

Alessandro Palanza - Questioni relative alla formazione delle leggi di spesa.

Ottavio Mastrojanni - L'immunità parlamentare nei rapporti tra Camere e Magistratura: aspetti problematici, prassi e giurisprudenza.

Ugo Zampetti - Note sull'attività consultiva delle commissioni permanenti.

Donato Campagna - Testi unici e semplificazione dei sistemi normativi.

Mirella Cassarino - Governare il cambiamento - Problematiche organizzative e di politica del personale negli uffici della Camera dei deputati.

Gianluigi Marrone - Procedimenti e momenti decisionali nella gestione amministrativa della Camera dei deputati: spunti in tema di revisione del Regolamento di amministrazione e contabilità.

Claudio Cesareo - Le indagini conoscitive delle commissioni permanenti.

SESSIONE 1987

Professionalità generale

Maria Cialdini - Una complessa vicenda: il «condono edilizio» tra Governo e Parlamento.

Edoardo Lala - Esercizio della delega legislativa da parte di un Governo dimissionario, previo parere delle Commissioni di un Parlamento disciolto (a proposito degli emanandi decreti di liberalizzazione valutaria).

Alessandro Scacco - Sulla natura degli atti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.

Benedetto Arsini - Il piano generale dei trasporti: un esempio di programmazione di settore.

Felice Ancora - Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio. Restituzione e revoca della domanda di autorizzazione a procedere in giudizio. Revoca e impugnazione dell'autorizzazione a procedere in giudizio.

Professionalità di stenografia

Francesco Sparisci - Alcuni aspetti delle votazioni a scrutinio segreto nei lavori dell'Assemblea costituente.

Francesco Morisani - La composizione dell'Ufficio di Presidenza della Camera alla luce delle recenti modifiche dell'articolo 5 del Regolamento.

Vincenzo Longo - Presente e futuro della stenografia nella resocontazione dei lavori parlamentari.

Stefano Comenducci - Sulla mozione di sfiducia al singolo ministro.

Giorgio Corriere - Problematiche connesse alla formazione professionale dello stenografo parlamentare, in relazione ai compiti antichi e nuovi che informano la redazione del Resoconto stenografico.

Professionalità di biblioteca

Anna Lippolis - Il Catalogo automatizzato della Biblioteca della Camera dei deputati. Miglioramenti apportati dalle nuove procedure, anche nella prospettiva di cooperazione a livello nazionale e internazionale.

Stefano Rizzo - Verso uno sviluppo sistemico della documentazione parlamentare.

Stampato dalla GER
Via Carlo Maratta, 2/b - Roma
Tel. 57.40.540

diritto

1

Lire 22.000

OC40300