

## Cultura professionale e ruolo dei funzionari parlamentari

di Guglielmo Negri \*

Mi sono spesso soffermato a meditare sulla nostra professione, sia quando, in una esplorazione del profondo passato, con la guida magistrale del Levi per i sistemi politici del mondo antico pre-romano e del De Francisci e del Willems per la repubblica romana e il suo Senato, mi imbattei negli antenati della burocrazia parlamentare; sia quando, seguendo il racconto appassionante di Antonio Marongiu, vidi affiorare la cellula conciliare dal brodo di coltura militare ed ecclesiale dell'alto Medioevo, e studiando, poi, lo sviluppo di essa sempre più complesso ed articolato come centro di un sistema di governo e come espressione organizzativa della « forma assemblea », mi colpì particolarmente la circostanza che questa forma in tutte le sue latenze si sviluppasse in special modo in Inghilterra e a Venezia, quasi che anche la fisiologia costituzionale dei due Stati marinari stesse a confermare per il parlamento moderno l'ipotesi biologica della nascita dell'uomo dall'acqua salata. Infine, quando, con la Rivoluzione francese entrati nel costituzionalismo contemporaneo, compresi che la tecnica di organizzazione delle assemblee rappresentative determinava aspetti sempre più rilevanti ed incisivi per la forma di governo.

Entro questo amplissimo arco temporale mi è sembrato di cogliere alcune costanti: data per scontata, con Levi e Finley, la differenza qualitativa tra la lotta politica nel mondo antico e in quello moderno e conseguentemente la differenza della nozione di democrazia per

\* Guglielmo Negri è Vice Segretario generale della Camera dei deputati.

gli antichi e per i moderni, resta il fatto comune alle assemblee antiche e moderne che tutte, come linea di tendenza, hanno sempre cercato di servirsi di un « proprio » apparato burocratico, distinto ed autonomo rispetto all'apparato del potere esecutivo. Conseguentemente ha lievitato dalla cellula primigenia dello *scriba* la figura di un *savant* custode della memoria storica e procedurale della assemblea, consigliere del magistrato-presidente di essa, in posizione certamente ausiliaria ma sostanzialmente rilevante, anche in connessione con una dedizione di servizio e di lealtà complessiva verso l'assemblea che escludeva « scelte di campo » tra le componenti di essa (posizione che il Pacelli nel suo libro *Le radici di Montecitorio* definisce di « neutralità »). Ed ancora, in conseguenza della « sacertà » dell'istituto rappresentativo reso tale o dalla perpetuazione dei *patres* o dall'arco magico del suffragio vuoi ristretto vuoi più vasto espresso dalla volontà generale ovvero dal patto giurato tra re, signori e comuni, ha funzionato, fin dall'inizio, attraverso gli addetti, la « custodia » della sede dell'assemblea — sede fissa o luogo inaugurato (*templum*) — intesa sia sotto l'aspetto per così dire logistico sia sotto quello di protezione dell'immunità di essa.

A queste peculiarità rinvenibili in colorazione più o meno intensa nello spessore di storia millenaria dell'istituto rappresentativo, si aggiunge un'altra costante che concerne sul piano professionale il normotipo, per così dire, dell'addetto al servizio a qualsiasi livello dell'assemblea. Abbiamo già accennato al comandamento deontologico di *non commitment* alle parti per chi serve un'assemblea, in dipendenza del carattere « sacrale » di essa inteso come massima espressione o della tradizione o del patto re-popolo o della sovranità popolare: l'autolimitazione che si chiede all'addetto all'assemblea assume, dunque, il medesimo carattere di solennità e risponde ad esigenze profonde, di natura veramente esistenziale, come nel caso del giuramento ippocratico per la professione sanitaria. Perché lo sconfinamento dalla posizione di imparzialità-neutralità finisce, infatti, per distruggere gradualmente la funzione servente; può danneggiare l'istituto parlamentare con rotture difficilmente riparabili; crea, in ogni caso, un clima di tensione e diffidenza esiziale per il funzionamento delicatissimo di un organo collegiale di vaste proporzioni. Ed allora non ha alcun rilievo il fatto che gli addetti che rompano la norma deontologica si chiamino Ugo Foscolo oppure Thomas Paine, se il loro genio creativo, la prorompente personalità, il gusto della lotta politica non consentono ad essi l'adempimento della funzione servente

dell'assemblea, cioè della rappresentanza intera che va condotto, invece, con misura, pazienza e percezione lucida del limite.

