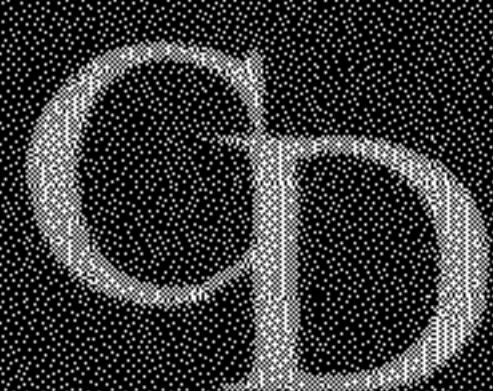


CAMERA DEI DEPUTATI

IL PARLAMENTO  
DELLA REPUBBLICA  
ORGANI, PROCEDURE,  
APPARATI



SERIE DELLE VERIFICHE DI PROFESSIONALITÀ  
DEI CONSIGLIERI PARLAMENTARI

N. 1



CAMERA DEI DEPUTATI  
BIBLIOTECA

---

R-07958/001  
b



~~F 300.45. P. 10~~



2-3-2



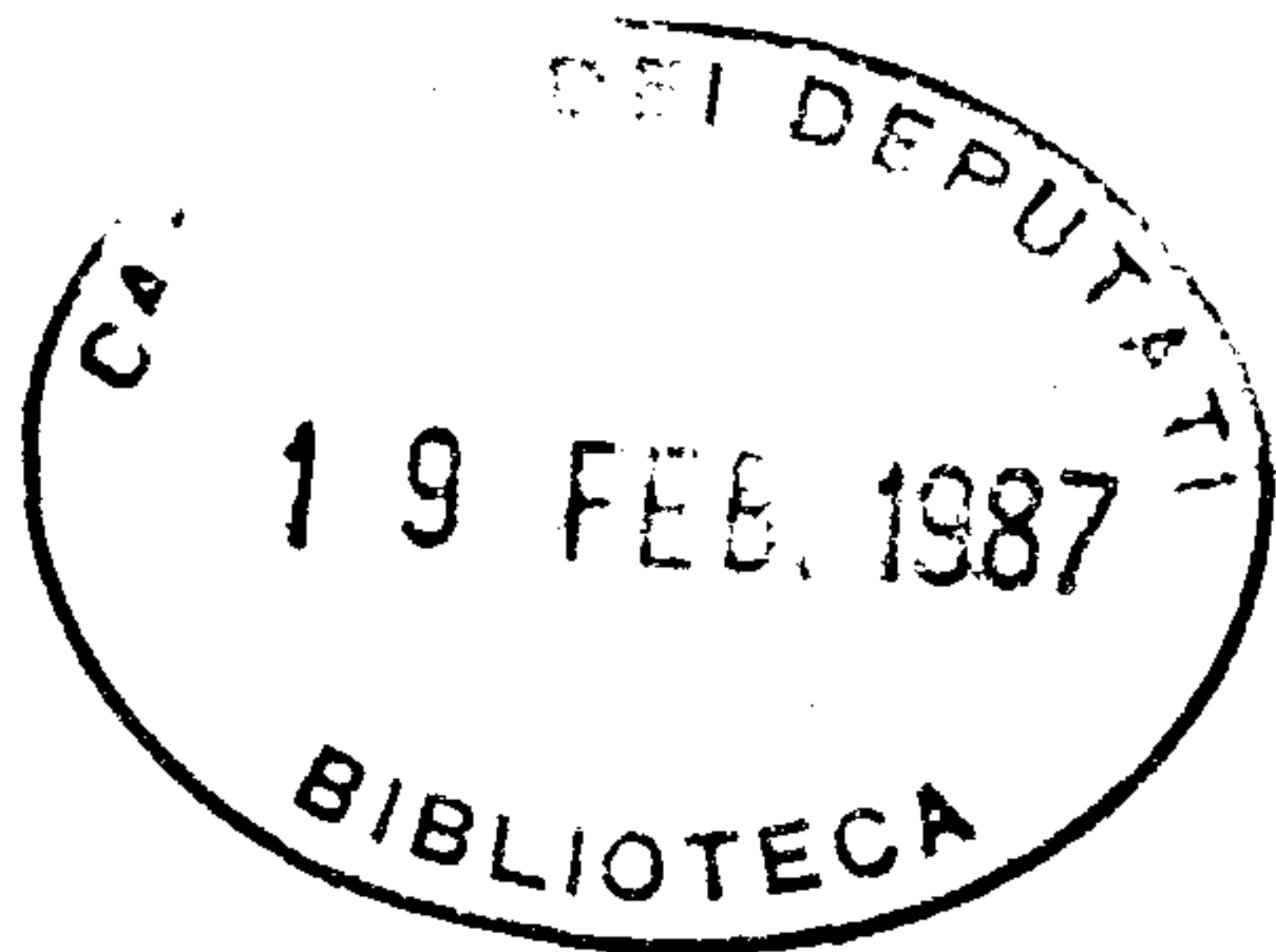




CAMERA DEI DEPUTATI

# IL PARLAMENTO DELLA REPUBBLICA

ORGANI, PROCEDURE,  
APPARATI



CD

SERIE DELLE VERIFICHE DI PROFESSIONALITÀ  
DEI CONSIGLIERI PARLAMENTARI N. 1



Camera dei deputati  
Segreteria generale  
Ufficio stampa e pubblicazioni  
Roma, 1987



# Indice

*Avvertenza*

IX

## SESSIONE LUGLIO 1982

### Professionalità generale

X *Claudio Orlando* - L'articolo 96-bis del Regolamento. Aspetti procedurali e costituzionali 3

*Agostino Arista* - Il sindacato ispettivo: interpretazione, prassi applicative e ipotesi di riforma delle norme regolamentari in materia di interpellanze e interrogazioni 29

*Elio Berarducci* - La revisione delle competenze delle commissioni permanenti 45

✓ *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 67

X *Giovanni Fiorucci* - La discussione degli articoli e degli emendamenti 87

*Massimo Scioscioli* - L'esame degli emendamenti alla legge di bilancio 111

### Professionalità di biblioteca

*Fiamma Sebastiani Arnò* - Gli apparati informativi del Parlamento. L'esperienza della Camera dei deputati nella VII e VIII legislatura 127

SESSIONE NOVEMBRE 1982

Professionalità di stenografia

*Aurelia Mohrhoff* - Dalla lingua del Parlamento alla lingua del parlamentare 145

*Francesco Pariset* - Sul valore probatorio degli atti parlamentari nella sindacabilità del procedimento legislativo 157

*Giuliana Farinelli* - Resoconto stenografico e Resoconto sommario: cronaca dal Parlamento. Quale utilizzazione dalla stampa? 175

*Mauro Filistrucchi* - Una sfida tecnologica per la resocontazione parlamentare 187

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 203

*Adriana De Angelis* - La « consulenza parlamentare » nel procedimento di formazione della legislazione delegata: aspetti problematici 215

*Maurizio Meschino* - Le decisioni parlamentari di finanza pubblica: una evoluzione da completare 233

*Piorgiorgio Mariuzzo* - Collegi minori delle commissioni parlamentari: tra attuazione e progettazione legislativa 251

X *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 269

X *Paolo Castaldi* - La fase preliminare del procedimento legislativo: l'assegnazione dei progetti di legge alle commissioni 287



- Ascanio Cinquepalmi* - Parlamento e programmazione economica settoriale: verso un modello da consolidare 309
- Carlo Goracci* - Profili e problemi della burocrazia nella funzionalità della Camera dei deputati 327
- Claudio Boccia* - La nuova disciplina del procedimento in sede redigente 341

#### 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 359
- Bernardino Paganuzzi* - Il segreto nelle commissioni di inchiesta 377
- Giacinta Astraldi* - L'informatica come momento di sintesi fra documentazione e gestione nel Parlamento italiano 393

#### SESSIONE NOVEMBRE 1984

#### Professionalità generale

- Fabrizio Ventura* - Documentazione convenzionale ed automatica e processo di formazione della decisione parlamentare 413
- Alfonso Lorenzini* - Le precedenze nelle pubbliche cerimonie 429

#### Professionalità di stenografia

- Lucio Falzone* - La pubblicità dei lavori delle commissioni parlamentari 439
- Paolo Malesardi* - Il rinvio delle leggi alle Camere da parte del Presidente della Repubblica: problemi costituzionali e regolamentari 457
- Daniela Di Fazio* - Limiti di tempo al diritto di parola: profili regolamentari e prassi 515

- Paola Bonavera* - È iscritta a parlare la donna. Ne ha facoltà. (Note sul linguaggio femminile in Parlamento) 537
- Alberto Bommezzadri* - Dalla stenografia alla videoscrittura. Utilizzazione delle nuove tecnologie per un più moderno sistema di resocontazione 551
- Antonio Pucci* - Recenti sviluppi dei servizi sociali: riflessi e prospettive nell'ambito della Camera dei deputati 567
- Professionalità di biblioteca
- Massimo Meneghelo* - 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 589
- 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 617
- Gabriella Marotta* - La ricerca di legislazione comparata nella Biblioteca della Camera dei deputati. Strumenti attuali e prospettive di sviluppo 639



## Avvertenza

*Questo è il primo volume di una nuova collana delle pubblicazioni della Camera dei deputati dedicata agli elaborati delle "verifiche di professionalità" dei consiglieri parlamentari. L'articolo 51 del Regolamento dei servizi e del personale della Camera prevede che, rispettivamente dopo tre o nove anni di servizio, i consiglieri parlamentari siano sottoposti ad una verifica di professionalità da parte di una Commissione presieduta da un Vicepresidente della Camera e composta dai deputati Questori e dai vertici dell'Amministrazione. La verifica consiste nella frequenza di un corso di aggiornamento su materie attinenti alle attività professionali dei candidati e nella discussione di un elaborato vertente sulla stessa materia, il cui argomento ciascun candidato concorda con la Commissione esaminatrice e di cui la citata norma del Regolamento interno prevede la pubblicazione. I singoli saggi affrontano temi di diverso contenuto professionale giacché — com'è ovvio — gli autori operano nei diversi settori di attività dell'Amministrazione della Camera. Ma forse è proprio per l'ampiezza della loro gamma — che spazia dalla procedura parlamentare, alla gestione degli apparati di supporto, all'organizzazione dei lavori della Camera, a più specifiche questioni del procedimento legislativo — che questi temi possono rivestire un qualche interesse anche per il più vasto pubblico degli studiosi delle istituzioni.*

*Il presente volume ha carattere cumulativo giacché in esso sono riprodotti i testi presentati dai 34 candidati sottoposti alla seconda delle due verifiche nel corso delle diverse sessioni a partire dal 1982 fino al 1984, e che sono stati giudicati idonei dalla Commissione. In un secondo volume saranno stampati gli elaborati relativi alle sessioni di verifica per il 1985 e 1986; con cadenza più regolare seguiranno poi i successivi.*





Sessione luglio 1982





Claudio Orlando

*L'articolo 96-bis del Regolamento. Aspetti procedurali e costituzionali*

La Camera dei deputati, in una serie di tormentate sedute svoltesi tra l'ottobre e il novembre dello scorso anno, ha introdotto alcune importanti modificazioni al proprio Regolamento, tra cui un intero articolo del tutto nuovo, il 96-*bis*, che delinea una speciale procedura per la conversione in legge dei decreti-legge (<sup>1</sup>). È un tema che merita qualche riflessione. Esula, per altro, dagli scopi di questa ricerca un'analisi dell'*iter* procedurale che ha portato alla formulazione definitiva dell'articolo in questione: tale testo è dunque il dato normativo da cui partire, e i riferimenti alle vicissitudini procedurali e alle tensioni politiche da cui esso è nato saranno limitati ai casi in cui risultino utili a meglio capire il significato della norma.

Indubbiamente, nella nuova disciplina di conversione dei decreti-legge la novità principale è costituita dalla preventiva verifica della sussistenza dei requisiti *ex* articolo 77 della Costituzione, delineata nei commi 2, 3 e 4 del nuovo articolo. In questa verifica — che configura ormai un vero e proprio subprocedimento autonomo nell'ambito dell'*iter* del disegno di legge di conversione — un rilievo strategico assume la Commissione affari costituzionali, cui è affidato il compito di esprimere, entro il termine massimo di tre giorni, un « parere, scritto e motivato » circa l'esistenza dei presupposti suddetti. In pratica, si è così data forma normativa all'idea diffusa di una commissione-filtro come uno dei possibili argini all'abuso, quantitativo e qualitativo, della decretazione d'urgenza da parte del Governo.

(\*) Claudio Orlando è deceduto il 29 agosto 1982.

Personalmente, ho dei dubbi sull'efficacia di uno strumento siffatto. Esso potrebbe avere — ed in effetti ha avuto — un duplice ordine di giustificazioni. Anzitutto era possibile pensare, con questa procedura, di alleggerire il lavoro della Assemblea, bloccando *in limine* decreti-legge che chiaramente non presentassero i crismi della costituzionalità; in secondo luogo, si riteneva che l'intervento di un organo con attribuzioni specifiche in quanto a materia, potesse garantire una più approfondita valutazione dei decreti sotto il profilo strettamente giuridico. Ora, in ordine al primo aspetto, dello snellimento procedurale, non sembra che le attese ottimistiche siano state soddisfatte. In teoria la norma prevede tre ipotesi: parere favorevole della I Commissione, di cui l'Assemblea potrebbe limitarsi a prendere atto, per poi procedere senz'altro all'esame di merito; parere favorevole su cui l'Assemblea potrebbe essere chiamata a deliberare, dopo un dibattito limitato, ad iniziativa di un presidente di gruppo o di trenta deputati; parere contrario della Commissione, con automatica rimessione all'Assemblea della deliberazione definitiva. In pratica, dal 1° dicembre 1981 al 27 giugno 1982 sono stati assegnati alla I Commissione 41 decreti-legge; 34 hanno ricevuto parere favorevole, ma solo in 9 casi l'Assemblea non è stata investita dalla deliberazione finale<sup>(2)</sup>. Non si può dire quindi che la nuova disciplina abbia comportato grandi semplificazioni rispetto alle vecchie discussioni di pregiudiziali di costituzionalità, presentate prima della discussione sulle linee generali, secondo il precedente regime.

Più delicata la questione del significato da attribuire alla valutazione preliminare del decreto e, in particolare, all'intervento della I Commissione. Correttamente la nuova norma parla in proposito di « parere » della Commissione e di « deliberazione » dell'Assemblea, giacché tale appare, rispettivamente, il valore giuridico dei due momenti: propeedeutico il primo, con significato esclusivamente consultivo; decisivo il secondo. L'uno e l'altro, inoltre, risultano necessariamente concatenati nel subprocedimento di legittimazione preliminare del decreto dal momento che, anche nell'ipotesi di parere favorevole della Commissione non sottoposto ad ulteriore esame dell'Assemblea, deve presumersi una deliberazione tacita di quest'ultima, confirmatoria del parere.

Nonostante la corretta impostazione della norma, però, c'è da osservare che il dibattito che ha preceduto la sua formulazione e che ne accompagna le quasi quotidiane applicazioni appare non di rado inficiato da un sottile equivoco. Che la I Commissione si denomini

« affari costituzionali » risponde, evidentemente, ad una attribuzione di materie, e non ad un'attribuzione di particolari funzioni. In altri termini questa commissione, pur con il prestigio che le deriva dal genere di affari di cui è investita, rimane pur sempre una delle quattordici commissioni permanenti in cui la Camera si articola, con poteri, per quanto attiene al procedimento legislativo, o consultivi, o referenti (cui può essere in prima approssimazione assimilata l'ibrida ipotesi della sede redigente) o, infine, deliberanti, quando ne siano investite dal *plenum* in materia non coperta da riserva d'Assemblea, e che non siano di « speciale rilevanza di ordine generale », come recita il primo comma dell'articolo 92 del Regolamento.

Circa i decreti-legge, in particolare, è da notare che ormai il primo comma dell'articolo 96-*bis*, secondo cui il Presidente assegna i disegni di legge di conversione « in sede referente », sembra aver normativizzato (analogamente a quanto già previsto dal Regolamento del Senato) la riserva d'Assemblea in precedenza sancita da una prassi consolidata per questo genere di provvedimenti. Ciò poiché l'attività di decretazione coinvolge equilibri e responsabilità istituzionali tali che il concetto di « speciale rilevanza » politica assume qui la sua piena pregnanza. Sarebbe pertanto incongruo che l'Assemblea riconoscesse ad un proprio organo interno una qualche primazia nella valutazione di un decreto, oltretutto prima ancora di averne essa stessa intrapreso in alcun modo l'esame. Quindi, pur tenendo conto della peculiarità della materia decretativa, non mi pare che il secondo comma dell'articolo 96-*bis* attribuisca alla Commissione affari costituzionali poteri qualitativamente diversi da quelli già previsti da altre norme regolamentari. Si pensi al parere (da allegare necessariamente alla relazione scritta per l'Assemblea) che la I Commissione può essere chiamata ad esprimere sugli aspetti di legittimità costituzionale di un progetto di legge in esame presso altra commissione in sede referente (art. 75 del Regolamento) o, più ancora, la rimessione automatica all'Assemblea di un provvedimento quando la commissione di merito in sede legislativa non ritenga di conformarsi al parere della I Commissione, sempre sugli aspetti di legittimità costituzionale (artt. 93 e 94). In sostanza, i poteri della Commissione affari costituzionali *ex* articolo 96-*bis* restano rigorosamente circoscritti nell'ambito di una funzione puramente consultiva, obbligatoria ma in alcun modo vincolante. La conclusione può apparire lapalissiana — e lo sarebbe, dal punto di vista giuridico — se non emergesse di tanto in tanto, nel-



l'applicazione della nuova disciplina, la tentazione politica a riferirsi alla Commissione affari costituzionali, al di là della norma scritta, come ad una sorta di Corte costituzionale domestica.

Analoghe considerazioni valgono in ordine al più generale problema del significato giuridico complessivo della nuova procedura. L'articolo 96-*bis* è ispirato al lodevole intento di ricondurre entro un alveo di certezza giuridica un istituto che tende costantemente a sfuggirne sia per la sua strutturale ambiguità, come atto di legiferazione diretta dell'esecutivo, sia per l'uso che se ne fa. Talvolta, peraltro, sembra che le buone intenzioni vadano oltre il segno, e che si tenda ad interpretare la nuova disciplina come una vera e propria giurisdizione di legittimità sui decreti-legge. Ora, ciò non è vero: non lo è in via concettuale, poiché la Costituzione ha dato vita ad un apposito organo di giurisdizione costituzionale (e comunque non è certo con lo strumento del Regolamento interno di una delle due Camere che potrebbe istituirsi una nuova istanza giurisdizionale); né può esserlo in via di fatto, giacché un'Assemblea parlamentare, per sua natura, *modus operandi*, abito mentale dei suoi componenti, non presenta certo quel carattere di neutralità che, almeno tendenzialmente, dovrebbe essere proprio di un organo di giurisdizione. Né i casi in cui le Camere esplicano funzioni, in senso lato, giurisdizionali (autorizzazione a procedere contro i propri membri, messa in stato d'accusa per reati ministeriali o presidenziali) offrono analogie incoraggianti. Ma soprattutto osta, a che il Parlamento o uno dei suoi rami si pongano in veste di giudice — in senso proprio — nei confronti di atti del Governo, il vincolo fiduciario che lega la maggioranza a quest'ultimo. Né la « imparzialità » di una eventuale giurisdizione parlamentare sarebbe maggiore se fosse vera (ed io non la ritengo tale) la tesi che traspare a volte dagli interventi dell'opposizione, di una sorta di antagonismo istituzionale che opporrebbe l'esecutivo, in quanto tale, al legislativo in quanto tale. Il Parlamento, in sostanza, è sempre profondamente coinvolto, per simpatia o per contrasto, nell'attività di decretazione del Governo, per cui il suo giudizio *ex* articolo 96-*bis* è sempre un giudizio di legittimazione o delegittimazione politica del decreto, che è cosa del tutto diversa da un giudizio tecnico di legittimità costituzionale.

Questa natura della valutazione preliminare del decreto si è chiaramente evidenziata in ordine ad uno dei punti più controversi della

nuova procedura: il tipo di maggioranza necessaria perché un decreto superasse il vaglio di legittimità preliminare.

Come spesso accade in materia regolamentare, il dibattito svoltosi su questo specifico punto richiede una duplice chiave di lettura: l'una giuridica, l'altra, più criptica, relativa all'opportunità politica. Converrà anzitutto esporre partitamente le tesi contrapposte, per poi trarre qualche considerazione conclusiva.

Le posizioni della maggioranza su questo punto sono compendiate nella relazione introduttiva al dibattito in Assemblea svolta nella seduta del 3 novembre 1981 dal deputato socialista Andò. Questi, premesso che la proposta di maggioranza assoluta per il superamento del vaglio preliminare di costituzionalità era stata già respinta dalla Giunta per il regolamento, portava, a sostegno di tale rifiuto un duplice ordine di argomenti: la necessità di non derogare, a questo specifico proposito, al principio generale dell'articolo 64 della Costituzione, secondo cui le deliberazioni di ciascuna Camera sono adottate a maggioranza dei presenti; l'inopportunità di enfatizzare eccessivamente questo momento di controllo politico sulla costituzionalità dei decreti, per non creare delicati problemi d'interferenza con i controlli di diversa natura spettanti in materia alla Corte costituzionale ed al Capo dello Stato<sup>(3)</sup>.

A queste argomentazioni ribatté subito dopo il deputato comunista Colonna, ricordando anzitutto i termini della più recente proposta avanzata dal suo gruppo in materia: maggioranza assoluta non automatica, ma limitata a due casi: che vi fosse parere contrario al decreto da parte della I Commissione, ovvero che tale maggioranza fosse richiesta da tre capigruppo o da un decimo dei membri dell'Assemblea. Era previsto inoltre, come ulteriore temperamento, che la maggioranza fosse computata detraendo dal *plenum* i deputati in missione ai sensi dell'articolo 46 del Regolamento.

Gli argomenti giuridici addotti dall'oratore comunista a sostegno di questa proposta erano, in sintesi, i seguenti: la maggioranza relativa prevista come normale dal terzo comma dell'articolo 64 della Costituzione, oltre a riferirsi esclusivamente alla funzione legislativa (tesi, questa, che appare alquanto restrittiva, considerata anche la collocazione della norma nell'architettura costituzionale) prescrive solo un *quorum* minimo di maggioranza, ma non esclude la possibilità di limiti superiori. In secondo luogo, l'autonomia regolamentare di ciascuna Camera « è fonte costituzionalmente idonea a legittimare la



previsione... di maggioranze qualificate in determinate ipotesi », tant'è vero che esistono già nel Regolamento della Camera norme quale quella del secondo comma dell'articolo 27 in cui si richiede addirittura la maggioranza dei tre quarti dei votanti per discutere o deliberare su materie che non siano all'ordine del giorno. Infine, argomentando sulla base dell'articolo 73 della Costituzione, che prevede la facoltà, per ciascuna Camera, di deliberare a maggioranza assoluta l'abbreviazione del termine ordinario di promulgazione delle leggi da parte del Capo dello Stato, l'onorevole Colonna riteneva di poter concludere che « esista nella Costituzione una norma di principio, che afferma che, quando le Camere deliberano incidendo su poteri di organi costituzionali e valutando l'urgenza del provvedere, debbano farlo a maggioranza assoluta dei loro componenti ».

Interessante è la conclusione che egli riteneva di trarre da queste premesse: essendo la valutazione sulla costituzionalità generale di un decreto questione di particolare rilievo, sarebbe stato giusto rimetterla non alla maggioranza di Governo ma alla « maggioranza del Parlamento », almeno nei casi più dubbi<sup>(4)</sup>.

Questi, in sintesi, i termini giuridici della controversia. Ora, va ricordato in proposito che la tesi più accreditata in dottrina ritiene che il divieto di maggioranze speciali valga tassativamente, secondo la stessa dizione letterale dell'articolo 64, per tutte le « deliberazioni » (e non soltanto, quindi, per quelle attinenti alla funzione legislativa) mentre non vale, data la diversa logica del relativo procedimento, per le votazioni relative a persone (elezioni)<sup>(5)</sup>. È evidente che qualunque maggioranza speciale nella votazione *ex* articolo 96-*bis* rimarrebbe, in questa prospettiva, esclusa.

Tuttavia, mi chiedo se un'estrema prudenza non consiglierebbe di ritenere aperta la questione a conclusioni più problematiche, nel senso che l'eventuale introduzione di una maggioranza assoluta in questa materia potrebbe non incontrare ostacoli invincibili, in considerazione del potere di autoregolamentazione della Camera e della natura d'integrazione del dettato costituzionale che potrebbe riconoscersi alla norma in questione. È una ipotesi che personalmente non condivido, forse ai limiti della capziosità, ma che non ritengo opportuno escludere *a priori*, per completezza di quadro concettuale. Rimarrebbe comunque sempre valido, contro la tesi della maggioranza assoluta, l'argomento, avanzato in sede di replica del relatore Andò, secondo cui sarebbe incongruo, per un giudizio politico su un comportamento par-



ticolare del Governo, pretendere una maggioranza più ampia di quella richiesta per la stessa concessione o revoca della fiducia (6).

Più chiari i termini politici del problema, leggibili tra le righe del dibattito procedurale. Da questo punto di vista, la posta in palio era, in pratica, il coinvolgimento delle opposizioni, o almeno di una loro componente, nella determinazione di quella cospicua parte dell'indirizzo politico che si esprime mediante i decreti-legge. Attraverso una richiesta di maggioranza assoluta, comunque attivabile da tre capi-gruppo o da una sessantina di deputati, in occasione di ciascun decreto l'opposizione avrebbe posto il Governo — specie se sorretto da una maggioranza precaria — di fronte al dilemma: o subire un veto o cooptare una parte almeno dell'opposizione stessa, eventualità che non sarebbe stata senza prezzo politico.

Peraltro, è possibile ribattere che anche la previsione di una maggioranza semplice, che è di fatto prevalsa, non è certo immune da rischi. In primo luogo quello che il Governo se ne avvalga per fornire a se stesso, mediante la propria maggioranza, una sorta di salvacondotto per tutte le sue iniziative decretative, quale che ne sia la correttezza, vanificando così qualunque effettivo controllo di costituzionalità. Il rischio è reale, ma non so fino a che punto sia utile giudicare l'opportunità di una norma soltanto da un suo possibile uso fraudolento. Da un punto di vista generale si può solo affermare che né la soluzione accolta, della maggioranza relativa, né quella alternativa, della maggioranza assoluta, sono di per sé garanzia di corretta utilizzazione del filtro di costituzionalità, giacché né la maggioranza né l'opposizione sono in sé *vas electionis* della correttezza costituzionale, e la stessa previsione di una maggioranza assoluta, formalmente più garantista, non avrebbe assicurato che un gruppo di opposizione, nel prendere partito in ordine alla costituzionalità di un decreto, non si lasciasse guidare da considerazioni che con la costituzionalità nulla hanno a che fare.

Quel che è certo, comunque — restando aperto il giudizio sul rendimento pratico del nuovo istituto, che sarebbe per ora prematuro — è che solo se ed in quanto maggioranza ed opposizione sappiano spogliarsi da considerazioni puramente tattiche, il cosiddetto vaglio preliminare di costituzionalità non decadrà a puro rituale o ad una delle tante occasioni di scontro politico contingente, avente con il problema della ortodossia costituzionale un rapporto puramente retorico.

Un'altra delle linee di forza della nuova normativa è individuabile nella più rigorosa disciplina relativa all'ammissibilità degli emendamenti. È appena il caso di ricordare che già esisteva nel Regolamento la generalissima norma dell'articolo 89, secondo cui « il Presidente ha facoltà di negare l'accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi che... siano relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione ». A prima vista, quindi, l'ottavo comma dell'articolo 96-*bis* parrebbe soltanto una specificazione del principio generale. Ma ciò è vero solo in parte. In realtà il carattere peculiare del decreto-legge richiederebbe che esso avesse, almeno tendenzialmente, contenuto il più possibile circoscritto. Ma la progressiva assimilazione della decretazione all'iniziativa legislativa ordinaria ha finito spesso per travolgere questo principio. In particolare la pratica sempre più diffusa dei decreti *omnibus*, rendendo eterogenea ed indeterminata la materia del decreto, dilata correlativamente le possibilità emendative. Avviene così che la schermaglia degli emendamenti alla legge di conversione risulti essere spesso una fase di totale riscrittura della normativa del decreto, sia ad opera del Parlamento, intenzionato a reimpossessarsi per tal via di una funzione legislativa di cui spesso si ritiene indebitamente espropriato, sia ad opera dello stesso Governo che, in base agli sviluppi del dibattito, « corregge » l'impostazione del decreto, secondo una strategia di difesa mobile del proprio operato.

Quale possa essere l'impatto dell'ultimo comma dell'articolo 96-*bis* su una situazione siffatta si è reso evidente nella seduta del 16 febbraio scorso in cui, discutendosi la conversione del decreto-legge n. 791, recante disposizioni in materia previdenziale, al termine della discussione sulle linee generali il Governo preannunciò una serie di emendamenti che modificavano profondamente la prospettiva del provvedimento originario. Questa iniziativa suscitò vivacissime critiche delle opposizioni, sotto il profilo tanto politico che procedurale, compendabili nei seguenti punti:

a) l'articolo 96-*bis*, quinto comma, ha assicurato al Governo una « corsia privilegiata » per i decreti-legge, rendendo improponibili questioni incidentali attinenti al merito del provvedimento;

b) tale trattamento preferenziale richiede come contropartita il maggior rigore nell'uso della decretazione, da accertare attraverso il vaglio dei requisiti della necessità ed urgenza;



c) il Governo che abbia acquisito una valutazione preliminare favorevole per un certo provvedimento, non può, senza grave scorrettezza, trasferirla su una normativa diversa, introdotta mediante successivi emendamenti al disegno di legge di conversione. In base a tali premesse, nel dibattito in questione vi fu chi dedusse la conseguenza più radicale (ancora il deputato Colonna) della assoluta impossibilità per il Governo di presentare emendamenti che, se presentati, avrebbero dovuto essere dichiarati irricevibili, e non solo inammissibili ai sensi dell'ottavo comma dell'articolo 96-*bis* <sup>(7)</sup>; e chi opinò invece che eventuali emendamenti governativi avrebbero dovuto essere inviati alla I Commissione per il parere preliminare di costituzionalità, né più né meno delle norme del decreto originario (il deputato della sinistra indipendente Bassanini) <sup>(8)</sup>.

Nel caso specifico la situazione fu risolta, di fatto, dalla Presidenza con una pronunzia di inammissibilità che travolse buona parte degli emendamenti governativi, unitamente ad altri presentati da alcune parti politiche, ma la vicenda nel suo complesso suggerisce alcune pur problematiche conclusioni. Anzitutto, la tesi della irreceivibilità degli emendamenti in quanto governativi, o della loro sottoposizione ad una preventiva verifica di costituzionalità, appare non convincente sotto il profilo procedurale. E ciò non tanto perché, come ebbe a sostenere il deputato Ciannamea appellandosi ad una pronunzia della Presidenza, tale verifica deve investire non singole norme, ma l'intero complesso del decreto <sup>(9)</sup>; bensì perché tutti gli emendamenti, da chiunque presentati, afferiscono formalmente al disegno di legge di conversione e non al decreto-legge, che è atto giuridico del tutto distinto ed autonomo. Vero è però, in termini sostanziali, che sarebbe poco corretto da parte del Governo avvalersi del nulla osta ad un decreto per un provvedimento del tutto diverso, lucrando così per quest'ultimo i benefici di una procedura più spedita. Ma ciò significa solo ritrovare anche per questa via la conclusione cui ineluttabilmente si perviene allorché si affronta la tematica del decreto-legge, e cioè che ogni argomentazione è vera o falsa secondo il piano logico in cui la si inquadri. Le antinomie del dibattito risultano quindi insuperabili finché il dato formale, procedurale, non sarà portato in armonia col dato sostanziale.

La seconda conclusione, più specifica, riguarda l'opportunità della norma dell'ottavo comma dell'articolo 96-*bis*, opportunità che è, a parer mio, fuori discussione. Giacché una normativa adattabile caso



per caso, secondo il duplice criterio del rigore e del discernimento, può rappresentare un argine molto più efficace allo straripamento dei decreti, di più ambiziose discipline generali, difficilmente applicabili in pratica (\*).

Chi scrive ha sostenuto in altra sede che uno dei pochi deterrenti efficaci a suo avviso, contro l'abuso della decretazione d'urgenza sarebbe stato rendere non emendabile il disegno di legge di conversione. Resto convinto della validità di questa tesi, pur in presenza di una scelta diversa quale quella dell'articolo 96-*bis*. Mi rendo conto, d'altronde, che nel momento in cui l'esecutivo tende a forzare oltre il lecito i propri poteri, sostenere che il Parlamento debba correlativamente autolimitare i propri può suonare provocatorio, se non lesionistico. Questo punto di vista è stato ben espresso dal deputato della sinistra indipendente Rodotà che, nella seduta del 5 marzo 1981, così argomentava in favore della più ampia emendabilità possibile dei decreti-legge: « se, come di fatto accade, ci troviamo di fronte ad una sorta di iniziativa legislativa rafforzata, il principio — peraltro corretto in presenza di un uso corretto dello strumento del decreto-legge — che vorrebbe ristretto all'oggetto l'intervento emendativo dei parlamentari viene meno... In altre parole, si è venuto stabilendo un equilibrio istituzionale di fatto che oggi riterrei pericoloso turbare... perché sarebbe un incentivo per il Governo ad usare lo strumento del decreto-legge, nel momento in cui venisse meno questo strumento di riequilibrio da parte della Camera che è costituito dal potere di emendare » (10). Senza sottovalutare siffatte argomentazioni, ritengo tuttavia che la questione vada posta in termini più mediati. Non vi è dubbio infatti che quando il Parlamento, anziché respingere con uno dei vari mezzi a sua disposizione un decreto-legge di dubbia costituzionalità, accetta di convertirlo, sia pur rimaneggiandolo profondamente o — al limite — inventando una nuova normativa che col decreto originario conserva un rapporto solo formale, forse non avalla l'abuso, ma certo in qualche misura lo consolida, accettandone la logica.

Un terzo criterio cui ci si è ispirati nel formulare l'articolo 96-*bis* è quello di cercare di assicurare al disegno di legge di conversione un

(\*) Per ulteriori considerazioni circa i poteri presidenziali in rapporto alla emendabilità dei disegni di conversione, vedi *infra* le Note dedicate all'articolo 78 del Regolamento del Senato.

rapido esame. In pratica, si è data così una prima risposta a quel problema che la pubblicistica più recente suole enunciare con l'immaginifica formula della « corsia preferenziale » per l'iniziativa legislativa del Governo. La tesi è nota: causa non ultima dell'attuale sovrabbondanza di decretazione d'urgenza sarebbe il fatto che l'esecutivo, nell'attuare il proprio programma, è intralciato non solo da ostacoli politici, ma altresì da lungaggini procedurali.

È l'eccesso dei decreti che ritarda i lavori del Parlamento, o è il lento passo del Parlamento che costringe il Governo a ricorrere al pungolo della decretazione d'urgenza? L'articolo 96-*bis*, dopo aver fatto propria la prima ipotesi con l'introduzione del filtro preliminare di costituzionalità, cerca salomonicamente di rispondere anche alla seconda, assicurando una serie di vantaggi procedurali al disegno di legge di conversione. Si tratta di due ordini di misure: munire, per quanto possibile, i vari momenti della procedura di conversione di termini certi (ma, come si vedrà subito, questo indirizzo è risultato in pratica radicalmente ridimensionato rispetto alle intenzioni originarie); vietare, una volta che la Camera abbia sancito la sussistenza dei requisiti generali di costituzionalità, che l'esame di merito del decreto possa essere interrotto o ritardato col ricorso a strumenti procedurali incidentali.

In ordine al primo aspetto va segnalata: la immediata assegnazione del disegno di legge in sede referente, non appena acquisito dalla Camera con la presentazione, o con la trasmissione dal Senato (è da notare che l'eventuale proposta di diversa assegnazione deve essere avanzata al momento stesso dell'annuncio, che non può avvenire oltre la prima seduta successiva — e non entro il termine ordinario di due giorni previsto dal primo comma dell'articolo 72 del Regolamento). Contemporanea assegnazione alla Commissione affari costituzionali perché esprima, entro tre giorni, il suo parere scritto e motivato sulla sussistenza dei presupposti generali di costituzionalità. Ventiquattr'ore dopo l'Assemblea può essere investita — automaticamente in caso di parere contrario, su richiesta di due capigruppo o di trenta deputati in caso di parere favorevole — della deliberazione definitiva che, a sua volta, non potrà avvenire prima di ventiquattr'ore dalla richiesta, in caso di parere favorevole, o dalla pubblicazione del parere contrario. Questa fase non può concludersi oltre i sette giorni dalla presentazione o assegnazione del disegno di legge. Si innesta a questo punto la prima eccezione al criterio secondo cui tutto l'*iter* del disegno di legge di conversione dovrebbe seguire una



scansione esattamente predeterminata: secondo il sesto comma dell'articolo 96-*bis*, infatti, scaduto il termine dei 15 giorni che l'articolo 81 del Regolamento assegna alla commissione di merito per riferire su un disegno di legge di conversione, questo viene preso in considerazione « ai fini della programmazione dei lavori anche se la commissione non ne abbia concluso l'esame in sede referente ». Qui, evidentemente, ci si trova di fronte ad un termine incerto; ma l'eccezione non è senza ragione. In realtà nella proposta iniziale della Giunta era prevista l'iscrizione automatica all'ordine del giorno (anche se con il temperamento di una possibile decisione diversa dei capigruppo, da adottarsi all'unanimità) del disegno di legge non istruito dalla commissione referente entro i 15 giorni. Tuttavia, nel corso del dibattito su questo punto l'Assemblea ebbe una sorta di riflesso di autodifesa, prevedendo che — data la frequenza dei disegni di legge di conversione — ogni automatismo nella loro iscrizione all'ordine del giorno avrebbe potuto compromettere gravemente la programmazione e calendarizzazione dei propri lavori, faticosamente introdotto con i nuovi articoli 23 e 24 del Regolamento. E l'esperienza di questi mesi dimostra la fondatezza del timore giacché, pur con la più cauta norma del sesto comma, il calendario dei lavori della Camera scricchiola sotto il peso dei disegni di legge di conversione.

Tuttavia, pur dando a queste ragioni il loro giusto peso, non si può non rilevare un risvolto paradossale della nuova normativa. Vale a dire che, a fronte di una rigida predeterminazione di termini per quanto riguarda gli adempimenti connessi con la valutazione preliminare di costituzionalità, l'intera fase referente continua a svolgersi, in pratica, secondo lo stesso regime del secondo comma dell'articolo 81, antecedente l'entrata in vigore dell'articolo 96-*bis*. Con l'unica novità, in un certo senso obbligata dall'introduzione del nuovo articolo 24, della presa in considerazione ai fini della programmazione dei lavori, una volta scaduto il termine dei 15 giorni per riferire. Ma si tratta di una novità poco più che formale, poiché di fatto già sotto il precedente regime gli uffici usavano segnalare tempestivamente i disegni di legge di conversione secondo lo scadenario dei rispettivi decreti, affinché la Conferenza dei capigruppo ne potesse tener conto nel predisporre il calendario dei lavori dell'Assemblea. Oltretutto, nonostante la forma assertiva della nuova nomina: « ... i disegni di legge di conversione ...sono presi in considerazione... », emerge con chiarezza dai lavori preparatori come essa non configuri alcun obbligo,



bensì una mera facoltà, di presa in considerazione; è quindi consequenziale che da una facoltà siffatta non scaturisca alcun termine, ancorché ordinatorio, per l'ulteriore fase del dibattito in Assemblea. E se può presumersi che la Camera continuerà, pur *obtorto collo*, ad iscrivere in tempo utile all'ordine del giorno la maggioranza dei disegni di legge di conversione, non può escludersi che alcuni siano lasciati semplicemente decadere<sup>(11)</sup>. Il tutto, dunque, è legato ad una valutazione politica, com'è inevitabile. Dal punto di vista tecnico, resta comunque l'anomalia di una procedura d'urgenza che lascia sguarnito di garanzie temporali tutto l'*iter* successivo alla fase preliminare, e in particolare il dibattito in Assemblea, proprio il terreno, cioè, su cui di preferenza si sviluppano eventuali manovre ostruzionistiche. Giacché anche il settimo comma, che attribuisce al Presidente una facoltà di modifica dei termini « in casi particolari, anche in relazione alla data di trasmissione del Senato », non sembra applicabile, per ragioni letterali e sistematiche, oltre la fase referente<sup>(12)</sup>.

Il secondo aspetto di questa embrionale « corsia preferenziale » è dato dall'improponibilità, in ordine al disegno di legge di conversione che abbia superato il vaglio preliminarmente di costituzionalità, di questioni pregiudiziali di merito, sospensive e ordini del giorno di non passaggio agli articoli.

Per quanto riguarda il divieto di sospensiva, già prima dell'entrata in vigore dell'articolo 96-*bis* vigeva una prassi in tal senso, confortata da pronunzie della Presidenza, non apparendo questo istituto consono ad una procedura destinata comunque a concludersi entro il termine tassativo dei sessanta giorni. Viceversa, l'attuale estensione del divieto anche ai più radicali strumenti della pregiudiziale di merito e dell'ordine del giorno di non passaggio agli articoli non risponde né ad una esigenza logica, né ad una convenienza funzionale, poiché anzi, a fini pratici, sarebbe stato utile per l'Assemblea disporre di una gamma più diversificata di strumenti per caducare un decreto-legge, secondo le varie opportunità. Si è trattato piuttosto di una scelta, almeno intenzionalmente, di chiarezza: far sì che il giudizio finale sul merito di un decreto-legge non fosse né ritardato, né tanto meno surrogato da un giudizio incidentale sul merito stesso. Il divieto di questioni pregiudiziali non si estende alle pregiudiziali di costituzionalità fondate su motivi diversi dall'insussistenza dei requisiti generali

di necessità ed urgenza. In realtà questa distinzione non era prevista nella proposta originaria, ma nacque dall'adesione della Giunta ad una richiesta comune delle opposizioni di sinistra e di destra, a che la deliberazione positiva *ex* articolo 77 non precludesse ogni altra specifica censura di illegittimità costituzionale. Peraltro la tripartizione: valutazione generale in rapporto all'articolo 77, altre pregiudiziali di costituzionalità, pregiudiziali di merito, appare corretta dal punto di vista concettuale e di principio, ma è forse inficiata da un certo scolasticismo. Giacché nel tessuto normativo spesso estremamente complesso di un decreto-legge, è ben difficile sceverare che cosa attenga al merito, che cosa a specifiche questioni di legittimità costituzionale, che cosa, infine, alla necessità ed urgenza. Il che non esclude, peraltro, che già due volte la norma sia stata applicata, con conseguente discussione di pregiudiziali di costituzionalità attinenti ai contenuti di decreti che già avevano superato il vaglio preliminare<sup>(13)</sup>.

L'articolo 96-*bis* — lo si è già detto — rappresenta il tentativo di porre un freno, nei limiti di un intervento puramente regolamentare, allo straripamento della decretazione oltre i limiti della Costituzione. Non vi è dubbio che il tema, che coinvolge delicati problemi istituzionali e politici, avrebbe necessitato di interventi normativi a ben altro livello. Ma la delicatezza degli equilibri politici in atto è tale che ha sconsigliato l'intervento legislativo-costituzionale, a causa della problematicità dei suoi esiti. Siffatti interventi unilaterali, peraltro, surrogatori di una più incisiva azione di riforma legislativa costituzionale, hanno il pregio del realismo, ma insieme il difetto di rappresentare terapie esclusivamente sintomatiche, e non eziologiche, dei mali lamentati. A parer mio è necessario invece che, quale che ne possa essere la traduzione pratica, si proceda ad una rimediazione del tema della decretazione in chiave costituzionale; perché è qui che si radicano le contraddizioni che rendono ardua la corretta gestione dell'istituto.

Si può dire che il decreto-legge si inserisca nella Costituzione repubblicana non avendo ancora dissolto l'alone di ambiguità che tradizionalmente lo ha accompagnato. Così la lettera dell'articolo 77 della Costituzione è la risultante di due contrastanti elementi emersi con chiarezza dal relativo dibattito: da un lato, la consapevolezza dell'ineluttabilità del ricorso alla decretazione da parte del Governo, in



talune circostanze; dall'altro, il pericolo dell'abuso e la necessità quindi di circondare di precisi limiti questo istituto, ritenuto potenzialmente eversivo del corretto esercizio della funzione legislativa. Una volta scartata la possibilità di delimitare la decretazione con criteri contenutistici (il Mortati, dopo aver tentato di predeterminare un catalogo delle materie « decretabili », dovette abbandonare l'impresa), si affermò il criterio di sottoporre i decreti a condizioni rigide per quanto riguardava l'emanazione, e ad un rapido controllo parlamentare, con possibilità di caducazione.

Il secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione inizia quindi con le parole: « quando in casi straordinari di necessità ed urgenza il Governo adotta... ». Tre sono dunque i concetti che vengono in discorso: la necessità, l'urgenza e la straordinarietà; ed è proprio il diverso modo di configurare le relazioni tra questi concetti che differenzia le posizioni in ordine al problema della decretazione in genere. In sintesi, si può dire che il dibattito politico tenda a polarizzarsi intorno a due posizioni. La prima, più rigorista, interpreta la « straordinarietà » praticamente come sinonimo di imprevedibilità o estemporaneità dell'urgenza, assimilando quindi l'intera casistica della decretazione ai modelli di scuola del decreto-catenaccio o del decreto necessitato da calamità naturale. Da qui aspre critiche a fattispecie comunissime nella pratica, quali i decreti reiterativi di altri decreti, ovvero quelli cui il Governo ricorra alla vigilia di scadenze legislative pur note con largo anticipo, non avendo provveduto per tempo in via ordinaria. La seconda posizione, invece, più possibilista, considera in pratica soddisfatti i requisiti dell'articolo 77 ogni qualvolta il Governo ravvisi la necessità d'intervenire per decreto sia per dar corso autonomamente a punti del proprio programma difficilmente realizzabili per via di legge ordinaria, sia per corrispondere a sollecitazioni sociali, sia per far fronte ad urgenze comunque maturate.

Lo spartiacque tra queste due posizioni non corrisponde esattamente al confine tra maggioranza ed opposizione, quanto piuttosto alla distinzione tra una prospettiva « governativista » ed una « parlamentarista » dell'uso della decretazione.

In sostanza, il dibattito politico ricalca, con maggiore o minore consapevolezza, i termini di un'antinomia che la riflessione dottrinale ha evidenziato al fondo dell'articolo 77 — a partire da un noto saggio dell'Esposito — circa il significato assoluto o relativo da attribuire al concetto di necessità<sup>(14)</sup>. Secondo l'Esposito la necessità non è



mai, di per sé, fonte di legittimazione del decreto, ma solo condizione di fatto perché il Governo possa emanare provvedimenti con forza di legge, comportamento di per sé illegittimo, ma suscettibile di eventuale sanatoria mediante la conversione da parte delle Camere. Peraltro, la necessità che qui viene in discorso non è sempre, né necessariamente, un'assoluta forza maggiore, oggettivamente intesa a tutelare valori fondamentali dell'ordinamento, ma può essere anche qualcosa di meno radicale: una necessità in senso relativo. Ma relativo a che cosa? Secondo l'autore, all'interesse che il Governo ha di dar corso al proprio indirizzo politico, qualora non ritenga di poterlo fare con gli strumenti della legiferazione ordinaria. In sostanza, da questo punto di vista, il requisito della necessità si trasferisce dal contenuto obiettivo del decreto alla « inevitabilità dell'uso di un mezzo straordinario, per il raggiungimento di fini non necessari »<sup>(15)</sup>. Ne deriva come conseguenza che, dal punto di vista contenutistico, la decretazione non incontra limiti specifici e, qualora sussista una necessità nel senso subbiiettivo anzidetto, il Governo può decretare nell'intera gamma delle materie in cui, in circostanze diverse, avrebbe potuto avvalersi dell'iniziativa legislativa ordinaria.

La tesi, che dirò per brevità dell'Esposito — ma che il Paladini, pur giudicando la « assai lassista », ritiene ormai la tesi dominante<sup>(16)</sup> — urta contro alcuni consolidati stereotipi in fatto di decretazione d'urgenza, ma presenta pregi notevoli<sup>(17)</sup>. Anzitutto, essa corrisponde ad una significativa evoluzione testuale subita dalla norma che sarebbe poi sfociata nell'articolo 77 della Costituzione. In un primo tempo, nella seduta del 21 settembre 1946 della seconda Sottocommissione era stato approvato, all'unanimità, il seguente testo, proposto dall'onorevole Bulloni: « Non è consentita la decretazione di urgenza da parte del Governo »<sup>(18)</sup>. Successivamente, il 17 ottobre 1947, il comitato di redazione proponeva, sostanzialmente all'unanimità, la seguente formulazione dell'allora articolo 74-*bis*: « Il Presidente della Repubblica non può emanare decreti aventi valore legislativo, deliberati dal Governo, se non in casi straordinari di assoluta e urgente necessità... »<sup>(19)</sup> che, a sua volta, lasciava infine il posto all'attuale testo dell'articolo 77, da cui è caduto il riferimento alla « assoluta » necessità.

In secondo luogo, mi pare che la tesi dell'Esposito, partendo da una premessa estremamente rigida (la genetica illegittimità del provvedimento decretativo) sfoci poi in una interpretazione sdrammatiz-

zante della decretazione, sostanzialmente rispondente — ritengo — allo spirito dell'articolo 77 che, al di là del letterale riferimento alla straordinarietà, sembra piuttosto rivolto a disciplinare una sua pur atipica e (almeno negli auspici del costituente) rara « normalità » (20).

Infine, questa ricostruzione concettuale mi pare che corrisponda con sostanziale precisione alla realtà del decreto-legge quale si è venuta di fatto configurando in una situazione in cui, pur a fronte di ricorrenti richiami — rituali o polemici — alla straordinarietà dell'intervento decretativo, sempre più spesso nel dibattito corrente si parla semplicemente di « requisiti di necessità ed urgenza », mentre proprio il riferimento alla straordinarietà tende ad essere obliterato. Questa abbreviatura semantica non è senza significato sostanziale. In realtà sembra che nella pratica della decretazione si sia perduto il nesso necessario tra l'urgente necessità a provvedere e l'imprevedibilità del caso a cui provvedere. Quindi il primo ed essenziale nodo da sciogliere, in una prospettiva d'intervento costituzionale, è se tener fermo o meno tale nesso. La prima soluzione avrebbe dalla sua parte le ragioni di una formale ortodossia dottrinale, ma avrebbe contro — a parer mio — le ragioni della storia. Giacché circa cento anni di esperienza, sotto regimi politici ed ordinamenti costituzionali profondamente diversi, attestano chiaramente che quando l'esecutivo ricorre a strumenti di legiferazione diretta, solo in una minoranza di casi sussiste una imprevedibilità dell'evento da fronteggiare; mentre sempre vi è, almeno nelle motivazioni addotte, il convincimento della necessità ed urgenza di provvedere. Il problema cruciale è quindi quello della valutazione politica che il Parlamento è chiamato a dare circa la plausibilità delle motivazioni governative, e non quello di arroccarsi nella richiesta di una straordinarietà che molto spesso si risolve in un formalistico ossequio alla norma, ma non in un controllo efficace dell'uso che della decretazione si è fatto. D'altra parte, l'esperienza degli ultimi anni insegna che spesso ciò che interessa al Governo, allorché emana decreti-legge, non è tanto la possibilità di far valere, nell'arco di sessanta giorni, quella specifica normativa (destinata, nel maggior numero di casi a finire caducata, o riscritta da cima a fondo, o comunque profondamente manipolata), bensì di poter far entrare in vigore una qualche normativa in materia, o almeno di poterne investire il Parlamento, entro termini proceduralmente certi e brevi.

Se questi sono i termini odierni del problema della decretazione, un futuro intervento riformatore si trova di fronte — ripeto — ad un



dilemma fondamentale. O prendere atto che il decreto-legge è ormai per il Governo null'altro che un'iniziativa legislativa sollecitatoria nei confronti del Parlamento, oppure ribadire il principio della sua eccezionalità. Se si adottasse la prima prospettiva, il problema sarebbe quello di far salva la rapidità della procedura per l'iniziativa del Governo, ma eliminando l'immediata entrata in vigore del decreto, che crea gravi complicazioni sul piano normativo, spesso senza che lo stesso Governo tenga ad essa in maniera particolare. Nella seconda ipotesi invece, si tratterebbe di rendere più rigorosa la disciplina del decreto-legge, in modo da impedirne per quanto possibile l'uso improprio, ma a condizione di provvedere, per altro verso, a soddisfare l'esigenza di tempestivo intervento normativo del Governo, che l'esperienza insegna essere irrinunciabile. Praticamente, in un caso o nell'altro, l'indicazione è univoca: scindere chiaramente le due sfere — oggi commiste — di una iniziativa normativa su cui il Governo ritenga necessaria una rapida pronuncia del Parlamento, e quella della decretazione straordinaria vera e propria. Ma non potrà considerarsi risolto il problema della decretazione fin tanto che ci sarà confusione di categorie, che spinge il Governo ad un uso forzato del decreto ed il Parlamento a cercarvi quei requisiti dell'articolo 77 della Costituzione che non possono esservi se non per finzione, perché altra è la *ratio* dell'iniziativa governativa. Ritorniamo dunque alla « corsia preferenziale ». Ma il problema non è di formule: è di assicurare alle iniziative legislative che il Governo ritenga più necessarie ed urgenti, un rapido scorrimento proceduralmente garantito — è questo il punto — non meno di quanto lo sia oggi la procedura di conversione dei decreti-legge. So bene che l'efficienza di un Governo dipende dalla sua autorevolezza e questa, a sua volta, riposa su condizioni politiche non surrogabili con accorgimenti procedurali. Ma una strumentazione procedurale appropriata, se non può render forte un Governo debole, può almeno evitargli di essere più debole del necessario e, d'altra parte, ne dissipa i facili alibi legati a vere o presunte tendenze insabbiatrici del Parlamento.

La verità è che l'uso eccessivo della decretazione solo in parte nasce da scorrette abitudini di Governo. Vi sono almeno due elementi, storici prima che politici, che spingono oggettivamente in tal senso. Sul versante governativo, l'inevitabilità — stante l'attuale rapporto tra le forze politiche — di formazioni ministeriali scarsamente coese, per le quali il ricorso « drammatico » al decreto-legge è un modo di



forzare la mano, prima ancora che al Parlamento, alla propria maggioranza. Ciò spiega perché a decretare di più siano proprio i governi più deboli, e, tra questi, quelli più attivi e desiderosi di operare nonostante l'intrinseca debolezza.

Sull'altro versante, parlamentare, come già osservava l'onorevole Bozzi alla Costituente: « in un Parlamento che si curasse non ...esclusivamente, ma prevalentemente della sua funzione legislativa, il decreto-legge dovrebbe avere una scarsa applicazione... »; ma altra è la situazione in una fase storica in cui nel Parlamento il momento politico prevale spesso su quello legislativo, mentre lo Stato interviene sempre più intensamente nella regolamentazione dei rapporti sociali ed economici <sup>(21)</sup>.

Inoltre, la ricerca delle cause di una eccessiva decretazione non può ignorare uno dei problemi più spesso ricorrenti nel dibattito giuridico-politico: la mancata delegificazione del nostro ordinamento, nel quale, viceversa, sembra vigere il criterio di una tendenziale predilezione per la legge formale in tutta l'area normativa che presenti una qualche significatività. Giocano in tal senso sia cause tecniche (precedenti legislativi vincolanti i successivi interventi) sia cause politiche e psicologiche: carattere maggiormente garantista della legge nei confronti di una normazione amministrativa di fatto controllata più dalla burocrazia che dai ministri, maggiore « contrattabilità » politica delle norme a scarso tasso di generalità nella sede parlamentare (e soprattutto in quella decentrata delle commissioni) ecc. Certo, non c'è da illudersi che la delegificazione potrebbe di per sé riportare ordine nella farragine dei nostri ordinamenti, ma è un fatto che anche la carenza di strumenti normativi secondari spinge l'esecutivo verso i frangenti della decretazione d'urgenza.

Su questo groviglio di problemi l'articolo 96-bis non prende partito né, ovviamente, lo poteva, limitandosi a giustapporre in un disegno composito tre idee-guida: il filtro preliminare di costituzionalità, un abbozzo di « corsia preferenziale », una più stretta disciplina dell'emendabilità. Si tratta di istituti sul cui rendimento pratico è doveroso sospendere il giudizio, né io mi sentirei, a pochi mesi dalla loro entrata in vigore, di condividere la requisitoria del gruppo radicale della Camera il quale, ritenendo che « alla prova dei fatti lo strumento adottato si è dimostrato non soltanto efficace, ma addirittura controproducente », ne ha proposto *tout-court* la soppressione <sup>(22)</sup>.

Ma, al di là delle diatribe sul numero dei decreti emanati *ante* o *post* l'entrata in vigore dell'articolo 96-*bis*, credo che sia possibile indicare quello che appare il carattere più generale nella nuova norma: l'essere cioè ispirata ad una visione piuttosto stereotipa del decreto-legge, sì da risolversi più in una razionalizzazione dell'esistente che in una ricerca di nuove possibilità.

Ma, probabilmente, è questo il limite invalicabile di un intervento puramente regolamentare in questa materia.

### *Note sul nuovo articolo 78 del Regolamento del Senato*

Alcuni mesi dopo il varo dell'articolo 96-*bis* anche il Senato ha provveduto a regolare la stessa materia modificando radicalmente lo specifico articolo 78 del proprio Regolamento. Questa normativa appare, ad una prima lettura, meno ambiziosa rispetto alla normativa della Camera, per quanto riguarda le idee generali, e più tecnicamente stringente. Essa muove, ovviamente, dalla stessa diagnosi che ha ispirato l'articolo 96-*bis*, ma presenta interessanti differenze per quanto riguarda le soluzioni.

Anche l'articolo 78 nel Regolamento del Senato prevede l'introduzione di un « filtro di costituzionalità », affidato, in via preliminare, alla prima Commissione, chiamata ad esprimere non un « parere », bensì una « relazione » per l'Assemblea. Vi sono poi altre, più sostanziali differenze. Anzitutto la prima Commissione è tenuta ad acquisire obbligatoriamente il parere della commissione di merito; in secondo luogo la decisione definitiva in ordine alla costituzionalità è sempre, e non soltanto eventualmente come alla Camera, affidata all'Assemblea. Circa il primo punto, esso residua dall'aver scartato la soluzione, che era stata proposta in alternativa, di rimettere alle stesse commissioni di merito la valutazione dei presupposti di costituzionalità. Peraltro, pur considerata la inopportunità di una attribuzione siffatta, a causa della settorialità delle competenze delle varie commissioni permanenti e per la necessità di assicurare in materia una certa uniformità giurisprudenziale, il Senato ha realisticamente ritenuto di non poter estromettere dal vaglio preliminare di costituzionalità la commissione di merito, a causa della labilità dei confini tra requisiti generali di costituzionalità e contenuti di un decreto. Da qui la scelta di una procedura pluriorganica che assicura una sorta



di *cross-examination* del provvedimento in sede istruttoria, prima di rimettere al *plenum* la valutazione definitiva.

Ma, a parer mio, la novità che merita di essere discussa con maggior attenzione nella normativa del Senato non è il filtro di costituzionalità ora descritto, bensì i singolari criteri per l'individuazione del testo-base per l'Assemblea, quali sono fissati dai commi quinto e settimo del nuovo articolo 78. Questi criteri danno luogo a due distinti ordini di problemi, relativi, rispettivamente alle eventuali sovrapposizioni normative che il decreto abbia subito lungo l'*iter* di conversione, e agli specifici contenuti del decreto stesso. In ordine al primo punto, è noto che ciascun insieme decreto-legge — legge di conversione dà luogo ad un atto legislativo composito: vi è una norma sostanziale, il provvedimento del Governo, che gode *pro tempore* di autonome condizioni di vigenza, cui accede un secondo atto legislativo il quale, oltre a novare formalmente la fonte di legittimità del decreto, può giustapporre ad esso una nuova normativa sostanziale, avente talora col decreto stesso relazioni anche molto remote. È appena il caso di ricordare, per inciso, che questa articolazione su due piani comporta molto spesso una serie di complicazioni sia di tecnica legislativa (ad esempio, attraverso il riferimento formale degli emendamenti all'articolo unico, o primo, del disegno di legge di conversione anziché ai vari articoli del decreto cui essi in concreto accedono) sia di interpretazione, giacché la capricciosa intersezione dei diversi piani normativi, il gioco dei rinvii ad altre norme, il diverso termine di vigenza degli emendamenti, crea spesso dei rompicapo disperanti. Ora, l'articolo 78 del Senato presume di tagliare questo nodo gordiano assumendo come criterio quello di distinguere in maniera per quanto possibile netta il giudizio sull'originario decreto dall'attività legislativa ordinaria da esso eventualmente occasionata in sede di conversione. E questo criterio viene affermato fino al punto da sfidare eventuali conseguenze paradossali nei confronti dell'altro ramo del Parlamento. Il quinto comma dell'articolo 78 prevede infatti che la deliberazione sulla sussistenza dei presupposti di costituzionalità possa riguardare anche « parti o singole disposizioni del decreto-legge o del disegno di legge di conversione », nel qual caso « i suoi effetti operano limitatamente a quelle parti o disposizioni, che si intendono soppresse ». Tale formulazione implica — come precisa la relazione della Giunta — la facoltà per il Senato di enucleare, dal testo trasmessogli dalla Camera, il decreto-legge originario, sopprimendo le eventuali sovrapposizioni operate dall'altro



ramo del Parlamento (22). Ora, questo meccanismo appare discutibilissimo da diversi punti di vista. Anzitutto, non sembra giuridicamente corretto voler misurare gli emendamenti della Camera sul metro della necessità e dell'urgenza, requisiti che essi non sono in alcun modo tenuti a possedere essendo altra cosa dal decreto-legge che li ha occasionati. In secondo luogo, il meccanismo appare poco utile in pratica e potrebbe condurre talora a risultati paradossali. Che senso avrebbe, ad esempio, riesumare, per giudicarlo, un decreto-legge che fosse stato completamente riscritto nel corso del procedimento di conversione alla Camera? E che cosa accadrebbe dinanzi ad emendamenti della Camera soppressivi di parti del decreto, cioè di fronte non ad un testo, bensì ad un non-testo? Infine, la norma in questione appare anche superflua, giacché comunque il Senato avrebbe potuto compiere le medesime amputazioni sul testo della Camera che avesse ritenuto per qualunque ragione opportune, in sede di esame di merito anziché sotto la specie di una valutazione di costituzionalità, ottenendo così gli stessi risultati pratici senza forzature dei principi.

Quindi, in definitiva, sembra che solo l'illusione di introdurre per tal via un elemento di chiarezza in ordine alle diverse responsabilità politiche coinvolte nella decretazione abbia indotto il Senato a teorizzare questa ricerca, quasi proustiana, del « decreto-legge originario », che appare però scarsamente compatibile con le complesse vicende in cui si articola oggi il procedimento di conversione.

Non dà invece luogo a critiche l'altra manifestazione di questa tendenza « filologica » del Senato, relativa non più alla fase preliminare bensì alla fase referente. In pratica, l'ultimo comma dell'articolo 78 sancisce l'inemendabilità, in questa fase, del testo presentato dal Governo o trasmesso dalla Camera. Pertanto il testo-base su cui l'Assemblea è chiamata a discutere non è, come per qualunque progetto di legge ordinario, un testo liberamente elaborato dalla commissione di merito, ma tutte le modifiche che questa intenda apportare devono essere proposte sotto forma di emendamenti in Assemblea « stampati e distribuiti prima dell'inizio della discussione generale ». La *ratio* di questa norma è chiarita nella relazione della Giunta, in cui si afferma che, a differenza di quanto avvenuto nell'articolo 96-bis della Camera, nell'articolo 78 del Senato non si è ritenuto necessario ribadire il generale principio secondo cui spetta al Presidente negare l'ammissibilità di emendamenti estranei all'oggetto del provvedimento. Ciò perché, a giudizio della Giunta, al Senato esisterebbe una costante e

rigorosa giurisprudenza presidenziale in tal senso. Poiché, però, il controllo del Presidente può esercitarsi solo sugli emendamenti presentati in Assemblea, e non sulle eventuali modifiche che la commissione incorpori nel testo-base, si è ritenuto necessario, per salvaguardare la pienezza del controllo presidenziale, impedire alla commissione stessa qualunque intervento modificativo nella fase di sua pertinenza.

È interessante notare come la Camera abbia cercato di pervenire allo stesso risultato per altra via, cioè mediante una pronunzia della Giunta per il regolamento la quale ha stabilito che è applicabile in via analogica, nella sede referente, il secondo comma dell'articolo 41 del Regolamento, limitatamente all'ammissibilità di emendamenti riferiti a decreti-legge; dando facoltà al presidente della commissione di sollevare anche d'ufficio la questione. È evidente l'intento di assicurare così una unitaria giurisprudenza presidenziale, estesa anche alla fase referente, in materia di emendamenti a decreti-legge, ma è evidente altresì che l'efficacia pratica di questa misura resta subordinata ai comportamenti concreti dei singoli presidenti di commissione <sup>(23)</sup>.

La normativa dell'articolo 78 determina infine importanti conseguenze per quanto riguarda non eventuali aggiunte al decreto in sede di conversione, bensì i contenuti stessi del decreto. Il quinto comma stabilisce infatti il singolare criterio della caducabilità parziale del provvedimento, per difetto dei requisiti di necessità ed urgenza riferiti a sue singole disposizioni.

È da notare che il problema è stato risolto alla Camera in senso diametralmente opposto, non in sede regolamentare, giacché l'articolo 96-*bis* tace sul punto, bensì mediante circolari interpretative della Presidenza. Il punto 3 della circolare presidenziale del 30 novembre scorso n. 811201/193 afferma infatti espressamente che « Il parere della Commissione affari costituzionali dovrà essere espresso in forma affermativa o negativa sul complesso del provvedimento presentato o trasmesso, non essendo ipotizzabile un parere favorevole o contrario su singole parti del provvedimento; le motivazioni potranno invece essere articolate e riguardare anche singole parti del decreto ». La stessa interpretazione veniva quindi ribadita nella successiva circolare del 17 dicembre n. 811217/001, in risposta ad alcune riserve avanzate dal capogruppo del MSI-DN, onorevole Pazzaglia, ed in essa si precisava altresì che il parere della I Commissione dovesse essere in ogni caso incondizionato, poiché « l'apposizione di condizioni si tradurrebbe, in



sostanza, in una declaratoria di illegittimità o legittimità parziali del decreto-legge... ».

In quanto al problema di eventuali modificazioni al decreto apportate dall'altro ramo del Parlamento — che ha trovato al Senato la risposta prima descritta — esso non giustifica alla Camera eccezione alcuna, giacché la prima delle due circolari citate precisa, al punto 9, che « ...la nuova normativa non contempla alcuna differenza di procedura tra i disegni di legge di conversione dei decreti presentati alla Camera e quelli trasmessi dal Senato; anche per questi ultimi, quindi, sono applicabili tutti i punti sopra ricordati, compreso quello concernente l'unicità del dispositivo del parere della Commissione affari costituzionali a norma dell'articolo 96-*bis* ».

Questa interpretazione della Presidenza della Camera coincide con l'opinione pressoché unanime della dottrina, secondo cui la conversione riguarda l'atto di decretazione nel suo insieme, e non le sue singole disposizioni. Per contro, da un punto di vista scientifico, la soluzione adottata dal Senato appare francamente eterodossa. Tuttavia, di fronte alla nuova realtà del decreto-legge, che genera spesso testi normativi variegati e compositi, il principio dell'unità della valutazione dà luogo non di rado a tensioni in sede applicativa. Uno spoglio dei pareri favorevoli formulati finora alla Camera attesta infatti, spesso, una notevole discrasia tra le valutazioni, fortemente analitiche e critiche su singole disposizioni del decreto, e il dispositivo; ed è una discrasia che sfiora talora l'incogruenza. In pratica avviene che quella, o quelle, disposizioni per le quali i requisiti *ex* articolo 77 siano meno contestabili finiscono per trascinare a salvamento l'intero decreto, anche nelle parti aventi tutt'altro oggetto e tutt'altra *ratio*.

Tralasciando, per brevità, altri aspetti, un ultimo punto della nuova normativa del Senato merita di essere ricordato, relativo alla determinazione dei tempi del procedimento di conversione. Si è detto prima come la Camera si sia limitata a fissare termini certi solo per la fase preliminare, lasciando il prosieguo del dibattito sguarnito di scadenze tassative.

Diverso il criterio adottato dal Senato, che assume come regola ciò che alla Camera è l'eccezione, cioè il potere del Presidente, « apprezzate le circostanze », di fissare i termini relativi al dibattito successivo alla verifica dei presupposti generali di costituzionalità. Ma che, soprattutto, prevede che il disegno di legge di conversione presentato dal Governo sia « iscritto in ogni caso all'ordine del giorno dell'As-



sembra entro 25 giorni dalla presentazione » (art. 78, sesto comma), nell'ovvio intento di non sottrarre all'altro ramo del Parlamento più della metà dei 60 giorni utili per la conversione. Il che rappresenta un primo, interessante tentativo di razionalizzazione del procedimento di conversione nel suo complesso, sotto il profilo temporale.

## Note

(1) Il relativo dibattito si è svolto in due tornate, rispettivamente dal 21 al 23 ottobre, e dal 3 al 14 novembre.

(2) Circa il merito delle deliberazioni, 22 volte l'Assemblea ha confermato il parere favorevole (21 casi) o contrario (1 caso) della commissione; mentre 7 volte è stata di diverso avviso (6 deliberazioni favorevoli pur in presenza di parere contrario, una deliberazione contraria, con conseguente reiezione del decreto n. 647 del 16 novembre 1981, nonostante il parere favorevole).

(3) Vedi Resoconto stenografico della seduta del 3 novembre 1981, pag. 35321 segg.

(4) *Ibidem*, pag. 35325 segg.

(5) Vedi GUARINO, « Deliberazione, nomina, elezione », in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1954, vol. unico, pag. 75 segg.; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, pag. 211 segg.

(6) Vedi Resoconto stenografico della seduta del 3 novembre 1981, pag. 35352.

(7) Vedi Resoconto stenografico della seduta del 16 febbraio 1982, pagg. 4-5 dell'elezione non definitiva.

(8) *Ibidem*, pag. 9.

(9) *Ibidem*, pag. 10.

(10) Vedi Resoconto stenografico della seduta del 5 marzo 1981, pagg. 26406-26407.

(11) Dall'entrata in vigore dell'articolo 96-bis questa eventualità si è verificata già in tre casi, il più significativo dei quali riguarda il decreto-legge 23 febbraio 1982, n. 40, recante fiscalizzazione degli oneri sociali per il mese di

gennaio 1982, lasciato decadere, dopo il parere favorevole della I Commissione, senza che il Governo lo reiterasse.

(12) Un caso di assegnazione alla I Commissione e alle commissioni referenti in deroga ai termini previsti dal 1° comma dell'articolo 96-bis si è registrato per una serie di disegni di legge di conversione presentati dal Governo il giorno 4 gennaio scorso, ma assegnati solo il giorno 6 (vedi Resoconto stenografico della seduta del 7 gennaio 1982, pag. 38497).

(13) Il caso più recente riguarda una pregiudiziale di costituzionalità presentata dal PDUP al disegno di legge n. 3108, di conversione del decreto-legge n. 9 del 23 gennaio 1982, discussa e respinta nella seduta del 9 marzo 1982 (vedi Resoconto stenografico, pag. 5 segg. dell'edizione non definitiva).

(14) Vedi « Decreto-legge » in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, 1962.

(15) *Ibidem*, pag. 835.

(16) Vedi L. PALADIN, « Commento all'articolo 77 della Costituzione », in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, tomo II, Bologna-Roma 1979, pag. 57.

(17) In una prospettiva analoga il Di Ciolo sottolinea la larghissima discrezionalità politica di cui il Governo gode nel decidere l'adozione o meno di un decreto-legge. Vedi DI CIOLO, *Questioni in tema di decreto-legge*, Milano, 1973, pag. 223.

(18) Vedi Camera dei deputati, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma, 1976, vol. VII, pag. 1080.

(19) *Ibidem*, vol. IV, pag. 3336.

(20) Cfr. DI CIOLO, *op. cit.*, pag. 217.

(21) Vedi Camera dei deputati, *La Costituzione della Repubblica...*, vol. IV cit., pag. 3337.

(22) Vedi Camera dei deputati, VIII legislatura, Atti, *Documenti*, doc. II, n. 9, pag. 1.

(23) Vedi Senato della Repubblica, VIII legislatura, Atti, doc. II, n. 8, pag. 7.

(24) A quanto mi consta, la disposizione in questione ha avuto finora una sola applicazione, peraltro incompleta, ad opera del presidente della Commissione lavori pubblici, onorevole Botta, che invitò il relatore a ritirare, salvo eventuale ripresentazione in Assemblea, un articolo aggiuntivo al disegno di legge di conversione n. 3333, la cui ammissibilità riteneva opportuno sottoporre al Presidente della Camera (Vedi Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni permanenti*, 8 giugno 1982, pag. 19). Ma avendo la Presidenza, consultata in via informale, manifestato orientamento contrario, l'articolo aggiuntivo fu lasciato cadere.



Agostino Arista

*Il sindacato ispettivo: interpretazione, prassi applicative e ipotesi di riforma delle norme regolamentari in materia di interpellanze e interrogazioni (\*)*

L'incremento senza precedenti nel numero dei documenti di sindacato ispettivo presentati alla Camera nella VIII legislatura ha riproposto, in termini del tutto nuovi, il problema della funzionalità di questo settore dell'attività parlamentare <sup>(1)</sup>. Si assiste, per la verità, in questa materia, ad un curioso fenomeno, apparentemente contraddittorio: parallelamente al riconoscimento in dottrina della scarsa efficacia pratica di questi istituti, sembra aumentare, invece, almeno alla Camera, l'interesse dei parlamentari verso gli strumenti dell'interrogazione e dell'interpellanza, rispetto ad altre forme, forse più penetranti e puntuali, di controllo parlamentare.

Le cause di tale enorme incremento di documenti sono molteplici e di diversa natura. Una prima spiegazione può essere fornita in termini politici, ed è da individuare da un lato nel venir meno della maggioranza di solidarietà nazionale che aveva caratterizzato la precedente legislatura, dall'altro nell'accresciuta consistenza numerica di alcuni gruppi di opposizione.

Oltre a ciò, un peso non trascurabile va attribuito ad un fenomeno, questa volta non più circoscritto ad alcune forze politiche ma che investe, in maggiore o minore misura, tutto lo schieramento dei partiti: il progressivo venir meno del ruolo e delle funzioni del Parlamento quale reale centro decisionale delle scelte politiche fondamentali del paese.

Senza voler minimamente affrontare in questa sede i molteplici aspetti del problema e il dibattito cui esso ha dato luogo in dottrina e sulla stampa di opinione, basterà qui osservare che il tramonto della cosid-

(\*) L'elaborato è stato redatto nel giugno 1982.

detta « centralità del Parlamento » (a parte il dubbio sul fatto che essa sia stata mai realmente operante o non abbia piuttosto rappresentato un connotato di determinate alleanze politiche, per loro natura contingenti) porta come inevitabile conseguenza ad una rivitalizzazione, almeno sul piano quantitativo, di strumenti « individuali » quali le interpellanze e le interrogazioni, azionabili dal singolo parlamentare senza eccessive formalità, spesso riguardanti interessi locali o settoriali. In questa logica di « rivalsa » del singolo nei confronti di un meccanismo che per molti versi tende a divenire sempre più impenetrabile può dunque scorgersi uno dei motivi non secondari del fenomeno cui si è accennato, e ciò può valere in parte a spiegare il fatto (non nuovo ma accentuatosi in questi ultimi tempi) che l'interpellanza e ancor più l'interrogazione, utilizzata come « segnale » o come « atto di presenza » nei confronti del Governo e del collegio elettorale, nelle intenzioni dei presentatori raggiunga spesso il suo scopo con la semplice pubblicazione negli Atti parlamentari.

A fronte dell'elevato numero di documenti presentati, che non trova riscontro nelle precedenti legislature, e delle sempre più numerose sollecitazioni per il loro svolgimento che pervengono alla Presidenza, sia in Assemblea che in seno alla Conferenza dei capigruppo, il problema di assicurare una certa funzionalità a questo settore è venuto ulteriormente complicandosi. Una prima conseguenza di tale situazione si è avuta infatti proprio in relazione alla possibilità di una rigorosa applicazione delle norme regolamentari che disciplinano la materia del sindacato ispettivo che, nell'intenzione degli estensori del Regolamento del 1971, si presumeva fossero destinate ad operare in una realtà per molti aspetti diversa da quella attuale.

Occorre innanzitutto osservare che all'aumento delle interpellanze e delle interrogazioni, che avrebbe richiesto una maggiore disponibilità di tempo per la loro trattazione, ha fatto riscontro, viceversa, una sempre più marcata contrazione degli spazi utili allo svolgimento della funzione ispettiva. Da un lato infatti si è registrato in questa legislatura un ricorso sempre più massiccio a tattiche di tipo ostruzionistico, che hanno di fatto condotto a far « saltare » ogni ragionevole margine di prevedibilità dei tempi di discussione; dall'altro, un contributo non secondario in tale direzione è venuto dallo stesso Governo attraverso l'emanazione di un numero assai consistente di decreti-legge, il che ha determinato la pratica impossibilità di varare una programmazione dei lavori di lungo periodo.



Le recenti modifiche regolamentari, per altro verso, se hanno prodotto alcuni effetti positivi nel senso di limitare le conseguenze negative dei due fenomeni appena accennati, sotto altro profilo hanno contribuito a restringere ancora di più i margini di tempo disponibili per la funzione ispettiva. Una conseguenza forse inevitabile della riforma regolamentare, che garantisce tempi più certi di discussione e una attività parlamentare più concentrata, è stata infatti quella di spostare l'asse della programmazione sull'attività legislativa, sia per recuperare l'arretrato accumulatosi in un lungo periodo di pratica ingovernabilità dell'Assemblea, sia per tentare, anche se in misura ancora non soddisfacente, di rispondere almeno in parte alla « domanda di legislazione » derivante dalla necessità di dare attuazione al programma di Governo.

Tutte queste ragioni, sommate insieme, valgono a spiegare la diminuita percentuale di documenti esauriti alla Camera in questa legislatura, che sembra evidenziare un progressivo inceppamento del settore, anche se con alcune significative differenze per determinati tipi di atto <sup>(2)</sup>.

Una volta risultata inattuabile la « filosofia » dell'automatismo (per la verità abbastanza ottimistica) per lo svolgimento di interpellanze e interrogazioni, che sembra ispirare il Regolamento del 1971, sono venute formandosi e gradualmente consolidandosi nuove prassi applicative, parte delle quali codificate successivamente in apposite pronunce della Giunta per il regolamento, nel tentativo di superare, nei limiti del possibile (e non sempre con risultati soddisfacenti, come si vedrà più oltre), le difficoltà manifestatesi.

### *Interrogazioni a risposta orale*

Quanto alle interrogazioni a risposta orale in Assemblea, è da dire anzitutto che a circa tre anni dall'inizio della legislatura, la presentazione di oltre 6200 atti ha confermato, più di quanto non fosse accaduto in passato, la assoluta impossibilità di applicare il secondo comma dell'articolo 129 del Regolamento, a norma del quale « trascorse due settimane dalla loro presentazione, le interrogazioni sono poste senz'altro al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta nella quale sia previsto lo svolgimento di interrogazioni ». È evidente infatti che qualora si ritenesse di dare oggi applicazione puntuale a questa disposizione, dovrebbero essere iscritte all'ordine del giorno, nell'ordine cro-

nologico di presentazione, tutte le interrogazioni (alcune migliaia) non ancora esaurite, con tutte le conseguenze, anche di ordine pratico, che è facile immaginare.

Non sembra, d'altra parte, che la norma sull'iscrizione automatica all'ordine del giorno possa essere attivata, per così dire, ad impulso di parte, cioè su segnalazione del deputato interessato a farla valere per uno o più documenti da lui sottoscritti; ed in tal senso, infatti, si è pronunciata la Presidenza in occasione di richieste di applicazione del secondo comma dell'articolo 129 limitatamente ad uno o più documenti singolarmente elencati (3).

L'impossibilità di una rigorosa applicazione del secondo comma dell'articolo 129 ha condotto, conseguentemente, a disattendere, nella sostanza, la norma contenuta nel primo comma dell'articolo 131, in base al quale « il Governo può dichiarare di non poter rispondere indicandone il motivo. Se dichiara di dover differire la risposta, precisa in quale giorno, entro il termine di un mese, è disposto a rispondere ». La norma evidentemente ha una sua ragione d'essere se inquadrata nella « filosofia » dell'inserimento automatico all'ordine del giorno che ispira il Regolamento, consentendo al Governo di mitigarne la rigidità. Una volta venuto meno quest'ultimo principio, ne deriva che l'iscrizione all'ordine del giorno di interrogazioni avviene, di fatto, solo con il consenso del Governo stesso, il quale in tal modo si sottrae alla poco gradita incombenza di dover pubblicamente dichiarare di non poter rispondere o di dover differire la risposta. Si può dire anzi che tale principio sia stato in certo qual modo riconosciuto dalla Presidenza allorché, di fronte a richieste di inserimento di interrogazioni all'ordine del giorno della seduta successiva (ipotesi che peraltro non potrebbe ora verificarsi se non in limitati casi dopo la modifica delle norme regolamentari sul programma e sul calendario dei lavori), fu obiettato che era necessario consultare preventivamente il Governo affinché facesse conoscere la sua disponibilità o meno a rispondere (4).

Le considerazioni finora svolte valgono altresì a spiegare le ragioni del sostanziale fallimento dell'istituto del *question time*, previsto dall'articolo 130 del Regolamento del 1971 come riserva di tempo per le interrogazioni all'inizio di ogni seduta.

I motivi delle difficoltà emerse nell'applicazione di questa norma regolamentare sono essenzialmente due. In primo luogo la tendenza a concentrare l'attività legislativa (e le relative votazioni) nei giorni centrali della settimana fa sì che, come si è già accennato, in presenza di



numerosi e pressanti impegni, difficilmente tali sedute offrano margini di tempo per affrontare altri argomenti.

In secondo luogo, essendo divenuta di fatto l'iscrizione all'ordine del giorno di interrogazioni subordinata al consenso del Governo, ne deriva che, in previsione di un impegno che, almeno sulla carta, dovrebbe ripetersi per tutti i giorni della settimana, il Governo stesso sarà portato ad indicare gli argomenti per lui più « indolori » in quanto superati dai fatti o quelli che comunque non lo esponcano eccessivamente, con la conseguenza, in un caso e nell'altro, di una diminuzione dell'interesse degli stessi parlamentari ad ottenere risposte tardive e spesso prive ormai di qualunque significato.

La prassi dunque, anziché verso la riserva di tempo in ogni seduta, si è orientata nel senso di dedicare, quando ciò sia possibile, allo svolgimento di interpellanze e interrogazioni le intere sedute del lunedì (per le interpellanze) e del venerdì (per le interrogazioni), il che offre maggiori possibilità di soddisfare le innumerevoli sollecitazioni che quotidianamente vengono rivolte alla Presidenza per l'iscrizione di determinati documenti all'ordine del giorno (pur fra non poche difficoltà, spesso anche di ordine pratico, derivanti dai numerosi impegni dei rappresentanti del Governo incaricati della risposta e degli stessi parlamentari interessati).

### *Interpellanze*

A conclusioni non dissimili si deve pervenire per quanto concerne le interpellanze, anche se occorre tener conto del fatto che alcune peculiarità procedurali (assieme al differente spessore di questo strumento rispetto a quello dell'interrogazione) hanno determinato, nonostante tutto, una resa meno insoddisfacente dell'istituto.

È da rilevare innanzitutto che le stesse ragioni evidenziate a proposito delle interrogazioni hanno reso nella sostanza inapplicabile il secondo comma dell'articolo 137 del Regolamento secondo il quale: « trascorse due settimane dalla loro presentazione, le interpellanze sono poste senz'altro all'ordine del giorno della seduta del primo lunedì successivo ».

Il termine di quindici giorni per la risposta previsto dal Regolamento, infatti, che potrebbe apparire abbastanza realistico in presenza di un uso contenuto dello strumento dell'interpellanza, non è più tale



in una situazione come l'attuale, in cui il numero delle interpellanze che mediamente vengono presentate ogni settimana supera spesso di tre o quattro volte quello che ragionevolmente si può presumere di esaurire in una sola (sia pure intera) seduta.

Avviene allora che la facoltà (prevista dal quarto comma dell'art. 137) di chiedere all'Assemblea la fissazione della data di svolgimento, viene usata sempre più di frequente dai presentatori per « estrarre » alcune interpellanze dalla massa di documenti inevasi, e non già per opporsi ad una richiesta di rinvio da parte del Governo o per ottenere lo svolgimento del proprio documento prima dello scadere delle due settimane, secondo la lettera della norma regolamentare.

Sotto altro profilo, inoltre, ripetute richieste di fissazione della data di svolgimento, che si moltiplicano proprio a causa della mancata applicazione del criterio dell'iscrizione automatica all'ordine del giorno, contribuiscono a rendere ancora più difficile l'applicazione di tale principio, inserendo altri argomenti nella naturale graduatoria determinata dall'ordine di presentazione.

Questo stato di cose, d'altra parte, non sembra destinato a modificarsi nella sostanza con l'entrata in vigore delle nuove norme sulla programmazione dei lavori.

L'approvazione del calendario dei lavori da parte dell'Assemblea o della Conferenza dei capigruppo, infatti, se da un lato produce l'effetto di restringere l'ambito di applicazione dal quarto comma dell'articolo 137 (potendo la richiesta investire soltanto una data non ancora calendarizzata o prevista in calendario per lo svolgimento di interpellanze ma senza indicazione degli argomenti da trattare)<sup>(5)</sup>, non è in grado di per sé di garantire il rispetto della norma regolamentare circa l'automatica iscrizione all'ordine del giorno delle interpellanze secondo l'ordine di presentazione.

Di fatto avviene oggi che, in mancanza di precisi criteri da seguire, vengono iscritte all'ordine del giorno quelle interpellanze sulle quali si registri una sostanziale convergenza dei capigruppo e l'assenso del Governo.

D'altra parte occorre riconoscere che, a tre anni dall'inizio della legislatura e in presenza di circa 1.800 interpellanze, questo sistema è forse l'unico in grado di assicurare qualche risultato, consentendo da un lato di affrontare con ragionevole tempestività gli argomenti di più urgente attualità o di maggiore significato politico, ed evitando, dall'altro, di rimettere totalmente nelle mani del Governo la scelta



dei documenti da trattare (dato che il criterio di iscrizione secondo l'ordine di presentazione avrebbe a questo punto come unica conseguenza quella di riesumare atti spesso del tutto superati dai fatti).

*Il problema dei limiti di tempo e l'applicazione degli articoli 129, terzo comma, e 137, terzo comma, del Regolamento*

L'incremento dei documenti di sindacato ispettivo ha dunque condotto, in via di fatto, come si è visto, ad una sostanziale disapplicazione di gran parte delle norme regolamentari in materia.

Il tentativo di superare tale situazione di stasi ha tuttavia condotto, ultimamente, ad alcune interessanti pronunce interpretative che potrebbero avere positivi risvolti in vista di una rivitalizzazione degli strumenti in questione. Una non felice lettura degli articoli 129, terzo comma, e 137, terzo comma, del Regolamento (in rapporto all'art. 139, terzo comma, sullo svolgimento congiunto di più documenti di analogo contenuto), avallata da una prassi abbastanza consolidata, consentiva infatti la iscrizione all'ordine del giorno di due interpellanze e due interrogazioni sullo stesso argomento presentate dallo stesso deputato, quando non addirittura (sia pure con un contenimento dei tempi di intervento) di un numero superiore di documenti vertenti sulla stessa materia<sup>(6)</sup>. Altrettanto pacifica era la facoltà di utilizzare, oltre al tempo consentito per il proprio documento, anche quello spettante ad altro deputato che risultasse primo firmatario di altra interrogazione od interpellanza.

È evidente che una simile prassi finiva per comportare una tacita deroga ai limiti di tempo previsti dal Regolamento per l'illustrazione e per le repliche, con la conseguenza da un lato di rimettere alla discrezionalità del parlamentare il potere di avvalersi o meno della deroga stessa, dall'altro di rendere estremamente difficile una sia pur minima programmazione temporale delle relative sedute, non potendosi conoscere se non all'ultimo momento il numero di documenti da iscrivere all'ordine del giorno.

Dopo alcune oscillazioni<sup>(7)</sup>, la questione è stata risolta il 2 marzo 1982 dalla Giunta per il regolamento, la quale ha stabilito che « gli articoli 129, terzo comma, e 137, terzo comma, del Regolamento, debbono essere interpretati nel senso che possono essere iscritte all'ordine del giorno di una stessa seduta fino ad un massimo di due interpellanze e di due interrogazioni presentate dal medesimo depu-



tato, ma vertenti su argomenti diversi, e che, inoltre, debba considerarsi inammissibile la somma dei tempi di intervento spettanti a diversi oratori da parte di un unico deputato ».

Tale pronuncia veniva poi ulteriormente chiarita nella seduta del 22 marzo 1982 dal Presidente della Camera, il quale affermava che non avrebbe ammesso per il futuro « l'iscrizione all'ordine del giorno di più di una interpellanza o di una interrogazione sullo stesso argomento, presentate da un unico deputato, e non più di due documenti, anche su argomenti diversi, nella stessa seduta ».

La pronuncia interpretativa della Giunta appare ragionevole ed equilibrata. Il principio dell'abbinamento per identità di materia, di cui all'articolo 139, terzo comma, del Regolamento, oltre a configurarsi come una facoltà discrezionale del Presidente che lo « può disporre, a suo insindacabile giudizio », deve essere infatti interpretato come diretto a raggiungere finalità di economia procedurale e non già risultati del tutto opposti, quali si avrebbero (e in parte si sono avuti) qualora lo si volesse invocare per ottenere l'iscrizione all'ordine del giorno di una pluralità di documenti sulla stessa materia presentati dallo stesso deputato. Può aggiungersi che la tacita deroga ai limiti di tempo consentita dalla prassi precedente, già di per sé discutibile, diviene ancor meno giustificabile dopo l'approvazione delle modifiche regolamentari, che hanno escluso del tutto tale possibilità anche per la discussione di progetti di legge e di mozioni.

Quanto al divieto di cumulo dei tempi per documenti sottoscritti da diversi deputati, enunciato dalla Giunta, esso, oltre ad essere una logica conseguenza dell'interpretazione accolta, viene ad interrompere anche in questo caso una prassi consolidata pur se scarsamente aderente alla lettera del Regolamento, che tra l'altro all'articolo 43 stabilisce che ciascun deputato può parlare una sola volta nella stessa discussione.