Da questo punto di vista è esemplare la vicenda di Gaetano Mosca: quando il grande politologo entrò a Montecitorio come revisore dopo la bocciatura al concorso a cattedra per l'Università di Pavia, aveva già alle sue spalle non soltanto la pubblicazione della *Teorica dei Governi* ma anche quella de *Le Costituzioni moderne* ed al brillantissimo e già assai noto studioso siciliano si aprivano, come scrisse Guglielmo Ferrero nella *Nuova Antologia* di fine secolo, nove anni da trascorrere « a veder fluire ai propri piedi il gran fiume di miele dell'eloquenza parlamentare, ad ascoltar e correggere discorsi dei deputati, a far riassunti dei resoconti delle sedute ». Eppure quel periodo vissuto con estrema consapevolezza dei propri doveri deontologici e in una umiltà che gli fa onore, fu fondamentale, ad avviso di Giorgio Sola il quale ha curato per l'U.T.E.T. con sapienza ed amore la recente edizione degli *Scritti politici*, per la maturazione del Mosca studioso e poi dell'uomo politico deputato e senatore del Regno. « Gli anni della permanenza a Roma » scrive il Sola, « sono anni di studio e di lettura nelle fornitissime biblioteche della Camera e del Senato, sono anni di riflessione e maturazione, di osservazioni e di ricerche condotte sui libri ma anche direttamente su quelli che più tardi sarebbero definiti i "nervi" del corpo politico. Da quello che Ferrero chiamerà il "suo angolo oscuro ed ignorato di revisore", Mosca riesce infatti ad impiantare un osservatorio privilegiato per le sue ricerche sul comportamento dell'uomo politico e sul funzionamento delle istituzioni. Il suo posto di funzionario a Montecitorio, come osserva ancora l'amico, diventa per lui "come una specola, da cui, egli, non visto, poteva vedere tutta la vita di uno Stato anche nei segreti che il gran pubblico ignora, che i trattatisti delle cose politiche disdegnano di studiare, mentre hanno grande importanza per chi studi uno Stato come una cosa viva, non come un animale impagliato" ».

Alle diverse « età parlamentari » (uso questa espressione nello stesso senso in cui Giovanni XXIII parlava delle « cristianità » che si succedono nel grande alveo della Chiesa) corrispondono, naturalmente, differenti tipi di cultura e di preparazione degli addetti alle assemblee rappresentative.

Si privilegia ora il versante iniziatico e sacerdotale, ora la funzione amanuense e di resocontazione, ora la conoscenza del protocollo, ora la conoscenza del diritto e della procedura di assemblea, ora la ca-

pacità negoziale, ora la sapienza notarile. Anche in questo campo, tuttavia, non è arduo individuare alcune costanti: in tutte le età parlamentari la burocrazia di assemblea di qualsiasi estrazione e preparazione è stata insieme la custode delle regole di procedura, la conservatrice della parola, l'archivista delle deliberazioni, la testimone dell'autenticità di esse. Questo è, dunque, il nucleo essenziale della funzione dell'apparato servente di un'assemblea da millenni, già dal tempo delle assemblee dirette; forse già dall'epoca omerica come ci fa supporre Ulisse il quale nel racconto alla Corte dei Feaci delle sue avventure offre la misura della barbarie belluina dei Ciclopi con l'osservazione che del resto « essi non hanno assemblee ».

Attorno a questo nucleo si sviluppa la cultura professionale parlamentare che comprende i metodi di resocontazione e di scrittura veloce, il diritto e la procedura di assemblea, le tecniche di conservazione dei documenti.

Direi, tuttavia, che soltanto nell'età contemporanea, soprattutto dopo il secondo conflitto mondiale, la funzione servente della burocrazia parlamentare subisce una veloce trasformazione nel senso che viene enormemente dilatato quel flusso di informazione e di conoscenze che prima assicurato attraverso l'apporto della cultura personale dell'adetto, diviene ora organizzato in forma sistematica ed interdisciplinare, a simiglianza del sapere gestito dalla istituzione universitaria. Così, secondo l'acuta osservazione di Edgar Faure, il parlamento contemporaneo che già si affianca all'università perché consustanziale ad essa nella nervatura dialettica, diventa più che in passato un centro di produzione di cultura, non necessariamente e non soltanto politica. Non è casuale, come ricorda il Fisichella, che delle funzioni assegnate dal Bagehot alla Camera dei Comuni (scelta del primo ministro, esprimere l'orientamento del popolo, insegnare alla nazione quel che essa non sa, ascoltare ciò che in altra maniera noi non ascolteremmo, fare le leggi) il magistero (« insegnare alla nazione quel che essa non sa ») cominci ad esplicarsi su larga scala nel Congresso americano a partire dal *New Deal* e si sviluppi in tutte le sue possibilità con il *Congress Reorganization Act* del 1946 che segna la svolta, non soltanto americana, per il potenziamento degli *staffs* delle Commissioni permanenti, del *Legislative Reference Service*, del coordinamento con la *Library of Congress*, segnando l'inizio di una « rivoluzione culturale » nel modo di discutere e deliberare in Parlamento e di fare politica nel Paese. La legge di riorganizzazione, significativamente elaborata ed approvata nel momento in cui il pendolo indica la massima concentrazione del