La pronuncia interpretativa della Giunta per il regolamento e le conseguenti decisioni presidenziali in materia di iscrizione all'ordine del giorno di interpellanze e interrogazioni possono dunque rappresentare un utile punto di partenza per consentire, attraverso una migliore utilizzazione del tempo, dibattiti più serrati, maggiore partecipazione e forse una evoluzione nel modo di intendere la funzione degli strumenti ispettivi da parte degli stessi parlamentari.

Per inciso, si può osservare che tale lettura del Regolamento, certamente più rispettosa dello spirito delle norme in questione, do-



vrebbe valere a definire una volta per sempre la dibattuta questione delle cosiddette interrogazioni « fuori sacco », quelle cioè presentate dopo la stampa e la distribuzione dell'ordine del giorno (a volte pochi minuti prima dell'inizio della seduta) e che vengono abbinata nella discussione per identità di materia rispetto ai documenti ai quali il Governo si accinge a rispondere. È evidente infatti che il principio in base al quale nella medesima materia si può iscrivere all'ordine del giorno un solo documento presentato dallo stesso deputato, dovrà a maggior ragione valere in questa ipotesi; per cui, superando prassi non sempre univoche, non dovrebbe più essere consentito lo svolgimento di questo tipo di interrogazioni a chi abbia già documenti iscritti all'ordine del giorno nei modi ordinari.

### *Ipotesi di riforma delle norme regolamentari*

Le sommarie considerazioni che precedono hanno cercato di porre in luce le ragioni che hanno progressivamente posto in crisi il settore del sindacato ispettivo alla Camera: crisi apparentemente senza rimedio per quanto riguarda le interrogazioni, mentre risultati meno deludenti è stato possibile ottenere circa le interpellanze, anche se in modo scarsamente aderente alla lettera delle norme regolamentari.

È proprio da questa considerazione, ad avviso di chi scrive, che occorre partire per cercare di individuare alcune possibili ipotesi di riformulazione delle norme regolamentari in materia. In effetti, già oggi, in via di fatto, l'interpellanza è divenuta in pratica l'unico strumento ispettivo utilizzato con una certa continuità in Assemblea, per il suo più accentuato rilievo politico. Non appare irrealistico, allora, prospettare un ripensamento dell'attuale sistema che porti a privilegiare, in Assemblea, proprio l'interpellanza fino a farne tendenzialmente lo strumento esclusivo utilizzabile in questa sede, convogliando al tempo stesso le interrogazioni verso le commissioni permanenti.

Una impostazione di questo tipo, tendente a concentrare sulle interpellanze l'attività di Assemblea, dovrebbe per altro accompagnarsi ad una più rigorosa valutazione presidenziale circa l'utilizzazione di questo tipo di atto. Non sempre, infatti, il richiamo effettuato in più occasioni, anche attraverso circolari, dai Presidenti della Camera per una corretta utilizzazione dello strumento dell'interpellanza è valso



ad evitare una certa « inflazione » di questo tipo di atto, in parte dovuta forse al fatto che la prescrizione regolamentare (« l'interpellanza consiste nella domanda... circa i motivi o gli intendimenti del Governo in questioni che riguardino determinati aspetti della sua politica »), se è chiara nella *ratio* che la ispira, lascia tuttavia al presentatore un margine di valutazione soggettiva di fronte al quale l'intervento presidenziale può talora correre il rischio di trasformarsi in un sindacato di merito sul contenuto dell'atto (ogni situazione segnalata, infatti, anche se locale o settoriale, può essere considerata, dal parlamentare che vi annetta una particolare importanza, un aspetto della politica del Governo).

Potrebbe allora ipotizzarsi, *de jure condendo*, l'adozione di una formulazione simile a quella contenuta nell'articolo 154 del Regolamento del Senato (« l'interpellanza consiste nella domanda rivolta al Governo circa i motivi o gli intendimenti della sua condotta su questioni di *particolare rilievo* o di *carattere generale* »), assieme ad una più esplicita menzione (anche qui potrebbe giovare il riferimento all'articolo 154, secondo comma, del Regolamento del Senato) del potere presidenziale di rifiutare l'ammissibilità di interpellanze che non rispondano ai requisiti regolamentari.

Accanto a modifiche di questo tipo, che potrebbero consentire di giungere ad un notevole contenimento del numero delle interpellanze limitando il dibattito in Assemblea agli argomenti di più spiccato rilievo politico generale, potrebbe inoltre essere preso utilmente in considerazione un meccanismo simile a quello adottato nella precedente legislatura, consistente cioè nel dare la precedenza, ai fini dell'iscrizione all'ordine del giorno, alle interpellanze accompagnate, all'atto della presentazione o successivamente, dalla segnalazione di un presidente di gruppo<sup>(8)</sup>.

Le interpellanze in tal modo privilegiate verrebbero inserite senz'altro all'ordine del giorno della seduta del lunedì nell'ordine cronologico di presentazione; le altre potrebbero trovare spazio, secondo il medesimo ordine, in un'altra seduta (ad esempio quella del venerdì), salvaguardando così il diritto del singolo deputato allo svolgimento del proprio documento qualora questo non fosse stato segnalato dal gruppo di appartenenza. È evidente che, in un'ottica di questo tipo, il criterio cronologico per l'iscrizione all'ordine del giorno (prescindendo dall'assenso del Governo, che potrebbe, a norma di regolamento, dichiarare di non poter rispondere o di dover differire la ri-



sposta) dovrebbe essere rigidamente applicato, senza eccezioni, tranne che per argomenti di grande rilievo ed attualità che facciano ritenere opportuno un dibattito immediato, comunque previa decisione della Conferenza dei capigruppo, che potrebbe concordare altresì le modalità della discussione limitando eventualmente il numero dei documenti da iscrivere all'ordine del giorno, fermo restando il diritto del singolo allo svolgimento del proprio allo scadere dei termini ordinari.

La riconsiderazione del ruolo e della funzione della interpellanza, nei modi che si è cercato di delineare, potrebbe valere a caratterizzare questo strumento, in misura maggiore di quanto ora non accada, come espressione dell'attività di indirizzo politico, che come tale trova nell'Assemblea la sua sede naturale di esplicazione. In tale prospettiva potrebbe allora essere considerata la possibilità di prevedere, attraverso una opportuna modifica regolamentare, la decadenza di tutte le interpellanze all'atto delle dimissioni del Governo, salva ovviamente la facoltà di ripresentazione dei documenti ritenuti più qualificanti al momento dell'entrata in carica del nuovo Governo.

Mentre infatti il principio della continuità degli organi costituzionali sembra possa essere utilmente invocato in tema di interrogazioni<sup>(9)</sup> data la natura di questi strumenti i quali dovrebbero, almeno in linea di principio, operare un sindacato sull'esecutivo dal punto di vista prevalentemente amministrativo, in tema di interpellanze, assumendo un rilievo particolare l'aspetto relativo all'indirizzo politico, tale principio di continuità non sembra costituire un ostacolo all'adozione di una soluzione come quella in precedenza indicata, che consentirebbe viceversa di operare un più stretto legame fra questi documenti parlamentari e l'attuazione del programma del Governo in carica<sup>(10)</sup>.

Le interpellanze, in tal modo, verrebbero ad inserirsi più organicamente nella relazione fiduciaria tra Governo e Parlamento, assumendo la natura di strumenti volti ad una verifica continua dell'attuazione, nei suoi vari aspetti, del programma governativo: verifica che può consistere nel chiamare il Governo a rendere conto di eventuali inadempienze o, per altra via, nel provocare il suo giudizio su altri indirizzi politici diversi e contrastanti rispetto a quelli consacrati nella mozione motivata di fiducia. Proprio la prassi, recentemente instauratasi, di motivare, in aderenza al dettato costituzionale, il documento fiduciario, potrebbe d'altra parte costituire un ulteriore elemento a favore dell'opinione esposta, rappresentando tale motivazione un

ulteriore parametro di riferimento, per così dire interno alle Camere, sulla base del quale valutare l'azione del Governo.

In una prospettiva di questo tipo, che assegna un ruolo privilegiato alle interpellanze facendone, per il loro significato politico generale, lo strumento di Assemblea per eccellenza, lo svolgimento delle interrogazioni potrebbe utilmente essere decentrato presso le commissioni permanenti, che viceversa sembra non abbiano finora sfruttato appieno tale potenzialità<sup>(11)</sup>.

Occorre subito precisare che un massiccio « decentramento » di questo tipo dovrebbe accompagnarsi ad una riformulazione dei poteri presidenziali circa la sede di svolgimento delle interrogazioni. Attualmente infatti il Presidente della Camera non ha alcun mezzo per intervenire in questa materia, con la conseguenza che lo svolgimento di interrogazioni in commissione risulta possibile solo dietro richiesta esplicita del presentatore.

Nell'ipotesi che qui si prospetta, viceversa, tutte le interrogazioni « orali » dovrebbero in linea di massima essere svolte in commissione, tranne quelle che il Presidente decida di iscrivere all'ordine del giorno dell'Assemblea. Non sembra, del resto, che un simile sistema possa comportare il rischio di dar luogo a decisioni presidenziali non uniformi, dato che, in pratica, le interrogazioni da svolgere in Assemblea dovrebbero essere esclusivamente o quelle collegate per identità di materia alle interpellanze, oppure le altre che riguardino avvenimenti improvvisi e imprevedibili di grande portata per i quali il Governo ritenga di rispondere immediatamente nella stessa giornata (le cosiddette interrogazioni urgenti « fuori sacco ») o in presenza dei quali, per motivi collegati all'andamento dei lavori parlamentari, non si disponga di tempo sufficiente per lo svolgimento di interpellanze e si preferisca ricorrere allo strumento dell'interrogazione: discussioni di questo tipo, infatti, sono di solito precedute da intese anche informali dei capigruppo, nell'ambito delle quali vengono altresì concordate le modalità di svolgimento della seduta (numero dei documenti, eventuali deroghe ai limiti di tempo per le repliche ecc.)<sup>(12)</sup>.

In sostanza, l'innovazione rispetto al sistema attuale consisterebbe, ferma restando la disciplina relativa alle interrogazioni a risposta scritta, nell'eliminare la distinzione tra interrogazioni a risposta orale (in Assemblea) e interrogazioni a risposta in commissione, lasciando al Presidente la scelta della sede.



Una norma per molti aspetti simile a quella qui ipotizzata esiste già, del resto, nel Regolamento del Senato (art. 147), in cui peraltro lo svolgimento in commissione è disposto « d'intesa con l'interrogante ». Sembra invece più opportuno, una volta che si ritenga di doversi muovere sulla linea della redistribuzione di competenze tra Assemblea e commissioni, affidare tale decisione in via esclusiva al Presidente, prescindendo dal consenso dei presentatori: una diversa soluzione finirebbe infatti per riprodurre prima o poi la situazione attuale, come è dimostrato dalla esperienza del Senato, dove le interrogazioni svolte in commissione rappresentano una percentuale minima rispetto al totale.

In realtà il decentramento in commissione delle interrogazioni, nei limiti prospettati, e contrariamente a quanto si potrebbe immaginare, non priva il singolo deputato di nulla che di fatto egli non abbia già perduto (basti pensare ai criteri meramente casuali e privi di qualsiasi logica intrinseca attraverso i quali le interrogazioni orali « ordinarie » giungono allo svolgimento in Assemblea).

In questa situazione, la rinuncia alla sede assembleare compensata da una ragionevole certezza e tempestività della risposta (da ottenere attraverso un maggior impegno delle commissioni in questo settore, magari con sedute *ad hoc* di due o più commissioni riunite) e garantita da adeguate forme di pubblicità (sull'esempio del Senato, che prevede per questo tipo di interrogazioni la pubblicazione del resoconto stenografico) dovrebbe poter incontrare il favore degli stessi parlamentari.

Se è lecito, a conclusione di queste note, formulare una considerazione di sintesi, chi scrive ritiene che, per vari e comprensibili motivi, prospettive di radicali innovazioni nel settore del sindacato ispettivo (nel senso indicato o in altre direzioni egualmente meritevoli di considerazione) non abbiano, allo stato attuale, concrete possibilità di immediata realizzazione. Non rimane allora che auspicare, nel frattempo, un sempre maggiore coinvolgimento delle forze politiche (e degli organi delle Camere in cui esse istituzionalmente si esprimono) nel tentativo di individuare, sia pure con gradualità, possibili meccanismi di razionalizzazione del sistema: meccanismi, non sembra superfluo ricordarlo, che non possono esaurirsi in operazioni più o meno ardite di tecnica regolamentare, ma che necessitano di concrete indicazioni operative che, per loro natura, non possono che provenire dal corpo politico.



## Note

(1) Nella VII legislatura sono state presentate alla Camera 545 interpellanze, 3831 interrogazioni a risposta orale, 7736 interrogazioni a risposta scritta e 1600 interrogazioni a risposta in commissione. Nel corrispondente periodo della VIII legislatura (dall'inizio al 17 giugno 1982) i dati sono rispettivamente i seguenti: interpellanze 1885, interrogazioni a risposta orale 6370, interrogazioni a risposta scritta 15.029, interrogazioni a risposta in commissione 3268.

(2) La percentuale totale dei documenti esauriti nella scorsa legislatura (comprese le mozioni) è stata del 54,5 per cento, contro il 46,1 del corrispondente periodo della presente legislatura. In particolare, i dati comparati per tipi di atti esauriti sono rispettivamente i seguenti (il primo dato si riferisce alla precedente legislatura, il secondo al corrispondente periodo di quella in corso): interpellanze 81,8 (52,9); interrogazioni a risposta orale 43,4 (30,7); interrogazioni a risposta scritta 58,8 (51,3); interrogazioni a risposta in commissione 51,9 (48). È interessante osservare, a riprova di quanto enunciato, che la minore percentuale di documenti esauriti nella presente legislatura si è avuta nonostante un notevole aumento degli stessi in termini assoluti (12.348 contro 7522). L'assunto è valido anche considerando i dati del Senato in questa legislatura, in cui si ha una percentuale di documenti esauriti del 52,8 per cento, che però corrisponde a 2939 atti contro i 12.348 della Camera.

(3) Seduta del 15 dicembre 1979 (Resoconto sommario, pag. 12).

(4) Precedenti in questo senso si sono avuti alla Camera nelle sedute del 4 ottobre 1979 (Resoconto sommario, pag. 21) e del 19 dicembre 1980 (Resoconto sommario, pag. 12).

(5) Si veda quanto dichiarato dal Vicepresidente di turno on. Preti nella seduta del 15 gennaio 1982, nel senso che la data proposta ex art. 137 « deve coincidere con quella della seduta o delle sedute previste dal calendario per lo svolgimento di interpellanze senza specificazione degli argomenti da trattare. Se la proposta riguarda una data non ancora investita dal calendario, essa è liberamente proponibile purché si riferisca ad una seduta che cada nella giornata di lunedì, come previsto dal secondo comma dello stesso articolo. 137. È da aggiungere che in questo caso la data fissata dall'Assemblea sarà vincolante per i capigruppo in sede di formulazione del calendario comprendente la data stessa » (Resoconto sommario, pag. 9).

(6) Nella seduta del 10 marzo 1980, in occasione dello svolgimento di interpellanze e di interrogazioni sul fenomeno della droga, furono iscritte all'ordine del giorno ben 13 interrogazioni di uno stesso deputato. Analoga deroga, ma



con l'avvertenza del Presidente che « i tempi a disposizione dei presentatori di più documenti non potranno superare i limiti previsti dagli articoli 137 e 129 » si ebbe nella seduta del 28 settembre 1981, in occasione dello svolgimento di interpellanze e interrogazioni sulla loggia massonica P 2.

(7) Sovente, in presenza di più documenti sul medesimo argomento presentati dallo stesso deputato, si sono avute avvertenze del Presidente circa la non cumulabilità senza limiti dei tempi a disposizione, senza che peraltro sia mai emerso un criterio chiaro e definitivo. La questione è stata affrontata per la prima volta in termini diversi nella seduta del 15 febbraio 1982, durante lo svolgimento di interpellanze e interrogazioni sulla crisi idrica in Sicilia. In quella occasione il Vicepresidente di turno, on. Preti, enunciò alcuni principi che sarebbero poi stati fatti propri dalla Giunta per il regolamento sia per quanto concerne il numero dei documenti da iscrivere all'ordine del giorno, sia per ciò che riguarda il cumulo dei tempi. È interessante osservare che, proprio perché venivano ad intaccare una prassi consolidata, le dichiarazioni del Presidente furono accolte non senza contestazioni dai parlamentari interessati (Vedi Resoconto sommario, pag. 6).

(8) Tale criterio fu oggetto di apposita comunicazione in Aula da parte del Presidente della Camera on. Ingrao nella seduta del 1<sup>o</sup> ottobre 1976. Il sistema fu seguito per tutta la legislatura (con rare e motivate eccezioni) limitatamente alle interpellanze (essendosi rivelato già allora impraticabile per le interrogazioni) e diede senza dubbio risultati soddisfacenti. Si veda, per una sorta di consuntivo del primo periodo di applicazione, quanto dichiarato dal Presidente della Camera nella seduta antimeridiana del 24 luglio 1978, da cui emerge che le interpellanze segnalate dai gruppi erano state esaurite nella percentuale dell'88 per cento.

(9) Si tenga presente per altro che il precedente Regolamento prevedeva all'art. 132 la decadenza di tutte le interpellanze e le interrogazioni che non avessero ricevuto risposta nel termine di due mesi dalla loro presentazione.

(10) Nei limiti in cui simili richiami testuali possono valere, è interessante osservare che l'art. 136 del Regolamento della Camera sembra contenere una indiretta conferma dell'opinione esposta, definendo l'interpellanza come volta a conoscere gli intendimenti del Governo in « determinati aspetti dalla "sua" politica ».

(11) Nella VIII legislatura, al 17 giugno 1982, sono state svolte complessivamente in tutte le 14 commissioni della Camera 1569 interrogazioni, con una media di circa 112 interrogazioni per ogni commissione, contro le 1958 esaurite in Assemblea.

(12) Le considerazioni svolte non tengono volutamente conto della discussione attualmente in corso presso la Giunta per il regolamento a proposito della nuova regolamentazione del *question time*. Non è sembrato possibile infatti esprimere opinioni in una materia non ancora definita e in via di elaborazione, anche in considerazione del fatto che le poche notizie a disposizione di chi scrive (a causa della doverosa riservatezza che impronta i lavori della Giunta) avrebbero rischiato di condurre a conclusioni per molti versi aleatorie.





Elio Berarducci

*La revisione delle competenze delle commissioni permanenti (\*)*

1 - Premessa; 2 - Genesi delle commissioni parlamentari; 3 - La funzionalità dell'attuale ripartizione delle competenze tra le commissioni permanenti; 4 - Segue: la funzionalità della P.A. per dicasteri. Critiche e linee evolutive; 5 - L'opportunità di una revisione delle competenze materiali delle commissioni. Criteri di base e obiettivi; 6 - Ipotesi di ristrutturazione delle competenze materiali delle commissioni.

### 1 - Premessa

L'origine e l'evoluzione dei poteri e delle competenze delle commissioni parlamentari testimoniano il crescente e qualificato rilievo che questi organi hanno acquisito non solo all'interno dell'ordinamento parlamentare, ma nella stessa forma di governo esistente in Italia. Come giustamente osservato, al Parlamento in Assemblea, tipico organo della dinamica costituzionale ottocentesca, si è ormai sostituito il Parlamento in commissione, figura organizzativa prevalente nello Stato moderno (Elia). In questa trasmissione di poteri e funzioni ad articolazioni minori — peraltro molto differenziate nelle varie forme di governo parlamentare occidentale e quindi difficilmente comparabili al di fuori di una valutazione globale dei vari ordinamenti costituzionali — si ritrova la spiegazione principale della particolare attenzione prestata da operatori e studiosi al loro modo di funzionamento e di ciò ampia eco si è avuta con la riforma dei regolamenti parlamentari del 1971 (specialmente di quello della Camera dei deputati) caratterizzati dalla contemporanea emersione del ruolo di impulso delle commissioni permanenti e dei c.d. *implied powers* delle Camere, che hanno tro-

(\*) Questo elaborato, redatto nel 1982, intendeva fare il punto del dibattito, allora agli inizi, intorno alla revisione delle competenze delle commissioni permanenti, inserito — sia pur marginalmente — nell'ampio dibattito delle riforme istituzionali. Evidentemente, data l'epoca della redazione, non vi è alcun accenno ai successivi e rilevanti studi sulla riorganizzazione della P.A. né ai lavori della Giunta del regolamento della Camera, peraltro non ancora esplicitati in proposte ufficiali.

vato la loro principale allocazione proprio in questi organi. Il riconoscimento della più qualificata ed ampia (almeno rispetto alle attribuzioni costituzionali) presenza delle commissioni nell'esercizio di tutte le funzioni parlamentari non ha coinciso però con un ripensamento delle loro competenze materiali: la questione non era sfuggita, ovviamente, ai riformatori del 1971, ma fu concordato in Giunta del regolamento che esse sarebbero state esaminate successivamente, nella consapevolezza « del grande riordinamento che avrebbero comportato l'attuazione regionale e la conseguente ristrutturazione dei ministeri, e dell'esigenza di unificazione di entità autonome e della creazione di nuovi settori » (lettera Pres. Camera 12 dicembre 1973).

In seguito, la questione fu oggetto alla Camera di un primo studio nel 1975 contestualmente alla verifica dell'attuazione delle principali innovazioni del regolamento parlamentare, che però si concluse senza deliberazioni della Giunta del regolamento, anche a causa dell'interruzione anticipata della legislatura; dopo il silenzio della VII legislatura, sembra che nel corso dell'attuale, entrambe le Camere (o almeno le Giunte per il regolamento) si stiano accingendo a riprendere la problematica che, nel frattempo, si è notevolmente ampliata per le ulteriori modificazioni strutturali avvenute nell'ordinamento costituzionale ed amministrativo italiano.

Le osservazioni che seguono intendono esaminare le soluzioni che da più parti si sono avanzate, muovendo da una rilettura della genesi delle commissioni e da un'analisi della loro funzionalità e mettendole a confronto con le attuali linee evolutive dell'organizzazione della P.A., al fine di verificare la possibilità che un riesame conduca a soluzioni nuove, in quanto più funzionali, ovvero debba perseguire il fine di un aggiornamento ed una razionalizzazione dell'esistente, effettuando le modifiche strettamente collegate al diverso articolarsi del Governo-Pubblica Amministrazione.

## *2 - Genesi delle commissioni parlamentari*

Se si esamina la genesi delle competenze delle commissioni emerge chiaramente che la linea politica seguita dalle Camere è stata quella di ripetere, nelle competenze degli organi minori, la ripartizione in dicasteri della Pubblica Amministrazione, evidentemente valutando che tale corrispondenza avrebbe aumentato la loro valenza « tecnica » e la produttività del dialogo con il Governo: il che, ad avviso di chi



scrive, è realmente avvenuto ed ha costituito indubbio fattore positivo dell'articolazione parlamentare, ma ha indotto effetti negativi di non poco rilievo, come si dirà in seguito.

Storicamente è noto che la prima forma di suddivisione in commissioni permanenti a competenze specializzate per materia, comparabili con quelle attuali, nacque nella Camera dei deputati nel 1920<sup>(1)</sup> come conseguenza della introduzione, nel 1919, del sistema elettorale proporzionale, e del rilievo istituzionale assunto in quella sede dal partito. Con la ripartizione obbligatoria dei deputati nelle commissioni (1922), proporzionale alla consistenza del gruppo (cioè del partito) il partito medesimo trovava il suo riconoscimento nell'ordinamento parlamentare e segnava il definitivo superamento dei rapporti personali propri dei collegi uninominali.

Nel 1920, la Camera approvò quindi la costituzione di nove commissioni permanenti, il cui numero e competenze erano esplicitamente definite dal relatore (on. Modigliani) « provvisorie » in attesa che una prima sperimentazione convalidasse o meno la distribuzione delle competenze; difatti dopo un anno e mezzo, nel 1922, il numero fu portato a 12, « in considerazione del beneficio che potrà derivare da una maggiore suddivisione della materia legislativa<sup>(2)</sup>, attuata secondo un criterio più organico e meglio rispondente alle esigenze della realtà »<sup>(3)</sup>.

Già in questa prima fase, il riferimento alla organizzazione della P.A. e la necessità che le commissioni ne fossero il riflesso parlamentare sembrano essere le linee ispiratrici della ripartizione di competenze: infatti, se si confrontano le competenze dei dicasteri allora vigenti, si può notare che si è ricorso a categorie generali, a competenze interministeriali solo in limitati casi<sup>(4)</sup>, ulteriormente ridotti con la revisione del 1922 che portò a 12 le commissioni permanenti.

Dopo l'eclissi delle istituzioni parlamentari con il fascismo (che, peraltro, nel 1939 con la legge che istituiva la Camera dei fasci e delle corporazioni, rilanciò il ruolo delle commissioni parlamentari, attribuendo ad esse funzioni deliberanti, pur sotto la guida sostanziale del Capo del Governo), nel 1948 la nuova Camera risistemò la propria articolazione interna, istituendo 11 commissioni (più una Giunta per i trattati di commercio e la legislazione doganale) che si ripartivano le competenze dei 18 dicasteri allora esistenti. Per i fini che interessano, è da sottolineare che nella discussione in Assemblea del giugno di quell'anno, furono proposte anche la costituzione di una Commissione per l'igiene e sanità, di una per la Marina mercantile e di

una Giunta per il Mezzogiorno e le isole, proposte non accolte sostanzialmente perché esse « non trovavano corrispondenza nella struttura normale dell'attività di governo e parlamentare » (on. Dossetti), per i pericoli insiti in un numero troppo elevato di commissioni permanenti, specie in vista dei poteri legislativi ad esse riconosciuti, e perché non era stata risolta ancora la questione se creare commissioni per gruppi di dicasteri o per ciascuna (on. Ambrosini, relatore).

L'attuale ripartizione risale alle decisioni dell'Assemblea del 10 luglio 1958, allorché la Giunta per regolamento, ripresi i lavori interrotti nella precedente legislatura, propose un progetto di nuova ripartizione delle competenze delle singole commissioni, il cui numero era contemporaneamente elevato a 14. Nel corso della discussione sull'articolo 30 proposto dalla Giunta, furono sollevati due problemi specifici, l'uno riguardante l'istituzione di una Commissione *ad hoc* per le Partecipazioni statali, l'altro la soppressione della proposta della Giunta di istituire la Commissione igiene e sanità. Le motivazioni di fondo dell'una e dell'altra proposta furono non per caso omogenee: la proposta socialista-comunista di istituire la Commissione delle partecipazioni statali partiva dalla constatazione che il problema del coordinamento delle PP.SS. era stato risolto, in sede governativa con l'istituzione di un nuovo dicastero (nel 1956) cui doveva seguire — secondo i proponenti — la corrispondente articolazione parlamentare, in base al criterio tradizionale « di far aderire, fin quando possibile, le commissioni permanenti alla struttura e all'organizzazione amministrativa dello Stato » (on. A. Corona), di cui puntuale conferma era la proposta di istituire la Commissione igiene e sanità, fatto non tanto funzionale quanto speculare alla creazione del relativo Ministero (5). Viceversa, l'on. Sabatini, nel motivare la sua proposta contraria all'istituzione di quest'ultima Commissione, richiamò l'esigenza del coordinamento funzionale tra le varie forme di assistenza, esigenza maggiormente garantita dalla competenza di un'unica commissione (al momento la Commissione lavoro) piuttosto che da una disarticolazione in due competenze separate.

Il dibattito sulle due questioni fu molto ampio, ma non portò ad alcuna variazione della proposta iniziale della Giunta, salvo l'accoglimento di un emendamento subordinato dell'on. Caprara, che aggiungeva alle competenze della Commissione bilancio anche le partecipazioni statali (6): le ulteriori motivazioni addotte a favore di una Commissione specifica per il settore, quale la sua rilevanza politica nel



programma governativo esposto il giorno prima (Governo Fanfani) e la necessità di una valutazione unitaria, economica e politica e di un coordinamento della presenza pubblica nell'economia, non convinsero i gruppi di maggioranza, i quali obiettarono (con il relatore Tesauro) che la nuova Commissione sarebbe stata fonte di perplessità sul piano procedurale (per via dell'intreccio di competenze con altre commissioni) e sul piano sostanziale, imponendo una disaggregazione del giudizio complessivo sul processo produttivo (on. Lucifredi). La Camera rigettò quindi la proposta, che ottenne la maggioranza relativa ma non assoluta, mentre approvò l'istituzione della nuova Commissione sanità, avendo i presentatori ritirato i relativi emendamenti soppressivi.

Da quanto sopraddetto, emerge chiaramente che argomento di fondo portato dai vari proponenti era il criterio base — mai posto in discussione — del parallelismo commissioni-ministeri, attuato — è vero — in modo diverso nei due casi, ma invocato in entrambi a favore o contro le soluzioni proposte.

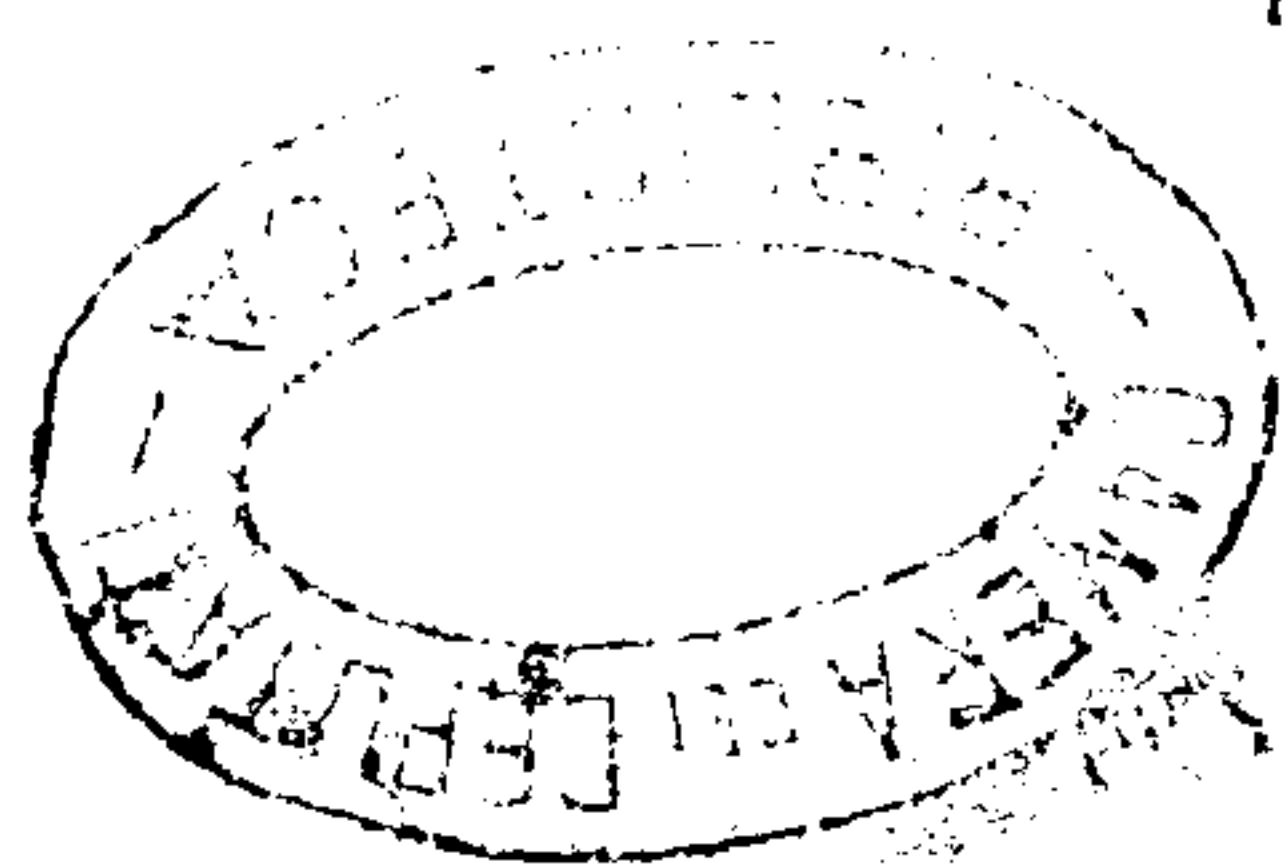
Ulteriore conferma della linea politica ora esposta, è il successivo aggiustamento — solo nominalistico — della denominazione della X Commissione trasporti (10 maggio 1966), in relazione alla nuova denominazione assunta dal Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile.

### *3 - La funzionalità dell'attuale ripartizione delle competenze tra le commissioni permanenti*

Parallelismo tra articolazioni del Parlamento e ripartizione in dicasteri è quindi la linea portante della scelta della Giunta per il regolamento e dell'Assemblea: parallelismo che si è visto, ha significato ricezione semi-automatica nell'ordinamento parlamentare delle modifiche strutturali del Governo-Pubblica Amministrazione<sup>(7)</sup>.

È da notare, peraltro, che l'accentuazione del criterio ha coinciso con l'ampliamento dei poteri delle commissioni: nel 1920-22, infatti, il parallelismo fu adottato più come approccio pratico della nuova organizzazione della Camera che come criterio metodologico, in considerazione della necessità di sperimentare la validità della scelta.

Nel 1948 e specialmente nel 1958, esso ha assunto il più pregnante significato di modulo di organizzazione, fortemente agganciato ai poteri legislativi attribuiti dalla Costituzione alle commissioni ed ha



presieduto alla prassi successivamente formatasi in materia di interpretazione delle competenze, sicché qualche autore (Mohrhoff) ha potuto affermare che in sede di assegnazione alle commissioni dei disegni di legge, il criterio guida era spesso dato dall'individuazione del ministro (primo) proponente.

In ogni caso, dopo oltre venti anni di applicazione, si può tentare un primo giudizio di funzionalità dell'attuale ripartizione di competenze, ribadendo che quasi tutte le valutazioni, positive e negative, si incentrano sugli effetti del fenomeno, esclusivo dell'ordinamento italiano, dell'attività legislativa in commissione.

I sostenitori dell'attuale sistema sottolineano, principalmente, il notevole sollievo dato ai lavori dell'Assemblea, la maggiore rapidità di normazione (all'inizio indicata come antidoto al ricorso al decreto-legge!), i vantaggi per il livello tecnico della legislazione, la maggiore serenità e produttività dei dibattiti negli organi minori, la maggiore competenza acquisibile dai deputati commissari. I critici oppongono l'alta litigiosità dovuta ai frequenti conflitti di competenza (esasperati dai poteri legislativi delle commissioni) l'eccessivo numero di leggi approvate, con effetti collaterali negativi come la psicologia della legge facile, l'aumento dell'iniziativa parlamentare, la tendenza alla produzione di norme interpretative o modificative di altre recentissime (Elia, Tosi ecc.).

Altre critiche muovono proprio dal constatato (e criticato) parallelismo tra commissioni e ministeri: si denuncia, così, la regolamentazione a livello legislativo di materie che più utilmente potrebbero essere lasciate alla normazione secondaria governativa; il settorialismo normativo e, più in generale, la tendenza a soddisfare interessi settoriali (leggine ecc.), accentuate dalla presenza nella commissione specializzata per materia di parlamentari legati a taluni gruppi di pressione, la saldatura corporativa tra commissioni parlamentari e ministeri e tra forze politiche ed alta burocrazia, fenomeno questo non eliminato dalla possibilità, ora prevista dai regolamenti del 1971, di audizione diretta e pubblica di dirigenti pubblici (art. 143 Reg.) (che talvolta consente viceversa che la pressione divenga più forte e si estenda a tutta la commissione).

In sintesi, queste analisi non disconoscono la validità della scelta del costituente di attribuire funzioni legislative alle commissioni parlamentari, purché siano adottati taluni accorgimenti<sup>(8)</sup>, ma sollevano forti dubbi sulle interrelazioni che si stabiliscono con gli interessi da



disciplinare, e quella tendenza alla proliferazione legislativa, scoordinata e molto spesso « funzionalizzata » a micro-esigenze.

Queste critiche di natura politico-istituzionale potrebbero essere superate se da un riscontro di funzionalità emergesse che l'attuale ripartizione delle competenze sia tuttora la migliore risposta alla produttività del dialogo Governo-Parlamento e alla domanda di una legislazione adeguata e tecnicamente valida.

Il riscontro dovrebbe essere effettuato principalmente tramite un esame di merito del contenuto degli atti e delle funzioni; ma non essendo ciò possibile in questa sede, si può tentare di estrarre indici di funzionalità dall'esame di fatti procedimentali significativi ai fini che ci interessano.

Su questo versante, una prima verifica può essere proposta tramite l'analisi dei rapporti tra commissioni primarie e consultive, della litigiosità tra commissioni, del ricorso a sedi integrative di quelle normali (commissioni speciali o riunite).

A questi fini e per una risposta di prima approssimazione, si è condotta una ricerca sulle assegnazioni e sull'*iter* dei disegni di legge presentati alla Camera nel 1981 <sup>(9)</sup> dalla quale è emersa, innanzitutto, una limitatissima litigiosità tra le commissioni (4 o 5 conflitti di competenza) e un irrilevante ricorso alle commissioni riunite (1 caso): vi è però da notare che questo periodo di tranquillità nei rapporti tra le commissioni segue un periodo di alta litigiosità (quasi tutta la settima legislatura), nel corso del quale si erano stabiliti numerosi precedenti che hanno limitato la successiva riproposizione. È confermato, in secondo luogo, un ricorso ampio all'intreccio dei pareri (circa 3 di media), ed una massiccia presenza di sede legislativa, circa l'80% dei provvedimenti non coperti dalla riserva di Assemblea. Per una migliore lettura e comprensione di questi ultimi risultati, senza dubbio i più qualificanti per un giudizio sulle interrelazioni normative, i dati relativi sono stati raggruppati nella tabella alla pagina seguente.

Da questi dati si può dedurre che la necessità di pareri è mediamente alta, che essi sono resi in discreto numero solo nella sede legislativa (peraltro, nella quasi totalità dei casi i pareri resi coincidono con quelli obbligatori e vincolanti), mentre nella sede referente essi sono di scarsissimo rendimento e vanificano qualsiasi ipotesi di integrazione della competenza primaria <sup>(10)</sup>.

Viene inoltre confermato il ruolo fondamentale che le commissioni svolgono nell'attività legislativa, sia per i poteri deliberativi di cui

Provvedimenti assegnati: 78

Provvedimenti ritirati (1): 7

Sede assegnata	A numero provvedim.	B pareri richiesti	C media (B:A)	D pareri espressi	E media (D:B)
Legislativa (2)	42	99	2.35	57	58 %
Referente (3)					
a scelta	12	39	3.25	1	2.5%
ris. di Assem.	17	54	3.18	9	17 %
Redigente	—	—	—	—	—
Totali	71	192	2.70	67	34,9%

(1) Non sono stati ricompresi nell'esame.

(2) In due casi vi è stato trasferimento di sede successivo all'assegnazione.

(3) Si sono separate le due ipotesi in quanto si è ritenuto che solo nel primo caso può esservi stata una scelta (di opportunità o di merito) sulla « sede » della commissione.

sono dotate (ed è confermato che circa l'80% dei d.d.l. viene approvato in commissione) sia per il lavoro istruttorio che svolgono nella sede referente; come è noto, il testo licenziato dalle commissioni in sede referente costituisce nella maggior parte dei casi il punto di massima sintesi e consenso tra le forze politiche su una questione: esso è così assunto come testo base dell'*iter* in Assemblea, e il successivo dibattito, generalmente, è finalizzato più alla definizione di singoli punti controversi e alla conoscenza pubblica delle posizioni politiche che ad una revisione globale delle scelte fatte in commissione. Non mancano ipotesi, ovviamente, di riproposizione di questioni generali già oggetto di irrisolti scontri politici, ma esse hanno scarse possibilità di essere sanate in Assemblea, data l'alta valenza politica che hanno. Di conseguenza, se è vero che la gran parte della decisione legislativa è concentrata presso le commissioni, appare poi problematico immaginare che nel successivo dibattito in Assemblea, si modifichi la struttura del testo-base, al punto da recepire aspetti o parametri di più ampio respiro che non siano già stati rappresentati in commissione. Conseguenza, ancora, che il tipo di raccordo che si stabilisce tra le commissioni e i settori della P.A. è destinato a ripercuotersi nella massima parte dei casi anche in Assemblea.



#### 4 - *Segue: la funzionalità della P.A. per dicasteri. Critiche e linee evolutive*

Una seconda verifica riguarda la funzionalità e la rispondenza alle attuali esigenze della normazione di una settorializzazione di competenze di derivazione ministeriale. A questi fini, l'analisi deve procedere, inversamente, da una valutazione della efficienza del modello di amministrazione per dicasteri, quale tuttora vigente in Italia, per risalire alla produttività delle attribuzioni delle commissioni parlamentari.

Nel rapporto Giannini si afferma giustamente che il dramma organizzativo degli Stati industriali avanzati è che essi, partiti come enti di ordine e di base, nel giro di pochi decenni sono diventati anche enti gestori di servizi e di trasferimenti di ricchezza, con un processo di sovrapposizione di nuovo a vecchio, che ha ridotto la quantità dei contenuti e comunque i momenti autoritativi che qualificavano i vecchi dicasteri.

Le amministrazioni che hanno saputo adeguarsi al mutamento e alla diversa « qualità » delle funzioni hanno retto al confronto con la nuova domanda, inventando moduli organizzatori diversi, dalle amministrazioni di missione di tradizione francese alla elasticità dipartimentale inglese. L'amministrazione italiana non ha prodotto moduli alternativi: tuttora convivono amministrazioni d'ordine con altre di servizi e di finanza, le quali impiegano tecniche amministrative inadeguate, con procedimenti fortemente tipizzati in cui annegano le diversità funzionali.

In mancanza di un criterio politico di organizzazione del Governo, si sono susseguiti interventi di settore che hanno inserito sul troncone del modello ministeriale cavourriano e giolittiano nuove attribuzioni — spesso disomogenee — con frequenti fenomeni di ritaglio di funzioni ripartite tra più dicasteri, con conseguente non corrispondenza tra quadro normativo delle funzioni e loro esercizio effettivo <sup>(11)</sup>.

Non che siano mancati tentativi di proporre una riorganizzazione della Pubblica Amministrazione che fosse più rispondente alle esigenze della evoluzione della società, se si considera che l'istituzione di un ministero per la riforma burocratica (ora, per la funzione pubblica) risale a circa 30 anni fa: solo che essi, finora, hanno prodotto una gran mole di studi e di documenti conoscitivi, che non è mai giunta ad attuazione.

Peraltro, esempi di superamento della ripartizione in dicasteri per l'esercizio di funzioni non mancano nella nostra storia amministrativa: dal concerto, prima figura di collegamento tra dicasteri nell'elaborazione di funzioni di indirizzo e coordinamento (specie se in forma normativa) ai comitati interministeriali, la cui origine è sintomatica dell'esigenza sopraddetta.

Le ragioni, infatti, del loro proliferare, sono rinvenibili nell'accrescersi dei compiti dello Stato e, sulla base del principio della specializzazione, dei dicasteri preposti ai singoli settori dell'attività amministrativa; e nel moltiplicarsi, per altro verso, delle interferenze fra settori diversi, come conseguenza sia del frazionamento dei ministeri che della sempre più ampia interdipendenza dei vari aspetti della vita sociale sui quali la Pubblica Amministrazione va ad incidere<sup>(12)</sup>. Sicché all'istituto del concerto, coordinamento per sua natura episodico ed eventuale, si sono sostituiti nuovi organi che lo esercitassero in modo continuativo, in sostituzione — di fatto — di quello del Consiglio dei ministri, troppo distante e comunque carente di stabilità in quanto non disciplinato normativamente<sup>(13)</sup>.

Nell'assetto dell'amministrazione si sono poi aggiunti altri fattori di grande rilievo: innanzitutto, l'attuazione dell'ordinamento regionale ha profondamente modificato il quadro delle attribuzioni dei pubblici poteri: salvo che per i ministeri, cui competono funzioni tipicamente statali (economici, Giustizia, Esteri, Difesa), le altre amministrazioni sono state più o meno profondamente toccate dal DPR n. 616, che ha attuato un trasferimento, talvolta massiccio, di competenze agli enti regionali, senza peraltro procedere alla contestuale ristrutturazione degli altri poteri pubblici.

In secondo luogo, la nostra partecipazione alla CEE inizia ad incidere notevolmente sul piano non solo normativo, ma anche delle funzioni pubbliche: la necessità di consentire una attuazione omogenea degli atti normativi comunitari spinge ad una maggiore omologazione degli apparati amministrativi europei, molti dei quali attuati su ripartizioni di funzioni accanto a (o invece di) quella per competenze.

Da queste premesse sono partite le più recenti proposte di revisione delle strutture ministeriali<sup>(14)</sup> che mirano a trovare una compensazione tra le vecchie strutture e competenze ministeriali e le esigenze intersettoriali, risolta o con accorpamenti di funzioni omogenee in un'unica struttura ministeriale (es. produzione e commercio) o con creazione di strutture nuove in settori di grande rilievo (territorio



e ambiente, affari sociali) o specificità (alimentazione, energia), ovvero con proposte di articolazione interna, diversa dall'attuale, più funzionale all'operatività del modello prescelto (creazione di agenzie all'interno dei ministeri) <sup>(15)</sup>.

Le molte e frequenti commissioni di studio ed i progetti che si susseguono denunciano abbastanza chiaramente che l'esecutivo sta rimeditando la propria organizzazione, e che le soluzioni che si intravedono mirano a privilegiare momenti di omogeneità funzionale e di elasticità strutturale piuttosto che una più semplice razionalizzazione dell'attuale, confuso intreccio di competenze.

### *5 - L'opportunità di una revisione delle competenze materiali delle commissioni. Criteri di base ed obiettivi*

Dalle brevi analisi condotte nelle pagine precedenti, appare fondato dedurre che l'attuale ripartizione di competenze tra le commissioni mostra lacune, più o meno ampie, di funzionalità interna ed appare insoddisfacente rispetto al bisogno di una legislazione che non dimentichi le interrelazioni tra i vari settori e le reciproche interferenze delle singole decisioni; per altro verso, anche la P.A. sta compiendo un grande sforzo di rimeditazione delle proprie strutture e propone soluzioni strutturali che si distaccano notevolmente dagli archetipi. Se ne può dedurre, quindi, l'opportunità o — meglio — l'utilità di una revisione delle competenze materiali delle commissioni che, tra l'altro, potrebbe costituire un notevole stimolo (oltre che guida) alla riforma della P.A.; ma tradurre in termini operativi questa esigenza appare notevolmente complesso, sia per l'opinabilità di qualsiasi soluzione, sia per il notevole rilievo politico e istituzionale che questa modifica avrebbe. Per un approccio progressivo alla questione, si può iniziare con il tentare di enucleare criteri di fondo ed obiettivi della riforma, calandoli poi in un progetto di soluzione la cui validità dovrà essere giudicata sulla base dell'esperienza e dell'elasticità concessa alla prassi.

Quanto ai criteri, una ipotesi di revisione dovrebbe tener conto almeno dei seguenti due:

a) opportunità di trattare unitariamente i « grandi problemi », indipendentemente dalla frammentazione delle competenze amministrative interessate;

b) opportunità, ai fini dell'attività di controllo delle commissioni, di non perdere di vista le ripartizioni della P.A.

Si tratta di due criteri evidentemente antitetici e quindi di difficile conciliazione, ma entrambi rispondenti a precise esigenze funzionali delle commissioni: il primo è conseguenza della intersettorialità di molte scelte politiche che, a livello parlamentare, si esprimono principalmente nell'esercizio della funzione legislativa. A questi fini, quindi, deve essere consentito alla decisione politica il massimo grado di completezza dei referenti, individuati nei *settori dell'ordinamento* e non nei settori della P.A.

Il secondo attiene viceversa alla funzione di controllo (e di indirizzo di settore) del Parlamento sull'esecutivo (gran parte della quale si svolge in commissione) che attenendo per sua natura ai momenti gestionali della P.A., non può prescindere dalla ripartizione di competenze della stessa, pena la inutilità dell'attività.

Quali obiettivi di fondo di una revisione si potrebbero indicare:

a) la omogeneità delle competenze, quale conseguenza dell'accorpamento per materia. Ciò potrebbe indurre, oltre una minore conflittualità tra commissioni, un più limitato ricorso ai pareri (come si è visto, spesso non resi o ininfluenti — salvo quelli vincolanti), un minor particolarismo nella visione dei problemi, ed una valorizzazione della qualità della legislazione, acquisibile spontaneamente da quel più ampio spettro di referenti cui si è fatto cenno. Ulteriore conseguenza dovrebbe essere un complessivo minor lavoro legislativo: l'alto numero di commissioni, infatti, provoca una frammentazione di esigenze normative, a causa di una concatenazione e rincorse di decisioni assunte in forma di legge che potrebbero essere maggiormente ricomposte richiedendo più rari interventi legislativi;

b) una migliore utilizzazione dei deputati. A prescindere dalle recenti proposte di riduzione del loro numero, da molte parti politiche è stata sottolineata la difficile condizione del parlamentare che deve far fronte ad una pluralità di impegni nei diversi centri in cui si articola la vita della Camera<sup>(16)</sup>. Una diminuzione del numero delle commissioni permanenti (nonché di quelle bicamerali) potrebbe consentire una maggiore produttività della presenza e del lavoro parlamentare, creando anche la possibilità di « liberare » dall'impegno di commissione un certo numero di deputati, fortemente impegnati in altre attività: ad esempio i membri dell'Ufficio di Presidenza della



Camera, i presidenti di gruppo, i commissari dell'Inquirente e del Comitato per la sicurezza e i membri delle commissioni bicamerali residue;

c) riduzione del numero delle commissioni bicamerali. È noto che una delle motivazioni della creazione di queste ultime fu la difficoltà che le commissioni permanenti avrebbero incontrato nell'indirizzare o controllare la « gestione » di alcuni settori pubblici (e delle relative leggi di riforma) la cui complessità ed interdisciplinarietà mal si conciliavano con la specificità delle competenze tradizionali. L'ampliamento delle competenze per settori potrebbe ricondurre alcune di queste esigenze all'interno dello schema classico, con indubbio beneficio dell'efficacia dell'intervento parlamentare. Dall'eventuale soppressione rimarrebbero, comunque, escluse la Commissione inquirente e quella per gli affari regionali (per la quale ultima — se mai — si potrebbe pensare ad un più incisivo intervento nell'*iter* legislativo), essendo previste da norme costituzionali, il Comitato per la sicurezza e la Commissione di vigilanza RAI-TV, i cui compiti speciali ed anomali rendono particolarmente complesso il loro reinserimento nel normale esercizio delle funzioni parlamentari;

d) più come effetto che come obiettivo, infine, si può pensare ad una maggiore possibilità di delegificazione. Si tratta di un effetto indiretto ed eventuale, ma non appare infondato presumere che ad un « respiro » più ampio della legislazione corrisponda una progressiva riduzione dei contenuti sostanzialmente amministrativi spesso presenti, i quali dovrebbero essere riassunti nell'ambito di altre funzioni parlamentari (indirizzi specifici tramite mozioni e risoluzioni e controllo nelle sue varie forme).

## 6 - *Ipotesi di ristrutturazione delle competenze materiali delle commissioni*

Come già accennato, qualsiasi ipotesi di nuova ripartizione non può che essere opinabile, specie quando ad essa manchi il supporto di direttive politiche necessarie a sciogliere alcuni nodi di fondo: comunque, volendo disegnare uno schema di attuazione dei criteri ed obiettivi indicati precedentemente, sarebbe opportuno accogliere come ulteriori premesse: 1) la scelta di abbandonare il criterio di un parallelismo « conseguente » tra commissioni e ministeri a favore di

una ripartizione per settori o funzioni; 2) l'assunzione di un concetto più flessibile di commissioni permanenti. Una volta assunto a parametro della competenza la funzione o il problema o il settore (secondo i casi) e non i riparti della P.A., consegue che sarebbe preferibile adottare un criterio di maggiore elasticità nella costituzione delle commissioni, rendendole, ad esempio, rinnovabili nelle competenze e nel numero ad ogni legislatura; 3) l'articolazione, possibilmente obbligatoria, delle singole commissioni in sottocommissioni (dizione preferibile ai comitati permanenti) competenti per ciascun dicastero o settore definito dalla P.A. Questa articolazione risponderebbe al criterio sopra richiamato, di garantire una efficace attività di controllo e di indirizzo sui momenti gestionali della P.A. Si dovrebbe prevedere che in queste sedi avvenga la massima parte del lavoro istruttorio e informativo della commissione (salvo quello attinente all'*iter* legislativo, qualora sia affidato a comitati ristretti) e di ispezione-controllo (ad es. interrogazioni ed audizioni *ex art.* 143 Reg.), riservando comunque alla commissione i momenti deliberativi.

Sulla base di queste premesse, si potrebbe proporre uno schema di ripartizione in 10 commissioni, riunite in tre grandi settori:

#### A) *Affari politici*

I - Organizzazione della Repubblica - Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno - Autonomie locali, regioni, enti pubblici non economici - Materia costituzionale ed elettorale.

II - Pubblico impiego, pensioni e trattamento di quiescenza dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici.

III - Affari internazionali e difesa.

IV - Legislazione generale dello Stato e compatibilità normative - Ordine pubblico - Ordini professionali.

#### B) *Affari economici*

V - Programmazione economico-finanziaria - Riequilibrio economico regionale.

VI - Finanze.

VII - Produzione economica e politica energetica.

VIII - Comunicazioni - Politica (assetto) del territorio, tutela dell'ambiente e protezione civile - Urbanistica.



### C) *Affari culturali e sociali*

IX - Affari culturali e della scienza.

X - Affari sociali.

Per gli affari comunitari, per i quali perdura nell'esecutivo una separazione tra gestione esterna (affidata sostanzialmente al M.A.E.) ed interna (affidata al Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie), la Camera potrebbe introdurre una soluzione unitaria che superasse la attuale frammentazione fra i momenti politici (gestiti dalle Commissioni esteri e affari costituzionali) e di merito (gestiti dalle singole commissioni) con la creazione di un'unica commissione che potrebbe essere costituita da due componenti: la prima, fissa, che dovrebbe garantire continuità nell'indirizzo politico e nel controllo, la seconda, mobile, costituita da una « delegazione » di commissari appartenenti alle commissioni competenti per lo specifico affare in esame. Questa seconda componente potrebbe essere regolata o sotto forma di sostituzione di un pari numero di deputati o come elemento aggiuntivo, in tal caso senza diritto di voto. Questa struttura avrebbe l'effetto di rendere superflui gli attuali comitati permanenti istituiti presso varie commissioni, di unificare l'indirizzo politico-parlamentare in materia, e di rendere maggiormente celere l'adeguamento del nostro ordinamento a quello comunitario. Come alternativa a questa soluzione, si potrebbe:

a) unificare nell'ambito della I Commissione le funzioni di indirizzo politico-normativo, attesa la efficacia o rilevanza interna di molti atti comunitari, lasciando alle commissioni specializzate gli indirizzi di settore; ovvero

b) confermare l'attuale ripartizione tra I e III quanto agli indirizzi generali e tra le commissioni di merito per le scelte di settore.

#### *Note di chiarimento alla proposta di nuova ripartizione di competenze*

I) Rispetto alle competenze attuali, la I Commissione devolverebbe l'intera materia del pubblico impiego alla II Commissione e la competenza consultiva sui profili di costituzionalità alla IV, mentre acquisirebbe tutta la materia dell'organizzazione della Repubblica, compresi le regioni e gli altri enti locali e il « parastato », nonché gli Affari

della Presidenza del Consiglio, strettamente connessi alla organizzazione della P.A. Per quanto concerne il Ministero dell'interno, premesso che non sembra accolta la proposta di recente formulata di una sua fusione con quello della giustizia, le sue competenze residue (dopo la attuazione dell'ordinamento regionale e il « ritaglio » di competenze operato da nuovi ministeri, quali la Sanità e i Beni culturali, o da tendenze amministrative, quali l'attribuzione della finanza locale al Tesoro) privilegiano una funzione « generale » di rappresentanza in sede locale del Governo (ad esclusione dei commissari presso le regioni) e di raccordo tra Governo e società civile. Da ciò, quindi, la connessione con la Presidenza del Consiglio e, per altro verso, con le competenze generali della I Commissione.

II) L'esigenza di costituire una Commissione unica per il pubblico impiego è stata prospettata da molte forze politiche e dallo stesso rapporto Giannini, che ha denunciato gli effetti negativi della « nuvola di leggi e leggine » in questo settore, a scapito di una visione d'assieme di tutta la problematica dell'impiego pubblico. La nuova Commissione dovrebbe assumere le competenze attinenti a tutti i tipi di pubblico impiego, di pensioni e quiescenza comunque a carico dello Stato e di enti pubblici (sulla scorta del noto allargamento del concetto operato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 92 del 1981), e varrebbe anche a « scaricare » le singole commissioni di una notevole mole di lavoro, favorendo altri accorpamenti, senza negare la specificità delle singole categorie di dipendenti, garantita, sul piano procedurale, dal sistema dei pareri. Non si può, peraltro, tacere di una obiezione; l'approvazione, in corso o ultimata, di due grandi leggi in materia (legge-quadro sul pubblico impiego e legge sulla dirigenza), la notevole delegificazione già effettuata, la stessa futura riforma della P.A., ipotizzano nel futuro, un notevole decremento dell'attività legislativa nel settore. Se ciò avverrà, ed è probabile, gli effetti potranno manifestarsi solo dopo qualche tempo, quando sarà possibile una verifica di funzionalità della Commissione, che potrebbe anche condurre ad una sua soppressione con devoluzione della competenza alla I o X e sostituzione con altra (per gli affari comunitari).

III) L'unificazione delle competenze, oltre che riflettere maggiormente i principi costituzionali in materia di difesa, risponde anche all'ovvia considerazione delle profonde interconnessioni dei due momenti nell'attuale quadro internazionale. È, inoltre, da considerare il notevole



sgravio di lavoro connesso alla devoluzione alla II dei progetti di legge in tema d'impiego pubblico. Circa i rapporti comunitari, essi dovrebbero globalmente rientrare nella competenza di altra commissione, ovvero scindersi, quelli politici rimanendo alla III (o alla I), quelli di merito alle singole commissioni. L'emigrazione, invece, potrebbe essere affidata alla Commissione affari sociali secondo quanto si dirà in quella sede.

IV) Alle competenze dell'attuale IV Commissione (depurata dei problemi del personale) si aggiungerebbero: *a*) la competenza consultiva per valutare i profili di legittimità costituzionale e di compatibilità con l'ordinamento generale di tutti i progetti di legge assegnati. Potrebbe essere più produttivo raddoppiare la valutazione « dell'impatto » normativo delle nuove leggi sul complesso dell'ordinamento, a livello di principi generali, ed unificare il giudizio di costituzionalità e di « congruità » normativa presso un'unica commissione, particolarmente versata nella conoscenza dell'ordinamento complessivo; *b*) la competenza di merito in materia di ordine pubblico (e polizia), la cui connessione con i problemi della giustizia è evidente; *c*) la competenza di merito sugli ordini professionali. Si risolverebbe, con ciò, una vecchia questione, oggetto di vari conflitti di competenza, sulla competenza primaria in materia: l'esigenza di una legislazione organica e di creazione di un « corpo comune dei principi concernenti l'organizzazione ed il funzionamento degli ordini e collegi » (lettera Pres. Comm. giustizia 25.11.1976) potrebbe favorire l'accorpamento in unica commissione, semmai potenziando l'efficacia dei pareri delle commissioni competenti per il singolo oggetto (in senso contrario, lettera Pres. Camera 16.12.1976).

Si potrebbe, infine, pensare di comprendere nelle competenze in materia di giustizia anche le questioni della magistratura amministrativa, che per quanto qualificata da funzioni costituzionali autonome e parzialmente diverse, rientra nel quadro generale della tutela giurisdizionale dei cittadini.

V) La Commissione bilancio si potrebbe trasformare nella Commissione per la programmazione economico-finanziaria, esaltando le competenze relative alla deliberazione degli atti-programma ed al riscontro della loro attuazione rispetto a quelle di « merito », settoriali. La Commissione dovrebbe esaminare e (se del caso) deliberare gli atti-programma a contenuto economico (piano a medio termine — legge

di programma ecc.) ed a contenuto finanziario, con riguardo in particolare alla sequenza delle decisioni di bilancio (legge finanziaria e di bilancio; legge di assestamento, ecc.) e curare il riscontro rispetto ad essi degli atti di esecuzione, sia sul piano parlamentare (tramite i pareri sulle conseguenze economiche e finanziarie dei p.d.l.) che nei confronti del Governo. Inoltre alla Commissione potrebbe essere affidato il nuovo compito di valutare l'impatto economico-finanziario delle nuove leggi di spesa, confrontandone gli effetti alla stregua degli atti-programma già deliberati. Per attrazione rispetto alla competenza principale in materia di programmazione, alla Commissione spetterebbe, inoltre, l'esame della legislazione generale sul bilancio e sulla contabilità di Stato, e quello della legislazione sul riequilibrio regionale. Tale ultima competenza appare pertinente perché la relativa legislazione, che attiene principalmente al Mezzogiorno, è sempre legislazione-programma (per lo meno a durata quinquennale) ed attiene a problemi e obiettivi connessi intrinsecamente alla politica di programmazione generale e non settoriale.

VI) Con l'attribuzione alla V Commissione della decisione sugli equilibri generali della finanza pubblica (entità e strutture generali), rimarrebbe affidata a questa Commissione l'intera disciplina « di merito » della politica tributaria, la disciplina del mercato finanziario e creditizio e i tributi locali. A favore di una conferma di questa Commissione (che diversamente potrebbe rifluire nella V) milita il grado di specificità, la rilevanza sociale e la tecnicità della normativa fiscale, che mal si conciliano con l'attività di scelta degli equilibri generali della finanza pubblica proprie della V, e l'opportunità che la disciplina tributaria e del mercato finanziario o creditizio sia oggetto di una competenza specifica.

VII) Questa Commissione dovrebbe inglobare, oltre le attuali competenze della XI e XII Commissione, anche le partecipazioni statali, il turismo ed infine l'intero settore energetico per quanto attiene alla sua « valenza » produttiva. Le ragioni dell'accorpamento sono rinvenibili: 1) nella ricomposizione organica di funzioni esercitate attualmente da ministeri che non svolgono direttamente attività di produzione ma « amministrano » attività produttive gestite dai privati o da imprese o enti pubblici in regime di concorrenza, con notevoli interferenze e sovrapposizioni di funzioni che non appare produttore



ripetere in sede parlamentare; 2) nella considerazione che lo Stato quando agisce come proprietario di quote di capitale, di finanziarie o di imprese industriali, diventa parte integrante dell'apparato produttivo i cui problemi hanno tali interconnessioni che non sembra opportuno separare in momenti pubblici e privati. Ciò riguarda anche l'erogazione dei fondi di dotazione agli enti economici i quali potrebbero essere valutati dalla V Commissione in sede consultiva per la compatibilità rispetto agli atti-programma; 3) nel forte trasferimento alle regioni di potestà in materia agricola, per cui le attività residue al ministero attengono più ai momenti di produzione che di gestione del settore; 4) nell'importanza « industriale » del turismo, il cui apporto alla bilancia dei pagamenti costituisce uno dei maggiori attivi nei rapporti con l'estero; 5) nella necessità di unificare la politica energetica nazionale, in relazione all'incidenza sull'andamento della produzione e del commercio.

VIII) Assorbirebbe le attuali competenze della IX e X Commissione garantendo:

a) il nesso tra politica dei lavori pubblici e problemi delle comunicazioni;

b) l'aggregazione dei problemi afferenti alla difesa del suolo e dell'ambiente, alla tutela del paesaggio e alla pianificazione urbanistica e territoriale;

c) l'emersione e la connessione con i punti a) e b) della materia dei servizi civili (antincendi, difesa boschi ecc.) anche a seguito della istituzione di un dipartimento amministrativo per la protezione civile presso la Presidenza del Consiglio.

IX) Oltre alle attuali competenze della VIII Commissione, per la quale verrebbero confermate le competenze in materia di beni culturali (tranne quelli ambientali) e di ricerca scientifica, verrebbero aggiunte quelle in materia di proprietà letteraria, editoria, cinema, teatro e spettacolo e, in generale, quelle relative ai *mass-media*.

X) La Commissione riassumerebbe le attuali competenze della XIII e XIV Commissione ampliandole ai provvedimenti di promozione della « qualità della vita »: interventi per la famiglia, la gioventù, gli anziani, il tempo libero. Per connessione con questa, come forma di

impiego attivo del tempo libero, si potrebbe aggiungere la materia dello sport, tranne quello di rilievo scolastico, da demandare alla Commissione affari culturali. A questa Commissione, si potrebbe anche trasferire la competenza in materia di emigrazione in quanto: *a)* si tratta di problema di preminente natura assistenziale e di inserimento nel mondo del lavoro; *b)* consentirebbe la fusione con i profili dell'emigrazione temporanea e con l'immigrazione di manodopera, che hanno ormai assunto dimensioni notevoli nel nostro paese.

## Note

(1) Il Senato regio non reputò, infatti, di operare analoga modifica di strutture, evidentemente non toccato dalla novità del sistema elettorale; in quel contesto, rimase quindi in vigore il sistema degli uffici fino al 1948. La Camera aveva, invece, già conosciuto l'esperienza di commissioni permanenti: nel 1848 ne esistevano due (Bilancio e industria, Commercio e agricoltura), nel 1863 si ebbero tre commissioni, cui se ne aggiunse una altra nel 1877 (per i decreti registrati con riserva) ma esse non erano caratterizzate, come quelle del 1920, dalla permanenza e dalla rappresentanza proporzionale dei gruppi. Vedi, per l'evoluzione storica, V. LONGI-M. STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera, illustrato con i lavori preparatori*, II ed., Roma, 1968; S. TOSI, *Manuale di diritto parlamentare*, Milano, 1974; ELIA, Voce « Commissioni parlamentari », in: *Enc. del diritto*; MOHRHOFF, voce « Commissione parlamentare », in *Novissimo Digesto Italiano*.

(2) È da ricordare, peraltro, che all'epoca le commissioni permanenti non avevano alcun potere deliberativo.

(3) Così si legge nella motivazione della Giunta per il regolamento, riportata da V. LONGI-M. STRAMACCI, *op. cit.*, p. 81.

(4) È il caso delle Commissioni 6 (Economia nazionale) e 7 (Legislazione di diritto privato - Affari della giustizia e di culto - Autorizzazione a procedere) che tentano di definire i settori e le funzioni piuttosto che le competenze per materia. Vedi sulla genesi delle commissioni, V. PASCIUTTO, « Le modificazioni al Regolamento della Camera dei deputati - Le Commissioni permanenti », *Rivista di diritto pubblico*, 1921, I, p. 175 segg.



(5) Lo stesso deputato portò a sostegno della propria tesi il criterio di base seguito dalla Giunta di garantire al massimo un parallelismo tra competenze delle commissioni e dicasteri governativi: ad esempio, la Commissione finanze e tesoro fu sdoppiata in quella del bilancio e in quella finanze e tesoro, «corrispondendo questo sdoppiamento alla diversa natura dei ministeri finanziari», mentre il turismo era sottratto alla Commissione industria e ricondotto agli Affari della Presidenza del Consiglio, «in conformità con la strutturazione amministrativa dello Stato».

(6) Non mancava in questa proposta, pur succintamente motivata, un approccio ad un'impostazione intersettoriale, individuabile nella rilevanza che hanno, ai fini della programmazione economica, sia i fondi di dotazione che gli interventi della mano pubblica nell'apparato produttivo.

(7) Anche se ciò non è sempre avvenuto: ad esempio, l'istituzione del Ministero per i beni culturali non ha portato alla istituzione di una commissione *ad hoc*, rifluendo quelle competenze nella Commissione pubblica istruzione. Con ogni probabilità, ciò fu dovuto a due cause: da un lato il nuovo Ministero ritagliò molte competenze dai Ministeri della pubblica istruzione e dello spettacolo, per le quali vi era stato un affidamento del Presidente Pertini di attribuzione alla competenza della Commissione VIII (v. lettera Pres. Camera 18.10.73); dall'altro, era già in corso lo studio per la revisione dell'art. 22 del Regolamento e quindi era sconsigliabile assumere provvedimenti specifici caso per caso. Stessa osservazione si può fare per la ricerca scientifica, oggetto di alcune precisazioni della Presidenza della Camera (lettere del 29.11.72 e del 18.10.73) al presidente della Commissione pubblica istruzione.

(8) Di questi, se ne possono citare solo due in vigore: l'art. 92.I Regolam. Camera che preclude l'assegnazione diretta in legislatura dei progetti di legge che abbiano «speciale rilevanza di ordine generale» e la prassi del Senato di porre un limite di valore (sembra al momento, di due miliardi) all'approvazione in commissione. In realtà, però, né l'uno né l'altro limite è molto efficace, essendo facilmente superabile tramite la richiesta di trasferimento in sede legislativa successiva all'assegnazione (pur se con la garanzia dell'assenso di tutti i gruppi).

(9) Dall'esame sono stati esclusi i disegni di legge di conversione di decreti-legge, quelli di bilancio e la legge finanziaria, in quanto, per i primi, vi è una tendenza ad una «semplificazione dei rapporti tra commissione primaria e conclusiva, limitando al massimo i pareri; per i secondi, viceversa, interferisce il Regolamento che impone sempre il parere delle commissioni di «merito». Si è, poi, limitata la ricerca all'iniziativa governativa, in quanto una eventuale interdipendenza di materie è delimitata o almeno razionalizzata meglio dall'attività preparatoria dell'esecutivo che da quella del singolo parlamentare proponente.

(10) Per essere più attendibile, l'analisi doveva essere condotta anche sul contenuto dei pareri resi, per valutare l'incidenza di essi sulle scelte della commissione di merito. Dato il tempo a disposizione e la sede, non si è potuto approfondire la ricerca in questa direzione.

(11) Sono queste, in sintesi, le principali notazioni critiche racchiuse nel rapporto Giannini e nella relazione della Commissione Piga al Presidente del Consiglio dei ministri.

(12) In questo senso per tutti, V. BACHELET, voce « Comitati interministeriali », in *Enc. del diritto*, vol. VII.

(13) D'altronde bisogna considerare che la società attuale è caratterizzata da un fenomeno di frammentazione in molteplici gruppi che corrispondono a interessi estremamente settorializzati, ma nel contempo la natura dei problemi che si pongono allo Stato richiede un approccio complessivo in grado di comprendere le implicazioni diverse ed estese alle varie soluzioni, dal momento che i vari aspetti della vita sociale sono oggi molto più indipendenti di quanto non lo fossero in passato. Occupazione, trasporti, localizzazioni industriali, infrastrutture collettive ecc., interagiscono in modo tale che l'azione di un settore, per essere efficace, richiede una serie di misure in tutti gli altri: da ciò l'esigenza di momenti di sintesi orizzontale o per problemi che si sovrappongono ai momenti di gestione. Traducendo l'analisi sociologica in termini normativi, si può da essa derivare l'esigenza di una funzione « orizzontale » di disciplina dei problemi (cioè normativa) che condiziona i momenti gestionali delle relative soluzioni, calandole nei singoli settori interessati.

(14) Oltre i rapporti Piga e Giannini, anche le conclusioni della Commissione Amato, il d.d.l. di riforma del Ministero del bilancio ed infine quello di riforma della Presidenza del Consiglio.

(15) La relazione Piga costituisce il più recente tentativo dell'esecutivo di riforma dell'articolazione in dicasteri: nel progetto finale che conclude il documento si propone una riduzione dei dicasteri a 15, con una notevole redistribuzione di competenze dei vecchi ministeri (mantengono la vecchia denominazione solo 10 ministeri) e la creazione di 5 nuovi, che ne accorpano circa il doppio dei preesistenti, e di agenzie specializzate, all'interno di essi, per singoli settori.

(16) Si ricorda, a titolo di esempio, che da una breve analisi effettuata dagli uffici della Camera, alla fine del 1978, risultò che ciascun deputato doveva far fronte a circa tre impegni di presenza in commissioni di vario tipo (2,78, per esattezza), oltre quello dell'Aula.



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 nella sede referente*

Non sempre il procedimento legislativo segue pedissequamente il filo conduttore della lettera del regolamento, alla quale a volte si sovrappone, senza contraddirla, la prassi, creatasi attraverso ripetuti comportamenti, diretta a superare impacci od ostacoli al corretto svolgimento dell'*iter*, legittimata da circolari e disposizioni interpretative del Presidente della Camera e della Giunta del regolamento succedutesi nel corso dei decenni e quasi insensibile alle stesse modifiche regolamentari col tempo intervenute, a conferma della sostanziale stabilità delle procedure e del valore di fonte del diritto della consuetudine parlamentare. Quando la prassi, che è da ritenere consentita in mancanza della norma o quando non sia in contrasto con essa e sempreché sia rispettosa dei principi generali di correttezza costituzionale e parlamentare, tende al più celere svolgimento dell'*iter* eliminando ostacoli quali ad esempio un ostruzionismo dichiarato, si può dire che essa abbia una finalità economica in senso lato.

L'affermarsi di una prassi di economia procedimentale presenta aspetti problematici molto delicati quando, anziché concernere i passaggi meramente formali dell'*iter*, riguarda il contenuto del testo all'esame della commissione o dell'Assemblea; contenuto che è dato non solo dalla proposta iniziale su cui si discute ma anche, e ormai soprattutto, dagli emendamenti ad essa relativi.

Nel procedimento legislativo in commissione esistono alcune prassi di economia procedimentale relative all'esame degli emendamenti che, pur non previste dalle norme regolamentari ma anzi in un certo senso in contraddizione con esse, sono state legittimate da varie circolari e disposizioni interpretative del Presidente, non senza l'emergere di contrasti in sede applicativa. Tra queste la prassi delle votazioni « in li-

nea di principio » degli emendamenti nel corso della discussione in commissione in sede legislativa. Certo è che il Regolamento della Camera non parla mai di questo tipo di votazioni né nella sede specifica, vale a dire nel Capo XVIII, né nel Capo X, concernente le votazioni, né in alcuna altra sua parte. Anzi, a rigore, dal concetto di votazione intesa come atto non equivoco e definitivo andrebbe esclusa una votazione dai contorni non determinati come quella « in linea di principio » o, come anche si dice, « sul principio-base » o « sul principio informatore » dell'emendamento, principio la cui esatta delimitazione potrebbe a volte essere inesatta dal punto di vista logico. Che essa però non porti a risultati arbitrari ma sia anzi uno strumento utile, suscettibile di più ampie applicazioni, è confermato oltre che dalle votazioni in questione anche dalla sua recente utilizzazione, seppure in una procedura particolare, non disciplinata dalle norme sul procedimento legislativo, nel corso dell'esame delle modifiche al Regolamento della Camera dell'autunno 1981, quando si ricorse a votazioni di « principi » elaborati dalla Giunta del regolamento in base ai quali la Giunta, di cui si affermò in materia il « monopolio » della proposta, inemendabile dall'Aula, redasse le proposte definitive da sottoporre al voto. Tale utilizzazione della votazione di principio servì, con le comprensibili proteste degli ostruzionisti, a rendere innocua la valanga degli emendamenti presentati, ed ebbe perciò una chiara finalità di economia procedimentale.

Una certa analogia con la votazione in linea di principio, data l'identica finalità economica, può anche rinvenirsi nel vecchio istituto della presa in considerazione delle proposte di legge, anch'esso tendente a non gravare l'ordine del giorno di proposte prive di possibilità di approvazione.

Nella votazione in linea di principio degli emendamenti in sede legislativa si ha un apparente contrasto tra norma regolamentare e prassi. L'articolo 94, al secondo comma, dispone che « gli emendamenti implicanti maggiori spese o diminuzione di entrate, quelli che richiedono un esame per gli aspetti di legittimità costituzionale nonché quelli concernenti la materia del pubblico impiego non possono essere votati se non siano stati preventivamente inviati per il parere, rispettivamente, alla Commissione bilancio e programmazione e alla Commissione affari costituzionali ». La prassi consente invece di trasmettere alle citate commissioni consultive non tutti indistintamente gli emendamenti a rilevanza finanziaria o costituzionale o in materia



di pubblico impiego, ma soltanto quegli emendamenti sui quali la maggioranza della commissione si sia favorevolmente pronunciata attraverso una votazione « in linea di principio », dei quali abbia cioè accolto il principio informatore o principio-base. Tale prassi, preesistente al Regolamento del 1971, è stata confortata, subito dopo l'entrata in vigore di quest'ultimo, da una pronuncia della Giunta del regolamento (18 maggio 1971) secondo cui « si intende che siano inviati per il parere alle Commissioni I e V soltanto gli emendamenti per i quali la commissione abbia deliberato la trasmissione, conformemente all'attuale prassi ». Se gli emendamenti superano lo scoglio della votazione in linea di principio, essi dovranno essere sottoposti alla votazione definitiva nel merito una volta che su di essi si saranno pronunciate le Commissioni consultive I e V. È noto che, dato il carattere vincolante, in sede legislativa, di tali pareri, la commissione di merito non potrà non attenervisi, pena le conseguenze regolamentari (rimessione all'Assemblea ove la commissione consultiva, riconsultata, confermi il parere ed a questo non si attenga la commissione di merito; annullamento della votazione della commissione di merito da parte del Presidente della Camera) e eventualmente costituzionali (rinvio della legge alle Camere da parte del Presidente della Repubblica per violazione dell'art. 81 Cost. relativo all'obbligo di previsione della copertura finanziaria o pronuncia di incostituzionalità della Corte costituzionale).

Conseguenza ulteriore della votazione in linea di principio sta nel fatto che, se il parere delle Commissioni I o V è favorevole all'emendamento, i subemendamenti potranno essere direttamente posti in votazione se si manterranno nei limiti del principio-base; altrimenti sarà necessaria una nuova richiesta di parere attraverso un'altra votazione in linea di principio. Se il parere delle Commissioni consultive è contrario, analogamente non potranno essere posti in votazione né l'emendamento principale né emendamenti affini o subemendamenti ricavabili dal principio-base.

La votazione in linea di principio ha quindi natura essenzialmente procedurale, essendo diretta ad attivare la fase consultiva; essa costituisce cioè una condizione di procedibilità, giusta la ricordata pronuncia della Giunta del regolamento, per la richiesta di parere alle Commissioni I o V. Ciò è tanto vero che queste ultime sembrano non accettare la trasmissione di emendamenti che non siano stati preventivamente delibati in via di principio dalla commissione di

merito, come conferma un episodio verificatosi nel marzo 1981 in sede di esame del progetto n. 760, relativo alla riforma del collocamento e della cassa integrazione, assegnato alla Commissione lavoro in sede legislativa. In seguito alla trasmissione senza prelieve votazioni di principio da parte di quest'ultima Commissione alla Commissione I di una numerosa serie di emendamenti, presentati da vari gruppi politici, aventi rilevanza sotto il profilo costituzionale e della struttura dei pubblici uffici, la Commissione affari costituzionali, in sede di Comitato pareri, deliberò, secondo quanto attesta il *Bollettino* della seduta, « di rinviare l'esame degli emendamenti al momento in cui appaia più chiaramente, attraverso l'approvazione degli stessi in linea di principio, l'orientamento della commissione di merito ». Nella Commissione lavoro, il deputato Furia, che evidentemente ritenne tale rinvio in contrasto con l'articolo 94, secondo comma, la cui lettera dispone il solo obbligo di invio per il parere senza specificarne le modalità, chiese che la questione, in quanto sorta in sede legislativa, fosse risolta, a norma dell'articolo 41, secondo comma, dal Presidente della Camera. Il presidente della Commissione on. Salvatore chiese conseguentemente al Presidente della Camera di chiarire la natura e gli effetti delle sollecitate votazioni in linea di principio, ed in particolare se tale prassi si conciliasse col letterale divieto di votazione di emendamenti previsto dall'articolo 94, secondo comma (poiché la votazione in linea di principio è pur sempre una votazione); se fosse conforme a Regolamento una prassi che impedisce la valutazione consultiva, sotto l'aspetto finanziario o costituzionale, di emendamenti sostenuti dalle minoranze; infine se, una volta espresso il parere, la votazione dovesse essere ripetuta, con un risultato eventualmente diverso da quella « in linea di principio », e se all'emendamento confortato dal parere fossero poi presentabili sumemendamenti. Nella risposta (14 aprile 1981) il Presidente della Camera ribadiva la piena conformità al vigente Regolamento della prassi delle votazioni in linea di principio, già a suo tempo confermata dalla Giunta del regolamento, precisando che il divieto di votare emendamenti sancito dal secondo comma dell'articolo 94 non può estendersi a quelle votazioni « di natura orientativa » in cui consistono sia la votazione c.d. « in linea di principio » sia la semplice « deliberazione di trasmissione », ambedue « volte ad appurare l'esistenza della volontà della commissione di chiedere il parere » sugli emendamenti a rilevanza finanziaria o costituzionale e ad « accertare un orientamento della commissione (di merito)



favorevole al loro accoglimento». Notiamo per inciso che l'unica sostanziale differenza tra votazione di principio e « deliberazione di trasmissione » è che nel secondo caso l'emendamento non è fatto proprio, come tale, dalla commissione, cioè dalla sua maggioranza, e resta nella disponibilità del presentatore, che può ritirarlo anche in pendenza dell'esame consultivo.

Veniva poi negata dal Presidente l'esistenza di un « presunto diritto della minoranza o addirittura di singoli membri della commissione di merito a una valutazione consultiva... degli emendamenti presentati », con la motivazione che l'attivazione della sede consultiva spetta esclusivamente alle commissioni, le quali, come organi collegiali, non possono deliberare che a maggioranza, a norma dell'articolo 48, primo comma, del Regolamento. Venivano infine indicate le diverse conseguenze di un parere favorevole o contrario sugli emendamenti trasmessi: divieto di votare l'emendamento se il parere è contrario, salva richiesta di nuovo parere; necessità della votazione definitiva sul merito, e non più in sola linea di principio, se il parere è favorevole, con possibilità che la votazione definitiva abbia esito diverso da quella « in linea di principio » data la diversa natura delle due votazioni. La prima infatti, come ben possiamo dire ormai sulla scorta della decisione presidenziale, è una votazione interlocutoria di tipo procedurale, avente natura di condizione di procedibilità per la richiesta di parere, e non valuta il merito dell'emendamento se non nel suo principio informatore o principio-base; la seconda è la vera ed unica votazione di merito, che non costituisce affatto un *bis in idem* proprio perché l'oggetto delle due votazioni è diverso, riguardando la prima la richiesta di parere sull'emendamento e la seconda l'emendamento in sé.

Data la sua natura soltanto procedurale, in sede di votazione in linea di principio non possono effettuarsi dichiarazioni di voto, che l'articolo 50, primo comma, consentirebbe invece in ogni caso. Aggiungiamo che se è valida l'analogia con l'istituto della presa in considerazione, neppure quando la Camera deliberava su di essa erano ammesse dichiarazioni di voto, secondo una prassi consolidata e ribadita l'ultima volta dal Presidente della Camera nella seduta del 17 maggio 1967. Ma, a parte la considerazione che la *ratio* del diritto alla dichiarazione di voto è quella di consentirla quando la votazione è definitiva ed è di merito, se potessero effettuarsi dichiarazioni di voto verrebbe meno proprio quello scopo di economia procedimentale che

ha fatto nascere la prassi. Per gli stessi motivi non parrebbe consentita la forma della votazione a scrutinio segreto, mentre pare invece opportuna l'espressione succinta dei pareri del relatore, che esprime l'avviso della maggioranza sul principio informatore dell'emendamento, e del rappresentante del Governo, che può essere decisivo specie per gli emendamenti a rilevanza finanziaria.

La finalità di economia procedimentale si realizza nella circostanza che la reiezione dell'emendamento in linea di principio costituisce di fatto anche reiezione definitiva nel merito: nel prosieguo dell'*iter* l'emendamento non solo non può più essere votato in quanto precluso dalla precedente votazione ma una sua improbabile ripresentazione ne farebbe negare l'accettazione da parte del Presidente *ex* articolo 89 ugualmente in quanto precluso da una precedente deliberazione. È questo l'unico, ma assai rilevante, risvolto sostanziale di una votazione di per sé solo procedurale.

Si può dire però che sia stato soddisfatto il diritto dei presentatori dell'emendamento ad ottenere una pronuncia su di esso? A tale proposito la citata circolare del Presidente della Camera nega che esista un diritto della minoranza o del singolo deputato a una valutazione consultiva dell'emendamento presentato: tale diritto compete solo alla commissione di merito nei confronti di quella consultiva, e la commissione, quale organo collegiale, delibera a maggioranza. In effetti il diritto del presentatore dell'emendamento a rilevanza finanziaria o costituzionale nei confronti della valutazione consultiva non è diritto a una votazione (consultiva) ma ad una presa di considerazione, che può essere concessa o negata attraverso il meccanismo della votazione in linea di principio. Se tale votazione è negativa, essa equivale come abbiamo visto a una reiezione dell'emendamento, ed è questa la pronuncia cui il presentatore aveva comunque diritto, cioè la pronuncia positiva o negativa sul merito.

Così negato il diritto a una valutazione consultiva dell'emendamento, c'è da osservare, sul piano dell'opportunità politica, che è difficile equiparare l'emendamento del singolo deputato a quello sostenuto da una ampia e qualificata minoranza. Cosa pensare poi se l'emendamento di minoranza reca risparmi di spesa o minori oneri rispetto a quello della maggioranza? Forse una sua valutazione consultiva, se favorevole, avrebbe il suo peso nella votazione di merito. Possibili inconvenienti del genere inducono a giustificare la prassi esclusivamente con la sua *ratio*: di fronte alla lettera normativa che prevede l'obbligo di



trasmettere gli emendamenti alle commissioni consultive (e questo dovrebbe essere tendenzialmente il normale modo di procedere), la prassi, specie in presenza di numerosi emendamenti presentati a scopo anche ostruzionistico, si è atteggiata in maniera diversa per motivi di economia procedimentale, vale a dire per consentire la pronta conclusione dell'*iter* legislativo non solo alla commissione di merito ma anche a quella consultiva. Quest'ultima infatti, in presenza di numerosi emendamenti tanto più se presentati a scopo ostruzionistico, rischierebbe la paralisi per eccessivo carico di lavoro impedendo di fatto pur se incolpevolmente l'approvazione del provvedimento inflazionato di emendamenti; ma anche degli altri provvedimenti al suo ordine del giorno, sui quali sarebbe impossibilitata... per mancanza di tempo ad esprimere il richiesto parere. La prassi mira perciò a trasmettere alle commissioni consultive solo gli emendamenti che abbiano un minimo di possibilità di accoglimento nel merito; in genere, ma non necessariamente, gli emendamenti della maggioranza di Governo. La votazione in linea di principio, in questo senso « orientativa », tende così anche a verificare in anticipo se esista una maggioranza disponibile a disciplinare la materia secondo il principio-base sottostante all'emendamento.

La procedura prevista per le commissioni in sede legislativa in relazione alla presentazione di emendamenti a rilevanza finanziaria presenta analogia con il disposto dell'articolo 86, terzo comma, che prevede ugualmente l'obbligo di trasmissione alla Commissione bilancio di emendamenti di questo tipo quando siano presentati in Assemblea; una rilevante differenza sta però innanzitutto nel fatto che in Aula gli emendamenti devono essere presentati 24 ore prima della seduta in cui saranno discussi mentre in commissione possono essere presentati in corso di seduta. Senonché l'Assemblea non usa procedere a votazioni in « linea di principio » prima di trasmetterli, ma li trasmette, o dovrebbe trasmetterli, direttamente. Come opera o dovrebbe operare allora il corrispondente filtro, tanto più necessario in presenza del ben più massiccio ostruzionismo d'Assemblea? Esso sta nei poteri discrezionali del Presidente della Camera, attribuitigli dalla stessa norma sopra citata quando dispone che egli « può » rinviare l'esame e la votazione di tali emendamenti per attendere l'espressione del parere della Commissione bilancio (quando il presidente di quest'ultima ne abbia fatto richiesta), ma « può » anche procedere alla loro votazione. Non va dimenticato che il Presidente della Camera, a differenza di

quello della commissione, è il massimo interprete del Regolamento, che applica, ove la norma lo consenta, come in questo caso, in base al suo prudente apprezzamento della situazione.

La differenza tra le due procedure sta nel fatto che mentre le commissioni in sede legislativa devono attendere in ogni caso il parere della commissione consultata, parere obbligatorio e vincolante date le conseguenze regolamentari previste per il mancato adeguamento al medesimo, l'Assemblea non ha tale obbligo poiché il suo Presidente « può » decidere, valutate le circostanze, di procedere senza che il parere sia pervenuto. Il rischio che ne segue non è più, come per le commissioni, relativo alle conseguenze regolamentari (rimessione all'Assemblea *ex art. 94*, terzo comma, del Regolamento) ma è di carattere costituzionale, cioè il rinvio da parte del Capo dello Stato del provvedimento per violazione dell'articolo 81 della Costituzione. L'elemento che accomuna le due procedure sta nella finalità: sia le votazioni in linea di principio in Commissione sia l'esercizio del potere discrezionale del Presidente in Assemblea costituiscono strumenti di economia procedimentale, finalizzati alla snellezza dell'*iter* legislativo.

È utile rimarcare che la prassi delle votazioni in linea di principio seguita dalle commissioni della Camera non esiste al Senato, dove le commissioni in sede deliberante trasmettono a quelle consultive tutti gli emendamenti presentati. Va però sottolineato che nella norma (art. 41, quinto comma, del Regolamento del Senato) che dispone, come quella del Regolamento della Camera, che gli emendamenti finanziari o costituzionali « non possono essere votati se non siano stati preventivamente inviati per il parere », si prevede anche l'obbligo di presentazione di tali emendamenti « entro le 24 ore dall'inizio della discussione ». Probabilmente la prassi delle votazioni in linea di principio non si è creata al Senato perché il numero degli emendamenti non è mai stato così elevato da creare problemi di filtro né da suggerire soluzioni di economia procedimentale, e ciò più che per l'esistenza di termini per la loro presentazione, termini quasi sempre inosservati nella prassi, per il minor numero dei componenti l'organo e la minore propensione dei senatori ad attuare forme di ostruzionismo.

Un recente caso procedurale, accaduto il 6 aprile 1982 in occasione dell'esame in Assemblea della legge finanziaria, presenta qualche analogia con la votazione di principio, di cui condivide le finalità di



economia procedimentale. La Presidenza, di fronte a numerosi subemendamenti ostruzionistici allo stesso emendamento, avvertì che avrebbe prima posto in votazione quest'ultimo, con ciò modificando il normale ordine delle votazioni come consentitole dall'ultima parte dell'ottavo comma del nuovo articolo 85 del Regolamento, e dichiarò che solo se l'emendamento fosse stato approvato esso sarebbe stato considerato emendabile e si sarebbe quindi passati all'esame e alla votazione dei subemendamenti, mentre se fosse stato respinto i subemendamenti sarebbero stati considerati preclusi. Se l'emendamento fosse stato approvato e ne fosse poi seguita l'approvazione di subemendamenti, l'approvazione dell'emendamento principale avrebbe potuto equipararsi a quelle in linea di principio in quanto anch'essa non definitiva, dato che esso avrebbe dovuto poi, come è da presumere, essere votato definitivamente nel testo subemendato; non se i subemendamenti fossero stati tutti respinti, restando in tal modo definitiva l'approvazione dell'emendamento principale. L'emendamento fu invece respinto, e anche qui come nelle votazioni in linea di principio si è verificato che, respinto il principio-base, ne è seguita l'improcedibilità a votazione dei subemendamenti connessi col principio-base o da esso presupposti. Il caso citato, peraltro, a parte l'analogia degli effetti e della finalità economica, costituì applicazione — molto contestata — di una norma, conferente poteri discrezionali al Presidente, laddove le votazioni in linea di principio in sede legislativa non sono previste da alcuna norma ma solo dalla prassi.

Si sono recentemente verificati nelle commissioni in sede referente della Camera alcuni episodi in materia di esame degli emendamenti che sono di particolare significato in relazione alle esigenze di economia procedimentale. Anche se non può affermarsi che tali episodi, esigui di numero e per giunta contestati, abbiano già il valore di prassi, essi sono i sintomi di una tendenza ad affermarla considerandola connaturata al carattere istruttorio dell'esame preliminare tante volte ribadito in circolari del Presidente della Camera.

Il 18 agosto 1980, mentre era in corso l'esame in sede referente presso la VI Commissione del disegno di legge n. 1966 di conversione di un decreto-legge in materia tributaria e presso la V Commissione del disegno n. 1967 di conversione di un decreto-legge recante norme per lo sviluppo del Mezzogiorno, il Presidente della Camera stabiliva per entrambe le commissioni alle ore 24 del 25 agosto il termine abbreviato per riferire all'Assemblea, in conseguenza dell'av-

venuta iscrizione di entrambi i disegni di legge all'ordine del giorno dell'Assemblea medesima, convocata *ad hoc* per il pomeriggio del 26 agosto.

Di fronte alla presentazione di numerosi emendamenti da parte del MSI-DN a scopo ostruzionistico ma anche da parte di altri gruppi su entrambi i provvedimenti, le due commissioni adottarono una procedura pressoché analoga evitando, a poche ore dalla scadenza del termine fissato dalla Presidenza, di passare all'esame degli articoli e degli emendamenti e limitandosi a deliberare di dare mandato al relatore, contestualmente nominato, di riferire favorevolmente all'Assemblea sul testo approvato dal Senato. In entrambe le commissioni i rappresentanti del gruppo comunista avevano intanto già abbandonato la seduta in segno di protesta, poiché, come affermò, secondo il *Bollettino*, il deputato Bernardini nella VI Commissione, era stata « preclusa ogni possibilità di discussione sostanziale » a causa della lunghezza delle repliche del relatore e del Governo e dell'ostruzionismo del MSI-DN, che avevano reso « praticamente non discutibili e non votabili gli emendamenti del gruppo comunista »; il deputato Pazzaglia, intervenuto in entrambe le commissioni, lamentò che non si fosse proceduto « alla votazione e discussione dei singoli emendamenti », contestando l'interpretazione limitativa del carattere istruttorio della sede referente data dai presidenti delle due commissioni seppure con l'ausilio delle circolari presidenziali ed osservando che se si fosse stabilito il precedente di ritenere « saltabile » la fase della discussione e votazione degli emendamenti e degli articoli ciò avrebbe consentito « alla maggioranza di approvare qualsiasi iniziativa scrivendo i provvedimenti *in limine* rispetto alla scadenza dei termini e impedendo di fatto ogni discussione ». In Commissione bilancio anche il deputato Crivellini protestò contro la limitazione della discussione in tal modo attuata; il deputato Bianco fece invece un accenno al fatto che il Governo si era « dichiarato indisponibile per eventuali modifiche » quasi a voler trovare una ulteriore scusante, oltre a quella della scadenza dei termini, alla linea della Presidenza di non consentire la votazione degli emendamenti. Il deputato Ciccio Messere osservò inoltre che l'Assemblea non poteva iscrivere il provvedimento all'ordine del giorno se la Commissione non ne avesse ultimato l'esame; tesi peraltro infondata in quanto l'Assemblea è sovrana di decidere di iniziare l'esame di un provvedimento quando sia stato rispettato l'obbligo di sottoporlo a previo esame istruttorio, la cui durata



è stabilita dall'articolo 81 del Regolamento ed è nei poteri dell'Assemblea soltanto di prorogare dietro richiesta della commissione.

L'11 e il 12 maggio 1982, nella fase conclusiva dell'esame in sede referente nella XIII Commissione lavoro dei progetti n. 3365 e abbinati relativi alla disciplina del trattamento di fine rapporto (che, divenuti legge, avrebbero poi evitato il *referendum* abrogativo), la procedura per la discussione degli emendamenti ha ripetuto, in forma meno drastica ma assai più problematica, quella dell'agosto 1980 sopra ricordata. Ai fini delle conclusioni cui perverremo, ci pare utile dar conto di alcuni dettagli dell'*iter*. Il Comitato ristretto della Commissione aveva, nella settimana precedente, recepito diversi emendamenti e ridotto da 17 a 3 gli articoli del testo approvato dal Senato allo scopo di facilitare poi in Aula la posizione della questione di fiducia da parte del Governo. Il ritorno in commissione plenaria in sede referente avvenne quando il termine per riferire all'Assemblea era già scaduto; il presidente Salvatore aveva comunque informato la Presidenza della Camera che tale termine sarebbe giocoforza slittato di fatto di qualche giorno. Anche sulla base di tale informativa l'Assemblea fu convocata per il pomeriggio di giovedì, alla Commissione restando così solo le giornate di martedì e mercoledì ed eventualmente il giovedì mattina, peraltro difficilmente utilizzabile a causa dei tempi tecnici occorrenti per la stampa del testo. Ai tre articoli furono presentati in commissione, a dichiarato scopo ostruzionistico poiché si sapeva che il tempo a disposizione era di soli due giorni, oltre duecento emendamenti, in gran parte radicali, missini e del PDUP; vi erano inoltre vari emendamenti dei gruppi comunista e democristiano. Si verificò poi un'ulteriore complicazione consistente nell'approvazione della proposta del relatore, recepente l'istanza di quasi tutti i gruppi per un accorpamento dell'articolato più « presentabile » dal punto di vista della chiarezza e della leggibilità della normativa, che ristrutturava il testo in cinque articoli anziché in tre: ciò costrinse i gruppi che riuscirono a farlo ad un convulso lavoro *ad horas* di ristesura degli emendamenti per riferirli al nuovo testo. Il Governo faceva però comprendere, senza dichiararlo, che era minima la sua disponibilità ad altre modifiche in commissione del testo, dopo quelle apportate in comitato ristretto, e che in Aula avrebbe posto la fiducia sugli articoli rendendoli così immodificabili. I gruppi realmente intenzionati ad emendare ulteriormente il testo su diversi punti si trovarono così in seria difficoltà dovendo fare i conti, oltre che con l'atteggiamento del Governo,

con la ristrettezza dei tempi (il Presidente aveva tra l'altro ottenuto l'acquiescenza dei gruppi sulla opportunità di chiudere comunque la sede referente alle ore 13 di mercoledì) e con la « concorrenza » di un gran numero di emendamenti presentati a scopo ostruzionistico. Allo scopo di consentire alla maggioranza e all'opposizione comunista ulteriori possibilità di modifiche del testo in commissione accantonando sostanzialmente gli emendamenti ostruzionistici il presidente della Commissione Salvatore, sentiti gli uffici e consultato informalmente lo stesso Presidente della Camera, adottò una linea procedurale ritenuta discendente dalla natura istruttoria della sede referente e presuntivamente confortata da varie circolari presidenziali escludenti, in tale sede, l'obbligo di applicare le norme che regolano la discussione in Assemblea: la linea di « passare prima in rassegna tutti gli emendamenti ai vari articoli », riservandosi « un'eventuale messa in votazione di alcuni particolari emendamenti qualificanti al termine dell'esame preliminare ». Si assunse così più tardi l'onere di scegliere, in corso di seduta e nel giro di un'ora, gli emendamenti « più qualificanti », che furono solo una ventina su oltre duecento presentati, da porre in votazione: scelta a volte intuitiva, a volte chiesta o suggerita dai presentatori, a volte guidata dal relatore o dal Governo, spesso commentata da proteste specie per le pretermissioni di emendamenti che i presentatori ritenevano essi qualificanti. Il tutto in un'atmosfera di disagio misto a sorpresa non solo dell'opposizione, che si vedeva negata la votazione di quasi tutte le proposte emendative, ma anche di una maggioranza indotta a malincuore a non vedere votati e presumibilmente approvati i propri emendamenti. Ma il presidente Salvatore aveva dichiarato di aver avuto l'avallo del Presidente della Camera « sulla giustizia della linea procedurale adottata ». Tale dichiarazione suscitava vibrante proteste, analoghe a quelle verificatesi negli episodi dell'agosto 1980, da parte dei deputati dell'opposizione: come riferisce il *Bollettino*, il deputato Spagnoli osservava che con l'interpretazione della sede referente così adottata si creava « un serio rischio che la maggioranza possa impedire all'opposizione la possibilità di vedere votati i propri emendamenti in commissione; e in Aula già succede altrettanto, con la sempre più frequente posizione del voto di fiducia »; il deputato Tessari sollecitò una circolare del Presidente della Camera diretta a chiarire la natura della sede referente; il deputato Sospiri ritenne che si fosse in tal modo « sconvolto non solo il rapporto maggioranza-opposizione ma anche quello tra Commissione e presidente



(della medesima), a tutto favore di quest'ultimo quanto ai reali poteri decisionali e con la conseguente strozzatura del dibattito in commissione»; in precedenza il deputato Gianni aveva considerato l'interpretazione del presidente Salvatore «una palese forzatura del Regolamento». La Commissione diede poi mandato al relatore a riferire in Assemblea sul testo in tal modo licenziato.

In effetti la maggiore delicatezza dell'episodio del maggio 1982 rispetto a quelli dell'agosto 1980 sta non solo e non tanto nella mancata discussione e votazione di tutti gli emendamenti presentati, poiché nel 1980 le commissioni andarono più in là non votando neppure un emendamento, quanto nell'uso straordinario da parte del presidente di commissione dei poteri discrezionali di moderazione dell'esame preliminare quali a lui conferiti, più che dalle norme regolamentari, dalle circolari presidenziali interpretative, e soprattutto nel sostanziale arbitrio nella scelta degli emendamenti da porre in votazione, scelta operata senza seguire un criterio preciso. Notiamo per inciso che le commissioni nel 1980, non consentendo l'emendabilità in sede referente del testo del decreto-legge, inconsapevolmente anticiparono una procedura che è ora divenuta norma... al Senato, dove una nuova disciplina (art. 78), introdotta parallelamente all'articolo 96-*bis* del Regolamento della Camera, dispone che il testo-base per l'Assemblea resta quello originario del decreto-legge o quello pervenuto dalla Camera, mentre gli emendamenti approvati in sede referente devono essere presentati in Assemblea, sia pure come emendamenti della commissione, senza alcuna differenza cioè con gli altri emendamenti presentati in Aula, tutti sottoposti tra l'altro al giudizio di ammissibilità del Presidente.

L'elemento comune ai due episodi sta nell'urgenza: quello del 1980 aveva ad oggetto decreti-legge, per i quali per giunta era imminente la scadenza del termine costituzionale, e l'esistenza stessa di un termine di conversione suggerisce procedure snelle ed abbreviate, specialmente in una sede solo istruttoria; quella del 1982 riguardava un disegno di legge ordinario, che era però interesse del Governo far divenire legge entro due settimane allo scopo di evitare il già indetto *referendum* abrogativo in materia di liquidazioni. In ambedue i casi una corsa contro il tempo del Governo e della sua maggioranza, corsa ostacolata da un ostruzionismo manifestantesi anche con la presentazione di numerosi emendamenti. Ed ecco anche qui la tendenza a forme di economia procedimentale miranti allo snellimento dell'*iter* sulla scorta



del principio che, dato il carattere istruttorio della sede referente, la commissione ha solo l'obbligo di riferire nei termini all'Assemblea e non è tenuta ad applicare le norme sulla discussione in Assemblea o in sede legislativa; principio più volte affermato in varie circolari presidenziali che vanno dal 1949 al 1972.

Il problema giuridico che sorge dagli episodi e dai comportamenti citati è però non solo e non tanto quello se essi siano o meno legittimati dalle circolari presidenziali quanto quello se lo siano dalla lettera del Regolamento vigente e se siano in armonia con la sua prassi applicativa quale si è venuta manifestando dal 1971 ad oggi. Altro è il problema politico sottostante agli episodi stessi, che rivelano una tendenza della maggioranza di Governo a riaffermare il proprio ruolo in presenza di garantismi eccessivi, conducenti a snervanti costrizioni procedurali.

Vediamo più sinteticamente i termini del problema: in sostanza negli episodi del 1980 è mancata la fase della discussione e votazione degli emendamenti; in quello del 1982 essa è stata notevolmente limitata dal presidente della commissione. In entrambi i casi è stato incompleto l'esame istruttorio, ciò che può generare dubbi sulla stessa costituzionalità della procedura seguita. Tale esame è richiesto infatti dall'art. 72, primo comma, della Costituzione, il quale peraltro non ne disciplina le modalità affidandole alla riserva regolamentare. Neppure il Regolamento però le disciplina in positivo: nella *sedes materiae* cioè nel Capo XVI e specificamente nell'art. 79 si fa solo cenno all'obbligo (costituzionale) della commissione « di riferire all'Assemblea ». Su questo tradizionale vuoto normativo si sono inserite più volte le circolari presidenziali, la prima delle quali, di poco successiva all'entrata in vigore della Costituzione e recante la data del 10 marzo 1949, preso atto che « il Regolamento non contiene in materia norme di sorta » riferiva il comune punto di vista della Giunta del regolamento e dei presidenti di commissione sulla convenienza di « rimettere alla prassi l'adozione dei metodi più idonei ad assicurare la dovuta snellezza e rapidità di un lavoro preparatorio qual è quello delle commissioni in sede referente ». Ma in altra parte del Regolamento si trovano norme più significative e specifiche per gli emendamenti: nel Capo XVII, concernente l'esame in Assemblea, all'art. 86, primo comma, si dice che « Gli articoli aggiuntivi e gli emendamenti sono, di regola, presentati e svolti nelle commissioni. Se sono respinti in commissione, possono essere ripresentati in Assemblea ». Dall'ultimo periodo non è



però deducibile con certezza l'esistenza di un obbligo di sottoporre a votazione gli emendamenti in sede referente, poiché la norma potrebbe solo far riferimento a un effetto della reiezione nell'eventualità di una loro votazione.

Data quindi la quasi totale assenza di norme, costituzionali e regolamentari, sulle modalità della sede referente, è dubbio se si possa considerare incostituzionale la procedura seguita, poiché un esame istruttorio si è pure svolto in qualche maniera.

Ma i comportamenti tenuti negli episodi citati sono veramente consentiti dalle circolari presidenziali? Se effettivamente esse sono univoche e anche ripetitive circa l'esigenza di conservare il carattere istruttorio della sede referente attraverso « l'eliminazione di ogni superfluità », l'improponibilità « di tutti quei mezzi procedurali che, come la pregiudiziale, la sospensiva e l'ordine del giorno puro e semplice hanno come presupposto il potere deliberante dell'organo », la « mancanza di ritualità in senso formale », l'esclusione dell'« obbligo di applicare le norme che regolano la discussione in Assemblea (discussione generale, passaggio agli articoli, votazione degli emendamenti ecc.) », l'obbligo di riferire comunque all'Assemblea « conferendo mandato al relatore di esporre alla Camera il pensiero della maggioranza della commissione », vanno pure lette quelle parti delle medesime circolari che prescrivono alle commissioni in sede referente « il compito e il dovere di riferire alla Camera sui progetti di legge: a) per l'approvazione con le eventuali proposte di emendamenti; b) per la reiezione; ritengono « essenziale che la maggiore — per così dire — familiarità a cui sono improntati i dibattiti in sede referente non rechi alcun pregiudizio al diritto di ogni deputato di presentare emendamenti od articoli aggiuntivi » sottolineando poi che « ogni deliberazione deve essere adottata con regolare votazione »; ritengono « auspicabile che in sede referente le commissioni approfondiscano l'esame degli articoli, di modo che sia snellita la fase della discussione degli emendamenti in Aula, che ovviamente resterebbe limitata a quelli di contenuto prevalentemente politico ». Nell'ultima circolare in materia, del 17 luglio 1972, si ricorda al presidente della commissione l'obbligo di accertare l'esistenza del *quorum* di un quarto dei componenti « specialmente in occasione di votazioni, per le quali vale il principio fondamentale secondo cui le decisioni sono prese a maggioranza dei votanti » osservando poi che « il presidente, anche se non è tenuto ad applicare tassativamente le norme che regolano la discussione in sede legislativa,

curerà l'ordinato svolgimento dei lavori » (1). Le circolari, in sostanza, legittimano, in vista dell'obbligo di riferire all'Assemblea l'avviso della maggioranza della commissione, una prassi di snellezza e rapidità dell'*iter* istruttorio, ma non autorizzano a « saltare » o a limitare la fase della discussione e votazione degli emendamenti: parrebbe anzi in senso contrario l'invito alle commissioni affinché « approfondiscano l'esame degli articoli, di modo che sia snellita la fase della discussione degli emendamenti in Aula ». In fondo il lavoro istruttorio è quello di confrontare le varie soluzioni e formulazioni decidendo poi su di esse con un voto. È anche vero che se l'unico compito della commissione è quello di riferire all'Assemblea le decisioni della maggioranza sul testo, la maggioranza potrebbe decidere, con regolare votazione, su proposta del relatore o del presidente, di respingere in blocco tutti gli emendamenti presentati e di approvare in via istruttoria il progetto iniziale non emendato sul quale darebbe poi mandato al relatore di riferire favorevolmente in Assemblea. L'esigenza di snellezza e rapidità parrebbe infatti rispettata procedendo, anziché a votazioni separate di tutti i singoli emendamenti ai quali la maggioranza è ostile, ad un'unica votazione onnicomprensiva, consentita dall'inesistenza dell'obbligo di rispettare le regole per la votazione vigenti per l'Assemblea e la sede legislativa. È in sostanza ciò che avvenne nell'agosto 1980, anche se in quell'occasione non vi fu una decisione di reiezione in blocco degli emendamenti ma solo la deliberazione di nominare il relatore dandogli mandato a riferire in Aula sul testo emendato. Ma ciò non avvenne nel maggio 1982, quando solo alcuni emendamenti furono posti in votazione senza una previa e precisa proposta del relatore di maggioranza diretta sia ad accettare solo alcuni emendamenti specificamente indicati sia a respingere cumulativamente tutti gli altri emendamenti, procedura la cui mancata adozione rende estremamente discutibile l'episodio nei termini in cui si è verificato, dato che, mancando criteri di scelta prefissati, la scelta degli emendamenti da porre in votazione è da considerarsi arbitraria.

Occorre inoltre chiedersi, poiché l'ultima circolare in materia risale al 1972, quale sia stata da allora ad oggi la prassi di svolgimento della sede referente. L'osservazione diretta conferma che la sede referente è stata in questi ultimi anni sagomata, più che dall'esercizio dei poteri discrezionali del presidente della commissione di moderazione ed impulso dell'istruttoria nella direzione di una sua pronta conclusione secondo quanto raccomandato più volte dalle circolari antecedenti al



1972, sulla falsariga della discussione in sede legislativa, anche se senza le rigidità formali di quest'ultima, (ad esempio l'obbligatoria presenza del Governo). I motivi di questa prassi sono in primo luogo attinenti proprio all'esigenza di un ordinato svolgimento dei lavori secondo un canovaccio procedurale che, ad onta delle circolari che escludono « la suddivisione del dibattito nelle due classiche fasi della discussione generale e della discussione degli articoli » fa svolgere nell'ordine proprio tali fasi. A volte è consentita una seconda discussione generale, quasi a dispregio delle raccomandazioni di « snellezza » delle circolari, quando il progetto ritorna in commissione profondamente modificato in seguito all'elaborazione fattane dal comitato ristretto, il quale costituisce già una prima sede in cui vengono presentati e apportati emendamenti, seppure con un metodo mai espressamente disciplinato e lasciato in fondo alla correttezza nei rapporti tra maggioranza e opposizione. Dopo tale ulteriore discussione si procede nella prassi all'esame articolo per articolo con votazione dei relativi emendamenti, ché proprio di votazione, seppure istruttoria, si tratta, nonostante il termine sia spesso aborrito con l'argomentazione della mancanza del potere deliberante dell'organo ma senza che se ne sappia indicare uno più appropriato.

Questa è stata di fatto la prassi dell'ultimo decennio, che ha visto un po' la diminuzione dei poteri discrezionali del presidente di commissione (soprattutto per quanto concerne la formazione dell'ordine del giorno), correlata all'aumento del peso dei gruppi quale voluto dal Regolamento del 1971. Tale prassi hanno concorso ad instaurare specialmente i maggiori gruppi di opposizione, che hanno considerato per lo meno arduo far passare emendamenti in sede referente (pensiamo alla sempre massiccia presenza dei commissari dell'opposizione comunista cui si contrappone un altrettanto massiccio assenteismo di quelli della maggioranza) piuttosto che in Assemblea, al cui esame viene inoltre portato un testo già comprensivo di tali emendamenti. Che anche in questo consista l'importanza, per le opposizioni, del principio della votazione degli emendamenti in sede referente può dedursi dal tenore delle proteste che hanno contornato gli episodi del 1980 e del 1982 sopra citati.

Ma se questa è stata la prassi dell'ultimo decennio appare chiaro che la tendenza sottostante agli episodi citati, lungi dall'adeguarsi alle circolari presidenziali e ad una supposta prassi di irritualità e stringatezza, altera, essa sì, la prassi applicativa del Regolamento del 1971

secondo cui in sede referente gli emendamenti vanno votati. Ed è anche vero in via di principio che negando o limitando la votazione degli emendamenti viene alterata la normale dialettica parlamentare, cioè il confronto tra le proposte della maggioranza a quelle dell'opposizione. Ma per quale motivo si sono verificati quei comportamenti? Perché un altro comportamento, quello ostruzionistico, alterava esso per primo le regole del confronto. Di qui il ricorso all'*extrema ratio* di porre termine in qualche modo alla fase istruttoria attraverso un uso straordinario dei poteri di moderazione del dibattito da parte del presidente della commissione. Tale uso è da considerarsi appunto eccezionale e può esplicarsi solo quando si verificano congiuntamente determinate condizioni, vale a dire l'avvenuta scadenza dei termini della sede referente assieme alla già avvenuta iscrizione del progetto all'ordine del giorno dell'Assemblea per una data imminente e ad un palese intento ostruzionistico dei presentatori di (numerose) emendamenti: in tal caso il presidente di commissione può avvalersi dei poteri ordinatori di massima, a lui conferiti dal Regolamento (art. 9) e dalle circolari presidenziali, secondo un prudente apprezzamento delle circostanze e previa consultazione dei gruppi e del Presidente della Camera; facendo però sempre precedere le deliberazioni, da prendere a maggioranza, da precise proposte del relatore o del presidente medesimo, sentita la maggioranza, circa la sorte degli emendamenti, senza lasciare all'intuito cioè all'equivoco la scelta degli emendamenti da porre in votazione.

In sostanza la normale prassi di esame di tutti gli emendamenti in sede referente soffre di eccezioni in presenza di fatti che, come l'ostruzionismo, ritardano o impediscono la pronta e doverosa conclusione di un *iter* che è solo istruttorio, rendendo così legittimo l'uso straordinario dei poteri presidenziali di moderazione del dibattito a fini di economia procedimentale. In questo senso soltanto potrebbe parlarsi non di meri comportamenti ma di prassi già avviata di economia procedimentale circa l'esame degli emendamenti in commissione; una prassi che resta però eccezionale e può adottarsi solo alle condizioni sopra indicate.

In conclusione, sia nelle votazioni in linea di principio degli emendamenti in sede legislativa sia nell'uso straordinario dei poteri moderatori del presidente nell'esame degli emendamenti in sede referente siamo di fronte a prassi di economia procedimentale che tendono a snellire l'*iter* superando forme di opposizione ostruzionistica; in am-



bedue i casi, la prassi non pare lesiva di norme costituzionali né dei diritti delle minoranze in quanto non cade nelle fasi decisorie del procedimento legislativo. Anche sulla base di tale ultima considerazione andrebbe forse ridimensionato l'inconveniente « politico » che tale prassi presenta, quello cioè di impedire la valutazione degli emendamenti dell'opposizione.

### Note

(1) Per il riscontro delle citazioni, vedi da pag. 135 a pag. 156 del volume della Camera dei deputati, *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera (1948-1978)*, III edizione, Roma, 1979.





## Giovanni Fiorucci

### *La discussione degli articoli e degli emendamenti (\*)*

A) Rilevanza costituzionale e autonomia procedimentale della fase della discussione degli articoli e degli emendamenti. Ricostruzione del problema dell'unitarietà della discussione; B) Il testo vigente dell'articolo 85 del Regolamento: 1 - Unitarietà della discussione nell'esame dell'articolo e del complesso degli emendamenti e degli articoli aggiuntivi; 2 - Interventi nella discussione e casi di ampliamento dei limiti di tempo; 3 - Interventi sul complesso dei subemendamenti presentati, ai sensi del quinto comma dell'articolo 86, non oltre l'esaurimento della discussione; 4 - Chiusura della discussione; 5 - Interventi sugli emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi presentati dalla commissione o dal Governo; 6 - Discussione di un disegno di legge di conversione in presenza di emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi riferiti agli articoli del decreto-legge; 7 - Dichiarazioni di voto sui singoli emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi; 8 - votazione di emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi a scalare predeterminati dal Presidente. Facoltà presidenziale di modificare l'ordine delle votazioni.

### *A) Rilevanza costituzionale e autonomia procedimentale della fase della discussione degli articoli e degli emendamenti. Ricostruzione del problema dell'unitarietà della discussione*

La discussione degli articoli dei progetti di legge (fase necessaria, perché prevista dalla Costituzione, così come era prevista dallo Statuto Albertino) e degli emendamenti (da sempre anch'essi ritenuti una proiezione del diritto di iniziativa legislativa) risponde alla duplice esigenza di consentire all'Assemblea, per un verso, di essere edotta adeguatamente sulla portata dell'unità elementare del progetto che è l'articolo, quale proposto dalla commissione, e delle proposte alternative presentate, per giungere — altro aspetto, e decisivo, del procedimento — alla scelta se mantenere il testo-base o accogliere gli emendamenti: ciò che avviene con la loro votazione. Ed è evidente che

(\*) Per un aggiornamento di questo lavoro ai primi del 1984, cfr. il *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1984, n. 2, p. 165-193.

Va infine tenuto presente che con le modifiche regolamentari apportate nella seduta del 26 giugno 1986 sono stati modificati i termini e i *quorum* per la presentazione degli emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi nonché i termini per gli interventi su di essi.

quanto più la soddisfazione della prima esigenza si allontana dai principi di oralità e di immediatezza, tanto più l'intero dibattito tende a sacrificare — fino a vanificarla, in casi estremi — la esigenza di una deliberazione della Camera.

La specifica autonomia di questa fase del procedimento legislativo ha poi da sempre comportato che il principio-guida, attinente alle discussioni, secondo il quale non si può parlare più di una volta nella discussione (tranne che per i casi specifici tassativamente previsti: articolo 43 del Regolamento), sia sempre stato inteso come preclusivo, in nome di evidenti principi di economia del procedimento, di pure reiterazioni, nel dibattito sull'articolato, di argomentazioni già svolte nella discussione generale, anche se la concreta attuazione del principio si è avuta più in via di prassi che per specifica previsione regolamentare.

Inoltre, sempre per via della specificità del dibattito sull'articolato, non è mai stato applicato rigidamente l'altro principio-guida, attinente alle votazioni, per cui nuove dichiarazioni del Governo in imminenza di votazione riaprono la discussione (articolo 50, secondo comma, del Regolamento).

Prima della riforma regolamentare del 1971, la normativa sulla discussione degli articoli e degli emendamenti si è sempre caratterizzata sia per la sua stabilità nel tempo, sia per la sua laconicità: la norma del 1971, infatti, introduceva essenzialmente principi di razionalizzazione (posto che gli aspetti veramente innovativi della norma non vennero attuati, come si vedrà) in una norma vigente fino dal 1888; e, prima di quest'ultima data, era rimasta in vigore per un quarantennio la norma del 1848)<sup>(1)</sup>: tanto più evidente, dunque, il significato della novella regolamentare del 1981. Pertanto, prima di passare all'esame delle singole disposizioni, appare opportuna una sommaria ricostruzione storica della discussione dell'articolato; e, omettendo per motivi di economia di questa esposizione le molteplici questioni di tempo in tempo sollevate, si può dire che la questione dominante fino dall'epoca statutaria (e risolta definitivamente soltanto con la modifica di fine 1981) è rappresentata proprio dalla necessità di evitare reiterazioni di interventi rispetto alla discussione generale (o discussione sulle linee generali, dalla riforma del 1971). Questi principi — mai codificati esplicitamente, come si è detto — sembrano però esser rimasti piuttosto sul piano delle pure affermazioni, essendo stati contrastati con



sempre maggior forza (e per lo più con successo) man mano che da dibattiti più o meno ordinati si è arrivati fino ad opposizioni ostruzionistiche, ad opera di oratori restii ad accettare, in nome di una prassi ormai inveterata, freni ai loro interventi sugli articoli e specialmente sugli emendamenti (2).

Si suole poi parlare dell'Assemblea costituente come di un collegio molto più rigoroso della Camera prefascista nell'evitare possibili duplicazioni della discussione; ma forse la maggiore speditezza dei dibattiti è da attribuire piuttosto al rilievo e alla mole dei compiti incombenti su quell'Assemblea. Infatti, nella seduta del 5 maggio 1947 fu approvata, tra la generale ostilità a norme limitative della discussione, una proposta Bocconi di non passare agli articoli della proposta della Giunta di aggiungere provvisoriamente al Regolamento, per la discussione del progetto di Costituzione, norme drasticamente limitative dello svolgimento di emendamenti e delle dichiarazioni di voto (3).

Né la norma specifica sulla discussione degli articoli e degli emendamenti fu toccata dalle modificazioni al Regolamento approvate dalla Camera nella prima legislatura (4). Sembra di poter ritenere, insomma, che all'inizio delle legislature repubblicane vi fosse un atteggiamento non tanto propenso ad una dilatazione al massimo della discussione degli articoli e degli emendamenti (ciò che da sempre era stato conseguito soprattutto con il più ampio svolgimento degli emendamenti), quanto di insofferenza per ogni possibile limitazione proprio nei momenti di tensione, che nella prima legislatura ebbero a manifestarsi con un ostruzionismo contro i provvedimenti per la difesa civile.

È ormai d'obbligo ricordare la dura polemica avvenuta in quella discussione nella seduta pomeridiana del 5 luglio 1951, quando il Presidente dell'Assemblea Gaetano Martino avvertì che gli emendamenti presentati dai deputati già intervenuti nella discussione generale dovevano considerarsi svolti in quella sede. La tesi fu contrastata vivamente dai deputati Ferrandi, Laconi e Miceli. In particolare, il deputato Laconi sollevò un richiamo al regolamento (ma è sintomatico, che, invitato a specificare la norma del regolamento richiamata, non potesse indicarla, invocando piuttosto lo spirito dell'intero regolamento) e, dopo che l'Assemblea ebbe respinto la sua eccezione, si scontrò duramente con la Presidenza venendo espulso concitatamente dall'Aula.



Fino alla riforma del 1971, dunque, il principio della pratica assenza di limitazioni nella discussione degli articoli e nello svolgimento degli emendamenti rimase praticamente indiscusso; e i rari casi di applicazione delle norme in senso restrittivo non ebbero mai il significato di un'inversione di tendenza <sup>(5)</sup>.

Con la riforma del 1971 il testo approvato dall'articolo 85 fu di sostanziale doppiezza, in particolare per il terzo comma dell'articolo <sup>(6)</sup>. Ferma restando l'autonoma discussione dell'articolo nel suo complesso, come previsto dal secondo comma dell'articolo, un'interpretazione letterale del terzo comma avrebbe potuto far concepire unitariamente la fase della discussione sul complesso degli emendamenti, ricomprendendovi anche la loro illustrazione. Ma questa interpretazione rimase smentita fin dai lavori preparatori, poiché nella seduta dell'11 febbraio 1970 la Giunta per il regolamento aveva respinto un testo predisposto dal Comitato ristretto della Giunta per il regolamento (e che fu invece accolto integralmente nel Regolamento del Senato), secondo il quale « ciascun deputato può prendere la parola una sola volta su ciascun articolo anche se sia proponente di più emendamenti, salvo che vengano presentati emendamenti ai suoi emendamenti nel corso della discussione » <sup>(7)</sup>. Il terzo comma fu dunque applicato all'insegna della continuità rispetto alla prassi precedente; ma l'avvenuta razionalizzazione del procedimento portò alle estreme conseguenze la separazione tra la fase dello svolgimento dei singoli emendamenti e la fase della discussione sul complesso degli emendamenti. In pratica, l'illustrazione di emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi risultò, nei casi di maggior tensione, limitata unicamente dalla capacità dei presentatori degli emendamenti di escogitarne di nuovi. La contrarietà dei presentatori degli emendamenti ad illustrarli congiuntamente fu costante, tanto che non vale la pena di illustrare precedenti in proposito; e non valse granché a snellire il dibattito l'attenzione con cui la Presidenza curava che chi avesse la parola per l'illustrazione non intervenisse poi anche nella discussione sul complesso degli emendamenti.

Se dunque lo sbocco — positivo o negativo che fosse — dell'*iter* di un progetto di legge era praticamente rimesso all'autolimitazione dei gruppi, nei primi tempi della sua applicazione la norma fu tutto sommato rispondente alle necessità del momento. È vero che l'interpretazione invalsa dell'articolo 85 non ne accoglieva in alcun modo le capacità potenziali di concentrazione e di immediatezza del dibattito, ma è anche vero che non era questa l'aspettativa prevalente: si



ricorda la posizione assunta dal Presidente della Camera Pertini (non in Assemblea, e quindi non riportata da Atti della Camera) che, nella imminenza dell'ostruzionismo del MSI contro la conversione in legge del decreto-legge n. 603 del 30 novembre 1974, recante norme in materia di diffusione radiofonica e radiotelevisiva (e poi infatti decaduto), prese posizione contro qualunque « interpretazione restrittiva dell'illimitato diritto di illustrazione degli emendamenti », come lesiva della « prassi antica e consolidata » vigente alla Camera <sup>(8)</sup>. Comunque, fu presto evidente che anche frazioni minoritarie avevano potere di impedire oltre il prevedibile qualunque decisione della Camera: due soli deputati, dissenzienti rispetto al gruppo di appartenenza, contribuirono in maniera determinante alla mancata conversione del decreto-legge n. 642 del 1978, recante provvedimenti transitori per il personale universitario. Solo che un gruppo nemmeno tanto numeroso avesse scelto di fare dell'opposizione, ostruzionistica o para-ostruzionistica, un mezzo di lotta parlamentare, i lavori della Camera, che non si erano mai potuti organizzare secondo criteri di programmazione, sarebbero usciti fuori di qualunque previsione organizzativa. È ciò che avvenne dall'inizio dell'ottava legislatura, e in questa situazione maturò il procedimento di revisione sfociato nelle modifiche regolamentari del novembre 1981, volte essenzialmente, con il nuovo testo dell'articolo 85, a contemperare il diritto alla discussione con il diritto della Camera di decidere. Questo obiettivo per un verso è perseguito approfondendo ulteriormente la scansione delle fasi della discussione, secondo la tendenza razionalizzatrice già delineata con la riforma del 1971 e, per altro verso, configurando autonomi poteri previdenziali in ordine all'ampliamento della discussione e, soprattutto, in materia di votazioni.

## B) *Il testo vigente dell'articolo 85 del Regolamento*

### 1 - *L'unitarietà della discussione nell'esame dell'articolo e del complesso degli emendamenti e degli articoli aggiuntivi*

Procedendo all'esame del testo vigente dell'articolo 85 del Regolamento, l'icasticità della previsione, nel primo comma, di una discussione unitaria « nell'esame di ciascun articolo e del complesso degli emendamenti ed articoli aggiuntivi ad esso proposti » tende ad ac-

centrare senza possibilità di equivoci la discussione sull'alternativa se mantenere il testo della commissione o formularne uno nuovo. L'estensione della discussione agli articoli aggiuntivi introduce una loro razionalizzazione e una diversificazione rispetto alla precedente prassi per cui, in assenza di previsione testuale, la loro discussione poteva avvenire dopo l'approvazione dell'articolo del progetto di legge cui erano riferiti<sup>(9)</sup>. La connotazione antiostruzionistica della norma è evidente, ma ciò non dovrebbe far passare inosservato l'aspetto positivo di una visione unitaria dell'articolo e delle proposte alternative in discussione, siano esse non solo emendamenti, ma anche articoli aggiuntivi. Del resto, il principio di non estraneità degli emendamenti rispetto all'articolo deve ben valere, sia pure secondo criteri più ampi, anche per gli articoli aggiuntivi, pena il possibile inserimento per vie improprie di materie estranee al testo in discussione: ciò che renderebbe il presentatore di articoli aggiuntivi siffatti arbitro della materia della discussione, in casi in cui dovrebbe invece presentare un autonomo progetto di legge.

## *2 - Interventi nella discussione e casi di ampliamento dei limiti di tempo*

Il secondo comma sviluppa la premessa del primo: sancita l'unitarietà della discussione, si configura una valutazione globale di tutte le alternative proposte, nel concetto che gli emendamenti, anche se intrinsecamente diversi fino ad essere opposti, siano connessi rispetto al comune fine di modificare il testo-base. È dunque consentito a chi ne faccia richiesta, anche se non abbia presentato emendamenti, di intervenire per non più di trenta minuti sull'articolo e sul complesso degli emendamenti presentati. L'unitarietà della discussione è ribadita dalla previsione che l'intervento vale comunque ad illustrare gli emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi presentati da chi prende la parola, che contestualmente si pronunzia anche su quelli presentati da altri.

I successivi due incisi, che non comparivano nel testo originario predisposto dalla Giunta, sono simmetrici alla modifica apportata al sesto comma dell'articolo 39 del Regolamento, in tema di ampliamento del termine per gli interventi nella discussione sui progetti di legge ivi indicati. Spetta al Presidente della Camera stabilire il *quan-*



*tum* di ampliamento del termine per gli interventi sull'articolato dei progetti di legge costituzionale, in materia elettorale e di delegazione legislativa (*rectius* dei progetti di legge il cui oggetto « prevalente, se non esclusivo » sia la delega legislativa) <sup>(10)</sup>. E i criteri di immediatezza e di oralità che animano l'intera normativa sulla discussione dell'articolato inducono a far ritenere che il Presidente della Camera, nel suo prudente apprezzamento, possa consentire un *quantum* di ampliamento, per gli interventi sui singoli articoli e sul complesso degli emendamenti ad essi presentati, in ipotesi maggiore o minore rispetto a quello già consentito per gli interventi nella discussione sulle linee generali.

Inoltre, se si può ritenere che, nell'ambito dei casi di ampliamento *ope legis*, l'aumento del termine per gli interventi sull'articolato dei progetti di legge costituzionale possa essere esteso a tutti gli articoli, i criteri di economia del dibattito già invocati possono suggerire, quanto ai progetti di legge in materia elettorale e di delegazione legislativa, che non venga ampliato — o che lo sia solo simbolicamente: al limite di un minuto! — il termine per gli interventi su singoli articoli che in ipotesi non attengano specificatamente a quelle materie.

I precedenti verificatisi, comunque, non consentirebbero certo di inferire questa articolazione della valutazione presidenziale poiché, nei soli due casi nei quali fino ad oggi si è verificato l'ampliamento dei termini per gli interventi nella discussione sulle linee generali — ampliamento obbligatorio, riguardando due disegni di legge di delegazione legislativa <sup>(11)</sup> —, non vi è poi stata menzione circa l'ampliamento dei termini per gli interventi nella discussione sull'articolato.

Sembra invece più pacifico ritenere che la facoltà del Presidente della Camera di ampliare il termine ordinario per la discussione di uno o più articoli, « se la loro importanza lo richieda », non solo non sia collegata in alcun modo all'avvenuto o meno ampliamento del termine per gli interventi nella discussione sulle linee generali, ma non sia influenzabile, se non in termini generalmente politici, dalla segnalazione dei singoli deputati o dei gruppi <sup>(12)</sup>. In altre parole, mentre è verosimile che il Presidente della Camera acceda a richieste di ampliamento manifestate in Conferenza dei capigruppo con un'ampia adesione dei gruppi, sarà probabilmente più cauto nell'accogliere richieste di ampliamento dei termini per gli interventi che potrebbero essere contraddette da richieste di chiusura della discussione.

### *3 - Interventi sul complesso dei subemendamenti presentati, ai sensi del quinto comma dell'articolo 86, non oltre l'esaurimento della discussione*

Il secondo comma dell'articolo 86 delinea un quadro della discussione dell'articolo e degli emendamenti entro il quale è agevole individuare la conclusione che si può definire fisiologica della discussione: presuppone cioè che al momento del passaggio all'esame dell'articolo sia già configurato, almeno a grandi linee, il quadro complessivo delle proposte alternative avanzate a norma dei primi due commi dell'articolo 86 del Regolamento, rispetto al testo-base: ciò che rende del tutto agevole individuare la conclusione naturale della discussione nel passaggio ai pareri della commissione e del Governo.

È però altrettanto evidente che la staticità di questo quadro non copre i momenti dinamici della discussione dell'articolato, che sono rappresentati dalla presentazione di ulteriori emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi o dalla chiusura della discussione sull'articolo.

Per la prima eventualità, il testo del terzo comma dell'articolo 85 originariamente presentato all'Assemblea dalla Giunta per il regolamento prevedeva l'intervento di ciascun deputato, « per non più di dieci minuti, sul complesso degli emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi » presentati ai sensi del quinto e sesto comma dell'articolo 86 (si tratta, rispettivamente, dei subemendamenti presentati da un presidente di gruppo o da dieci deputati nel corso della stessa seduta, e degli emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi che la commissione e il Governo possono presentare fino a che non sia iniziata la votazione dell'articolo cui si riferiscono).

Nel testo approvato dalla Camera sono state invece scisse le due subipotesi, non solo regolandole in due commi distinti, il terzo e il quinto, ma anche frapponendo fisicamente tra l'uno e l'altro il comma recante la chiusura della discussione sull'articolo.

La matrice antiostruzionistica della soluzione prescelta è evidente, rivelando la preoccupazione di garantire al massimo l'Assemblea che il fatto nuovo della presentazione di ulteriori proposte emendative non determini l'apertura di nuove fasi dibattimentali eccessivamente prolungate. Infatti, in caso di presentazione di subemendamenti nel corso della seduta da parte di un presidente di gruppo o di dieci deputati, i proponenti dei subemendamenti potranno prendere la parola su di essi soltanto nel corso della discussione prevista dal secondo com-



ma dell'articolo 85, e quindi sempre che non abbiano già preso la parola a tale titolo.

È invece individuata un'appendice della discussione prevista dal secondo comma, essendo consentito l'intervento dei presentatori di emendamenti ai quali quei subemendamenti siano riferiti, i quali potranno parlare per non più di dieci minuti; e potranno farlo anche se abbiano già preso la parola ai sensi del secondo comma dell'articolo 85. La norma appare piuttosto singolare nell'economia dell'articolo vigente, ma era già contenuta nel testo del 1971 e anche oggi si giustifica per il fatto che dopo che si è esaurita la discussione prevista dal secondo comma si possono inquadrare globalmente i subemendamenti presentati ai sensi del quinto comma dell'articolo 86.

Si pone a questo punto la domanda se l'esaurimento della discussione prevista dal secondo comma dell'articolo 85 fissi un limite temporale entro il quale presentare subemendamenti ai sensi del quinto comma dell'articolo 86: limite che sarebbe innovativo della precedente prassi interpretativa, maturata anche in raffronto con la previsione del successivo comma dell'articolo 86, secondo il quale la presentazione di subemendamenti era consentita fino al momento in cui si passava ai pareri della commissione e del Governo, che evidentemente possono essere espressi compiutamente soltanto avendo il quadro complessivo delle proposte emendative presentate.

Se dunque si propendesse per la anticipazione dello sbarramento alla presentazione di subemendamenti all'esaurimento della discussione prevista dal secondo comma dell'articolo 85, essi non sarebbero più ammessi nel corso degli interventi ai sensi del terzo comma dell'articolo.

Se però questa interpretazione dovesse apparire eccessivamente rigida — e per gli effetti che comporta si può rivelare tale —, allora si potrebbe ritenere che la conclusione degli interventi ai sensi del secondo comma dell'articolo 85 delimiti il quadro dei subemendamenti sui quali si potrà prendere la parola ai sensi del successivo terzo comma. Mentre per i subemendamenti presentati successivamente il limite « non oltre l'esaurimento della discussione » riguarderebbe soltanto gli interventi su di essi, ma lascerebbe immutata la facoltà di presentarne — secondo prassi — fino alla fase dei pareri.

#### 4 - *Chiusura della discussione*

Il comma recante la chiusura della discussione sull'articolo non compariva nel testo originariamente presentato dalla Giunta all'Assemblea,



e si presenta come una tipica norma di compromesso, nella quale l'antico principio dell'illustrazione autonoma degli emendamenti è inquadrato nel nuovo principio dell'unitarietà della discussione. È fatto salvo il principio dell'illustrazione di tutti gli emendamenti prevedendosi che, una volta deliberata la chiusura della discussione sull'articolo, sia salvo il diritto di intervenire, per una sola volta e per non più di dieci minuti, da parte dei proponenti degli emendamenti non ancora illustrati e che non siano già intervenuti nella discussione<sup>(13)</sup>.

La norma è stata applicata più volte, in tutti i casi evidentemente intesa come introduttiva di un regime speciale rispetto a quello generale previsto dall'articolo 44 del Regolamento, che pure è esplicitamente richiamato. Deliberata, infatti, la chiusura, si è passati agli interventi di chi non fosse intervenuto nella discussione per illustrare gli emendamenti non ancora svolti, senza che nessuno eccepisse che il regime generale della chiusura della discussione ex articolo 44 postula l'intervento di un oratore per gruppo che faccia richiesta.

D'altro canto, la delibera della chiusura della discussione si presenta come necessariamente preclusiva dell'appendice di discussione prevista dal terzo comma; e una conferma testuale dell'assunto può rinvenirsi nello stesso terzo comma, che fa riferimento al non avvenuto « esaurimento » della discussione per la presentazione dei subemendamenti che giustificano gli interventi dei presentatori di emendamenti: gli interventi, cioè, non sembrano consentiti in caso di chiusura deliberata della discussione sull'articolo. Del resto, non sembra privo di significato il fatto che, deliberata la chiusura della discussione dell'articolo, non vi siano mai state richieste, da parte dei presentatori di emendamenti, di intervenire sul complesso dei subemendamenti presentati ai loro emendamenti.

È comunque evidente la componente antiostruzionistica che accompagna l'altra componente, che si è definita compromissoria della norma: l'esigenza di mantenere alla questione gli oratori ha infatti indotto la Presidenza a chiedere loro, una volta deliberata la chiusura della discussione sull'articolo, di specificare quali emendamenti in particolare intendessero svolgere<sup>(14)</sup> e a consentire soltanto gli interventi dei presentatori di emendamenti sottoscritti singolarmente, una volta che gli emendamenti sottoscritti da più proponenti fossero stati comunque svolti da chiunque dei firmatari avesse già preso la parola<sup>(15)</sup>.

Del resto, se è innegabile che la norma abbia una sua durezza, va anche ricordato il *fair play* con cui è avvenuto che la proposta di chiu-



sura della discussione sia stata ritirata (dalla maggioranza) in considerazione della richiesta avanzata da diversi gruppi (di minoranza) per interventi sull'articolo in regime ordinario<sup>(16)</sup>. Del resto, nella guerriglia tra ostruzionismo ed antiostruzionismo la chiusura della discussione può essere sfruttata anche dagli ostruzionisti, che chiedendo lo scrutinio segreto per la relativa votazione possono trarre vantaggio da eventuali mancanze del numero legale<sup>(17)</sup>.

##### *5 - Interventi sugli emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi presentati dalla commissione o dal Governo*

Il quinto comma dell'articolo 85 prevede l'ipotesi della presentazione di emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi da parte della commissione o del Governo: ciò che, come si è detto nel terzo paragrafo, può avvenire, ai sensi del sesto comma dell'articolo 86, fino a che non sia iniziata la votazione del relativo articolo. Si è anche detto che, nel terzo comma del testo originariamente presentato dalla Giunta per il regolamento all'Assemblea, l'ipotesi era accomunata alla presentazione di subemendamenti di iniziativa parlamentare, ai fini di una discussione supplementare sulle nuove proposte presentate. Se i due ordini di ipotesi sono stati così nettamente separati, anche nella redazione materiale dell'articolo 85, ciò sta per un verso a testimoniare ancora una volta la preoccupazione di non offrire spazio ad azioni ostruzionistiche, consentendo che si riapra una vera e propria discussione soltanto su ciascuno degli emendamenti, subemendamenti o articoli aggiuntivi presentati a norma del sesto comma dell'articolo 86: discussione oltretutto abbreviata, poiché consente interventi di un deputato per gruppo (non si fa cenno ai dissenzienti) e per non più di dieci minuti ciascuno.

Né la previsione che gli interventi vi possano essere su « ciascuno » degli emendamenti sembra eccessivamente dilatoria di questo supplemento di discussione, perché nei fatti la commissione o il Governo non hanno ragione di indulgere più dello stretto necessario nella presentazione di emendamenti. In ogni caso, i primi mesi di applicazione della norma testimoniano la parsimonia con cui essa è stata applicata<sup>(18)</sup>.

Per altro verso, la collocazione della norma dopo quella sulla chiusura della discussione sta a confermare la deduzione, di ordine sistematico (oltre che logico: si delimiterebbe ulteriormente una discus-

sione già limitata per espressa previsione regolamentare!), che la chiusura della discussione sull'articolo non influisce sugli interventi in ordine agli emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi presentati dalla commissione e dal Governo ai sensi del sesto comma dell'articolo 86.

Ma questa osservazione introduce almeno due quesiti di ordine più generale e forse determinanti per l'esito dell'intera discussione sugli articoli e sugli emendamenti. Si può ritenere questa facoltà della commissione e del Governo come ultimativa e preclusiva di qualunque proposta alternativa da parte dei deputati? E ammettere la presentazione di ulteriori subemendamenti da parte dei deputati al testo presentato *in limine* dalla commissione o dal Governo non rischierebbe di rinviare ulteriormente la decisione dell'Assemblea, con ciò vanificando l'obiettivo che la modifica dell'articolo 85 ha voluto perseguire?

Ora, il fatto che il quinto comma dell'articolo 85 faccia riferimento solo agli emendamenti, subemendamenti o articoli aggiuntivi presentati dalla commissione o dal Governo ai sensi del sesto comma dell'articolo 86, per individuare un supplemento di discussione su ciascuno di essi, sembra lasciare impregiudicato il problema dell'ammissibilità di subemendamenti che un presidente di gruppo o dieci deputati potrebbero presentare a quelle proposte emendative della commissione o del Governo.

Vi è stato, per l'esattezza, un precedente in cui è stata dichiarata l'inammissibilità di subemendamenti ad un emendamento della commissione presentato *in limine* di votazione e interamente sostitutivo di un articolo; ma ciò non solo è comunque avvenuto prima della novella regolamentare del 1981, ma, soprattutto, in presenza della posizione da parte del Governo della questione di fiducia sull'approvazione dell'emendamento interamente sostitutivo presentato dalla commissione <sup>(19)</sup>.

Ma tale conseguenza è sempre parsa eccessiva, poiché per prassi inveterata nel caso della presentazione di emendamenti, subemendamenti o articoli aggiuntivi da parte della commissione o del Governo in fase di votazione non solo è sempre stata consentita la presentazione di subemendamenti, ma, nel caso della presentazione da parte della commissione o del Governo di un testo interamente sostitutivo dell'articolo, sono stati posti in votazione anche gli emendamenti riferiti al testo originario dell'articolo, venendo considerati, in quanto compati-



bili, come subemendamenti al nuovo testo proposto dalla commissione o dal Governo <sup>(20)</sup>.

Non sembra quindi che la prassi interpretativa della facoltà di presentare subemendamenti ai sensi del quinto comma dell'articolo 86 debba essere travolta dalla nuova normativa recata dall'articolo 85 se non per la parte relativa all'eventualità che sui subemendamenti si svolga una discussione al di fuori dei casi tassativamente previsti dai commi terzo e quinto di quell'articolo.

In altre parole, se le argomentazioni finora svolte sono fondate, sembra di poter concludere che le varie previsioni dell'articolo 85 tendono a delineare tassativamente le possibili ipotesi di discussione, ma non ipotecano in alcun modo l'arco delle decisioni alternative di fronte alle quali l'Assemblea si troverà a decidere. Norme limitative delle votazioni vi sono, e sono previste dall'ultimo comma dell'articolo 85; ma, anticipando solo per questo aspetto l'esame di quella norma, esse non solo riguardano esclusivamente gli emendamenti, i subemendamenti e gli articoli aggiuntivi a scalare, ma riguardano, più in particolare, la « pluralità di emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi » data, e non consentono alcuna loro scrematura preliminare.

Libera, in conclusione, la presentazione di subemendamenti anche alle proposte presentate *in limite* dalla commissione o dal Governo, senza che su tali subemendamenti si abbia discussione, la loro sorte è comunque rimessa al voto della Camera, o *singulatim* o secondo le particolari votazioni previste dall'ottavo comma dell'articolo 85.

## 6 - *Discussione di un disegno di legge di conversione in presenza di emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi riferiti agli articoli del decreto-legge*

Il sesto comma dell'articolo 85 ha mantenuto la sostanza del modello ormai consolidato di conversione in legge dei decreti-legge; oltretutto, a parte le difficoltà insite nell'individuazione di uno schema alternativo di conversione, sarebbe stato difficilmente eludibile il problema delle opportune intese con il Senato per evitare che le deliberazioni sul merito della conversione dei decreti-legge avvenisse in maniera difforme nei due rami del Parlamento.

La normativa approvata si presenta dunque innovativa della procedura di esame dell'articolo (unico o primo, nel caso di un articolo plurimo) del disegno di legge di conversione, quando vi siano emenda-

menti riferiti agli articoli del decreto-legge. In questo caso, la discussione sul complesso degli emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi presentati è cadenzata secondo la sequenza dei singoli articoli del decreto-legge cui gli emendamenti sono riferiti, e si svolge entro limiti di tempo ridotti della metà rispetto alle ipotesi regolate dai commi già illustrati, salvo che il Presidente della Camera non valuti di volta in volta di aumentare il termine, a norma del secondo comma dell'articolo 85.

È comunque prevedibile che il Presidente della Camera valuti con ancor maggiore ponderatezza, se possibile, l'eventualità di ampliare i limiti di tempo per gli interventi sul complesso degli emendamenti riferiti ai singoli articoli del decreto-legge: svolgendosi generalmente tali dibattiti entro margini di tempo limitati, una eventuale richiesta di chiusura della discussione potrebbe suonare come contraddittoria rispetto alla decisione presidenziale, anche se va sottolineato che decisioni presidenziali di ampliamento e richieste e approvazione di chiusura della discussione si muovono su due piani diversi.

Tornando allo schema delineato di discussione, è evidente la volontà di ovviare alla scarsa chiarezza che ha sempre contraddistinto la precedente procedura, per cui gli emendamenti riferiti ai vari articoli del decreto-legge erano prima discussi in blocco e votati senza soluzione di continuità. Non si è però avverata del tutto l'aspettativa del relatore Segni, che nella sua relazione scritta al testo originariamente proposto dalla Giunta all'Assemblea preconizzava che, « svolgendosi la discussione dell'articolo di conversione per parti, poiché di regola le votazioni seguono immediatamente dopo le discussioni relative, la fase della votazione degli emendamenti si articolerà in rapporto alla articolazione della discussione anziché svilupparsi senza soluzione di continuità al termine dell'unica discussione, oggi prevista, sull'articolo di conversione »<sup>(21)</sup>. Infatti, dopo che nella prima applicazione della nuova normativa gli interventi sugli emendamenti, i pareri e le votazioni si erano svolti consecutivamente, secondo la sequenza dei singoli articoli del decreto-legge cui quegli emendamenti erano riferiti<sup>(22)</sup>, successivamente pare invalere la prassi per cui la discussione sul complesso degli emendamenti avviene secondo la sequenza dell'articolo del decreto-legge cui gli emendamenti sono riferiti, mentre i pareri della commissione e del Governo e le votazioni avvengono senza soluzione di continuità, una volta esaurita la precedente discussione.



Sembra infine da ritenere che la chiusura della discussione non possa essere deliberata una volta per tutte in relazione all'articolo del disegno di legge che converte il decreto e al quale siano presentati gli emendamenti in realtà riferiti a ciascun articolo del decreto-legge, ma debba essere decisa di volta in volta, in ordine al complesso degli emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi riferiti a ciascun articolo del decreto-legge.

#### *7 - Dichiarazioni di voto sui singoli emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi*

Il settimo comma dell'articolo 85 innova profondamente il regime delle dichiarazioni di voto sui singoli emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi, rispetto al regime generale *ex* articolo 50, secondo il quale, ogni volta che si stia per procedere a una votazione, è consentito prendere la parola per dichiarazione di voto a chi ne faccia richiesta e per non più di dieci minuti. Nell'imminenza delle votazioni sull'articolato, infatti, le dichiarazioni sono consentite per non più di cinque minuti ad un deputato per gruppo, nonché a chi voglia motivare il proprio voto dissenziente rispetto a quello dichiarato dal gruppo di appartenenza. Nella sua stringatezza, la norma si illustra da sé e non ha dato luogo a rilevanti contrasti in questi primi tempi della sua applicazione. Si può segnalare, in proposito, l'antica questione della facoltà di esternazione consentita alle varie componenti riunite nel gruppo misto<sup>(23)</sup>. Inoltre, il ricorso alla dichiarazione di voto a titolo personale è stata piuttosto frequente, sia per esprimere posizioni effettivamente divergenti rispetto al gruppo<sup>(24)</sup>, sia suscitando la sensazione che si sia trattato di mezzi di guerriglia nello scorcio del dibattito sull'articolato<sup>(25)</sup>, giungendosi a volte anche ad episodi di più o meno volontario umorismo<sup>(26)</sup>. Un'ultima valutazione circa il settimo comma riguarda infine la sua tendenza ad essere applicato per le dichiarazioni di voto su ordini del giorno<sup>(27)</sup>.

#### *8 - Votazione di emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi a scalare predeterminati dal Presidente. Facoltà presidenziale di modificare l'ordine delle votazioni*

Come i primi sette commi dell'articolo tendono a razionalizzare tutti i possibili aspetti del procedimento di discussione degli articoli e degli emendamenti, così l'ottavo comma attiene alla fase della de-

cisione e costituisce la norma di chiusura dell'intero articolo, regolando, rispetto alla normativa generale sulle votazioni degli articoli e degli emendamenti recata dall'articolo 87 del Regolamento, la votazione di un testo al quale « siano stati presentati una pluralità di emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi tra loro differenti esclusivamente per variazione a scalare di cifre o dati o espressioni altrimenti graduate ».

In questa eventualità al Presidente dell'Assemblea sono attribuiti un potere-dovere e una facoltà, ben distinti e del tutto alternativi tra loro, in ordine alla votazione di emendamenti ostruzionistici. In particolare, secondo l'ipotesi regolata dal primo comma, il Presidente « pone in votazione » (ed è tenuto a farlo: è stata infatti approvata questa dizione rispetto a quella del testo originario della Giunta che, recitando « può porre in votazione », prevedeva una facoltà presidenziale) non tutti gli emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi a scalare presentati, ma, previa individuazione, « quello che più si allontana dal testo originario e un determinato numero di emendamenti intermedi sino all'emendamento più vicino al testo originario »: individuazione (« determinazione » come recita la norma) non agevole, per le sue evidenti implicazioni politiche, in ordine alla quale « il Presidente terrà conto dell'entità delle differenze tra gli emendamenti proposti e della rilevanza delle variazioni a scalare in relazione alla materia degli emendamenti ». E solo se lo ritenga opportuno il Presidente consulta per questa determinazione l'Assemblea che, con una procedura innovativa rispetto al regime generale dei richiami per l'ordine delle votazioni previsto dall'articolo 41 ed intonata all'ultimo comma dell'articolo 89 del Regolamento, riguardante il giudizio presidenziale di inammissibilità di emendamenti e articoli aggiuntivi, decide « senza discussione » per alzata di mano. In altre parole, il Presidente determina e sottopone ad una sorta di prova di resistenza gli emendamenti più idonei a rivelare l'orientamento dell'Assemblea, evitando dilungamenti ostruzionistici.

È di tutta evidenza l'importanza che in questa fase il Presidente chiarisca all'Assemblea il significato del voto con la maggior chiarezza possibile, essendo diverse le conseguenze dell'esito, positivo o negativo, delle votazioni.

Se infatti le votazioni portano alla reiezione degli emendamenti prescelti, si sarà evidentemente trattato di votazioni effettive, che



determineranno l'assorbimento dei restanti emendamenti non posti in votazione <sup>(28)</sup>. Le votazioni in cui si sarà invece verificata l'approvazione di emendamenti prescelti costituiranno invece altrettante votazioni in linea di principio, che avranno rivelato lo spettro delle proposte alternative accette all'Assemblea; sarà dunque necessario procedere alla votazione effettiva degli emendamenti a scalare ricompresi nelle avvenute votazioni in linea di principio con esito favorevole.

Sembra pertanto opportuno porre la dovuta attenzione sul fatto che è in ogni caso l'esito della votazione a rivelare se — conformemente alla posizione della questione da parte del Presidente — si sia trattato di una votazione effettiva (in caso di reiezione del testo prescelto) o di una votazione in linea di principio (in caso di approvazione del testo prescelto).

Ora, se le osservazioni fin qui fatte rispondono alla sostanza della questione, pare possibile proporre, per il caso di specie, che il Presidente indichi una peculiare votazione in linea di principio. Assumendo infatti ad esempio che il testo-base rechi lo stanziamento di un milione di lire e che gli emendamenti, subemendamenti o articoli aggiuntivi siano sviluppati a scalare riducendo lo stanziamento a 990, 980 mila fino a 10 mila lire, è evidente che in queste votazioni preliminari, che devono soltanto saggiare la resistenza delle proposte recate, il punto determinante non appare tanto porre in votazione puntualmente l'emendamento recante la riduzione dello stanziamento a 10 mila, poi quello di 500 mila e infine quello di 990 mila lire: quello che interessa soprattutto in questa fase è, per restare all'esempio fatto, di accertare se la Camera voglia ridurre lo stanziamento secondo parametrizzazioni simmetriche delle ipotesi alla base degli emendamenti che, per restare all'esempio fatto, potrebbero essere, la più lontana, da 10 a 300 mila lire; la intermedia, da 310 a 600 mila; la più vicina al testo originario, da 610 a 900 mila lire (o secondo le diverse parametrizzazioni determinate dal Presidente, eventualmente con l'ausilio dell'Assemblea).

Respinti tutti i principi, saranno assorbiti tutti gli emendamenti; approvato uno dei principi, saranno preclusi gli altri (con l'assorbimento degli emendamenti sussunti sotto il principio precluso) e la Camera dovrà passare successivamente alla votazione della fascia di emendamenti a scalare sussunti sotto il principio approvato per individuare la specifica proposta idonea a riscuotere l'approvazione dell'Assemblea.

Del tutto diversa e distinta è poi la facoltà rimessa al Presidente « di modificare l'ordine delle votazioni quando lo reputi opportuno ai fini dell'economia o della chiarezza delle votazioni stesse ». L'inciso non compariva nel testo originariamente presentato dalla Giunta all'Assemblea e, illustrandone la portata, il relatore Segni nella seduta del 13 novembre 1981 avvertiva chiaramente che il principio, analogo a quello recato dall'articolo 102 del Regolamento del Senato, introduceva una ipotesi affatto diversa da quella attinente agli emendamenti a scalare; e come tale si è confermata la norma al momento della sua prima applicazione, avvenuta con la motivazione della chiarezza, e non ancora con quella dell'economia delle votazioni, anche se gli interventi pronunciati in quella prima occasione tradiscono una concezione di questa facoltà presidenziale come puramente integrativa rispetto al regime delle votazioni di emendamenti a scalare <sup>(29)</sup>.

L'unico precedente finora verificatosi non consente grandi illazioni sulla futura applicazione di questa norma, ma certo nemmeno attesta corritività nell'applicarla <sup>(30)</sup>. Inoltre, la posizione della questione da parte del Presidente Scalfaro in occasione della prima applicazione della norma ha dimostrato che si tratta anche in questo caso di una votazione in linea di principio: posto infatti che si sarebbe passati alla votazione dell'emendamento-base per saggiare la volontà dell'Assemblea, il Presidente ha precisato che si sarebbe eventualmente passati alla votazione dei subemendamenti qualora l'Assemblea non avesse respinto l'emendamento-base.

Pertanto, la reiezione dell'emendamento-base (come in effetti è avvenuto nella seduta citata) ha comportato la preclusione dei subemendamenti. È da ritenere invece che l'approvazione dell'emendamento-base non solo comporterebbe la votazione dei subemendamenti, ma l'approvazione di questi ultimi comporterebbe la necessità di votare nuovamente l'emendamento-base, essendo il testo stato modificato dall'approvazione del subemendamento.

I casi di applicazione della speciale normativa sulle votazioni hanno fino ad oggi riguardato soltanto la presentazione di subemendamenti ostruzionistici ad emendamenti. Pertanto un ultimo quesito attiene all'eventualità che, non essendo stati presentati subemendamenti, si sia in presenza di emendamenti a scalare ad un articolo, cioè al testo-base per definizione.



Ora, appare innanzitutto non solo ammissibile, ma necessario, a norma di regolamento, che il Presidente proceda alla votazione in linea di principio degli emendamenti (o degli articoli aggiuntivi) che avrà individuato come i più idonei a saggiare l'orientamento dell'Assemblea, salvo poi procedere alle votazioni effettive per individuare puntualmente, nell'ambito delle ipotesi ricomprese nelle votazioni di principio approvate dall'Assemblea, gli specifici emendamenti idonei a riscuotere la approvazione dell'Assemblea.

Sembra invece più difficile rispondere positivamente al quesito se, nella stessa eventualità, il Presidente possa decidere di modificare l'ordine delle votazioni. Assumendo infatti l'eventualità che si modifichi l'ordine delle votazioni nel caso della presentazione di emendamenti all'articolo, la scelta presidenziale non potrebbe evidentemente addurre motivi di economia delle votazioni, perché in questo caso la modificazione dell'ordine delle votazioni porterebbe alla votazione prioritaria del testo-base, con ciò verosimilmente determinandosi la preclusione in blocco di tutti gli emendamenti presentati.

Ed è proprio questa conseguenza eccessiva di privare del tutto le minoranze di un voto dell'Assemblea almeno sui principi alla base degli emendamenti proposti che sconsiglia l'inversione dell'ordine delle votazioni per dar loro chiarezza, essendo in ipotesi presentati emendamenti a scalare difficilmente sussumibili, stante il loro tenore formale, sotto principi omogenei. A maggior ragione, oltretutto, la chiarezza delle votazioni in quest'ultima ipotesi sarebbe verosimilmente meglio soddisfatta dalle votazioni di principio previste nella prima parte del comma in esame.

## *Note*

(1) La norma del 1848 recitava: « La discussione generale si aprirà sopra ogni articolo secondo l'ordine e sugli emendamenti che vi si riferiscono e che si propongono ».

Con la riforma Bonghi del 1888 venne approvato, nella seduta del 18 aprile di quell'anno, il seguente testo, che rimase in vigore praticamente senza soluzione di continuità fino al 1971: « Quando la Camera vi annuisca, si passa alla discussione degli articoli. Questa consiste nella discussione su ogni articolo del

progetto di legge. La votazione si fa sopra ogni articolo e sugli emendamenti che si propongono. Non si potranno riproporre sotto forma di emendamenti o di articoli aggiuntivi gli ordini del giorno, respinti nella discussione generale, nel qual caso può essere sempre opposta la pregiudiziale». Cfr. V. LONGI-M. STRAMACCI, *Il regolamento della Camera dei deputati*, Roma, 1968, pag. 159.

La norma approvata nel 1971 era del seguente tenore:

« 1. Quando l'Assemblea vi annuisce, si passa alla discussione degli articoli. Questa consiste nell'esame di ciascun articolo e degli emendamenti ad esso proposti.

2. Ciascun articolo è innanzitutto discusso nel suo complesso. Sono applicabili le norme dell'articolo 44.

3. Conclusa la discussione di un articolo nel suo complesso, si passa alla discussione degli emendamenti ad esso relativi. Hanno diritto di intervenire per primi i presentatori di emendamenti nell'ordine stabilito nel terzo comma dell'articolo 87. Rispetto ad uno o più emendamenti non è ammessa la questione pregiudiziale o sospensiva. Non può essere deliberata la chiusura a norma dell'articolo 44 se non dopo che siano stati illustrati tutti gli emendamenti. Ciascun deputato può prendere la parola una sola volta sugli emendamenti salvo che nel corso della discussione siano presentati emendamenti ai suoi emendamenti ».

(2) Ancora vigente la norma del 1848, Mario MANCINI e Ugo GALEOTTI, in *Norme ad usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, pag. 269, avvertono che « Lo svolgimento peraltro non potrebbe ammettersi quando l'emendamento non fosse che il corollario di concetti già esposti nella discussione generale ». Quanto però anche i termini condizionali del divieto (« non potrebbe ammettersi... ») fossero rispettati, vigente ormai la norma del 1888, è testimoniato da Ugo Galeotti, secondo il quale « Alla discussione degli articoli e degli emendamenti non si ha altro limite all'infuori di quello stabilito dall'art. 82 (recante la facoltà presidenziale di interdire la parola all'oratore inutilmente richiamato due volte alla questione)... Fatto sta che nel giugno 1899 sopra il primo articolo di un disegno di legge (si tratta dei provvedimenti Pelloux limitativi delle libertà di stampa e di associazione) si ebbero venti discorsi per la durata di otto giorni ». Cfr. *Il regolamento della Camera dei deputati*, Roma, 1902, pag. 274.

(3) La norma così recitava: « Qualora i presentatori di emendamenti prendano la parola nella discussione generale, s'intende sempre che essi svolgono in tale sede i loro emendamenti. Nessuno può parlare più di dieci minuti per lo svolgimento di emendamenti o per dichiarazioni di voto ». Cfr. *Assemblea costituente, Documenti*, doc. II, n. 7, presentato il 5 maggio 1947.

(4) Cfr. *Atti Camera, I legislatura, Documenti*, doc. I, n. 3, presentato dalla Giunta per il regolamento il 2 febbraio 1949 e discusso il 10, 11 febbraio e 27 aprile 1949. In quest'ultima data la Giunta chiese e ottenne dall'Assemblea l'autorizzazione a procedere al coordinamento del Regolamento con le modifiche approvate. Il testo coordinato (Doc. I, n. 5) fu presentato il 24 ottobre 1949 e discusso nelle sedute del 14 e 15 novembre 1949. In quelle sedute fu modificato l'articolo 83 del Regolamento a seguito dell'approvazione di un emendamento Targetti tendente a consentire la presentazione di articoli aggiuntivi e emenda-



menti, purché sottoscritti da dieci deputati, il giorno stesso della discussione, una ora prima della seduta.

(5) Si veda, per tutti, il precedente del 10 aprile 1954, quando, discutendosi il bilancio del Ministero del tesoro per l'esercizio 1954-1955, il Presidente dell'Assemblea Leone pone in votazione gli emendamenti Gomez D'Ayala e Viviani Luciana senza concedere la parola ai presentatori per svolgerli, nella presunzione che gli interventi dei presentatori nella discussione generale siano valse all'illustrazione degli emendamenti.

(6) Si veda il testo alla nota (1).

(7) Cfr. S. TRAVERSA, « Questione di fiducia e ostruzionismo parlamentare », in *Giurisprudenza costituzionale*, 1980, pag. 596.

(8) F. COSENTINO, « Decreti e ostruzionismo », in *Il tempo*, 26 gennaio 1980, menzionato da S. TRAVERSA, « Questione di fiducia », cit., pag. 599.

(9) Discutendosi il 4 gennaio 1982 il disegno di legge n. 2988, di conversione del decreto-legge n. 660 del 1981, sul trasferimento di funzioni dell'ENPI e dell'ANCC, il Presidente Maria Eletta Martini non ha consentito al deputato Fabbri di illustrare il suo articolo aggiuntivo 1.01 dopo che erano stati votati gli emendamenti riferiti all'articolo 1 del decreto-legge; l'oratore è stato invitato a parlare per dichiarazione di voto, come è avvenuto.

(10) Cfr. la precisazione fatta dall'onorevole Vernola, relatore sulla proposta di modifica dell'articolo 39 del Regolamento, illustrando alla Camera, nella seduta del 6 novembre 1981, il nuovo testo del sesto comma di quell'articolo.

(11) Si è trattato del disegno di legge n. 1903, di delega al Governo per emanare norme attuative di direttive CEE, per il quale la durata degli interventi sulle linee generali è stata aumentata fino a un'ora e mezzo (seduta del 30 novembre 1981), e del disegno di legge n. 298, di delega al Presidente della Repubblica per la concessione dell'amnistia e dell'indulto (seduta dell'11 dicembre 1981). Può essere interessante notare che non vi è stato ampliamento del termine per gli interventi nella discussione sulle modificazioni apportate dal Senato al testo del disegno di legge di delega all'amnistia e all'indulto (seduta del 18 dicembre 1981).

(12) Discutendosi il 23 febbraio 1982 il disegno di legge n. 3127, recante misure per la difesa dell'ordinamento costituzionale, il Presidente Fortuna, rispondendo alle sollecitazioni dei deputati Boato e Pazzaglia, comunica che il Presidente della Camera non ha ritenuto di avvalersi della facoltà di ampliare i termini per gli interventi nella discussione sulle linee generali.

(13) La redazione della norma è dovuta anche al parziale accoglimento di una proposta Pazzaglia, presentata all'Assemblea dal relatore Segni, nella seduta dell'11 novembre 1981, come suscettibile di autonoma valutazione. La proposta Pazzaglia tendeva infatti « a ripristinare la discussione sulle linee generali dell'articolo come poi non avvenne e a garantire che una eventuale chiusura della

discussione sugli emendamenti non impedisca di intervenire ai presentatori di emendamenti che non abbiano potuto illustrarli».

(14) Cfr. l'intervento del Presidente Iotti nella seduta del 5 aprile 1982, dopo la chiusura della discussione sull'articolo 4 del disegno di legge n. 3043 (legge finanziaria 1982).

(15) Cfr. l'intervento del Presidente Iotti nella seduta fiume del 26 aprile 1982 (giornata del 27 aprile) dopo la chiusura della discussione sull'articolo 8 del disegno di legge n. 3357 (bilancio di previsione per il 1982). Nello stesso senso è la risposta data dal Presidente Fortuna al richiamo al regolamento fatto dal deputato Teodori, nella giornata del 28 aprile, dopo la chiusura della discussione sull'articolo 14 del disegno di legge n. 3357.

(16) Cfr. la seduta-fiume del 6 aprile 1982 (giornata del 7 aprile), quando il deputato Vernola ha chiesto la chiusura della discussione sull'articolo 12 del disegno di legge n. 3043 (legge finanziaria 1982), poi ritirando la richiesta con la precisazione che non si intendeva strozzare un utile dibattito, ma contrapporre a manovre ostruzionistiche l'uso corretto degli strumenti regolamentari.

(17) Discutendosi congiuntamente nella seduta di venerdì 23 aprile 1982 il disegno di legge n. 3357 (bilancio di previsione per il 1982) e i rendiconti generali per il 1978 (1047-B) per il 1979 (1833), il deputato Emma Bonino ha chiesto la chiusura della discussione sulle linee generali che, per la mancanza del numero legale in quella seduta e nella seduta di sabato 24 aprile, è stata approvata nella seduta di lunedì 26 aprile 1982. È vero che nel caso specifico si trattava della discussione sulle linee generali, ma non è affatto peregrina l'aspettativa di una mancanza del numero legale, fosse pure *ad horas*, durante la discussione dell'articolato.

(18) Nella seduta notturna del 9 dicembre 1981, discutendosi il disegno di legge n. 2791 (scioglimento della loggia P2), vi sono stati interventi di deputati a nome dei gruppi sul nuovo testo dell'emendamento della Commissione 3.9. Cfr. anche, nella seduta del 4 marzo 1982, durante la discussione del disegno di legge n. 3127 (misure per la difesa dell'ordinamento costituzionale), la presentazione di subemendamenti e di un articolo aggiuntivo all'articolo 13 da parte della Commissione, e i successivi interventi.

Le sedute in cui non vi sono state invece richieste di parola ai sensi del quinto comma dell'articolo 85 sono le seguenti: il 17 febbraio 1982, durante la discussione del disegno di legge n. 3075, di conversione di un decreto-legge in materia di finanza locale, il Governo ha presentato nel corso delle votazioni l'emendamento 23.5, sostitutivo dell'emendamento 23.3 dello stesso Governo, riferito all'articolo 23 del decreto-legge. Il 4 marzo 1982, discutendosi il disegno di legge n. 3127 (scioglimento della loggia P2), la Commissione ha presentato nel corso delle votazioni il subemendamento 0.5.5.1 dall'emendamento 5.5 della stessa Commissione. Il 15 aprile 1982, discutendosi il disegno di legge n. 3220, di conversione del decreto-legge sulla gestione-stralcio dell'attività del commissario per le zone terremotate, nel corso delle votazioni la Commissione ha presentato l'articolo aggiuntivo 25-*quinquies* 04.



(<sup>19</sup>) Nella seduta del 12 ottobre 1981, discutendosi i progetti di legge recanti integrazioni alla legge sul finanziamento pubblico dei partiti (nn. 2457 e collegati), il Presidente Iotti dichiarò inammissibile i subemendamenti presentati all'emendamento della Commissione 1.3915, interamente sostitutivo dell'articolo 1 del progetto di legge.

(<sup>20</sup>) Si veda per tutte, nell'ottava legislatura, la discussione degli articoli e degli emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi alla proposta di legge Aniasi n. 377, di riforma dell'editoria.

(<sup>21</sup>) Cfr. Atti Camera, VIII legislatura, *Documenti*, doc. II, n. 5, pag. 3.

(<sup>22</sup>) Cfr. le discussioni dei disegni di legge di conversione nn. 2943 (seduta del 10 dicembre 1981), 3002 (seduta del 22 dicembre 1981), 2988 (seduta del 14 gennaio 1982), 3005 (seduta del 19 gennaio 1982) e n. 3052 (seduta del 4 febbraio 1982). Cfr., in quest'ultima seduta, le doglianze del deputato Ciccio-messere sulla scarsa chiarezza delle votazioni.

(<sup>23</sup>) Cfr. la seduta notturna del 9 dicembre 1981, quando, discutendosi il disegno di legge n. 2791 (scioglimento della loggia P2), il Presidente Scalfaro non ha dato la parola al deputato Greggi per dichiarazione di voto nell'imminenza delle votazioni sull'articolo 5 e sui relativi emendamenti, con la motivazione che, avendo già l'oratore illustrato la propria posizione nell'intervento sull'articolo e sugli emendamenti, non poteva in fase di votazione nè dichiarare il voto a nome del gruppo misto nè esprimere un voto dissenziente, dato che in quel gruppo le diverse componenti si esprimono autonomamente.

(<sup>24</sup>) Cfr. le dichiarazioni di voto, dissenzienti rispetto al gruppo, rese dal deputato Boato nelle sedute del 2 e del 4 marzo 1982, durante la discussione degli articoli del disegno di legge n. 3127 (misure per la difesa dell'ordinamento costituzionale).

(<sup>25</sup>) Cfr. le dichiarazioni di voto rese a titolo personale dal deputato Alessandro Tessari nella seduta del 5 aprile 1982 sugli emendamenti presentati all'articolo 4 del disegno di legge n. 3043 (legge finanziaria 1982).

(<sup>26</sup>) Nella prima giornata della seduta-fiume del 6 aprile 1982, discutendosi l'articolo 5 del disegno di legge n. 3043 (legge finanziaria 1982), il deputato Melega chiede di parlare per motivare la sua astensione, dissenziente rispetto al gruppo, dalla votazione sull'articolo 5. Il Presidente Iotti non lo consente, avendo il deputato Melega appena votato a favore dell'emendamento Crivellini 5.1, soppressivo dell'articolo 5, così come non consente al deputato Roccella di motivare il voto personalmente contrario sull'articolo aggiuntivo Tessari Alessandro 5.06, essendo il deputato Roccella cofirmatario di quell'articolo aggiuntivo. Successivamente, dopo una dichiarazione di voto del deputato Emma Bonino a favore dell'articolo aggiuntivo Ciccio-messere 5.07, i deputati Roccella e Mellini motivano, rispettivamente, il voto contrario e l'astensione dal voto sull'articolo aggiuntivo Ciccio-messere 5.07; in particolare, il deputato Roccella rivendica il diritto non solo di dissentire, ma anche di contraddirsi, per mantenere una coerenza individuale di cui deve rispondere soltanto alla propria coscienza.

(27) Nella seduta-fiume del 6 aprile 1982, votandosi nella giornata dell'8 aprile gli ordini del giorno sul disegno di legge n. 3043 (legge finanziaria 1982), il deputato Roccella dichiara il suo voto contrario sull'ordine del giorno Gianni n. 9/3043/2, dopo che vi era stata una analoga dichiarazione del deputato Alessandro Tessari. Il Presidente Fortuna precisa di aver consentito la seconda dichiarazione di voto soltanto perché l'ordine del giorno era stato sostanzialmente modificato; ma il fatto non deve costituire precedente. Il deputato Ciccio Messere si richiama al regolamento, eccependo che la facoltà generale di dichiarazione di voto *ex* articolo 50 del regolamento non può essere limitata *ex* articolo 85, che attiene alle dichiarazioni di voto sugli articoli e sugli emendamenti; ma il Presidente Fortuna conferma che, non avvenendo una discussione sugli ordini del giorno, per essi si fa riferimento non all'articolo 50, ma all'articolo 85 del Regolamento.

Nella seduta-fiume del 18 maggio 1982 (giornata del 25 maggio), discutendosi i progetti di legge sull'indennità di liquidazione (n. 3365 e collegati), si sono avute dichiarazioni di voto limitate ad un oratore per gruppo sugli ordini del giorno presentati.

(28) Così è avvenuto nella seduta-fiume del 26 aprile 1982 (giornata del 27 aprile), quando, discutendosi l'articolo 4 e l'annessa tabella n. 2 del disegno di legge n. 3357 (bilancio di previsione per il 1982 e bilancio pluriennale 1982/1984), il Presidente Iotti, essendovi una serie di emendamenti a scalare, ha posto in votazione alcuni emendamenti prescelti, riferiti alla tabella n. 2, che non sono stati approvati.

(29) Cfr. la seduta-fiume del 6 aprile 1982 (giornata del 7 aprile), quando, discutendosi il disegno di legge n. 3043 (legge finanziaria 1982) il Presidente Scalfaro avverte che i subemendamenti Bonino all'emendamento Triva 8.4 introducono un'atomizzazione di ipotesi tale da inficiare la chiarezza delle votazioni: porrà pertanto in votazione l'emendamento Triva 8.4 per saggiare la volontà dell'Assemblea e, solo se quest'ultimo non sarà respinto, si passerà alla votazione dei subemendamenti. L'emendamento Triva 8.4 è respinto, con la conseguente preclusione dei subemendamenti Bonino. Cfr. il richiamo al regolamento, non accolto dal Presidente, formulato dal deputato Ciccio Messere sulla decisione di invertire l'ordine delle votazioni e gli interventi dei deputati Crivellini, Rodotà, Pazzaglia e Fracchia.

(30) Oltre alle risposte date dal Presidente Scalfaro agli interventi citati nella nota precedente, risposte fondate sulla rivendicazione della precisa responsabilità assuntasi dal Presidente nell'invertire l'ordine delle votazioni, cfr. anche, nella stessa giornata del 7 aprile, il rifiuto dello stesso Presidente Scalfaro di accogliere la proposta del relatore per la maggioranza Bassi di invertire l'ordine delle votazioni su alcuni subemendamenti all'emendamento del Governo 17.4.



## Massimo Scioscioli

### *L'esame degli emendamenti alla legge di bilancio*

1 - Premessa; 2 - La presentazione degli emendamenti; 3 - Il giudizio di ammissibilità; 4 - Legge finanziaria e legge di bilancio.

#### 1 - *Premessa*

I regolamenti parlamentari hanno da tempo riconosciuto il principio della emendabilità del disegno di legge di bilancio <sup>(1)</sup>, principio per lungo tempo avversato dalla dottrina dominante (e tuttora messo in discussione), che nel periodo statutario sostenne a lungo la tesi che nei confronti del bilancio il Parlamento non avrebbe avuto, in realtà, altro potere al di fuori dell'approvazione o della reiezione. A queste conclusioni si perveniva poiché alla legge di approvazione del bilancio veniva attribuita natura di legge formale, come tale incapace di innovare il preesistente ordinamento giuridico, in quanto rivolta all'esclusiva finalità di regolarne l'esecuzione, autorizzando il Governo alla riscossione dei tributi e al pagamento delle spese. Tale opinione, che in conclusione definiva il bilancio come un puro dato contabile di competenza del Governo » che riproduce in cifre le leggi esistenti e che manca di contenuto giuridico », anche se di gran lunga prevalente in campo dottrinario, tanto è vero che rimasero praticamente isolate le opinioni di quanti attribuivano al bilancio la natura di legge sostanziale o che negavano la fondatezza stessa della distinzione degli atti legislativi in atti legge formale e in legge sostanziale, non ebbe, per altro, conferma nella prassi, che non tardò ad orientarsi verso soluzioni diametralmente opposte, che ammettevano la piena emendabilità del bilancio, fino al punto di consentire che nello stesso fossero inserite anche norme sicuramente sostanziali, intese, ad esempio a dettare una nuova disciplina in materia di erogazione di servizi o di tributi.

La tesi della inemendabilità del bilancio (per altro riproposta autorevolmente nel corso del recente dibattito sul bilancio di previsione

per il 1982) sembrò trovare una nuova conferma all'indomani della approvazione della Costituzione repubblicana, che, all'articolo 81, terzo comma, così recita: « Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese ». In particolare si osservava che con l'introduzione di tale divieto, sconosciuto allo Statuto Albertino, il testo costituzionale aveva voluto restituire alla legge di bilancio la sua natura di legge formale (in tal senso si pronunciò la Corte dei conti nella relazione al Parlamento per gli anni 1947-1950) e tanto in sede parlamentare, tanto in sede di dottrina, non mancarono nuove prese di posizione a favore della inemendabilità del bilancio. Queste tesi non sono state, per altro, accolte dalla prassi, che si è orientata fin dall'inizio nell'opposto senso, in tale sua linea del resto confortata da settori consistenti della stessa dottrina, che, fermo restando il divieto statuito dalla Costituzione, e pur partendo da premesse talvolta opposte, hanno riconosciuto non potersi negare al Parlamento un potere di esame non formale nei confronti del bilancio. In particolare si è sostenuto che le norme costituzionali in materia di bilancio, se correttamente interpretate, conducevano proprio all'opposta tesi dell'emendabilità del bilancio nel momento stesso in cui stabilivano che l'approvazione della legge di bilancio dovesse avvenire attraverso l'ordinario procedimento legislativo (artt. 81, primo comma e 72, ultimo comma), dal momento che un aspetto essenziale del procedimento legislativo è rappresentato, appunto, dalla possibilità di apportare modifiche al testo in corso di esame. Si è, inoltre, precisato che ad una soluzione diversa non poteva pervenirsi nemmeno in virtù della riserva di iniziativa attribuita al Governo dall'art. 81 della Costituzione, poiché tale riserva non comporta che il titolare del potere di iniziativa sia anche il titolare del potere di emendamento e di quello di proporre eventuali emendamenti. Una volta riconosciuto, dunque, che il disegno di legge di bilancio ben poteva essere modificato dal Parlamento, si è aggiunto che il divieto posto dall'art. 81, terzo comma, della Costituzione, andava inteso nel senso che « nel bilancio non possono essere iscritte entrate o spese che non abbiano riscontro nella legislazione o nella consuetudine vigenti al momento della sua approvazione da parte del Parlamento; possano essere aumentate le spese che non siano predeterminate (anche nella cadenza annuale) dalla legislazione vigente; possono essere ridotte le spese e le entrate vigenti » (COEN-CHIMENTI, « Il Parlamento e la spesa pubblica », in *Democrazia e Diritto*, 1963, pag. 473).



In base a tale definizione, il potere di emendamento del Parlamento viene a coincidere con tutta l'area « discrezionale » del bilancio, nel senso che il Parlamento può modificare, in materia di spesa, gli stanziamenti concernenti leggi che non quantificano la spesa (tale era il caso delle c.d. leggi organiche) o rinviando la quantificazione alla legge di bilancio e che in tali ipotesi sia possibile operare modifiche sia in aumento sia in diminuzione. Il potere di emendamento è stato inoltre ammesso, ed ha trovato conferma nella nota sentenza n. 1 del 1966 della Corte costituzionale, anche in relazione a leggi che rechino una previsione determinata di spesa, a condizione tuttavia che la variazione sia in diminuzione, dato che se si operasse nell'opposto segno verrebbe aggirato il divieto di introdurre nuove spese con la legge di bilancio.

Meno agevole è, invece, la manovra dal lato delle entrate, considerato che in questa materia le leggi sostanziali recano una disciplina molto minuziosa, che raramente lascia spazi alla manovra di bilancio (a differenza di quanto accade in altri paesi, in Italia è raro che la legge istitutiva di un tributo lasci al bilancio la determinazione annuale delle aliquote, ipotesi nella quale, evidentemente, sarebbe possibile sia una manovra in aumento, sia una manovra in diminuzione). In ogni caso — premesso che la dottrina ha sempre ritenuto possibile la modifica delle previsioni di entrata, con la conseguenza che nessuna questione potrebbe essere posta in relazione ad emendamenti intesi a modificare il quadro delle previsioni di entrata fissato dal Governo — è stata a lungo dibattuta la questione se con legge di bilancio potesse essere sospesa l'esazione di un tributo o, almeno, ridotta l'aliquota di tributi (essendo prevalente la tesi che un aumento delle aliquote potrebbe essere in contrasto con il dettato costituzionale, che, come si è visto, vieta di introdurre nuovi tributi con la legge di bilancio). A tali quesiti è stata data, dalla dottrina dominante, risposta positiva, nel senso che in sede di bilancio sarebbe senz'altro possibile provvedere alla sospensione di un tributo e alla variazione, in diminuzione, di una aliquota, dal che si dovrebbe dedurre che sarebbe pienamente ammissibile un emendamento che avesse tali finalità.