potere nella presidenza degli Stati Uniti in dipendenza della guerra appena conclusa, costruisce un modello di parlamento « meglio informato » e dunque « meglio legiferante » e « meglio docente » perché sempre più aperto agli apporti dei settori specializzati ed organizzati della società civile attraverso le consulenze, le *hearings* ed una gigantesca, efficientissima biblioteca. Talché, ha ragione Leopoldo Elia, nasce « un nuovo modo di parlare in Parlamento », nel quale è importante che si lascino parlare anche « gli altri », accanto ai parlamentari, in un continuo e circolare scambio tra Parlamento e società civile che la tribuna parlamentare in conclusione riassume e solennizza a questo punto veramente « insegnando al Paese quel che esso non sa ». Anche in Europa registriamo segni di novità intorno a quegli anni: Campbell e Laporte nel saggio su « L'apparato amministrativo delle Assemblee parlamentari in Francia » ci informano che « dopo la seconda guerra mondiale, all'inizio della IV Repubblica, avvenne un drammatico cambiamento in tre settori dell'amministrazione delle Assemblee parlamentari: documentazione, assistenza tecnica ed organizzazione dell'Ufficio di Presidenza ». Aggiungono gli scrittori francesi, e l'osservazione è molto importante, che « questo cambiamento non aveva origine né nell'inquietudine costituzionale che segnava la transizione dalla III alla IV Repubblica, e poi dalla IV alla V, né in mutamenti nella composizione partitica del Parlamento ». Erano, dunque, la profonda trasformazione della società, l'accelerazione sempre più veloce della storia, l'impatto delle nuove tecnologie, lo spostamento delle frontiere della legislazione a richiedere un nuovo tipo di circolazione delle informazioni in Parlamento che rompesse la vecchia canalizzazione tra il Governo-amministrazione pubblica e il Parlamento, attaccasse e riducesse il monopolio governativo della informazione, riconducendo il sistema almeno tendenzialmente verso l'equilibrio, tenendo presente l'antica premonizione del grande Bacone che *knowledge is power*. S'intravedeva sempre più chiara la nuova strategia della documentazione da reperire soprattutto nel settore economico nel quale è da tenere ben presente la raccomandazione del Presidente della Commissione dell'OCSE per la politica scientifica e tecnologica James Mullin il quale nell'introduzione al rapporto del 1979 sull'evoluzione tecnica e la politica economica scriveva: « molti dei nostri problemi economici attuali hanno radici strutturali a lungo termine e, di conseguenza, non saranno suscettibili di soluzioni nelle quali da una parte la politica economica e dall'altra quella scientifica e tecnologica restino separate l'un l'altra, come troppo spesso è avvenuto in passato ».

Il trentennio decorso ha visto questa grande partita giocata in tutti i sistemi rappresentativi del mondo occidentale, nella Germania federale, in Italia, in Gran Bretagna, nelle democrazie rinate di Spagna, Grecia e Portogallo. Le burocrazie parlamentari hanno compiuto in questo trentennio, dunque, la più radicale riconversione: fermo restando il nucleo millenario delle funzioni notarile, di resocontazione sommaria e stenografica, di custodia della sede, di assistenza *in procedendo*, si è aperto il grande capitolo della gestione della informazione che trasforma l'apparato servente in tecnostruttura con una influenza più determinante che in passato sul modo di operare e di deliberare dell'assemblea parlamentare.