In conclusione, sembra possibile dire che il potere di presentare emendamenti da parte dei parlamentari trova sicuramente i suoi confini all'interno del campo fissato dal terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione e dalla natura obbligatoria delle spese iscritte in bilancio.

## 2 - *La presentazione degli emendamenti*

Il Regolamento della Camera dei deputati, a conferma della prassi seguita negli anni successivi all'approvazione della legge 1° marzo 1964, n. 62 (la cosiddetta legge Curti), in virtù dell'articolo 32, quinto comma, del Regolamento allora vigente, che attribuiva alla Conferenza dei capigruppo la facoltà di « concordare norme particolari per l'esame degli ordini del giorno e degli emendamenti al bilancio », detta una disciplina speciale in materia di presentazione e di esame degli emendamenti al bilancio di previsione dello Stato. Al disegno di legge di bilancio non si applicano, pertanto, e salvo quanto si dirà oltre, le disposizioni contenute dall'articolo 86 del Regolamento, che, dopo aver fissato la regola di carattere generale, secondo la quale gli emendamenti vanno « di preferenza » presentati in commissione e, se respinti, possono essere ripresentati in Assemblea (I comma), consente la presentazione di nuovi articoli aggiuntivi o emendamenti in Assemblea, a condizione che ciò avvenga almeno 24 ore prima della seduta nella quale saranno discussi gli articoli ai quali si riferiscono, termine ridotto a un'ora nel caso in cui rechino la firma di un presidente di gruppo o di 10 deputati (II comma), e prevede che la commissione e il Governo possano presentare emendamenti o subemendamenti fino al momento in cui sia iniziata la votazione degli articoli ai quali si riferiscono.

Questa disciplina attribuisce alla fase istruttoria della « procedura di bilancio » connotati tipici ed esclusivi, tali da differenziarla sensibilmente rispetto all'attività svolta ordinariamente nella sede referente, con riflessi non indifferenti sulla stessa attività dell'Assemblea, che, in mancanza di eventi straordinari, in gran parte riconducibili al fatto che la legge di bilancio deve essere ogni anno approvata entro un ben individuato termine (atteso che, in forza del dettato dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione, l'esercizio provvisorio non può superare i quattro mesi), non può essere chiamata a conoscere e a deliberare su questioni che non siano state esaminate nella fase istruttoria. L'articolo 121 del Regolamento stabilisce, infatti, che gli emendamenti compensativi all'interno di un singolo stato di previsione<sup>(2)</sup> vanno presentati presso le commissioni di merito (I comma), mentre gli emendamenti che modificano la ripartizione fra i diversi stati di previsione, ovvero i totali generali dell'entrata e della spesa, vanno presentati presso la Commissione bilancio. L'articolo in questione sta-



bilisce, infine, che solo gli emendamenti respinti in commissione possono essere ripresentati in Assemblea (III comma), nel rispetto — è da ritenere — dei termini fissati dall'articolo 86. In tal modo il Regolamento introduce una doppia riserva, che opera, rispettivamente, a favore delle commissioni di merito e della Commissione bilancio. Alle commissioni di merito il Regolamento riserva l'esame di tutte quelle questioni che attengano esclusivamente alle politiche di settore: si tratta, per altro, di riserva che, per la peculiare struttura del documento di bilancio, vale a dire per l'unità dello stesso, agisce in modo solo parziale, sia perché gli emendamenti compensativi eventualmente approvati sono assoggettati ad un nuovo esame da parte della Commissione bilancio, come dispone l'articolo 121, al secondo comma, sia perché ad esse è impedito l'esame di emendamenti intesi a modificare il totale degli stati di previsione di loro competenza, non importa se in aumento o in diminuzione. La riserva disposta dal Regolamento a favore della Commissione bilancio investe, invece, tutte le questioni di carattere generale, che, come tali, possano modificare gli equilibri generali del bilancio e la ripartizione della spesa fra i diversi dicasteri.

È stato rilevato come, in virtù di tali disposizioni (e delle disposizioni, ispirate ad analoghi principi, che regolano, all'articolo 122, la materia della presentazione degli ordini del giorno), l'esame del disegno di legge di bilancio si articola in tre fasi necessarie, rispetto alle due attraverso le quali si articola l'esame di tutti gli altri progetti di legge e presenti, almeno in linea di tendenza, una certa analogia con la sede redigente (il termine analogia qui va inteso in senso molto lato), almeno in linea di tendenza, considerato che, come si è accennato, l'Assemblea può deliberare all'interno di un ambito che viene fissato in commissione.

Il Regolamento non precisa se la speciale disciplina dettata dall'articolo 121 del Regolamento stesso si applichi ai soli emendamenti di iniziativa parlamentare (come in realtà si aveva cura di fare in precedenza), e se commissione e Governo possano avvalersi della facoltà prevista dall'articolo 86, sesto comma, già richiamato, che consente loro di presentare emendamenti o subemendamenti in corso di seduta e fino al momento in cui sia iniziata la votazione dell'articolo al quale si riferiscono. A questo proposito sarà bene rilevare che il Governo, in materia di bilancio, ha facoltà di presentare, oltre ai normali emendamenti, anche un particolare tipo di emendamento, le note di varia-

zione in pendenza di esame di bilancio, la cui formazione è disciplinata dall'articolo 137 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, approvato con R.D. 23 maggio 1924, n. 827. Si è detto che le note di variazione in pendenza di esame del bilancio sono uno speciale tipo di emendamento, sia perché del tutto particolare è il procedimento di formazione — esse sono preparate dal Ministro del tesoro, approvate dal Consiglio dei ministri e la loro presentazione al Parlamento avviene su decreto di autorizzazione del Presidente della Repubblica, onde da questo punto di vista in nulla differiscono dai normali disegni di legge — sia perché esse modificano immediatamente gli stati di previsione ai quali si riferiscono, dal momento che, in caso di autorizzazione all'esercizio provvisorio, vengono immediatamente poste in gestione (ciò che non sarebbe possibile per i normali emendamenti, ancorché approvati in sede parlamentare). Vi sono, dunque, tutti i presupposti, formali e sostanziali, perché esse possano essere equiparate ad un vero e proprio disegno di legge; resta, tuttavia, il fatto non secondario che tali note di variazioni, in vista della loro mancanza di autonomia, si innestano su un procedimento in corso ed è dubbio che, in assenza di una esplicita previsione regolamentare, possano modificare il provvedimento « principale » senza che vi sia un voto del Parlamento.

La definizione della natura delle note di variazione è problema tuttora aperto, e dalla soluzione che allo stesso verrà data in via definitiva discenderanno conseguenze importanti ai fini dell'intera procedura di esame del disegno di legge di bilancio. È infatti evidente che, nel caso in cui si dovesse propendere per una assimilazione al disegno di legge, la presentazione della nota di variazione che avvenisse in corso di esame da parte dell'Assemblea, comporterebbe il rinvio dell'intero disegno di legge alla commissione, sia perché questa compia il necessario supplemento di istruttoria, sia perché i parlamentari siano messi in condizione di presentare i conseguenti emendamenti (che — si deve ritenere — potrebbero essere riferiti anche a parti del provvedimento non toccati direttamente dalla nota di variazione, almeno nel caso in cui da questa venisse a derivare una diversa impostazione del bilancio). Nel caso in cui le note di variazione dovessero essere assimilate ai normali emendamenti, si ritiene che la loro presentazione potrebbe anche avvenire in corso di esame di Assemblea, ai sensi del sesto comma dell'articolo 86 del Regolamento, con la conseguenza



che i parlamentari vedrebbero limitata la loro capacità di proporre modifiche al testo alla sola forma del subemendamento<sup>(3)</sup>.

Si è così data per ammessa la facoltà, per il Governo e per la commissione, di presentare emendamenti al disegno di legge di bilancio in corso di esame da parte dell'Assemblea, pur mancando al riguardo un'esplicita previsione regolamentare. A tale soluzione è, per altro, possibile pervenire, se si considera che le disposizioni recate dall'articolo 86, sesto comma, hanno una portata così generale da non richiedere, neppure in caso di deroga alla disciplina complessiva dettata da detto articolo, una esplicita conferma.

Il Regolamento, all'articolo 121, nulla dice a proposito dei subemendamenti, onde questi, in mancanza di apposita normativa dovrebbero ritenersi assoggettati alle disposizioni concernenti gli emendamenti. In proposito si deve tuttavia riconoscere che un'estensione, anche all'esame del disegno di legge di bilancio, delle disposizioni recate dall'articolo 86, quinto comma, che consentono la presentazione di subemendamenti in corso di seduta « sempre che siano firmati da un presidente di gruppo o da dieci deputati », eviterebbe inutili irrigidimenti del dibattito, e troverebbe il suo fondamento nella estensione alla « procedura di bilancio » della facoltà concessa dal sesto comma dello stesso articolo 86 al Governo e alla commissione.

Resta ora da dire che gli emendamenti presentati in sedi diverse da quelle indicate dall'articolo 121 vanno dichiarati irricevibili dalla Presidenza e tale dichiarazione non comporta, dunque, altro esame se non quello che sia rivolto al mero accertamento della sussistenza dei requisiti richiesti dalla norma regolamentare sopra richiamata per poter essere innestati nel procedimento in corso.

### 3 - *Il giudizio di ammissibilità*

Il Regolamento non fornisce alcuna indicazione specifica in merito ai criteri da adottare per verificare l'ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge di bilancio. In questa materia si deve quindi risalire alle disposizioni di carattere generale, che vanno ricercate nell'articolo 8, primo comma, in forza del quale il Presidente della Camera assicura il buon andamento dei lavori; nell'articolo 89, secondo il quale il Presidente può negare l'accettazione di emendamenti (o ordini del giorno) estranei alla materia o che siano formulati in termini sconvenienti; e nell'articolo 86, ottavo comma, nel testo recentemen-

te modificato, che detta una particolare disciplina in tema di votazione di emendamenti aventi finalità ostruzionistiche (bisogna però chiarire che l'ipotesi da ultimo richiamata si differenzia profondamente dalle altre, in quanto non disciplina la materia dell'ammissibilità degli emendamenti, che comporta un giudizio riferito al loro contenuto, ma attribuisce speciali poteri al Presidente dell'Assemblea in materia di votazioni quando questa venga a trovarsi in presenza di pratiche ostruzionistiche che si manifestino attraverso la presentazione di un numero abnorme di emendamenti). In tutti questi casi, comunque, ci troviamo in presenza di un potere-dovere del Presidente dell'Assemblea, il quale, pertanto, può assumere decisioni definitive, salvo che non ritenga opportuno, in base a sue personali esclusive valutazioni, di consultare l'Assemblea, che delibera senza discussione mediante votazione per alzata di mano.

Limitando il discorso alle ipotesi contemplate dall'articolo 8, primo comma, e dall'articolo 89, va detto che la prima di esse trova applicazione nel caso in cui sia stato presentato un emendamento recante disposizioni non conformi al dettato costituzionale (nella specie potrebbe trattarsi di un emendamento tendente ad introdurre nella legge di bilancio nuove spese o nuovi tributi), ovvero formulato in termini talmente imprecisi o generici da non poter essere immediatamente tradotto in un dettato legislativo (nella specie potrebbe trattarsi di un emendamento che elevasse lo stanziamento recato da un determinato capitolo di bilancio, compensando la maggiore spesa con una riduzione di pari importo da operare su un numero non determinato di capitoli del bilancio stesso). La seconda ipotesi trova, invece, applicazione in relazione a due fattispecie espressamente previste dallo stesso articolo 89, quando cioè si volesse introdurre un argomento del tutto estraneo alla materia in discussione (nella specie potrebbe trattarsi di un emendamento tendente, ad esempio, ad introdurre nella legge di bilancio una nuova disciplina dell'attività di una determinata branca della Pubblica Amministrazione, anche se ciò non comporta maggiori spese, perché se così fosse l'inammissibilità dovrebbe essere dichiarata ai sensi dell'articolo 8), ovvero quando l'emendamento fosse formulato con « frasi sconvenienti », presentasse cioè, espressioni redatte con termini che si suole definire non parlamentari. Si deve ritenere che il giudizio di ammissibilità comprende anche la verifica della conformità degli emendamenti a quei principi che costituiscono « i requisiti essenziali perché il bilancio si adegui alle esi-



genze di diritto che condizionano la legalità costituzionale della gestione finanziaria dello Stato moderno » (G. ZACCARIA, *Il bilancio e la sua gestione dopo la riforma del 1978*, Roma, 1979, pag. 79) e che sono stati individuati nella universalità, nella integrità, nella unità, nella specializzazione e nella veridicità del bilancio stesso. Con riserva di approfondire l'argomento in corso di colloquio, in questa sede ci si limita ad affermare che la conformità degli emendamenti ai principi sopra elencati garantisce che gli stessi — come detto — non rechino una potenziale lesione al dettato costituzionale (così, un emendamento che fosse in contrasto con il principio dell'annualità del bilancio, prevedendo l'inserimento in un capitolo di spese ripartite in più di un esercizio, si porrebbe in contrasto con il dettato dell'art. 81, primo comma, della Costituzione). Al di fuori di questo campo si pone, invece, il giudizio della conformità degli emendamenti a quegli altri principi di carattere generale che rispondono ad esigenze diverse da quelle prima indicate e che, per quanto più direttamente ci riguarda, vanno sotto il nome della chiarezza e della flessibilità: tali principi corrispondono infatti « ad esigenze politiche, giuridiche ed economiche » (G. ZACCARIA, *Il Bilancio*, cit., pag. 78) in relazione alle quali non sembra possibile un sindacato di ammissibilità.

È problema tuttora non definitivamente risolto dalla prassi se, in materia di bilancio, i presidenti delle commissioni siano titolari dello stesso potere-dovere del Presidente dell'Assemblea circa la ammissibilità degli emendamenti. In proposito — premesso che anche sotto questo profilo assume un particolare rilievo la specificità della « procedura di bilancio » va subito osservato che, mentre presso le commissioni di merito il problema della ammissibilità, in concreto, può dirsi circoscritto ad un numero abbastanza ridotto di ipotesi, presso la Commissione bilancio può assumere, sia pure dal solo punto di vista numerico, la stessa ampiezza che raggiunge in Assemblea. Queste considerazioni non possono indurre, tuttavia, ad operare una distinzione a seconda che la questione sia posta o presso le commissioni di merito, ovvero presso la Commissione bilancio. È infatti evidente che là dove questo potere-dovere dovesse essere attribuito solo al presidente della Commissione bilancio, difficilmente potrebbe essere esercitato nell'ipotesi di emendamenti compensativi trasmessi dalla commissione di merito malgrado la loro difformità rispetto ai principi sopra richiamati. Per altro, come si è già detto, in via di prassi non è stata data una risposta definitiva a questo problema, anche se

nulla dovrebbe impedire ai presidenti di commissione di procedere al vaglio della ammissibilità degli emendamenti, sia pure con quella maggiore prudenza che la particolarità della sede consiglia. In proposito è utile ricordare che il potere di verificare l'ammissibilità degli emendamenti è stato riconosciuto ai presidenti delle commissioni in tutti i casi in cui le loro commissioni siano chiamate ad esaminare disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, ed ora leggi di conversione di decreti-legge e non si vede, dunque, come tale potere potrebbe essere negato in materia di legge di bilancio, in relazione alla quale — anche a prescindere dalla sua assimilazione alle c.d. leggi di approvazione — il Regolamento dispone una sorta di riserva di esame a favore della commissione, riserva che trova il suo fondamento nella particolare complessità del bilancio.

Precisato, dunque, che nella fase istruttoria i presidenti delle commissioni dovrebbero poter verificare l'ammissibilità degli emendamenti presentati (con la connessa facoltà di interpellare la commissione nel caso in cui lo ritenessero opportuno in base alle loro personali valutazioni), resta il dubbio se in tale ipotesi possa essere applicato in via di analogia il dettato dell'articolo 41, secondo comma, del Regolamento in forza del quale, quando siano state poste questioni regolamentari presso le commissioni riunite in sede legislative, queste sono rimesse al giudizio del Presidente della Camera, « al quale spetta in via esclusiva di adottare le relative decisioni ». Allo stato attuale detta ipotesi è stata implicitamente esclusa in virtù di una recente decisione della Giunta per il regolamento, in base alla quale l'applicazione in via di analogia delle disposizioni recate dall'articolo 41, secondo comma, è ammessa *solo* nel caso in cui la questione sia stata posta in corso di esame di disegni di legge di conversione di decreti-legge. Si tratta di decisione che forse andrebbe rivista perché, non sussistendo la possibilità di deferire la questione al giudizio del Presidente dell'Assemblea, sulla stessa potrebbe determinarsi la necessità di una doppia decisione: una prima volta in commissione e una seconda volta in Assemblea, dal momento che, in mancanza del giudizio del Presidente, gli emendamenti dichiarati inammissibili in commissione ben potrebbero essere ripresentati presso la stessa Assemblea, con riflessi evidentemente non positivi sull'andamento dei lavori.

L'articolo 89 del Regolamento consente, inoltre, al Presidente dell'Assemblea di rifiutarsi di mettere in votazione emendamenti che « siano preclusi da precedenti votazioni », ovviamente avvenute nel



corso del medesimo procedimento. L'istituto della preclusione — che secondo la prassi non si applica nella fase istruttoria anche perché in Assemblea non necessariamente potrebbero prodursi i presupposti necessari per il determinarsi della preclusione —, considerato lo stretto collegamento che sussiste fra i diversi stati di previsione e fra gli stessi totali generali della entrata e della spesa, assume un particolare rilievo nell'ambito della « procedura di bilancio » ed è destinato a dilatare i suoi effetti man mano che l'Assemblea procede nella discussione, riducendo così l'area della emendabilità degli stati di previsione: fatto, questo, che ha come naturale conseguenza, che il dibattito si concentri al massimo sui primi due articoli del disegno di legge, con i quali sono votati, rispettivamente, lo stato di previsione dell'entrata e i totali generali della spesa. E questo tanto più se si considera che, in occasione della recente discussione sul bilancio di previsione per il 1982, sono stati dichiarati preclusi anche gli emendamenti recanti riduzione di spesa, una volta avvenuta l'approvazione del totale generale della spesa stessa.

#### 4 - *Legge finanziaria e legge di bilancio*

Il quadro sommariamente indicato nelle premesse è stato modificato a seguito dell'approvazione della legge 5 agosto 1978, n. 468, recante la riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Secondo quanto dispone l'articolo 11, primo comma; della suddetta legge n. 468, il Governo deve presentare ogni anno al Parlamento « contemporaneamente al disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato », un disegno di legge finanziaria <sup>(4)</sup> allo scopo « di adeguare le entrate e le uscite del bilancio dello Stato, delle aziende autonome e degli enti pubblici che si ricollegano alla finanza statale ». Le finalità del nuovo strumento legislativo possono essere riassunte nel tentativo di ricondurre a coerenza l'attività finanziaria di tutti i centri pubblici aventi poteri di spesa e di restituire al bilancio dello Stato quel grado di flessibilità che si era perduto a causa dei vincoli posti alla manovra dal divieto contenuto nel terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione e, in misura ancor maggiore, dalla progressiva dequalificazione della spesa pubblica: tutti fattori che avevano contribuito a privare il bilancio di qualsiasi capacità strategica e a trasformarlo in una mera risultante di decisioni stratificate nel tempo, come tali non sempre rispondenti

allo stato di fatto esistente nel momento della approvazione del bilancio.

In vista del conseguimento di tali finalità, la legge finanziaria, che secondo l'intenzione del legislatore doveva ampliare l'area delle decisioni di politica economica spettante al Parlamento:

a) può disporre « modifiche e integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, su quelli delle aziende autonome e su quelli degli enti che si ricollegano alla finanza pubblica;

b) indica « il livello massimo del ricorso al mercato finanziario, che concorre, con le entrate, a determinare le disponibilità per la copertura di tutte le spese da iscrivere nel bilancio annuale ».

Secondo quanto dispone la già citata legge n. 468, la legge finanziaria fissa, inoltre, l'ammontare dei fondi speciali destinati a far fronte alle spese derivanti da progetti di legge che si prevede possano essere approvati in corso di esercizio, e che sono suddivisi a seconda che comportino spese di parte corrente o in conto capitale (Art. 10, I comma); e provvede alla rimodulazione delle quote annuali delle leggi di spesa a carattere pluriennale (Art. 18, I comma).

Da tale elencazione risulta che la legge finanziaria stabilisce le grandezze complessive della spesa e dell'entrata, nonché l'ammontare delle risorse finanziarie che vanno prelevate dal settore privato per essere destinate al settore pubblico, mentre rimette alla legge di bilancio la ripartizione delle risorse così ottenute fra i diversi possibili impieghi. Questa definizione non consente, per altro, di individuare i confini ed il rispettivo raggio di competenza della legge finanziaria e della legge di bilancio. A questo proposito si potrebbero avanzare due ipotesi. Con la legge finanziaria in realtà il legislatore ha voluto creare una « decisione di bilancio » unica che si articola in due fasi: quella della approvazione della legge finanziaria e quella della approvazione della legge di bilancio. Secondo l'altra ipotesi, la legge n. 468 andrebbe considerata come legge di interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione ed avrebbe, pertanto, legittimamente riservato alla legge finanziaria una competenza esclusiva su determinate materie nelle quali, di conseguenza, non sarebbe possibile interferire con la legge di bilancio. Non sembra, per altro, che allo stato attuale queste due tesi possano essere accolte. La prima non tiene conto, infatti, della natura di legge sostanziale concordemente attribuita alla legge finanzia-



ria e, seppure pienamente accettabile sotto il profilo concettuale, tenuto conto cioè della necessaria concatenazione che si è determinata fra la legge finanziaria e la legge di bilancio, comporterebbe una lesione della norma contenuta in Costituzione, che, all'articolo 81, terzo comma, dispone che con la legge di bilancio non possano essere introdotti nuovi tributi e nuove spese. Perché dall'accettazione di tali tesi fosse possibile farne discendere effetti procedurali, sarebbe necessaria, dunque, una modifica dell'articolo 81 della Costituzione (non è questa, evidentemente, la sede per esaminarne l'opportunità). La seconda ipotesi, a sua volta, si pone in contrasto con il principio secondo cui tutte le leggi sono fra di loro in rapporto di pari ordinazione. Sta di fatto che la mancanza di criteri che possano consentire di delimitare i confini fra le due leggi è diventato motivo di gravi inconvenienti e può permettere una ingiustificata sovrapposizione delle due leggi, tanto più che la scarsa chiarezza di alcune norme contenute nella legge n. 468 ha agevolato la tendenza a sovraccaricare la legge finanziaria di norme che nulla hanno a che vedere con il suo contenuto « proprio ». In ogni caso va detto che, allo stato attuale e, seguendo i principi esposti nelle premesse, la legge di bilancio potrebbe modificare, sia pure in diminuzione, le *tranches* di spesa fissate dalla legge finanziaria ai sensi dell'art. 18 della legge n. 468 ed a maggiore ragione potrebbe intervenire a riduzione degli stanziamenti recati dalle disposizioni « diverse » che fossero eventualmente inserite nella finanziaria. Una ipotesi del genere non potrebbe, invece, verificarsi nel caso in cui si realizzasse una delle due ipotesi sopra richiamate: nella prima opererebbe il principio della preclusione sancito dall'art. 89 del Regolamento, che consentirebbe alla Presidenza di non porre in votazione tutti gli emendamenti riferiti a disposizioni contenute nella legge finanziaria; nella seconda ipotesi sarebbe, invece, di tutta evidenza l'invalidità di un emendamento inteso ad operare una modifica della legge finanziaria attraverso la legge di bilancio.

L'unico anello di congiunzione ben saldo fra la legge finanziaria e la legge di bilancio è, dunque, il c.d. limite del livello massimo del ricorso al mercato finanziario che, fissato nella legge finanziaria, blocca ogni possibilità di elevare le spese previste in bilancio, dal momento che queste, in assenza di un corrispondente aumento delle entrate, non troverebbero copertura. Per altro la esperienza di questi primi anni ha dimostrato che ciò non è sufficiente ad assicurare regolarità all'andamento del dibattito sul disegno di legge di bilancio, dato

che la tendenza a sovraccaricare la legge finanziaria di contenuti che ad essa non sono « propri », ha fatto sì che nella stessa debbano essere ricomprese anche disposizioni che dovrebbero trovare la loro sede nel bilancio (ci riferiamo in particolare alla quantificazione di spese, da molte leggi rimesse alla finanziaria anziché alla legge di bilancio). Anche questa considerazione dimostra che fra le due leggi è venuto a determinarsi un intreccio così fitto da renderne non agevole l'esame, che raggiunge il culmine della tensione nel momento in cui con nota di variazione (ed abbiamo visto come le note di variazione suscitino ancora oggi non pochi dubbi sotto il profilo procedurale) vanno introdotte nella legge di bilancio le modifiche conseguenti all'approvazione della legge bilancio. Si tratta, in ogni caso, di problemi che sarebbe difficile risolvere in sede di aggiustamenti e di modifiche di ordine puramente procedurale e che, pertanto, richiedono una complessiva riconsiderazione del modulo adottato a seguito dell'approvazione della legge n. 468.

## *Note*

(1) In questa sede sembra possibile limitarsi a dire che il disegno di legge di bilancio, presentato dal Governo a legislazione invariata, senza scontare gli effetti della legge finanziaria e delle altre proposte di legge in corso di esame, comprende, sotto il profilo documentale, il disegno di legge vero e proprio, che reca le norme di approvazione degli stati di previsione e disposizioni diverse, come ad esempio, quelle intese a fissare il numero dei militari da trattenere in servizio; le tabelle annesse, che sono in numero corrispondente agli stati di previsione dei ministeri aventi gestione di spesa, oltre allo stato di previsione dell'entrata; gli elenchi e le appendici. Solo i documenti indicati hanno rilevanza legislativa e pertanto solo essi possono formare oggetto di emendamenti, che quindi non potrebbero essere riferiti agli allegati e agli annessi.

(2) Sono definiti emendamenti compensativi quegli emendamenti che si limitano ad operare il trasporto di una somma da un capitolo all'altro. In proposito è opportuno domandarsi se la compensazione debba avvenire all'interno dello stesso tipo di spesa, ovvero se la compensazione possa correttamente avvenire anche elevando una spesa di parte corrente e riducendo, in misura corrispondente, una spesa in conto capitale. A questo proposito si deve ricordare che la



legge n. 468 del 1978, che ha introdotto il ricorso a sistemi diversi di copertura in relazione alla diversa natura della spesa prevista dai relativi progetti di legge in corso di approvazione (di modo che sarebbero inammissibili emendamenti compensativi del secondo tipo ove fossero riferiti alla legge finanziaria), ha confermato il principio dell'unità del bilancio, principio in base al quale tutte le entrate concorrono alla copertura di tutte le spese, sicché in materia di bilancio la distinzione fra spese in conto capitale e spese di parte corrente assume un mero rilievo politico e in ogni caso non potrebbe incidere ai fini della individuazione della natura compensativa di un emendamento.

(3) Sembra opportuno aggiungere che le note di variazione presentate dal Governo in pendenza di esame del bilancio hanno una duplice finalità: consentire l'iscrizione in bilancio delle poste di spese recate da leggi approvate successivamente alla presentazione del disegno di legge di bilancio, che, come è noto, viene predisposto a « legislazione invariata », senza cioè scontare gli effetti dei provvedimenti in corso di esame da parte del Parlamento; oppure provvedere a quelle rettifiche che si rendessero necessarie in presenza del sopraggiungere di circostanze tali da consigliare al Governo di rivedere la manovra predisposta con il provvedimento in via di approvazione. L'importanza di questo tipo di note di variazione si è notevolmente ampliata — è appena il caso di aggiungerlo — a seguito della riforma introdotta con la legge n. 468 del 1978, giacché è proprio con questo strumento che vengono introdotte nel disegno di legge di bilancio le modifiche che si rendono necessarie a seguito dell'approvazione della legge finanziaria.

(4) Oltre alla legge finanziaria, la legge n. 468 ha introdotto il principio del *bilancio pluriennale*, che secondo quanto dispone l'art. 4 della stessa legge n. 468 viene approvato con la legge di approvazione del bilancio annuale. Le finalità del bilancio pluriennale « che non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate né ad eseguire le spese ivi contemplate » sono quelle di « esprimere in termini contabili le decisioni di programma, inserendole in un quadro generale di priorità e di compatibilità con il complesso dei mezzi finanziari disponibili » (G. ZACCARIA, *Il Bilancio*, cit., pag. 128).





Fiamma Sebastiani Arnò

*Gli apparati informativi del Parlamento. L'esperienza della Camera dei deputati nella VII e VIII legislatura*

1 - Premessa; 2 - Gli apparati della Camera nelle prime quattro legislature: I regolamenti del 1971; 3 - L'inizio della VII legislatura e l'avvio della ristrutturazione dei servizi e degli uffici della Camera dei deputati; 4 - Le relazioni sui progetti di bilancio della Camera negli anni 1977, 1978, 1979; 5 - Il completamento della riforma; 6 - Conclusioni e proposte.

1. Si è andata accentuando, nell'ultimo decennio, la consapevolezza che il ruolo e la funzionalità del Parlamento dipendono in misura sempre maggiore dalla quantità e dalla qualità dell'informazione di cui esso dispone, e quindi anche dalle caratteristiche e dall'efficienza degli apparati serventi destinati a raccogliere, selezionare, elaborare e comunicare l'informazione stessa.

Con l'inizio della settima legislatura, l'esigenza di adeguare gli apparati amministrativi delle Camere alle nuove funzioni delineate con i regolamenti del 1971 ed alla loro intensificata attività conoscitiva e di controllo, si imponeva, anche alla luce del dibattito politico-istituzionale che aveva nella centralità del Parlamento il suo asse portante, come un problema di carattere non solo tecnico-organizzativo, ma anche e forse soprattutto politico.

Il processo di ristrutturazione amministrativa che ha portato all'approvazione del nuovo Regolamento dei servizi e del personale della Camera, va letto perciò nel contesto del nuovo quadro politico-istituzionale creatosi dopo le elezioni del 20 giugno 1976, che a mio avviso, ha contribuito non poco a determinare la filosofia che ha ispirato, almeno nella sua fase iniziale, la riforma.

Questa relazione non si propone perciò di ricostruire analiticamente le tappe di questa riforma né di descrivere le novità che negli ultimi anni sono intervenute nelle strutture e nel funzionamento degli apparati informativi della Camera, bensì di « ripensare » la strategia ed i criteri informatori che erano alla base della riforma, il modo in cui essa è stata interpretata e vissuta dalle forze politiche e dal per-

sonale dipendente, per cercare di valutare infine in quale misura la sua attuazione ha corrisposto alle premesse da cui era partita.

Questa ricerca si riferisce soltanto all'esperienza, da me meglio conosciuta perché vissuta direttamente, della Camera dei deputati. Mi rendo conto tuttavia di quanto questa impostazione sia parziale, perché sono convinta che il coordinamento fra le strutture della Camera e del Senato, che dovrebbe essere alla base della riforma degli apparati informativi, richiederebbe innanzitutto una migliore conoscenza reciproca della composizione e del funzionamento dei nostri servizi.

2. Nelle prime tre legislature del Parlamento repubblicano la problematica relativa alla funzionalità degli apparati serventi delle Camere è stata largamente sottovalutata, se non decisamente ignorata. Le strutture organizzative interne ricalcavano quelle dell'Assemblea subalpina, ed erano orientate soprattutto verso l'esigenza di assicurare la continuità di organi temporali e quindi verso attività di carattere prevalentemente logistico o di mera registrazione del lavoro parlamentare. L'unico servizio che per sua natura avrebbe potuto costituire un supporto conoscitivo all'attività parlamentare, la Biblioteca, pur avendo nel dopoguerra notevolmente accresciuto il suo patrimonio librario, soprattutto in settori di grande interesse per l'attività parlamentare, come le collezioni legislative straniere, era rimasto legato ad una concezione ottocentesca dei propri compiti, come di mero acquisto e conservazione delle opere e al massimo di supporto agli interessi culturali dei singoli deputati.

Nella quarta legislatura venne compiuto, nel quadro dell'ammodernamento delle istituzioni che fu uno degli obiettivi del centro-sinistra<sup>(1)</sup>, un generale riassetto degli uffici, con il proposito di mettere a disposizione dei parlamentari « la documentazione bibliografica, legislativa, economica e sociologica necessaria all'esercizio delle loro funzioni ». Tali obiettivi restarono però sulla carta non avendo corrisposto alla riforma regolamentare il necessario adeguamento organizzativo. Lo stesso Servizio studi creato a quell'epoca, era dotato di un organico strettissimo, più adatto ad effettuare in tempi lunghi ricerche di ampio respiro che a rispondere tempestivamente a precise richieste di documentazione e informazione.

Le ragioni di questo ritardo sono politiche e culturali. Da un lato infatti l'organizzazione interna della Camera rispecchiava quella che, nonostante la svolta del centro-sinistra, era rimasta una situazione di



grave depotenziamento del Parlamento italiano, di crescente accentramento di poteri nelle mani dell'esecutivo e degli apparati burocratici, di un accentuato divario fra le funzioni che la Costituzione attribuisce alle massime assemblee elettive ed il loro effettivo esercizio. Situazione comune in quegli anni alla maggior parte dei Parlamenti del sistema occidentale e che faceva parlare di crisi, se non addirittura di inarrestabile decadenza dell'istituto parlamentare. D'altra parte, a differenza di altri paesi, soprattutto anglosassoni, dove la questione dell'informazione parlamentare mantenne sempre una sua autonoma rilevanza, essa fu da noi, almeno fino alla sesta legislatura, quasi del tutto assente sia dal dibattito politico che da quello culturale. Mancarono così sia uno stimolo di carattere politico, sia un terreno di studio e ricerca su cui impostare il problema degli apparati informativi del Parlamento.

Fu in una fase politica già diversa, nella quale era andato maturando un cambiamento nella collocazione e nella funzione del Parlamento, frutto della crescita democratica e civile del paese, del rafforzamento delle autonomie, del nuovo ruolo assunto dal sindacato, che si arrivò all'approvazione, nel 1971 dei nuovi regolamenti della Camera e del Senato. Questi, con il rilievo che vi assumeva il metodo della programmazione dell'attività parlamentare, con la messa in atto di strumenti nuovi e più efficaci di indirizzo e controllo politico, con l'apertura, attraverso le indagini e le udienze conoscitive, del Parlamento nei confronti degli organi costituzionali, della Pubblica Amministrazione, della società civile, configuravano, almeno tendenzialmente, un superamento della separatezza del Parlamento rispetto al complesso delle istituzioni e della società e il riconoscimento di un suo ruolo autonomo e di compartecipazione nella direzione politica del paese. Mancò però anche allora la coscienza che i nuovi strumenti regolamentari che si era dato il Parlamento, richiedevano, per divenire pienamente operanti, un sostanziale adeguamento degli apparati burocratici delle Camere e soprattutto un deciso spostamento di peso dalle funzioni di registrazione e notificazione a quelle di informazione e documentazione.

3. Il nesso fra il recupero da parte del Parlamento della centralità istituzionale e strategica ad esso attribuito dalla Costituzione, e la dimensione e qualità dei suoi apparati burocratici ed in particolare di quelli informativi, acquistava invece una notevole rilevanza nel di-



battito che si andò sviluppando nel quadro delle importanti novità politiche ed istituzionali che accompagnarono l'inizio della settima legislatura: la caduta della *conventio ad excludendum* nei confronti della maggior forza di opposizione, testimoniata dall'elezione di un Presidente della Camera e di presidenti di commissione comunisti, la formazione del Governo delle astensioni prima, e della maggioranza di solidarietà nazionale poi.

A prova del rinnovato interesse delle forze politiche ed intellettuali per la tematica riguardante il ruolo e la funzionalità del Parlamento, basta citare i convegni organizzati dai principali partiti politici nel corso della VII ed al principio dell'VIII legislatura: il Convegno tenuto nell'estate del 1977 dal Centro per la riforma dello Stato del Partito comunista italiano al quale fu tra l'altro presentata e discussa una relazione interamente dedicata alla riforma delle strutture della Camera e del Senato <sup>(2)</sup>; il Seminario organizzato dai gruppi parlamentari della Democrazia cristiana nell'autunno del 1978 ed infine il Seminario di studi su « Parlamento, istituzioni, democrazia » tenuto dal Partito socialista italiano nel dicembre 1979.

All'interno del Parlamento la presentazione dei progetti di bilancio della Camera furono in quegli anni l'occasione di dibattiti fra le forze politiche che investirono tutta la tematica relativa alla funzione del Parlamento nello Stato e nella società, alla condizione del singolo Parlamentare, ai rapporti fra i gruppi parlamentari, i singoli parlamentari ed il Parlamento nel suo complesso, ai rispettivi ruoli della maggioranza del Governo. A loro volta le riunioni interservizi, istituite dalla Presidenza Ingrao ed i gruppi di lavoro dei sindacati offrirono al personale della Camera le sedi nelle quali idee ed esperienze di lavoro diverse potevano confrontarsi e tradursi in proposte concrete.

L'elemento infatti che ha caratterizzato in modo del tutto nuovo l'inizio della ristrutturazione degli apparati della Camera è stata proprio la convinta partecipazione alla sua progettazione di larghi settori dei dipendenti, fra i quali si era fatta strada la convinzione che la riqualificazione e lo sviluppo della professionalità di ciascuno e la produttività complessiva dell'amministrazione non potessero più essere definiti in termini di puro efficientismo tecnico, ma andassero rapportati al ruolo ed alla funzionalità del Parlamento. La stessa scelta di costituire all'interno della Camera e poi del Senato le sezioni sindacali CGIL-CISL-UIL, rispondeva ad una esigenza, fortemente sentita,



che ad una maggiore apertura del Parlamento verso tutte le istanze della società civile e ad un suo più organico collegamento con gli organismi istituzionali, dovesse corrispondere il superamento da parte dei dipendenti della Camera del loro « splendido isolamento » nei confronti degli altri lavoratori ed in particolare dei pubblici dipendenti. Superamento che, lungi dal ledere l'autonomia delle Camere, avrebbe costituito un positivo apporto alla loro funzionalità.

Da quei dibattiti e dai quei confronti è possibile enucleare, pur nella molteplicità delle posizioni e delle opinioni espresse, alcune idee forza, sulle quali ci fu un largo consenso e che sono ancora oggi pienamente valide.

La prima riguarda l'esigenza che il Parlamento disponga di propri canali autonomi e specializzati di informazione, sia come supporto conoscitivo all'attività degli organi delle Camere, nello svolgimento di tutte le loro funzioni, sia per consentire la verifica dei dati che gli organi parlamentari acquisiscono in via diretta attraverso gli strumenti conoscitivi che ad essi spettano sulla base delle norme costituzionali e parlamentari. Questa autonomia dell'informazione non è però traducibile in una sorta di « autarchia » del Parlamento. Essa richiede invece, oltre al rafforzamento degli apparati informativi interni, l'effettiva instaurazione dei collegamenti « preferenziali » tra Parlamento e organi quali l'ISTAT, l'ISPE, il CNR, anche attraverso una « Parlamentarizzazione » che garantisca l'effettiva autonomia di questi enti nei confronti del Governo (3).

Il secondo punto riguarda il tipo di informazione di cui necessita il Parlamento. Questa non può essere che informazione politica, nel senso cioè che permetta agli organi delle Camere ed ai singoli parlamentari di prendere con piena cognizione di causa decisioni politiche. Se quindi la completezza e il rigore scientifico restano delle caratteristiche essenziali anche per un'informazione di questo tipo, il metro su cui essa va misurata è quello della tempestività, della chiarezza, della « spendibilità » cioè dell'utilità effettiva ed immediata che essa presenta per il richiedente. In questo senso anche la caratteristica dell'obiettività non può risolversi in asetticità: l'informazione cioè, pur non esprimendo giudizi di valore, non può non indicare, ove questo sia possibile, non solo tutte le possibili opzioni, ma anche gli eventuali effetti che possono derivarne, in modo da agevolare poi il giudizio critico di parte e la successiva sintesi politica.

Il terzo punto riguarda i destinatari o gli utenti dell'informazione. Se è vero, infatti, che le caratteristiche del modo di funzionare del Parlamento italiano, con l'importanza che vi ha assunto il lavoro in commissione e l'affermarsi del metodo della programmazione, comporta che essa debba svolgersi non tanto in relazione alle esigenze dei singoli parlamentari, quanto a quella degli organi politici, è anche vero che uguali possibilità di accesso all'informazione devono essere assicurate ad ogni Parlamentare in quanto tale. Il che richiede che le informazioni ed i dati vengano fatti circolare con la massima ampiezza e comunicati tempestivamente a tutti quei parlamentari a cui essi possono servire o che ne facciano richiesta.

Sul piano dell'organizzazione interna della Camera sono emersi due obiettivi di carattere generale. Il primo riguardava l'esigenza di spostare maggiormente verso le commissioni, diventate sempre più il vero « luogo di lavoro » del Parlamento, la struttura dei servizi, ancora troppo sbilanciata sul versante dell'Assemblea. Il secondo era quello di un rafforzamento e di una riqualificazione di tutto il settore della documentazione attraverso una ristrutturazione del sistema dei servizi che superasse i rigidi compartimenti stagni che li dividevano l'uno dall'altro e realizzasse strutture agili e flessibili improntate ad un modulo di organizzazione per funzioni anziché per competenze.

4. Questi problemi furono affrontati per la prima volta in modo organico nella relazione sul bilancio interno della Camera per il 1977. Tale relazione, oltre a portare un importante contributo di elaborazione e di approfondimento su tutti i temi connessi al ruolo ed alla funzionalità del Parlamento nonché alle condizioni di lavoro dei parlamentari, delineava per quanto riguarda la riforma delle strutture camerali, una strategia fortemente innovativa.

Dopo aver tracciato il quadro del complesso dell'attività svolta dalla Camera nell'ultimo anno, la relazione sottolineava la dimensione qualitativamente nuova, entro la quale veniva a svolgersi il lavoro parlamentare, la sempre più massiccia circolazione di dati e informazioni che tale lavoro comportava, la molteplicità di forze, organismi, individui, che essa coinvolgeva in misura sempre maggiore « a riprova dell'estendersi nel Paese di una domanda sempre più urgente e puntuale nei confronti del Parlamento » (pag. 3). Era in atto cioè un processo, oggettivamente accelerato dall'incalzare della crisi economica, sociale, politica che poneva il Parlamento « come sede istituzio-



nale unitaria, nella quale operare le necessarie scelte legislative e politiche che ricompongono organicamente le spinte provenienti dal paese, spesso settoriali e particolari, nonché le gestioni separate degli apparati pubblici » (pag. 3).

Il raggiungimento di questo traguardo richiedeva a sua volta che fossero soddisfatte sul piano dell'attività parlamentare, alcune esigenze fondamentali, presenti anche nel passato, ma emerse in modo particolarmente pressante nella nuova legislatura. Fra queste veniva indicata al primo posto quella di una più rigorosa programmazione dei lavori parlamentari per archi di tempo di una certa ampiezza, cioè di « una migliore attuazione di quel metodo della programmazione che è alla base della riforma dei regolamenti parlamentari del 1971 » (pag. 4).

Sul piano organizzativo e tecnico si sottolineava la necessità di un riordinamento delle competenze e di un miglior raccordo orizzontale tra le attività dei servizi e degli uffici, al fine di « assicurare una più intensa collaborazione plurisettoriale, un più razionale e pieno impiego delle risorse umane disponibili, una maggiore mobilità complessiva che consenta di concentrare gli sforzi nei settori di volta in volta più impegnati » (pag. 6).

In particolare un adeguamento dei servizi della Camera si rendeva necessario per eliminare alcune strozzature che avevano limitato la reale operatività dei gruppi di lavoro integrati per la documentazione in commissione costituiti a cavallo tra la VI e la VII legislatura. Su questa esperienza si esprimeva comunque un giudizio altamente positivo. I gruppi di lavoro venivano definiti come « essenziali » nell'economia della riforma perché permettevano « l'effettiva collaborazione fra i diversi servizi al di fuori di qualsiasi schema burocratico, la definizione più completa dell'articolazione della ricerca, la distribuzione equilibrata dei compiti connessi secondo un ordinato programma che eviti sia eccessivi carichi, sia la sottoccupazione di forze di lavoro » (pag. 7).

Un bilancio delle prime misure di ristrutturazione dei servizi e degli uffici veniva compiuto nella relazione sul bilancio interno della Camera per il 1978 nella quale venivano esposti i tre piani convergenti sui quali si era fino allora operato e cioè: *a)* la costruzione di nuove strutture di coordinamento; *b)* l'eliminazione di sezioni amministrative non più necessarie; *c)* la ridefinizione dei nuclei amministrativi di base, cioè gli uffici, per una migliore individuazione di competenze e di responsabilità dei funzionari.



Per il primo punto veniva indicata come « essenziale struttura di coordinamento — creata nella precisa consapevolezza di quello che è il problema decisivo per un Parlamento moderno » il Comitato per la documentazione, che doveva porsi come « il raccordo principale per razionalizzare e coinvolgere tempestivamente tutte le multiformi specie di produzione di studi e di acquisizione di dati, che avvengono tramite l'apparato della Camera, verso i naturali sbocchi politici » (pag. 8).

Ai gruppi di lavoro si accennava invece solo fugacemente là dove si diceva che fra le esigenze che ispiravano la ridefinizione degli uffici, ancora in fase di completamento, vi era quella di « permettere, soprattutto attraverso la temporanea riunione operativa di più uffici appartenenti a servizi diversi una più incisiva attuazione di quella collaborazione interservizi che è uno dei principi fondamentali del nuovo assetto della Camera » (pag. 9).

In sede di discussione della relazione, la tematica relativa ai supporti tecnici e organizzativi del lavoro parlamentare e alla riforma degli apparati serventi della Camera venne trattata da tutti gli oratori intervenuti nel dibattito. Fra questi l'on. Mellini sottolineava la necessità di disporre di strumenti adeguati per migliorare la qualità della produzione legislativa, l'on. Cresco evidenziava come « per un Parlamento diverso, più agibile, più impegnato nella battaglia quotidiana in difesa delle istituzioni » fossero necessari strumenti « che siano il frutto di scelte politiche ma anche di un rapporto di partecipazione del personale » (p. 20118), mentre l'on. Casadei affrontava il tema della produttività « dell'azienda Montecitorio » su tutto il terreno dell'attività del Parlamento, delle condizioni di lavoro dei parlamentari, e del rapporto fra Parlamento e cittadini.

Per quanto riguarda l'attuazione della riforma degli apparati serventi della Camera, l'on. Colonna, in un puntuale intervento, rilevava « un difetto di continuità tematica » rispetto all'obiettivo indicato nella precedente relazione « di porre la struttura burocratica della Camera in condizione di saldare l'insieme delle funzioni parlamentari di indirizzo, di controllo e di vigilanza sul Governo e sull'Amministrazione sul terreno della più approfondita e penetrante informazione e documentazione » (pag. 20058).

Il deputato comunista osservava inoltre che le misure indicate nella relazione costituivano un passo importante sulla via della riforma ma che esse non dovevano chiudere il discorso. Né poteva essere considerato un completamento della riforma « la recente definizione de-



gli uffici con la sua rigida distribuzione di competenze all'interno dei servizi » (pag. 20085). Non ci si poteva cioè limitare ad una mera razionalizzazione; occorreva avviare processi nuovi, sottoporre ad esame critico l'esperimento in atto per la documentazione alle commissioni parlamentari, per verificare la validità delle ipotesi iniziali ed eventualmente prospettare nuove indicazioni di funzionalità e di aderenza alle esigenze che si ponevano in concreto.

La questione dei gruppi di lavoro e degli interfaccia, le difficoltà che si erano opposte al loro pieno funzionamento, i rapporti fra Servizio studi e commissioni furono al centro della discussione nelle riunioni del settore della documentazione che si svolsero nel novembre del 1978 con la presenza del Presidente Ingrao. In quell'occasione fu posta di nuovo con forza l'esigenza di andare ad una decisa ristrutturazione dei servizi che esaltasse il momento del raccordo orizzontale e della cooperazione interservizi.

Le osservazioni dei deputati, le questioni poste ed i problemi emersi dalle riunioni interservizi trovarono espliciti riferimenti nella terza ed ultima relazione sul bilancio della Camera per la VII legislatura, quella per l'anno 1979. In essa veniva fatto il punto sia sulla discussione, sia sulla sperimentazione che era andata avanti negli ultimi due anni « di un nuovo modello organizzativo, ispirato alla necessità di un riordinamento delle competenze e di un migliore raccordo orizzontale tra l'attività dei vari servizi ed uffici, una più intensa collaborazione plurisetoriale, un più razionale e pieno impiego delle risorse umane disponibili, una maggiore mobilità complessiva che consentisse di concentrare gli sforzi nei settori di volta in volta più impegnati » (pag. 21).

La relazione proseguiva rilevando come tutta la complessa discussione che vi era stata, si era fondamentalmente incentrata su tre profili orizzontali di intervento: *a)* attività di supporto informativo, di studio e di ricerca nel momento istruttorio del lavoro parlamentare; *b)* organizzazione delle commissioni e dell'Assemblea; *c)* informazione sull'attività parlamentare.

Per quanto riguardava il primo punto la relazione sottolineava come l'esperienza oramai maturata, consentisse di passare dalla fase sperimentale a quella della definizione precisa e realistica delle funzioni delle nuove strutture orizzontali. La scelta restava quella di rafforzare l'attività di documentazione attraverso strutture specializzate capaci di fornire un servizio costante « non soltanto superiore ma anche qualitativamente diverso » (pag. 20) da quello che le singole segreterie delle



commissioni avrebbero potuto fornire anche dopo un sensibile rafforzamento. Questo perché « l'idea della informazione parcellizzata, prodotta dalla singola commissione, contraddice alla diffusa tensione verso l'interdisciplinarietà, l'intreccio di competenze che proprio dalle commissioni deriva » (pag. 20).

Da questa scelta e dalla riflessione sull'esperienza compiuta dai gruppi di lavoro e sulla funzione e il ruolo che era venuta ad assumere la figura dell'interfaccia, si facevano discendere alcune indicazioni riguardanti la ridefinizione degli obiettivi da perseguire. Queste indicazioni si possono riassumere nei seguenti termini: in primo luogo l'individuazione nel Servizio studi del centro unico operativo e di coordinamento nell'ambito del quale gli interfaccia potessero fare riferimento a determinate strutture dipartimentali, relative a settori specifici di attività e di ricerca, « le quali attraverso i gruppi di lavoro assicurino il collegamento operativo con gli altri servizi di documentazione della Camera, analogamente ristrutturati, e con le istituzioni di ricerca e documentazione del paese ». In questo modo i gruppi di lavoro, concepiti in maniera diversa da quella originaria, venivano a porsi « come la sede specifica per il coordinamento fra i servizi di documentazione di base (Biblioteca, Regioni, CDA, Affari europei) e le strutture di documentazione per le commissioni » (pag. 21).

In secondo luogo, le idee-guida originarie dei gruppi di lavoro, andavano recuperate traducendole in una « riorganizzazione per dipartimenti omogenei di tutti i servizi addetti alla documentazione » (pag. 21).

5. I successivi sviluppi del processo di ristrutturazione amministrativa e la sua formalizzazione nel nuovo Regolamento dei servizi e del personale palesano un notevole scarto rispetto alle indicazioni contenute nelle succitate relazioni e a tutto il dibattito di quegli anni. La scelta compiuta anche sulla base della relazione conclusiva della Commissione paritetica, di rinviare ad una fase successiva la riforma dei servizi della Camera faceva venir meno in sostanza, l'obiettivo più qualificante della ristrutturazione: quello cioè di superare la tradizionale struttura verticale e gerarchica dei servizi e di « aprirla » in modo da subordinarla allo svolgimento delle funzioni e non viceversa.

Per quanto riguarda in particolare il settore della documentazione, mentre è stata attuata la ripartizione in dipartimenti del Servizio studi, ad essa non ha corrisposto quella riorganizzazione per di-



partimenti omogenei degli altri servizi addetti alla documentazione che avrebbe dovuto costituirne il completamento logico.

Sarebbe stato certamente illusorio pensare che una così radicale innovazione avrebbe potuto essere realizzata in tempi brevi, senza incontrare resistenze o difficoltà. E forse una ristrutturazione di tutti i servizi della documentazione secondo moduli analoghi a quelli del Servizio studi non sarebbe stata la risposta più adeguata all'esigenza di costituire dei raccordi organici fra i vari servizi. Altre ipotesi avrebbero potuto essere studiate, anche sulla base di ciò che è stato fatto in altri Parlamenti, mantenendo però fermo il principio della collaborazione orizzontale interservizi. Non si è invece costituito nemmeno quel collegamento fra Biblioteca e Servizio studi che è a mio avviso condizione primaria per il miglior funzionamento dei due servizi. Sotto questo punto di vista c'è stato anzi un deciso arretramento rispetto ad una prassi che nel corso della VII legislatura aveva visto il moltiplicarsi di riunioni congiunte, formali ed informali fra Servizio studi e Biblioteca per l'esame di tutte le questioni comuni ai due servizi.

D'altra parte le pur importanti e positive novità rappresentate dalla formalizzazione del Comitato per la documentazione e dall'articolazione del Consiglio dei Capi servizio in settori, non sono di per sé sufficienti ad eliminare le conseguenze negative derivanti da un'eccessiva frantumazione e divisione fra i servizi e gli uffici di questo settore. Conseguenze che a mio avviso sono le seguenti: in primo luogo, mentre in questi ultimi anni è cresciuta notevolmente, sia sul piano quantitativo che su quello qualitativo, la produzione di informazione, convenzionale e automatizzata, assistiamo ad una sua crescente frammentazione e settorializzazione con le inevitabili conseguenze di duplicazioni, sprechi di energie e capacità, sottutilizzazione dell'informazione stessa. In secondo luogo questo mancato coordinamento alla base fra i vari servizi ed uffici pone dei seri ostacoli alla possibilità di formulare una politica globale dell'informazione parlamentare che finalizzi la produzione specifica di ciascun servizio ad una maggiore produttività complessiva del sistema.

Credo che sia a questi motivi più che ad un non sufficiente rafforzamento degli organici del settore della documentazione, (anche se questo è necessario ed è giustamente in fase di attuazione) che si debba ricollegare l'appunto che è stato mosso ai criteri con cui è stata fatta la ristrutturazione degli apparati camerali: quello cioè che non

è stata operata una scelta tra un Parlamento dotato di un sistema informativo proprio, concorrente e separato rispetto a quello di cui dispongono il Governo e la Pubblica Amministrazione, ed un Parlamento invece attrezzato per ricevere le informazioni provenienti da centri di raccolta e di elaborazione esterni<sup>(4)</sup>. Pur non condividendo una così rigida distinzione fra le due formule, concordo anch'io nel ritenere che gli apparati informativi del Parlamento non sono oggi ancora sufficientemente in grado né di produrre autonomamente il tipo di informazione propria di cui esso necessita per il pieno esercizio delle sue funzioni, né di canalizzare, filtrare, valutare criticamente la massa di informazioni e di dati prodotti all'esterno.

6. Se, dallo stato attuale delle cose si cerca di spingere lo sguardo verso il futuro, per capire in che modo la tante volte ribadita « centralità strategica » del settore dell'informazione possa diventare realtà operante, è possibile individuare tre direttive di marcia.

La prima riguarda il futuro stesso della riforma dei servizi e del personale. Mi pare cioè, che da una parte non si debba considerare quello a cui siamo arrivati oggi come un punto di arrivo, bensì come una tappa in un processo ancora in corso, dall'altra sia urgente dare piena attuazione alla parte più innovatrice del nuovo Regolamento del personale, a quell'articolo 30 cioè, che istituisce le unità operative come « complesso di elementi unificati dal perseguimento di uno specifico obiettivo ». Questa definizione, insieme alla precisazione che « la funzione di coordinare non costituisce livello gerarchico » mi pare rappresentino davvero un'inversione di tendenza rispetto ad un'organizzazione verticale e gerarchizzata, e la soluzione più adeguata ad assicurare il raggiungimento di specifici obiettivi attraverso il pieno coinvolgimento e la piena valorizzazione delle migliori qualità professionali presenti a tutti i livelli.

In secondo luogo penso che occorra individuare le concrete possibilità di collegamento fra i vari servizi del settore della documentazione, sia mediante una loro ristrutturazione interna, sia mediante la costituzione delle « unità operative preposte al conseguimento di obiettivi particolari definiti nel tempo » cioè le unità operative interservizi. Sotto il primo aspetto ritengo che l'avvio dell'automazione della Biblioteca, con l'accorpamento di talune procedure (preaccessione, accessione, catalogazione) che esso comporta, renderebbe attuabile la sua almeno parziale ristrutturazione per materie anziché per fasi



operative, come era già stato proposto nel documento elaborato nel 1977 dal personale della Biblioteca, e questo anche allo scopo di costituire un'efficace « sponda » per un collegamento organico con il Servizio studi.

Per quanto riguarda le unità operative interservizi ne vedo almeno due da attuare in tempi brevi: la prima, fra Biblioteca e SDA per portare avanti la delicata e complessa fase dell'automazione, la seconda fra Biblioteca e Servizio studi per affrontare, in vista del trasferimento a Via del Seminario, tutti i problemi connessi alla costituzione ed al funzionamento delle sale di consultazione generali e specializzate.

In terzo luogo mi sembra che il fatto, di per sé positivo, del crescente numero di archivi automatizzati di cui dispone la Camera ed il suo collegamento con banche dati esterne richieda di essere « governato », finalizzato cioè ad obiettivi precisi e coerenti con una strategia complessiva dell'informazione parlamentare. Questo comporta che, anche sull'esempio di quanto avviene in Parlamenti stranieri, vengano predisposti ed utilizzati strumenti qualificati per il trattamento dell'informazione: analisi dei flussi, raffronto *input-output* dei dati, finalizzazione del prodotto in base ad una precisa definizione del profilo dell'utenza.

Infine è condizione essenziale per il conseguimento di questi obiettivi che ci sia da parte degli organi collegiali politici una più forte volontà di direzione del momento amministrativo del Parlamento. Se è vero infatti, che quello dell'informazione parlamentare è un problema, prima ancora che tecnico-organizzativo, politico, allora è sul terreno di un pieno coinvolgimento e di un reale confronto fra le forze politiche che le questioni della gestione dell'Amministrazione possono trovare soluzioni all'altezza del ruolo e delle funzioni che il Parlamento deve essere in grado di svolgere nell'interesse di tutto il paese.

## Note

(1) Nel programma elettorale del PSI del 24-3-1963 si chiedeva che « le Camere fossero dotate di autonomi uffici di conoscenza, ricerca ed elaborazione per quanto riguarda l'attività dei ministeri, enti di studio ed organi di programmazione ». Al Convegno di San Pellegrino della DC, nel settembre 1963 veniva sottolineata l'esigenza di apporti tecnici in sede politico-parlamentare.

(2) F. COCCIA-C. SALVI, *La riforma delle strutture e dei servizi della Camera*; ora in « Il Parlamento. Analisi e proposte di riforma » in *Democrazia e diritto*, Quaderno n. 2, Roma, 1978, pp. 255-280.

(3) Questa esigenza era già stata sostenuta nel 1968 nel programma elettorale del PRI. Questi Istituti (ISTAT, ISCO, CNR, ISPE) avrebbero dovuto costituire una grande zona neutra, comune all'Esecutiva e al Parlamento e il loro personale configurare quella « Magistratura » dell'informazione economica già richiesta in Francia.

(4) Questa opinione è stata espressa da Enzo CHELI e Carlo MACCHIELLA nella relazione: « L'attività conoscitiva delle Camere, aspetti organizzativi ed evoluzione del sistema » in *Parlamento, istituzioni, democrazia*, Milano, 1980, p. 97-118.

## Nota bibliografica

Nella stesura di questa relazione sono stati tenuti particolarmente presenti i seguenti testi:

### A) ATTI PARLAMENTARI - SETTIMA LEGISLATURA

1) Progetto di bilancio delle spese interne della Camera dei Deputati per l'anno finanziario dal 1 gennaio al 31 dicembre 1977 (Doc. VIII, n. 2). Discussione: Sedute del 27-28 luglio 1977.

2) Relazione... dal 1 gennaio al 31 dicembre 1978 (Doc. VIII, n. 4). Discussione: Sedute del 24-25 luglio 1978.

3) Relazione... dal 1 gennaio al 31 dicembre 1979 (Doc. VIII, n. 6). Discussione: Sedute del 9-11 ottobre 1979.



## B) MONOGRAFIE ED ARTICOLI

Sull'organizzazione ed il funzionamento del Parlamento italiano in generale il volume di A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977 e la ricca bibliografia annessa. Sul Parlamento nelle prime sei legislature: ancora utile l'*Indagine sulla funzionalità del Parlamento* edita dall'ISLE, Milano, 1969; *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, a cura di Alberto Predieri, Milano, Edizioni di Comunità, 1975; A. NATTA, « Il funzionamento delle Camere », in *Critica marxista*, 1975, n. 6 (Si tratta di una delle quattro relazioni presentate al Seminario sul Parlamento, organizzato dal PCI nel gennaio 1976). A. MANZELLA, « L'esperienza parlamentare repubblicana », in *Scritti in onore di C. Mortati*, Roma, 1977; G. DI PALMA, « Risposte parlamentari alla crisi del regime: un problema di istituzionalizzazione », in *La crisi italiana*, a cura di Luigi Graziano e Sydney Tarrow, Torino, 1979. Per il dibattito nei partiti politici: *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, Atti del Convegno organizzato dal Club Salvemini, Milano, 1967. I Convegni di San Pellegrino della Democrazia cristiana: il primo del 13-16 settembre 1961, Roma, ed. Cinque Lune, 1962. Il secondo, su *La società italiana*, del 29.9-2.10, 1962; il terzo su *Partiti e democrazia*, del 13-16.9, 1963. Per il Partito comunista italiano, gli Atti del Convegno su *La riforma dello Stato*, promosso dall'Istituto Gramsci, Roma, 1968; in particolare la relazione di Flavio Colonna sui problemi del Parlamento e le conclusioni di Ingrao, riportate anche nel volume *Masse e Potere*. Per i socialisti il volume *Stato moderno e riforma del Parlamento*, che raccoglie gli Atti del Convegno di studi organizzato dalla Sezione per la riforma dello Stato del PSI-PSDI, allora unificati.

Per il dibattito nella settima legislatura, i convegni ed i seminari già citati nel testo: gli Atti del Seminario sul Parlamento, promosso dal Centro per la riforma dello Stato del Pci sono pubblicati nel Quaderno n. 2 di *Democrazia e diritto*. Del Seminario organizzato dai gruppi parlamentari della DC sono state pubblicate le relazioni dell'on. Galloni, del sen. Bartolomei e dell'on. Piccoli. Il volume *Parlamento, istituzioni, democrazia*, Milano, Giuffré, 1980 raccoglie gli Atti del Seminario dei gruppi parlamentari del PSI del dicembre 1979. Sempre per il PSI il dibattito su « Quale riforma dello Stato », nel Quaderno n. 9 di *Mondoperaio*, Roma, 1978. Tra gli studi più recenti sul Parlamento nella settima legislatura, si ricordano i due saggi pubblicati nel numero di *Laboratorio politico* dedicato al Compromesso storico (n. 2-3, 1982). Il primo, di Stefano RODOTÀ, « La Costituzione materiale ai tempi dell'unità nazionale », il secondo, di Franco CAZZOLA, « La solidarietà nazionale dalla parte del Parlamento », tutti e due forniti di un'ampia bibliografia.

Sui problemi attuali del Parlamento il numero monografico di *Città e Regione*: « Parlamento 80, centralità o decadenza » (1980, n. 4), in particolare i contributi di Andrea MANZELLA, « I regolamenti parlamentari del 1971, quale riforma », di Stefano PASSIGLI, « Crisi o centralità del Parlamento », di Giuseppe TAMBURRANO, « Fattori storici dello sviluppo del Parlamento italiano » e di Carlo CHIMENTI, « La funzionalità del Parlamento agli inizi degli anni 80 ». Inoltre, il recente studio di Luigi BERLINGUER, « Parlamento e Governo », in *Democrazia e Diritto*, 1981, n. 3. Vivace e ricco di spunti interessanti è l'agile volumetto di Lucio LIBERTINI, *Quale Parlamento*, Roma, 1977.



Per un'analisi comparativistica dei problemi dei Parlamenti, il Simposio dell'Unione interparlamentare su *Problemes actuels du Parlement* (Ginevra, 1965), nel quale sono stati affrontati tre ordini di questioni comuni ai Parlamenti di diverse aree geografiche e di diversi sistemi politici, e cioè: 1. L'adattamento delle procedure parlamentari alle condizioni attuali di vita e di lavoro delle Assemblee; 2. l'informazione del Parlamentare in un mondo condizionato in misura sempre crescente dalla scienza e 3. la posizione del Parlamento rispetto all'Esecutivo. Per uno studio dei rapporti fra Parlamento e Governo sono interessati i saggi contenuti nel volume *I Parlamenti delle Comunità Europee* (Supplemento al n. 6 del *Bollettino di informazioni parlamentari e costituzionali*), in particolare quello di Uwe THAYSEN sul Bundestag. Il volume dell'allora Presidente dell'Assemblée nationale e dell'Unione Interparlamentare, André CHANDERNAGOR, *Un Parlement pour quoi faire?* Paris, 1967, è una lucida analisi dei mali che affliggono i Parlamenti ed in particolare quello francese.

Ai problemi complessivi dell'informazione parlamentare è stato dedicato il terzo Simposio dell'Unione Interparlamentare; gli Atti sono stati pubblicati nel volume ciclostilato: *Le Parlementaire, les exigences de son information dans le monde moderne*, Geneve, 1973.

La letteratura sugli apparati informativi dei Parlamenti stranieri è assai ampia. In Italia uno studio sistematico di questo argomento è stato avviato dalla Fondazione Agnelli, con la collana *Parlamento e Informazione*, diretta da Enzo Cheli, nella quale sono usciti finora due saggi, il primo di Carlo MACCHITELLA, sugli « Apparati informativi del Parlamento inglese », Torino, 1978, il secondo di Sandro VANNUCCI, « Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America », Torino, 1978, ambedue forniti di un'amplessima bibliografia; sempre di Carlo MACCHITELLA, la comunicazione presentata al Convegno organizzato dall'Associazione funzionari della Camera dei deputati intitolata: « Gli apparati camerale, alcuni cenni comparati ».

Agli staff dei Parlamenti in Francia, Gran Bretagna, RFT e U.S. è dedicato il fascicolo monografico del *Legislative Studies Quarterly* (1981, n. 4). Per i servizi di documentazione e informazione del Bundestag l'articolo di Heinz MATTHES, « Die dokumentation-und Informationseinrichtungen der wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages », in *Bibliotheksarbeit für Parlamente und Behörden*, München, 1980. A cura del Bundestag è stata redatta una « Descrizione delle funzioni e modelli professionali dei Servizi scientifici del Bundestag », pubblicata in italiano nel *Notiziario di informatica*, 1979, n. 3.

Per quanto riguarda il Parlamento italiano, lo studio più completo e aggiornato di cui si dispone a tutt'oggi è quello di Enzo CHELI e Carlo MACCHITELLA, « L'attività conoscitiva delle Camere, aspetti organizzativi ed evoluzione del sistema », in *Parlamento, istituzioni, democrazia*, cit. Alle fonti d'informazione dei Parlamentari italiani è dedicato un paragrafo nell'articolo di Gianfranco PASQUINO e Roberto LEONARDI, « Attività parlamentare e rappresentanza politica » in *La politica nell'Italia che cambia*, Milano, Feltrinelli, 1980. Sui servizi studi, S. BENVENUTO-P.G. MARIUZZO, Il nodo dei servizi studi, in *Città e Regione*, cit.



Sessione novembre 1982





Aurelia Mohrhoff

*Dalla lingua del Parlamento alla lingua del parlamentare*

L'attrattiva principale del tema che mi sono proposto è per me costituita dal doppio profilo sotto il quale è possibile considerare il linguaggio che si usa in Parlamento: l'evoluzione dell'oratoria dei membri della Camera, e quella — dalla prima divergente — del resoconto stenografico dei loro interventi.

È noto che il linguaggio si forma e si specializza in relazione alle esigenze dei gruppi organizzati. Così, ogni gruppo sociale minore, ogni istituzione che si crea quando un certo numero di persone persegue un determinato scopo, produce una serie di formulari, entro i quali il linguaggio viene poi « calato ».

Nella prima fase della nostra storia politico-istituzionale prevale in effetti questo aspetto formalistico: attraverso gli usi e la consuetudine il linguaggio del Parlamento si chiude « a riccio »; si creano le forme, come uno scultore gli stampi, per approssimazioni successive.

Ne è dimostrazione evidente l'opera di Mancini e Galeotti: il fatto stesso di raccogliere queste forme consuetudinarie è il presupposto della loro codificazione, e quindi per la costituzione delle forme in cui calare il linguaggio. Gli autori esplicitamente affermano di aver voluto dare un carattere pratico all'opera loro « pur di conferire ad essa quell'autorità dalla quale... deve derivare l'utilità sua ». Si veda, in questo senso, anche Georg KLAUS (*Il linguaggio dei politici*, Feltrinelli, Milano, 1974): « Ogni istituzione politica ha il suo linguaggio particolare... In questo senso il linguaggio politico è un mezzo per consolidare le istituzioni politiche stesse ».

Gli stessi membri del Parlamento si mostravano ben consapevoli dell'esistenza di un linguaggio parlamentare, nato dalla necessità di assicurare il costante rispetto della norma costituzionale; al punto che

anche abili oratori, come illustri avvocati penalisti, abituati a parlare dinanzi a un auditorio ben qualificato, giunti in Parlamento rimanevano tanto intimiditi da non ardire di aprir bocca, o da esordire molto al di sotto delle loro possibilità: così Genuzio Bentini, Enrico Pesina, Gennaro Marciano. Lo stesso può dirsi di docenti universitari, primo fra tutti il nostro maggiore critico letterario, Francesco De Sanctis. Angelo Brofferio <sup>(1)</sup> descrive efficacemente questo stato d'animo: « Sebbene... avesse Valerio ampia sicurezza che le sue parole sarebbero state bene accolte, nondimeno il pallore del volto e l'incertezza della voce facevano fede che l'Oratore sentiva la difficoltà di un primo passo, l'importanza di una prima parola nell'aringo nazionale. Colui che sale in ringhiera, anche dopo molti anni di esercizio, senza qualche trepidazione, mostra di non conoscere il rischio a cui si espone, fa prova di non aver fibre arcane nel cuore ».

È interessante anche quel che nota in proposito V.E. Orlando <sup>(2)</sup>: « ... quando si parla della formazione di un oratore parlamentare, non è solo ad un tirocinio diretto e personale che ci riferiamo, ma anche alla virtù dell'ambiente, il quale per se stesso sviluppo in maniera quasi immediata le facoltà di una disposizione oratoria e le indirizza verso quel genere ».

Accenno qui di sfuggita alla suggestiva ipotesi dello stesso Orlando, nel suo « Il parlare in Parlamento », che il termine « Parlamento » non provenga affatto, come automaticamente si sarebbe portati a pensare, da « parola, parlare », espressioni di bassa latinità, e quindi di più recente ingresso nella lingua letteraria; ma sia da collegare al greco « parabola, parabolare » richiamando la forma caratteristica di cui si servì il Maestro « come mezzo di diffusione di un principio ».

In questo primo periodo, dunque, i parlamentari accettano questa regola del gioco. Alcuni si premurano di scrivere il loro discorso, così da poterlo pronunciare già nelle formule ortodosse; in generale, accettano che altri (stenografi e revisori) compiano per loro questa trasformazione, considerata indispensabile.

Si tenga anche presente che per lungo tempo, come si sa, gli eletti al Parlamento sono nobili o professionisti dell'alta o media borghesia, cui l'estrazione sociale garantisce, con il censo indispensabile per esercitare un'attività assorbente e del tutto non retribuita, una solida formazione culturale.

È facile quindi rendersi pienamente conto della dignità dell'eloquio di queste persone, del rispetto anche formale di norme e consuetu-



dini ed insieme delle costrizioni cui è soggetto questo parlare. Non a caso Mancini e Galeotti intitolano il paragrafo del loro libro che tratta di questa materia « Galateo parlamentare », accostando a « norme di ordine morale », che scendono fino a regole di comportamento esteriore, e perfino di abbigliamento, « altre che hanno carattere esclusivamente parlamentare; ed anzi alcune, che si attengono alle forme, si trovano scritte ne' Regolamenti delle Assemblee. Quello del Senato, ad esempio, all'articolo 59 prescrive: « Non si fa mai luogo a proteste: esse non possono né pronunziarsi nelle adunanze del Senato, né iscriversi nei processi verbali »: ed al 39 divieta « ogni spiegazione in forma di dialogo ed ogni diretta interpretazione ». Entrambi poi i Regolamenti prescrivono che l'oratore — che parla da una apposita tribuna — « debba rivolgere la parola al presidente, supremo moderatore della discussione » (3).

Si noti, ancora, che il Regolamento della Camera proibisce espressamente ogni interruzione (art. 25: « Niun oratore può essere interrotto quando parla se non dal presidente, al quale spetterà richiamarlo al regolamento ed avvertirlo quando si allontana dalla questione »). Si vuole poi che l'oratore si astenga dal « riferire l'opinione personale del Principe sia per censurarla... che per lodarla, e che rispetti l'indipendenza dell'altra Assemblea legislativa ».

Sapore di favola d'altri tempi acquistano poi per noi altre norme, sempre riferite da Mancini e Galeotti: « ... in genere l'oratore deve astenersi dal riferirsi a cose seguite fuori dell'Assemblea »; « Anche gli atti extraparlamentari dei membri del Parlamento devono rimanere al di fuori delle Assemblee legislative »; « Di regola poi l'oratore non deve fondarsi che sopra atti e documenti comunicati all'Assemblea; di maniera che non è reputato estremamente corretto leggere alla Camera estratti di giornali »; « Parimenti è biasimata la citazione di scritti o discorsi degli oratori che si vogliono confutare »; « Non è lecito... censurare alcuna precedente deliberazione delle Camere, molto meno una legge od un'imposta... ».

Per concludere, ricordo il divertente *escamotage* cui si soleva ricorrere quando, giunte le ore 18, termine fissato per la fine della seduta, l'oratore che parlava in quel momento non avesse terminato: il Presidente gli domandava se per caso non si sentisse indisposto, e quando l'oratore rispondeva di sì gli consentiva di concludere nella seduta successiva.

Se dunque questi parlamentari hanno determinate caratteristiche, che li accomunano al di sopra delle differenze individuali, e se sono tenuti ad esprimersi secondo certi canoni, nessuna meraviglia che per lungo tempo il linguaggio del Parlamento mostri una notevole omogeneità.

Non ci interessa, in questo contesto, rispondere al quesito se questo linguaggio, essendo calato in formule, ed in certo senso cristallizzato, si possa o no definire « tecnico ». Nel mio precedente lavoro accennavo al significato che i linguisti attribuiscono a questo vocabolo, ed alla conclusione alla quale giungono, e cioè che, a stretto rigore, esso non possa convenire al linguaggio che ci interessa. Dicevo però anche — ed era, più che la mia conclusione, il dato di esperienza viva dal quale partivo nel discutere l'argomento — che non vi è dubbio che un linguaggio parlamentare esista, con le sue peculiarità. Vorrei qui aggiungere che si può constatare l'esistenza di un *continuum*: la norma costituzionale statuisce che deve esistere un determinato organo politico; questo, in relazione alle funzioni che gli sono attribuite, si crea delle sue formule, che rimangono però sempre agganciate al dato politico, così che anche il linguaggio più squisitamente tecnico viene a trasformarsi in linguaggio politico.

Tornando al nostro assunto, tutta questa costruzione di cui si è detto entra in crisi quando comincia a prevalere la concezione del Parlamento come collegio, piuttosto che come organo. Dapprima, quando la composizione è omogenea, quel che emerge è « la Camera », o « il Senato ». Ma con la nascita dei partiti politici, quando le differenze di opinione vengono istituzionalizzate, il dato emergente non è più il fatto che la Camera abbia deciso, quanto piuttosto che la Camera dei deputati abbia deciso dopo un dibattito al quale hanno partecipato gli eletti, rappresentanti di diverse tesi, anche in contrasto tra di loro.

A questo punto è giocoforza abbandonare i formulari, le costrizioni troppo rigide, perché l'annegamento delle opinioni in un linguaggio standardizzato rischierebbe di far scomparire le differenti sfumature politiche, che costituiscono invece il dato più essenziale dell'intero sistema.

È appena il caso di avvertire che invano si cercherebbe un salto di qualità, un mutamento improvviso, poiché si tratta naturalmente di una evoluzione graduale e complessa, spesso mascherata da molti elementi.



A me, come stenografo della Camera, interessa soprattutto registrare i mutamenti che anche in conseguenza dell'evoluzione del linguaggio si possono riscontrare nel resoconto stenografico.

Mi parrebbe assurdo spendere anche una sola parola sulla necessità di una registrazione fedele di quanto si dice nelle aule del Parlamento. Mi piace solo ricordare che, per quanto incredibile possa sembrare in questo nostro tempo, in cui gli apparati al servizio delle istituzioni politiche si sono mostruosamente ampliati e moltiplicati, i primi funzionari parlamentari, e per diverso tempo i soli, furono appunto gli stenografi.

L'esigenza di una buona redazione del resoconto stenografico fu da sempre vivamente sentita: già nel 1851 una Commissione appositamente costituita (4) sottoponeva alla Camera una serie di proposte relative al servizio di stenografia. Il relatore Henry Avigdor, premesso che « *A la sténographie est donc dévolue la tâche glorieuse, mais bien difficile, de recueillir pour les générations futures les rapports les plus complets, le plus exacts de vos débats parlementaires* », mostra di essere ben consapevole delle difficoltà che questo comporta: « *Les difficultés de la sténographie ne consistent pas... dans la connaissance des signes abrégatifs, mais principalement dans l'application de ces signes... Cette difficulté surmontée, il reste celle de la traduction, oeuvre délicate et fatigante* »; e coglie con grande esattezza il delitto più grave di una cattiva traduzione: « *Enlevant aux orateurs le cachet de leur style; l'originalité de leur pensées; mettant dans la bouche de tous des expressions uniformes, égales...* ».

Segue una breve storia della stenografia, dalle lontanissime origini, che qui non interessa. Ricordo soltanto, perché mi sembra divertente, che vi fu un periodo in cui la Chiesa la osteggiava: nel secolo diciassettesimo l'abate Trithème — autore di un trattato intitolato « *Stenographia, hoc est ars per occultam scripturam animi sui voluntatem absentibus aperiendi certa* » — dice che « *tout sténographe... était considéré comme faisant oeuvre de magie, de nécromancie, et de maléfice* » (vedreste oggi una Aurelia Mohrhoff, nell'esercizio delle sue funzioni professionali, come « *très proche parente du démon* »?).

L'ottima relazione prosegue analizzando i sistemi stenografici dei vari paesi nelle diverse epoche, e molto acutamente lamenta, parlando degli stenografi impiegati da alcuni organismi incaricati all'epoca di dare pubblicità ai dibattiti parlamentari in Inghilterra, un gravissimo difetto, che è quello di cui hanno sofferto fino a poco tempo fa i

nostri resoconti (e dal quale, come meglio dirò in seguito, solo di recente e molto fortunatamente e faticosamente ci siamo liberati). Parlo della ricerca di eleganza formale, della mania dell'uniformità, del malinteso rispetto di canoni prefissati, al gravissimo prezzo di snaturare e rendere irriconoscibile l'intervento dell'oratore. Dice il relatore Avigdor: « *Ces reporters ont une telle habitude des discussions parlementaires, qu'ils donnent assez souvent aux discours les moins intéressants une tournure si parfaite, un fini si complet, qu'en rien changeant un apparence à l'idée de l'orateur, ils lui font subir une telle épuration, ils la dépouillent tellement de tous ces mots parasites, inutiles, de toutes ces superfétations si fréquentes dans l'improvisation, qu'ils transforment les discours...* ».

Osservo per inciso che si può perdonare volentieri ad Avigdor, come a un non-tecnico, l'ingenuità di auspicare che tutti gli stenografi della Camera usino uno stesso sistema, quasi a divenire reciprocamente fungibili. Chi abbia appena un poco di dimestichezza con il nostro lavoro sa bene che ciascuno stenografo fatalmente sviluppa, dopo un certo numero di anni, quasi un suo proprio sistema, in cui l'ortodossia iniziale dei segni ben presto scompare, di fronte all'efficacia di adattamenti e « trucchi » strettamente personali.

Per concludere su questo punto, dalla relazione emerge con chiarezza quanto quei primi resoconti fossero approssimativi per le obiettive carenze degli stenografi e per le difficoltà pratiche tra le quali lavoravano. Si pensi che, in assenza di qualsiasi amplificazione della voce, i poveretti non erano spesso in grado neppure di percepire le parole degli oratori, se Avigdor, dedicando un paragrafo della sua relazione all'argomento « *De la place occupée dans la Chambre par les sténographes* », propone di « *élever les tables de quelques centimètres au-dessus du plancher, et par ce moyen, si non effacer, mais atténuer autant que faire se peut, la position désavantageuse des sténographes* ».

Per ultimo, ed a solo titolo di curiosità, ecco nell'articolo 2 che Avigdor propone di aggiungere al regolamento l'antenato del diploma di laurea che giustamente si pretende oggi per lo stenografo della Camera: « Niuno potrà d'ora in avanti essere aggregato al Corpo stenografico della Camera, se non avrà compiuto lodevolmente lo studio almeno della retorica ».

Tornando ai resoconti, per lungo tempo il « filtro » al quale vengono assoggettati gli interventi, come dicevo, permane così stretto



che si riscontrano forti discrepanze tra quanto si legge negli atti e quanto si può ricostruire con altri mezzi. Una puntuale dimostrazione richiederebbe ben altra estensione di quella consentita in questa relazione, e quindi mi limiterò ad una sommaria esemplificazione.

Il primo caso è quello dell'oratoria del deputato Giuseppe Garibaldi, quale ci appare, per esempio, da un brano del resoconto stenografico del suo intervento nella seduta del 18 aprile 1861 sull'interpellanza di Ricasoli sull'esercito meridionale: « Ma domando: che cosa ne ha fatto di quelle schiere il ministro della guerra? Egli poteva fonderle coll'esercito nazionale, come aveva fatto con quello dell'Italia centrale. Se nella mente sua stava che l'armata meridionale fosse men degna della centrale, poteva farne un corpo separato dell'esercito nazionale. Se poi l'armata meridionale non si voleva viva sotto nessuna forma, doveva scioglierla, ma non umiliarla ».

Ora, è difficile credere che l'eroe dei due mondi si esprimesse veramente in questo modo, se poi nei suoi consigli tattici — che compaiono per la prima volta nel testo originale nella pubblicazione della Camera « Garibaldi in Parlamento », del giugno scorso — troviamo una prosa cosiffatta: « Il fuoco avanzando — è un errore — Il milite che avanza sul nemico — dev'averne la coscienza d'essere più forte — o più valoroso ecc. Egli deve dunque far sparire al più presto la distanza che lo divide dal nemico — Quindi caricarlo a passo celere per metterli la bajonetta nella schiena — All'incontro se fa fuoco — deve fermarsi per caricare e per fare fuoco — Il nemico che dobbiamo supporre in posizione — lo fucila come un bersaglio ».

« Non disaprovo il sacco del bersagliere — non aprovo però la montagna sulla schiena d'un povero diavolo — poi dovendo combattere — il sacco a casa e per tempo — senò vittoriosi o vinti — la maggior parte dei sacchi saranno perduti dopo una seria battaglia ».

Un esempio a noi molto più vicino nel tempo è quello della tormentata seduta-fiume sul patto Atlantico, nel marzo del 1949. Dalla lettura dei giornali si riceve immediata e vivissima l'impressione della straordinarietà del dibattito. Basti per tutti qualche frase de *La Stampa* del 18 marzo: « Mai nella storia del Parlamento si era avuta una riunione così lunga... mai Montecitorio ci era apparso in condizioni di bivacco come da ieri nel suo interno... mai si era avuto esempio di ostruzionismo nè mai i cori degli inni della patria e delle classi rivoluzionarie avevano tenuto luogo di argomenti e discorsi... Mai tanti futili diversivi erano stati tentati nel corso di una discussione che ver-

teva su un argomento serio e mai parole così grosse e tante ingiurie erano volate; mai nostri uomini al governo erano stati tanto insolentiti, né mai si era vista la collera scoppiare così rapida ed arbitraria, né partire impropri tanto estemporanei ».

Ben diversa l'immagine che offre il dignitoso stenografico, nel quale compaiono al massimo laconici commenti del tipo di « vivissimi rumori su tutti i banchi — proteste — commenti », o, massimo dell'audacia, « scambio di apostrofi »; una sobrietà che insospettisce, quando nello stesso stenografico si legge poi che il Presidente Gronchi è costretto a dire: « ... sono avvenuti incidenti che è poco chiamare deplorevoli. Avevo annunciato tempo addietro che non sarei stato disposto a tollerare che un'Aula parlamentare si trasformasse in un'arena da circo, o vedesse spettacoli da competizioni di facchini di piazza ». Lo stenografico evidentemente non riusciva (o non si voleva che riuscisse) a dare conto, fisionomicamente, dell'intensità, della varietà ed anche della teatralità della discussione.

Un caso analogo fu quello della chiusura del dibattito in Senato sulla legge-truffa. E gli esempi, se ne avessimo lo spazio, si potrebbero moltiplicare.

Possiamo quindi affermare che per lungo tempo i resoconti stenografici parlamentari, asettici ed uniformi, sono usciti sconfitti dal confronto con la stampa. In epoche più lontane i giornali disponevano di ottimi stenografi (agevolati anche dalla migliore posizione nell'Aula), i quali — sia pure sotto la spinta nella necessità di scrivere un « pezzo » che colpisse l'opinione pubblica, e sia pure con quel tanto di distorsione derivante dall'indirizzo politico del loro giornale — erano in grado di fornire ottime rappresentazioni di squarci della seduta.

In epoca più recente, fino agli anni '50, molti giornali disponevano ancora di bravissimi informatori parlamentari. Ma oggi possiamo affermare che la situazione è completamente capovolta. Ne viene purtroppo a soffrire il pubblico all'esterno che riceve dai *mass media* una cattiva informazione sui lavori del Parlamento. Ma quanto al resoconto stenografico, esso ha ormai acquistato, nel costante rispetto della fedeltà e della correttezza formale, caratteri di vivezza e di spontaneità: quasi sempre si riesce infatti a conservarvi la varietà di spessori di livelli, di canali che esistono nel linguaggio dei parlamentari, a rendere quelli che Beniamino Placido definisce « appesantimenti da articolazione », e che costituiscono la differenza tra un astratto linguaggio politico e quello parlamentare.



Non saprei dire, francamente, quanto questa che noi consideriamo una vittoria sia dovuta ai nostri sforzi, ed in quale parte vi abbiano contribuito due elementi, ai quali accenno.

Abbiamo assistito di recente, e certo ne siamo stati tutti influenzati, ad un grande risveglio di interesse per i problemi del linguaggio, testimoniato da un fiorire di convegni e studi a vari livelli e dalla frequenza della trattazione di questi argomenti da parte di giornali, riviste, radio e televisione. C'è chi afferma<sup>(5)</sup> che ciò sia dovuto in parte ai fondamentali progressi nello studio della psicologia, della logica e dei fondamenti della scienza, e in parte all'invenzione dei calcolatori elettronici e delle macchine programmabili, che fanno uso del linguaggio più o meno al pari degli uomini.

Le cause, in questa sede, non ci interessano, ma il fenomeno è innegabilmente palpabile. Per citare un solo segnale, si pensi all'attuale tendenza all'esaltazione del dialetto.

Sarò l'ultima a negare, beninteso, che lo scritto, piaccia o non piaccia, è quello che rimane, come affermavano già i nostri padri latini: ma non si può ignorare l'attuale riscoperta, o meglio rivalutazione, del parlato. La professoressa Rosanna Sornicola ha pubblicato di recente uno studio esauriente in materia<sup>(6)</sup>, dal quale risulta quasi una grammatica altra rispetto quella dello scritto. Il professor Tullio De Mauro<sup>(7)</sup> afferma che le scienze linguistiche si stanno liberando da una visione « eleatica » della lingua come un tutto omogeneo, senza variazioni nel tempo e nello spazio, e stanno dimostrando che la variabilità è la regola. Egli sostiene che si giungerà quanto prima a una visione « lucreziana », in cui il primo posto è assegnato alla necessità di utilizzare strumenti semplici e concisi di comunicazione; e conclude che « su tale strada le acquisizioni sicure sono già sufficienti a farci mettere dinanzi alle realtà linguistiche con occhi diversi dal passato, sia che le guardiamo come studiosi, sia che le guardiamo come partecipi di organizzazioni politiche ».

Un processo simile si sta compiendo per quando riguarda lo stenografico. Non più tardi di una quindicina di anni fa il comandamento del nostro superiore gerarchico era, per noi giovani stenografi: « Se l'oratore ha parlato male, tu devi farlo parlare bene ». Si pretendeva cioè una rielaborazione che comportava una « composizione »: annullate le disarticolazioni tipiche del parlato, occorreva procedere ad una sorta di standardizzazione, che risentiva di quella concezione « eleatica » del linguaggio come entità omogenea astratta. Il filtro stenografico, per usa-

re una efficace immagine del mio collega Francesco Pariset, si traduceva in una sorta di letto di Procuste, nel quale le espressioni venivano allungate o contratte, a seconda della formazione culturale dello stenografo. Ne risultava un testo asettico, « imbalsamato », e tutto sommato, diciamolo francamente, falso.

Ma a queste direttive, a mano a mano che crescevamo di età, di esperienza e di numero, noi stenografi ultimi arrivati cominciammo ben presto a mostrarci insofferenti, convinti che una cosa sia fare un verbale che renda conto delle decisioni prese, ed altra uno stenografico vivo, che renda tutte le variabili. Possiamo dire che molto abbiamo ottenuto (ed altro speriamo di ottenere!), probabilmente in parte agevolati — certo senza che essi ne fossero consapevoli — dall'ingresso dei radicali alla Camera. Ed è questo appunto il secondo elemento del quale dicevo.

Ai deputati radicali quel famoso letto di Procuste, fortunatamente, non garbava affatto. Ed ecco arrivare agli stenografi una circolare di servizio che li esortava alla massima fedeltà lessicale, al punto (i nostri predecessori avrebbero gridato al sacrilegio!) di lasciare nel resoconto frasi incomplete, con puntini di sospensione. (Devo dire che questo ormai avviene raramente: abbiamo imparato a concluderle; ma, si badi, secondo lo stile di ogni oratore).

L'ingresso dei radicali in Parlamento ha dunque stimolato certi mutamenti; o forse ha semplicemente coinciso con un... soffio di aria nuova per gli stenografi. In modo particolare va comunque segnalato il caso di Pannella, a cui il professor Michele Cortelazzo ha dedicato uno studio interessante: « Il guitto Marco. Appunti per un ritratto linguistico di Pannella », comparso di recente sulla rivista *Belfagor*. Cortelazzo nota che a fine di propaganda è capitale la qualità dello strumento linguistico, che deve essere rappresentativo della voluta atipicità del partito radicale; e giustamente osserva che l'elemento che caratterizza le forme di comunicazione dei radicali è il mancato rispetto delle regole del gioco: sul piano linguistico il fenomeno si attua con la violazione delle convenzioni che sono alla base della lingua comune, di cui Pannella forza le regole, creando con il materiale offertogli dalla lingua italiana una lingua « diversa ». Assistiamo così ad un procedimento di dilatazione del significato delle parole, ad un uso accorto di parole chiave, ad un impiego sistematico del paradosso. Cortelazzo conclude che caratteristica di fondo della lingua del partito radicale è un uso anomalo di forme linguistiche, tolte dal loro conte-



sto abituale ed inserite in un insieme che si caratterizza come nuovo proprio per la compresenza di tessere provenienti dagli ambiti più diversi; e spiega questo fenomeno con la necessità di richiamare con segni linguistici già noti l'attenzione di un uditorio vasto e composito.

Per citare il punto che ci tocca da vicino, il professor Cortelazzo, in nota al suo studio, osservava, a proposito del materiale analizzato: « I discorsi parlamentari [di Pannella] sono citati sulla base dei resoconti stenografici ufficiali e sono filologicamente e linguisticamente i meno affidabili: non solo sui discorsi dei parlamentari viene operata automaticamente e regolarmente una revisione formale che cancella le false partenze, i lapsus e tutti gli altri accidenti che capitano nel parlato, ma, in nome della decorosità del linguaggio parlamentare, vi viene effettuata una censura (incredibile nel 1980) ». Ora, l'accusa di « scarsa affidabilità » dei resoconti suscitava le giuste ire della mia collega Giuliana Farinelli: dopo uno scambio di lettere, l'autore finiva per fare ammenda della sua... temeraria affermazione.

Non vorrei che il mio entusiasmo per il « nostro » stenografico sembrasse presunzione. Sono ben cosciente dei miei limiti, e la prima a riconoscere quanto sia facile per noi, che lavoriamo sotto pressione, senza tempo per riflettere a lungo e controllare sempre, commettere degli errori, anche grossolani. Ma penso che l'importante novità costituita dal recente salto di qualità del prodotto che offriamo potrebbe non essere evidente per i non addetti, e meriti di essere segnalata.

Per concludere, la natura e la finalità di questa relazione mi autorizzano, se non a fare due proposte, ad esprimere due desideri.

Abbiamo oramai al nostro attivo una serie di piccole conquiste: se l'oratore si rivolge a qualcuno dandogli del « tu » il suo discorso viene così trascritto; se il deputato si permette audacie verbali magari non troppo consone allo stile parlamentare, queste espressioni vengono mantenute, entro i limiti del rispetto dovuto alle altre persone<sup>(8)</sup>; se chi parla vuole esordire dicendo « signore e signori », o « colleghi deputati », invece del rituale « signor Presidente, onorevoli colleghi », così appare nel resoconto. Abbiamo contribuito ad una nuova « fisionomia » del testo, tentando di rendere con parentesi, lineette, puntini, virgolette, quegli importantissimi elementi paralinguistici che fanno sì che il parlato si regga in quanto tale. I nostri resoconti parlano oggi non la lingua del Parlamento, ma quella del parlamentare.

Ma io invocherei ancora qualche piccola concessione, nei limiti dell'opportunità e del buon gusto, ad una concezione dello stenografico come più vicino ad un copione per quel magnifico teatro che è un'aula del Parlamento. Senza indulgere alle lungaggini in cui a volte si perdevano i nostri lontani predecessori, ci sia concessa, quando occorre, qualche descrizione in corsivo in più, se può servire ad una migliore rappresentazione di quanto è avvenuto. Qualche settimana fa avvertivo, tra parentesi, a proposito di una interruzione, che era fatta « in tono ironico »; e l'abolizione di questa precisazione, fatta senza misericordia in sede di revisione, rendeva il testo del tutto incomprendibile, e quindi inutile.

L'altro desiderio è presto espresso, perché mi rendo conto che si tratta di una proposta che per tanti motivi è di difficile realizzazione. Ma forse vale la pena di cominciare a pensare, soprattutto in questo periodo, che appare davvero infausto per gli altri, più moderni mezzi di pubblicità dei lavori del Parlamento, ad una migliore e più ampia utilizzazione all'esterno di questa che il Vicesegretario generale, professor Guglielmo Negri, ha di recente definito « la più bella pubblicazione della Camera dei deputati ».

## Note

(1) Angelo BROFFERIO, *Storia del Parlamento subalpino*, Milano, 1865.

(2) V.E. ORLANDO, *Scritti giuridici varii*, Giuffrè, Milano, 1955.

(3) Mario MANCINI-Ugo GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887.

(4) Commission composée de Messieurs Pallieri, Avigdor, Farina Paolo, Fagnani, Cadorna, Lione, Palliotti, pour la Réorganisation de la Sténographie.

(5) Alfonso CARACCILO DI FORINO, *Linguaggi nella società e nella tecnica*, Edizioni Comunità.

(6) Rosanna SORNICOLA, *Sul parlato*, Palermo, 1981.

(7) Tullio DE MAURO, *Nota sulle minoranze linguistiche e nazionali in Italia*, Il Mulino, anno XVIII, maggio-giugno 1979.

(8) Si legga il resoconto della seduta del 20 novembre 1979, in cui si discusse una interpellanza Melega che sollecitava il Governo a dichiarare la Democrazia cristiana associazione a delinquere.



Francesco Pariset

*Sul valore probatorio degli Atti parlamentari nella sindacabilità del procedimento legislativo (\*)*

I - La questione degl'*interna corporis*; II. 1 - Il processo verbale; II. 2 - Il Resoconto sommario; II. 3 - Il Resoconto stenografico; II. 4 - Il messaggio di trasmissione; III - Considerazioni conclusive.

I - *La questione degl'interna corporis*

L'esistenza già nell'antica Roma d'un *ordo procedendi* per la formazione della legge, l'inosservanza del quale poteva far dichiarare al Senato: *non videri ea lege populum teneri* <sup>(1)</sup>, radicherebbe nella stessa concezione generale del diritto il principio di legalità, anche per il procedimento di formazione della legge, da cui deriva come conseguenza il controllo sulla conformità del procedimento stesso alle regole poste dall'ordinamento giuridico, controllo esplicitamente affermato nel nostro paese con l'instaurazione della forma repubblicana, attraverso la costituzionalizzazione d'essenziali principi di procedura parlamentare e l'istituzione del giudice della legittimità costituzionale delle leggi.

Ma già nel regime statutario la competenza diffusa del magistrato a conoscere della regolare fattura delle leggi, sul solo piano formale consentito dalla costituzione flessibile, era ammessa in dottrina sebbene energicamente contestata dalla dominante quanto indefinita teoria degl'*interna corporis* parlamentari e della loro insindacabilità da parte di qualsiasi organo esterno: teoria fondata più su di un atteggiamento reverenziale verso un Parlamento *superiorem non recognoscens* che su norme positive ed organiche impostazioni scientifiche.

Sull'eco giudiziaria d'una questione di legittimità formale, sorta in Italia dalla difformità d'un'aliquota tariffaria nei testi di una legge

(\*) L'elaborato è stato redatto nel novembre 1982.

fiscale (n. 4390 del 1878) approvati dalle due Camere, un riferimento agli « *interna* del Parlamento » comincia ad apparire in un'opera del Grippo<sup>(2)</sup> per non meglio identificati atti che si risolvono all'interno delle Camere, sui quali le stesse avrebbero giurisdizione esclusiva.

Ma è con l'opera del Gianturco che in Italia comincia a ricorrere per intero l'espressione d'*interna corporis*<sup>(3)</sup>, con la quale s'intende, per Santi Romano, un indistinto e caotico complesso di atti la cui insindacabilità sarebbe consacrata da un'indiscussa ed antica consuetudine<sup>(4)</sup>.

Ispirata dalla tradizione inglese degl'*internal proceedings* e derivata dalla dottrina tedesca<sup>(5)</sup>, la teoria degl'*interna corporis acta* — è questa l'espressione prevalentemente adottata nella giuspubblicistica d'età repubblicana — si avviava così a riscuotere nel nostro paese un ampio e duraturo consenso ed a fornire la materia per annosi dibattiti, mentre già nelle esposizioni di coloro che inizialmente s'occuparono della questione<sup>(6)</sup>, erano riconoscibili gli orientamenti che sarebbero stati ulteriormente sviluppati in seguito per delimitare l'estensione del sindacato di costituzionalità sul procedimento di formazione della legge: dalla distinzione, fra le regole di procedura parlamentare, di quelle poste dalla Costituzione o dalle leggi (la cui osservanza sarebbe passibile di sindacato) dalle altre disposte con regolamento e perciò non controllabili; fino a quella tra disposizioni sull'organizzazione procedimentale e norme sulla volontà decisionale. È infatti questo il limite, basato sulla differenza non di natura, ma di funzione delle norme che disciplinano il procedimento considerato, cui s'è spinta la più recente *actio finium regundorum* della loro sindacabilità: la competenza della Corte sarebbe piena sulle norme d'organizzazione procedurale, sia costituzionali, che regolamentari (Manzella, Barile, Virga).

Dal canto suo, la Corte costituzionale, all'indomani — si può dire — dalla sua entrata in funzione, afferma la propria competenza a sindacare il procedimento legislativo, implicitamente nelle sentenze nn. 1 e 129 del 1957, ed esplicitamente in quelle nn. 3 e 57 dello stesso anno; ma è con l'altra n. 9 del 1959 che, ribadendo di poter giudicare sulla legittimità delle leggi in ordine al rispetto non solo delle norme costituzionali sostanziali dalla cui inosservanza deriverebbe l'inesistenza dell'atto, ma anche delle altre norme costituzionali direttamente attinenti alle modalità procedimentali, la Corte si addentra per la prima volta, superandone la tradizionale insindacabilità,



in questioni di procedura parlamentare vigente, pur senza spingere il suo controllo al rispetto delle norme poste al riguardo dai regolamenti delle Camere, per l'interpretazione delle quali resterebbe decisivo l'apprezzamento delle Camere stesse<sup>(7)</sup>.

La sentenza fu definita storica per la sua portata<sup>(8)</sup>: se il sindacato formale delle leggi poteva sembrare un *minus* rispetto a quello sostanziale costituzionalmente contemplato<sup>(9)</sup>, non mancava chi, recependo la concezione kelseniana sui vizi di costituzionalità delle leggi, finiva col ricondurli tutti a vizi formali, per essersi fatto ricorso alla legge ordinaria là dove solo quella costituzionale avrebbe potuto validamente essere adottata<sup>(10)</sup>.

Invero, il sindacato formale può sembrare più incisivo di quello sostanziale che si limita al prodotto finito del procedimento, ma solo perché, attingendo i singoli momenti del procedimento interno, con maggiore evidenza lambisce il principio d'indipendenza, ove si riconosca alla Corte la potestà (dalla stessa rivendicata in modo esplicito anche con la sentenza n. 134 del 1969) di valersi di tutti gli elementi utili alla ricostruzione di quanto avvenuto alle Camere, nel corso della formazione delle leggi, a cominciare dalle varie fonti destinate a dare pubblica notizia dei lavori legislativi ed interpretandone secondo i comuni canoni logici il significato e l'esatta portata.

L'indagine sulla regolarità del procedimento involge allora un'analisi sugli atti del medesimo, sui loro effetti in sede sostanziale e sull'efficacia probatoria che in sede giurisdizionale, davanti alla Corte costituzionale, può riconoscersi alle documentazioni in cui gli stessi atti s'esternano: e subito si nota che il processo formativo della legge, nell'ambito di ciascuna Camera, s'articola in una sequenza di momenti essenziali, rigorosamente ed analiticamente dall'ordinamento costituzionale predeterminati alla regolare approvazione dello « atto-totale legge »<sup>(11)</sup>, onde l'atto finale che palesa la volontà legislativa non si presenta come l'unico giuridicamente rilevante ed, al pari d'altri atti intermedi, non può configurare una situazione di certezza legale assoluta in ordine ai rimanenti atti il cui svolgimento risulta appunto costituzionalmente tracciato.

L'*iter* parlamentare non potrà allora dirsi compreso in quegl'*interna corporis* che si son voluti riconoscere là dove si configuri un complesso normativo che esaurisca la propria efficacia in un determinato istituto<sup>(12)</sup>, la cui violazione non si ripercuota fuori di esso e non ne vizi gli atti destinati all'esterno<sup>(13)</sup>.

Una pretesa efficacia soltanto interna dei regolamenti parlamentari è da escludere proprio in forza delle precedenti considerazioni<sup>(14)</sup>, mentre vizi *in procedendo* potrebbero integrare un eccesso di potere suscettibile di rendere costituzionalmente illegittima una legge<sup>(15)</sup>.

## II. 1 - *Il processo verbale*

« Meri strumenti materiali, giuridicamente ordinati al fine di dare pubblicità materiale ai lavori delle Camere nella loro realtà storica e fenomenica », sono lapidariamente definiti dall'Esposito, in senso latissimo, gli atti parlamentari<sup>(16)</sup> a cominciare dal processo verbale di cui, in occasione della nota vertenza che avrebbe portato la Corte a pronunciare la ricordata sentenza del 1959, la stessa Presidenza della Camera, assumendone la natura d'atto interno, oppose la non ostensibilità rifiutando il rilascio di copia conforme chiesta da parte del giudice incaricato di riferire alla Corte stessa: rifiuto variamente criticato, in base alla considerazione che pubblico e stampa ascoltano normalmente dalle tribune, all'inizio di seduta, la lettura del processo verbale pur se questo, non pubblicato successivamente, non è strumento di pubblicità in senso proprio.

Alla sua redazione (da parte d'un funzionario — raro esempio di responsabilità monocratica in un organo collegiale come il Parlamento — un tempo eletto dall'Assemblea fuori dal corpo politico per garanzia d'imparzialità notarile) sovrintendono i deputati o senatori segretari, gli stessi che ne danno lettura; esso deve contenere solamente le deliberazioni e gli atti (nonché l'oggetto delle discussioni ed i nomi degl'intervenuti, per l'articolo 60 del regolamento del Senato, e per costante prassi alla Camera), né vi è concessa la parola, dopo la sua lettura all'inizio di seduta, se non per inserirvi una rettifica ovvero per fatto personale, nonché, alla Camera, per chiarire il proprio pensiero espresso nella seduta precedente ed, al Senato, per un semplice annunzio di voto; infine non è ammessa verifica del numero legale prima della sua approvazione, che è tacita in mancanza d'osservazioni, o può seguire una votazione per alzata di mano, se richiesta.

Per antica prassi, i processi verbali dell'ultima seduta, che non hanno potuto essere approvati in quella successiva per il rinnovo della legislatura, lo sono ad opera della Presidenza (la procedura del Par-



lamento a Camere riunite esula dal campo legislativo). Il verbale è raccolto e conservato, da ultimo, in Archivio storico per legislatura.

Ritenuto in origine atto pubblico, facente piena fede delle deliberazioni adottate, oggi — nonostante le espresse riserve della Corte costituzionale — il processo verbale mantiene una posizione preminente nella procedura parlamentare per la garanzia incrociata (che lo differenzia da ogni altro atto parlamentare) offerta dalla redazione a cura d'un funzionario responsabile, dalla pubblica lettura con la possibilità di votazione assembleare e dall'apposizione delle firme di Presidenti e segretari, onde una dottrina non èsita a riconoscergli « la più piena » e « non discutibile » efficacia probatoria <sup>(17)</sup>.

Pur contenendo le decisioni e gli atti delle Camere, i verbali non riproducono i testi oggetto delle votazioni e sono sottoscritti non necessariamente da chi fungeva da Presidente o segretario nella seduta di riferimento, bensì da chi svolge tale funzione in quella d'approvazione, che può essere non la seduta successiva ma altra più lontana nel tempo, per la prassi di carattere ordinatorio d'approvare in sedute antimeridiane e pomeridiane i processi verbali di quelle antimeridiane e pomeridiane precedenti <sup>(18)</sup>.

Su tali circostanze si fonderebbe il disconoscimento dottrinario al verbale — almeno nelle ipotesi delineate — dei caratteri richiesti dal codice civile perché al suo contenuto sia riconosciuta efficacia probatoria privilegiata, giusta anche giurisprudenza costituzionale costante. Si assume che la suddetta prassi d'approvazione può se non altro procrastinare il diritto del parlamentare a chiarire il suo pensiero espresso « nella seduta precedente », mentre le circostanze esposte sono aggravate dal cennato divieto regolamentare di verificare il *quorum* prima dell'approvazione del verbale, che potrebbe così risultare approvato da una Camera non in numero e quindi costituzionalmente non in grado di deliberare. Al riguardo, la Corte è stata esplicita nella ricordata sentenza del 1969: a tutto concedere, l'approvazione del processo verbale non potrebbe far fede che del consenso dei presenti al momento della lettura.

Effettivamente è accaduto che il Presidente della Camera abbia sospeso una seduta appena iniziata, per il tempo necessario agli accertamenti in ordine ai rilievi mossi da un deputato durante la lettura del verbale, sulla fondatezza dei quali non era in grado di pronunciarsi in quanto relativi a seduta da altri presieduta, ed alla ripresa il processo verbale fu approvato con le rettifiche proposte <sup>(19)</sup>: siffatto



precedente conforta la tesi d'una condizione risolutiva gravante entro le Camere sull'efficacia di deliberazioni già perfette ed operative in seguito alla proclamazione presidenziale, nella parte in cui fossero rettificate in sede d'approvazione del verbale, con l'attivazione d'un meccanismo idoneo a modificare anche all'esterno — correggendo eventualmente il messaggio presidenziale già trasmesso — il contenuto delle deliberazioni stesse <sup>(20)</sup>.

Se non gli si può riconoscere efficacia probatoria privilegiata, il processo verbale resta il cardine della certazione interna <sup>(21)</sup> della procedura seguita, per quanto precedentemente considerato e per l'unità e continuità concettuale dell'organo politico da cui è sottoscritto.

## II. 2 - *Il Resoconto sommario*

Introdotta nel 1879 alla Camera e nel 1882 al Senato, per esigenze di rapida pubblicità materiale non soddisfatte dal Resoconto stenografico per i ritardi nella sua pubblicazione, il sommario offre una sintesi dei lavori parlamentari libera ed immediata, completa nell'essenziale e centrata sul significato politico del dibattito; ma a differenza di quanto previsto per il processo verbale, esso non riceve alcuna canonizzazione o garanzia giuridico-formale.

Prescrivendo la redazione e pubblicazione del sommario per i lavori delle Assemblee, i regolamenti parlano, per quelli delle commissioni, di « resoconti pubblicati nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* a cura del Segretario Generale della Camera », e di « riassunto dei lavori » pubblicato dal Senato nel fascicolo intitolato *Giunte e Commissioni parlamentari*.

I sommari delle due Assemblee appaiono sostanzialmente omogenei, anche se esistono fra Camera e Senato tradizionali differenze di « scuole », cioè di tempi e tecniche di redazione; i resoconti ed i riassunti dei lavori delle commissioni risultano invece alquanto variegati in un confronto non solo fra le due Camere in generale, ma anche tra le commissioni di uno stesso ramo, nonché nell'ambito di una medesima commissione in sedi diverse ed in epoche successive, con riferimento non tanto alla consistenza delle discussioni sintetizzate, quanto alle modalità di riproduzione dei diversi documenti esaminati.

Nella sua affidabilità sostanziale, il Resoconto sommario risente formalmente dello stile e della personalità del suo estensore (*tene rem*,



*verba sequentur*); per la sua forza informativa è stato efficacemente definito un vero e proprio « giornale della Camera » (Cassanello) ed infatti, ai fini che qui rilevano, esso resta lo strumento più diffuso e più rapido di conoscenza materiale dei lavori, cui dalla dottrina prevalente è pacificamente negata efficacia probatoria privilegiata, ed anche la stessa natura di atto parlamentare (Esposito, Amato, Boneschi).

## II. 3 - *Il Resoconto stenografico*

Tipico atto parlamentare in senso stretto, redatto e pubblicato per le sedute delle Assemblee e delle commissioni in sede legislativa e redigente (oltre che per le indagini conoscitive ed, al Senato, per le parti di sedute di commissioni relative allo svolgimento d'interrogazioni), il Resoconto stenografico ha il fine di riprodurre con esattezza e fedeltà, in senso anche storico<sup>(22)</sup>, l'effettivo svolgimento dei dibattiti, adempiendo in modo organico e sistematico il precetto costituzionale della pubblicità delle sedute, « anima e base democratica dei regimi rappresentativi », senza che neanche per esso sia prevista alcuna garanzia politica, limitandosi il regolamento della Camera a disporre l'accertamento da parte dei deputati segretari della sua pubblicazione nel termine prescritto dal Presidente e senza alterazione dei discorsi, mentre quello del Senato parla di vigilanza da parte dei senatori segretari sulla fedeltà dei resoconti delle sedute.

Circolari presidenziali disciplinano le modalità delle correzioni che gli oratori possono recare ai propri discorsi stenografati e fissano limiti all'antica prassi (non risultata priva d'inconvenienti) di pubblicare in allegato allo stenografico testi in tutto od in parte non effettivamente letti in corso di seduta.

Con la citata sentenza del 1959, la Corte non ha espressamente affrontato la questione del valore in giudizio dei resoconti stenografici (ciò che avrebbe invece fatto, dopo un decennio, in termini di diniego), limitandosi ad affermare il principio dell'indagine « caso per caso » sulla conformità fra testi approvati e promulgati, per quanto rilevava nella fattispecie. Resta il fatto che l'indagine, conclusasi con quella sentenza, non si sarebbe potuta esperire senza questi resoconti, ma in punto di diritto rimane valida la dichiarazione dello stesso Presidente della Camera, in occasione della vertenza che portò alla sentenza succitata, sul « carattere informativo ma non ufficiale » dei reso-

conti stenografici, che dalla Corte stessa furono ritenuti rilevanti solo in forza d'un'ulteriore attestazione esplicita del medesimo Presidente sulla fedeltà della loro riproduzione dei lavori parlamentari; così come, per il giudice ordinario, fecero fede i resoconti stenografici solo dopo apposito giuramento confirmatorio dei funzionari stenografi redattori di quegli atti, in sede di querela per diffamazione del ministro Vigorelli in seguito alle dichiarazioni dell'onorevole Lopardi pronunciate nella seduta della Camera del 20 dicembre 1954 <sup>(23)</sup>.

Mentre su questo orientamento consentono la giurisprudenza e la dottrina prevalenti (Barile, Esposito, Sandulli ecc.), altri autori, ricorrendosi ad antiche teorie sul loro valore ufficiale (Mancini e Galeotti) nonché certificante (Fadda e Bensa), sottolineano essere i resoconti gli unici documenti che recepiscono, tra l'altro, solenni dichiarazioni di volontà legislativa non tradottesì in deliberazioni espresse, le cui motivazioni sarebbero irreperibili presso altre fonti, per concludere che, se la sindacabilità del procedimento legislativo investe gli atti parlamentari, non si può non ammettere una funzione probatoria degli stessi e « soprattutto dei resoconti stenografici » (Boneschi).

Ma se gli atti possono risultare insostituibili per l'apprezzamento ermeneutico sulle originarie motivazioni anche psicologiche del legislatore, che in un regime parlamentare si rinvencono essenzialmente nei lavori preparatori, è su tale base che, a parere di chi scrive, va esaltata la peculiarità della documentazione critica offerta dai resoconti stenografici; non già in forza di altre considerazioni, giusta l'affermazione della Corte costituzionale secondo cui processi verbali, resoconti sommari e stenografici, messaggi e persino promulgazioni presidenziali sono mezzi di prova particolarmente autorevoli, a nessuno dei quali però è riconosciuta efficacia probatoria privilegiata perché, « se così fosse, la garanzia del rispetto delle norme costituzionali sarebbe concretamente rimessa all'organo attestante una "verità legale" incontrovertibile, anziché al giudice della costituzionalità delle leggi » (sentenza costituzionale n. 134 del 1969).

Se il Resoconto stenografico è dunque privo d'efficacia probatoria privilegiata, nemmeno è proponibile che questa gli venga conferita attraverso iniziative legislative che potrebbero, al più, ventilarsi per il messaggio od il verbale, come poi si noterà: il suo pregio si rinviene nella fedeltà intrinseca conseguente, per il Gueli, « alla sua natura di semplice congegno di registrazione » <sup>(24)</sup>; il suo futuro starà nella ca-



pacità di adeguarsi, grazie anche al fondamentale ausilio delle tecnologie moderne, ad una realtà linguistica parlamentare in cui la variabilità permanente è — o dovrebbe potere essere — la situazione di normalità.

*Tene verba, res sequetur*: capovolgendo così l'antico adagio, il Resoconto stenografico dovrebbe liberarsi da preconcetti dogmi che talvolta han ridotto a liturgia tralatizia anche l'oratoria più estemporanea e variegata, suscitando accuse d'inattendibilità linguistica e filologica <sup>(25)</sup>.

Esso dovrebbe riconoscere la pari dignità cui hanno diritto a tutte le genuine espressioni linguistiche in cui si estrinseca la vera temperie politica e sociale d'un democratico dialogo parlamentare, magari al punto da dover commentare, con Quintiliano, *omnia verba suis locis optima, etiam sordida dicuntur propria*; ma altra è la sede per un approfondimento tecnico delle problematiche oggi particolarmente avvertite, implicate dalla traduzione del linguaggio parlato in quello scritto, nella redazione d'un Resoconto stenografico parlamentare <sup>(26)</sup> ed esorbita ovviamente dal tema in esame la proposta d'una disciplina — certo auspicabile — di quanto attiene alle modalità tecniche di redazione e di revisione di questo resoconto.

È appena il caso di ricordare che da varie parti si è raccomandata l'adozione, a livello politico, d'un linguaggio « adeguato » in termini di chiarezza e concisione. Se « è vero che talora l'ambiguità del testo è voluta dallo stesso legislatore » <sup>(27)</sup> in quanto frutto di compromesso politico, ne consegue che, qualunque sia il livello di perfezionamento conseguibile dai resoconti stenografici, la conclamata utilità dei lavori preparatorî a fini ermeneutici può risultare inferiore alle previsioni per le barriere linguistiche rappresentate da un testo polisenso cui l'operatore del diritto può trovarsi di fronte nella sua ricerca sull'intenzione del legislatore, ove sia trascurato il principio: *in claris non fit interpretatio* <sup>(28)</sup>.

## II. 4 - Il messaggio di trasmissione

Citato incidentalmente dai regolamenti ma reso tipico dalla prassi, il messaggio presidenziale trasmette praticamente tutto quanto sarebbe necessario all'esercizio del sindacato di costituzionalità: attestazione con data dell'approvazione; titolo e testo di quanto approvato; speci-

ficazione dell'iniziativa e sommaria descrizione della procedura legislativa; eventuale menzione d'un messaggio del Presidente della Repubblica *ex* articolo 74 della Costituzione, ed eventuale seconda deliberazione a maggioranza di due terzi, agli effetti dell'articolo 138 della Costituzione.

Non vi figura però la dichiarazione espressa della conformità del testo trasmesso a quello che effettivamente ha formato oggetto della votazione parlamentare.

Nella sentenza del 1959, la Corte ha escluso che l'attestazione contenuta nel messaggio presidenziale di trasmissione precluda il sindacato sugli atti anteriori, trattandosi della mera « notizia di un fatto » precedentemente intervenuto (l'approvazione finale d'un testo di legge), da verificare in quanto, esso sì, conclusivo dell'*iter* e giuridicamente rilevante per l'accertamento dell'identità dei testi votati dalle due Camere, ai sensi della Costituzione.

Si è rilevato tuttavia che gli altri organi costituzionalmente implicati negli ulteriori sviluppi dell'*iter legis* non possono non venire a conoscenza, nella dovuta forma del messaggio, dell'approvazione da parte di una Camera di un progetto di legge e che tale approvazione finale talvolta può non essere conclusiva dell'*iter*: ove riscontri irregolarità in un testo approvato da trasmettere, il Presidente della Camera può invitare ad un riesame, ai fini di una nuova votazione finale, la quale sarà oggetto del messaggio di trasmissione <sup>(29)</sup>.

Lo stesso istituto del coordinamento formale che non dà luogo, alla Camera, ad una seconda votazione del testo coordinato, ove l'Assemblea abbia autorizzato il Presidente a detto coordinamento del testo approvato, è stato giudicato non incostituzionale dalla Corte, in quanto ritenuto rispondente alle esigenze di funzionamento degli organi collegiali, purché non comporti alterazioni sostanziali del testo. Si dovrebbe dunque ritenere che la votazione finale d'un progetto, non sia ancora un atto decisivo ai fini del successivo *iter*, a differenza del messaggio, « unico mezzo di esternazione ufficiale della volontà delle Camere » <sup>(30)</sup>, sempre facendo salva l'accennata condizione risolutiva per quanto del messaggio dovesse correggersi a seguito d'eventuali approvazioni di rettifiche al processo verbale della seduta in cui s'è trattata la materia oggetto del messaggio stesso.

Ferma restando un'esplicita dichiarazione del Presidente della Camera, nel corso ancora della vicenda conclusasi con la pluricitata sen-



tenza del 1959, sul carattere ufficiale del messaggio, la Corte ne ha disconosciuta l'efficacia probatoria privilegiata pur sottolineandone l'essenziale rilevanza giuridica per il processo di formazione della legge ribadendo tuttavia, con la sentenza del 1969, che l'efficacia delle sue attestazioni è circoscritta all'ambito dei rapporti tra gli organi costituzionali a vario titolo concorrenti al procedimento legislativo; e non rileva in contrario — prosegue la Corte — la sua provenienza da pubblici ufficiali quali sono i Presidenti d'Assemblea, perché non tutti gli atti formati da pubblici ufficiali sono atti pubblici facenti fede fino a querela di falso.

Anche in ordine al messaggio, si sottolinea in dottrina la circostanza che il fatto, oggetto della trasmissione, è accaduto in precedenza e non necessariamente in presenza del medesimo Presidente che ne dà notizia in forma debita, onde il messaggio non si presenterebbe con i requisiti cui il codice civile subordina il riconoscimento di atto pubblico con conseguente efficacia probatoria privilegiata, per quanto attiene al contenuto.

Di conseguenza, il sindacato costituzionale dovrebbe risalire a monte del messaggio di trasmissione<sup>(31)</sup>; considerate tuttavia le difficoltà probatorie che tale sindacato obiettivamente incontrerebbe, data la mancanza nell'ordinamento di norme esplicite che conferiscano valore ufficiale agli atti parlamentari, si è anche auspicata una legge costituzionale per la formalizzazione del messaggio proprio a fini probatori, che preveda la menzione in esso dei momenti procedurali che, per le norme costituzionali che li disciplinano, possono interessare il sindacato in questione; in allegato dovrebbe figurare il testo approvato prima dell'eventuale coordinamento successivo.

Su tale coordinamento, per altro, si è contestata l'ammissibilità di un giudizio della Corte, la quale si arrogerebbe « una discrezionalità di apprezzamento sul contenuto di merito non costituzionale delle leggi » (Barile), mentre difficilmente si reperirebbero adeguati strumenti di prova (Ciaurro).

Distinguendo fra attività formative del procedimento legislativo e relative attività di documentazione, si deve concludere che il messaggio non può considerarsi dichiarativo della volontà assembleare: questa, manifestata direttamente dalla Camera, è constatata e dichiarata dal suo Presidente con l'atto di proclamazione dell'approvazione della legge, nella rituale formula regolamentare: « La Camera approva



(o respinge) ». Il successivo messaggio che tale approvazione attesta, non è che una dichiarazione di scienza finalizzata ad attivare un altro organo costituzionale, per il seguito del procedimento di relativa competenza. In confronto agli altri atti parlamentari, il messaggio ha solo l'autorevolezza della proclamata ufficialità, non già una maggiore efficacia probatoria<sup>(32)</sup> e l'assunto è confortato proprio dall'attestazione di fedeltà dei resoconti stenografici, come già ricordato, che il Presidente della Camera rilasciò con apposita lettera nel corso della vertenza conclusasi con la sentenza del 1959.

Se infatti il messaggio fosse l'unica, definitiva ed insindacabile attestazione della legalità del procedimento legislativo, quella lettera apparirebbe almeno pleonastica; invece, dallo stesso suo invio, si dovrebbe concludere per la liceità di ogni accertamento della Corte sul messaggio stesso<sup>(33)</sup>.

### III - *Considerazioni conclusive*

Considerato dunque che la mancanza di « efficacia ufficiale certificante » di tutti indistintamente gli atti parlamentari<sup>(34)</sup> consente di disattendere i contenuti, ove risultanze diverse possano desumersi da altre documentazioni, si può convenire col Giannini, quando li definisce certazioni storiche di documentazione contemporanea, produttive di certezze d'uso per ciò che attiene alle discussioni<sup>(35)</sup>. Risultano in minoranza, viceversa, le teorie favorevoli al riconoscimento del valore in questione ad alcuni degli atti in esame, od al loro complesso.

Il Vicenzi distingue al riguardo tra gradazioni di efficacia probatoria: assoluta, privilegiata e comune. Ed esclude subito che possa prendersi in considerazione la prima: un'efficacia probatoria assoluta, senza possibilità di verificazioni, non è attribuita da alcuna norma agli atti parlamentari, come si è già notato; se questo fosse, conferirebbe alle Presidenze delle Camere un potere — segnatamente attraverso il messaggio — d'accertamento legale incontrovertibile, non conciliabile con le competenze della Corte in materia di sindacato di legittimità costituzionale. Parimenti, non si può sostenere un'efficacia probatoria comune, suscettibile cioè di confutazione con qualsiasi prova contraria: come accaduto nelle controversie cui si è accennato, per fugare il dubbio di costituzionalità che nei casi considerati gli atti parlamentari



avevano suscitato nel giudice *a quo*, è stata necessaria una sentenza costituzionale.

Il citato autore si orienta per il riconoscimento di un'efficacia probatoria privilegiata, nel senso che una verifica può essere esperita non con qualsiasi mezzo, ma solo con altre documentazioni e pubblicazioni delle Camere (come fece la Corte nei giudizi conclusi con le sentenze del 1959 e 1969) destinate a dare pubblica notizia dei lavori legislativi<sup>(36)</sup>.

Per una soluzione della questione potrebbero anche condividersi per il processo verbale (forse più che per il messaggio) gli auspici d'una normativa costituzionale per la completa definizione di quanto attualmente già disciplinato in ordine alle modalità d'approvazione e soprattutto al contenuto di esso; nonché per sancire il valore probatorio e la rilevanza esterna<sup>(37)</sup> di questo documento che allora, dopo l'approvazione assembleare senza osservazioni, farebbe piena fede della regolarità della decisione parlamentare e della sua sostanza.

Ma ogni proposta dottrina sembra votata a rimaner tale, come par essersi appannato anche il ricordo d'un articolo aggiuntivo che (reagendo forse eccessivamente alla « storica » sentenza del 1959), la Camera aveva introdotto in una proposta di legge nei seguenti termini:

« Il messaggio del Presidente di ciascuna Camera, unicamente, fa fede della regolarità del procedimento di formazione della legge e del testo approvato »<sup>(38)</sup>.

Se il fine dichiarato era quello di riconfermare solennemente come irrinunciabile prerogativa delle assemblee rappresentative l'insindacabilità dei loro *interna corporis*, da parte di organi estranei al Parlamento, sono ben evidenti le implicazioni di una disposizione del genere, compresa in una legge formale: approvato anche dal Senato con modificazioni, quel provvedimento tornò alla Camera dove, non a caso, giacque fino alla caducazione col termine della legislatura.

Dell'antico appello lanciato dal Presidente della Camera per sottolineare la necessità d'una rivalutazione dei lavori preparatori<sup>(39)</sup>, s'avverte solo una fievole eco nella previsione, contenuta in un disegno di legge attualmente all'esame della Camera e già approvato dal Senato<sup>(40)</sup>, di riprodurre tra l'altro (recependo l'esempio franco-belga) sulla *Gazzetta Ufficiale* gli estremi dei lavori preparatori delle leggi

approvate in Parlamento, col semplice ricorso ad « annotazioni in calce al testo di legge » (articolo 6) che contribuiranno ad agevolare vieppiù quell'indagine storica ed interpretativa sull'intenzione del legislatore, cui s'è accennato: senza comportare tuttavia una ristampa ufficiale che conferisca a tali lavori preparatori una pubblicità costitutiva di certezze legali, quindi senza conseguenze giuridicamente apprezzabili sotto il profilo probatorio.

La *vexata quaestio* sul valore probatorio degli atti parlamentari nella sindacabilità del procedimento legislativo, nell'ambito della dialettica fra Corte costituzionale e Parlamento, tende ormai ad acquietarsi sotto l'incalzare dell'altra, sulla cosiddetta discrezionalità legislativa, ove si riconosca nella giurisprudenza della Corte — attraverso sentenze manipolative, additive ed addirittura « sentenze-delega » (Predieri) — l'intento d'una « supplenzaa legislativa » affatto estranea alle sue competenze (<sup>41</sup>).

La problematica esposta mantiene comunque la sua attualità per le implicazioni che attengono ai fondamentali principi d'autonomia e indipendenza delle assemblee elettive e sempre viva è la sensibilità di queste a tale riguardo, come testimoniano i richiami al rispetto degli *interna corporis* parlamentari, tornati ad echeggiare alla Camera nel corso della discussione per la votazione della fiducia al secondo Governo Spadolini, nelle proteste levate da diversi gruppi per lamentare tentativi d'ingerenze estranee alle Camere in una delle loro massime prerogative.



## Note

(1) Mario BONESCHI, « Problemi del procedimento legislativo e della sua sindacabilità giurisdizionale » in *Rivista di diritto processuale*, 1960, pp. 583-604.

(2) Pasquale GRIPPO, *Il potere giudiziario in rapporto alla Costituzione dello Stato*, Napoli, 1881, p. 131.

(3) Emanuele GIANTURCO, *Istituzioni di diritto civile italiano*, Firenze, 1889, p. 12.

(4) Santi ROMANO, « Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato », ora in *Scritti minori*, II, Milano, 1950, p. 151.

(5) Giovanni BERTOLINI, « Appunti sull'origine e sul significato originario della dottrina degli *interna corporis* », in *Studi per il XX anniversario della Costituente*, Firenze, V, 1969, pp. 27-94.

(6) Carlo ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Padova, 1934, p. 348.

(7) Così, ad esempio, per la disposizione ora scomparsa del vecchio articolo 40 del Regolamento della Camera, che integrava i casi coperti da « riserva d'Assemblea » in forza dell'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione con i « progetti in materia tributaria », su cui la decisione concretamente verteva.

(8) Paolo BARILE, « Il crollo d'un antico feticcio (gli *interna corporis*) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza » in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, pp. 240-249.

(9) Donato MARRA, « Appunti sulla natura ed efficacia dei regolamenti parlamentari » in *Nuovi studi politici*, 1974, n. 2, pp. 67-94, 89.

(10) Vezio CRISAFULLI, « Giustizia costituzionale e potere legislativo » in *Diritto e società*, 1978, n. 1, pp. 51-69, 66.

(11) Serio GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957, p. 64.

(12) Achille GUERRA, « Potere d'indagine della Corte costituzionale sull'attività legislativa del Parlamento » in *L'amministrazione italiana*, 1958, X, pp. 841-848, 846.

(13) Arturo Carlo JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 1957, p. 51.

(14) Franco MODUGNO, « In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugl'interna corporis acta delle Camere » in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1969, XIII, pp. 197-283, 241.

(15) Giuseppe ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano*, Napoli, II, 1962, pp. 233 e segg.

(16) Carlo ESPOSITO, « Atti parlamentari », in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1959, IV, pp. 77-84, 82.

(17) Andrea MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 1978, pp. 192 e 241.

(18) Ugo GALEOTTI, *Il regolamento della Camera dei deputati*, Roma, 1902, p. 126.

(19) Camera dei deputati, Atti parlamentari, *Discussioni*, seduta del 26 febbraio 1969, pp. 5119-5121.

(20) Silvio TRAVERSA, « Considerazioni in tema di sindacato di costituzionalità del procedimento di formazione della legge e della sua documentazione », in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, n. 3, pp. 1480-1517, 1488; Silvano TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1974, p. 229.

(21) Vittorio DI CIOLO, « Introduzione al diritto parlamentare », in *Foro amministrativo*, 1972, 11, pp. 1147-1172, 1171.

(22) Per un esempio d'utilizzazione del Resoconto stenografico come strumento di ricostruzione storica, cfr. il mio saggio « L'esperienza parlamentare di Gabriele d'Annunzio » in *Storia contemporanea*, 1977, I, pp. 5-33.

(23) Gianfranco CIAURRO, « Sindacabilità degli atti interni del procedimento legislativo parlamentare », in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1973, n. 21, pp. 5-31, 29.

(24) COSENTINO, D'ANTONIO, GUELI, TOSI, « La competenza della Corte costituzionale a controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione delle leggi », in *Rassegna parlamentare*, 1959, IV, pp. 122-143, 136.

(25) Michele A. CORTELAZZO, « Il guitto Marco », in *Belfagor*, 1980, IV, pp. 711-720, 719.

(26) Cfr. al riguardo il mio saggio « La stenografia parlamentare nei tumulti di Montecitorio fine secolo », in *Parlamento*, 1981, nn. 9-10, pp. 47-53.

(27) Vittorio DI CIOLO, « Le nuove frontiere delle burocrazie parlamentari », in *Foro amministrativo*, 1981, nn. 7-8, pp. 1559-1563, 1560.

(28) Alberto VIRGILIO, « Legislazione e giurisdizione », su *Il Tempo*, 23 agosto 1982, p. 17.

(29) Corrado MUSCARÀ, *Manuale del deputato*, Roma, 1964, pp. 223-224.



(30) Franco PIERANDREI, « Attività interne delle Camere del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale », in *Giurisprudenza italiana*, 1959, CXI, pp. 1015-1028, 1023.

(31) Aldo M. SANDULLI, « Considerazioni in tema di sindacato della Corte costituzionale sul profilo formale delle leggi », in *Stato sociale*, 1968, VII, pp. 535-551, 545.

(32) Giuliano AMATO, « Questioni controverse intorno al controllo di costituzionalità sul procedimento di formazione della legge », in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, pp. 855-885, 863.

(33) Silvano TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, 1959, p. 109.

(34) Pietro VIRGA, « Sindacato sugli *interna corporis* e poteri d'indagine della Corte costituzionale », in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, pp. 994-1002.

(35) Massimo S. GIANNINI, « Accertamento », in *Enciclopedia del diritto*, I, 1958, p. 224.

(36) Vico VICENZI, « In tema di *interna corporis acta* e di documentazioni e pubblicazioni delle Camere », in *Rassegna di diritto pubblico*, 1970, I, pp. 151-173, 166.

(37) Stefano M. CICCONE, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato*, 1979, p. 179.

(38) Proposta di legge Resta ed altri (C 1259): Norme sulla promulgazione e sulla pubblicazione delle leggi e dei decreti del Presidente della Repubblica e sul *referendum* costituzionale; cfr.: Atti parlamentari della Camera, *Discussioni*, seduta del 28 gennaio 1960, p. 12809.

(39) Camera dei deputati, Atti parlamentari, *Discussioni*, seduta antimeridiana del 1° agosto 1957, p. 34931.

(40) Disegno di legge C 3329: Norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

(41) Vezio CRISAFULLI, « La Corte costituzionale ha vent'anni », in *Giurisprudenza costituzionale*, 1976, XXI, pp. 1694-1708, 1700.





Giuliana Farinelli

*Resoconto stenografico e Resoconto sommario: cronaca dal Parlamento.  
Quale utilizzazione dalla stampa?*

Alla Camera, il 9 e il 10 giugno 1982. All'ordine del giorno la discussione di mozioni concernenti un tema di grande, drammatica attualità: il crescente consumo di droghe nel nostro paese. Dibattito ampio: particolareggiata relazione del Governo, numerosi interventi di rappresentanti di varie forze politiche; un confronto ricco di testimonianze, richieste, proposte.

Invano si cercherebbe un'eco di questa vicenda parlamentare sui grandi quotidiani a diffusione nazionale: nessuna notizia sulla gran parte dei giornali, poche righe — nascoste tra le pieghe delle pagine interne — sugli altri. Un esempio, tra i moltissimi recenti, di quella assenza di un vero « interesse al Parlamento » da parte degli organi di informazione, lamentata da parlamentari, studiosi, operatori del settore.

Accade dunque che molto poco, talvolta niente, di ciò che dei dibattiti parlamentari vale la pena di conservare e di trasmettere venga portato a conoscenza della pubblica opinione, cui il Parlamento sembra, conseguentemente, di meno in meno incidere nella vita quotidiana.

Eppure il giornalista che intendesse seguire i lavori delle Camere non sarebbe lasciato a se stesso. Il Servizio resoconti ed il Servizio stenografia producono, ogni giorno di seduta, una « montagna » di carta scritta, un volume considerevole di cose dette e deliberate in Parlamento: il Resoconto sommario ed il Resoconto stenografico dei lavori dell'Assemblea, cui si aggiungono gli strumenti che assicurano la pubblicità cartolare in commissione <sup>(1)</sup>.

Sintesi libera ed immediata — ancorché « imparziale registrazione delle principali idee esposte dagli oratori » (2) — incentrata sul significato politico complessivo del dibattito, il Resoconto sommario, istituito (3) per corrispondere a necessità proprie della stampa — perché i giornalisti « potessero attingervi quella parte della pubblica discussione che non fosse loro riuscito di raccogliere esattamente » (4) — ne ha da sempre rappresentato un importante punto di riferimento. Giornale della Camera, le « strisce di bozza » giallo paglierino e bianco, via via stampate nel corso della seduta, sono state strumento di straordinaria efficacia nella divulgazione dell'attività delle Assemblee.

Prima e pressante preoccupazione dei parlamentari, fin dal nascere di strutture rappresentative (5), il Resoconto stenografico è l'atto in cui si trova, giorno dopo giorno, come in una proiezione speculare, la storia del paese. Integrale rappresentazione di ciò che viene comunicato, discusso, letto, confrontato e deciso nelle aule parlamentari, fedele testimonianza di trasformazioni civili e del costume politico, è anche « traduzione » dal parlato allo scritto che non mortifica varietà di spessori e livelli di linguaggio, diversità di stile, carattere, cultura.

Dunque, di quei dibattiti che non trovano risonanza sulla stampa, di quegli eventi e fatti quotidiani di un Parlamento, che in modo talvolta tanto incompleto ed impreciso vengono riferiti dagli organi di informazione, esiste un'ampia documentazione: una vera *cronaca dal Parlamento*, che non raggiunge, però, i cittadini, il paese, ed esaurisce nel chiuso di uffici e biblioteche le sue grandi potenzialità di informazione.

Pronti in corso di seduta e pubblicati, alla Camera — caso unico nei paesi della CEE (6) — alle 8,30 del mattino successivo, il Resoconto stenografico ed il Resoconto sommario costituiscono preziosi strumenti di lavoro per parlamentari, operatori del diritto, studiosi, ma non posseggono propri canali di comunicazione con la pubblica opinione, né trovano piena utilizzazione da parte della stampa per quell'opera di mediazione che è funzione propria dell'informare.

Ben diversa dall'attuale è stata, nel lontano passato ma anche in tempi recenti, l'attenzione dedicata dalla stampa al Parlamento. Origini a parte — va peraltro segnalato che i numerosi giornali politici fioriti in Italia sullo slancio risorgimentale riportavano, talvolta più estesamente dello stesso Resoconto stenografico, ampie cronache par-



lamentari (7) — ed accennato appena agli anni in cui ciò che accadeva nelle Assemblee era così gran parte di un giornale che i maggiori quotidiani ricorrevano a redattori-stenografi, organizzando veri e propri « gabinetti stenografici » in tribuna stampa, talvolta in « competizione » con gli analoghi servizi delle Camere (8), vorrei richiamare l'attenzione su un raffronto che mi pare sia in grado di porre in luce il progressivo discostarsi della stampa quotidiana da ciò che si produce nelle aule e nelle commissioni parlamentari, quello con i giornali del dopoguerra.

A tale fine ho preso in considerazione due brevi spazi di tempo, scelti a caso (non ricercati in modo particolare, cioè, tra quelli che corrispondono ad importanti vicende parlamentari), i mesi di marzo 1952 e 1962 (9), ed alcuni giornali, individuati in modo empirico, combinando tiratura, dislocazione geografica, area politica: il *Corriere della Sera*, *La Stampa*, *Il Paese-Paese Sera* (*Il Paese* per il 1952, *Paese Sera* per il 1962). Attuando uno spoglio sistematico dei quotidiani in questione, per il periodo considerato, ho tentato di sapere *quanto* e *come* si fossero occupati di dibattiti parlamentari. A tale scopo, escludendo ovviamente la possibilità di misurare lo spazio percentuale dedicato da ciascuno di essi all'attività delle Camere, ho preferito cogliere i dati delle presenze, della posizione (nella copia e nella pagina), del tipo di articolo.

Dal 3 al 28 marzo 1952, si sono avuti 16 giorni di seduta alla Camera e 15 al Senato. Resoconti di tali dibattiti sono complessivamente presenti 11 volte sul *Corriere della Sera*, 16 volte su *La Stampa*, 24 volte su *Il Paese*. Da segnalare che il *Corriere della Sera* (come d'altronde *Il Paese*, che peraltro si stampa a Roma) riferisce anche di sedute che si protraggono nella notte e che tutti e tre i quotidiani riescono, in ogni caso, a resocontare per intero sedute che abbiano termine intorno alle 21.

Significativi risultano i dati della posizione dei servizi del Parlamento nel contesto del giornale — la loro « valorizzazione », dunque — e, soprattutto, il carattere, la natura degli stessi.

Il *Corriere della Sera* riporta in prima pagina non solo il dibattito al Senato sulla ratifica del trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, ma anche una dettagliata cronaca della discussione della legge sui « fumetti » e della presa in considerazione di un provvedimento che prevede la tassazione delle indennità dei deputati.

*La Stampa* ospita sempre in prima pagina — anche quando riporta in due articoli diversi i lavori della Camera e quelli del Senato — i resoconti parlamentari ed accade dia più ampio risalto (titolo a 4 colonne e seguito nelle pagine successive) allo svolgimento di interpellanze ed interrogazioni al Senato che alla cronaca di pur vistosi incidenti alla Camera (il ferimento di un deputato da parte di un collega, dopo un nutrito scambio di ingiurie).

*Il Paese* ha meno frequenti titoli in prima pagina ma, a parte il maggior numero di presenze complessive, con una più grande attenzione ad interrogazioni, interpellanze, mozioni, in prima pagina ospita, in due occasioni, un ampio resoconto dell'attività delle Commissioni lavoro e finanze in sede legislativa.

Comune ai tre quotidiani è il modo di fornire le informazioni dal Parlamento. Gli articoli che ho citato sono vero *resoconto* — e talvolta lungo resoconto — di quanto detto nelle Assemblee, vera *cronaca* delle decisioni assunte, delle deliberazioni adottate: ampia sintesi degli interventi, spesso corredata da parti di discorso in prima persona e da interruzioni raccolte integralmente, illustrazione particolareggiata di norme ed emendamenti, puntigliosa registrazione di votazioni. Insomma, un dibattito seguito costantemente nel suo svolgersi — a testimonianza di un acuto interesse per ciò che avviene nelle aule parlamentari — mediato e « tradotto » per la pubblica opinione cui il giornale si indirizza.

Nel mese di marzo 1962, a fronte di 16 giorni di seduta alla Camera e di 13 al Senato, si hanno più « presenze » del marzo 1952: 21 articoli sul *Corriere della Sera*, 16 su *La Stampa*, 19 su *Paese Sera*, il che è certo conseguenza del verificarsi, nel periodo considerato, dell'importante evento politico-parlamentare della formazione di un nuovo Governo (il primo di centro-sinistra).

La prima pagina continua ad essere « obbligata » per gli interventi dei leader (sempre in occasione della discussione sul programma di Governo), mentre — eccezion fatta per *La Stampa*, che venerdì 23 marzo vi ospita un resoconto sullo svolgimento di interrogazioni al Senato — le restanti cronache parlamentari vengono confinate all'interno del giornale.

Non è questa l'unica novità che ho potuto cogliere nel confronto con il periodo precedente. Il resoconto dei dibattiti in Assemblea non è più il fatto centrale della pagina dedicata ai lavori parlamentari. Accanto al « fondo », in genere affidato ad una firma prestigiosa, com-



paiono le « esplosive dichiarazioni » rilasciate dai leader su quanto è avvenuto o sta per avvenire in Aula, i pezzi di « colore » su aneddoti, pettegolezzi, umori, indiscrezioni, le informazioni provenienti da luoghi diversi dalle Assemblee o dalle aule di commissione. Ma il resoconto resta: pur costruito sul discorso (spesso citato per intero) dell'uomo politico cui va prioritariamente l'interesse del giornale, riporta ancora in modo vivace dialoghi, contrasti, interruzioni e riesce a dare una visione sufficientemente comprensibile dei problemi in discussione <sup>(10)</sup>.

Nell'un caso e nell'altro, nel primo periodo più che nel secondo, il contrasto con ciò che accade oggi è grande, e non credo sia giusto sostenere che la differenza consiste « nel criterio, anche tecnico, con cui il notiziario politico e parlamentare viene riversato sui giornali » <sup>(11)</sup>. È la stampa che sembra progressivamente rinunciare alla sua pur insostituibile funzione di risonanza, di eco, di raccordo tra il Parlamento e la sensibilità del paese.

Non è mio compito, in queste pagine, indicarne le cause. Mi limito a riferire quel che in proposito è stato detto, nel corso di un recente incontro con funzionari della Camera, sul tema dell'informazione politico-parlamentare, da Michele Tito, allora direttore de *Il Globo*: « Si fa un dibattito per confrontare le idee, le posizioni, e poi registrare l'esito che all'inizio del dibattito dovrebbe essere incerto. Ed invece sappiamo che tutto è stabilito prima, derivando da un rapporto di forze organizzato fuori dal Parlamento. Il senso del dibattito parlamentare, quindi, rimane vago; il suo valore certamente molto sminuito. Questo fa sì che l'attenzione dell'opinione pubblica nei confronti di ogni singolo dibattito della Camera sia molto ridotta. Ed i giornali — cui si può rimproverare di non svolgere un'azione di stimolo e di valorizzazione di ciò che il Parlamento tuttavia fa di importante e che non appare — pigramente si adeguano... ».

Una diversa utilizzazione del Resoconto stenografico e di quello sommario, da parte della stampa, non è certo in grado di esaurire l'esigenza di una più produttiva informazione dal Parlamento e sul Parlamento, di una maggiore conoscenza di ciò che vi si discute e decide, né è sufficiente da sola a razionalizzare il rapporto informativo tra istituzioni parlamentari e giornali.

A tale proposito mi verrebbe fatto piuttosto di pensare alla proposta avanzata da Michele Tito, nel corso dell'incontro che ho ricordato: la costituzione, cioè, di un comitato di giornalisti ad alto livello, ma-

gari direttori di giornali, che rappresenti una sorta di organismo di contatto permanente con le strutture della Camera, al duplice scopo di porre in luce quelli che sono, via via, gli interessi ed i bisogni di un giornale, in rapporto anche ai resoconti parlamentari ed alla necessità che essi siano i più funzionali possibile alle esigenze di un quotidiano, e di offrire garanzie di effettiva ricostituzione — eventualmente attraverso una selezione dei giornalisti attualmente accreditati — di una ortodossa figura di redattore parlamentare, « che il mestiere lo sappia fare davvero » e « che riferisca di ciò che è stato detto e non delle intenzioni, dei collegamenti e così via » (12).

Credo peraltro si debba provare ad intervenire ancora sulla produzione ed organizzazione dei resoconti, perché sia ulteriormente facilitato il ricorso agli stessi da parte di quei giornalisti che intendano seguire i lavori dell'Assemblea e sia posta a loro disposizione una sempre più ampia informazione base, salvo il diritto-dovere di ognuno di esercitare su quest'ultima il proprio mestiere, la propria bravura.

Sul Resoconto stenografico, innanzi tutto. Alla Camera, dopo una breve sperimentazione di dilazione nei tempi di pubblicazione, esso è tornato ad essere presente, salvo casi eccezionali, il mattino successivo. È un fatto importante, ma per la stampa è ovviamente troppo tardi. Copie dattiloscritte del Resoconto stenografico sono però disponibili (licenziate dal Servizio stenografia entro 50 minuti circa e rapidamente coordinate dal Servizio resoconti) entro termini di tempo — d'altronde ulteriormente comprimibili con alcuni accorgimenti organizzativi, nei passaggi da un servizio all'altro — che ne permetterebbero l'utilizzazione da parte della stampa.

Ricordo che già oggi, per prassi consolidata, il giornalista può ottenere i dattiloscritti dei discorsi pronunciati, in via provvisoria previa autorizzazione scritta dell'oratore o di un segretario di Presidenza, in via permanente con l'autorizzazione scritta di un presidente di gruppo, valida per tutti gli appartenenti al gruppo stesso e per la durata della legislatura.

Perché non generalizzare tale possibilità di accesso da parte della stampa, in corso di seduta, all'unico completo documento del dibattito in corso? Non solo, dunque, per gli interventi di un singolo deputato o di deputati di un singolo gruppo, ma per l'insieme della discussione in atto, ivi compresi i dialoghi, gli scambi di battuta, le interruzioni, difficilmente percettibili, se pronunziate fuori microfono, persino dal redattore che segga in tribuna stampa; ivi compresi, cioè, quegli epi-



sodi incidentali, non sempre gratuiti o marginali, talvolta, anzi, politicamente significativi o giornalisticamente rilevanti, sui quali, anche per la mancanza di riscontri obiettivi (non esistendo ancora l'atto pubblicato), più spesso si esercita la « fantasia » del cronista.

Da un punto di vista tecnico, tale facoltà di accesso potrebbe concretizzarsi: *a)* in una distribuzione in fotocopia, a partire da un'ora e mezza - due ore circa dall'inizio della seduta, via via ogni 30 minuti, del Resoconto stenografico in tribuna stampa; *b)* nella possibilità che nel corso della seduta, o subito al termine della stessa, il giornalista interessato possa recarsi in apposito locale, magari dello stesso Servizio resoconti, per consultare, in parte o nel suo insieme, lo stenografico che si sta « traducendo » e coordinando.

Obiezioni a tale soluzione potrebbero venire da chi opponesse la facoltà del deputato di correggere il proprio intervento e, dunque, eventualmente la necessità che il testo reso disponibile per la stampa sia preliminarmente rivisto dall'oratore. A parte che i termini fissati per la correzione (due ore, secondo la circolare presidenziale in vigore<sup>(13)</sup>) permetterebbero ancora di avere bozze di Resoconto stenografico in tempi ragionevoli, ritengo che la facoltà in questione possa restare valida per la successiva fase di stampa del fascicolo e che la copia da porre a disposizione della stampa, in corso di seduta, debba essere interamente affidata alla responsabilità dei Servizi stenografia e resoconti.

Una circolare del Presidente Leone, del 1956, che è tuttora valida quanto ai limiti « di merito » della correzione da parte del deputato, pone d'altronde precisi confini a tale facoltà: possibilità di ripristinare il senso di una parola male udita o male interpretata dallo stenografo, di migliorare la forma (ma per riferimenti personali o dichiarazioni particolarmente impegnative neppure la forma può essere mutata), di aggiungere parole « al solo evidente scopo di una esplicazione del pensiero dell'oratore non esorbitante dai limiti della correttezza e della veridicità ».

Da rilevare, infine, che le origini di questa facoltà sono da ricercare nei primi momenti di vita del Parlamento subalpino e sono diretta conseguenza delle polemiche dei deputati piemontesi sulla iniziale capacità degli stenografi — alle prese con i molti problemi del faticoso esordio del loro resoconto — a rendere un prodotto ineccepibile. L'alto livello di professionalità raggiunto, ormai da molti anni, dai competenti Servizi stenografia e resoconti della Camera, più volte riconosciuto pubblicamente in Assemblea, anche in recenti casi

di incidenti particolarmente gravi, ritengo sia in grado di offrire ogni possibile garanzia di obiettività, fedeltà, completezza, capacità interpretativa, almeno nella fase interlocutoria della prima distribuzione della bozza ai giornalisti.

Nella prospettiva di una utilizzazione, da parte della stampa, del Resoconto stenografico in corso di seduta, appare possibile — a mio avviso, necessario — rendere ancora più conciso ed essenziale il Resoconto sommario.

Sedute più complesse, più frequenti richiami al regolamento, precisazioni sul resoconto del giorno precedente, battibecchi, incidenti e, conseguentemente, la necessità di dar conto minuziosamente non solo dei vari elementi e termini del confronto, ma anche dell'insieme degli avvenimenti, importanti o meno importanti, ha certo contribuito — soprattutto nel periodo di « assenza », il giorno successivo del Resoconto stenografico — ad una dilatazione del sommario che, a mio avviso, può renderne meno agevole la lettura — che, ricordo, dovrebbe poter riguardare *rapide* comunicazioni ed informazioni su ciò che accade in Assemblea e sulle « principali idee esposte dagli oratori » — e meno pronta la distribuzione.

La facilitazione, per il cronista, di poter procedere, durante la seduta o subito dopo, ad un riscontro sulle parti più significative o interessanti del Resoconto stenografico, verrebbe in tal modo a coincidere con l'ulteriore vantaggio di poter entrare in possesso di strisce del sommario più concise, dunque più rapide. La disponibilità dello stenografico, infatti, non annulla, anzi potenzia, l'esigenza di avere, in termini per quanto possibile brevi, il Resoconto sommario, che diventa strumento indispensabile anche per orientarsi nei successivi controlli e approfondimenti a mezzo dell'atto più analitico.

Recentemente, in occasione di modifiche ed integrazioni al Regolamento, si è anche di fatto innovato quanto a formule procedurali, il che consente, nella resocontazione, di ridurre il ricorso ad espressioni standardizzate e permette un risultato più aderente alla realtà delle sedute<sup>(14)</sup>. Contemporaneamente, e per parte sua, il Servizio resoconti, procedendo al rifacimento del formulario per la compilazione del sommario e dello stenografico<sup>(15)</sup> — l'insieme, cioè, delle soluzioni linguistiche adottate, via via nel tempo, nei vari passaggi procedurali, e poi « codificate » — ha fatto giustizia di alcune espressioni alquanto oscure od astruse, che erano venute stratificandosi e che appesantivano la lettura dei documenti in questione.



Ritengo si debba continuare a fare ogni sforzo in tal senso, dando, per quanto possibile, « forma comunicativa » all'intero Resoconto — stenografico o sommario che sia, ma il rischio di « ritualità » e, dunque, di astrattezza e appiattimento, talvolta di ambiguità, riguarda più il primo che il secondo — e facendo in modo che risultino assolutamente chiari e « leggibili » i vari momenti dell'*iter* legislativo o di sindacato ispettivo.

La mediazione del giornalista, l'esercizio della sua professionalità, sono fattori indubbiamente essenziali di una cronaca sulle attività del Parlamento, sia pure costruita con l'ausilio dei Resoconti ufficiali. Ma — è sempre Michele Tito che parla — « la stampa da sola spesso non capisce niente se una cosa non viene illustrata, mostrata nelle sue implicazioni. Occorre dare ai giornalisti, che in realtà capiscono poco, per le condizioni oggettive in cui si trovano, tutti gli elementi illustrativi di un documento, di un fatto, di una situazione ». È comunque problema che va oltre il modo di fare un resoconto e di organizzarne la diffusione.

Il deputato Sineo, nella seduta della Camera dei deputati del 3 dicembre 1871, sottolineando l'urgenza di una risoluzione da lui presentata sul tema della pubblicità delle discussioni parlamentari, in cui chiedeva fosse tra l'altro « ordinata la distribuzione a tutti i comuni dello Stato e a tutte le biblioteche pubbliche degli Atti del Parlamento », arrivò a paragonare l'assenza di una effettiva informazione sull'attività delle Camere alla falsa pubblicazione dei decreti dell'imperatore Caligola, che faceva collocare gli affissi, scritti in caratteri minuti, così in alto da renderne impossibile la lettura...

Credo si possa perdonare all'onorevole Sineo un confronto tanto severo e lontano, ove si pensi alla consapevolezza che lo animava: che il Parlamento — e dunque l'impegno dei parlamentari — si valorizza in un unico modo, facendo conoscere quello che quotidianamente fa.

Quanto ho cercato di dimostrare — la concreta possibilità, cioè, che il Resoconto sommario ed il Resoconto stenografico, per il momento della sola Camera dei deputati<sup>(16)</sup>, arrivino alla pubblica opinione attraverso l'importante strumento giornalistico — è una delle molte cose che in tale senso possono essere attuate.

Le trasmissioni in diretta di radio radicale costituiscono — mi sembra — un'esperienza sulla quale riflettere. Da quando il partito radicale manda in onda, sulla propria emittente, le sedute delle Camere, è accaduto a tutti noi — e per un operatore abituato da tempo

al disinteresse della pubblica opinione per ciò che nelle aule parlamentari giorno dopo giorno si produce, è stata una felice sorpresa — di incontrare molte più persone che si occupano di quel che accade in Parlamento. Non è dunque utopico immaginare che la stampa quotidiana possa tornare ad interessare i suoi lettori con una informazione sulla attività delle Camere non conformista, né piatta, soprattutto non nascosta nelle righe di una generica « nota politica », ma di cronaca di quei passaggi — e non sono rari — in cui l'Aula diventa determinante ai fini della vita politica del paese, in cui incide sullo stesso vivere quotidiano dei cittadini. I nostri resoconti, costruiti ed organizzati come ho cercato di dire e come potrà farsi via via, secondo le esigenze che si determineranno, diventeranno allora, per giornali e giornalisti, irrinunciabili strumenti di lavoro.

## Note

(1) Ma al riguardo le note sono meno liete. Mi riferisco soprattutto al ritardo con cui viene pubblicato il resoconto stenografico delle Commissioni in sede legislativa.

(2) Luigi RAVANI, *Dei resoconti parlamentari*, Roma, 1907. L. Ravani ha diretto per 30 anni, dalla nascita del sommario, gli Uffici di revisione e di stenografia della Camera.

(3) Nel 1879 alla Camera e nel 1882 al Senato, quando, per il perdurante ritardo nella pubblicazione, il Resoconto stenografico aveva cessato di essere effettivo strumento di diffusione dei dibattiti parlamentari.

(4) M. MANCINI-U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887.

(5) Ho raccontato, in occasione della prima verifica di professionalità, nell'elaborato dal titolo *Origini e finalità del Resoconto stenografico parlamentare*, pubblicato nel *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 2, 1982, quale fosse l'interesse dei parlamentari subalpini per un fedele e completo resoconto dell'attività delle Camere. Ma lungo i decenni di vita del Parlamento nazionale si è ripetutamente tornati — anche con proposte di modifica delle



norme regolamentari — sulla necessità di valorizzare e diffondere il Resoconto stenografico per ovviare al difetto di pubblicità, « attesoché i nemici degli ordini costituzionali usufruttano questo difetto col calunniare la rappresentanza nazionale e travisarne gli intendimenti » (on. Riccardo Sineo, Camera dei Deputati, 3 dicembre 1872).

(6) Anche la Camera dei Comuni, che non provvede peraltro al resoconto sommario, pone a disposizione degli interessati il resoconto stenografico il giorno successivo, ma in bozza non corretta.

(7) Così *L'Opinione* di Camillo Benso di Cavour, così *Il Risorgimento*, *La Concordia*, *Il Costituzionale Subalpino* e, più tardi, *Perseveranza*, al punto che persino gli Atti ufficiali dei primi anni di vita del Parlamento subalpino, pubblicati a distanza di anni, sono stati redatti consultando tali cronache, a modifica od integrazione del talvolta impreciso e lacunoso resoconto stenografico, al suo esordio.

(8) Non è raro trovare, ad esempio nella « Tribuna parlamentare » della *Tribuna di Roma* — redatta alternando a brani di sintesi discorsi riportati per intero — discrepanze con gli Atti parlamentari ed una ricostruzione che appare più verosimile.

(9) Il che non mi ha impedito di incappare, nel 1952, nella discussione sul « piano Schuman » e, nel 1962, in quella sulla fiducia al Governo Fanfani.

(10) Segnalo come esemplare, in proposito, la cronaca parlamentare del *Corriere della Sera* del 13 marzo.

(11) Lo afferma Renato VENDITTI, redattore parlamentare, ne *Il giornalista parlamentare e politico*, Roma, 1977.

(12) Segnalo, a quest'ultimo proposito, l'invito rivolto da Michele Tito alle amministrazioni parlamentari per « una maggiore severità nei contatti con i giornalisti, nella valutazione dei giornalisti, non perdonando l'errore di fatto nell'informazione, perché lesivo della dignità del Parlamento ».

(13) Dal 1967, data di partenza dello stenografico immediato. Tale circolare su « tempi e modalità » di correzione è stata rinnovata all'inizio di ogni legislatura.

(14) Quante volte, nei primi momenti del mio lavoro in Aula, ho dovuto sacrificare la vivacità di una battuta alla astrazione di una formula!

(15) Tale formulario era, infatti, rimasto ancorato ai regolamenti anteriori al 1971 ed era, quindi, in larghissima parte superato.

(16) Il Senato sta ancora mettendo a punto un esperimento di utilizzazione di tecnologie avanzate, che dovrebbe, tra l'altro, consentirgli di ovviare al ritardo con il quale viene ancora pubblicato il Resoconto stenografico dei lavori dell'Assemblea.





Mauro Filistrucchi

*Una sfida tecnologica per la resocontazione parlamentare*

Per risalire alle origini della stenografia bisognerebbe tornare indietro di millenni, risalire alle civiltà egiziana, fenicia, persiana; bisognerebbe rifarsi alla Bibbia, che in alcuni salmi<sup>(1)</sup> parla di « scrittura veloce », anche se è solo con Tirone (considerato il padre della stenografia) che la « tachigrafia » lasciò la strada dell'empirismo per imboccare quella della scienza. Ed è del 63 avanti Cristo la notizia del primo « gabinetto stenografico », quello composto dai tachigrafi incaricati di riprendere l'orazione pronunciata da Cicerone contro Catilina.

Dunque, millenni di stenografi e stenografia; ma quale evoluzione? Praticamente nessuna, dal punto di vista tecnico o tecnologico. In questo lasso di tempo, l'uomo ha « inventato » la scienza, la tecnica, la tecnologia, ma la stenografia è rimasta praticamente quella che era: basti dire che i segni stenografici codificati da Gabelsberger nei primi anni del 1800 sono pressoché identici a quelli delle *notae* tironiane!

L'unica solo apparente evoluzione sta nel mezzo usato per la scrittura: dagli stili romani si è passati alla penna d'oca, alla matita, alla penna stilografica, alla penna a sfera, alla... macchina. Sì, a partire dagli inizi del secolo, l'uomo ha « scoperto » la stenotipia, o stenografia meccanica. Sono nate così la Grandjean francese, la Stone inglese, la Taylor americana e anche la Michela italiana: tutte macchine grazie alle quali lo stenografo si serve di una tastiera per tracciare particolari segni stenografici su rulli di carta. Ma con quali vantaggi? Molto pochi in verità e forse non superiori agli indubbi svantaggi.

Il vantaggio maggiore è quello di avere alla fine del lavoro una striscia di carta su cui i segni stenografici sono stampati in maniera chiara e non deformati, come inevitabilmente accade nella scrittura manuale.

In teoria, dunque, qualunque stenografo potrebbe servirsi della « striscia » scritta da altri per riportare in chiaro il testo. Ma solo in teoria, perché è inevitabile che ogni professionista elabori nel tempo un proprio sistema di scrittura, basato su abbreviazioni personali che hanno il giusto significato solo per chi le ha « inventate ».

E gli svantaggi? Si tratta di macchine per lo più abbastanza ingombranti, che richiedono sempre un tavolo o qualcosa del genere per essere appoggiate: viene meno l'adattabilità dello stenografo amanuense che, disponendo di un qualunque pezzo di carta e di un qualunque strumento scrivente, può fare il proprio lavoro anche in piedi o nelle posizioni più strane: il che non è poco, soprattutto se lo stenografo è un giornalista.

Veniamo ora al tema: è pensabile una radicale trasformazione della tecnica stenografica, per ottenere risultati migliori, cioè risparmio di tempo (non è questo lo scopo primo della stenografia?) e anche di denaro, mediante l'adozione di tecniche avanzate?

A mio avviso è possibile e le strade praticabili sono due, almeno in teoria: intervenire nel momento in cui lo stenografo riprende il discorso dell'oratore, oppure intervenire quando lo stenografo, dopo aver ripreso l'oratore ed elaborato il testo, lo detta ad una dattilografa.

Prima di andare avanti, voglio brevemente confutare certe voci che circolano da tempo a proposito della possibilità di adottare macchine computerizzate in grado di tradurre immediatamente in caratteri scritti le parole pronunciate da un oratore.

In effetti, da qualche tempo sono in avanzato stato di realizzazione (e in qualche caso già in commercio, soprattutto in Giappone) le cosiddette *dictation-machines*. Sono però macchine che, per poter funzionare, si devono basare necessariamente su una analisi dello spettro della voce, cioè delle frequenze che, si badi bene, sono assolutamente diverse tra una persona e l'altra: ai fini dell'identificazione l'impronta vocale è forse ancora più affidabile di quella digitale.

Per poter correttamente interpretare quanto « sentono », le macchine devono essere usate pronunciando in maniera molto staccata le parole, con una dizione chiara e corretta. Già questo rende impossibile l'adozione di tali macchine per riprendere una normale e fluente oratoria.

Inoltre vi è un problema di dizionario: ogni macchina deve essere programmata con un « patrimonio » di vocaboli, con il quale le varie configurazioni che vengono riconosciute devono essere in qualche modo confrontate. È chiaro che per usare macchine del genere



per la resocontazione parlamentare occorrerebbe memorizzare « vocabolari » composti di milioni e milioni di voci, visto che nell'Aula della Camera e del Senato si parla praticamente di tutto, dall'economia alla tecnologia spaziale, dalla storia alla geografia alla medicina alla tecnica militare ecc. Per non parlare poi delle citazioni in tutte le lingue. Attualmente le macchine esistenti sul mercato hanno invece dizionari estremamente limitati e specializzati in certo ambito applicativo.

Si può quindi affermare che ancora per molti anni avremo soltanto macchine per dettare che potranno essere usate, ad esempio, da un *manager* per preparare lettere commerciali o comunicazioni il cui universo linguistico sia molto limitato e per le quali la persona può benissimo costringersi a parlare con voce chiara e ferma, staccando bene le parole.

Infine, se su questi versanti sarà possibile una evoluzione anche abbastanza rapida, rimane, per l'applicazione all'oratoria, un ostacolo veramente insormontabile con l'attuale tecnologia: l'oratore, come si è detto, deve farsi « riconoscere » dalla macchina, la quale dovrà essere stata preventivamente programmata sulla base di quella (e quella soltanto) voce.

Per concludere su questo argomento, si può dire che per avere una macchina in grado di redigere automaticamente un testo scritto che riproduca un dibattito parlamentare bisognerà probabilmente aspettare addirittura un'altra tecnologia, qualcosa di profondamente nuovo al quale ritengo ancora l'uomo non pensi neppure.

Ma poi, anche ammesso che fosse possibile mettere su carta direttamente le parole pronunciate da un oratore, avremmo un Resoconto stenografico? Niente affatto. Sono stati fatti in questo senso molti esperimenti, adottando non tecnologie avanzatissime ma esperte dattilografate, alle quali è stato dato l'incarico di battere a macchina interventi di oratori registrati su nastro. Un esempio lo vediamo riportato per stralci in appendice: il primo è il testo riprodotto meccanicamente dalla dattilografa (che è il massimo che potrebbe fare anche una macchina da fantascienza), il secondo è il testo elaborato dal funzionario stenografo.

Ecco, questo è il punto: l'elaborazione. Nessuna macchina potrà mai essere in grado di ascoltare un discorso, capirne il senso e riprodurlo in un testo che sia facilmente leggibile, che renda sempre l'idea che chi parla voleva esprimere (ma che qualche volta rimane « tra le righe ») e che comunque sia il più possibile vicino allo stile dell'oratore.



Questa è una fase ineliminabile, che può essere positivamente affrontata soltanto da professionisti di grandi capacità, preparazione ed esperienza. Le macchine possono (ed anzi a mio avviso devono) intervenire soltanto dopo, a valle, dal momento in cui il funzionario stenografo detta il proprio elaborato ad una dattilografa: si entra allora in una fase che può dirsi editoriale in senso ampio e che può essere con grandi vantaggi automatizzata.

Ho detto prima che le strade praticabili per una computerizzazione della resocontazione stenografica sono due; e il Senato ha pensato di poter seguire la prima, quella di adottare soluzioni avanzate nella fase in cui lo stenografo riprende il discorso dell'oratore.

Un paio di anni fa, approfittando del fatto che il sistema in uso al Senato per riprendere gli interventi degli oratori è, come abbiamo visto, un sistema meccanico, si è ritenuto di poter sfruttare questa fase per avere un accesso diretto all'elaboratore, ottenendo in questo modo un'immissione di dati « gratuita », risparmiando il personale che è oggi addetto alla scrittura a macchina dei turni e che domani dovrebbe essere addetto all'immissione dei testi nell'elaboratore tramite tastiera.

Tutto questo però non teneva conto di un dato fondamentale: uno stenografo professionista degno di questo nome legge il proprio scritto con la stessa facilità con cui leggerebbe un testo stampato e sa contemporaneamente elaborarlo e dettarlo. Dunque l'indirizzo scelto dal Senato era fin dall'inizio apparso del tutto sbagliato a chiunque avesse una professionale e disinteressata visione del problema. Personalmente avevo già espresso tutti i miei dubbi in proposito nella precedente relazione per la I verifica di professionalità ed oggi i fatti mi danno ragione: al Senato hanno deciso di « sospendere » l'esperimento di edizione (cioè di uso di un apposito minielaboratore, detto « Giano », per cercare di tradurre in chiaro i segni stenografici della Michela), adducendo la necessità di poter usufruire di un numero di addetti molto superiore a quello attuale per portare a regime l'operazione. Strano, se si pensa che una delle motivazioni avanzate a suo tempo per caldeggiare l'inizio dell'esperimento era proprio, come ho detto, il risparmio di personale che si sarebbe realizzato!

La verità è un'altra e cioè che un passaggio del genere non serve assolutamente a niente e che dunque non vi sono vantaggi di nessun genere da porre sul piatto della bilancia, a fronte di spese non indifferenti per attrezzature, macchinari, locali ecc. Un buon stenografo non ha nessun



bisogno di macchine che leggano per lui le « strisce » stenografiche: lo può fare direttamente con la massima facilità, abbinando la fase della messa in chiaro con quella dell'elaborazione.

Questo è il motivo principale per cui non è assolutamente conveniente (da nessun punto di vista: finanziario, di tempi eccetera) scegliere questa soluzione; ma al Senato lo hanno capito o voluto capire soltanto adesso, dopo anni di lavoro e centinaia di milioni buttati dalla finestra: il « Giano » verrà riconvertito per altri usi e lo stenografo parlamentare tornerà a fare il suo lavoro, riconfermando di essere l'unica « entità pensante » che possa affrontare con successo la prima fase della resocontazione stenografica.

Ma, come dicevo prima, vi è tutta una lunga fase successiva in cui è possibile intervenire radicalmente con l'adozione delle tecniche dell'informatica (2).

Vediamo come sarebbe possibile fare alla Camera.

Oggi il funzionario stenografo, tornato dall'Aula con il suo stenoscritto, rilegge, elabora e detta il testo in chiaro ad una dattilografa; le 6-7 copie scritte a macchina vengono diligentemente collazionate a mano e affrontano il lungo cammino verso la pubblicazione: revisione dell'oratore, revisione a opera dei funzionari del Servizio resoconti, consegna alla tipografia, preparazione di una bozza, stampa di un'edizione non definitiva, ulteriore esame da parte di funzionari del Servizio resoconti, ritorno in tipografia, introduzione delle correzioni necessarie, stampa dell'edizione definitiva.

Ciascuna di queste fasi comporta necessariamente un continuo andirivieni di pacchi di fogli di carta, il sovrapporsi di correzioni con inchiostri di vario colore, un grosso impegno per un notevole numero di personale: in una parola, molto tempo e molto denaro.

Proviamo a vedere come potrebbe trasformarsi ogni fase di questo processo con l'introduzione di una tecnica computerizzata.

#### *Dettatura del testo alla dattilografa da parte dello stenografo*

Oggi si usano normali macchine elettriche e « battute » dattilografiche composte a mano dalle dattilografe sovrapponendo, con un lungo e noioso lavoro banalmente ripetitivo, fogli di carta da minuta e di carta carbone. Per la verità, si è tentato di snellire questa fase adottando per un breve periodo della carta carbonata, che non richiede l'uso di carta carbone: si risparmiava molto tempo ed anche molto denaro (3); però poi si è tornati al vecchio sistema.

I funzionari stenografi chiedono da tempo anche di poter usare macchine da scrivere più moderne, che sono molto più silenziose e che consentirebbero, ad esempio, di memorizzare un certo numero di formule *standard*, di aumentare la velocità di scrittura delle dattilografe e di risparmiare al personale del Servizio stenografia lo *stress* derivante dal dover lavorare in stanze in cui contemporaneamente dettano (necessariamente ad alta voce) tre o quattro funzionari e scrivono (con il fragore che si può immaginare) tre o quattro macchine da scrivere. Visto che il problema dei locali è alla Camera molto grave e che la situazione logistica del Servizio stenografia è quella che è (con nessuna prospettiva di miglioramento), non c'è nessuna speranza di migliorare le condizioni di lavoro. Un sia pur limitato sollievo per la forzata « coabitazione » potrebbe venire dall'adozione di macchine da scrivere più silenziose e magari di sistemi di « interfonico » tra funzionario e dattilografa. Ma anche queste richieste non sembrano destinate a fare una fine migliore di tante altre, anche molto più importanti.

Adottando tecniche computerizzate, gli uffici del Servizio stenografia si presenterebbe così: niente macchine da scrivere ma terminali tastiera-video assolutamente silenziosi, niente pacchi di carta e carta carbone che vanno avanti e indietro, niente spreco di energie preziose; lo stenografo detta ad una dattilografa che batte sulla tastiera del terminale; il testo compare su uno schermo video, può essere riletto, corretto nella forma, modificato nella sostanza senza alcun problema perché il *computer* provvede a mettere tutto a posto. Alla fine viene immagazzinato nella memoria un testo senza correzioni, senza cancellature o ribattiture, disponibile in qualunque momento e luogo senza la necessità di trasferimenti cartacei. Comunque, in ogni fase e in ogni momento si potrebbe chiedere all'elaboratore di fornire (tramite stampanti collegabili in qualunque luogo del Palazzo) un testo scritto su carta.

Il lavoro del Servizio stenografia sarebbe semplificato e accelerato anche per un altro verso: oggi il funzionario deve ricercare, ritagliare e inserire nel turno tutte quelle parti che in Aula vengono lette dalla Presidenza (vedi comunicazioni, risoluzioni, ordini del giorno) o date per lette (articoli di testi di legge, emendamenti eccetera). Si tratta di documenti che vanno riprodotti con assoluta fedeltà e che quindi è meglio incollare usando i testi già stampati o scritti a macchina a cura di altri servizi.



È un lavoro che richiede del tempo (e dunque rallenta il flusso di turni stenografici verso le fasi successive) e che può anche, in sedute particolarmente convulse, dar luogo ad errori o omissioni. Se invece tutti questi testi (così come le numerose formule *standard* necessarie per la redazione di un resoconto parlamentare) fossero preventivamente memorizzati nell'elaboratore sarebbe possibile, premendo semplicemente un tasto, richiamarli dalla memoria in tempo reale e senza possibilità di errori ed inserirli automaticamente nel turno.

A questo punto l'elaboratore, man mano che affluiscono nella sua memoria i turni, provvederebbe ad ordinarli secondo la loro successione progressiva e a renderli disponibili per la seconda fase, la revisione.

Questa fase si suddivide in due momenti: revisione ad opera dell'oratore e revisione ad opera dell'apposito Servizio della Camera. Attualmente è un impiegato che provvede a raccogliere tutti i turni che contengono un certo intervento e a portarli al deputato, per poi ritirarli dopo un certo lasso di tempo e riportarli in ufficio. Altra carta che va avanti e indietro, altro personale distratto per questo compito da messo. Domani non vi sarebbero più carte che viaggiano: il deputato dovrebbe limitarsi a sedersi davanti a un video-terminale (eventualmente con l'aiuto di un incaricato ma probabilmente solo in una prima fase, perché l'uso a questi scopi di una tastiera è estremamente semplice), leggere sullo schermo il testo e apportare le necessarie correzioni. Rimane inteso che nella memoria verrebbe conservato anche il testo originariamente steso nel Servizio stenografia, per dirimere eventuali successive contestazioni. Questo intervento richiederebbe pochissimi minuti e subito dopo il testo sarebbe pronto per il successivo controllo del Servizio resoconti.

A questo punto devo aprire una parentesi, spezzare una lancia in favore di una sacrosanta rivendicazione da anni inutilmente portata avanti dai funzionari stenografi della Camera dei deputati. Nell'ordinamento attuale, la revisione dello stenografico è affidata ai funzionari più giovani, quelli che, appena entrati nel ruolo, vengono pressoché automaticamente assegnati al Servizio resoconti (che si occupa anche della revisione del Resoconto stenografico). Si tratta di giovani certo preparati in campo giuridico-storico-procedurale, ma che per forza di cose non sono in possesso della benché minima professionalità in un settore così particolare e altamente specializzato come quello della resocontazione stenografica.

Questa alta specializzazione e professionalità del funzionario stenografo è da tutti riconosciuta e anche codificata nel Regolamento dei servizi e del personale, laddove, all'articolo 10, stabilisce che il Capo servizio della Stenografia possa essere scelto esclusivamente tra i funzionari del ruolo della stenografia. Poi però si arriva all'assurdo che il lavoro di professionisti specializzati con quindici o venti anni di esperienza alle spalle venga sottoposto alle « cure » di giovanissimi funzionari appena assunti alla Camera e senza aver sostenuto nessuna prova specifica in questo campo.

Per la verità, un piccolo passo avanti in questa direzione è stato fatto, in quanto si è prevista la possibilità di creare una unità operativa interservizi (Resoconti e Stenografia) per la revisione dello stenografico. A parte però il fatto che tutto è rimasto a livello teorico, non si capisce (o forse lo si capisce fin troppo bene) perché non si voglia risolvere completamente questo problema, riconoscendo (sia pure in termini teorici, stanti le paurose lacune dell'organico del ruolo della stenografia) l'incontestabile diritto del Servizio stenografia di lavorare a ciclo completo, riappropriandosi così di compiti oggi indebitamente appannaggio di un altro servizio.

Ma continuiamo il nostro viaggio sulla strada del Resoconto stenografico.

Completata la fase di revisione, comincia quella tipografica ed è proprio a questo punto che con l'adozione di moderne tecnologie si spunterebbero i vantaggi maggiori, in termini di tempo e di costi. Oggi la stampa di un Resoconto stenografico (tra bozze, edizioni provvisorie ed edizioni definitive) costa alla Camera molti miliardi l'anno. Questo costo aumenta di un trenta per cento ogni anno ed ha raggiunto livelli che nessuna azienda potrebbe accettare se non in mancanza di valide alternative. Ma in questo caso l'alternativa esiste, a costi ridottissimi e con possibilità di sviluppo veramente eccezionali.

Gran parte dei costi attuali (circa il 30 per cento) è dovuta ai costi per la ricomposizione: una sola parola corretta nel passaggio dall'edizione provvisoria a quella definitiva può comportare un costo aggiuntivo di milioni. Basta che la parola nuova sia più lunga di un paio di sillabe per dover magari rifare tutto il piombo di un paio di colonne. Se invece il testo fosse memorizzato, tutti gli interventi, le modifiche, le sostituzioni (anche di intere frasi) verrebbero automaticamente sistemate al loro posto dall'elaboratore senza costi aggiuntivi. Poi,



quando tutto fosse pronto, basterebbe dare il via alla stampante collegata per avere tutte le copie necessarie in tempi ridottissimi. Questa è del resto la soluzione in via di adozione in tutti i grandi giornali dove, sia pure con grossi problemi sindacali e occupazionali, la tendenza è quella di sostituire la stampa « a caldo » con quella comandata dall'elaboratore.

Siamo arrivati alla fine del viaggio del resoconto: distribuite le copie necessarie per la consultazione immediata, prende la via dell'archivio. Ma gli archivi cartacei della Camera occupano centinaia di migliaia di metri quadrati di centro storico, anche perché bisogna tenere conto di possibili future richieste e quindi conservare un congruo numero di copie di ogni seduta, visto che una volta distrutta la matrice sarebbe impensabile di ricomporla per fare un'altra tiratura. E anche quello dei locali per archivio è un costo che nessuna azienda abituata a fare bene i suoi conti accetterebbe.

L'alternativa è quella di archiviare nastri o dischi magnetici: un disco di pochi centimetri di diametro può contenere fino a quattrocento milioni di caratteri e quindi una ventina di sedute. Si pensi allo spazio che si risparmierebbe, rendendo decine di locali disponibili per altre esigenze di spazio, esigenze che non finiscono mai e anzi aumentano con il passare del tempo.

Si potrebbe dunque realizzare un primo risparmio riducendo notevolmente il numero delle copie stampate<sup>(4)</sup> e ottenere un secondo grosso risparmio in termini di spazio per gli archivi, cosa che si traduce a sua volta in minori spese.

Al Senato hanno calcolato che con la cifra risparmiata in un solo anno per la sola parte tipografica e di archiviazione, si potrebbe acquistare ed impiantare tutta l'attrezzatura necessaria per la computerizzazione del Resoconto stenografico.