Ebbi subito netta la percezione di questo grande sviluppo non appena, nell'anno accademico 1951-52, trovandomi negli Stati Uniti d'America tra Harvard e Washington, tra uno dei centri maggiori di raccolta e produzione di cultura e uno dei Parlamenti più complessi del mondo, ebbi la ventura di constatare gli effetti della mutazione intervenuta con il *Reorganization Act* del Congresso, che descrissi in un mio saggio comparso nel 1953 su *La Rassegna di diritto pubblico*. Nel triennio che precedette il mio ingresso alla Camera quale Consigliere lavorammo attorno al cardine centrale di « politica e cultura » con il compianto amico Adriano Olivetti ed il gruppo di uomini politici e studiosi che gravitava attorno alle Edizioni di Comunità che produssero in quell'epoca lo sforzo più importante di tutto il quarantennio per l'aggiornamento della cultura politica italiana. Poi, entrato alla Camera, riversai le mie esperienze e le proposte nel fervido gruppo di giovani dirigenti dell'Amministrazione che stava studiando la riforma dei servizi, l'adeguamento della linea di informazione, il potenziamento degli *staffs* di commissione nella direzione che abbiamo sopra illustrato. Furono anni esaltanti di grandi progetti che, realizzati, hanno fruttato riconoscimenti, in Italia e all'Estero, alla nostra burocrazia creando per il Consigliere della Camera quasi l'aura di rispetto cui gode « l'enarca » francese. Non v'è dubbio, tuttavia, che a questa aumentata influenza deve corrispondere un pari accrescimento di responsabilità politica intesa, ovviamente, in senso generale per le gravi conseguenze che la gestione del *knowledge* può avere, come avverte Marcello Fedele, ed un ancor più vigile esercizio di quel senso di autolimita cui accennammo dianzi e che riconduciamo ad una posizione di imparzialità-neutralità della burocrazia parlamentare. Conseguentemente sono maturate nuove esigenze nel reclutamento del personale parlamentare: la tradizionale, pur gloriosa matrice degli studi

umanistici letterari e giuridici, che ha alimentato due secoli del parlamentarismo italiano contemporaneo non è più sufficiente ad assicurare la preparazione necessaria ai quadri della nuova tecnostuttura. È necessario integrare la formazione umanistica, che pur sempre resta alla base di una professione peculiare che esige affinamento spirituale, senso di tolleranza, cortesia, nel senso più pregnante dell'accezione, con una preparazione che privilegi l'apprendimento delle tecniche di analisi economica e statistica, l'utilizzazione ad un livello sofisticato dei *computers*, la conoscenza dei progressi tecnologici e scientifici. Vorrei qui ricordare l'importanza sempre crescente che rivestono nelle strutture di governo e parlamentari i centri di valutazione della tecnologia, l'istituzione che si registra già in alcuni parlamenti dell'ufficio del Consigliere scientifico, la creazione che è avvenuta alla Camera dei Comuni della Commissione mista parlamentari-scienziati. In quest'ordine di considerazioni ritengo non più procrastinabile in Italia l'istituzione di un raccordo permanente tra il Consiglio Nazionale delle Ricerche e le Camere che in via sperimentale potrebbe essere affidato ai Servizi studi e successivamente ad una commissione interparlamentare mista costituita dai parlamentari e dai capi progetto del CNR.

L'entrata della società europea ed italiana nell'età tecnocronica produrrà cospicue mutazioni nell'attuale rapporto governanti-governati, nei modi e nelle cadenze delle consultazioni elettorali, nella forma-partito, nella forma-assemblea. Lo sviluppo della telematica potrebbe, ad esempio, eliminare l'*unitas loci* rappresentata dalla « sede » fisica dell'Assemblea, ricreandola sul video dai punti più disparati del territorio nazionale e collegati, in tempi prestabiliti, e con la presenza di un pubblico costituito da milioni di telespettatori anziché dalle poche decine di ospiti delle nostre tribune a Montecitorio o a Palazzo Madama. Così dopo duemila anni torneremmo alla dialettica clistenica Consiglio-Assemblea della *polis* ateniese.

La burocrazia parlamentare, dunque, che opera nell'organo depositario della sovranità nazionale che è il cuore dello Stato, deve essere spiritualmente e tecnicamente pronta ad entrare nel futuro. Erede di un passato millenario, testimone diretta della lunghissima, sanguinosa emancipazione dell'uomo da ogni tipo di tirannide, rappresentante per educazione, cultura, vocazione dei valori umanistici di tolleranza, illuminazione, ricerca critica, la burocrazia parlamentare italiana, cui il nostro Paese deve non poca riconoscenza per i grandi servizi espletati prima verso lo Stato statutario e poi verso la Repubblica, deve anch'essa prepararsi alla grande prova degli anni Duemila. La sal-

dezza morale, il coraggio, la capacità tecnica, il forte senso dello Stato, la vivacità intellettuale dimostrati in anni tanto tumultuosi e difficili come quelli che abbiamo vissuto, fanno sperare ch'essa sarà all'altezza delle esigenze dei tempi, collaborando con la classe politica in un compito pieno di incognite e di rischi, ma che deve essere svolto soprattutto nell'interesse delle generazioni di italiani che verranno. Perché ha ragione sir Ivor Jennings quando in *Parliament*, analizzando la lunga storia del Parlamento inglese, scrive: « La madre dei Parlamenti ha scoperto che il segreto dell'eterna giovinezza (e, invero, della continua esistenza) sta nell'abilità di aggiornare la tecnica del suo funzionamento e della sua procedura per essere pronta a misurarsi con i problemi delle nuove generazioni ».