Siamo arrivati alla fine del viaggio e il Resoconto stenografico dorme ora tranquillo negli archivi. Ma di tanto in tanto il suo riposo è disturbato da ricercatori che hanno bisogno di sapere questo o quello. Oggi il lavoro è abbastanza complesso, perché bisogna identificare la seduta, il volume in cui è contenuta, sfogliare centinaia di pagine e alla fine trovare quanto si desidera. Ma se l'archiviazione fosse fatta su supporti magnetici sotto il controllo di un *computer* si potrebbe agevolmente ricercare non solo una data seduta ma anche un certo intervento, tutti gli interventi fatti su certe materie, tutte le interro-

gazioni e interpellanze discusse su un certo argomento e così via. E una volta rintracciata la parte voluta, la si potrebbe stampare immediatamente su carta e studiarla con calma.

Prima di concludere, poche parole sulla resocontazione stenografica delle sedute delle commissioni parlamentari.

Attualmente, passano dei mesi prima che questo resoconto venga stampato e quindi ogni necessità di informazione può essere soddisfatta, in questo lasso di tempo, unicamente con il « comunicato » (necessariamente sommario e stringato) redatto dai funzionari segretari.

Le cause di questi ritardi sono molte ma su ogni altra svetta la paurosa carenza di personale del Servizio stenografia.

Sono infatti soltanto 15 gli stenografi a condizioni speciali assegnati alla redazione dei verbali stenografici delle 14 commissioni permanenti e di numerose commissioni speciali e bicamerali. La mole di lavoro cresce di anno in anno, mentre l'organico tende fisiologicamente a diminuire, visto che sono ormai cinque anni che non si espletano concorsi per la professionalità di stenografia e che è stata bloccata l'assunzione di stenografi a condizioni speciali. È vero che si sta svolgendo un corso di addestramento alla stenografia parlamentare (che dovrebbe concludersi entro il prossimo anno), ma è anche vero che non sarà certo in questo modo che si risolveranno i problemi del Servizio, visto che alla fine non saranno più di 6 o 7 gli elementi che potranno partecipare al concorso pubblico per l'assunzione in ruolo. E speriamo che riescano a superarlo tutti, anche se dopo il loro arrivo i problemi rimarranno più o meno invariati e bisognerà quindi ricercare qualche espediente tecnico.

Per quanto riguarda il Resoconto stenografico delle sedute d'Aula, ho cercato di delineare una linea di intervento che potrebbe risolvere molti problemi, ma che certo non è pensabile per la resocontazione delle sedute di commissione. In questo settore si può soltanto tentare, almeno per il momento, di ridurre al massimo i tempi morti dando modo allo stenografo a condizioni speciali di occupare proficuamente, ad esempio, anche il molto tempo che passa ad aspettare fuori dell'aula di commissione.

Basterebbe dotare tutti gli stenografi a condizioni speciali di ditta-foni portatili tecnicamente affidabili. Ne esistono molti in commercio,



non costano molto e sono facilissimi da usare. Lo stenografo potrebbe così in ogni momento rileggere i turni stenoscritti ed incidere il testo corretto (con tutti i dati di identificazione necessari e con tutta la punteggiatura) su cassette di nastro magnetico. Tali cassette verrebbero quindi affidate ad un *pool* di dattilografe che, potendo organizzare al meglio il proprio lavoro, sarebbero in grado di smaltirlo in tempi molto più brevi.

In altre parole, oggi si impegnano per la dattiloscrittura di un turno due persone e il lavoro non può procedere quando, per un motivo qualsiasi, una delle due non sia disponibile. Con la soluzione proposta, invece, sia lo stenografo che la dattilografa potrebbero svolgere separatamente il proprio lavoro, con le cadenze più congeniali e senza tempi morti.

Certo, una tale soluzione non può essere immaginata come permanente. Però, in situazioni di emergenza (e quella attuale del Servizio stenografia è certamente una situazione di emergenza), bisogna fare — e subito — tutto quanto è possibile. E quanto ho proposto è certamente possibile. Speriamo che si riesca ad ottenerlo.

Ho cercato in queste pagine di dare un'idea, sia pure sommaria, dei vantaggi che si potrebbero ottenere seguendo anche nel campo della resocontazione parlamentare la via maestra dell'automazione. In ogni settore della vita moderna (industria, commercio, libere professioni, comunicazioni di massa eccetera) si è ormai da tempo imboccata questa strada, non per « modernismo » ma per poter far fronte a bassi costi ad esigenze che diventano ogni giorno più convulse. Ed anche nel Parlamento le richieste di servizi adeguati ai tempi vengono avanti con irruenza. I deputati sanno bene che per poter svolgere sempre meglio i loro compiti hanno bisogno di informazioni precise, rapide, esaurienti.

Non vi è dubbio che il Resoconto stenografico sia per tutti i parlamentari un documento di lavoro molto importante: non per nulla il Resoconto stenografico è considerato a tutti gli effetti, al contrario del Resoconto sommario, un Atto parlamentare. Perché allora non fare quanto possibile per rendere questo fondamentale strumento di lavoro sempre più perfetto, sempre più « immediato » e disponibile in tempo reale in qualunque luogo e momento? Se poi questo obiettivo può essere abbinato ad un notevole risparmio di denaro, tanto meglio. Ma mete del genere possono essere raggiunte soltanto con l'aiuto dell'amico *computer*!

## APPENDICE

*Testo ottenuto riproducendo fedelmente e senza alcuna modifica le parole pronunciate dall'oratore:*

« Ebbene, attorno a questi problemi del pubblico impiego, dei problemi che sono dei fondi di gestione nell'ambito dell'INPS vi sono dei problemi necessari di approfondimento... Questo però non significa che non vi siano dei problemi di confronto e quindi attorno a questo problema noi abbiamo sempre espresso coerentemente delle posizioni di cambiamento e che ancora oggi riaffermiamo perché il Parlamento vada in una certa direzione. Se questo sarà la volontà come del resto nostro è comunque impegno noi riteniamo che andremo nella direzione giusta... Ebbene in questa direzione noi riteniamo che questa legge anche in questa direzione deve andare. Così quando si parla dei problemi della ristrutturazione dell'INPS quando si parla che l'INPS non funziona quando si parla che l'INPS è in ritardo nella corresponsione delle prestazioni io non voglio e non mi metto come un parlamentare che vuole difendere la struttura così come è ».

*Testo elaborato dal funzionario stenografo:*

« Ebbene, i problemi del pubblico impiego e quelli dei fondi di gestione compresi nell'ambito dell'INPS necessitano di approfondimento... Questo però non significa che non vi sia ancora necessità di confronto, anche se noi continuiamo a sostenere che è indispensabile un cambiamento e che quindi il Parlamento deve muoversi in una certa direzione. Se su questo si incontrerà la volontà comune, siamo convinti che, sulla base dell'impegno da noi profuso, potremo muoverci lungo la strada migliore... Noi riteniamo che questa legge debba muoversi nella direzione che ho indicato. Si parla tanto della necessità di ristrutturare l'INPS, tutti dicono che l'Istituto non funziona e che è in ritardo nella corresponsione delle prestazioni. Io non voglio mostrarmi come un parlamentare teso a difendere a tutti i costi la struttura esistente,... ».



## Note

(1) Cfr. ad es.: Cap. di Geremia; Salmo XLV di David; IV libro apocrifo di Ezra ecc.

(2) È curioso notare che non vi è nessuna certezza circa l'origine di questa parola: sicuramente l'italiano l'ha tratta dal francese *informatique*, ma neppure gli addetti ai lavori sanno dire se questo vocabolo derivi a sua volta dalla contrazione dell'espressione *information automatique* o dal grande gusto che hanno i francesi di inventare parole del tutto nuove.

(3) La carta carbonata costa molto meno di quella da minuta più quella carbone.

(4) Oggi la tendenza è di andare alla maggiore tiratura possibile, visto che tra fare mille copie e cinquemila la differenza di spesa è minima, in quanto al di sopra di una certa quota il costo è rappresentato praticamente da quello della sola carta.





Sessione maggio 1983





## Giovanni Gala

*La Commissione parlamentare per la ristrutturazione e la riconversione industriale e per i programmi delle Partecipazioni statali: istituzione, poteri e attività svolta*

1 - Considerazioni preliminari; 2 - L'istituzione della Commissione: il dibattito in Parlamento; 3 - I poteri della Commissione secondo la legge istitutiva; 4 - L'attività svolta dalla Commissione: problemi di competenza; 5 - Conclusioni.

### 1 - *Considerazioni preliminari*

È ormai da qualche anno che gli studi sul Parlamento in generale si sono andati articolando anche su singoli istituti come le commissioni bicamerali esaminate anche nella loro individualità, e ciò per la particolare rilevanza che le commissioni bicamerali stesse hanno assunto — sia in termini numerici sia per le funzioni esercitate — per la ricostruzione sistematica del meccanismo istituzionale. È da ricordare a questo proposito che alcune di tali commissioni (come quella per la riconversione industriale e quella per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi) destano ancora oggi, dopo qualche anno dalla loro istituzione, molte perplessità circa la legittimità e opportunità per le funzioni tecnico-amministrative ad esse attribuite e che costituiscono altrettante deroghe al principio generale della titolarità delle funzioni stesse degli organi della Pubblica Amministrazione.

Non sembra tuttavia potersi negare che le motivazioni che hanno portato in questi ultimi anni ad un aumento sia del numero delle commissioni bicamerali sia delle loro funzioni vadano individuate principalmente in una esigenza di maggiore funzionalità ed efficienza del nostro sistema parlamentare bicamerale, favorendo gli elementi di coordinamento e di integrazione delle due Camere per relegare in secondo piano i fattori di separazione.

Tuttavia la motivazione di fondo è stata essenzialmente politica e deve individuarsi in quella situazione di « democrazia consociativa » venutasi ad instaurare nel nostro paese allorché è venuta meno la distinzione classica dei ruoli tra maggioranza ed opposizione.

La cosiddetta « centralità del Parlamento », formula politica che ha contrassegnato l'attività della VII legislatura, è oggi intesa dalla dottrina prevalente non solo come primato del Parlamento sugli altri organi dello Stato, ma anche come possibilità di attribuzione al Parlamento stesso di funzioni tipiche di altri organi. In tale contesto l'istituzione delle commissioni bicamerali ha rappresentato il principale strumento per attuare un trasferimento di funzioni dal Governo al Parlamento nel quadro di uno svolgimento da parte di quest'ultimo di un'attività di elaborazione non solo delle linee generali dell'indirizzo politico, ma anche della specificazione ed attuazione concreta di esso.

I poteri di intervento delle ultime commissioni bicamerali, ed in particolare quelli della Commissione per la ristrutturazione e riconversione industriale e per i programmi delle Partecipazioni statali, che è oggetto della nostra indagine, si muovono sulla linea, oltre che sulla consolidata prassi della preventiva consultazione di membri del Parlamento per la emanazione di atti normativi delegati, anche in una posizione intermedia tra l'esercizio di funzioni di amministrazione attiva (tipici della Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi) e quello di funzioni meramente consultive proprie di altre commissioni bicamerali.

## *2 - L'istituzione della Commissione: il dibattito in Parlamento*

In seguito all'approvazione della legge 12 agosto 1977, n. 675, concernente « Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore », fu istituita, ai sensi dell'articolo 3 della citata legge, una commissione bicamerale, per l'esame preventivo dei programmi di utilizzazione del « Fondo e dei programmi di intervento delle Partecipazioni statali ».

Il dibattito sulla opportunità di una commissione bicamerale operante in questo settore era stato avviato circa due anni prima dell'approvazione della legge. Nella seduta della Camera dei deputati del 22 maggio 1975, a conclusione del dibattito in Assemblea sulle Partecipazioni statali, causato dall'emergere di degenerazioni e disfunzioni del sistema delle Partecipazioni statali, la Camera approvò una risoluzione, a firma dei deputati Piccoli e Biasini, con la quale, si impegnava il Governo a presentare entro il termine di sei mesi una organica proposta di riordino del sistema, e « ad istituire una Commissione rap-



presentativa e composta di esperti qualificati che collabori con il Governo nella redazione delle proposte di riordino » (1).

La Commissione ministeriale per il riordino del sistema delle Partecipazioni statali, meglio conosciuta come « Commissione Chiarelli », fu istituita con decreto del ministro competente il 23 giugno 1975 e diede inizio ai suoi lavori il successivo 3 luglio.

Nella stessa data la Commissione bilancio e partecipazioni statali della Camera dei deputati dava mandato al Comitato per le Partecipazioni statali — istituito in seno alla Commissione stessa — di esaminare i modi e gli strumenti per rendere più efficace la funzione parlamentare di indirizzo e controllo sul sistema delle Partecipazioni statali, svolgendo a riguardo anche una indagine conoscitiva ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento della Camera.

Dai lavori paralleli della « Commissione » e del « Comitato per le Partecipazioni statali » emergevano per la prima volta proposte, richieste e osservazioni riguardanti la opportunità o meno della istituzione di una Commissione bicamerale per le Partecipazioni statali.

Nel documento integrativo presentato, nel corso dell'indagine conoscitiva svolta dal Comitato insediato presso la V Commissione, dal Segretario generale della Camera dei deputati, venne adombrata la possibilità di « uscire fuori dallo schema della commissione legislativa per attestarsi su quello della commissione di vigilanza. I vantaggi di questo sistema sarebbero connessi alla possibilità di creare un'unica struttura intercamerale Camera-Senato: con la possibilità di concentrazione di dati e di mezzi conoscitivi e di una considerevole limitazione del numero dei membri propri delle normali commissioni permanenti... Gli svantaggi sarebbero quelli del distacco di tale organo dalla attività legislativa relativa al settore e dei pericoli di "amministrativizzazione" dell'organo stesso » (2).

Il documento approvato a conclusione dei lavori della Commissione Chiarelli si spingeva più avanti e, alla fine del capitolo dedicato alle proposte specifiche, dedicava un breve paragrafo al problema: « Nel rispetto delle competenze costituzionalmente stabilite creare i fondamenti per una costante attività del Parlamento; a tal fine: *a*) creare una Commissione intercamerale di vigilanza per lo svolgimento dei compiti di controllo e per facilitare le funzioni di indirizzo del Parlamento; *b*) attribuire a tale Commissione i poteri di convocare direttamente i presidenti e i direttori generali degli enti, di acquisire dagli enti stessi notizie dati e informazioni sulla loro attività e su quella

delle società; c) introdurre l'obbligo di dare ampie e periodiche informative al Parlamento sulle direttive e sugli atti ministeriali di indirizzo, nonché sullo stato di attuazione dei programmi e sulle modificazioni intervenute in sede di attuazione nei singoli settori; d) introdurre l'obbligo di far conoscere al Parlamento, per il tramite della Commissione, le ragioni della scelta degli amministratori degli enti e delle società » (3).

L'indagine conoscitiva svolta presso la V Commissione della Camera dei deputati procedette con una certa speditezza, ma i suoi lavori, proprio nel momento in cui dovevano essere tratte le indicazioni più importanti e formulate le proposte, rimasero a metà del guado a causa della chiusura anticipata della VI legislatura. In tal modo il Governo poté avvalersi, nella predisposizione del disegno di legge con il quale avrebbe proposto, fra l'altro, l'istituzione della Commissione bicamerale per le Partecipazioni statali, solamente del contributo offerto dalla Commissione Chiarelli.

L'articolo 11 dell'originario disegno di legge presentato al Senato prevedeva la costituzione di una Commissione parlamentare permanente composta da 11 senatori e 11 deputati nominati in rappresentanza dei vari gruppi parlamentari per l'esercizio della vigilanza sulla programmazione e sull'attuazione degli interventi delle Partecipazioni statali. Era inoltre prevista la trasmissione alla Commissione stessa « dei programmi, delle relazioni » e di « ogni ulteriore elemento conoscitivo » da parte del Ministro per le partecipazioni statali ed il potere della Commissione di invitare, tramite il Ministro per le partecipazioni statali, presidenti e direttori generali degli enti di gestione per fornire informazioni ecc. (4).

Si rimaneva dunque, nel disegno di legge originario, nell'ottica della « Commissione di vigilanza » proposta in termini generali nel documento conclusivo della Commissione Chiarelli. Una variazione di rilievo, rispetto alle enunciazioni contenute in quel documento, era la sostituzione dell'invito, « tramite il Ministro », alla prevista « convocazione diretta » dei dirigenti delle partecipazioni statali.

Senonché il disegno di legge fu approvato dal Senato e trasmesso alla Camera dei deputati il 22 dicembre 1976 con significativi mutamenti e innovazioni. La norma che qui interessa, diventata nel frattempo l'articolo 12, prevedeva l'istituzione di una Commissione bicamerale « per l'esame preventivo dei programmi di utilizzazione del Fondo e dei programmi di intervento delle Partecipazioni statali » (5).



In tal modo l'originaria Commissione di vigilanza diventava « Commissione per l'esame preventivo » e la sua competenza, originariamente limitata ai programmi delle partecipazioni statali, si allargava a comprenderne l'andamento del Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale.

### *3 - I poteri della Commissione secondo la legge istitutiva*

Come spesso accade, il gioco degli emendamenti e la necessità di continue elaborazioni e rielaborazioni dei vari articoli non hanno certo giovato alla chiarezza del testo legislativo; nella ricostruzione delle competenze della Commissione seguiremo pertanto l'ordine numerico dei vari articoli della legge istitutiva contenenti riferimenti spesso sparsi e disorganici alla Commissione in questione.

In base all'articolo 3, comma V, la Commissione esprime parere al Comitato interministeriale per la politica industriale nel caso che questo deliberi variazioni sulle percentuali fissate dalla legge per la distribuzione territoriale delle agevolazioni finanziarie per i progetti di riconversione industriale; riceve comunicazioni dal Presidente del Consiglio dei nominativi dei membri del Comitato tecnico insediato in attuazione della legge presso il Ministero dell'industria (art. 4); esprime parere al Ministro per l'industria in ordine all'emissione dei decreti ministeriali (art. 8); esamina preventivamente i programmi di utilizzazione del « Fondo » e i programmi di intervento delle Partecipazioni statali (art. 13); esprime parere preventivo sulle proposte di nomina dei presidenti degli enti di gestione delle Partecipazioni statali, ad essa comunicate dal Governo (art. 13).

Inoltre, in base all'articolo 13, il Ministro per le partecipazioni statali trasmette alla Commissione i programmi di intervento delle Partecipazioni statali su cui essa aveva espresso il parere preventivo; la copia della relazione sullo stato di attuazione dei programmi approvati ed in corso di esecuzione; la relazione sugli atti ministeriali di indirizzo e sulle direttive riguardanti ingresso in nuovi settori, acquisizione di imprese, smobilizzi operati da imprese a partecipazione statale. La Commissione può inoltre richiedere al Ministro « ogni ulteriore elemento conoscitivo » o di provvedere per la convocazione dei presidenti e dei direttori degli enti di gestione allo scopo di fornire dati e informazioni sulla gestione degli enti e delle società collegate (art. 13).



L'ultimo comma dell'art. 13 prevede che il Ministro per il bilancio svolga davanti alla Commissione una relazione semestrale sull'andamento della gestione del « Fondo » e sui provvedimenti adottati dal C.I.P.I. in esecuzione della legge n. 675, affinché la Commissione stessa possa « verificare » l'andamento dei programmi deliberati e i criteri di gestione del « Fondo ».

Infine, in base all'articolo 29, primo comma, punto III, la Commissione deve essere sentita dal C.I.P.I. in ordine alla ripartizione tra i vari enti di gestione degli stanziamenti previsti dalla legge.

La Commissione è composta da quindici senatori e quindici deputati (rispetto ai 22 membri complessivamente previsti dall'originario disegno di legge) « nominati dai Presidenti delle due Camere, in rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari » (art. 13, I comma).

Non si presenta facile estrapolare indicazioni precise e chiare da questa disorganica e massiccia attribuzione di funzioni alla Commissione: ci si trova difatti di fronte ad un organo cui sono attribuite, nel contempo, funzioni consultive, di ispezione, di indirizzo e di controllo. Ciò sta a dimostrare che l'ipotesi originaria della « Commissione di vigilanza » non ha retto l'urto con la ingente mole di emendamenti presentati dai diversi gruppi politici in Parlamento.

Si tratta di vedere ora come possano realisticamente estrinsecarsi, in base alla lettera della legge, i poteri della Commissione. Poco c'è da osservare per quanto riguarda l'espressione del parere sulla delegazione legislativa operata dall'articolo 4 della legge. Diverso è il discorso per tutti gli altri casi in cui la Commissione « deve essere sentita » o « esprime parere », oppure « esamina preventivamente ».

Non si tratta in questi casi di funzioni consultive da esplicitare nel corso del procedimento legislativo, bensì di consultazione della Commissione in ordine ad attività di alta o ordinaria amministrazione.

Il problema a questo punto è di vedere in quale funzione parlamentare possano rientrare queste attività. In linea di massima è da ritenere che quando il Parlamento dispone che determinati atti amministrativi gli siano sottoposti in via preventiva, lo svolgimento da parte del Parlamento delle funzioni correlate si concretizza nell'esercizio di una attività di indirizzo politico-amministrativo, mentre quando la legge dispone che gli atti vengano ad esso sottoposti in via successiva, il Parlamento viene a svolgere funzioni di controllo e di ispezione.

Da ciò deriva che in quei casi in cui la legge n. 675 stabilisce che la Commissione deve essere sentita o esprimere parere preventivo in



ordine ad atti di amministrazione o di alta amministrazione che il Governo, il C.I.P.I. o i ministri interessati devono o possono emanare in attuazione del dettato legislativo, si concretizzino diversi momenti di partecipazione della Commissione alla determinazione dell'indirizzo politico-amministrativo delle Partecipazioni statali.

È stato osservato che in tal modo si attribuisce alla Commissione, organo del Parlamento, una potestà di direzione di certi settori dell'esecutivo: peraltro ciò non è da ritenersi una anomalia del sistema in quanto i nuovi regolamenti parlamentari da un lato hanno affinato gli strumenti di intervento nella codeterminazione dell'indirizzo politico amministrativo, e dall'altro attenuato le differenze esistenti tra l'esercizio di attività di indirizzo e l'esercizio di attività amministrative da parte del Parlamento.

Allo stesso modo, con l'espressione del parere o l'esame preventivo da parte della Commissione, non si opera una deresponsabilizzazione dell'esecutivo: in nessuna ipotesi la legge infatti prevede per il Governo l'obbligo di attenersi al parere, o, in altre parole, il carattere vincolante del parere stesso.

Ciò implica che il Governo rimane pienamente responsabile di fronte al Parlamento degli atti posti in essere in attuazione della legge, sia nell'ipotesi che il provvedimento sia stato conforme al parere che nell'ipotesi inversa (6).

Le restanti attribuzioni della Commissione sono da inquadrare nella titolarità di poteri ispettivi o di controllo: in particolare la presentazione da parte del Ministro per il bilancio della relazione prevista dall'articolo 13 affinché la Commissione possa verificare l'attuazione dei programmi deliberati e l'andamento della gestione del « Fondo », sembra concretare, considerati i termini usati dal legislatore, una vera e propria procedura di controllo, anche se la legge non prescrive la eventuale sanzione.

Del resto siamo in un campo, quale quello dell'intervento pubblico nell'economia, in cui gli esiti naturali dei procedimenti parlamentari di controllo solo in taluni casi possono dar luogo alla rimozione dei responsabili di determinati fatti o atti, mentre più spesso non comportano l'applicazione di sanzioni e non possono concretarsi in ulteriori interventi di indirizzo.

I poteri ispettivi o di acquisizione di conoscenze attribuite alla Commissione sono particolarmente penetranti rispetto alla ordinaria attività ispettiva del Parlamento. Anche a questo proposito i cultori

della esclusività del rapporto istituzionale Governo-Parlamento possono lanciare strali infuocati contro la possibilità, attribuita alla Commissione, di entrare in diretto contatto con gli amministratori degli enti di gestione per avere dati e informazioni anche sulle società collegate, scavalcando così il filtro sulle informazioni tradizionalmente costituito dal ministro competente: a noi sembra invece logico e conseguenziale che, ai fini del corretto esercizio delle altre competenze ad essa attribuite, la Commissione possa avere di fronte a se il più ampio spettro di conoscenze e di informazioni (7).

Per quanto attiene poi alla « comunicazione delle nomine » da parte del Governo alla Commissione, sembra che la dizione usata nell'articolo 13 (« La Commissione può esprimere il proprio parere ») risponda ad un corretto modo di intendere la ripartizione delle competenze tra il Governo e il Parlamento e che grazie a questa formula il potere e la responsabilità per le nomine dei presidenti degli enti di gestione rimanga in capo all'esecutivo (8).

Per il resto sarà la prassi futura a dire se la Commissione si sarà attenuta allo svolgimento dei poteri di indirizzo, controllo, ispezione (o vigilanza, per le particolari caratteristiche che l'ispezione assume nelle commissioni bicamerali), oppure se, esorbitando dalle proprie competenze, avrà posto in essere un processo di « amministrativizzazione ».

Alla corretta interpretazione dei propri poteri è legata anche la capacità della Commissione di evitare i pericoli insiti nella commistione tra indirizzo e controllo derivante dalla approvazione preventiva di atti amministrativi richiesta ad una Commissione che deve poi controllare.

#### *4 - L'attività svolta dalla Commissione: problemi di competenza*

Un problema che merita attenta considerazione è quello del raccordo con le commissioni permanenti della Camera e del Senato competenti nelle stesse materie in cui la legge istitutiva attribuisce poteri alla Commissione bicamerale in questione.

Senza tale raccordo, le conoscenze e le valutazioni acquisite dalla Commissione stessa nell'esercizio dei propri poteri non possono essere utilizzate dalle Commissioni permanenti per il bilancio e le partecipazioni statali delle due Camere per lo svolgimento delle funzioni ad esse attribuite, quali ad esempio l'elaborazione dei provvedimenti legislativi in materia di partecipazioni statali, con grande spreco di ener-



gie per il Parlamento nel suo insieme. È da sottolineare in proposito che, in assenza di forme effettive di raccordo tra l'organo bicamerale e gli organi monocamerali, il Governo e i responsabili delle partecipazioni statali, trovandosi a « giocare » in Parlamento su tavoli separati, possono facilmente eludere o indebolire il controllo e l'indirizzo parlamentare in questo settore: proprio l'opposto dell'obiettivo cui si è mirato con l'istituzione della Commissione bicamerale. Non solo ma possono di fatto, come l'esperienza di questi anni ha confermato, verificarsi comportamenti da parte dell'organo bicamerale che si configurano sostitutivi di funzioni proprie delle commissioni permanenti.

Tale questione ha investito financo i rapporti tra commissioni bicamerali, dal momento che il Ministro dell'industria si è recato anche dinanzi alla Commissione per il Mezzogiorno a svolgere una relazione sull'applicazione della legge n. 675, sia pure per una informativa cui ha corrisposto una mera presa d'atto. Tuttavia i principali problemi di interferenze di funzioni si sono posti con le commissioni permanenti, ed in particolare con le Commissioni bilancio e programmazione dei due rami del Parlamento, tanto che le Presidenze di esse hanno talora apertamente auspicato la soppressione della Commissione bicamerale come organismo estraneo ad un sistema ordinato di ripartizione delle competenze parlamentari.

Infatti da un esame approfondito delle competenze della Commissione bicamerale si rileva che essa copre praticamente gran parte della materia delle partecipazioni statali, fatta eccezione per gli interventi di tipo legislativo. Ed è proprio a questi ultimi effetti che la ripartizione delle funzioni di intervento tra Commissione bicamerale e ordinarie non tollera esclusioni da parte di queste ultime.

La Commissione bilancio in particolare ha più volte richiesto una ripetizione dell'esame dei programmi pluriennali di investimento delle partecipazioni statali trovandosi ad affrontare il disegno di legge per l'aumento dei fondi di dotazione degli enti di gestione.

Ma anche laddove le competenze della Commissione bicamerale sono testualmente individuate si pongono una serie di problemi. Infatti la Commissione finisce per avventurarsi proprio nell'esame dei singoli programmi aziendali, malgrado la sua competenza sia riferita a momenti e criteri antecedenti a scelte aziendali, sentendosi legittimata a discutere in sede politica — come è stato più volte sostenuto dal suo presidente — di qualunque problema riguardante il sistema delle partecipazioni statali. È stato così discusso l'accordo Alfa-Nissan come



parte del piano strategico dell'Alfa Romeo, a sua volta variante e specificazione settoriale del programma di investimenti dell'IRI. In tale occasione in particolare si è posta una duplice questione: se si potesse esprimere un parere sotto forma di un « documento di considerazioni », come per i programmi finalizzati su un programma aziendale, e se l'interlocutore della Commissione restasse solo il Governo o se l'approvazione del documento finale fosse da porsi in relazione al fatto che erano stati ascoltati i rappresentanti dell'ente di gestione, delle società finanziarie e dell'azienda. Fu raggiunto, alla fine di tale vicenda, un compromesso su un documento conclusivo nel quale venne affermato che, ascoltati tutti i livelli interessati e senza interferire con i piani e le responsabilità autonome delle singole aziende, si riscontrava che il piano Alfa perseguiva obiettivi positivi e si sollecitava l'adozione del programma finalizzato (8).

Questo allargamento dell'azione della Commissione si è manifestato anche in occasione di una serie di audizioni dei rappresentanti delle società finanziarie suscitando vivaci reazioni da parte della Commissione bilancio, il cui presidente chiese l'intervento della Presidenza della Camera per meglio definire gli ambiti di competenza della Commissione bicamerale.

Per quanto riguarda infine le altre attività della Commissione, mentre diverso rilievo avrebbe potuto avere il dibattito sulla relazione semestrale sull'andamento della gestione del fondo e sui provvedimenti del C.I.P.I., nonché sulla relazione annuale sullo stato dell'industria, i pareri su particolari atti normativi e sulle nomine degli enti di gestione non hanno invece dato luogo a questioni particolari.

## 5 - Conclusioni

In generale l'esperienza delle commissioni bicamerali non è stata esaltante, in parte per ragioni comuni all'esercizio di tutti i poteri parlamentari di indirizzo e controllo, in parte per ragioni specifiche di ciascuna commissione, in parte anche perché ad un certo punto è parso che si avviasse un processo di proliferazione delle commissioni del tutto ingiustificato.

Il fatto è che dopo anni di emarginazione dal circuito politico effettivo, in questi ultimi anni si è tentato di riportare il Parlamento al centro del sistema democratico attribuendogli ampi poteri conoscitivi



di indirizzo e controllo e cercando di accrescerne la funzionalità. Tale tentativo si è manifestato anche con la costituzione degli organi bicamerali, ma non solo né principalmente con essi: basti pensare, ad esempio, agli sforzi per la « parlamentarizzazione » delle crisi di Governo, alla mozione motivata di fiducia, al potere di esprimere parere sulle nomine governative attribuito alle commissioni permanenti.

Gli scopi che si volevano raggiungere con la creazione degli organi bicamerali erano di costruire una sede di esame per la materia attribuita alla competenza dell'organo, di consentire che tale materia venisse affrontata con una continuità che poteva difettare laddove essa fosse solo una parte di una competenza maggiore, di evitare di ripetere nelle due Camere i medesimi dibattiti, di consentire, infine, ai membri dell'una e dell'altra Camera di acquisire una competenza specifica tale da determinare una conoscenza globale della materia.

Le ragioni per cui gli obiettivi suddetti non sono stati raggiunti, o lo sono stati in parte, vanno ricercati nelle varie e complesse problematiche in cui le commissioni bicamerali si sono scontrate, prima fra tutte il loro inserimento nell'ordinamento parlamentare.

In particolare, per quanto concerne la Commissione bicamerale per la riconversione industriale e per i programmi delle partecipazioni statali, la costituzione di tale Commissione ha confermato, sotto il profilo istituzionale, che la creazione di un organismo *ad hoc* non è sufficiente ad imprimere una maggiore razionalità ad un'azione governativa caricata da compiti ambiziosi, affidati poi ad un legislatore che ripartisce i momenti di intervento parlamentare in maniera sconnessa, con la inevitabile conseguenza di far muovere la Commissione stessa in modo poco chiaro e, a volte velleitario.

## Note

(1) Cfr. *L'indirizzo e il controllo del Parlamento sulle partecipazioni statali*, Indagini conoscitive e documentazione legislativa, Camera dei deputati, Roma, 1976.

(2) V. « Nota introduttiva », in *L'indirizzo ed il controllo del Parlamento sulle partecipazioni statali*, cit.

(3) V. « Allegati », in *L'indirizzo ed il controllo del Parlamento sulle partecipazioni statali*, cit.

(4) Cfr. Atti Senato, VII legislatura, 211-A.

(5) Cfr. Atti Camera, VII legislatura, stampato n. 974.

(6) Occorre però precisare che, mentre la seconda ipotesi non presenta dubbi, nel caso di parere conforme, nella prassi parlamentare, considerata la piena « politicalità » del rapporto Governo-Parlamento, risulterebbe abbastanza problematico per i diversi gruppi politici rilevare la responsabilità del Governo per un atto compiuto su parere conforme espresso da una commissione in cui sono rappresentanti gli stessi gruppi.

(7) A riprova di quanto detto basti considerare l'ampiezza dell'attività informativa delle due Camere nel corso della VII e VIII legislatura.

(8) Cfr. a questo proposito la relazione conclusiva della Commissione Chiarelli all'indagine *L'indirizzo e il controllo del Parlamento...*, cit. La prassi della comunicazione e della successiva emanazione del parere sulle nomine del resto è diffusa ad altri settori, come stabilisce la legge 24 gennaio 1978, n. 14, che regola ampiamente le procedure per la nomina dei dirigenti degli enti pubblici.

(9) Atti Camera, VIII legislatura, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari* del 17 luglio 1980.



Adriana De Angelis

*La "consulenza parlamentare" nel procedimento di formazione della legislazione delegata: aspetti problematici*

Rispetto alle problematiche strettamente inerenti al procedimento legislativo, e riconducibili per la massima parte a quelle relative ai moduli procedurali ed organizzativi per assicurare la massima speditezza ed efficacia della decisione parlamentare, del tutto defilato e ininfluente appare il ruolo ivi svolto dalle commissioni in sede consultiva. Agli stessi pareri emessi nell'esercizio di questa competenza si è tradizionalmente attribuita una rilevanza di fatto del tutto relativa, quando non addirittura marginale. I soli pareri che acquistano una incidenza determinante nel procedimento di formazione della legge sono infatti quelli che provengono dalla Commissione affari costituzionali e/o dalla Commissione bilancio e concernono un progetto di legge all'esame in sede deliberante presso la relativa commissione di merito.

Deve preliminarmente sottolinearsi il fatto che nel corso delle ultime due legislature il ruolo consultivo delle commissioni parlamentari è andato sviluppandosi ben oltre i circoscritti e tradizionali ambiti dell'articolo 73 del Reg. C. (e dei corrispondenti artt. 38 e 39 del Reg. S.). Si sono avuti infatti sia pareri, come quelli sulla esistenza dei presupposti di costituzionalità per l'emanazione del decreto-legge introdotti con l'art. 96-bis del Reg. C., indirizzati non più ad altre Commissioni parlamentari, ma aventi come diretta destinataria l'Assemblea, sia pareri adottati a norma dell'art. 143, quarto comma, del Reg. C., vertenti su atti del Governo della più svariata natura, quali atti di alta amministrazione (nomine), di carattere normativo (decreti delegati e regolamenti delegati) e di natura diplomatica (note

verbali di recepimento degli accordi intercorsi tra Governo italiano e *partners* europei in occasione della c.d. « legge elettorale europea »).

A fronte della ampiezza e diffusione assunte dal predetto fenomeno la dottrina più recente <sup>(1)</sup> si è avvalsa dell'espressione « consulenza parlamentare » per ricondurre ad unità concettuale questa nuova e sfaccettata attività svolta dalle commissioni parlamentari, che viene a situarsi in una zona dai confini incerti e che coinvolge sia profili della consulenza-indirizzo che aspetti del controllo e finisce per costituire il tentativo più incisivo di collaborazione-controllo intrapoteri attuato dal Parlamento in rapporto all'esecuzione data dal Governo alla volontà delle Assemblee legislative.

Le considerazioni che seguono si propongono di individuare, attraverso la puntuale disamina del diverso e accresciuto campo di intervento consultivo delle commissioni parlamentari, il contributo non insignificante che esse forniscono alla formazione della legislazione delegata, fenomeno di normazione certamente non secondario per qualità e quantità, nonché ai fini del controllo della stessa attuazione della legislazione ordinaria dello Stato.

Non si potrà prescindere pertanto dal tracciare qui di seguito e sia pure per grandi linee, il quadro dell'evoluzione storica subita dall'organo consultivo istituito per affiancare il Governo nell'esercizio dei poteri legislativi delegati fino alla sua connotazione attuale, per poi affrontare il discorso della legittimità costituzionale di siffatto intervento parlamentare, della sua efficacia odierna, dei problemi insorti in sede parlamentare sul versante procedurale e in particolare di quelli che pone l'informalità della sede in cui il parere viene espresso rispetto alla incidenza politica che esso riveste, e infine degli eventuali aggiustamenti da approntare per una ulteriore razionalizzazione dello strumento in questione.

1. L'attività consultiva delle commissioni parlamentari su atti dell'esecutivo — sviluppatasi con particolare vigore nel corso della VII legislatura sull'abbrivio della normativa, sul controllo parlamentare, sulle nomine negli enti pubblici e formalizzata in apposita novella regolamentare nel giugno del 1978 — non è un fenomeno nuovo del nostro panorama istituzionale, essendo stata ampiamente sperimentata nel passato — sia pure in termini affatto diversi — per affiancare il Governo nella elaborazione di norme delegate.



Il parere di commissioni peraltro miste, costituite cioè a maggioranza da esperti esterni, da esponenti ministeriali e da una esigua rappresentanza di parlamentari, venne previsto e prescritto sin dalle prime leggi di delega del nuovo ordinamento repubblicano, quale argine all'esercizio della funzione legislativa conferita con troppo larghezza al Governo nonostante i vincoli predisposti in merito dall'articolo 76 della Costituzione.

La rigida intelaiatura di limiti apposti dal Costituente all'esercizio dei poteri legislativi da parte dell'esecutivo mirava ad evitare che si riproducessero in regime repubblicano le disfunzioni proprie del periodo statutario e fascista, caratterizzati da un eccessivo proliferare di deleghe in bianco, di deleghe dei pieni poteri e di deleghe a tempo indeterminato. Puntuale riflesso di questa giustificata preoccupazione sono le prescrizioni costituzionali su richiamate in materia di delegazione, la quale può avere appunto come esclusivo destinatario il Governo inteso nella sua totalità, cioè quale Consiglio dei ministri, può vertere solo su oggetti definiti (anche se con ambiti estesissimi), essere concessa per un tempo limitato e comunque nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi indicati nella legge delegante. Proprio questo ultimo limite, il più qualificante, è stato quello che — come si vedrà al successivo punto 2 — ha creato maggiori difficoltà interpretative in dottrina e che per la labilità e genericità delle pseudo-specificazioni di cui è stato oggetto nelle singole leggi di delega, si è prestato ai maggiori abusi governativi. Ne è risultato che mentre l'intendimento del legislatore costituzionale di fare della legge delega — confezionata ai sensi dell'articolo 76 della Cost. — la sola fonte normale del potere di emanare atti con forza di legge da parte del Governo è stato frustrato dal crescente e pressoché inarrestabile flusso di decreti-legge e di regolamenti delegati, ugualmente molto elevati sono rimasti il livello di « naturale arbitrarietà » dell'esecutivo nell'esercizio di deleghe legislative <sup>(2)</sup> e il grado di « non visibilità » del processo decisionale che sfocia nella legislazione delegata <sup>(3)</sup>.

Deve inoltre aggiungersi che finora non risulta che il Governo sia stato mai chiamato a rispondere, in sede politica, di aver adempiuto la delega in modo illegittimo o inopportuno, né si conosce di casi di rifiuto del Capo dello Stato ad emanare decreti legislativi apparentemente non ineccepibili; come pure lo stesso controllo esercitabile, a norma dell'articolo 100, comma secondo, della Cost., dalla Corte dei conti, analogamente che su tutti gli altri atti dell'esecutivo, oltre che

essere considerato del tutto superfluo da buona parte della dottrina, non sembra per nulla risolutivo.

Il problema quindi di un controllo politico sulla legislazione delegata, anche per evitare di affidarlo « in appalto perpetuo ai giudici », viene risolto, prima in via di prassi e successivamente attraverso una codificazione normativa della stessa, attraverso la istituzione di congegni di collaborazione tra Parlamento-Governo, qual è appunto l'intervento — sotto forma di parere — delle commissioni consultive in questione nel procedimento di formazione delle leggi delegate; congegnò questo volto a ridurre, sul piano politico, l'arbitrarietà delle scelte governative, verificandone la congruenza rispetto ai principi e criteri direttivi di cui alla legge delegante e giudicando in definitiva in che misura ed in che modo il Governo attui gli scopi e le intenzioni del legislatore.

Il sistema delle commissioni miste, sviluppatosi in numero perispicuo fino alla metà degli anni '60, si dimostrò tuttavia un correttivo scarsamente efficace, posto che il numero esiguo di parlamentari che vi entravano a far parte e l'assenza di qualsiasi prescrizione normativa dei termini entro cui richiedere il parere e successivamente emetterlo, finirono per connotare tali organi come « corpi estranei » al Parlamento ed i pareri da questi emessi dotati di scarsa rappresentatività ed autorevolezza politica. Basti pensare che in un numero non infrequente di casi le Commissioni vennero istituite quasi nella imminenza dello scadere dei termini fissati per l'esercizio della delega, con conseguente sottrazione alle stesse del necessario margine di tempo per pronunciarsi in maniera non frettolosa e superficiale e fornire un contributo critico, e non puramente formale.

Gli inconvenienti riscontrati con il meccanismo appena richiamato tra cui soprattutto il depotenziamento della valenza garantista del parere così emesso, indussero il legislatore, negli anni più recenti, a prevedere l'istituzione di apposite commissioni bicamerali, composte da soli parlamentari (con esclusione di membri esterni), ubicate spesso all'esterno del Parlamento, gestite da *staff* di segreteria di provenienza ministeriale, e preposte a collaborare con il Governo nell'esercizio della delega, fornendo un parere sul contenuto dei decreti delegati.

Tipica di questo periodo, la seconda metà degli anni '70, è l'enfasi posta sulla tematica della democrazia consociativa e dei vari moduli e sedi attraverso cui realizzarla. Di questa tendenza è espressione ap-



punto il proliferare di commissioni bicamerali, istituite a vario titolo, ma tutte coincidenti nell'accentrare nel Parlamento anche funzioni diverse da quelle più propriamente istituzionali e per questa via « indiretta » consentire all'opposizione — senza inserirla nella maggioranza governativa — il controllo sulla gestione e la partecipazione alla funzione di Governo. In questo fervore di iniziative e di innovazioni si situa il tentativo di individuare anche per le commissioni consultive adeguati aggiustamenti, volti ad esaltarne la incisività politica ed a ricondurne l'azione in una sfera più propriamente parlamentare. In particolare si accresce, e notevolmente, il numero dei membri di queste commissioni i quali formalmente continuano ad essere nominati dai Presidenti delle due Camere, ma su designazione dei rispettivi gruppi parlamentari, e si definiscono altresì i termini temporali entro cui è fatto obbligo al Governo di sottoporre agli organi legislativi gli schemi dei decreti approvati in linea di massima dal Consiglio dei ministri ed alle commissioni di esprimersi nel merito.

Tuttavia nonostante il maggior « ancoraggio » strutturale e logistico di questi organi al Parlamento e la loro nuova composizione, tale cioè da garantire la rappresentanza proporzionale delle varie forze politiche, altrettanto deludente doveva dimostrarsi l'esperienza in questo specifico settore delle commissioni bicamerali *ad hoc*, restando esse prive di quell'indispensabile corollario di poteri e strumenti conoscitivi ed ispettivi, attribuiti alle commissioni permanenti, che consentono di integrare « prima e dopo » quella specialissima funzione di indirizzo-controllo che si esplica con il parere sul decreto delegato ed evitano altresì che la espressione del parere sia vissuta come un mero fatto parentetico di limitatissima portata e di nessuna conseguenza pratica — seppure mediata e differita — sul rapporto fiduciario Parlamento-Governo.

Né sorprende che l'unico risultato valido al riguardo sia stato conseguito dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, la sola peraltro prevista dalla Costituzione sia pure per compiti e funzioni di maggior rilievo, per l'attuazione del trasferimento delle funzioni amministrative statali alle regioni ordinarie.

Tralasciando l'approfondimento della specifica attività svolta dalla predetta Commissione bicamerale, ci si può in questa sede limitare a richiamare il meccanismo all'uopo predisposto dall'art. 8 della legge 22 luglio 1975, n. 382, in base al quale: « Per le norme delegate... dovranno essere preventivamente sentite le regioni... le norme ver-



ranno sottoposte, unitamente alle eventuali osservazioni delle regioni, al parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali... Le norme delegate previste dalla presente legge, previo esame preliminare del Consiglio dei ministri, saranno sottoposte al definitivo parere della Commissione parlamentare di cui al primo comma. Acquisito tale parere, le norme saranno approvate dal Consiglio dei ministri ». Tra i fattori che nella fattispecie hanno sicuramente contribuito al successo dell'operato di questo organismo sono da ricomprendersi, da un lato, il sistema del doppio parere ivi utilizzato per la prima volta, dall'altro, l'autorevolezza tecnico-politica che ha contraddistinto i pareri stessi in quanto provenienti da un organo incardinato a tutti gli effetti nel Parlamento. Questi due elementi insieme con la complessiva strumentazione tecnica e regolamentare di cui dispone la Commissione stessa e con la rigida scansione temporale *ex lege* degli adempimenti rispettivi del Governo e del Parlamento hanno consentito che in una materia così delicata e dibattuta i decreti delegati rispettassero sostanzialmente i principi-guida elaborati dal Parlamento.

A fronte tuttavia dei risultati meno brillanti conseguiti dalle altre commissioni bicamerali consultive costituite *ad hoc* per la durata e per la specifica materia oggetto della singola legge di delega, ma prive dei connotati organizzativi ed operativi di cui gode la Commissione bicamerale per le questioni regionali, si è rafforzata la tendenza ad attribuire tale competenza alle corrispondenti commissioni permanenti del Parlamento, e ciò nella convinzione da un lato di evitare la confusione e la crescente sovrapposizione di competenze, spesso indotte dalla pleora delle commissioni bicamerali consultive, e dall'altro lato di accrescere l'efficacia e l'autorevolezza politica delle relative pronunce parlamentari.

Alla base di questa nuova normativa che sul finire degli anni '70 prescrive sui decreti il parere delle competenti commissioni permanenti dei due rami del Parlamento non vi è solo la consapevolezza degli insufficienti correttivi fino ad allora utilizzati per garantire un corretto esercizio della delega da parte dell'esecutivo, ma vi è soprattutto la emergente presa di coscienza del nuovo ruolo cui è chiamato lo stesso Parlamento in sede di attuazione delle leggi.

Come si è fatto correttamente rilevare da gran parte della dottrina, al crescente interventismo statale in economia ha corrisposto sul versante normativo una legislazione sempre più complessa, sempre meno



asettica e sempre più implicante opportune mediazioni sia nella fase dell'elaborazione che in quella dell'esecuzione. Ciò significa non solo il superamento nei fatti della storica e rigida tripartizione dei poteri attraverso una più marcata fenomenologia delle leggi-provvedimento e talvolta del suo inverso cioè dei casi di « delegificazione », ma anche e soprattutto che le tensioni socio-economiche e i conflitti di interessi su cui intervengono la sintesi e la mediazione legislativa non si esauriscono certo nel momento in cui la legge viene approvata, ma sopravvivono come concreti ostacoli e tenaci resistenze nella fase della sua concreta applicazione. Ciò comporta la necessità di individuare nella fase successiva alla formazione dell'atto legislativo, agili ed efficaci congegni — compatibili con l'impianto costituzionale — volti a rinnovare il consenso, perché diventi operativo di effetti reali, attraverso un parallelo procedimento di verifica, dislocato tra il momento della scelta e il momento del suo concretarsi (4).

Di queste difficoltà operative è indubbio rivelatore lo stesso ricorso più frequente e oltre la tradizionale sfera tecnica (come nel caso « classico » della compilazione dei testi affidata al Governo) alla delega, che, riconnettendosi istituzionalmente a leggi di principio particolarmente complesse, ne sottende una attuazione differita. In altri termini la recente « riscoperta » della delegazione legislativa e il diverso e più pregnante ruolo che con il parere preventivo viene a svolgervi il Parlamento costituiscono la riprova del consapevole tentativo messo in atto per superare le resistenze, soggettive e oggettive, politiche oltre che tecniche, cui si è fatto cenno, riattivando — attraverso un espediente procedurale, qual è appunto la prescrizione del parere parlamentare nella stessa legge delegante — la originaria volontà del legislatore. Si viene così a sommare, in questa sede parlamentare, al tradizionale compito del controllo politico sulla congruenza e aderenza delle proposte normative del Governo alle indicazioni di principio del Parlamento contenute nella legge delegante, quello di fornire il supporto della persistente *voluntas legis* e del rinnovato consenso parlamentare sulle scelte legislative, aumentando le stesse possibilità di resistenza dell'esecutivo alle pressioni e ai condizionamenti esterni in grado di incidere sui contenuti finali delle scelte medesime. Naturalmente l'assunzione di questa ulteriore angolazione da parte delle commissioni permanenti in sede di elaborazione del parere sulla legislazione delegata comporta sensibili mutazioni nel metodo e nel merito dell'attività delle medesime, come si vedrà più precisamente allorché

si affronterà al successivo punto 5 la disamina delle vicende « sul versante parlamentare » del parere.

L'interferenza parlamentare sulle scelte governative, che si realizza con il parere, ha peraltro come unico effetto quello di impegnare « politicamente » il Governo, nel senso non soltanto di precludergli l'assunzione di iniziative diverse da quelle su cui il Parlamento si è pronunciato dichiarando di condividerne la congruità rispetto ai principi della legge delegante, ma anche di rafforzarne le capacità di resistenza verso l'esterno in virtù del rinnovato e qualificato consenso conseguito dalle scelte sottoposte al vaglio delle commissioni.

Né tale interferenza viene minimamente ad intaccare le attribuzioni e responsabilità che in materia pertengono rispettivamente al Parlamento e al Governo, ma, restando rispettosamente nell'alveo della collaborazione-indirizzo-controllo, non scade in ibridismi giuridici né sostanza forme di legislazione mista, ugualmente estranei al nostro ordinamento.

2. Per quanto la prassi costituzionale abbia, si può dire, sin dall'inizio giustificato ed assecondato il ricorso alle commissioni consultive — a prescindere dalle diverse composizioni e competenze da queste assunte nel corso degli anni — non sempre né univocamente la dottrina lo ha considerato costituzionalmente corretto, e ciò sulla base della diversa soluzione data al quesito circa l'apponibilità di limiti ulteriori a quelli esplicitamente richiamati dall'art. 76 della Costituzione.

Il problema ha perso di attualità e risulta del tutto superato dalle intervenute pronunce della Corte costituzionale che dal 1957 in poi ha univocamente sancito la legittimità costituzionale dell'intervento delle commissioni parlamentari, affermando testualmente, nella sent. 25 maggio 1957, n. 78, che « ancorché non vincolante, questo parere assume un rilievo politico notevole, specie se espresso all'unanimità, potendo anche fornire elementi di valutazione della massima considerazione all'organo delegato ». Inoltre con sentenza 9 aprile 1963, n. 47, con la quale si negava forma di legge al D.P.R. 16 dicembre 1959, n. 1289, la Corte dichiarava che « neanche autorizza a pensare altrimenti, la circostanza che fosse previsto il parere di una commissione parlamentare », visto e considerato che « ancorché generalmente siffatti interventi consultivi siano previsti per l'esercizio di poteri di legislazione delegata, nulla impedisce che una legge ne preveda anche



per provvedimenti non aventi valore di legge », con ciò riconoscendo la legittimità di tale previsione per entrambi i casi.

La giurisprudenza consolidata della Corte conferma la tesi secondo cui il Parlamento, insuscettibile di ulteriori limitazioni nell'esercizio del suo potere di delega, può senza dubbio circoscrivere il potere delegato come lo ritiene più opportuno introducendo i più vari rinforzi al procedimento formativo della legislazione delegata. Con ciò si rafforza in dottrina l'opinione che considera i limiti di cui all'art. 76 della Cost. un *minimum*, al di sotto del quale non è consentito al Parlamento di delegare ad altri l'esercizio della propria esclusiva competenza legislativa, ma che non preclude affatto la possibilità al titolare del potere che viene delegato di introdurre ulteriori aggravii di procedure nei confronti del soggetto delegato.

Come ha osservato il Paladin<sup>(5)</sup>, l'intervento di commissioni parlamentari in sede consultiva chiamate a collaborare nella fase preparatoria dei testi dei decreti legislativi non trova nella Costituzione alcun ostacolo, sia perché « questa non regola affatto la fase preparatoria della formazione delle leggi delegate » sia perché non vieta — come si è già detto — che le Camere impongano al Governo limitazioni ulteriori rispetto a quelle minime espressamente richieste dall'art. 76 della Costituzione. A questo punto il problema si sposta sull'estensione da dare alla c.d. *endiadi* « principi e criteri direttivi » nel senso cioè di includervi anche gli eventuali aggravii procedurali ovvero di dover considerare i limiti ulteriori quale categoria a sè stante, in quanto norma strumentale non portatrice di un principio o criterio. Nella prima ipotesi, la eventuale pretermissione del parere costituirebbe una violazione indiretta della norma costituzionale da accertare in un giudizio incidentale di costituzionalità, mentre nella seconda ipotesi l'evidente *error in procedendo* sarebbe di cognizione del giudice ordinario e comporterebbe la disapplicazione dell'atto delegato viziato. Anche al riguardo deve osservarsi che di fatto la Corte costituzionale ha dimostrato, ammettendo i più vari rinforzi al procedimento formativo della legislazione delegata, di considerare ogni violazione dei medesimi una interposta violazione del predetto art. 76, nell'assunto che la legge delegante, oltre che fondamento della potestà delegata, è fonte diretta di almeno una parte della disciplina dei rapporti regolati dalla delega e che pertanto la eventuale illegittimità del decreto delegato, in quanto violazione della norma delegante, si risolve in violazione per « interposizione » del disposto dell'art. 76 della Cost..

Con sentenza 23 maggio 1964, n. 38 e con sentenza 23 febbraio 1970, n. 27 la Corte ha dichiarato i decreti delegati emanati senza la richiesta del prescritto parere parlamentare inficiati da un vizio di legittimità formale sindacabile pertanto dalla stessa Corte.

3. Superata nel senso che si è testé visto, la problematica circa la legittimità costituzionale dell'intervento consultivo del Parlamento nel procedimento di formazione della legislazione delegata, il dibattito in dottrina negli anni a noi più vicini si è andato polarizzando sull'efficacia del meccanismo parlamentare predisposto e a fronte di una preconizzata vincolatività giuridica del parere ha tentato di individuare i possibili vantaggi e inconvenienti di una simile soluzione oltre che la sua compatibilità con il complessivo assetto istituzionale.

Le formule con cui le singole leggi di delega hanno prescritto di volta in volta il parere delle commissioni consultive — pur nelle loro diverse articolazioni nel corso del tempo — sono state delle più varie ma tutte nel senso univoco di considerare il parere, o per meglio dire la richiesta di parere, obbligatorio, ma mai giuridicamente vincolante.

Se nonostante l'assenza di vincolatività il parere parlamentare ha visto il più delle volte il rispettoso adeguamento delle successive e definitive scelte normative dell'esecutivo ai suoi contenuti, ciò è da attribuirsi ad alcuni fattori per così dire ambientali e congiunturali, nonché a più precisi elementi strutturali.

Con i primi ci si intende riferire sia a congiunture storiche particolarmente favorevoli a forme collaborative tra Parlamento e Governo, durante le quali si assiste ad una maggiore disponibilità dell'esecutivo ad avvalersi delle competenze e collaborazione parlamentari e viceversa sul fronte parlamentare si evidenzia un marcato interesse da parte delle singole commissioni a svolgere con maggiore incisività il ruolo loro assegnato dalla legge delega, sia a quel contesto del tutto particolare (quale ad esempio si condensò nella formula della « centralità » del Parlamento) che vede una accresciuta autorevolezza e prestigio delle Assemblee legislative, sotto il profilo dell'attività di indirizzo e del controllo nei confronti dell'esecutivo.

Tra i fattori per così dire strutturali sono da ricomprendere il grado di immedesimazione della commissione nel Parlamento, con la puntuale proiezione nell'organo consultivo dei reali rapporti di forza esistenti nelle Camere, la scansione legislativa dei tempi dei rispettivi



adempimenti governativi e parlamentari, la complessiva strumentazione tecnico-procedurale della stessa commissione.

Anche il sistema del doppio parere, se generalizzato, viene considerato da alcuni autori come un fattore in grado di accrescere l'odierne efficacia dell'intervento consultivo delle commissioni. A fronte dell'assenza, allo stato attuale, di un vero obbligo giuridico per il Governo di uniformarsi alla pronuncia parlamentare, tale congegno, per quanto ingegnoso, viene considerato, da una parte della dottrina, « dimezzato », incapace pertanto di assolvere ad una autentica funzione di garanzia. Al fine di potenziare e perfezionare il meccanismo in questione si propone di rendere il parere giuridicamente vincolante. Tale soluzione è però molto contrastata in dottrina e anche se alcuni autori ne hanno affermato di recente la compatibilità in astratto con l'impianto costituzionale della delega, in base alla considerazione che le Camere, non solo non sono obbligate a ricorrere alla delega, ma possono sicuramente revocarla, modificarla o attribuirle in forma vincolata e con aggravii procedurali molto intensi, essa finirebbe per complicare, sotto il profilo parlamentare e politico, l'*iter* delle leggi delegate, accentuando i rischi di scadimento in forme di co-legislazione o di invasione — con un controllo travalicante la sfera politica — degli ambiti di competenza esclusiva del giudice costituzionale.

4. Passando ad esaminare i problemi procedurali insorti nel corso dell'esame del parere da parte delle singole commissioni permanenti e limitando l'analisi a quanto verificatosi presso la sola Camera dei deputati — anche se non è dato riscontrare presso l'altro ramo del Parlamento, sia pure sulla base degli stringati resoconti delle relative sedute, divergenze procedurali sostanziali — c'è da rilevare che alla pronuncia del parere si è sempre giunti dopo la introduzione del relatore e la illustrazione da parte di questi dello schema di parere sul decreto trasmesso alla commissione, la discussione generale, le repliche del relatore e del rappresentante del Governo, le dichiarazioni di voto finali e la votazione del parere, avvenuta finora in forma palese.

Su questa sequenza-tipo si sono innestati di volta in volta alcuni problemi procedurali che è interessante richiamare. Innanzitutto all'inizio della seduta sono state sollevate in più occasioni questioni pregiudiziali e sospensive basate sulla incongruenza del decreto delegato con i principi della legge delegante; sull'assenza del rappresentante del Governo; sulla coeva situazione di crisi governativa o di *proro-*

*gatio* delle Camere; sulla richiesta preliminare di verifica del numero legale; sul conflitto di competenza con altra commissione. La soluzione formale data in tutti i casi citati è sempre stata univoca, nel senso che il Presidente della commissione — in cui è insorta la questione — ha tutte le volte dichiarato inammissibile la questione pregiudiziale o sospensiva a qualunque titolo avanzata, e ciò sulla base della natura consultiva della sede in cui la commissione è chiamata ad operare.

Da quanto si è fin qui detto emerge come sia quanto meno riduttivo e un po' troppo sbrigativo voler assimilare l'intervento delle Commissioni per il parere sugli atti del Governo alla tradizionale sede consultiva, non fosse altro per il ruolo di garanzia-controllo e di indirizzo che esse vengono a svolgervi. La riprova della pertinenza di tali questioni in rapporto al ruolo reale svolto nella fattispecie dalle commissioni, sta nel fatto che, seppur dichiarate inammissibili, le questioni sollevate sono state considerate valide sotto il profilo del metodo politico, tali cioè da implicitamente giustificare il rinvio della seduta in corso, per consentire al Governo di riformulare il decreto delegato in termini più congrui rispetto alle indicazioni della legge delegante; ovvero di consentire l'intervento del rappresentante governativo — risultato assente — in una seduta successiva; di attendere la soluzione della crisi ovvero di acquisire espressa autorizzazione da parte della Presidenza della Camera a riunirsi in concomitanza della stessa; il deferimento della questione di competenza con altra Commissione alla Presidenza della Camera.

Oltre alla questione procedurale, risolta peraltro in senso positivo, attinente alla possibilità della discussione congiunta di più pareri, con votazione separata per ciascuno di essi, ovvero con votazione unica ma con osservazioni diverse riferite ai singoli decreti delegati esaminati, altro problema che si è posto è stato quello della presenza necessaria e non solo eventuale del Governo. È noto che la presenza del Governo è prescritta quale condizione di procedibilità per la sola sede legislativa, tuttavia tenuto conto della *ratio* intrinseca al meccanismo parlamentare introdotto e riconducibile essenzialmente alla dialettica democratica e costruttiva che instaura tra gli orientamenti parlamentari e le scelte profilantisi a livello governativo, sarebbe del tutto contraddittorio oltre che sterile un dibattito dal quale dovesse risultare assente l'interlocutore principale nonché il destinatario ultimo dello stesso parere. Nonostante il silenzio in merito dei Regolamenti sia della Camera che del Senato, la presenza del Governo alle



sedute delle commissioni per il parere in oggetto è stata tuttavia una costante, da ritenersi appunto quale fondamentale condizione di efficienza dello stesso procedimento e da regolamentare in prospettiva in termini analoghi a quanto già stabilito per la sede legislativa.

La complessità della materia su cui deve spaziare e addentrarsi il parere parlamentare, tale da lambire spazi e profili di competenza di più commissioni, ha fatto sì che si procedesse anche a commissioni riunite — un autentico *novum* procedurale per la sede consultiva — come nel caso delle Commissioni I e VII che congiuntamente hanno esaminato il parere sul regolamento di esecuzione della disciplina militare; non solo, ma parafrasando i moduli procedurali della fase istruttoria propri della sede referente si sono istituiti comitati informali *ad hoc* con il compito di approfondire le implicazioni e gli aspetti più di dettaglio del decreto in esame e di riferirne successivamente al *plenum* della commissione, come pure si è consentito agli stessi di svolgere audizioni informali di diverse categorie di soggetti a vario titolo interessati dal provvedimento.

La stessa possibilità, tutt'altro che remota, di pervenire da parte delle commissioni permanenti dei due rami del Parlamento a pareri difformi è stata affrontata e risolta in via di prassi, attuando, quando possibile, delle « preintese » del tutto informali tra i rispettivi presidenti di commissione, e ciò sia per coordinare i relativi tempi di riunione ed evitare sovrapposizioni dei lavori sia per garantirsi reciproca e tempestiva informazione dell'emergente orientamento parlamentare, in vista di un concorde risultato finale.

A conferma del crescente interesse e rilievo attribuito dalle stesse commissioni all'attività in oggetto, sta la emergente formalizzazione del procedimento adottato, nel senso che, pur essendosi dovuti dichiarare inammissibili strumenti procedurali tipici della sede legislativa, in assenza di esplicita previsione regolamentare, ad essi si è tentato di fare ricorso per rendere più stringenti le indicazioni condensate nella pronuncia parlamentare. Particolarmente significativa al riguardo risulta la presentazione — prima della votazione finale del parere — di ordini del giorno, di cui pur essendosi dichiarata la inammissibilità si è data del pari lettura e pubblicità in corso di seduta e ai quali il rappresentante del Governo ha esplicitamente dichiarato di annettere grande importanza a prescindere dalla veste formale rivestita dagli atti in questione.

Altro problema di rilievo, risolto peraltro in senso positivo, ha riguardato la possibilità per le commissioni di svolgere questa attività in caso di crisi di governo o a Camere sciolte.

In periodo di crisi governativa, per prassi ormai consolidata, insieme con l'attività legislativa ordinaria (non connessa cioè a precise scadenze costituzionali, o relativa alla ratifica di trattati internazionali), si arresta anche l'attività di indirizzo e di controllo, non essendo possibile far valere nei confronti di un Governo dimissionario responsabilità politiche. Restano pertanto consentite tutte quelle attività di ordine conoscitivo che non coinvolgono l'indirizzo politico generale, quelle concernenti l'attività interna delle Camere, l'attività delle Commissioni bicamerali e quelle attività di tipo amministrativo e consultivo-politico tra cui viene fatta rientrare l'espressione di pareri su atti del Governo, sulla base di un'automatica e totale assimilazione dell'attività di consulenza parlamentare ad attività di tipo amministrativo.

Con riserva di ritornare successivamente su questo specifico aspetto, va subito detto che se il rilievo può essere esatto per quanto concerne il parere su atti amministrativi, che, inerendo nel caso ad un procedimento amministrativo, sostanzia un'attività di tipo amministrativo, ad una diversa conclusione dovrebbe pervenirsi nel caso del parere su decreti delegati, essendo questi ultimi veri e propri atti normativi, privi però dei caratteri della necessità e dell'urgenza i soli che giustificano in caso di crisi governativa la corrispondente iniziativa legislativa del Governo. Tuttavia in dottrina si è distinto tra decreti delegati vincolati e quelli che siano espressione di facoltà ampiamente discrezionali e di scelte politiche di notevole rilievo, per consentire soltanto per i primi, l'esercizio di potestà legislative ormai prossime a scadenza e conseguentemente ammettere il corrispondente parere parlamentare.

Nel caso di scioglimento delle Camere, anche questo margine residuale di azione parlamentare dovrebbe arrestarsi, consentendo l'istituto della *prorogatio* — attraverso la continuità della esistenza e del funzionamento degli organi legislativi — l'intervento delle assemblee legislative su questioni non differibili nè risolvibili al momento post-elettorale.

Mentre quindi a causa dello stesso depotenziamento rappresentativo e funzionale dell'organo parlamentare restano precluse anche le indagini e le inchieste parlamentari nonché lo svolgimento di interrogazio-



ni, si ammette pur tuttavia l'esplicarsi dell'attività delle commissioni in sede di parere sugli atti del Governo, trattandosi di collaborazione « dovuta » ad una funzione di alta amministrazione che non può subire interruzioni e soggetta a perentori termini *ex lege*. Se ciò corrisponde senz'altro al vero nel caso dei pareri sulle nomine — sicuramente atti di alta amministrazione — e dei pareri sui regolamenti e sui decreti ministeriali, la cui natura di atti amministrativi è fuori discussione, in regime di *prorogatio* l'emissione di pareri sui decreti delegati dovrebbe escludersi in linea di principio. Nella fattispecie infatti si è in presenza di atti normativi e l'intervento parlamentare non si colloca al pari di qualunque altro organo consultivo nell'ambito di un procedimento amministrativo, bensì si dispiega in una collaborazione attiva a quel particolare procedimento di formazione della legge delegata, che per quanto collocata tra le fonti sub-primarie del nostro ordinamento, non per questo perde il carattere specifico della legge che è quello di innovare nella legislazione ordinaria preesistente. Mancano poi a questi atti normativi i presupposti della necessità e dell'urgenza che giustificano l'intervento normativo, sotto forma di decreto-legge, del Governo dimissionario. Ciò nonostante — come si è già anticipato in precedenza — la prassi è nel senso contrario, prevalendo il criterio del rispetto dei termini perentori apposti dalla legge delegante su quello dei limiti invalicabili dell'ordinaria amministrazione. Una volta scaduti i termini previsti dalla legge per l'espressione del parere, senza che la commissione si sia pronunciata, il Governo è del tutto libero di emanare il decreto delegato avendo assolto al suo unico obbligo giuridico di trasmettere lo schema del medesimo al Parlamento. Ma proprio per evitare di fornire al Governo pretestuosi alibi per una sua eventuale inerzia o di veder vanificata la procedura di controllo prevista dalla legge, le commissioni hanno svolto questo tipo di attività anche in regime di *prorogatio*, anche se finora oggetti dell'intervento parlamentare sono stati soltanto decreti ministeriali, meno problematici sotto il profilo della loro compatibilità con il generale assetto costituzionale.

5. Dall'analisi ricognitiva compiuta in merito alle connotazioni e applicazioni attuali del parere parlamentare sui decreti delegati si ricavano molteplici argomenti che convalidano la tesi iniziale secondo cui l'intervento delle commissioni nel processo di formazione della legislazione delegata non può considerarsi esplicazione di una mera attivi-



tà consultiva, tenuto conto delle funzioni di garanzia, indirizzo e controllo che esso contemporaneamente assolve. Anche il rischio che in questo modo si venga a configurare un *tertium genus* di legiferazione sembrerebbe ampiamente ridimensionato dal fatto che le competenze e il ruolo rispettivamente svolti al riguardo dal Governo e dal Parlamento sono diversi e restano distinti.

L'ampia applicazione che il parere parlamentare in oggetto ha avuto e che si è estesa persino a casi alquanto anomali, ma sempre più diffusi, come decreti ministeriali e programmi di intervento, costituisce di per sé indubbia riprova della funzionalità e della validità riconosciute da entrambi i protagonisti, Parlamento e Governo, al congegno consultivo in questione, suscettibile teoricamente anche di future estensioni — ovviamente con tutti gli aggiustamenti indispensabili e le opportune cautele — a delibere ministeriali di natura diversa (quali ad esempio i c.d. « piani di settore », elaborati e/o decisi dai vari comitati interministeriali e che sfuggono oggi a qualsiasi confronto in sede parlamentare e a giudizi di compatibilità con le scelte di politica economica generale). Né sarebbe da negare a priori la possibilità che in futuro per alcuni settori di intervento il parere parlamentare continui ad essere soltanto obbligatorio, mentre in altri casi si prescrivano normativamente pareri in tutto o in parte vincolanti giuridicamente. Quest'ultima ipotesi è, come si è già avuto modo di far rilevare, ampiamente contestata in dottrina. Ai fini di una « sdrammatizzazione » del problema, può tuttavia rilevare che se teoricamente un aggravio procedurale in grado di interferire anche nel merito delle scelte normative delegate al Governo potrebbe trovare qualche argomentazione favorevole nello stesso impianto costituzionale della legislazione delegata (sia pure con qualche indubbia forzatura concettuale) e inserirsi nella logica e nella tipologia variamente graduabile della delega vincolata, non si vede però quale concreto e ulteriore vantaggio potrebbe arrecare una costruzione necessariamente più macchinosa e complicata rispetto all'attuale.

Basterà ricordare al riguardo che la reciproca « convenienza » che Governo e Parlamento oggi trovano nell'uso di questo congegno fa premio su qualunque più inibente vincolo normativo, come la recente esperienza in tema di attuazione della legge n. 121 del 1981 sta a confermare.

Più opportuna si appalesa invece una razionalizzazione in alcuni punti del meccanismo esistente, al fine di superare le residue discrasie



e approssimazioni procedurali che ancora lo contraddistinguono e che la relativa novità del congegno soltanto in parte giustifica. In particolare, al di là di specifici dettagli procedimentali, come si è visto in parte già risolti in via di prassi, in parte sollecitando l'esplicito intervento dei rispettivi Presidenti delle Camere, andrebbero prioritariamente riassorbite le eccessive informalità e alcune incongruenze del procedimento in commissione, diretta conseguenza sia dell'iniziale sottovalutazione della portata e delle implicazioni nel meccanismo predisposto, assimilato sulla base di dati puramente esteriori all'attività consultiva, sia del condizionamento indotto dalla soluzione approntata con il parere sulle nomine, sulla cui « esperienza » si è coinnestata quest'altra differente fenomenologia.

Gli stessi correttivi procedurali dovrebbero assumere come punto di partenza la reale natura dell'attività svolta — che si è visto è attività di indirizzo-controllo e non esclusivamente consultiva — e dell'atto conclusivo del corrispondente *iter* procedimentale, che è atto deliberativo a tutti gli effetti, con rilevanza esterna e con un destinatario diretto esterno quale il Governo. Coerente con la natura di deliberazione dell'atto conclusivo del procedimento in commissione è l'innalzamento dell'attuale *quorum* per la validità delle sedute, e del corrispondente quoziente di maggioranza, che oggi (un quarto soltanto dei componenti la commissione, analogamente a quanto il Regolamento prescrive per sedi diverse dalla legislativa) è politicamente troppo poco rappresentativo.

Ma il principale correttivo procedurale che si appalesa necessario è il ripristino del raccordo commissione-Assemblea, oggi inspiegabilmente inesistente nella fase post-deliberativa. Infatti del parere una volta emesso dalla commissione competente non viene data alcuna notizia al *plenum* assembleare, al quale pure era stata data iniziale e formale comunicazione della trasmissione della relativa richiesta ministeriale, della successiva assegnazione alla commissione competente per materia, dei termini a questa assegnati per emettere il parere, come pure delle eventuali successive variazioni intervenute nell'assegnazione e nei termini.

Questa ingiustificata « espropriazione » dell'Assemblea, che conosce il solo precedente nell'analogo caso delle delibere di commissione sulle nomine governative, potrebbe venire sanata prevedendo semplicemente la mera comunicazione da parte della Presidenza dell'avvenuta approvazione in commissione del parere, ovvero predisponen-

do in aggiunta la possibilità di utilizzare anche meccanismi del tipo di quelli previsti dall'articolo 117, terzo comma, del Reg. C. per la remissione della risoluzione in Assemblea, su richiesta del Governo. In entrambi i casi, sia pure con efficacia e implicazioni diverse, si consentirebbe anche ad altri membri delle Assemblee legislative, previa formale comunicazione, di assumere conseguenti iniziative in termini di sindacato ispettivo o addirittura di iniziative legislative volte a revocare o a incidere comunque sulla delega al Governo.

## Note

(1) Tra gli altri in particolare: M. PATRONO, « Le leggi delegate in Parlamento », *Diritto e Società*, Padova, 1981; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977; e S.M. CICCONE, « I limiti ulteriori della delegificazione legislativa », in *Riv. trim. dir. pub.*, 1966.

(2) L. PALADIN, « L'art. 76 della Costituzione », in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna 1979.

(3) M. PATRONO, *op. cit.*, pag. 504.

(4) E. TUCCARI, « La attuazione legislativa », in *Riv. Trim. dir. pub.*, 1982, pag. 364 segg.

(5) L. PALADIN, *op. cit.*, pag. 27.



Maurizio Meschino

*Le decisioni parlamentari di finanza pubblica: una evoluzione da completare (\*)*

1 - Premessa; 2 - La cornice costituzionale; 3 - La « 468 » e la sua applicazione; 4 - Decisione di bilancio e decisione di programmazione finanziaria; 5 - Oltre la legge finanziaria; 6 - La legge di programmazione finanziaria; 7 - La struttura e il processo delle decisioni; 8 - Cenni su approfondimenti e sviluppi ulteriori.

### 1 - Premessa

Questa relazione riguarda i problemi del processo decisionale del Parlamento nella finanza pubblica e le soluzioni adottabili perché esso sia sempre più coordinato ed efficace.

A questo scopo, richiamati brevemente i presupposti costituzionali dell'intervento parlamentare, si sintetizzano le difficoltà applicative della legge n. 468 del 1978 e si prospetta la inadeguatezza della soluzione — talvolta indicata — consistente nell'utilizzo delle possibilità decisionali della sola legge di bilancio.

Una via migliore sembra, invece, quella della revisione delle finalità e del contenuto della legge finanziaria.

Questa infatti appare come uno strumento polivalente, che accumula funzioni la cui eterogeneità è tale da spiegare gran parte dei problemi insorti in questo quinquennio (1979-1983).

Tra queste sue funzioni risulta invece opportuno isolare quella di indirizzo e programmazione delle decisioni successive, eliminando tutti i contenuti che non appaiano coerenti a questo fine.

Si propone così il diverso disegno di una *legge di programmazione finanziaria*, che determini esclusivamente gli obiettivi ed i vincoli per le scelte ulteriori di finanza pubblica e di cui si prospettano i contenuti deliberativi e i tempi dell'esame parlamentare nel quadro del « ciclo del bilancio ».

(\*) Il presente elaborato, redatto nei primi mesi del 1983 non può ovviamente tenere conto degli sviluppi dottrinari e della prassi parlamentare degli anni successivi.

## 2 - *La cornice costituzionale*

L'oggetto di questa relazione richiede una concisa ricognizione preliminare sull'ampiezza dei poteri decisionali che la Costituzione attribuisce al Parlamento in materia di finanza pubblica, per individuare se il loro esercizio venga subordinato a limiti di iniziativa, di contenuto o di efficacia, in particolare rispetto alla posizione del Governo.

Le norme fondamentali al riguardo sono quelle di cui agli articoli 81 (in particolare il terzo e quarto comma) e 23, da cui risulta un sistema che appare informato al principio della pienezza dei poteri parlamentari.

Infatti, il divieto di istituire nuovi tributi e nuove spese con la legge di bilancio, posto dal terzo comma dell'articolo 81, è correlato con l'attribuzione della potestà di introdurre, con il normale esercizio della funzione legislativa, da parte delle due Camere; e ciò ai sensi dell'articolo 23, che dispone la riserva di legge per la imposizione delle prestazioni tributarie e del quarto comma dell'articolo 81, che, nello stabilire l'obbligo di copertura per le nuove o maggiori spese, ne prevede la deliberazione con legge.

Questa potestà parlamentare nella costruzione legislativa del sistema della finanza pubblica è oggetto di ulteriori prescrizioni costituzionali, che ne precisano le modalità di svolgimento (ad esempio negli articoli 53 e 119) ma che non si traducono in restrizioni, quali sopra accennate, relative alla iniziativa, al contenuto o all'efficacia.

Ciò è rilevabile per quanto attiene sia alle leggi singole di entrata e di spesa che alla legge di bilancio.

Per le prime infatti non è prevista la riserva di iniziativa al Governo, né le relative deliberazioni parlamentari sono vincolate a limiti correlati a potestà governative. Quanto alla seconda, la riserva di iniziativa non sottrae il Governo al divieto posto dal terzo comma dell'articolo 81, a cui è soggetto al pari del Parlamento, nè sottrae il disegno di legge di bilancio alla emendabilità parlamentare, riconosciuta nei regolamenti delle Camere e normalmente esercitata nella prassi.

Tutto ciò non porta a concludere, peraltro, che il Governo abbia un ruolo passivo nel processo decisionale della finanza pubblica — restando comunque ad esso l'impulso per l'attuazione della politica finanziaria concordata all'atto della fiducia — ma soltanto a precisare che il suo rapporto con il Parlamento si configura come co-decisionale e paritario (a differenza, ad esempio, da alcuni ordinamenti stranieri).



Data la normativa costituzionale, la soluzione dei problemi connessi all'intervento del Parlamento nell'adozione delle scelte di finanza pubblica non sembra, perciò, che possa essere cercata nella limitazione dei suoi poteri ma nel disegno di un modello decisionale che ne renda coordinato ed efficace l'esercizio.

### 3 - *La « 468 » e la sua applicazione*

A questo obiettivo si è ispirata la riforma introdotta con la legge n. 468 del 1978, approvata a seguito della riconosciuta difficoltà di controllare il crescente disavanzo pubblico, emerso con gli anni '70, sia da parte del Parlamento che del Governo. Era infatti risultato inadeguato, a questo scopo, un sistema di scelte legislative finanziarie, divenuto sempre più centrifugo nelle deliberazioni (poiché adottate via via con singole leggi) e rigido nei risultati (in quanto non modificabili in profondità da una legge di bilancio non innovativa).

Un tale sistema si era affermato, anche, sulla base di una interpretazione restrittiva delle norme costituzionali le quali, nel vietare interventi innovativi alla legge di bilancio, li attribuiscono alle sole leggi sostanziali. Da ciò si era dedotta, infatti, la necessità di una frammentazione delle decisioni in momenti separati, con l'esclusione di ogni possibilità di una loro riconsiderazione unitaria.

Il legislatore del 1978 ha invece ritenuto che ciò fosse possibile, al fine di costruire un processo decisionale più sistematico e coordinato, pur nel quadro della normativa posta negli articoli 23 e 81 della Costituzione.

Si è giudicato, cioè, che gli effetti finanziari delle deliberazioni precedenti potessero essere riesaminati periodicamente e modificati in rapporto alle compatibilità, senza annullare, con questo, lo spazio della legislazione di settore.

Sulla base di una tale valutazione, corretta per il profilo costituzionale e necessaria in relazione all'obiettivo del controllo della finanza pubblica, si provvedeva quindi: ad iscrivere le scelte in un contesto di riferimento (dato dal bilancio pluriennale, anche programmatico); a renderne più stringente la verifica di compatibilità (con il riscontro di copertura degli oneri futuri rispetto allo stesso bilancio pluriennale); a prevedere l'adeguamento annuale dei loro effetti finanziari rispetto agli obiettivi voluti, attraverso uno strumento di revisione unitaria (legge finanziaria).

Si provvedeva anche alla regolarizzazione delle tappe del « ciclo del bilancio » con l'obbligo di presentazione, entro giugno, dei disegni di legge di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente e dell'assestamento del bilancio di gestione e con la previsione, entro ottobre, delle eventuali, successive variazioni.

Gli scopi di coordinamento e tempestività delle decisioni, così affermati dalla legge n. 468 del 1978, sono rimasti, peraltro, per larga parte inattuati in questo primo quinquennio di applicazione della riforma, in cui si sono anzi prodotti effetti contrari, come indicato concordemente nei dibattiti parlamentari e nelle analisi esterne.

Il fenomeno più vistoso al riguardo è consistito nello slittamento di tutti i tempi assegnati alle diverse fasi decisionali.

Si sono infatti verificati: il prolungamento per sette mesi dell'esame dei d.d.l. finanziaria e di bilancio; l'approvazione necessitata dell'esercizio provvisorio; la deliberazione nell'autunno inoltrato del bilancio di assestamento, divenuto, d'altra parte, il vero e definitivo bilancio dell'anno, data la ricorrenza della gestione provvisoria per i primi quattro mesi.

Questa sconnessione della sequenza temporale ha costituito il segnale di una irregolarità ancora più grave sul piano sostanziale, dove si sono avuti:

— lo scoordinamento tra i diversi livelli delle scelte. Il lungo esame di una legge finanziaria dal contenuto continuamente incerto (anche rispetto alla legge di bilancio) si è infatti sovrapposto all'esercizio delle competenze legislative di settore, che sono state in parte espropriate;

— la inutilità di queste scelte ai fini della manovra annuale a causa della loro intempestività. Ciò ha anche portato ad un intervento decisionale improprio da parte del Governo, con l'emanazione dei decreti-legge di supplenza della manovra inattuata con gli strumenti propri;

— la formazione costante, infine, di nuovi residui, originata dalla approvazione del bilancio di assestamento a ridosso dell'inizio dell'esercizio successivo.

Tale quadro patologico, viziato peraltro alla radice dalla mancanza del bilancio pluriennale programmatico, sembra sufficiente per giustificare la ricerca di una proposta di revisione del sistema, nella direzione



però dello sviluppo delle potenzialità positive implicite nella riforma del 1978 e non del semplice ritorno alla situazione antecedente.

#### 4 - *Decisione di bilancio e decisione di programmazione finanziaria*

Gli elementi da coordinare in un disegno coerente sono peraltro numerosi e di non facile ricomposizione. Gli interventi legislativi di settore devono infatti svolgersi con flessibilità ma all'interno di vincoli di coordinamento; lo strumento annuale di riesame globale ne deve correggere i flussi finanziari, ma non sostituirsi alle deliberazioni su cui si fondano; la revisione delle scelte fatte deve congiungersi con la impostazione di quelle future; i diversi momenti decisionali, infine, devono essere distribuiti in modo tale da evitare sovraccarichi insostenibili per il lavoro parlamentare, per i profili sia tecnico che politico.

Per dipanare questo intreccio, un punto di partenza utile sembra quello dell'esame della funzione e del contenuto della decisione di bilancio, quali previsti nella normativa costituzionale.

Come visto la legge di bilancio, secondo la nostra Costituzione, non ha contenuto innovativo delle scelte finanziarie adottate, in vista di una sua funzione preminente di autorizzazione e controllo della gestione.

Ciò non la qualifica però come legge assolutamente « formale » poiché, pur all'interno dei confini segnati dal terzo comma dell'articolo 81, essa reca importanti contenuti decisionali, che incidono sul sistema normativo.

La legge di bilancio, per determinazione delle leggi che vi rinviano, può infatti provvedere discrezionalmente alla quantificazione di spese in concreto anche molto rilevanti (come avviene per il Fondo sanitario nazionale); agli stanziamenti per le esigenze di funzionamento dei ministeri (c.d. « adeguamento al fabbisogno »), alla modulazione delle aliquote dei tributi vigenti (avendo la Corte costituzionale qualificato come relativa la riserva di legge dell'articolo 23).

Su questa base è stata anzi indicata la possibilità di risolvere i problemi sorti dall'applicazione della « 468 » abolendo la legge finanziaria e valorizzando al massimo la portata decisionale di quella di bilancio.

A questo scopo le leggi di entrata e di spesa dovrebbero essere tutte formulate in modo flessibile, istituendo i soli programmi di intervento o i vari tributi e rinviando alla legge di bilancio per la loro

quantificazione, nell'ambito, secondo una ulteriore precisazione della proposta, di limiti prefissati di cifra e di aliquota.

Sarebbero così eliminati il sovraccarico e lo scoordinamento decisionale causati dall'esame contemporaneo di due strumenti legislativi.

Per motivi sia giuridici che tecnici questa proposta sembra però inidonea ai fini di un intervento incisivo di controllo e correzione dei flussi della finanza pubblica, in esecuzione di una manovra di politica economica.

Infatti, l'area di variazione delle aliquote tributarie riservata alla legge di bilancio dovrebbe essere così ampia da incidere, alla fine, sugli stessi presupposti di istituzione dei tributi, a cui il valore delle aliquote si connette, oltre certi limiti, come elemento di individuazione. Tale connessione sarebbe infranta da una escursione eccessiva di questi valori, e ciò in relazione sia a ciascun tributo che al sistema tributario in generale, costituito su rapporti prefissati tra le varie fonti di entrata.

La legge di bilancio recherebbe di fatto nuovi tributi.

Così sul versante delle spese, per le quali il modulo della « flessibilità » per tutte le leggi relative (di non semplice attuazione tecnica) può portare alla elusione dell'obbligo della indicazione della copertura, attratta dal rinvio alla legge di bilancio della quantificazione dell'onere.

Oltre a ciò questo modello sembra inadatto per la formulazione e la conoscibilità della manovra voluta.

Infatti il nucleo delle proposte in cui questa si traduce, sul piano dei saldi e delle modificazioni connesse dei flussi, verrebbe confuso nell'insieme delle numerosissime norme di cui si compone la legge di bilancio, espresse in simboli linguistici e numerici.

Si perderebbe così il punto di differenziazione tra politica di bilancio, costituita di scelte generali e preliminari, e legge di autorizzazione alla gestione, formata di molteplici disposizioni puntuali, finanziarie, organizzative e contabili mentre, quanto sinora detto, converge alla dimostrazione di una eterogeneità di queste due sedi di intervento, ai sensi della nostra Costituzione.

Questa infatti autorizza una espansione anche ampia dei contenuti decisionali della legge di bilancio ma la vincola entro limiti tali da renderla efficace, al massimo, per la modulazione di quanto già deciso, e non per la correzione effettiva di tali decisioni insieme con la impostazione innovativa di quelle future.



Queste ultime sono invece le funzioni proprie di un intervento di politica di bilancio, cioè di « governo » della finanza pubblica, con cui i suoi contenuti sono diretti agli obiettivi congiunturali e strutturali della politica economica.

In conclusione la normativa costituzionale indica una separazione concettuale netta tra la *decisione di bilancio*, preminentemente orientata alla autorizzazione e controllo della gestione, ed una possibile *decisione di programmazione finanziaria*, non legata alle esigenze della gestione e tesa a modificare, anche in profondità, le scelte precedenti, per coordinarle con l'affermazione dell'indirizzo di quelle future.

Un parametro esemplificativo di questa eterogeneità è dato dalla vicenda dei « Fondi speciali », non a caso oggetto per lungo tempo di dubbi di legittimità ricollegabili, in realtà, alla estraneità sostanziale tra la loro finalità, di programmazione delle scelte legislative, e quella propria dello strumento di controllo gestionale in cui erano inseriti e cioè la legge di bilancio. E non a caso la vicenda è stata risolta dalla « 468 » assegnando la loro indicazione ad altra sede deliberativa e cioè alla legge finanziaria.

## 5 - Oltre la legge finanziaria

La legge finanziaria infatti costituisce, negli scopi della riforma, il mezzo per il superamento dei limiti segnati dal terzo comma dell'articolo 81.

Essa è stata progettata come la legge sostanziale, idonea in sintesi: per superare la rigidità delle normative vigenti, con le « modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato... » (articolo 11, primo comma) e per porre i vincoli alla approvazione di quelle future, attraverso la determinazione dei fondi speciali e del limite massimo del ricorso al mercato finanziario che « concorre, con le entrate, a determinare la copertura di tutte le spese da iscrivere nel bilancio annuale » (articolo 11, secondo comma).

Ma, e questo sembra il punto fondamentale, il disegno costruttivo della legge finanziaria non è forse stato sufficientemente nitido. L'intento, pure presente, di elaborare uno strumento di indirizzo e programmazione finanziaria è stato infatti attuato attraverso la definizione di una legge tuttora al servizio di quella di bilancio, ricompresa cioè nella logica dell'articolo 81, terzo comma, anche se non vincolata rigidamente alle sue prescrizioni, data la sua natura di legge sostanziale.

Una legge, come ha scritto la Corte dei conti nella relazione sul rendiconto dello Stato per l'esercizio 1979, che si pone come un nuovo ed ulteriore elemento costitutivo della decisione di bilancio, rientrando nei relativi principi costituzionali, ma che pure, va soggiunto, tende ad oltrepassarli per affermare una logica diversa.

L'attrazione della legge finanziaria verso il polo funzionale della decisione di bilancio, subito vista dalla Corte dei conti, è indicata da norme significative della « 468 », come quella che ne prevede la presentazione contemporanea con il disegno di legge di bilancio o come la formula del primo comma dell'articolo 11, sopra riportata, secondo la impostazione del divieto di recare « nuovi tributi e nuove spese » e della limitazione dell'intervento alla modulazione, per quanto ampia, di quelli già decisi.

Una legge perciò, ed in sintesi, che appare polivalente e contraddittoria, poiché riferita ai principi opposti del terzo ma anche del quarto comma dell'articolo 81, pur recando, inoltre, gli elementi tipici della decisione di programmazione finanziaria, come la fissazione preliminare dei saldi e la quantificazione dei fondi speciali.

È questa incerta polivalenza della legge finanziaria che ha alimentato — sembra di poter dire — le continue oscillazioni del suo contenuto, dalla legge *omnibus* a quella di soli 16 articoli (qual è la legge finanziaria per il 1982), da quella di supplenza degli interventi normativi strutturali a quella recante ampie deleghe al Governo (come era nel d.d.l. per il 1983) e, di conseguenza, i forti contrasti interpretativi che l'hanno accompagnata, dalla affermazione della sua piena innovatività sostanziale a quella, forse più corretta, del divieto di stabilire con essa nuovi presupposti tributari e nuovi interventi normativi di spesa.

Ciò infine si è riflesso anche nella tensione emersa, in sede parlamentare, tra le commissioni di merito e le commissioni bilancio, avendo le prime avvertito una espropriazione della loro competenza specifica a favore delle seconde, in relazione all'esame di un disegno di legge, spesso fortemente incisivo nelle aree di settore, anche se volto ad una politica di bilancio.

Su questa base appare allora necessario estrapolare ed ordinare in un disegno di diversa coerenza le potenzialità di programmazione contenute in questa legge, che condiziona le scelte future con i fondi speciali ma che (secondo la lettera della norma) potrebbe limitarsi ad « indicarli » globalmente, restandone alla legge di bilancio l'artico-



lazione operativa; che modula le leggi poliennali di spesa, senza poterne modificare la dotazione complessiva; il cui articolato, dove ciò può essere disposto, reca però insieme, gli eccessi della legge *omnibus* e l'essenzialità di quella di coordinamento; che fissa, infine, il livello del ricorso al mercato, voluto come scelta preliminare ma talvolta confuso con il disavanzo di bilancio quale risultato contabile.

È necessario, cioè, fare emergere con chiarezza le finalità di *indirizzo* della finanza pubblica sottese all'intervento del 1978 e difficilmente realizzabili con una legge finanziaria costretta a disattenderle, in quanto inserita nella prospettiva della decisione di bilancio, ovvero ad essere qualcosa di più di un atto di indirizzo, se operante quale legge sostanziale e, perciò, potenzialmente capace di innovare in modo pieno ed immediato alle discipline di settore.

Si tratta, in sintesi, di avanzare di quell'ulteriore passo, prefigurato ma non compiuto della riforma, che consiste nel trasformare la legge finanziaria in legge di programmazione finanziaria, lasciando cadere da essa tutto ciò che sia estraneo a tale effetto.

## 6 - *La legge di programmazione finanziaria*

Questa si configura come un nuovo strumento legislativo, il cui contenuto e funzione non sono riferibili ai modelli individuati dalla normativa costituzionale negli articoli 23 e 81.

Essa infatti non assolve alle finalità di autorizzazione e controllo della gestione proprie della legge di bilancio, né reca la normativa istitutiva di nuovi tributi e nuove spese specificamente individuati, ma adotta le decisioni di carattere generale che costituiscono i vincoli programmatici a cui le leggi, sia di bilancio che di merito, devono attenersi.

La sua funzione consiste, cioè, nel fissare la cornice entro cui deve articolarsi il processo decisionale della finanza pubblica, lasciando alla competenza della legislazione ulteriore la composizione interna del quadro.

Ciò consentirebbe di separare gli elementi oggi riuniti nella legge finanziaria assegnando ciascuno alla propria sede: le decisioni di programmazione sarebbero infatti tutte contenute nello strumento in esame; quelle specifiche di settore verrebbero recate dalla legislazione di merito; quelle proprie della sede di bilancio, dalla legge di bilancio.

Ne conseguirebbe la possibilità di mettere a fuoco nitidamente le opzioni preliminari di politica di bilancio, altrimenti confuse con scelte di diverso contenuto, rispetto a cui, invece, sono pregiudiziali.

A questo fine una tale legge dovrebbe determinare i totali finanziari di primo livello, idonei per la precisazione delle scelte sul piano programmatico ma che non si traducono nella loro determinazione su quello della disciplina normativa.

Essa indicherà, quindi, la misura dei saldi e quella dei totali delle entrate e delle spese e dei relativi titoli (in particolare, tributarie, extra-tributarie, del titolo III e, per le spese, correnti e in conto capitale). Secondo le classificazioni già in uso le entrate saranno poi divise in categorie (secondo la natura dei cespiti) e le spese lo saranno: per ciascuna delle sezioni funzionali (in cui la spesa pubblica è ripartita secondo i suoi scopi finali: difesa; giustizia; istruzione ecc.); per gli stati di previsione dei ministeri che concorrono alla spesa per la medesima funzione; per i totali delle spese correnti e in conto capitale per ciascuno stato di previsione.

Il nucleo necessario delle determinazioni della legge, da approvarsi con pochi e precisi articoli riferiti ad apposite tabelle, sarebbe perciò individuabile nel seguente tipo di dati, qui esposti sommariamente:

#### SALDI

risp. pubblico	indeb. netto	saldo netto da fin.	ricorso al mercato
A	B	C	D

#### FLUSSI

entrate	tributarie (tit. I)	imposte sul patr. cat. I)	etc.
E	E <sub>1</sub>	E <sub>1.1.</sub>	.....

#### Spese

spese	correnti (tit. I)	c. capit. (tit. II)	difesa naz (sez. II)	giustizia (sez. III)	etc.
S	S <sub>1</sub>	S <sub>2</sub>	D	G	.....



Giustizia (sez. III)					
G					
ministero g. e giustizia		ministero lavori pubblici		etc.	
G <sub>1</sub>		G <sub>2</sub>		.....	
correnti	conto cap.	correnti	conto cap.	correnti	conto cap.
G <sub>1.1.</sub>	G <sub>1.2.</sub>	G <sub>2.1.</sub>	G <sub>2.2.</sub>	.....	.....

Questa presentazione (esemplificativa e incompleta) espone i dati secondo un'aggregazione già oggi per gran parte inclusa nei documenti della legge di bilancio a fini, però, prevalentemente di informazione.

Nella ipotesi in esame essi costituirebbero, invece, il contenuto deliberativo proprio di una diversa sede decisionale, che precede e indirizza quanto deve essere ulteriormente approvato con altri strumenti legislativi.

Con la legge di bilancio questo tipo di dati, infatti, sostanzialmente si risolve nella esposizione, sul piano dei totali, di decisioni comunque già adottate, sia prima della manovra per l'anno (bilancio a legislazione vigente) sia con la legge finanziaria (bilancio come variato da questa).

La legge finanziaria, a sua volta, riporta taluno di questi dati in allegati conoscitivi senza alcuna efficacia deliberativa.

Essi costituirebbero, invece, il punto di identificazione della legge di programmazione finanziaria, quale strumento di politica di bilancio nel significato prioritario del termine, cioè quello delle scelte preliminari sugli aggregati della finanza pubblica, espressive della manovra di politica economica sul piano finanziario.

Tali sono, infatti, quelle concernenti: le alternative di utilizzo della spesa pubblica, in base al confronto tra le sue destinazioni finali come riassunte nelle funzioni; le decisioni sulla natura economica della spesa, se corrente o in corso capitale; le opzioni sui diversi livelli della determinazione dei saldi. Nella prospettiva in esame queste scelte hanno valore di indirizzo e costituiscono la cerniera tra le determinazioni precedenti e quelle future.

In concreto, infatti, se si valuti la pressione tributaria eccessiva e si ritenga di doverla diminuire intervenendo sulle imposte dirette, il disegno di legge di programmazione finanziaria dovrebbe contenere la proposta al Parlamento del decremento corrispondente della categoria I del titolo delle entrate tributarie che, se approvata dalle Camere, costituirà per queste un obiettivo a cui attenersi e da concretare con gli interventi di legislazione fiscale giudicati più idonei.

Se si ritenga di aumentare la spesa per la sezione II « Difesa nazionale », il disegno di legge proporrà l'incremento corrispondente per essa, ripartito tra gli stati di previsione afferenti e, per questi, tra spesa corrente e in conto capitale. Spetterà quindi allo svolgimento della legislazione di settore l'utilizzo della assegnazione così determinata, secondo le finalità puntuali che si valuti di dover perseguire.

Su questa base sembra precisarsi con chiarezza la diversità (sopra accennata) della legge di programmazione finanziaria dalle tipologie individuate dalle norme costituzionali più volte richiamate.

Essa infatti non è legge di bilancio e neppure legge con cui si introduce la disciplina di nuovi tributi o nuove spese ma, appunto, atto di programmazione (di iniziativa naturalmente del Governo) con cui il Parlamento delibera ed assegna, a se stesso e al Governo, gli obiettivi e i vincoli di politica finanziaria espressi a livello degli aggregati.

La successiva specificazione normativa di tali obiettivi resta affidata all'approvazione delle leggi di settore o di quella di bilancio, secondo le competenze e con i limiti propri.

Così, ad esempio, se con il programma si è fissato un obiettivo di aumento delle spese ai livelli e con il metodo visto, accompagnato dalla decisione di una crescita parallela del prelievo tributario, le leggi di spesa, attuative di tale obiettivo, non potranno essere approvate se non siano state deliberate, nel frattempo, le norme che dispongono gli aumenti dei tributi o non siano state variate le aliquote di quelli esistenti con la legge di bilancio, per quanto ciò sia possibile.

Da questo disegno emerge che la legge di programmazione finanziaria non è codificabile tra i tipi di intervento legislativo finanziario previsti dalla Costituzione ma, proprio per questo, non li surroga svolgendo una funzione propria, non contemplata ma certo neppure vietata.

Con essa, infine, il regolamento di confini tra la sede delle determinazioni di programma e quella della conseguente specificazione normativa appare compiuto, restando alla legislazione di settore per l'en-



trata e la spesa il pieno esercizio delle proprie competenze di intervento.

Queste anzi possono svolgersi con sufficiente flessibilità quanto ai fini puntuali, pur nel quadro di vincoli prefissati di coordinamento, e sulla base di una ripartizione decisionale tra Commissioni bilancio (a cui spetta l'esame della legge di programmazione finanziaria) e commissioni di merito (a cui resta quella delle leggi di attuazione) che appare corretta.

Sembrerebbe così possibile raggiungere quegli obiettivi del cui difficile coordinamento si diceva più sopra, in base ad una legge che, non recando interventi normativi specifici ma concentrandosi su quelli di indirizzo generale, può permettersi di modificare le scelte passate senza sostituirvisi e di impostare, insieme, quelle future; di fissare le direttive fondamentali senza la rigidità preclusiva di scelte alternative all'interno di esse; di fornire vincoli al processo decisionale salvaguardando l'assetto delle competenze in sede parlamentare.

## *7 - La struttura e il processo delle decisioni*

Tale processo decisionale, peraltro, dovrebbe snodarsi attraverso tappe diverse da quelle attuali, ribaltandosi sul nuovo baricentro costituito dalla legge di programmazione finanziaria, il cui esame verrebbe scisso da quello della legge di bilancio.

Infatti la connessione temporale dell'esame di atti decisionali distinti si fonda sulla loro connessione sostanziale, com'è oggi per le leggi finanziaria e di bilancio, che sono elementi semplici di una decisione di bilancio complessa e, per questo, sono state accomunate nei tempi e, di recente, anche nei modi del loro esame.

Per lo stesso motivo, la diversità di funzione tra la ipotizzata legge di programmazione finanziaria e quella di bilancio porta alla separazione delle fasi del loro esame. La prima di queste dovrebbe riguardare, infatti, il d.d.l. di programmazione, presentato entro maggio e da approvarsi entro luglio; la seconda, il d.d.l. di bilancio, presentato entro l'ottobre e da approvarsi entro il 31 dicembre.

L'anticipazione dell'esame della legge di programmazione finanziaria, rispetto a quello della legge di bilancio, consegue dalla diversità dei livelli decisionali propri dell'una e dell'altra legge. La prima infatti preordina le decisioni di cornice entro cui si colloca lo stesso

d.d.l. di bilancio, che ne attua (come si vedrà) taluna, mentre, d'altro lato, risulterebbe contraddittorio formalizzare e irrigidire una base di determinazioni finanziarie per l'anno, con l'approvazione del bilancio a legislazione vigente nel periodo estivo, per poi proporre la variazione con il d.d.l. di programmazione subito dopo, nell'autunno.

Anche alle procedure di esame del d.d.l. di programmazione finanziaria dovrebbero essere applicati i principi del procedimento speciale di bilancio, già affermati nei regolamenti, e della sessione di bilancio, come parzialmente sperimentata e comunque ormai definita nelle sue caratteristiche salienti.

Sembra infatti coerente con il contenuto e la funzione di questo d.d.l. che il suo esame si svolga attraverso le tre fasi tipiche del procedimento di bilancio: presso le commissioni di merito; presso la Commissione bilancio e in Assemblea, a gradi crescenti di sintesi; nonché in un arco di tempo predeterminato, garantito e tendenzialmente riservato, secondo le regole della « sessione ».

A questo binomio legislativo, configurato dai d.d.l. di programmazione finanziaria e di bilancio deve congiungersi, poi, il terzo elemento delle leggi di entrata e di spesa di specificazione normativa del programma, il cui *iter* può iniziare a partire dalla chiusura della sessione estiva e svolgersi per tutto l'anno successivo.

Questa articolazione del « ciclo del bilancio » dovrebbe evitare i problemi attuali, alleggerendo il sovraccarico decisionale che oggi grava sulla sessione autunnale (che verrebbe dedicata al solo esame del bilancio) e distribuendolo lungo altre fasi, distinte dal contenuto tipico dei diversi momenti di intervento.

Né sembra che tali problemi possano riprodursi per la sessione estiva, entro la quale dovrebbe chiudersi anche l'esame dei d.d.l. di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente e dell'assestamento del bilancio in gestione (da presentare anch'essi entro maggio, in connessione con la possibilità di accelerare le operazioni tecniche su cui si basano).

Infatti l'esame del bilancio di assestamento non dovrebbe cumularsi nella stessa Camera, con quello del d.d.l. di programmazione per l'esercizio successivo, che è presentato all'altro ramo del Parlamento, in ragione della usuale alternanza tra atti relativi ad esercizi finanziari distinti.



In tale ramo perciò il d.d.l. di programmazione verrebbe esaminato insieme con il solo d.d.l. di approvazione del rendiconto, che costituisce un adempimento di rilievo ma non tale da assorbire in modo prevalente l'impegno parlamentare (1).

Individuati così i momenti fondamentali della sequenza decisionale, sembra opportuno analizzare più specificatamente il rapporto che ne connette i vari atti, per completare la definizione del disegno in esame.

Il punto di avvio è dato dalla struttura della legge di programmazione finanziaria.

Come delineato questa, segnando la congiunzione della manovra di politica di bilancio con quella di politica economica, dovrebbe avere, di conseguenza un contenuto essenziale che renda riconoscibili le opzioni di massimo livello, che vengono proposte.

Dovrebbe perciò recare l'approvazione: del bilancio pluriennale programmatico e, con riguardo all'anno di riferimento, dei saldi e dei flussi per le entrate e le spese, secondo l'aggregazione già vista.

Tra i due contenuti, pluriennale ed annuale, vi è connessione sostanziale e coerenza formale. Infatti, da un lato, gli indirizzi per l'anno finanziario che inizia il 1° gennaio successivo coincidono con quanto esposto per il primo anno del bilancio pluriennale e, d'altro, questo verrà presentato « per categorie di entrata e per categorie e sezioni di spesa », come già stabilito dall'articolo 4 della « 468 » e come oggi avviene.

Il punto di differenziazione per l'esposizione annuale sarà dato dall'articolazione ulteriore dei totali delle sezioni funzionali della spesa negli stati di previsione dei ministeri, tra cui si ripartiscono, e, per questi, nell'ammontare della spesa in conto corrente e in conto capitale.

Riprendendo l'esempio fatto a pagina 230, se si decide di assegnare + 100 alla sezione III « Giustizia », questo incremento dovrà essere distribuito tra il Ministero di grazia e giustizia (ad esempio + 70) e quello dei lavori pubblici (ad esempio + 30), con la ripartizione ulteriore tra i due titoli della spesa.

Le allocazioni, così definite con l'approvazione della legge di programmazione, costituiscono i momenti di saldatura tra politica di bilancio e politiche di settore e su di esse si innesta l'esercizio delle competenze delle commissioni di merito, a cui si riferiscono i diversi stati di previsione. Sarà infatti nell'attribuzione esclusiva di ciascuna

di esse esaminare, in dialettica con il Governo, gli atti di specificazione legislativa in finalità puntuali della dotazione assegnata, sino a concorrenza della medesima.

Analogamente per le entrate con riguardo alla competenza della Commissione finanze e tesoro.

L'articolazione concreta del programma finanziario deliberato non è demandata però, esclusivamente, alle singole leggi, spettando un ruolo al riguardo anche alla legge di bilancio.

Essa infatti potrà disporre alcuni interventi di attuazione degli obiettivi programmatici con lo strumento proprio delle assegnazioni ai capitoli di bilancio. Queste potranno essere individuate anche attraverso le decisioni che si è visto eseguibili con legge di bilancio, nella misura in cui le possibilità di quantificazione attribuite dalla legislazione sostanziale siano adeguate. Un suo contenuto tipico potrebbe comunque essere quello della modulazione delle leggi pluriennali di spesa, oggi deliberata con la legge finanziaria, restando riservato il loro rifinanziamento o definanziamento alla legislazione di settore.

Approvate o modificate dal Parlamento le proposte contenute nella legge di bilancio, la residua quota inattuata degli obiettivi quantificati in sede di programmazione resterà aperta per gli svolgimenti legislativi ulteriori. Tale quota potrebbe venire in concreto assunta dalla legge di bilancio come fondo globale, analogo ai fondi speciali attuali ma di derivazione e costruzione radicalmente diverse.

L'iniziativa in ordine alle fasi di attuazione degli obiettivi programmatici, la scelta tra la sede di bilancio e quella di settore, la proposta della loro articolazione in finalità specifiche spetteranno infine, preminentemente, al Governo, che dovrà esplicitare le proprie opzioni, motivarle in relazione agli obiettivi e sottoporle al Parlamento nel quadro della co-decisionalità delineata inizialmente.

## 8 - *Cenni su approfondimenti e sviluppi ulteriori*

La proposta che si è prospettata pone le premesse per numerosi svolgimenti sul piano tecnico e su quello istituzionale, opportuni per assicurarne la migliore fattibilità e il più efficace funzionamento.

Per il primo profilo emerge, anzitutto, l'esigenza di individuare classificazioni delle spese che siano più significative, ai fini delle de-



cisioni programmatiche, di quelle oggi in uso, aggiungendosi a queste o parzialmente sostituendole.

Lo sviluppo di maggior rilievo in questa direzione consiste nella esposizione della spesa « per programmi e, ove siano specificati, per progetti », come già previsto dall'articolo 4 della « 468 » con riguardo al bilancio pluriennale.

Questo tipo di esposizione si salda direttamente alla classificazione per sezioni funzionali, poiché con essa si articolano in distinte finalità parziali i totali indicati per le diverse finalità generali a cui è indirizzata la spesa pubblica.

La ripartizione in programmi non conduce, peraltro, a preconstituire rigidamente le modalità degli interventi normativi con cui essi devono essere attuati (ciò che sarebbe contraddittorio con le finalità del disegno delineato nei paragrafi precedenti), poiché essi indicano obiettivi che, pur specificati, sono perseguibili attraverso metodi diversi.

Così, ad esempio, l'eventuale programma di « ammodernamento della difesa costiera », pertinente alla sezione II « Difesa nazionale », può essere realizzato con interventi alternativi, quanto ai mezzi, al numero dei militari addetti al loro addestramento ecc.

Una tale classificazione della spesa risulterebbe, in concreto, sicuramente più adeguata alle finalità di una decisione che sia programmatica ma, al contempo, non astratta.

Un ulteriore approfondimento che si profila necessario, e a cui si accenna sommariamente, è poi quello della precisa determinazione dell'entità della spesa non manovrabile (« rigida »), per individuare l'area entro cui siano effettivamente possibili le nuove decisioni di indirizzo della finanza pubblica.

Sul piano istituzionale, invece, l'elemento immediatamente di maggior rilievo riguarda il ruolo delle Commissioni bilancio, per le quali sembra porsi a livello di organi, quella esigenza di transizione prospettata più sopra a livello di atti, nel quadro della evoluzione del processo decisionale della finanza pubblica.

Così come per questi ultimi emerge la opportunità di una separazione tra i contenuti programmatici e quelli attinenti alle politiche specifiche di settore, analogamente, le attribuzioni di queste Commissioni dovrebbero concentrarsi sulla competenza delle decisioni di politica di bilancio, lasciando cadere quelle di merito che oggi esercitano.

Nel disegno delineato esse sono infatti il centro del dibattito sulle opzioni di carattere « macro » recate dal d.d.l. di programmazione finanziaria, nonché l'organo di controllo sul Governo e sull'attività del Parlamento, per il rispetto delle compatibilità fissate in relazione all'utilizzo delle allocazioni settoriali, all'equilibrio tra esse ed al riscontro di copertura degli oneri deliberati.

Esse si profilano, cioè, come il punto di riferimento parlamentare per il « governo » della finanza pubblica, secondo le premesse che sono alla base della loro istituzione ed in linea con una evoluzione in questo senso già in atto.

Molti altri svolgimenti, potrebbero, a questo punto, essere individuati ma costituirebbero l'oggetto di un lavoro diverso, dedicato all'approfondimento tecnico di dettaglio della proposta che si è qui tentato di individuare.

Con questa relazione, infatti, si è voluto soltanto studiare le premesse per un modo efficace di esercizio dei poteri che la Costituzione ha attribuito al Parlamento e di cui questo ha mostrato di volersi compiutamente appropriare con la riforma del 1978.

## *Note*

(1) La prassi richiamata, per la quale il d.d.l. di assestamento è presentato in prima lettura alla Camera che ha precedentemente approvato il bilancio relativo all'esercizio in corso, andrebbe forse ripensata, assegnando i d.d.l. non più sulla base della connessione originata dal riferimento all'esercizio finanziario passato ma di quella originata dal nesso decisionale rispetto a quello futuro.

Sembra infatti più congruo che la Camera a cui sia assegnato il d.d.l. di programmazione per l'esercizio successivo esamini anche, contestualmente, il d.d.l. di assestamento del bilancio in gestione, che segna gli andamenti a cui si riferiscono le variazioni proposte.

L'aggravio, connesso all'esame nella medesima sessione di due atti rilevanti, dovrebbe essere compensato dall'aumento di informazione che ne deriva per le scelte sull'esercizio futuro.



Piergiorgio Mariuzzo

*Collegi minori delle commissioni parlamentari: tra attuazione e progettazione legislativa*

1 - Premessa; 2 - Il fenomeno del comitato ristretto; 3 - Le connessioni sul piano procedimentale; 4 - Le connessioni sul piano istituzionale; 5 - Necessità di trasposizione delle connessioni istituzionali sul piano procedimentale; 6 - I comitati permanenti: una potenzialità inespressa.

### 1 - *Premessa*

Questa relazione è dedicata essenzialmente alle attività parlamentari che si svolgono nell'ambito dei comitati ristretti delle commissioni parlamentari: sulla base dell'esperienza professionale maturata in più anni di lavoro al loro interno, essa cerca di saldare una ricostruzione della logica istituzionale che vi è sottesa con l'individuazione di possibili sbocchi a taluni aspetti problematici. Quanto al metodo, la personale esperienza è stata confrontata con altre, attraverso la distribuzione di un questionario ai segretari di commissione per disporre di una base conoscitiva lungo l'intera linea delle commissioni.

Le attività dei comitati ristretti appaiono di notevole rilevanza: una loro adeguata considerazione potrebbe fare emergere il reale apporto del Parlamento al complesso intreccio istituzionale che in esso, quotidianamente, nella grande varietà delle sedi di commissione, si sviluppa, talvolta al di là delle previsioni normative.

### 2 - *Il fenomeno del comitato ristretto*

Nella settima legislatura, rispetto a 550 leggi sostanziali, di cui circa 100 di conversione di decreti-legge, risultano avere operato 152 comitati ristretti. Nell'ottava legislatura, alla data di scioglimento delle Camere, 640 testi risultavano essere stati sottoposti all'esame di comitati ristretti.

Questi dati sono senz'altro sufficienti a rappresentare la larga diffusione dell'intervento del collegio minore, già previsto dal precedente

Regolamento ed ora dall'articolo 79 di quello vigente, nel procedimento legislativo in sede referente, che è articolabile, come è noto, nelle sub-fasi dell'« esame preliminare » (ad opera del *plenum* di commissione), dell'« ulteriore esame per la formulazione di proposte relative al testo degli articoli » (ad opera di apposito comitato ristretto) e quindi dell'esame finale.

Questa articolazione fa significativamente emergere, come propria al procedimento in sede referente, una attività elaborativa, che in molti casi ha assunto contenuti così intensi da poter far considerare mutato il rapporto tra commissione ed Aula da referente a « proponente ».

A questa larga diffusione corrisponde una stabilizzazione di comportamenti del tutto liberi ed informali, di grande importanza, ma trascurati — salvo rari accenni — nelle ricostruzioni correnti dei procedimenti parlamentari: tale atteggiamento è dovuto alla completa assenza di pubblicità, che la prassi (e non il Regolamento, essendo anch'essi « lavori delle commissioni ») riserva loro e che li rende quasi sotterranei. Questa condizione, peraltro funzionale ai lavori, è tuttavia negativa per l'impossibilità che gli effettivi comportamenti dei gruppi in Parlamento siano parametrabili con le posizioni dei partiti nella società civile, nonché per le difficoltà che si pongono nella fase dell'interpretazione delle norme. Tra l'altro, anticipando ora elementi su cui si tornerà più oltre, l'attività dei comitati ristretti può rivelarsi estremamente incidente sullo sviluppo successivo dei lavori di commissione, non soltanto dal punto di vista della definizione tecnica del testo (a volte definitiva o quasi, anche in termini molto differenti da quelli originari), ma, soprattutto, da quello, sostanziale e sottostante, della costruzione di maggioranze più ampie rispetto a quella governativa. La rilevanza di ciò si segnala per il fatto che, in relazione al livello dell'accordo eventualmente raggiunto al loro interno, è spesso verificabile il passaggio alla sede legislativa, ovvero a fasi successive caratterizzate da comportamenti dell'opposizione che variano, in ragione di un avvenuto coinvolgimento, dal voto favorevole all'astensione o al *fair-play*. Può allora apparire di qualche utilità una descrizione dei comportamenti ricorrenti ed una prima sistemazione di una realtà molto fluida, per giungere all'emersione di una attività parlamentare, ignota al di là di una ristrettissima cerchia di diretti operatori e di addetti ai lavori.



Non risulta esservi, innanzi tutto, una forte oscillazione tra commissione e commissione in ordine alla frequenza nella costituzione di comitati ristretti. Essi operano pressoché in tutte le commissioni, quando vi siano da esaminare uno o più testi tecnicamente qualificati o a rilevante complessità politica. Ciò rappresenta un importante discrimine: nella prima ipotesi, infatti, le attività dei comitati ristretti, quando muovono da posizioni parlamentari ravvicinate, possono avere prevalente contenuto tecnico-legislativo (peraltro non privo di significati politici); nella seconda, invece, — ed è a questa che si riferiranno le osservazioni sviluppate più oltre — l'obiettivo preminente appare un ravvicinamento tra le posizioni parlamentari. A volte, comunque, la costituzione di un comitato ristretto è motivata dall'esigenza di rispondere a richieste pressanti di attivazione del procedimento, pur in assenza dei necessari presupposti politici: in questi casi, essa serve a porre le sole premesse strutturali per un'intesa di procedere ancora non matura.

Da segnalare è poi che, nonostante il silenzio del Regolamento, il ricorso al comitato ristretto si riscontra nello stesso procedimento in sede legislativa, specie sotto la forma della costituzione di c.d. « gruppi informali », che sono un evidente *escamotage*.

La richiesta di costituzione proviene, in prevalenza, dal relatore e viene accettata quasi sempre all'unanimità, essendo rari i casi in cui è il presidente della commissione a proporla o in cui essa venga respinta.

Il comitato ristretto, salvo casi di particolare importanza, non è presieduto dal presidente della commissione, come formalmente forse dovrebbe avvenire, ma dal relatore. I suoi componenti — designati dai responsabili di gruppo della commissione in modo da garantire la proporzionalità delle minoranze, come prescritto dal Regolamento — assicurano una presenza continua, ma ad un livello medio oscillante intorno a quattro/cinque parlamentari, in genere dei gruppi maggiori: questo dato dimostra ampiamente le difficoltà che quelli meno numerosi incontrano nell'affrontare tutti gli impegni parlamentari, aggravate dal fatto che le sedute del comitato ristretto non sono fissate dall'ufficio di presidenza, ma sono, per così dire, « autoprogrammate » dai partecipanti, nei rari spazi disponibili ed anche in regime di sconvocazione dei lavori di commissione. A volte, comunque, è avvertibile una certa qual delega dei gruppi minori a quelli maggiori, sotto la riserva di intervenire in un momento in cui i « no-

di » politici più rilevanti siano stati dipanati e, in ogni caso, non appena si ritorni nell'ufficialità.

Partecipano ai lavori, poi, anche i presentatori delle proposte abbinata e, a volte, deputati appartenenti ad altra commissione in relazione alla loro rappresentatività rispetto al tema o alla loro specifica competenza tecnica, come fuori-quota, tuttavia, rispetto allo *standard*. La presenza del Governo è assicurata da un sottosegretario e soltanto eccezionalmente, per sedute di particolare significato, dal ministro: essa è comunque molto discontinua e legata al tipo di provvedimento. È quasi sempre a bassa frequenza, e ciò viene criticamente rilevato dalla opposizione. In funzione di supporto tecnico del rappresentante del Governo, assistono e/o partecipano ai lavori alti funzionari del ministero e della struttura pubblica interessata, appartenenti in prevalenza non al gabinetto del ministro, bensì alle direzioni generali. La loro presenza è a volte richiesta anche a prescindere da quella politica del Governo, nel tentativo di acquisire al comitato ristretto la possibilità di uno specifico supporto tecnico-amministrativo.

Oltre alla discussione vera e propria e al confronto tra posizioni di norma non tradotte in emendamenti od articoli aggiuntivi, i comitati ristretti conducono mini-indagini conoscitive ed audizioni del tutto informali; effettuano visite; ricevono o richiedono memorie e relazioni; affidano al rappresentante del Governo specifici compiti: definire ipotesi di lavoro, sistemare quelle che vanno maturando (caso limite è quello dell'avvenuta formulazione in comitato ristretto del testo di un decreto-legge, ad esso affidato e poi adottato), fornire dati ed elaborazioni, anche non strettamente riferiti ai settori di competenza del ministero corrispondente alla commissione. Le mini-indagini e le audizioni sono spesso stimulate dall'opposizione: particolare attenzione è rivolta ai soggetti da invitare o a cui richiedere elementi di informazione e conoscenza. A volte, esse sono effettuate secondo moduli consolidati (strutture pubbliche, regioni, associazioni sindacali ecc.), in altre secondo criteri dettati dal tipo di provvedimento (ordini professionali, singoli esperti, singoli enti pubblici ecc.). Il comitato ristretto si auto-organizza (in un caso, è giunto a strutturarsi su due gruppi di lavoro, corrispondenti a due aspetti del testo presentato dal Governo) e spesso affida mandati particolari al relatore.

Negli ultimi anni è notevolmente aumentato, peraltro in misura non omogenea, il ricorso a richieste di collaborazione tecnica ed informativa agli uffici della Camera per l'impianto delle audizioni, la predispo-



sizione di questionari da distribuire, la stesura di memorie e confronti tra proposte, l'organizzazione e gestione di gruppi di lavoro in appoggio, composti di esperti, la fornitura di analisi e dati economico-finanziari.

La discussione è totalmente informale, complessa e stratificata: procede per livelli di accordo, che il più delle volte non si succedono in ordine logico-sequenziale. La definizione delle « proposte » per la Commissione è gestita tendenzialmente dal relatore, che ha il compito di « costruirne » il testo, raccogliendo gli elementi consensuali via via consolidantisi durante tutti i lavori, ma non mancano casi in cui essa è opera collettiva. L'obiettivo naturale del relatore è, comunque, il più ampio accordo dei gruppi partecipanti, e questa circostanza comporta abitualmente la necessità di formulare ipotesi di modifiche ed integrazioni al testo disponibile o in corso di definizione, che sono aggiustate via via sul filo della mediazione. Le proposte ad ampia maggioranza, di conseguenza, hanno spesso un notevole grado di elaboratività ed innovatività rispetto al testo originario. Si verificano, comunque, casi in cui la definizione del testo, registrando i disaccordi e le opzioni relative, è rimessa in parte al *plenum*.

La chiusura dei lavori, cui si perviene, logicamente, in assenza di votazioni, è decisione unanime, per l'effettiva loro conclusione, oppure autonoma del relatore, o della stessa commissione, a seconda delle circostanze. Si tratta di una decisione cruciale, che costituisce uno strumento particolare di pressione sulla formazione dell'accordo, potendo avere il significato o di un ritorno ad una più chiara contrapposizione, o di un sostanziale arresto dell'*iter*.

Il risultato dei lavori del comitato ristretto si concreta, a seconda delle situazioni, in un testo, definito dell'intero comitato o del relatore, che viene da questo presentato alla commissione: fino a tale momento, il testo ha carattere riservato.

I contenuti del risultato dei lavori del comitato ristretto hanno una rilevante valenza predecisoria: molto spesso, infatti, le sue proposte sono fatte proprie dalla commissione, che le trasmette all'Aula, ovvero, che ne delibera la richiesta di passaggio in sede legislativa. La presentazione di un testo in commissione non significa, tuttavia, che ad esso vi sia un seguito: si tratterà dei casi in cui non è stato possibile un avvicinamento tra i gruppi, ma soprattutto in cui la stessa maggioranza ha difficoltà nel procedere oltre.



### 3 - Le connessioni sul piano procedimentale

Queste modalità di funzionamento sembrano connotare in genere i comitati ristretti — e particolarmente quelli a prevalente contenuto politico — come delegazioni « libere » delle commissioni, da queste istituite in base alla propria potestà autorganizzativa, aventi, nella prassi, rilievo esterno e notevole valenza predecisoria. Particolarmente importante è l'esercizio da parte dei comitati ristretti di tutte le funzioni (tranne, è ovvio quella deliberativa) spettanti al *plenum* che essi utilizzano, efficacemente e riservatamente, in maniera integrata, finalizzandoli alla elaborazione di un indirizzo politico-legislativo.

È forse da queste osservazioni che possono comprendersi la larga diffusione e la notevole funzionalità dei comitati ristretti, poiché dall'uso riservato, integrato ed autorganizzato dei vari poteri del *plenum* derivano una elasticità ed una potenzialità di manovra, sicuramente non raggiungibili da un loro separato esercizio.

Le proposte del comitato ristretto sono quindi formulate, al di fuori del processo deliberativo tipico della contrapposizione testo/emendamento, attraverso mediazioni nutrite dalle risultanze dei lavori: questa circostanza pone le necessarie premesse per successive fasi nel senso già indicato, ovvero per la sanzione che non è possibile un più ampio accordo e che è così necessario un ritorno alla contrapposizione tra gruppi. Come sub-fase procedimentale, l'intervento del comitato ristretto sostanzia il più alto livello dell'informalità della sede referente: questa finisce per articolarsi, così, nella sub-fase preliminare, dedicata agli schieramenti, in quella, appunto, del comitato ristretto, dedicata al tentativo di accordo, ed in quella finale, dedicata, oltre che ad eventuali interventi tecnici, di nuovo agli schieramenti, la cui rappresentazione muta proprio in relazione al tipo e alla dimensione dell'accordo, soprattutto dal punto di vista dei gruppi che non hanno potuto partecipare ai lavori o di quelli che si dissociano. Il procedimento in sede referente, spesso considerato contaminato da elementi della sede legislativa e quindi stravolto nei suoi elementi di informalità ed agilità, appare ritrovare autenticità attraverso il lavoro dei comitati ristretti. In questa ottica, potrebbe dirsi che mentre il procedimento senza comitato ristretto attrae elementi dalla sede legislativa per il regime della pubblicità, e soprattutto per le condizioni del rapporto maggioranza/opposizione rispetto ad un tema specifico — che consentono di non ricorrere a strumenti compositivi



— il procedimento « ampliato », introducendo elementi di questo tipo, deve loro l'attrazione di aspetti della sede legislativa nella sua fase finale: questa, infatti, rappresenta una sostanziale « riemersione » dei rapporti e quindi riporta agli schieramenti.

Potrebbe dirsi poi che il procedimento senza comitato ristretto può « registrare » effettivamente posizioni definite all'esterno del Parlamento: in quello ampliato, invece, quand'anche non siano apportate sostanziali modifiche al testo, questo avviene dopo una puntuale verifica, che sembra poter far parlare di una sorta di novazione parlamentare. Sulla base di ciò, la osservazione può aprire la via alla constatazione che i comitati ristretti sono una sede in cui si configura ed è riconoscibile un apporto alla definizione dell'indirizzo politico-legislativo originario e proprio del Parlamento: si tratta di un aspetto particolarmente importante, di fronte soprattutto alle abituali rappresentazioni che ne sottolineano la funzione di risonanza — e quindi la sua dipendenza da decisioni esterne — piuttosto che la sua autonoma capacità di concorrere all'assunzione di scelte rilevanti.

Va, per altro verso, sottolineato come l'articolazione delle sedi di esame in commissione attraverso i comitati ristretti sia in sé un dato strutturale ed organizzativo di rilievo per lo smaltimento del carico di lavoro legislativo.

A queste considerazioni ricostruttive, certamente di segno positivo, si accompagnano però, intanto, taluni aspetti negativi, sia pure di livello e valore differenti:

— a causa della prassi sottovalutativa, la assoluta riservatezza dei lavori dei comitati ristretti (ad eccezione delle convocazioni) impedisce che ne risulti pubblicamente la rilevanza, ostacola la ricostruzione della volontà del legislatore in fase di interpretazione, non rende trasparente l'intera sequenza decisionale. L'assenza di controllo, anche pubblico, che ne deriva, può contribuire poi ad un uso del comitato ristretto in funzione di area di parcheggio per temi non maturi;

— l'eccessivo affidamento a momenti compositivi può « bloccare » in modo sostanziale il testo formulato nell'esame finale, soprattutto se in sede legislativa. Questo effetto determina spesso che, in ragione della intoccabilità delle mediazioni concluse, pena il loro « salto », eccessivi connotati pattizio-ideologici sono veicolati in un tessuto normativo;

— le « proposte » dei comitati ristretti a carattere innovativo non sono sempre trasmesse alle commissioni chiamate al parere di merito non obbligatorio sul testo originario: questo fatto, oltre a consentire spesso superamenti dell'ordine delle competenze delle commissioni, impedisce il conseguente coinvolgimento dei settori dell'esecutivo interessati dalla « novità » e non rappresentati nella commissione primaria. Ciò sembra avere importanti conseguenze sul versante dell'attuazione delle leggi, oltre che sulla sistematicità degli interventi legislativi.

#### 4 - *Le connessioni sul piano istituzionale*

Il quesito che si intende porre ora è quello se la frequenza ed il concreto modo di operare dei comitati ristretti, nei suoi aspetti positivi e negativi, appartengono ad un profilo patologico del funzionamento del Parlamento, che è tanto spesso giudicato responsabile in proprio di ritardi anche per ragioni procedurali, ovvero se siano indotti da situazioni non strettamente riconducibili a responsabilità del Parlamento in quanto tale.

Qualora fosse vera la prima ipotesi, dovrebbe valutarsi l'opportunità di un « ritorno al regolamento » per un più contenuto ricorso ai comitati ristretti ed una piena pubblicità. Qualora, invece, fosse vera la seconda, dovrebbe essere valutata con maggiori approfondimenti la connessione del fenomeno della loro diffusione con le esigenze che ne sono alla base. Per una risposta a questo quesito, occorre che l'analisi venga condotta sulle circostanze che preludono alla costituzione dei comitati ristretti ed in particolare di quelli aventi connotati spiccatamente politici. Nella maggior parte dei casi, queste sembrano riconducibili a difficoltà di progettazione e gestione dell'indirizzo politico legislativo del Governo in Parlamento: questo fenomeno istituzionale, infatti, appare una delle ragioni prevalenti del ricorso a momenti compositivi e mediativi nell'ambito del procedimento legislativo, e quindi da considerare come un fattore che conduce a giudicare sostanzialmente necessario il ricorso ai comitati ristretti. Ed è su questa ipotesi che ci si soffermerà.

Ad un chiarimento di questa affermazione possono occorrere le descrizioni di taluni emblematici *iter* legislativi:

— legge sulla difesa del mare: il testo, proveniente dal Ministero della marina mercantile, approda alla Commissione trasporti della Ca-



mera dopo l'approvazione al Senato, dove, contemporaneamente, pendevano il d.d.l. sulla difesa del suolo (proveniente dal Ministero dei lavori pubblici) presso la Commissione medesima, e il d.d.l. sulla tutela dell'ambiente naturale (proveniente dal Ministero dell'agricoltura) presso la Commissione agricoltura. Entrambi prevedevano, come il primo e senza coordinamento, innovazioni alle strutture centrali in materia ambientale. La Commissione trasporti provvede a nominare un comitato ristretto, che, tra notevoli difficoltà, giunge a stimolare il « suo » governo (il Ministro per la marina mercantile) ad integrare il testo per adeguamenti delle proprie strutture ministeriali; ad inserirvi elementi di protezione civile (di competenza di altre commissioni e di differenti ministeri), a trapiantare una parte delle previsioni del Senato) e a far maturare un accordo informale con la Commissione lavori pubblici, (attraverso un incontro dei rispettivi uffici di presidenza allargati), su di un importante questione di competenza completamente sottovalutata dal Ministero interessato (il piano delle coste);

— legge sul piano decennale della viabilità: su un pacchetto di proposte di legge per interventi viari singoli (tra le quali due del Governo) viene nominato un comitato ristretto. Questo lavora per due anni, svolgendo audizioni, effettuando visite, chiedendo al Governo una serie di elementi e di adempimenti, e, al termine, formula un testo completamente nuovo, a carattere programmatico, che viene, nella sostanza, accolto dalla commissione e approvato poi in sede legislativa. Una particolarità: una sezione di uno dei disegni di legge del Governo dedicata ad un solo aspetto (lavori dell'ANAS), stralciata dal comitato ristretto, diviene poi, assieme ad altre proposte di iniziativa parlamentare, una legge generale per l'intero settore delle opere pubbliche, con l'intervento di un quasi altrettanto laborioso comitato ristretto;

— proposte di modifica della legge sull'equo canone: iniziata la discussione di più proposte ad iniziativa parlamentare, questa si interrompe per reiterati annunci di un disegno di legge del Governo e di un eventuale decreto-legge. Tardando questi, la commissione decide di procedere comunque nei suoi lavori, costituendo un comitato ristretto.

Quali che siano stati ora i risultati dei lavori dei comitati in queste vicende parlamentari, è chiaro però come esse individuino l'identica circostanza per cui l'indirizzo politico-legislativo del Governo

(comprensivo dell'iniziativa e del suo svolgimento nella maggioranza parlamentare) ha modi di presentazione e gestione che creano molto facilmente problemi al Parlamento, quando esso voglia giungere a decisioni o voglia affrontare con ampio spettro i temi che gli vengono sottoposti. Qualora vi sia, il testo del Governo non è considerato da formulare meglio, ma è spesso inteso come sola posizione di un tema: risultano sovente assenti, infatti, da un lato, una efficiente progettazione legislativa da parte dell'esecutivo, e, dall'altro, le condizioni politiche interne al raccordo Governo/maggioranza necessarie per l'approvazione delle proposte del primo. La conseguenza è che si rendono possibili il concorso e la disponibilità di una più ampia maggioranza, anche quali elementi di pressione sul Governo o su settori di esso o della stessa maggioranza.

Sul Parlamento finiscono con lo scaricarsi, così, tutta una serie di conseguenze generate da situazioni non parlamentari in senso stretto, né tantomeno procedurali: il ritardo e la frammentazione dell'iniziativa legislativa del Governo, in ragione della sua spiccata ministerializzazione, la sua parzialità per l'irrazionale distribuzione delle competenze ministeriali, la crisi anche tecnica dei ministeri, di fronte ad una società mutata, e al nuovo ruolo che in essa questi debbono assumere, le difficoltà di coagulo dei governi di coalizione, su cui tende ad inserirsi l'opposizione, e che conducono ad intermittenti situazioni di separatezza tra Governo e maggioranza o tra settore del Governo e della maggioranza.

Sul piano parlamentare, questo insieme di circostanze obbliga le commissioni ad operare riduzioni e ampliamenti, a riunire o separare argomenti, ad inventare prima soluzioni e poi accordi, con una sostanziale riassunzione delle scelte operate in sede di iniziativa, con effetti di ritorno sulla stessa iniziativa ministeriale, che viene, per così dire, dialettizzata. Al Parlamento si sposta una gran mole di lavoro, che fisiologia vorrebbe veder allocata nel campo dell'esecutivo: o meglio, il Parlamento è costretto a ripercorrere tutte le tappe della costruzione dell'indirizzo politico-legislativo a partire da quelle preliminari all'iniziativa stessa.

Se è così, l'esperienza dei comitati ristretti può essere riletta: questi rappresentano una sede istituzionale in cui il Parlamento — se vuole intervenire — deve operare con massima concentrazione, aprendosi, tuttavia, all'esterno, come mai ha fatto, e ripercorrere l'intera sequenza logica del procedimento prelegislativo. In essa, infatti, deve



essere operata una rilevazione delle situazioni e dei problemi (ed ecco il ricorso agli strumenti conoscitivi); debbono realizzarsi mediazioni, anche in assenza e, a volte, contro il Governo con il concorso e l'eventuale accordo di tutti o quasi i soggetti parlamentari (da cui la forza delle proposte).

All'interno dei comitati ristretti, si realizza, così, una espansione del concorso parlamentare alla formazione dell'indirizzo politico-legislativo a fasi preliminari, quasi che la progettazione legislativa trovasse prosecuzione nei procedimenti parlamentari. Questa estensione finisce con l'incidere in misura rilevante sui momenti centrali della progettazione legislativa dell'esecutivo, e cioè sulla definizione del tema e sulla sua elaborazione.

Il processo descritto si basa su di una positiva risposta del Parlamento ad una situazione di discontinuità del sistema, in termini di utilizzazione delle proprie capacità autorganizzative, propositive e di indirizzo, che ha, tuttavia, aspetti ipertrofici, rispetto alla normale trama procedurale e alle reali possibilità operative in senso stretto delle strutture parlamentari. L'assetto strutturale e procedurale, volendosi raggiungere una finalità ad esso in parte estranea, si forza, si dinamizza e si tende oltre ogni suo limite tradizionale, apprestando condizioni ulteriori, anche se eventuali, di funzionamento dell'intero sistema e provando, ancora una volta, come l'adattamento e l'autorganizzazione siano le migliori virtù parlamentari.

##### *5 - Necessità di una trasposizione sul piano procedimentale delle connessioni istituzionali*

Se è così, appare evidente che i rimedi procedurali rinvenibili per taluni degli effetti negativi dell'attività dei comitati ristretti prima indicati non possono essere esaurienti. Sicuramente sarebbe opportuno:

— garantire un livello minimo di pubblicità, sia ad uso interno che esterno, e comunque una adeguata verbalizzazione;

— prevedere l'obbligatoria pubblicazione del testo, con una sorta di relazione prima del passaggio al *plenum*;

— richiedere la partecipazione del Governo almeno nelle sedute « decisionali »;

— rendere possibile la partecipazione dei relatori delle commissioni chiamate al parere di merito;



— rendere obbligatoria la trasmissione del testo ad esse;

— regolamentare meglio le possibilità dei comitati di aprirsi all'esterno e le loro modalità di esecuzione.

Ma queste innovazioni non sono in grado di produrre sufficienti benefici sul piano sostanziale perché la funzione che il comitato ristretto è chiamato a svolgere tende ad essere sostanzialmente sganciata dallo stretto profilo procedurale. Si può certamente ritenere che è necessario un « ritorno al Regolamento » per tutto quanto ne rappresenti deviazione: tuttavia, va tenuto presente che, se i comitati ristretti rappresentano uno snodo istituzionale, una eliminazione delle loro potenzialità di intervento (spesso necessarie per eliminare *impasses* altrimenti insuperabili) potrebbe causare la migrazione delle attività che si svolgono ad altre sedi esterne e determinare ulteriori inceppamenti del sistema. Se, invece, si vogliono conseguenze positive sul piano sostanziale, occorre che, partendo da un esame dell'attività dei comitati ristretti, se ne operi una ricostruzione logico-sistematica, se ne derivino i connotati sul piano delle strutture e del procedimento e si provveda, in queste sedi, alla loro copertura funzionale.

A tal fine, si è visto come il compito che nelle situazioni di massima estensione il comitato ristretto può essere chiamato ad assolvere sembri svolgersi, in sostanza, per tappe e con strumenti propri al procedimento prelegislativo.

Ebbene, le esigenze da soddisfare sembrerebbero, allora, quelle che possa coesistere un coefficiente di competenza tecnico-politica accanto a quella esclusivamente politica; che sia assicurata una continuità di rapporti con i settori di competenza delle commissioni (rispetto all'occasionalità del singolo procedimento); che siano infine effettuabili valutazioni tecnico-normative (e non solo politiche) in ordine alle strutture e risorse, ai metodi e tempi necessari all'attuazione della decisione parlamentare e quindi che vi sia la disponibilità di idonei supporti. Si tratta, poi, di trovare effettivi agganci a queste esigenze nelle strutture e nei procedimenti, per evitare le attuali difficoltà di garantire effettività ad una coprogettazione, realizzata spesso nel distacco degli apparati pubblici, che possono ben rinvenire, sul versante dell'attuazione, elementi di un condizionamento amministrativo difficilmente evitabile. E ciò è tanto più necessario se si considera l'ampiezza degli effetti di un tale intervento, lungo un arco che va dalla necessità di un suo ordinato ingresso nell'ordinamento giuridico a



quello della sua fattibilità, che è da ricalcare sulle verosimili praticabilità delle strettoie istituzionali ed amministrative.

Di fronte a ciò, occorre, allora, cercare con determinazione nelle potenzialità delle strutture e dei procedimenti un fulcro da cui avviare comportamenti idonei a sorreggere lo sforzo che il Parlamento è chiamato a compiere nell'ulteriore definizione e rielaborazione delle scelte dell'esecutivo, in un passaggio cruciale, qual è quello della formalizzazione dell'indirizzo politico a livello di ordinamento giuridico, fermo restando, naturalmente, lo schema costituzionale dei rapporti Governo/Parlamento.

## 6 - I comitati permanenti: una potenzialità inespressa

Un fulcro siffatto appare disponibile nelle previsioni regolamentari: si fa riferimento alla possibilità di istituire, all'interno delle commissioni, comitati permanenti per l'esame « di affari di loro competenza », (le cui relazioni debbono essere distribuite a tutti i membri della commissione e menzionate nell'ordine del giorno per eventuali deliberazioni da parte del *plenum*, che sembrano poter costituire un valido presupposto strutturale per un uso integrato delle funzioni parlamentari.

Si tratta di collegi minori che non hanno larga diffusione, che vivono di vita stentata e che non dispongono di una prassi assestata. Tralasciando quelli costituiti per i pareri nell'ambito di più commissioni (non riferiti ad « affari », ma ad una vera funzione procedimentale), nell'ottava legislatura ne annoverano quattro la Commissione industria, tre ciascuna quelle bilancio, difesa e lavori pubblici ed uno la Commissione esteri: di questi, però, risultano aver funzionato — ad intermittenza — non più di quattro.

I comitati permanenti sono istituiti — a volte con l'indicazione delle finalità — con una deliberazione del *plenum*, che ne elegge anche il presidente, sulla base di incontri di responsabili dei gruppi e di una decisione dell'ufficio di presidenza.

I loro obiettivi e comportamenti sono disomogenei e discontinui, anche all'interno della stessa commissione: alcuni operano nell'ambito della informazione e dello studio, altri del controllo e della proposta, altri in entrambi, altri ora in uno, ora nell'altro. Della loro attività è data una sintetica pubblicità: essi svolgono audizioni formali ed informali, effettuano a volte indagini conoscitive (Commis-

sione industria); promuovono iniziative del *plenum* (risoluzioni e relazioni per l'Assemblea: Commissione lavori pubblici; esaminano i bilanci e promuovono la presentazione di emendamenti: Commissione esteri); effettuano visite. Questa disomogeneità va collegata, da un lato, alla loro incerta collocazione ed alla loro difficile intersezione con le altre attività di commissione e, dall'altro, al fatto che, essendo limitato il funzionamento, non vi sono i presupposti di una prassi consolidata.

Ebbene, proprio questi comitati potrebbero giocare un ruolo significativo nell'ambito della problematica in precedenza sviluppata. Ad essi, intanto, potrebbe essere affidato, per settori, l'esame di tutti i documenti trasmessi al Parlamento ed oggi in gran parte dispersi (relazioni e piani governativi, relazioni e decreti registrati con riserva della Corte dei conti, atti comunitari ed internazionali, questioni regionali e sentenze della Corte costituzionale); ad essi andrebbe attribuito poi il compito di verificare lo stato di attuazione delle leggi. Su tutti i loro lavori, i comitati dovrebbero riferire, anche propositivamente, con regolarità e la commissione, dal suo canto, potrebbe dare i seguiti previsti dal Regolamento. L'esercizio di queste attività potrebbe avvenire utilizzando tutte le potenzialità conoscitive ed informative (raccordi con ISTAT, Corte dei conti e CNEL) oggi largamente sottoimpiegate, soprattutto per la loro difficile riconnessione con procedimenti in corso, disponendo altresì di un continuo contatto con le strutture della pubblica amministrazione, con i soggetti di attuazione delle leggi, nonché del supporto degli uffici e di eventuali contributi esterni di tecnici ed esperti.

Per questa via, i comitati permanenti si troverebbero ad essere proiettati, da un lato, verso la pubblica amministrazione e i soggetti delle leggi di settore e, dall'altro, verso la commissione, con il risultato che i loro eventuali suggerimenti sarebbero nutriti di tutte le cautele derivanti da una concreta conoscenza delle realtà settoriali e dalla loro praticabilità politica. Una prassi siffatta potrebbe produrre due rilevanti effetti:

- 1) l'irrobustimento e sistematizzazione da parte del comitato e del *plenum* dell'esercizio della funzione di indirizzo di commissione; per questa via sarebbe agevolata l'autonoma e responsabile progettazione legislativa del Governo, che si troverebbe a disporre di una lunghezza d'onda parlamentare su cui sintonizzarsi;



2) il consolidamento di una sede continuativa, non vincolata da un testo o da un procedimento, che si troverebbe nelle migliori condizioni per compiere talune delle attività realizzate nei casi di massima espansione dai comitati ristretti, sembrando soddisfatte le esigenze prima indicate.

Per altro verso, qualora la costituzione di comitati permanenti obbedisse a criteri di organicità lungo tutto l'assetto delle commissioni, e fosse possibile la partecipazione ad essi anche di parlamentari di altre commissioni, potrebbero ottenersi risultati sul fronte delle competenze delle commissioni stesse. Potrebbe configurarsi una sorta di pre-riforma, che consentirebbe un anticipato dissodamento dei problemi, l'innescò di iniziative congiunte a livello parlamentare e stimoli positivi nei confronti delle stesse strutture ministeriali.

Questa prima prospettiva va valutata soprattutto nella specifica ottica dell'opportunità di eliminare con interventi preventivi taluni effetti della carenza di progettazione dell'esecutivo: non riguarda, ancora, infatti, quei casi in cui il Parlamento, pur di fronte ad una coerente iniziativa, si trova nelle condizioni di inserirvisi ugualmente, utilizzando lo strumento del comitato ristretto. Anche in questi casi potrebbe essere sfruttata la presenza di comitati permanenti: si potrebbe, sulla base delle premesse prima indicate, iniziare, intanto, ad affidare l'attività di riferire su provvedimenti al presidente del comitato competente, con un eventuale mandato a procedere ad adempimenti particolari. Potrebbe così giungersi ad una sorta di proceduralizzazione interna alla funzione del relatore; questa non sarebbe più isolata, ma si appoggerebbe, sia pure in via mediata, all'esperienza dei lavori del comitato, che dovrebbe già per suo conto avere sistematicamente anticipato una serie di attività, ora da autogestire con improvvisazione in comitato ristretto.

La relazione sarebbe in tal modo lo sbocco anche di una previa attività non occasionale; ciò potrebbe rendere diseconomico il ricorso al comitato ristretto, determinando il suo contenimento all'unificazione di testi o a ipotesi marginali, e il decongestionamento verso contenuti più attenti ai problemi della tecnica legislativa; i tempi del procedimento si contrarrebbero; le sedi di partecipazione diminuirebbero.

Ma ciò non sembra ancora esauriente: non si sarebbe, infatti, in questo modo, operata una saldatura « circolare » tra controllo, indirizzo e coprogettazione, come sarebbe possibile, invece, procedendo ad un diretto collegamento tra attività dei comitati permanenti e procedi-



mento legislativo. La prassi, a riguardo, è di segno contrario, essendo di fatto esclusa la sfera legislativa dal termine « affari ». Va ricordato, però, che l'introduzione di comitati nell'ordinamento parlamentare avvenne in una linea di *onnicomprensività funzionale*. Ciò risulta chiaramente dai lavori preparatori del Regolamento: in essi (seduta del 3-2-71) si rinviene non solo l'affermazione che la giunta intese « includere nella parola affari *tutte le competenze, sia quelle legislative, sia quelle di controllo* », ma anche la reiezione di un emendamento La Loggia riferito alla possibilità che la presentazione di un testo all'Assemblea da parte di un comitato e non dalla Commissione potesse configurare una violazione dell'art. 72 della Costituzione. Alla base della reiezione fu la convinzione, manifestata dall'on. Rognoni per la Giunta, che il meccanismo previsto dall'articolo 22 fosse idoneo, assicurando la piena conoscenza del testo e la reale riconducibilità di esso al *plenum*, a determinarne l'imputazione alla commissione e che, quindi, preoccupazioni di ordine costituzionale fossero infondate.

La prassi appare, allora, legittimamente invertibile: non sembra dubbio, infatti, che, almeno nelle intenzioni del legislatore regolamentare, vi fosse quella di consentire alla commissione la possibilità di deconcentrare a collegi minori la stessa attività referente, per settori ed in ragione della loro normale collocazione sul versante del controllo.

È chiaro come questa potenzialità del Regolamento — tutta da esplorare — possa incontrare difficoltà in ordine alle modalità di svolgimento delle attività decentrate, soprattutto per il fatto che alla previsione « strutturale » dell'articolo 2 non è dato alcun seguito sul piano dei procedimenti: essa sembra consentire, però, almeno, che i comitati permanenti possano essere utilizzati in funzione di comitati ristretti.

Per ora, precedenti siffatti non sono rinvenibili: rari sono anche quelli di un innesto coordinato, ma non diretto, delle funzioni conoscitive, di studio, controllo ed indirizzo ad opera di comitati su quella legislativa; più frequenti sono i casi in cui nel comitato ristretto confluiscono membri di quello permanente; isolata è rimasta la sperimentazione di notevole rilievo — su presupposti strutturali e funzionali, peraltro, molto differenti — rappresentata dal Comitato acque della sesta legislatura. Precedenti siffatti non sono in grado, quindi, per l'assenza di continuità e sistematicità, di costituire validi esempi della potenzialità del collegamento stretto tra controllo sull'attuazione e progettazione legislativa: sono però certo significativi delle incer-



tezze derivanti dall'assenza di una prassi che abbia avviato il dispiegamento integrale delle possibilità offerte dal Regolamento.

Tutto ciò premesso, appare, al termine, del tutto evidente il rischio che la trasposizione delle connessioni istituzionali dell'attività dei comitati ristretti su strutture e procedimenti operata sul funzionamento di comitati permanenti per settori, che saldino attuazione e progettazione legislativa, possa risultare meccanicistica.

È altrettanto evidente però come, se è illusorio ritenere decisive operazioni sulle strutture parlamentari, quando sono in gioco i cardini del sistema politico-parlamentare (i rapporti Governo/maggioranza e quelli maggioranza/opposizione) e quando sono in crisi i presupposti funzionali della progettazione legislativa dell'esecutivo occorra, non di meno, por mano a tutte le disponibilità dell'architettura parlamentare.

Decentrare le funzioni all'interno delle commissioni è, per più cause politiche ed organizzative, di ardua attuazione e complessa gestione: ma se lo si considera un'operazione necessaria per rispondere alle esigenze di efficacia dell'intervento parlamentare, reali ragioni di difficoltà non vanno confuse con inerziali resistenze della prassi all'innovazione.





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 (\*)*

1 - La cosiddetta corsia preferenziale e i procedimenti abbreviati d'urgenza ex art. 72 Cost.; 2 - Il contingentamento dei tempi di intervento nella discussione; 3 - Prospettive di riforma dei procedimenti abbreviati di urgenza e del procedimento ordinario: 3.1 - I principi del secondo comma dell'art. 72 Cost.; 3.2 - Esame delle possibili innovazioni regolamentari per i procedimenti abbreviati; 3.3 - Utilizzabilità di tali innovazioni anche all'interno del procedimento ordinario; 3.4 - I procedimenti in commissione in sede legislativa e redigente.

Il problema della tempestività del procedimento legislativo, pur se già in passato aveva attirato l'attenzione, anche preoccupata, di studiosi e politici, è divenuto uno dei punti focali della problematica in tema di politica istituzionale nel corso della ottava legislatura.

Ovviamente il problema si è posto per il procedimento legislativo ordinario o normale, individuato nel primo comma dell'art. 72 Cost., sebbene una riflessione complessiva del tema possa toccare anche l'esame dei progetti di legge in commissione in sede legislativa e redigente <sup>(1)</sup>.

Una gran parte delle cause della situazione di difficoltà dell'attività legislativa della Camera dei deputati è stata in questi anni attribuita al Regolamento del 1971. Tuttavia sarebbe inesatto affermare che in esso fosse assente la considerazione del fattore tempo. È infatti con tale Regolamento che viene introdotto il principio della programmazione dei lavori (sviluppando il principio di organizzazione dei lavo-

(\*) Il presente scritto è stato terminato nel maggio 1983, precedentemente ad alcune modifiche del Regolamento della Camera che hanno toccato, direttamente o indirettamente, l'argomento. Più precisamente si tratta delle modifiche: a) agli articoli 119, 120 e 121 del 29 settembre 1983 riguardanti la cosiddetta « sessione di bilancio »; b) agli articoli 36, 39, 40, 41, 44, 45, 73, 83, 85, 86, 88, 94 del 26 giugno 1986, riguardanti la riduzione dei limiti di tempo agli interventi, la presentazione e la discussione di emendamenti ecc., ed in generale mirate a snellire il procedimento legislativo, particolarmente nella fase in Assemblea.

ri, già introdotto nel precedente Regolamento con l'art. 13-bis), si fissa la durata degli interventi nella discussione di mozioni e progetti di legge (art. 39) e si mira a restringere al massimo la discussione sulle linee generali di questi ultimi (art. 83).

Il valore di questi principi venne però compromesso nella loro concreta operatività o dalla previsione di requisiti di difficile ottenimento che ne condizionavano l'attuazione (l'unanimità dei presidenti di gruppo per l'adozione del programma, senza il temperamento di una iniziativa presidenziale nel caso di mancato accordo, così come previsto dall'art. 54 del coevo Reg. del Senato) o dalla contestuale introduzione di deroghe alle norme generali (così il sesto comma dell'art. 39 per la durata dei discorsi e i commi secondo e terzo dell'art. 83 per le iscrizioni a parlare nella discussione generale dei progetti di legge).

All'eliminazione di tale interna contraddittorietà delle norme del Regolamento del 1971, è stata diretta in gran parte la riforma del 1981 che ha costituito un tentativo di ricondurre in un alveo di maggior razionalità e speditezza i lavori della Camera a fronte di una situazione che aveva visto trasformarsi l'ostruzionismo da evento raro in fenomeno quasi quotidiano ed il venire meno della convenzione tacita operante tra i gruppi parlamentari a non utilizzare a scopi puramente dilatori gli strumenti forniti dal Regolamento, se non in situazioni eccezionali.

Tuttavia se la riforma del 1981 ha contribuito anche ad eliminare le manifestazioni estreme e più eclatanti dell'ostruzionismo, non si è dimostrata del tutto sufficiente ad attingere l'obiettivo di una predefinita determinazione dei tempi di esame delle leggi e di una rapida decisione legislativa.

L'anticipato termine della legislatura ha quindi bloccato possibili ulteriori modifiche regolamentari in tal senso ed ha interrotto un approfondimento del problema incentrato su tre punti: l'idea di una corsia preferenziale per i disegni di legge del Governo, la revisione dei procedimenti d'urgenza, che è necessariamente collegata a tale idea, ed infine il contingentamento dei tempi di intervento <sup>(2)</sup>.

1 - *La cosiddetta corsia preferenziale e i procedimenti abbreviati d'urgenza ex art. 72 Cost.*

La formula corsia preferenziale si è rapidamente diffusa nel linguaggio politico pur se non ha assunto contorni definiti. Essa ha avu-



to la funzione di riassumere in una immagine efficace l'esigenza del Governo di veder inserita nei regolamenti parlamentari una procedura « a tempi garantiti » per l'esame dei disegni di legge attuativi del programma di Governo. A sostegno della richiesta, si è sostenuto che un tale tipo di innovazione, oltre a salvaguardare la tempestività delle decisioni legislative, avrebbe anche il benefico effetto di ridurre il numero dei decreti-legge, a volte giustificati dalla lentezza delle procedure parlamentari<sup>(3)</sup>. Non vi sono state però indicazioni precise sul come attuare concretamente l'idea e allorché dei tentativi in tal senso sono stati esperiti le indicazioni non sono risultate univoche.

Un dato sicuro appare l'individuazione del fondamento costituzionale della nuova istituenda procedura nel secondo comma dell'articolo 72 Cost. per il quale i regolamenti parlamentari possono prevedere « procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza ». È evidente infatti che la richiesta del Governo di vedere applicata a proprie iniziative legislative procedure più rapide di quelle ordinarie non può non essere fondata su una motivazione di urgenza del provvedimento e sulla impossibilità, o anche solo difficoltà, di soddisfarla attraverso le procedure ordinarie.

L'idea di corsia preferenziale deve quindi essere ricondotta al *genus* dei procedimenti abbreviati di urgenza *ex art. 72 Cost.*, del quale fa parte anche la procedura d'urgenza attualmente prevista dai regolamenti delle Camere. Un elemento di novità è però costituito dalla sottolineatura di una « attuazione effettiva », ossia più incisiva, dell'articolo 72 Cost. rispetto alla vigente disciplina che in sostanza ha solo l'effetto di ridurre della metà il termine per la fase istruttoria (art. 81 Reg. Camera e 77 Reg. Senato; i termini sono di quattro mesi alla Camera e di due al Senato artt. 81 e 44 dei rispettivi regolamenti) e di ridurre il termine per l'espressione dei pareri da parte delle commissioni interpellate (artt. 93 e 73 Reg. Camera). Tale disciplina costituisce una attuazione del disposto costituzionale senz'altro legittima, poiché da esso non si può desumere un obbligo a prevedere qualche cosa di più, ma nella sostanza riduttiva poiché non vengono sviluppate tutte le potenzialità in esso contenute. In base ad esso infatti può attuarsi, secondo quanto verrà esposto al paragrafo 3, una procedura abbreviata che copra l'intero arco del procedimento.

Una disciplina di questo genere di per sé costituirebbe però solo una riforma dell'istituto dell'urgenza e non darebbe vita ad alcuna

preferenzialità per il Governo. Decisivo in questo senso appare un aspetto non chiarito, che ha costituito oggetto di discordanti opinioni, e cioè se il Governo debba essere l'unico utente della nuova procedura. Ponendosi in questa ottica però è evidente che si supera la mera logica della rapidità delle procedure legislative, si abbandona la prospettiva di un intervento volto a razionalizzare e a rendere realmente efficace la procedura d'urgenza poiché la creazione di una procedura privilegiata per le iniziative governative viene ad incidere in qualche maniera sul rapporto Parlamento-Governo. Il fondamento di tale scelta non sarebbe più solo l'urgenza di cui parla l'articolo 72 Cost., ma dovrebbe essere individuato nella posizione costituzionale del Governo. Esso infatti è organo contitolare della funzione di indirizzo politico che trova un momento di specificazione nella concessione della fiducia. Questa esprime la rilevanza nell'ordinamento statale di un particolare indirizzo politico e fissa una relazione permanente tra Governo e Camere in base alla quale essi sono legati allo stesso indirizzo politico.

L'azione del Governo deve essere diretta a realizzare l'indirizzo approvato dalla maggioranza delle Camere con la mozione di fiducia e questa, secondo alcuni, sarebbe fonte di un vincolo per lo stesso Parlamento a non contraddirne i momenti essenziali e quindi, salva sempre la possibilità di troncare il rapporto fiduciario, a fare dell'indirizzo programmatico approvato un punto di riferimento della propria attività.

Per i fini che qui interessano, la conseguenza di tale ricostruzione è che il Governo deve essere posto in grado di sviluppare all'interno del Parlamento la propria azione attuativa dell'indirizzo politico consacrato al momento della votazione fiduciaria e che, pur nel rispetto della autonomia regolamentare delle Camere, devono essere previste procedure tali da consentirgli di ottenere con sufficiente tempestività la decisione parlamentare in merito alle sue iniziative legislative di attuazione del programma. Non per tutte le iniziative governative dunque apparirebbe pienamente giustificata una facilitazione procedurale, ma solo per quelle collegate al programma, sul quale le stesse Camere hanno concordato, e che ne costituiscono lo sviluppo.

Resta evidentemente in concreto il problema della individuazione di tale collegamento, anche per la vastità e la indicazione in termini generali dei problemi da affrontare, che spesso caratterizzano le dichiarazioni programmatiche del Governo; ma la recente prassi di ap-



provare una mozione di fiducia puntualmente motivata, non solo cioè con un rinvio alle dichiarazioni del Presidente del Consiglio, potrebbe offrire un punto di riferimento meno indeterminato.

Tutto ciò peraltro se può giustificare sul piano giuridico l'istituzione di procedure preferenziali per i progetti di legge del Governo non sembra necessariamente imporlo qualora i regolamenti parlamentari assicurino ad essi un *iter* comunque tempestivo, il che può essere ottenuto sia attraverso una più efficace attuazione del secondo comma dell'art. 72 Cost., sia anche con modifiche al procedimento ordinario<sup>(4)</sup>. In proposito appare interessante ricordare che nell'ottava legislatura, al 31 marzo 1983, dei 411 progetti di legge approvati in Assemblea, 37 sono stati disegni di legge e 40 proposte. E poiché non dissimili sono i dati delle legislature precedenti<sup>(5)</sup>, appare chiaro che, anche senza istituzionalizzare una preferenzialità per le iniziative del Governo, sarebbero queste le maggiori beneficiarie di uno snellimento delle procedure.

## 2 - *Il contingentamento dei tempi di intervento nella discussione*

Se il concetto di procedimento abbreviato, cui è da ricondurre l'idea di corsia preferenziale, copre l'intero sviluppo del procedimento legislativo, più limitato è l'ambito di incidenza del contingentamento dei tempi di intervento.

Si tratta di un sistema abbastanza diffuso di organizzazione dei lavori che trova applicazione sia all'estero (ad esempio, presso l'Assemblea nazionale francese, artt. 49 e 132 Reg., presso il Bundestag in Germania federale, art. 35 Reg., presso il Congresso dei deputati in Spagna, art. 118 Reg., e presso il Parlamento europeo, art. 65 Reg.) sia in Italia al Senato (artt. 55, quinto comma, e 84, primo comma, Reg.). Presso la Camera, il 12 ottobre 1982 venne deciso in via sperimentale di procedere al contingentamento in relazione all'esame dei documenti finanziari per l'anno 1983, ma si può anche ricordare il terzo comma dell'art. 13-*bis* del vecchio Regolamento in base al quale era possibile l'organizzazione di un dibattito in assemblea secondo un sistema che l'allora presidente Gronchi definì di « autolimitazione ».

Il contingentamento consiste nella predeterminazione del tempo massimo di durata della discussione di uno specifico argomento che, stante l'organizzazione in gruppi politici dei moderni parlamentari, viene ripartito tra essi, eventualmente accompagnato anche dalla fissazione del



numero massimo degli interventi per gruppi e della durata dei singoli interventi (cfr. in proposito il terzo comma dell'art. 132 Reg. dell'Assemblea nazionale francese).

Naturalmente va garantita anche la possibilità di dare la parola ai deputati dissenzienti dal loro gruppo, il che può avvenire o prevedendo specificamente il tipo e la durata degli interventi loro riservati o stabilendo che il gruppo di cui fanno parte riservi loro una quota del tempo assegnatogli oppure, come sarebbe preferibile, con l'assegnazione di un tempo del Presidente che questi possa utilizzare e ripartire a tal fine.

Per la ripartizione del tempo può essere previsto un accordo fra i gruppi, ma nell'ipotesi di fallimento di tale autoregolamentazione, deve essere prevista una decisione autoritativa altrimenti il sistema non funzionerebbe proprio nei casi di contrasto, cioè in quelli in cui esso è più utile.

Il criterio di ripartizione può essere predeterminato in regolamento (cfr. art. 49 Reg. Assemblea nazionale francese o affidato alla determinazione caso per caso.

Un criterio diffuso è quello di tener conto dell'esigenza di un tempo minimo comune necessario a tutti i gruppi per esprimere la propria posizione in ordine all'argomento in discussione; a tale « zoccolo » identico per tutti può essere poi aggiunto altro tempo in proporzione alla consistenza numerica dei gruppi (cfr. in tal senso il già citato Regolamento dell'Assemblea nazionale francese e l'esperimento operato alla Camera nel novembre scorso). Ma si può lasciare spazio per l'adattamento della ripartizione in relazione alle singole specifiche situazioni, così nell'esperienza del Senato, nel cui Regolamento non è indicato alcun criterio fisso, per la discussione dei progetti di legge, in alcune occasioni si è tenuto conto del numero degli emendamenti presentati dai vari gruppi.

Per le sue caratteristiche il contingentamento può trovare applicazione in riferimento a qualsiasi tipo di dibattito e non solo alla discussione delle leggi. Riguardo all'*iter* di queste esso incide solo sulla fase di esame in Assemblea e nemmeno globalmente poiché rimangono ovviamente esclusi i tempi di votazione che possono non essere del tutto indifferenti nel caso di presentazione di molti emendamenti a fini ostruzionistici. Pur essendo quindi un sistema molto efficace per il contenimento della durata dei dibattiti, il contingentamento non soddisfa da solo l'esigenza della costruzione di un procedimento a



tempi garantiti nel suo complesso, ma è utile ad incidere solo su di una delle sue fasi. Il contingentamento può però essere utilizzato come una specifica articolazione delle procedure abbreviate d'urgenza per quanto attiene alla fase dell'esame in Assemblea. In definitiva, l'istituto può essere costruito come sistema autonomo di organizzazione della discussione oppure come sistema collegato ed inserito in una più ampia procedura d'urgenza.

La prima ipotesi trova attuazione al Senato, dove il contingentamento è previsto come un sistema ordinario di organizzazione di ogni tipo di dibattito inserito nel calendario dei lavori (il che, detto *per incidens*, presuppone però che sia stato approvato all'unanimità il programma bimestrale) ed in tal senso sono indirizzate le due proposte di modifica del Regolamento della Camera, La Loggia (Atti Camera, VIII legisl., doc. II, n. 18) e Labriola (Atti Camera, VIII legisl., doc. II, n. 17), con un grado maggiore di vincolabilità la prima, che lega calendario e contingentamento in una unica contestuale decisione; prevedendo un adattamento alle singole situazioni, e quindi con un carattere di straordinarietà, la seconda, che affida alla discrezionale decisione del Presidente l'attuazione della ripartizione dei tempi in relazione a specifici argomenti iscritti in calendario.

Nella seconda ipotesi, il contingentamento è condizionato dalla instaurazione della procedura abbreviata, secondo le regole per tale atto prescritte, ed assume in sostanza la dimensione di uno strumento attraverso cui si attua tale procedura (cfr. in proposito la proposta di modifica del Regolamento Napolitano, Atti Camera, VIII legisl., doc. II, n. 21).

La individuazione degli organi cui affidare le decisioni relative al contingentamento dipende dall'ordinarietà o straordinarietà di esso. Nel primo caso infatti, può essere opportuno far riferimento agli stessi organi cui è affidata la programmazione dei lavori dell'Assemblea utilizzando le stesse procedure.

Nel secondo caso invece, si può pensare ad un intervento del Presidente quale organo *super partes*, riservandogli eventualmente la possibilità di ricercare un accordo in sede di Conferenza dei capigruppo e anche di chiamare a decidere l'Assemblea su una sua proposta. Ma si può anche prospettare la possibilità di una deliberazione preliminare diretta da parte dell'Assemblea circa la decisione se attuare o meno il contingentamento, salvo poi ritornare agli organi di programmazione per la definizione concreta dei tempi.

### 3 - *Prospettive di riforma dei procedimenti abbreviati di urgenza e del procedimento ordinario*

#### 3.1 - *I principi del secondo comma dell'articolo 72 Cost.*

Nell'affrontare il tema di un aggiornamento dei procedimenti di urgenza è necessario stabilire in quale ambito e con quali limiti il secondo comma dell'art. 72 Cost. conferisca ai regolamenti parlamentari la facoltà di prevedere tale tipo di procedura.

Un primo punto, in merito al quale appare opportuna una precisazione, riguarda l'atto instaurativo del procedimento. La norma costituzionale richiede, quale requisito necessario per l'attivazione della particolare procedura, una dichiarazione di urgenza. In Costituzione non è espressamente precisato quale sia l'organo al quale compete tale dichiarazione, ma non dovrebbero sorgere dubbi sulla individuazione di questo nell'Assemblea di modo che un procedimento abbreviato può essere instaurato solo con una votazione di questa.

La precisazione può risultare tanto ovvia da apparire oziosa, ma non è inutile ribadirla poiché nei lavori del Comitato di studio per l'esame dei problemi istituzionali, in relazione all'introduzione della c.d. « corsia preferenziale » è stata prospettata la ipotesi<sup>(6)</sup> che il Governo possa automaticamente ottenerla sulla base di una richiesta motivata e che essa possa essere attivata per le proposte di legge a richiesta del gruppo presentatore, sulla base di una deliberazione a maggioranza della Conferenza dei presidenti di gruppo. È evidente che tali indicazioni contrastano con la norma costituzionale.

Il secondo punto da chiarire è l'esatto significato dell'espressione « procedimenti abbreviati » e cioè quali abbreviazioni siano costituzionalmente legittime. In astratto esse sono di due tipi: abbreviazioni di fasi, vale a dire soppressioni di una o più delle fasi che attualmente compongono il procedimento ordinario, e abbreviazioni dei tempi delle singole fasi. Nessun problema si pone riguardo a quest'ultimo tipo di abbreviazioni, mentre riguardo al primo ci si deve chiedere se tutte le fasi della procedura normale siano sopprimibili ed in particolare se lo siano quelle indicate nel primo comma dell'articolo 72 (esame istruttorio da parte di una commissione, votazione articolo per articolo e votazione finale da parte dell'Assemblea).

Se una interpretazione letterale della norma potrebbe indurre ad una risposta positiva, una ricostruzione sistematica del significato di



essa fa propendere in senso contrario. Accettando la tesi della sopprimibilità di ogni e qualsiasi fase verrebbe infatti meno lo stesso significato, non solo del primo comma, ma dell'intero articolo 72 che è quello di sottrarre all'autonomia regolamentare, dando loro la dignità di principi costituzionali, alcune regole del procedimento legislativo giudicate essenziali: se il regolamento potesse liberamente derogare ad esse non vi sarebbe stata alcuna ragione di scriverle in Costituzione. Né un limite può essere individuato nella dichiarazione di urgenza poiché per la votazione di questa non è prevista, come in riferimento alla dichiarazione d'urgenza per la riduzione del termine della promulgazione (art. 73 Cost.), una maggioranza qualificata. Essa può essere adottata, come infatti è, per alzata di mano e quindi, vigendo il principio della presunzione del numero legale, anche con la partecipazione di pochi deputati.

L'interpretazione contestata infine escluderebbe, senza alcuna valida ragione, dall'applicazione dell'istituto dell'urgenza le leggi indicate nell'ultimo comma dell'articolo 72 per le quali si deve sempre seguire la procedura del primo comma.

Si deve quindi concludere, e tale è la tesi prevalente in dottrina, che le fasi sopprimibili nei procedimenti abbreviati sono solo quelle previste dai regolamenti parlamentari e non quelle indicate nel primo comma dell'articolo 72.

### 3.2 - *Esame delle possibili innovazioni regolamentari per i procedimenti abbreviati*

Per quanto riguarda la fase referente, poiché essa, alla luce di quanto si è detto, non è eliminabile dal procedimento, l'unico intervento possibile è quello del tipo già previsto dal regolamento e cioè l'abbreviazione del termine per la presentazione della relazione all'Assemblea. Già oggi per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge esso è di quindici giorni (art. 81, secondo comma, Reg.) ed un uguale termine l'Assemblea può fissare al momento della dichiarazione di urgenza nel caso del c.d. *repechage* dei progetti di legge approvati dalla Camera nella legislatura precedente che non abbiano completato il loro *iter* (art. 107, primo comma). Ci si potrebbe quindi orientare in tal senso, lasciando salva l'ipotesi del terzo comma dell'articolo 81 che consente un intervento discrezionale del Presidente della

Camera nel restringere il termine, intervento che è comunque possibile al di fuori della dichiarazione di urgenza.

Più ampia è invece la gamma di misure adottabili per abbreviare l'esame dei progetti di legge in Assemblea. Innanzi tutto sono individuabili delle fasi che, non essendo garantite dal primo comma dell'articolo 72 Cost., sono completamente sopprimibili.

La prima di queste è la discussione sulle linee generali, in relazione alla quale non può non ricordarsi che già nel 1971 si manifestò la tendenza a cercare di restringerla al massimo in quanto essa può essere ripetitiva del dibattito in commissione, senza apportare alcun elemento innovativo e utile al prosieguo del dibattito. Un'alternativa alla soppressione potrebbe essere l'adozione, inderogabile nel caso di urgenza, dello schema dell'attuale primo comma dell'articolo 83 (interventi dei relatori, di maggioranza e di minoranza, e del rappresentante del Governo) che viene ordinariamente disatteso con la utilizzazione delle deroghe previste nei commi successivi.

Un'altra fase sopprimibile è quella sia pure solo eventuale della presentazione e discussione delle questioni incidentali sostanziali, pregiudiziale e sospensiva (art. 40 Reg.). Ed in effetti poiché il loro obiettivo è, sia pure con effetti diversi, quello di non far proseguire un dibattito, la loro presentazione sembrerebbe contraddittoria all'interno di un procedimento che la stessa Assemblea ha dichiarato urgente.

Ugualmente sopprimibile appare la discussione degli articoli che l'attuale testo dell'articolo 85 unifica con l'esame e l'illustrazione degli emendamenti. Al fine di risparmiare tempo e di permettere comunque l'illustrazione delle proposte di modifica più significative e più complesse, si può pensare al sistema di selezione seguito presso la Camera dei Comuni, il c.d. *Kangaroo*: lo *speaker* decide inappellabilmente quali siano gli emendamenti da sottoporre a discussione mentre gli altri sono votati senza dibattito. Ma l'esigenza di chiarimento del significato degli emendamenti e delle ragioni della loro presentazione potrebbe essere soddisfatta per altra strada. Si può osservare in proposito che regolamenti di altri paesi prevedono una motivazione scritta degli emendamenti (art. 98 Reg. Assemblea nazionale francese e art. 8 Reg. Bundestag) e che, ai fini indicati, può essere utilizzato lo strumento della dichiarazione di voto.

Anche questo istituto peraltro non sembra essere insopprimibile alla luce dell'articolo 72 Cost. che non lo richiama nel primo comma e lo



prevede invece esplicitamente solo in una delle due ipotesi, enunciate nel terzo comma, di remissione all'Assemblea di progetti di legge assegnati in commissione in sede legislativa. Sul piano dell'opportunità sembra però difficile poter concepire di impedire ai gruppi parlamentari, e ai singoli dissenzienti, di annunciare pubblicamente e motivare il proprio voto in particolare per quanto riguarda la votazione finale delle leggi che oltretutto, alla stregua del vigente Regolamento, si svolge necessariamente a scrutinio segreto. Meno netta può apparire la soluzione per la votazione degli emendamenti tenendo conto che la loro presentazione a fini ostruzionistici è fatta per guadagnare tempo oltre che con le votazioni, anche con lo stillicidio delle dichiarazioni di voto che interrompono il flusso continuo di quelle.

Naturalmente, per tutte queste fasi che prevedono interventi orali, alla scelta della soppressione potrebbe essere preferita quella di una compressione, cioè di lasciarle in essere, riducendo i tempi di intervento rispetto a quelli del procedimento ordinario. La soppressione delle fasi potrebbe inoltre essere evitata, o ridotta ai casi ritenuti strettamente necessari, se alla dichiarazione di urgenza fosse collegata, come già si è detto al paragrafo 2, l'adozione del sistema del contingentamento dei tempi di intervento (nel caso ovviamente esso non fosse adottato come sistema ordinario di organizzazione del dibattito). Il procedimento in questo caso sarebbe abbreviato non per la mancanza di fasi rispetto a quello ordinario, ma per la limitatezza del tempo di parola concesso ai gruppi che potrebbero però distribuirlo a loro piacimento.

Il contingentamento imporrebbe tuttavia una seconda decisione all'interno del procedimento, dopo quella iniziale dichiarativa dell'urgenza. È evidente infatti che va deciso volta per volta il tempo complessivo da dividere tra i gruppi e, qualora non fossero previsti da una norma regolamentare, i criteri di ripartizione. Ma si può anche ipotizzare che la stessa applicazione del contingentamento possa formare oggetto di una deliberazione dell'Assemblea distinta ed ulteriore rispetto a quella d'urgenza (cfr. la proposta di modifica del regolamento Napolitano, Atti Camera, VIII legisl., doc. II, n. 21). Un tale sistema però se circonda di maggiori garanzie l'applicazione di uno strumento così incisivo, può risultare troppo oneroso, tanto più che tali garanzie possono essere stabilite in relazione alla stessa deliberazione instaurativa del procedimento, modificandone la forma rispetto a quella attuale dell'alzata di mano o anche stabilendo dei *quorum* particolari.

Un'altra delle cause di ritardo dell'*iter* legislativo è, come si è accennato, la presentazione in Assemblea di emendamenti in numero molto elevato, spesso a mero intento ostruzionistico. Il loro esame può occupare, con la illustrazione, le dichiarazioni di voto e le votazioni, un tempo ingente e soprattutto può impegnare l'Assemblea in un'attività defatigante e improduttiva allorché è chiaro il fine semplicemente ritardatore delle proposte avanzate. Dell'illustrazione e delle dichiarazioni di voto si è già detto, resta da vedere se in un procedimento di urgenza sia possibile incidere sulla loro stessa presentazione.

Si tratta di un terreno molto delicato, poiché al potere di emendamento viene attribuito un fondamento costituzionale come potere collegato, anzi specularmente a quello d'iniziativa dei membri del Parlamento (art. 71 Cost.) o come potere connaturato al potere di decisione in materia legislativa, e cioè allo stesso esercizio della funzione legislativa attribuita alle Camere (art. 70 Cost.). Per una maggiore precisione, è necessario distinguere tra potere di emendamento vero e proprio, cioè il potere di modificare il testo di un progetto di legge, che appartiene all'organo legislativo, e il potere di proposta degli emendamenti che compete ai singoli componenti le Assemblee.

La Costituzione comunque non parla esplicitamente del potere di emendamento, né del potere di proporre emendamenti e potrebbe pertanto non apparire senz'altro scontato che la fase della votazione articolo per articolo, prevista dal primo comma dell'articolo 72, significhi anche approvazione con emendamenti.

Non sarebbe quindi difforme a Costituzione l'ipotesi di limitare, per i procedimenti in esame, la presentazione e approvazione degli emendamenti alla sede referente poiché non sarebbe scalfito il diritto della Camera, in quanto organo complesso, a modificare il testo sottoposto al suo esame, e cioè il potere di emendamento, ed anche i singoli deputati, pur non appartenenti alla commissione competente avrebbero, in virtù del secondo comma dell'articolo 80 Reg. la possibilità di presentare in quella sede emendamenti con la salvaguardia quindi del potere di proposta. È evidente però che una simile modifica tocca sensibilmente la capacità delle minoranze di incidere sul testo in discussione. Comunque, se essa può rappresentare il limite estremo, sono concepibili ipotesi meno drastiche basate sull'ampliamento o irrigidimento delle limitazioni che già il Regolamento prevede per la presentazione di emendamenti in Assemblea (art. 86, primo e secondo comma). Potrebbe così essere reso inderogabile il principio che in As-



sembra è possibile presentare solo gli emendamenti respinti in commissione.

Una tale regola è già vigente per l'esame delle leggi di bilancio (art. 121, terzo comma) senza essere stata oggetto di contestazioni e non sarebbe contro di essa decisiva l'obiezione che così facendo si sposterebbe il problema alla fase dell'esame in sede referente. In tale sede infatti non sono necessariamente applicabili le regole che disciplinano l'esame delle leggi in Assemblea e pertanto l'esame degli emendamenti potrebbe svolgersi in maniera più informale e quindi più rapida.

In via ancora subordinata, si può pensare ad anticipare i termini per la presentazione degli emendamenti o ad aggravarne i requisiti per quelli non esaminati in commissione aumentando, ad esempio, il numero dei deputati che devono sottoscriverli.

In ognuna delle ipotesi prospettate, anche al fine di correggere possibili incongruenze od errori nel testo licenziato in sede referente, dovrebbe essere fatta salva la possibilità per la commissione ed il Governo di presentare emendamenti fino al momento della votazione dell'articolo, secondo quanto già previsto dal sesto comma dell'articolo 86.

Nel caso non si reputi opportuno incidere sulla presentazione degli emendamenti, o comunque si ritenga di incidervi in maniera limitata, abbreviazioni temporali possono essere ottenute con modifiche in una altra area disciplinata unicamente dal regolamento, quella delle modalità di votazione. In primo luogo, si può intervenire sulla forma della votazione sia prevedendo come obbligatorio un tipo di votazione particolarmente rapido come quello per alzata di mano, lasciando la possibilità di richiedere lo scrutinio segreto solo per il voto degli articoli, sia aumentando i *quorum* per la richiesta di votazioni qualificate.

In secondo luogo, potrebbe essere disciplinata esplicitamente quella particolare inversione dell'ordine delle votazioni, utilizzata nel corso dell'esame dell'ultima legge di bilancio, che è consistita nel porre preliminarmente in votazione il testo degli articoli con l'intesa che soltanto ove esso avesse raccolto il voto positivo dell'assemblea si dovesse passare alla votazione degli emendamenti. Questa drastica applicazione dell'articolo 85 Reg. è stata infatti definita eccezionale dalla stessa Presidenza e giudicata opportuna solo perché ci si trovava in presenza di due requisiti: la scadenza di un termine costituzional-

mente vincolante e l'accertata impossibilità di rispettarlo per l'atteggiamento inequivoco di un gruppo politico.

Va peraltro osservato che tale sistema contiene il pericolo di un irrigidimento che esclude dal voto gli stessi emendamenti della commissione o del Governo, così come verificatosi nell'occasione ricordata.

Ampio è dunque il panorama delle innovazioni regolamentari che possono dar corpo ad un nuovo tipo di procedimento abbreviato d'urgenza. Non è detto ovviamente che debbano essere tutte adottate contestualmente, anzi ve ne sono alcune che si escludono a vicenda o quanto meno renderebbero superflua l'adozione di altre. Tutto quanto si è esposto andrebbe però frustrato o compromesso in buona parte se non si affrontasse anche la disciplina del momento del passaggio del progetto di legge dichiarato urgente dalla commissione all'ordine del giorno dell'Assemblea.

Per rendere effettiva la garanzia di una rapida conclusione del procedimento infatti appare necessario prevedere che la dichiarazione d'urgenza abbia l'effetto di un inserimento del progetto di legge nel programma dei lavori dell'Assemblea e che, scaduto il termine assegnato alla commissione per riferire e salva una proroga di questo su richiesta della stessa commissione, il Presidente inserisca il progetto nella proposta di calendario in corso, stabilendo le sedute supplementari che dovessero prevedersi come necessarie.

La garanzia del rispetto dei tempi del calendario dovrebbe risiedere nel complesso delle misure con le quali si sia dato corpo al nuovo tipo di procedimento abbreviato. Particolarmente efficaci, fra tutte quelle sopra illustrate, si rivelano a tal fine il contingentamento e l'inversione dell'ordine delle votazioni che meglio delle altre possono rendere certo, o comunque sufficientemente individuabile, il momento della conclusione dell'*iter*.

Certo vi è il pericolo che l'inserimento automatico nel programma e nel calendario, unito alle altre facilitazioni procedurali, possa costituire un incentivo ad una proliferazione delle richieste di urgenza con il rischio di far saltare gli stessi principi di fondo delle norme che disciplinano l'organizzazione dei lavori della Camera.

Per evitare ciò si può però circondare di maggiori garanzie l'atto instaurativo del procedimento abbreviato, cioè la dichiarazione d'urgenza. Questa oggi è deliberata con una votazione che, per espressa disposizione del Regolamento (art. 69, secondo comma) si svolge per alzata di mano. Se tale forma di votazione appare giustificata per i



limitati effetti che le norme vigenti fanno discendere dalla deliberazione di urgenza, essa non potrebbe però apparire tale se ben più corpose ed incisive fossero le conseguenze procedurali della delibera. Si può così pensare ad una votazione nominale elettronica, cioè la stessa forma di votazione prevista per la votazione del programma, la quale garantisce automaticamente che la maggioranza semplice debba formarsi sulla base della metà più uno dei componenti l'Assemblea, vale a dire con automatica verifica del numero legale. Inoltre si può prospettare la previsione di una maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea o una maggioranza semplice obbligatoriamente accompagnata da un *quorum* di presenti più alto di quello previsto in Costituzione. È pur vero che tali ipotesi sono da taluno giudicate incostituzionali poiché violerebbe i *quorum* dell'articolo 64 Cost. che dovrebbero essere intesi come limite massimo da non superare. Si può osservare però che, a parte il contrasto di opinioni in proposito, i *quorum* più elevati di cui si è detto non riguarderebbero deliberazioni finali o conclusive di un procedimento, alle quali può ritenersi si riferisca l'articolo 64 Cost., ma votazioni con effetti solo procedurali. Ed il regolamento parlamentare già presenta casi in cui, in riferimento a tale tipo di deliberazioni, sono richieste maggioranze più elevate di quella indicata nella norma costituzionale (cfr. ad es. art. 27 Reg. Camera).

La definizione della forma di votazione e del *quorum* per la dichiarazione d'urgenza può essere la sede più opportuna per stabilire una differenziazione di regime tra proposte e disegni di legge (naturalmente, per le ragioni esposte sopra, solo quelli attuativi del programma) introducendo una preferenzialità per questi ultimi la cui urgenza potrebbe essere deliberata per alzata di mano o con votazione nominale elettronica, mentre forme più gravose potrebbero essere previste per la deliberazione relativa alle proposte.

Si può inoltre pensare a far discendere diversi effetti procedurali ovvero sia all'instaurazione di procedure differenziate a seconda del *quorum* richiesto per la votazione d'urgenza. In via subordinata, qualora non si intenda intervenire sui *quorum* o sulla forma di votazione della dichiarazione d'urgenza, si potrebbe prevedere un aggravamento del potere di presentare la proposta. Il regolamento della Camera dei deputati spagnola, ad esempio, prevede che tale proposta possa essere avanzata, oltre che dal Governo, da tre gruppi parlamentari o da un quinto dell'Assemblea.

La concretizzazione di tutte le varie ipotesi esposte può presentare una gamma di soluzioni e di combinazioni molto ampia che ovviamente non si possono esplorare in questa sede, apparendo sufficiente indicare le idee di fondo che possono guidare la revisione della dichiarazione d'urgenza.

### 3.3 - *Utilizzabilità di tali innovazioni anche all'interno del procedimento ordinario*

Quanto esposto in riferimento ad una possibile riforma dell'istituto dell'urgenza non esclude un intervento sul procedimento ordinario al fine di renderlo più scorrevole. Si tratta in sostanza di una scelta di natura politica fra tre possibili ipotesi: la costruzione di un nuovo procedimento d'urgenza lasciando immutato l'attuale procedimento ordinario, l'intervento su entrambi, oppure solo quello sul secondo.

Il complesso delle misure utilizzabili per accelerare la procedura normale può essere in via di massima quello esposto per i procedimenti d'urgenza salvo alcune, come la soppressione di intere fasi o il divieto di presentazione di emendamenti in Assemblea, che se possono apparire giustificate in un rito abbreviato non lo sarebbero altrettanto in uno ordinario che dovrebbe garantire maggiori possibilità di partecipazione, sia come discussione sia come presentazione di proposte di modifica al testo in esame.

Tuttavia altre modifiche come un restringimento dei tempi di intervento <sup>(7)</sup>, una più severa disciplina per la presentazione degli emendamenti e più incisivi poteri presidenziali in materia di illustrazione e votazione degli emendamenti (del genere, già ricordato, del britannico *Kangaroo*) appaiono senz'altro possibili. Una innovazione decisiva sarebbe poi la previsione, secondo quanto si è detto al paragrafo 3, del contingentamento dei tempi quale sistema ordinario di garanzia del rispetto del calendario.

È evidente che l'adozione di misure del genere potrebbe dare concreti risultati e renderebbe automaticamente meno pressante l'esigenza di una revisione delle procedure d'urgenza o l'istituzione di corsie preferenziali.

### 3.4 - *I procedimenti in commissione in sede legislativa e redigente*

Un esame complessivo del problema della tempestività delle decisioni legislative dovrebbe tener conto anche delle altre procedure che la Costituzione e il Regolamento affiancano a quella ordinaria.



Per le dimensioni del presente scritto non è possibile condurre un'analisi approfondita anche di tale aspetto. Si può solo osservare, quanto alla sede legislativa, che tale procedimento ha in pratica spesso soddisfatto esigenze di urgenza rispondendo così ad uno dei presupposti indicati nel primo comma dell'articolo 92 Reg. Camera. L'esame in commissione in sede legislativa è però attualmente una procedura senza termini prefissati e si tratterebbe quindi di esaminare la possibilità e l'opportunità di adattare ad essa le modifiche regolamentari sopra illustrate.

Quanto all'esame in commissione in sede redigente, esso non appare in linea di massima un procedimento utilizzabile a fini di urgenza o antiostruzionistici poiché in sostanza esso si iscrive quale fase particolare di un procedimento ordinario, del quale permangono l'esame istruttorio in sede referente, la discussione generale, la votazione articolo per articolo e la votazione finale, producendo quindi il solo effetto di trasferire in commissione l'esame degli emendamenti. L'esame in sede redigente appare quindi utile allorché si pensi che per le difficoltà tecniche del testo in esame l'affidare la definizione degli articoli ad un collegio più ristretto dell'Assemblea, oltre a far risparmiare tempo garantisce una redazione più accurata e meditata.

Più idonea a fini di rapidità della decisione appare invece la procedura prevista dal Regolamento del Senato che prevede una assegnazione in commissione in sede redigente (con l'eliminazione quindi delle fasi dell'esame referente e della discussione generale in Assemblea) e la riserva all'Aula della sola votazione finale. Essa appare, come è stato osservato, una sorta di assegnazione in sede legislativa con effetti limitati, che riecheggia una delle ipotesi previste dal terzo comma dell'articolo 72 Cost.

In tale direzione sembra essersi mosso il secondo comma del nuovo articolo 96 Reg. Camera che consente di eliminare la discussione generale in Assemblea alla quale spetterebbe così solo le fasi delle votazioni degli articoli e della votazione finale. Tuttavia il requisito della unanimità dei gruppi in commissione, stabilito per avanzare la richiesta all'Assemblea, rende ben difficilmente utilizzabile la norma nei casi di contrasti politici.

## Note

(1) Nella trattazione dell'argomento si prendono in considerazione solo le possibili modifiche delle norme contenute nei regolamenti parlamentari; si prescinde quindi dall'esame sia di riforme di rango costituzionale, che potrebbero riguardare l'art. 72 Cost. o la stessa struttura bicamerale del Parlamento, sia di riforme, quale la delegificazione, che presuppongono un intervento normativo di riordino del sistema delle fonti.

(2) Una questione in parte collegata, ma con caratteristiche sue proprie è l'esame dei documenti di bilancio per il quale si tende ad istituire un'apposita sessione. L'argomento non rientra nel presente scritto.

(3) Tale esigenza è stata manifestata, senza ricorrere all'espressione corsia preferenziale, nel discorso programmatico con il quale il Presidente del Consiglio Spadolini presentò alle Camere il suo secondo Governo (cfr. il Res. somm. di lunedì 30 agosto 1982, p. 13). In precedenza, nelle trattative per la formazione di tale ministero, l'istituzione di una procedura d'urgenza per i disegni di legge governativi aveva costituito il nono punto del documento noto come «decalogo istituzionale».

(4) Se poi si intendesse giungere a propugnare, sotto la formula corsia preferenziale, l'attribuzione al Governo di più penetranti poteri all'interno del procedimento legislativo, del tipo di quelli dell'esecutivo francese in materia di formazione dell'ordine del giorno delle Camere e di ordine delle votazioni (il cosiddetto *vote bloqué*) ci si avventurerebbe su un terreno che sembra condurre al di fuori del sistema delineato dalla Costituzione italiana e non è inutile ricordare che quelle regole sono in Francia previste da norme costituzionali (artt. 44 e 48 Cost.). Ma dal dibattito politico non emergono per ora indicazioni in tal senso.

(5) Nella settima legislatura sono stati approvati 337 disegni di legge e 84 proposte; nella sesta, 324 disegni e 42 proposte; nella quinta, 189 disegni e 16 proposte.

(6) Cfr. la nota conclusiva presentata dall'on. Del Pennino, p. 25 del vol. V degli atti del Comitato.

(7) Si può in proposito ricordare che presso il Bundestag il tempo di norma previsto per ogni intervento è di quindici minuti (art. 35 Reg.) e presso il Congresso dei deputati in Spagna di dieci minuti (art. 73 Reg.) salvo i casi espressamente previsti dal Regolamento. Presso l'Assemblea spagnola il procedimento d'urgenza ha l'effetto di ridurre della metà tutti i termini e la durata degli interventi (art. 92).



Paolo Castaldi

*La fase preliminare del procedimento legislativo: l'assegnazione dei progetti di legge alle commissioni*

Introduzione; 1 - Assegnazione in sede referente; 2 - Assegnazione in sede legislativa; 3 - Assegnazione in sede redigente; 4 - Natura, funzioni e presupposti dell'atto; 5 - Poteri del Presidente; 6 - Competenza delle commissioni: pareri, conflitti; 7 - Considerazioni finali e proposte migliorative.

### *Introduzione*

Si premette una analisi della disciplina regolamentare delle varie forme di assegnazione e dei principali problemi interpretativi per delineare poi il quadro della prassi affermatasi in proposito. Seguirà, quindi, una analisi ricostruttiva dell'istituto ed infine una serie di considerazioni e di proposte per migliorare la disciplina nel quadro di razionalizzazione e di una maggiore efficienza del procedimento legislativo nel suo complesso.

#### *1 - Assegnazione in sede referente*

Il capo XVI del Regolamento della Camera disciplina l'esame in sede referente dei progetti di legge, in particolare l'art. 72 (cui corrispondono gli artt. 34 e 76 Reg. Senato) disciplina la fase dell'assegnazione: il primo comma di questo articolo costituisce la fonte normativa alla quale il Presidente si richiama quando annuncia in Assemblea l'assegnazione di un progetto di legge ad una commissione in sede referente.

L'assegnazione in sede referente è la fase che incardina il procedimento legislativo ordinario avviando l'esame preliminare nelle commissioni. Tale procedimento è previsto obbligatoriamente, dall'art. 72, ultimo comma, della Costituzione, per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali ed approvazione di bilanci e consuntivi. A questi progetti di legge, per i quali il costituen-

te ha fissato una « riserva d'Assemblea », ponendo così un limite alla discrezionalità del deferimento (secondo il Ferrara questo sarebbe l'unico limite normativo esplicito al potere presidenziale di assegnazione) occorre aggiungere i disegni di legge di conversione dei decreti-legge (art. 96-*bis* Camera e art. 78 Senato) e le leggi rinviate dal Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 74 Cost., per i quali l'obbligo dell'esame in sede referente è disposto dai regolamenti parlamentari.

Il procedimento ordinario, per prassi, viene inoltre seguito per la maggior parte delle proposte di legge di iniziativa parlamentare, le quali, normalmente, non presentano le garanzie formali e sostanziali dei disegni di legge: come una migliore formulazione di carattere tecnico ed una maggiore rispondenza al programma legislativo del Governo. È per altro prassi consolidata, alla Camera, procedere ad assegnazione in sede legislativa di quelle iniziative parlamentari che sono sottoscritte da rappresentanti di più gruppi politici. Questo perché, provenendo da più forze politiche, hanno maggiori possibilità di concludere l'*iter* legislativo. Il Senato, viceversa, si attiene al criterio dell'onere: cioè se un progetto di legge comporta una spesa che supera una determinata cifra è comunque assegnato in sede referente, indipendentemente dal titolare dell'iniziativa e da eventuali motivi di urgenza. È un criterio rigidamente obiettivo.

L'assegnazione in sede referente, oltre a individuare il tipo di procedimento, definendo la natura istruttoria dell'attività che la commissione è chiamata a svolgere, deve altresì inquadrare il progetto di legge nell'ambito della competenza per materia di una commissione. Si ricorda a tale proposito che la distribuzione delle materie tra le varie commissioni dà luogo ad uno schema di articolazioni di competenza e non ad una attribuzione di funzioni distinte. Talvolta il Presidente può, *ex officio*, modificare una precedente assegnazione (v. Res. somm. C. 5.11.80; 20.10.81; 4.2.82) per consentire in commissione l'abbinamento di progetti di legge vertenti su materia identica e quindi l'esame contestuale degli stessi, come previsto dall'art. 77 Reg. Camera.

Lo stesso primo comma dell'art. 72 Reg. Camera prevede la possibilità di opposizione — entro due giorni dall'annuncio — da parte di un presidente di gruppo o di dieci deputati: soggetti questi che possono proporre una diversa assegnazione (per i disegni di legge di conversione di decreti-legge la proposta di diversa assegnazione deve es-



sere avanzata al momento dell'annuncio). L'ultima parte di detto primo comma prevede che in tali ipotesi la questione sia iscritta all'ordine del giorno e l'Assemblea decida per alzata di mano (v. Res. somm. C. 11.1.78). Quando invece l'opposizione intervenga in seduta (v. Res. somm. C. 26.4.78; 12.7.79; 11.9.81) talora la questione è stata risolta *nemine contradicente* nel corso della stessa seduta: in tali casi non si può parlare di violazione della norma regolamentare che prevede l'iscrizione della questione all'ordine del giorno, solo dell'opposizione presentata successivamente, affinché tutti gli interessati ne siano informati e possano votare *ex informata conscientia* (v. Res. somm. C. 10.9.81). D'altra parte quando c'è unanimità di consensi ed il progetto di legge riveste carattere d'urgenza si può ben comprendere come la Presidenza senta il bisogno di dare impulso immediato all'*iter* legislativo. Il regime di opposizione che chiama l'Assemblea a decidere solo in casi determinati, e limitatamente alla competenza, (ferma restando la sede) non elimina la natura presidenziale dell'atto di assegnazione in commissione in sede referente.

Il secondo comma dell'art. 72 Reg. Camera (v. anche art. 76 Reg. Senato) prevede un divieto temporaneo di assegnazione per quei progetti di legge che riproducono il contenuto di progetti precedentemente respinti. L'art. 72, secondo comma Reg. Camera, ha così trasformato in una remora di procedibilità, che riguarda ogni forma di assegnazione, quella che nel vecchio Regolamento (art. 78) si prospettava come una remora all'ammissibilità dell'iniziativa legislativa il che aveva sollevato pesanti dubbi di legittimità costituzionale. Questa preclusione opera quindi di diritto ed è applicabile non soltanto ai progetti di legge respinti in sede di votazione finale, ma anche a quelli per i quali sia stato approvato un ordine del giorno di non passaggio all'esame degli articoli o una pregiudiziale. Tale preclusione non esclude tuttavia che l'iniziativa bocciata in un ramo del Parlamento possa, anche prima della scadenza del semestre, essere presentata all'altro ramo: questo a garanzia dell'autonomia di decisione di ciascuna Camera, la cui volontà non può paralizzare, sia pure temporalmente, l'autonomo esercizio che dell'iniziativa legislativa nella stessa materia voglia farne l'altra.

È comunque da ricordare il principio secondo il quale perché si applichi la preclusione di diritto occorre una perfetta identità tra l'atto respinto ed il nuovo presentato anteriormente alla scadenza del semestre: tale identità, riteniamo, deve essere anche formale, sicché

un concetto respinto sotto forma di emendamento può essere riesaminato sotto forma di autonoma iniziativa legislativa (anche se vi sono precedenti contrari), così come il contenuto di un decreto-legge respinto può essere riproposto mediante un disegno di legge ordinario.

La prassi ammette pacificamente che l'assegnazione a commissioni in sede referente di un progetto di legge, in quanto atto presidenziale di cui si dà solo comunicazione all'Assemblea, possa intervenire anche in periodo di aggiornamento della Camera. In tal caso se ne dà annunzio all'Assemblea nella prima seduta successiva. C'è da notare un'ultima particolarità, per quanto concerne le note di variazione che se presentate durante l'esame del bilancio di previsione a cui si riferiscono non vengono formalmente assegnate in sede referente ma solamente trasmesse alla Commissione bilancio perché ne tenga conto durante la discussione degli articoli dello stesso disegno di legge di bilancio: cioè vengono equiparate — pur essendo dei disegni di legge ordinari — ad emendamenti governativi. Anche questa procedura deve farsi rientrare nella logica di una maggiore celerità ed economicità del procedimento legislativo e si giustifica in relazione all'iniziativa riservata del Governo in materia di bilancio.

Occorre infine esaminare i due casi di assegnazione in sede referente previsti obbligatoriamente dai regolamenti parlamentari. Per quanto concerne i messaggi del Presidente della Repubblica con i quali si chiede una nuova deliberazione, ai sensi dell'art. 74 Cost., da parte della Camera l'art. 71 Reg. (sostanzialmente identico all'art. 136 Reg. Senato) prevede una « riserva di Assemblea » per questo nuovo esame (v. Res. somm. C. 4.2.81; 2.2.82; 20.4.83). Su questa procedura non si può che concordare data l'importanza del riesame richiesto dal Presidente della Repubblica e della necessaria pubblicità e solennità da dare alla nuova deliberazione anche in considerazione del fatto che dopo la nuova approvazione la legge deve essere comunque promulgata.

Per quanto concerne i disegni di legge di conversione sia la Camera che il Senato hanno introdotto una riserva di Assemblea, innovando i loro regolamenti nel novembre del 1981. Gli appositi articoli (96-bis Reg. Camera e 78 Reg. Senato) disciplinano, tra l'altro, anche l'assegnazione in sede referente di detti disegni di legge: assegnazione che dovrà avvenire nello stesso giorno della presentazione o della trasmissione da parte dell'altro ramo del Parlamento. Per inciso si ricorda che nelle prime legislature repubblicane ci sono state delle



assegnazioni in sede legislativa di disegni di legge di conversione (nn. 65 e 490 del 1951 e 843 del 1953 alla Commissione finanza e tesoro). Poi in verità si è affermata una prassi costante, senza soluzioni di continuità, per il deferimento in sede referente. Con l'obbligo sancito dai regolamenti di procedere all'assegnazione nello stesso giorno della presentazione o della trasmissione si è così messo riparo ad una prassi (l'assegnazione avveniva talvolta con notevole ritardo) che poteva prestare il fianco a dubbi di costituzionalità. Esprimiamo apprezzamento per le nuove norme regolamentari in quanto la conversione di un decreto-legge è un atto di grande importanza politica nel complesso quadro del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo e quindi non può non passare per le aule parlamentari. Inoltre, la fissazione di tempi ristretti (assegnazione nello stesso giorno della presentazione o della trasmissione; possibilità di opposizione, per una diversa assegnazione, nello stesso momento dell'annuncio) risponde all'esigenza di massima tempestività dell'*iter* legislativo.

## 2 - Assegnazione in sede legislativa

L'art. 92 Reg. Camera prevede che la procedura dell'assegnazione in sede legislativa dei progetti di legge — sia in via diretta sia a seguito di richiesta di trasferimento da parte della commissione — si svolga lungo l'arco di due successive sedute, normalmente sulla base di una proposta del Presidente e di una conseguente decisione, sia pure tacita, dell'Assemblea. Al Senato invece, anche l'assegnazione in sede legislativa è un potere del Presidente, che si limita a comunicare all'Assemblea (ovviamente in una sola seduta) la propria inappellabile decisione.

Ai sensi dell'art. 92, primo comma, Reg. Camera nella prima seduta si dà il cosiddetto « preannuncio » con contemporaneo invio ai gruppi parlamentari di un'apposita comunicazione con allegato il testo del progetto di legge e l'indicazione della seduta nella quale la proposta presidenziale sarà formulata in Assemblea. Nella seconda seduta si procede alla vera e propria assegnazione, con conseguente possibilità di opposizione, previa iscrizione della questione in apposito punto all'ordine del giorno. L'inserimento al primo punto dell'ordine del giorno dell'Assemblea ha conferito a tale procedura maggiori garanzie di pubblicità nel duplice interesse dei gruppi e dei singoli deputati. Dall'altra parte però questo procedimento presenta un serio in-



conveniente in relazione alla riduzione, di fatto, del lavoro delle commissioni ai soli giorni di mercoledì e di giovedì. Accade infatti con una certa frequenza che, per provvedimenti urgenti, le commissioni si riuniscano per chiedere la sede legislativa il mercoledì con il proposito di definirne l'esame nella successiva seduta del giovedì. Analogamente, specie nei periodi di fine « sessione », (in prossimità di prolungate interruzioni dei lavori) la stessa necessità si presenta per i progetti provenienti dal Senato: anche per essi si palesa la necessità di calibrare i tempi di assegnazione alla materiale possibilità di convocazione delle commissioni di competenza.

Per tali situazioni, riferite alla obiettiva urgenza del progetto o connesse ad un termine ravvicinato dei lavori parlamentari, la prassi è orientata — sotto la spinta delle commissioni, dei gruppi e del Governo di volta in volta interessati — verso ipotesi di deroga disposte dal Presidente della Camera, previ contatti informali con tutti i gruppi (v. Res. somm. C. 14.12.76; 27-28.4.83).

In altri termini, si addivene di volta in volta ad assegnazioni compiute sulla base di un solo annuncio in Aula, *nemine contradicente* con l'assenso unanime di tutti i gruppi (v. Giunta regolamento del 17.7.78). Questa prassi ormai consolidata non è stata invece rispettata il 16 dicembre 1978, allorché il Presidente proponendo un'assegnazione in deroga, di fronte ad un'opposizione del Presidente del gruppo del MSI-DN, mise in votazione la proposta presidenziale di assegnazione in sede legislativa che venne approvata a maggioranza. Riteniamo che in quella occasione, dal momento che si derogavano i termini fissati dal Regolamento, l'opposizione di un presidente di gruppo doveva ritenersi sufficiente a far rientrare la proposta di assegnazione in sede legislativa in deroga (come in effetti è accaduto il 28.4.83, v. Res. somm. C.).

Riteniamo che le assegnazioni in deroga trovino la loro motivazione nel fatto che il Regolamento non costituisce soltanto un autolimitato posto a garanzia di ciascuno dei titolari della funzione parlamentare, ma rappresenta soprattutto lo strumento primario per il conseguimento delle finalità istituzionali dell'organo. Sotto tale profilo, accade sovente che fra le ottime intenzioni del legislatore e le esigenze della pratica — intesa nel significato inglese di *practice* — si frappongono fatti od addirittura sequenze di fatti e comportamenti dell'Assemblea tali da rendere materialmente impossibile l'ottemperanza di una o più norme. In tal modo dunque il rigore sancito dal-



l'art. 92 Reg. Camera è in un certo qualmodo temperato dal ricorso alla deroga. La natura garantista dell'art. 92 non viene totalmente disattesa — anche perché l'assenso preventivo di tutti i gruppi costituisce presunzione valida di unanimità dei consensi — ma soltanto viene subordinata al primario interesse dell'istituto a conseguire i propri fini, nonostante i pesanti condizionamenti che derivano dalla ben nota situazione di fatto della settimana solare che si traduce, in termini parlamentari, in due o al massimo tre giorni di seduta.

Non tutti i progetti di legge sono però suscettibili di assegnazione in sede legislativa. L'art. 92, commi primo e secondo, pone infatti limiti precisi al relativo potere presidenziale: da un lato, ribadisce la riserva di Assemblea contenuta nell'art. 72, ultimo comma della Cost.; dall'altro il progetto di legge deve riguardare questioni che non hanno « speciale rilevanza di ordine generale ». Questo secondo requisito tuttavia può essere derogato in ragione del disposto dell'ultimo periodo dello stesso art. 92, comma primo, che consente di adottare la procedura della commissione in sede legislativa anche per i progetti di legge di notevole rilievo, salvi sempre i limiti di materia stabiliti dal secondo comma, qualora « rivestano particolare urgenza ». Sono infatti stati assegnati, o trasferiti in sede legislativa, tanto per fare alcuni esempi, progetti di legge miranti ad evitare *referendum* abrogativi già indetti (Reale *bis*, legge Manicomiale...), progetti di legge-quadro per il pubblico impiego ed anche progetti di legge che traducono una complessiva manovra economica del Governo (c.d. finanziaria bis per il 1981) l'urgenza può essere così legata a parametri desunti dalla situazione politico-sociale del Paese, a scadenze costituzionali o a vincoli internazionali. Ovviamente, la valutazione di tale urgenza è rimessa al discrezionale apprezzamento del Presidente, senza il cui assenso non è possibile nè proposta di assegnazione nè proposta di trasferimento.

Nei primi anni di applicazione dell'art. 92 Reg. Camera, la prassi che gli uffici seguivano si basava sulla presunzione di un unanime accordo tra i gruppi (si « saltava » la fase del preannuncio). Si cercava di ottenere tale accordo sulla base di contatti informali con i gruppi, riteniamo per due ordini di motivi: a) per economia di procedimento; b) per desiderio di non incrinare la posizione del Presidente con eventuali ripetute opposizioni alle sue proposte di assegnazione.

Alla Camera infatti il Presidente può solo proporre l'assegnazione e se vi è opposizione, anche di un solo deputato, si apre un dibattito limi-

tato con votazione per alzata di mano (v. Res. somm. C. 30.6.77; 18.5.82). Alla votazione non si fa luogo nel caso in cui ad opporsi sia il Governo o un decimo dei componenti della Camera (v. Res. somm. C. 10.9.76; 13.10.76). Il *quorum* del decimo dell'Assemblea può naturalmente essere raggiunto anche allorché l'opposizione proviene da parte di rappresentanti di più gruppi i quali da soli non raggiungerebbero il predetto *quorum* (v. Res. somm. C. 22.2.80).

La procedura seguita nei primi anni di applicazione dell'art. 92 veniva però di fatto a sottrarre alla potestà presidenziale la proposta di deferimento in sede legislativa, trasformandola in un privilegio unanimitario di tutti i gruppi, compresi quelli di estrema minoranza. Inoltre veniva trascurata una precisa garanzia regolamentare (quella della preventiva comunicazione all'Assemblea), ma soprattutto si ledeva un evidente interesse politico che era quello di far conoscere all'opinione pubblica l'atteggiamento della Presidenza e dei vari gruppi parlamentari rispetto all'*iter* di un determinato progetto di legge. Opportunamente il Presidente della Camera dispose che si riportasse la prassi instaurata alla scrupolosa osservanza dei termini letterali del Regolamento ed in tal senso si è sempre proceduto. Altre contestazioni sono venute sull'individuazione della *res* che deve essere messa ai voti in caso di concorso di proposta di assegnazione e di opposizione da parte di deputati non in numero pari ad un decimo della Camera. La *quaestio* fu decisa dapprima (v. Res. somm. C. 6.2.74) nel senso che la votazione doveva vertere sull'opposizione; più giustamente in un momento successivo, con prassi ormai consolidata e costante, venne deciso di porre in votazione la proposta presidenziale (v. Res. somm. C. 8.11.79; 12.9.81).

L'opposizione alla sede legislativa non deve comunque confondersi con l'opposizione all'individuazione della commissione di merito. In questo caso risulta difficoltosa un'applicazione analogica del primo comma dell'articolo 72 Reg. Camera: procedura che è a garanzia dei gruppi e dei singoli deputati i quali vengono a conoscenza dell'assegnazione a posteriori, cioè solo dopo l'annuncio in Assemblea. Viceversa per la sede legislativa i gruppi vengono a conoscenza dell'assegnazione tramite la comunicazione che viene loro inviata; i singoli deputati con il preannuncio e l'iscrizione all'o.d.g. dell'Assemblea. Siamo di fronte a due diversi regimi di pubblicità. Quindi, riteniamo che, se un presidente di gruppo o dieci deputati dovessero proporre una diversa commissione *in limine* all'annuncio, l'Assemblea dovrà esser chiamata a de-



liberare, per alzata di mano, sia sulla sede che sull'individuazione della commissione (v. Res. somm. C. 13.1.83). Un'opposizione presentata successivamente, nei due giorni successivi all'assegnazione, non riteniamo debba essere accolta avendo ormai l'Assemblea deliberato sull'assegnazione. Non riteniamo possibile che l'Assemblea possa ritornare su una sua decisione. Unico mezzo per contrastare tale assegnazione dovrà essere l'elevazione del conflitto da parte della commissione stessa.

Durante i periodi di aggiornamento, la proposta del Presidente viene comunicata ai deputati almeno otto giorni prima della convocazione della commissione competente, ma verrà automaticamente posta all'ordine del giorno della prima seduta dell'Assemblea, se, in quel periodo, vi si oppongono, il Governo, un presidente di gruppo o dieci deputati. Tale meccanismo, come è chiaro, mira a realizzare una proficua economia procedurale evitando inutili passaggi quando, nei confronti di un testo, fin da principio si palesino le ipotesi costituzionalmente previste per la rimessione. L'eventuale opposizione ha come naturale conseguenza il rinvio della convocazione della commissione ad un momento successivo alla decisione dell'Assemblea sull'assegnazione.

L'atto di assegnazione in sede legislativa, approvato dall'Assemblea può essere oggetto di un « ripensamento » ed allora, come disciplinato dal quarto comma dell'art. 92 Reg. Camera e dal secondo comma dell'art. 35 Reg. Senato — che ripetono il terzo comma dell'art. 72 Cost. — determinati soggetti possono richiedere la rimessione all'Assemblea: il Governo (v. Res. somm. C. 22.7.77); un decimo dei deputati (v. Res. somm. C. 14.10.81) ed un quinto della commissione (v. Res. somm. C. 10.1.78). In questo caso il progetto proseguirà l'esame in sede referente. Con la rimessione il Presidente non procede ad un nuovo deferimento del progetto di legge, ipotesi che potrebbe realizzarsi solo nel caso di ritiro della precedente richiesta di rimessione. Ma, a ben guardare, è questo ultimo atto e non già un altro eventuale deferimento a rendere di nuovo attuale la competenza legislativa della commissione che la rimessione aveva interrotto. E questo perché a ritenere diversamente, si concederebbe al Presidente di Assemblea un eccessivo potere discrezionale che non trova giustificazione alcuna, tanto più se si considera che il potere di chiedere la rimessione tende a tutelare determinate minoranze alle quali il Presidente non può certo sostituirsi come avverrebbe se di fronte al ritiro della richiesta di rimessione egli tornasse ad essere investito della facoltà o meno di deferire.

Viceversa le uniche ipotesi nelle quali è possibile modificare il precedente atto di assegnazione riteniamo siano quelle della correzione di errori materiali e dell'approvazione, da parte della commissione, di emendamenti che modifichino la sostanza del progetto tanto da doverlo far rientrare nelle ipotesi di divieto della procedura decentrata di cui all'ultimo comma dell'art. 72 Cost. Nel primo caso il Presidente comunicherà alla Camera la necessità di modificare la precedente attribuzione di competenza legislativa ad una commissione per un progetto determinato dopo il contrasto precedentemente non rilevato, con la Costituzione o il Regolamento. Nel secondo, il Presidente appena ne viene a conoscenza dovrà annullare le deliberazioni della commissione in sede legislativa. L'assegnazione presidenziale può inoltre essere modificata per volontà della commissione, in presenza di determinati requisiti specificati dal sesto comma dello stesso art. 92 Reg. Camera (cfr. art. 37 Reg. Senato). Il trasferimento verrà proposto sempre che ricorrano i requisiti della non speciale rilevanza di ordine generale.

Anche per i trasferimenti di sede, talvolta, dati i motivi di particolare urgenza, si deroga alla doppia seduta per operare il trasferimento in una sola giornata (v. Res. somm. C. 14.4.76). La richiesta di trasferimento di sede da parte della commissione può intervenire in qualunque momento dell'*iter* in seno alla commissione stessa purché prima della conclusione della fase referente. Recentemente però, con un'interpretazione estensiva del Regolamento la Presidenza della Camera ha accolto richieste di trasferimento per progetti di legge già in stato di relazione. Infatti, previa decisione della Conferenza dei presidenti di gruppo, che nell'organizzare i lavori dell'Assemblea ha preso atto dell'impossibilità di iscrivere all'o.d.g. dell'Aula determinati progetti di legge in stato di relazione, su richiesta unanime, ha ravvisato l'opportunità che i progetti stessi venissero discussi in sede legislativa, fermi rimanendo i requisiti richiesti dal sesto comma dell'art. 92 Reg. Camera (v. Boll. comm. C. - VI Commissione 1.4.82; I Comm. 10.3.82). E più recentemente (v. Res. somm. C. 18.3.83), per la proposta di legge n. 143, senza alcun intervento della Conferenza dei presidenti di gruppo ma per decisione autonoma della commissione competente. È questo *un novum* che potrebbe accelerare l'*iter* di progetti di legge in stato di relazione, ma per i quali non è facile trovare un momento d'Aula.

Non risponde invece alla logica dello snellimento, anche pratico, la richiesta di riportare in calce all'ordine del giorno dell'Assemblea i titoli dei progetti di legge per i quali il Presidente propone la sede legi-



slativa, sarebbe un inutile appesantimento con inconvenienti pratici non indifferenti in presenza di un numero elevato di progetti di legge da deferire. Del resto, per la sede legislativa la pubblicità è assicurata nel modo più completo con il preannuncio nella precedente seduta e la « comunicazione » ai gruppi.

### 3 - Assegnazione in sede redigente

Non esiste, nel Regolamento della Camera, per l'esame in sede redigente (art. 96) una diretta assegnazione presidenziale, ma il progetto di legge dopo essere stato assegnato in sede referente, prosegue il suo *iter* ordinario in commissione sarà poi l'Assemblea, prima di passare all'esame degli articoli, a deferire il progetto di legge alla competente commissione in sede redigente per la formulazione degli articoli che saranno votati, senza dichiarazioni di voto, dall'Assemblea stessa alla quale è riservata anche l'approvazione finale del progetto di legge. Contrariamente a quanto prevede il Regolamento della Camera, le disposizioni regolamentari del Senato (art. 36) stabiliscono che l'assegnazione di un progetto di legge alla commissione in sede redigente avvenga *in limine* cioè all'inizio della fase parlamentare dell'*iter* legislativo. L'atto presidenziale attribuisce alla commissione il compito di svolgere integralmente la discussione del progetto di legge fino all'approvazione degli articoli riservando all'Assemblea la sola votazione finale con dichiarazioni di voto.

La fattispecie prevista dal Regolamento del Senato può intendersi come un'ipotesi di assegnazione originaria e diretta in sede legislativa, anche se limitata attraverso la preventiva riserva all'Assemblea della approvazione finale del progetto di legge: questo spiega come al Senato si ricorre in misura minore alla sede legislativa e dimostra che la procedura senatoriale per la sede redigente è, almeno parzialmente, alternativa con la sede legislativa.

Tutto ciò porta a concordare con coloro i quali hanno evidenziato la sostanziale differenza tra il modello Senato e quello Camera. Al Senato infatti è il Presidente che nella sua funzione garantista decide circa la ripartizione delle competenze tra Assemblea e commissione. In un contesto in cui il ricorso all'assegnazione diretta di progetti di legge alle Commissioni in sede deliberante è circondato da cautele assai più marcate, rispetto alla prassi della Camera (nonostante che, singolarmente, il Regolamento del Senato non disponga il limite della « speciale rile-



vanza di ordine generale » previsto dal primo comma dell'art. 92 Reg. Camera), la previsione di una sede deliberante « attenuata » che salvaguarda in ogni caso il voto finale dell'Assemblea sul progetto di legge nel suo complesso, consente di ampliare l'area del conferimento originario e diretto di compiti deliberativi alla commissione anche a materie che pur coinvolgendo questioni di rilievo, sembri comunque opportuno « decentrare » in collegi più ristretti. Questo in considerazione del prevalente carattere tecnico o per ragioni di urgenza (da valutare in rapporto al carico di lavoro dell'Assemblea), senza sottostare al veto del dissenso anche di un solo gruppo che, come è noto, preclude il successivo trasferimento in sede deliberante su richiesta della commissione.

Alla Camera, viceversa, il conferimento alla commissione del compito di formulare definitivamente il testo degli articoli è il frutto di una decisione affidata all'Assemblea allorché sono già esaurite le fasi che caratterizzano il procedimento legislativo ordinario, cioè la fase referente in commissione e la discussione sulle linee generali in Assemblea. Questo allo scopo evidente di permettere la pubblica manifestazione delle posizioni politiche dei vari gruppi parlamentari, nonché del Governo, sul merito legislativo e su principi ispiratori del progetto di legge. Principio questo che è stato ribadito anche nella recente riforma regolamentare.

La macchinosità del procedimento delineato dal Regolamento della Camera ha avuto come conseguenza un uso molto limitato di questa procedura né a questi inconvenienti ha ovviato la modifica dell'articolo 96 introdotta nel Regolamento nel settembre del 1982.

#### 4 - *Natura, funzioni e presupposti dell'atto*

L'assegnazione da parte del Presidente dei progetti di legge alle Commissioni è l'atto preliminare che incardina il procedimento legislativo, atto dal quale non si può prescindere (cfr. art. 72 Cost.). Il potere di assegnazione, sia esso decisione inappellabile del Presidente (Senato) oppure decisione appellabile, o una proposta, del Presidente (Camera) si muove sempre all'esterno del progetto di legge valutandone il merito esclusivamente per individuare la competenza e scegliere il procedimento più idoneo (sede). Il potere presidenziale di assegnazione, può essere classificato tra le funzioni di attivazione, cioè tra le funzioni che tendono a determinare i presupposti generici per lo svolgimento dell'attività parlamentare o i presupposti specifici di particolari procedimenti parlamentari.



L'atto del deferimento dovrà avvenire dopo la stampa e la distribuzione del progetto di legge, anche se nessuna norma del Regolamento lo prevede, e dopo che le Presidenze delle Camere abbiano accertato l'esistenza delle caratteristiche estrinseche e formali dell'iniziativa legislativa: la relazione e la redazione in articoli, la presenza del decreto di autorizzazione del Capo dello Stato (per i disegni governativi), la verifica ed il computo delle firme degli elettori proponenti (per l'iniziativa popolare). In casi di estrema urgenza è però necessario procedere all'assegnazione sulla base delle bozze di stampa del progetto stesso, quindi prima che il progetto di legge sia stampato (v. Res. somm. C. 15.12.80) oppure ricorrendo a particolari *escamotages*: come l'assegnazione nell'ipotesi che il Senato trasmetta un certo testo (v. Res. somm. C. 18.12.80; 11.4.83) o che il Governo presenti un determinato disegno di legge (v. Res. somm. C. 5.12.72), in tal caso l'atto sarà soggetto a condizione sospensiva.

## 5 - Poteri del Presidente

In ottemperanza dell'art. 72 della Cost. abbiamo visto che le Camere, nei loro regolamenti, per ragioni di funzionalità interna, hanno individuato le « forme » non certo i « casi » dei procedimenti abbreviati (del resto sarebbe stata impossibile una elencazione analitica). Risulta quindi ampia la discrezionalità del potere presidenziale che si esprime in questa fase del procedimento sia esso una decisione o una proposta; se a questo si aggiunge il fatto che al Presidente è rimessa anche la scelta della data del deferimento, si può facilmente comprendere il valore di tale potestà (si pensi ad un'ipotesi di comportamento omissivo del Presidente). In particolare da tener presente il rilievo politico che ha il fattore tempo nella discussione e nell'approvazione dei progetti di legge, in particolare nell'imminenza della fine della legislatura o nei periodi di fine sessione.

Sulla discrezionalità dell'assegnazione presidenziale si è osservato che essa potrebbe progressivamente attenuarsi in base alla fissazione di *standards* basati su una serie di precedenti: proposta questa (avanzata dall'Elia) che permetterebbe una valutazione oggettiva, anche se incompleta e di non agevole compilazione, ma che eviterebbe ogni discrezionalità e non presterebbe il fianco a critiche di carattere politico.

I regolamenti del 1971 hanno lasciato pressoché identico il regime del deferimento al Senato. In tal modo quindi si è ritenuto utile la-

sciare intatto il potenziale di politicità della spettanza presidenziale in questa fase anche se erano state espresse diverse riserve sulla costituzionalità dello spossessamento dell'Assemblea di questo potere di deferimento. Conformemente all'ispirazione presidenzialistica del Regolamento del Senato compete sempre al Presidente di quel ramo, anche in caso di trasferimento dalla sede referente alla sede deliberante, la facoltà — e non l'obbligo — di accogliere la richiesta avanzata dalla commissione anche se di fatto il Presidente accoglie sempre queste richieste per evidenti motivi di correttezza parlamentare.

Alla Camera la caratteristica più decisiva in tema di deferimento è lo spostamento del citato potere dal Presidente all'Assemblea; spostamento la cui valutazione positiva non contraddice affatto la nostra convinzione che sarebbe opportuno rafforzare i poteri presidenziali di ordine organizzativo e disciplinare, giacché nel caso di specie siamo in presenza di una potestà squisitamente politica, che proprio perché tale mal si concilierebbe con il ruolo neutrale del Presidente, mentre è corretto che ne resti investita nella sua sovranità l'Assemblea.

Il Presidente nel proporre l'assegnazione deve, in questa sua delicatissima funzione, tener conto di svariati fattori come: la « normalità » del procedimento di esame in sede referente con conseguente dibattito in Assemblea rispetto al quale il procedimento di esame in sede legislativa dovrà pertanto adottarsi solo ove sussistano particolari ragioni. Il rilievo « politico » del progetto di legge, che ne può consigliare la discussione in Assemblea o il suo carattere « tecnico » che può invece far preferire l'approvazione in commissione; l'urgenza dell'approvazione; il carico di lavoro dell'Assemblea ecc. Per quanto concerne il deferimento del progetto di legge all'una o all'altra commissione, sappiamo che la competenza per materia delle commissioni permanenti ha nel nostro ordinamento un rilievo meramente interno e strumentale, sicché eventuali deroghe ad essa non possono incidere sulla regolarità e sulla validità dell'*iter* legislativo. Talvolta per casi di « stato di necessità » la Presidenza della Camera ha derogato l'assetto tradizionale delle competenze delle commissioni (in caso di commissioni particolarmente oberate di impegni). Riteniamo questa una prassi da non seguire in quanto la predeterminazione delle competenze delle commissioni parlamentari rappresenta una garanzia del procedimento legislativo in un certo senso simile a quella, in sede giurisdizionale, della predeterminazione del giudice.



## 6 - *Competenza delle commissioni: pareri, conflitti*

Nell'ipotesi di un progetto di legge che comprenda materie di competenza di varie commissioni sarà opportuno adottare una delle seguenti soluzioni:

a) deferirne l'esame a due o più commissioni riunite (la procedura a commissioni riunite, per altro, può essere adottata anche successivamente per concorde decisione delle commissioni interessate: art. 72 Reg. Camera terzo comma);

b) deferirne l'esame ad una commissione con competenza primaria, con il parere delle altre che risultino competenti per singole parti o aspetti del progetto stesso;

c) deferirne l'esame ad una commissione speciale composta in modo da rispecchiare la proporzionalità dei gruppi parlamentari.

Fra le soluzioni, la seconda risulta essere, e giustamente, la più seguita, in quanto rispondente più delle altre alla triplice esigenza: che l'atto del deferimento avvenga nel modo più sollecito possibile; che il Presidente nella sua proposta coinvolga esclusivamente le commissioni il cui intervento si appalesa strettamente necessario; e che soprattutto sia « centrata » la competenza primaria di una commissione. La realtà parlamentare dimostra infatti che progetti di legge assegnati a commissioni riunite trovano estrema difficoltà a decollare (alla Camera si è pervenuti anche ad un'assegnazione a tre commissioni - vendita e commercio delle armi all'estero n. 1885, VII leg., Commissioni: Esteri - Difesa - Industria).

All'atto dell'assegnazione di un progetto di legge (sia in sede referente che in legislativa) il Presidente può disporre che su di esso la commissione competente per materia sia confortata, prima di deliberare, dal parere espresso da altra o altre commissioni. Egualmente al Presidente spetta di accogliere la richiesta eventualmente fatta dalla commissione competente per acquisire il parere di altra o di altre, ovvero le richieste avanzate da queste ultime in ordine al progetto di legge assegnato.

La procedura dei pareri vale a dirimere in partenza, tendenzialmente eliminandole, possibili controversie circa la reale attribuzione della gran parte dei progetti di legge.

Non sempre il ricorso allo strumento del parere può risolvere quelle difficoltà che si traducono poi in frequenti conflitti di competenza tra commissioni (v. Res. somm. C. 7.7.80; 27.9.80; IX Comm. 30.11.78).



Le cause più frequenti di tale conflittualità sono da ricercarsi:

*a)* nella crescente contrapposizione tra il tradizionale criterio della competenza « per ministero » (che è stato fino a poco tempo fa il criterio indiscusso) ed il criterio della competenza « per problemi » (ora sempre più privilegiato in sede parlamentare, anche per la progressiva insufficienza del riferimento dicasteriale);

*b)* nella accresciuta presentazione da parte parlamentare e governativa di iniziative « polivalenti »: ciascuna delle quali obiettivamente incidente nella competenza primaria di più commissioni permanenti. A questo si aggiunga (specie nel corso della VII leg.) un'ulteriore causa di natura politica: cioè una certa possibile incidenza della più accentuata differenziazione politica nelle presidenze delle commissioni permanenti. Riteniamo comunque che nessuna di tali cause sia di segno negativo: tutte insieme, al contrario, attestano una più matura consapevolezza nel Parlamento delle interdipendenze esistenti tra i vari problemi e la tendenza ad un uso « politico » e non più corporativo delle commissioni permanenti.

Tuttavia, le difficoltà che ne conseguono in sede di assegnazione sono obiettivamente notevoli. Le tecniche più agevoli per risolvere tali difficoltà, commissioni congiunte e commissione speciale, (alle quali si è fatto più volte ricorso) comportano però seri inconvenienti, più volte denunciati dalla Giunta per il regolamento, dai capigruppo e dai presidenti delle commissioni. In primo luogo infatti, intralciano, con la sovrapposizione di impegni sulle stesse persone fisiche, il lavoro normale delle commissioni e vanificano ogni sforzo programmatico. In secondo luogo, moltiplicando i centri decisionali parlamentari, determinano un fenomeno di sovraffollamento con delicati problemi di coordinamento, di strutture e di servizi.

In via del tutto ipotetica, si possono indicare tra i possibili correttivi per limitare i suddetti inconvenienti:

*a)* la possibilità del Presidente della Camera, in sede di ricezione del progetto, di « consigliare » al presentatore — ove ciò risulti tecnicamente e politicamente possibile — una ripartizione del progetto in due o più proposte, ciascuna destinata a commissione di diversa competenza;

*b)* il puro e semplice criterio quantitativo: che dia la prevalenza alla commissione nella cui competenza rientrano « più » disposizioni di progetto di legge;



c) l'attribuzione ai pareri della commissione — alla quale la Presidenza ritenga di dover riconoscere competenza primaria concorrente su talune parti del progetto — di un'efficacia rinforzata, da farsi valere nel momento della valutazione per un eventuale trasferimento di sede.

In prospettiva appare per altro opportuno procedere ad una revisione delle competenze delle commissioni stesse. Sappiamo che il problema è allo studio della Giunta per il regolamento della Camera, sarebbe questa un'occasione propizia per procedere ad una razionalizzazione — ed eventuale accorpamento — delle attuali competenze. Per esempio, una soluzione auspicabile potrebbe essere quella di concentrare presso un'unica commissione tutti i problemi concernenti il pubblico impiego e le pensioni a carico dello Stato; sarebbe altresì opportuno un nuovo assetto delle commissioni finanziarie (le Partecipazioni statali potrebbero passare dalla Bilancio all'Industria, conservare alle Finanze e Tesoro la sola materia tributaria e trasferire le materie del Bilancio e del Tesoro alla V Commissione); sarebbe infine auspicabile una nuova disciplina per l'ordine pubblico (per es. dagli Interni alla Giustizia). Tutto ciò in funzione di una maggiore rapidità delle decisioni legislative.

## 7 - *Considerazioni finali e proposte migliorative*

Dall'esame della fase del deferimento alle commissioni di progetti di legge si possono trarre alcune conclusioni. Per rendere più snello e rapido l'*iter* legislativo e le conseguenti decisioni legislative si può agire non solo con modifiche regolamentari ma anche mediante il ricorso a circolari interpretative del Presidente che modifichino la prassi vigente, eventualmente dopo la consultazione della Giunta per il regolamento.

Per quanto concerne la sede referente si potrebbe snellirla ancora un po' limitando per esempio, a cinque minuti la durata degli interventi — uno pro e uno contro — in caso di proposta di diversa assegnazione (in effetti tale disposizione, già introdotta con il primo comma dell'art. 96-*bis* Reg. Camera, dovrebbe essere estesa anche ai casi previsti dal primo comma dell'art. 72, Reg. Camera). Sarebbe altresì opportuno abolire il termine di due giorni entro i quali un presidente di gruppo o dieci deputati possono proporre una diversa assegnazione:

la decisione andrebbe affrontata nella stessa seduta nella quale si annuncia l'assegnazione, come del resto è più volte accaduto nella prassi.

Per quanto concerne la procedura prevista dal sesto comma dell'art. 92 Reg. Camera essa potrebbe essere snellita (forse con il solo strumento di una specifica circolare presidenziale): se il consenso dei rappresentanti dei gruppi in commissione potesse considerarsi dato, quando sia trascorso un determinato tempo dalla relativa richiesta. In secondo luogo, si potrebbe armonizzare la procedura del passaggio dalla referente alla legislativa con quella dell'assegnazione diretta in legislativa: in luogo dell'attuale regime si potrebbe pensare ad un sistema per cui l'opposizione al passaggio in legislativa sarebbe automaticamente ostativa solo se essa provenisse da un quinto della commissione o fosse sostenuta da un decimo dei componenti della Camera. Sono due suggerimenti che potrebbero essere recepiti in sede di riforma regolamentare alternativamente ad un altro: l'assenso dei gruppi in commissione e del Governo dovrebbe precludere una votazione dell'Assemblea sulla richiesta di trasferimento avanzata dalla commissione. La decisione potrebbe essere oggetto di una semplice comunicazione, salva sempre la valutazione discrezionale del Presidente, per una mera presa d'atto da parte dell'Assemblea stessa, ferma rimanendo la possibilità di ritirare l'assenso già dato.

È auspicabile inoltre — per evitare possibili conflitti di competenza — che, in sede di applicazione del sesto comma dell'art. 92, Reg. Camera, si valorizzi ulteriormente la tendenza a riconoscere « efficacia rinforzata » ad alcuni pareri. L'efficacia rinforzata del parere di una commissione — altrimenti competente *pro parte* in via primaria — è da rincondursi proprio allo specifico potere discrezionale che l'art. 92, sesto comma del Reg., attribuisce al Presidente della Camera al momento del passaggio del progetto dalla sede referente alla sede legislativa. La Presidenza si riserva cioè di indicare per le varie materie, in via preventiva, i profili di competenza di questa o quella commissione che, ancorché espressi in pareri, devono ottenere una particolare considerazione nell'*iter* legislativo. Il momento in cui la Presidenza dovrà valutare il grado di considerazione in cui il parere « privilegiato » è stato tenuto dalla commissione di merito, dovrà essere appunto quello in cui l'assenso della Presidenza sarà necessario per il passaggio alla sede legislativa. Non si tratta dell'impossibile creazione di nuovi pareri « vincolanti », in aggiunta a quelli previsti dal Regolamento (Affari costituzionali e Bilancio) ma di un uso diverso



dei poteri di coordinamento legislativo spettanti alla Presidenza nella fase introduttiva ed istruttoria (assegnazione, attribuzione di pareri, autorizzazione ad udienze legislative, al passaggio di sede ecc.). La fase decisionale è infatti, a differenza di quanto avviene per i pareri vincolanti veri e propri, gestita liberamente dalla commissione che, una volta ottenuto il passaggio alla sede legislativa ben potrebbe discostarsi dal testo concordato, con la ricezione del parere in sede referente. Questa libertà decisionale della commissione non altera per altro minimamente il valore dell'intervento di coordinamento legislativo della Presidenza. La commissione che si discosti dal parere « rinforzato » di altra commissione lo farà infatti con precisa consapevolezza della modificazione di criteri di omogeneità legislativa che sono stati indicati in sede consultiva. Questo risultato di evidenziazione costituirà già di per sé un elemento di chiarezza nel procedimento legislativo. La determinazione delle materie in ordine alle quali riconoscere questa particolare efficacia dei pareri delle commissioni competenti riteniamo dovrà essere oggetto di apposite circolari presidenziali. È evidente che dovrà trattarsi di profili di competenza materiali di indiscussa competenza della commissione consultiva e per i quali appaia necessaria la tenuta di criteri omogenei di assegnazione. Si fa presente al riguardo che dal punto di vista tecnico-giuridico non vi è alcun ostacolo a che l'organo munito di poteri discrezionali, li autoregolamenti con circolare. Al contrario, è proprio nella evoluzione del potere discrezionale — da distinguersi per questo dalla pura e semplice « libertà » di decisione — l'autoimposizione di regole che ne permettano un uso uniforme e non contraddittorio in relazione a fattispecie analoghe.

Per quanto concerne infine la sede redigente, mentre da una parte è cresciuta la necessità di una procedura « mista » — tale da combinare i vantaggi della commissione in sede legislativa con le maggiori garanzie che specie i gruppi numericamente più deboli ritengono di trovare in Aula, dall'altra la soluzione indicata dall'art. 96 del Reg. Camera si è rivelata di fatto poco praticabile. Di qui le sollecitazioni per cambiare il meccanismo attribuendo al Presidente della Camera lo stesso potere che ha il Presidente del Senato (art. 36) di assegnare direttamente un progetto di legge alle commissioni per l'esame in sede redigente. La procedura dell'assegnazione in sede redigente dovrebbe però essere circondata dalle stesse garanzie che l'art. 92 del Reg. prevede per l'assegnazione in sede legislativa (possibilità di opposizione



alla proposta presidenziale e possibilità di rimessione in Aula). Infatti occorre tener presente che un'assegnazione diretta in sede redigente potrebbe considerarsi alternativamente in violazione del primo e del terzo comma dell'art. 72 Cost., di qui l'opportunità di prevedere la garanzia della rimessione in Assemblea.

La necessità di ovviare a certi inconvenienti è emersa anche in sede di discussione della riforma del 1982 ma per consentire una rapida approvazione delle stesse modifiche regolamentari l'emendamento che prevedeva un'assegnazione diretta da parte del Presidente venne ritirato. In questo modo però sono rimasti in piedi quasi tutti i motivi che hanno impedito fino ad oggi che l'istituto della sede redigente trovasse attuazione alla Camera. Il timore che con l'assegnazione diretta in sede redigente di progetti di legge di grande importanza questi potessero essere approvati senza un dibattito in Aula è senza dubbio eccessivo in quanto la potestà deliberativa dell'Assemblea rimane integra, estendendosi alla Camera anche alla votazione articolo per articolo.

La sede redigente (versione Senato) rimane comunque una delle soluzioni più idonee per una maggiore rapidità e tempestività delle decisioni legislative.

La fase del deferimento rappresenta un momento molto importante per il successivo *iter* legislativo, dalla scelta di una o l'altra sede dipende la possibilità o meno che un determinato progetto di legge possa concludere l'*iter* in tempi più o meno brevi. Da questo punto di vista solleva perplessità la prassi instaurata alla Camera secondo la quale in occasione di sedute-fiume, in periodi di crisi governativa o nelle sedute dedicate all'esposizione programmatica del Governo si evita, o si cerca di evitare, il deferimento alle commissioni di progetti di legge. Ci si è chiesti se sia ammissibile procedere ad assegnazioni in periodi nei quali il lavoro legislativo delle commissioni è limitato alle sole ipotesi di scadenze costituzionali o a quegli argomenti per i quali vi sia l'unanime consenso dei gruppi e del Governo. In materia c'è una prassi discontinua: si sono avute sedute-fiume con assegnazioni e sedute-fiume, anche lunghe, in cui non si è proceduto ad alcuna assegnazione. Analogamente si è proceduto in periodi di crisi di Governo. Nei due casi quindi se consuetudine si è formata è del tipo facoltizzante: procedere o no ad assegnazioni non è contrario a legittimità ma non è affatto obbligatorio per la Presidenza. È auspicabile comunque che venga rimossa ogni perplessità e si proceda normalmente alle assegnazioni, per lo meno in sede referente, anche perché la prassi



ammette che in situazioni di crisi di Governo si possano svolgere attività istruttorie che non diano luogo a deliberazioni; si potrebbe eventualmente introdurre l'istituto della sospensione dei termini per tener conto delle varie situazioni che impediscono alle commissioni di deliberare.

Anche per la seduta dedicata alla esposizione programmatica del Governo si è di fronte ad una prassi discontinua: vi sono state numerose occasioni in cui, prima delle comunicazioni del Governo, sono state inserite fra le normali comunicazioni della Presidenza anche i deferimenti a commissioni. Vi sono state però frequenti occasioni in cui ciò non è avvenuto. Trovandosi pertanto di fronte ad una prassi non obbligatoria, in questo caso forse si potrebbe ritenere, anche in considerazione del fatto che, a norma degli artt. 72 e 92 Reg. Camera, il deferimento potrebbe dar luogo ad un dibattito e ad una decisione dell'Assemblea che romperebbe l'unitarietà e la continuità del dibattito sulla fiducia, che a tali deferimenti si debba procedere nella prima riunione successiva all'ottenimento della fiducia da parte del Governo.

Ci auguriamo che la Presidenza della Camera colga la prima occasione per intervenire con circolari o per innovare prassi che si sono « appesantite » con il decorso degli anni e che costituiscono intralcio ad un *iter* legislativo più snello, eventualmente ispirandosi — con gli opportuni adattamenti — anche al Regolamento del Senato il quale prevede forme di deferimento più snelle e più adeguate ai tempi: senza possibilità di opposizione per la sede referente; una sola seduta per la sede legislativa e una assegnazione diretta del Presidente per la sede redigente.





## Ascanio Cinquepalmi

### *Parlamento e programmazione economica settoriale: verso un modello da consolidare*

Premessa; 1 - Dalla programmazione generale a quella per settori: l'impatto istituzionale; 2 - Due casi esemplari di disomogeneità legislativa: la legge n. 675/1977 e la legge n. 984/1977; 3 - La decisione parlamentare di programmazione energetica: un esempio di adattamento procedurale « libero »; Conclusioni.

#### *Premessa*

Questa relazione affronta alcune delle tematiche insorte negli anni '70-'80 nel campo delle istituzioni e dei procedimenti della programmazione economica settoriale, sotto il particolare profilo del ruolo in essi rivestito dall'intervento parlamentare, la cui evoluzione è stata osservata dallo specifico angolo di visuale della Commissione industria, seguita nel corso di questi anni nell'attività di studio e documentazione.

Sommariamente descritti i principali fattori che hanno trasformato il contesto entro cui le nuove forme di programmazione si iscrivono, sono stati esaminati due casi — rappresentati dalla legge n. 675 del 1977 (Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore) e dai procedimenti di elaborazione e approvazione dei piani energetici — diversamente esemplari della costante evoluzione e della capacità di adattamento della prassi parlamentare, l'uno all'interno di un ambito legislativamente prescritto, l'altro liberamente realizzatosi.

Pur trattandosi di una materia in continua evoluzione e pressoché priva di consolidati punti di riferimento dottrinali, ci è parso opportuno evidenziare alcune tendenze in corso, anche frammentarie e talvolta contraddittorie, al fine di proporre una razionalizzazione. In specie ciò ha riguardato il quadro entro cui si sviluppa la co-determinazione dell'indirizzo politico tra Governo e Parlamento, al fine della possibile stabilizzazione di alcuni procedimenti e della loro estensione ad altri casi di identico statuto normativo fin qui non presi in considerazione dal Parlamento o trattati in modo difforme.

La finalità ultima del lavoro è perciò quella di individuare modelli di partecipazione tipici del Parlamento ai processi decisionali di politica economica, quale che sia il disegno generale dei rapporti istituzionali tra i soggetti interessati alla decisione.

### 1 - *Dalla programmazione generale a quella per "settori": l'impatto istituzionale*

Nella seconda metà degli anni '70 in Italia — e ancor prima in altri paesi industrialmente avanzati — si è realizzata nei modelli strutturali della programmazione economica una radicale trasformazione che ha investito non solo i suoi contenuti, ma anche gli istituti e, con essi, le procedure di elaborazione, decisione ed attuazione.

A partire, infatti, dalla prima crisi petrolifera del 1973-74, progressivamente si afferma un nuovo modello strutturale della programmazione economica — definita ora per « settori » — con caratteristiche del tutto diverse da quelle che essa ha presentato negli anni '60.

Ad un modello onnicomprensivo <sup>(1)</sup> succede una ripartizione della sfera economica per comparti omogenei, i settori appunto, per i quali si studiano e realizzano provvedimenti di specifica programmazione.

La sempre minore prevedibilità delle crisi economiche, dovuta alla più rilevante componente esogena, ha consigliato prima, imposto poi, l'adozione di strumenti programmatori in grado di adattarsi, per le loro caratteristiche, con prontezza, ai repentini cambiamenti determinatisi nel contesto economico internazionale. I nuovi programmi hanno quindi risposto a caratteristiche di flessibilità e rivedibilità tempestiva e conseguentemente sono stati emanati con provvedimenti diversi dalla legge <sup>(2)</sup>, come le delibere dei comitati interministeriali, modificabili rapidamente e con procedure più snelle.

Infine, il livello settoriale su cui incidono i programmi ha richiesto, stante la frammentazione delle competenze ministeriali, l'istituzione di istanze di coordinamento con compiti sempre più penetranti sia nel campo della elaborazione degli indirizzi di programmazione, che in quello della gestione delle risorse finanziarie, ritagliate in seno al CIPE <sup>(3)</sup>.

I nuovi comitati interministeriali hanno riguardato i settori della politica industriale — CIPI —, quello della politica agricola e alimentare — CIPAA — e della politica economica estera — CIPES —.



Le competenze assunte dai comitati interministeriali hanno prodotto una trasformazione, ricca di conseguenze anche sui rapporti tra Parlamento e Governo, dei caratteri delle leggi di settore, le quali, sempre più spesso, hanno demandato alle successive delibere dei comitati la definizione stessa della estensione del contenuto normativo, configurandosi, in tal caso, nella ridotta fattispecie di leggi-procedimento con una previsione sovente ristretta alla individuazione del campo procedimentale di intervento, iniziativa e decisione dei comitati anzidetti ed alla quantificazione delle risorse disponibili la cui ripartizione pure viene demandata alle decisioni dei comitati interministeriali. Di tale cambiamento sono prova alcune delle più importanti e innovative leggi di programmazione di questi ultimi anni (4).

In esse l'indicazione dei settori da annettere alla regolamentazione legislativa, e quindi agli incentivi previsti, viene differita all'emanazione delle relative delibere del CIPE, del CIPI e del CIPAA, cui spetta per espressa previsione di legge la competenza in materia.

Un secondo rilievo concerne il soggetto verso cui deve indirizzarsi l'attività di controllo parlamentare. Non v'è dubbio che, pur nella collegiale responsabilità del Governo, l'individuazione di tale soggetto sia resa più difficile in conseguenza della circostanza che, di norma, il ministro di settore ha spesso, e non sempre, un semplice potere di iniziativa e proposta, quello di decisione ultima spettando al comitato investito della questione, con la conseguenza di un depotenziamento di fatto (o comunque di una mancata evidenziazione) della responsabilità politica e amministrativa ministeriale.

A rendere più complessa e di difficile soluzione la questione, sta la controversa natura giuridica delle delibere dei comitati, per le quali si discute se siano atti di alta amministrazione, di indirizzo di politica economica o di attuazione della politica di governo, ciò che rende incerta la posizione di fronte ad esse delle commissioni parlamentari competenti.

Un impatto non meno rilevante ha la modellazione settoriale della programmazione economica sul piano del riparto delle competenze delle commissioni permanenti.

Non v'è dubbio che, pur ancora lontana dall'esperienza condotta in altri paesi ove si è giunti ad una concentrazione in un unico ministero, variamente denominato, delle funzioni pertinenti all'economia e alla produzione, l'esperienza realizzatasi mediante il coordinamento da parte dei comitati interministeriali rappresenti un'importante razionalizzazione.

In sede parlamentare, anche se le spinte in tal direzione si fanno sempre più pressanti, il riparto tra le competenze delle commissioni di merito, in specie economiche, sono rimaste ferme a quelle stabilite negli « anni '60 », simmetricamente predisposte alla suddivisione per dicasteri. In particolare l'attribuzione alla Commissione bilancio dei poteri « trasversali » in materia di programmazione economica e di quelli « verticali » in materia di partecipazioni statali, realizzatasi appunto in quegli anni, ha prodotto confusione e conflitti nel riparto organizzativo tra commissioni, in specie con la Commissione industria. E infatti, per voler restare nel solo comparto dell'industria, non solo due commissioni insistono, per così dire, sul medesimo territorio (a voler tacere delle competenze conservate da altre commissioni ordinarie), ché ad esse dal 1977 se ne è aggiunta una terza, bicamerale, rendendo il quadro che tentiamo di disegnare ancor più complesso e problematico.

In effetti, l'istituzione della Commissione bicamerale per la ristrutturazione e riconversione industriale segnala una tendenza tipica della politica istituzionale in materia economica.

Essa si connota per una logica che procede per un incremento di organismi che si aggiungono ai precedenti, senza privarli, tuttavia, in modo esplicito delle antiche funzioni o competenze, che questi tendono a mantenere gelosi delle proprie prerogative.

Si costituisce, in tal modo, un sistema stratificato<sup>(5)</sup> in cui vengono rappresentate, in modo, per così dire, visibile, le varie fasi attraversate dal nostro quadro istituzionale, legislativo ed economico che potremmo definire sinteticamente contrassegnate da una duplice tendenza alla frammentazione e al recupero contestuale di istanze di coordinamento.

## *2 - Due casi esemplari di disomogeneità legislativa: la legge n. 675/1977 e la legge n. 984/1977*

Una analisi dei nuovi rapporti Parlamento-Governo realizzati nella programmazione per settori, preliminarmente, deve affrontare il tema assai intricato delle competenze attribuite sia ai comitati interministeriali che al Parlamento dalle leggi e dai provvedimenti ad essa connessi. Si tratta, per le ragioni esposte, di una non facile impresa.

Può essere utile procedere ad un tentativo di semplificazione. Il nostro esame prende le mosse da una necessaria distinzione tra atti



legislativi di politica settoriale e provvedimenti di indirizzo dei comitati interministeriali.

Ai primi appartengono leggi quali la 675/77, la 984/77 (relativa quest'ultima al coordinamento degli interventi in agricoltura) ed altre che possono definirsi correttamente di piano, in quanto tendono a rendere organica la disciplina di un intero settore, ponendo a carico di diversi organismi interventi di iniziativa legislativa, di carattere amministrativo e finanziario (6).

Ai secondi possiamo attribuire sia provvedimenti di indirizzo deliberati dai comitati interministeriali, in ossequio a decisione del Consiglio dei ministri (è il caso del Piano nazionale per la ricerca energetica), o, ancora, ad una delibera precedente dello stesso, o di altro comitato, (per esempio, il Piano nazionale per lo sviluppo e il potenziamento delle telecomunicazioni) o, infine, ad un atto di indirizzo del Parlamento (come accaduto per il Piano energetico nazionale, su cui più ampiamente si ritornerà in seguito).

La casistica, come si è potuto rilevare, è ampia: tuttavia, ci pare opportuno soffermarci, prima in modo specifico, sui « sistemi » determinati dalle leggi n. 675/77 e n. 984/77, e, quindi, sui procedimenti di deliberazione del Piano energetico nazionale, quali esempi « estremi » di funzionamento di modelli, prescrittivo l'uno e liberamente formatosi l'altro.

Un esame, sia pure parziale, della legge n. 675 ci appare necessaria poiché, con la sua approvazione, si realizza quel trapasso, così carico di implicazioni, tra i due modelli di programmazione generale e settoriale, cui in precedenza si è fatto cenno.

A partire dalla legge n. 675, infatti, si moltiplicheranno i provvedimenti di programmazione settoriale, che, pur tuttavia, non seguiranno gli schemi della legge « capostipite », generando un sistema assai confuso nei lineamenti del « quadro di comando » della politica economica, con esiti di assai incerta definizione nei rapporti tra Governo e Parlamento, non pochi problemi interpretativi e l'insormontabile difficoltà a dedurre un modello univoco di normazione programmatica.

La legge n. 675 rappresenta ancor oggi, tuttavia, il tentativo più complesso di realizzare una programmazione settoriale, e perfino aziendale, con il consenso preventivo delle regioni, delle forze sociali e del Parlamento e, malgrado la sua scadenza, anzi proprio per questa

ragione, riteniamo opportuna una verifica del modello che essa ha proposto.

La nostra attenzione si rivolge ad un suo peculiare aspetto: quello relativo alla istituzione della Commissione bicamerale, avendo riguardo al duplice profilo dei rapporti che questa intrattiene con il Governo e dell'impatto che essa genera a livello dell'organizzazione e delle competenze delle commissioni ordinarie.

Quanto al primo profilo, esso si concreta nell'esame preventivo degli orientamenti governativi circa la normativa relativa alla disciplina dei contratti di ricerca con imprese industriali, dei programmi pluriennali di intervento delle imprese a partecipazione statale, delle proposte di nomina dei presidenti degli enti a partecipazione statale.

Assai rilevante è, poi, l'attività informativa di cui è, *ex-lege*, titolare attiva e passiva la Commissione. E, infatti, il Ministro per le Partecipazioni statali è tenuto ad inviare alla bicamerale: i programmi pluriennali di cui sopra; la relazione sullo stato di attuazione dei programmi stessi (documento sottoposto anche al CIPI); una relazione sugli atti ministeriali di indirizzo e sulle direttive in ordine all'ingresso di imprese a partecipazione statale in nuovi settori produttivi, all'acquisizione di imprese e agli smobilizzi. Il Ministro dispone, poi, che i presidenti e i direttori generali degli enti di gestione riferiscano alla Commissione sull'andamento delle società.

Si deve sottolineare, in primo luogo, una grave incongruenza. Infatti, non vengono sottoposti all'esame della Commissione proprio i programmi finalizzati di settore, cui i programmi aziendali devono essere coerenti, per poter accedere al Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale.

L'incoerenza legislativa è stata sanata in via di prassi, mediante una estensione *extra-legem* della competenza della Commissione bicamerale, la quale, in presenza di una interpretazione strettamente letterale della legge da parte del Ministro dell'industria, che si è in più occasioni rifiutato di discutere dei piani di settore in quella sede, ha esteso la propria competenza emettendo « documenti di considerazione », che rappresentano il momento di più rilevante indirizzo espresso dalla Commissione.

Una ulteriore incongruenza — relativa all'aspetto informativo — è rappresentata dalla mancanza di una previsione legislativa relativa all'invio della relazione annuale sullo stato dell'industria, un atto di fondamentale conoscenza dell'assetto economico e normativo del set-



tore, alla Commissione bicamerale, prevedendone la presentazione e conseguente approvazione da parte del solo CIPI.

Può apparire questo un rilievo marginale: esso assume, tuttavia, importanza sotto due profili. Il primo concerne la stessa coerenza interna della legge, che, non prevedendo la trasmissione della Relazione sullo stato dell'industria alla Commissione bicamerale (<sup>7</sup>), sottrae a questa un essenziale strumento di conoscenza ed analisi, privandone, d'altra parte, le commissioni ordinarie; il secondo concerne la più generale questione del rapporto di informazione che intercorre tra Parlamento e Governo, che proprio la programmazione settoriale rende difficile ricostruire in un modo unitario e che, come si osserverà in seguito, trova soluzioni tutt'affatto difformi nei diversi casi.

Le più importanti applicazioni introdotte dalla legge n. 675 a carico del Parlamento concernono soprattutto, come già detto, il rapporto tra Commissione bicamerale e commissioni permanenti e perfino quelle tra stesse commissioni bicamerali (come è accaduto in occasione della informativa resa dal Ministro dell'industria alla Commissione per il Mezzogiorno sull'attuazione della legge n. 675). Le interferenze con le Commissioni industria e bilancio sono invece più frequenti e obiettivamente giustificate. Salvi infatti, gli argomenti addotti per contestare invasioni di competenze, in realtà la causa ultima dei conflitti sta in ciò che insistono sulla medesima area — quella industriale — tre commissioni, circostanza che, mentre per un verso preclude una visione complessiva dei problemi, per un altro favorisce l'insorgenza di conflitti e confusioni.

Quella della legge n. 675 ci appare, dunque, una vicenda esemplare da molti punti di vista.

L'istituzione di una commissione bicamerale avrebbe dovuto associare parzialmente il Parlamento all'elaborazione e all'attuazione dell'indirizzo politico del Governo: ciò che è avvenuto, in modo più penetrante, solo attraverso una estensione in via di prassi della sua competenza. Nelle intenzioni del legislatore, il carattere bicamerale avrebbe dovuto soddisfare esigenze di rapidità ed efficienza, evitando duplicazioni di interventi da parte dei due rami del Parlamento e delle commissioni ordinarie, ed, invece, si è realizzata una moltiplicazione delle sedi in cui le Camere esaminano e valutano i provvedimenti governativi in campo industriale.

La soluzione prescelta si è rivelata inadeguata perché significativa di quella negativa tendenza, già rilevata, ad incrementare organismi e fun-

zioni di consulenza, indirizzo e vigilanza, piuttosto che a razionalizzare la loro attività. In particolare, ciò vale per l'istituzione di una commissione bicamerale, che, a nostro parere, si giustifica quando ad essa vengono assegnati poteri non deferibili alle commissioni ordinarie, e non già, come in questo caso, competenze altrimenti spettanti in via ordinaria alle commissioni di merito, nella fattispecie alle Commissioni bilancio e industria.

Si è trattato di un modello in astratto coerente, che, alla prova dei fatti, per la evoluzione dei procedimenti e lo stato del riparto delle competenze delle commissioni permanenti, ha mostrato i limiti di una concezione insieme compromissoria e illuministica del sistema istituzionale del quadro di governo della politica industriale.

Ai fini di mera esemplificazione della disomogeneità delle competenze sia in campo governativo che parlamentare, compareremo gli schemi evidenziati dalla legge n. 675 con quelli di un'altra significativa legge, la già più volte citata legge n. 984 del 1977, che già nel titolo svela i propri ambiziosi intenti programmatori<sup>(8)</sup>.

Questa, così come accade nella legge n. 675, istituisce in seno al CIPE, il Comitato interministeriale per la politica agricola e alimentare (CIPAA), il quale, però, a differenza del CIPI, non ha poteri decisionali, salvo la ripartizione dei fondi alle regioni. Il CIPAA ha, infatti, poteri e funzioni di elaborazione del Piano agricolo nazionale e di proposta alle regioni (che su questa base elaborano i propri programmi in materia), per l'espressione di pareri, e al Consiglio dei ministri, per l'approvazione.

Mette conto, tuttavia, di porre in luce che anche in tal caso, si evidenzia una difformità rispetto allo schema « 675 », in quanto in quest'ultimo la funzione consultiva delle regioni si realizza per il tramite della Commissione consultiva interregionale.

L'ultimo punto che sottolineiamo riguarda la posizione del Parlamento, che in questa legge non svolge alcuna funzione specifica di indirizzo e vigilanza. E infatti il CIPAA è soltanto tenuto a presentare al Parlamento una relazione dettagliata sullo stato di attuazione del Piano nazionale e dei programmi regionali, prescrizione, peraltro, sempre disattesa, salvo che nel 1982.

Infine, una ultima osservazione relativa alla pubblicità del Piano. Mentre la legge n. 984 prescrive che esso venga pubblicato in *G. U.*, nella legge 675 non vi è nessun obbligo in proposito, obbligo che vale solo per la delibera di approvazione dei piani da parte del CIPI.



Se volessimo riassumere i modelli che soggiacciono alle due leggi, questi sarebbero:

<i>Legge</i>	<i>Organo di proposta</i>	<i>Organo consultivo</i>	<i>Organo decisorio</i>	<i>Posizione del Parlamento</i>
n. 675	Min. Industria Min. PP.SS.	Comm. interregion. CNEL, organi rappres. imprese a PP.SS., Commissione bicamerale	CIPI	Indirizzo, controllo e vigil.
n. 984	CIPAA	Regioni	Consiglio dei ministri	—

Da questo schema emerge con chiarezza come organi appartenenti ai medesimi comparti istituzionali svolgono funzioni tutt'affatto difformi.

Se estendessimo ad altri casi il confronto, qui limitato a due soli provvedimenti legislativi, troverebbe conferma la nostra tesi circa la mancanza di un univoco modello procedimentale che è, invece, opportuno realizzare e di cui si tenterà una esplicitazione in sede di conclusioni.

### *3 - La decisione parlamentare in materia di programmazione energetica: un esempio di adattamento procedurale "libero"*

Una chiarificazione per questo titolo: se fin qui si sono analizzati i modelli che soggiacciono ai provvedimenti legislativi, ora si porrà attenzione ad un altro tipo di procedimento, quello legislativamente non regolamentato, che, proprio per essere privo di vincoli di legge, si è liberamente strutturato in fasi diverse, fino a giungere ad una sistemazione soddisfacente e, a nostro parere, estensibile ad altri casi analoghi. Ci riferiamo al Piano energetico nazionale e alle sue vicende parlamentari.

L'approvazione del I Piano energetico nazionale rappresenta una sequenza in apparenza assai semplice:

redazione di un progetto di piano da parte del Ministro dell'industria;

trasmissione del medesimo al CIPE il 28 luglio del 1975;

approvazione del CIPE il 23 dicembre dello stesso anno;  
pubblicazione della delibera il 18 febbraio 1976.

Dalla sequenza sopra descritta il Parlamento appare del tutto estraneo. In realtà, l'impulso alla serie di atti procede proprio da una iniziativa parlamentare, e cioè dal documento conclusivo dell'indagine conoscitiva che la Commissione industria della Camera aveva approvato il 12 maggio del 1974, nel quale si esprimeva l'esigenza che il CIPE giungesse ad una rapida elaborazione di un piano decennale globale della produzione energetica. E a quel documento, definito di « indirizzo », fa riferimento l'allora Ministro dell'industria Donat-Cattin il quale nell'illustrare il Piano energetico definisce la propria iniziativa come di « realizzazione » dell'indirizzo medesimo (9).

Il procedimento di approvazione del II Piano energetico nazionale, di revisione del primo, presenta rilevanti innovazioni.

Esso si configura secondo il seguente schema:

approvazione da parte dell'Assemblea di una risoluzione della Camera dei deputati relativa all'intera programmazione energetica nazionale, in seguito a comunicazioni del Governo in materia;

presentazione del Piano energetico nazionale al CIPE;

parere della Commissione consultiva interregionale;

approvazione del Piano energetico nazionale da parte del CIPE;

pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Come si può rilevare, l'innovazione fondamentale è costituita dall'approvazione di una risoluzione da parte di un solo ramo del Parlamento, che « impegna il Governo a porre in essere una manovra globale di politica energetica capace di modificare, nel *medio termine*, con nuovi indirizzi del settore l'attuale struttura del sistema energetico nazionale ».

Nessun accenno nel documento parlamentare, viene fatto al Piano energetico, salvo il trasparente riferimento al medio termine che devono assumere gli indirizzi del settore. Va tuttavia, sottolineato che la risoluzione « Aliverti ed altri », di cui si tratta, era stata preceduta da un'altra indagine conoscitiva della Commissione industria, il cui documento conclusivo è alla base della risoluzione anzidetta.

Formalmente, dunque, anche in questo caso, il complesso procedimento di elaborazione ed approvazione del Piano energetico appare



riservato al CIPE ed in esso non trovano posto atti di indirizzo parlamentare. La risoluzione approvata dalla Camera dei deputati in Assemblea appare finalizzata, infatti, all'espressione di direttive all'esecutivo in tutta la materia energetica. Tuttavia, la discussione sulle comunicazioni del Governo — che precedette l'approvazione della risoluzione — fu incentrata proprio sul programma energetico che il Ministro Donat-Cattin aveva illustrato. Se tale rilievo appare influente al fine di una valutazione della risoluzione quale momento necessario del procedimento di approvazione del P.E.N., diversa considerazione, invece, deve avere la formula preliminare alla delibera del CIPE<sup>(10)</sup>. Essa, pur non attraendo nel procedimento la risoluzione della Camera — anche in mancanza di un atto di analoga rilevanza da parte dell'altro ramo del Parlamento —, tuttavia, realizza una prima significativa evidenziazione del ruolo parlamentare nel processo di formazione di un provvedimento programmatico riservato al Governo, che esso stesso provvede a rendere esplicito.

L'elaborazione del Piano energetico nazionale, approvato dal CIPE nel dicembre 1981, presenta ulteriori significative innovazioni procedurali che, salvo ipotesi migliorative in seguito esposte, riteniamo da consolidare.

La sequenza di approvazione del III (ed ultimo in ordine di tempo) Piano energetico è, dunque, la seguente:

approvazione del Piano da parte della Commissione industria della Camera e del Senato, mediante risoluzioni identiche approvate nello stesso giorno (22 ottobre 1981);

presentazione del Piano energetico da parte del Ministro dell'industria al CIPE, il 25 novembre 1981;

parere favorevole del Comitato consultivo interregionale;

approvazione del Piano energetico da parte del CIPE, il 4 dicembre 1981;

pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'8 gennaio 1982.

L'intervento parlamentare, in occasione di questo procedimento, è diversamente qualificato rispetto ai precedenti e, in particolare, presenta le seguenti caratteristiche:

a) viene attuato mediante una risoluzione in commissione, e non in Assemblea, come è invece accaduto nel 1977;

b) la risoluzione è identica alla Camera ed al Senato;

c) l'approvazione, a larghissima maggioranza, è contestuale presso le due commissioni;

d) essa contiene, oltre all'implicita approvazione del Piano, indirizzi e direttive al Governo;

e) il Ministro integra la propria proposta di piano con le indicazioni parlamentari.

La nostra tesi è che, nel caso ora descritto, l'atto parlamentare di approvazione del Piano energetico nazionale venga assunto dal Governo come elemento necessario del processo complessivo di formazione e approvazione del Piano medesimo. Ne è prova la formula preliminare della deliberazione da parte del CIPE in cui la risoluzione viene considerata al pari degli altri atti necessari: la presentazione del Piano, il parere della Commissione consultiva interregionale, la relazione del Ministro. Non solo, ma nella formula medesima, si sottolinea che il Piano energetico proposto « contiene le integrazioni indicate ed approvate da entrambi i rami del Parlamento a larghissima maggioranza ».

Se questa è solo una prova formale della fondatezza della nostra tesi, essa viene, invece, sostanzialmente confermata dall'intero processo di aggiustamento della procedura di approvazione del P.E.N. che, dal 1975 ad oggi, abbiamo cercato di descrivere.

Le ragioni per le quali tale atto di programma abbia avuto bisogno di un *iter* così faticoso e di una decisione parlamentare sotto forma di risoluzione sono da ascrivere, in ultima analisi, a nostro parere, alla progressiva consapevolezza da parte del Governo dell'esigenza di una convergente volontà parlamentare sull'intero complesso normativo ed economico richiesto dall'attuazione del Piano, altrimenti di più difficile realizzazione.

Si deve rilevare criticamente, però, come la procedura descritta sia stata adottata per il solo Piano energetico nazionale. Infatti per piani o programmi, forse di pari importanza programmatica, quali il Piano nazionale di ricerca per l'energia, il Piano nazionale di sviluppo e potenziamento dei servizi di telecomunicazione ed il Piano spaziale nazionale, la cui approvazione pure rientra nella sfera di competenza del CIPE, si è adottato un procedimento che non prevede in nessuna fase l'intervento parlamentare.



Ci sembra opportuno concludere il discorso, accennato nelle pagine precedenti, con alcuni rilievi e proposte al fine di sanare alcune incongruenze che emergono nella tipologia descritta.

In primo luogo, riteniamo opportuno evidenziare la questione relativa alla trasmissione del Piano energetico nazionale, che è, quanto dire, porre la questione dell'ufficialità stessa del Piano e del momento in cui esso acquista tale carattere.

Un secondo problema riguarda il riparto di competenza tra commissioni e Assemblea in ordine ad un atto di tale rilevanza.

Quanto al primo punto, osserviamo come non esista un atto di trasmissione ufficiale da parte del Governo ai presidenti delle Commissioni industria dei due rami del Parlamento e, tanto meno, ai Presidenti delle due Camere.

Ciò comporta alcuni inconvenienti, uno dei quali ha sollevato non pochi problemi in occasione dell'ultima procedura.

Ed, infatti, in base al Regolamento del Senato (art. 50) non è possibile procedere all'adozione di uno degli strumenti di indirizzo se non per gli « affari assegnati ». Ne è conseguito l'invito al Ministro di una trasmissione del P.E.N. in forma ufficiale al Presidente del Senato, il quale lo ha poi assegnato per competenza alla Commissione industria. Si è, quindi, proceduto ad opportune intese con la Commissione industria della Camera, al fine di giungere alla conclusione della risoluzione comune.

Ci pare opportuno che questo procedimento venga adottato anche per ciò che concerne la Camera dei deputati.

L'invio in forma ufficiale del P.E.N., mentre, per un verso, renderebbe omologa la situazione in cui, rispetto a tale atto, versano la Camera e il Senato, renderebbe, per un altro verso più chiara la natura del documento oggetto di discussione. E, infatti, mancando un atto ufficiale di trasmissione, il Piano energetico nazionale non rappresenta che un documento interno del Governo, la cui conoscenza da parte degli organi della Camera resta affidata o a un atto volontario di trasmissione del Ministro che, tuttavia, non conferisce ad esso alcun carattere di ufficialità. D'altra parte, resta, a nostro parere, scorretta una trasmissione ufficiale alle due Camere del Piano energetico nazionale, che preceda quella formalmente dovuta al CIPE cui è devoluta l'approvazione del Piano medesimo.

Per ultimo, la questione relativa alla sede parlamentare deputata ad affrontare l'esame del P.E.N. È agevole rilevare, dalle vicende espo-

ste in precedenza, come questa non sia ancora stata identificata con sicurezza.

In favore dell'assegnazione all'esame delle Commissioni industria della Camera e del Senato militano diversi argomenti e, fra tutti, la simmetria tra le due Commissioni e il Ministero dell'industria, cui è deferita la predisposizione del Piano, nonché l'argomento della loro complessiva competenza in materia di energia, salva la competenza della Commissione bilancio su uno degli enti di gestione energetica. Questa argomentazione è rafforzata dalla circostanza della approvazione del P.E.N. da parte del CIPE, piuttosto che del CIPI, come in astratto, avrebbe potuto avvenire, circostanza che trova la propria giustificazione nella composizione più rappresentativa e complessa del primo rispetto al secondo.

Tuttavia, prevalente ci sembra la considerazione della maggiore proficuità di una rimessione del P.E.N. alla commissione di merito, la quale garantisce un esame più tecnicamente qualificato.

In definitiva, la sequenza che ipotizziamo è la seguente:

invio della proposta di Piano al CIPE, il quale ne sospende la decisione;

trasmissione della stessa ai Presidenti delle due Camere che la assegnano per l'esame alle commissioni competenti;

esame degli organi parlamentari, con approvazione di un atto di indirizzo;

parere degli organismi consultivi;

delibera di approvazione del Piano da parte del CIPE;

pubblicazione della delibera e del Piano in *Gazzetta Ufficiale*.

Poiché non si può assumere come fattispecie normale quella della approvazione simultanea dell'identico atto di indirizzo da parte delle due commissioni, al CIPE resta riservato il potere di discostarsene o di accoglierlo parzialmente, salvo le normali sanzioni politiche previste in questi casi.

### *Conclusioni*

La materia trattata in questo lavoro è in continua evoluzione e, in buona misura, determinata dalla congiuntura politico-istituzionale, che, nel periodo intercorso tra il 1976 ed i nostri giorni, è stata for-



temente connotata dalla ipotesi cosiddetta « consociativa », particolarmente sensibile ad una presenza pregnante del Parlamento nella determinazione dell'indirizzo politico. Ciò malgrado, ci pare possibile puntualizzare alcuni problemi ed alcune proposte.

1 - Dal carattere sempre più « procedimentale » assunto dalle leggi di programma si deve far discendere la possibilità di un recupero pieno, e proceduralmente garantito, dell'attività di controllo da parte delle Camere sull'attuazione dei programmi e sulla loro congruità rispetto agli indirizzi di politica economica.

2 - Quanto ai provvedimenti programmatori, questi vanno distinti e graduati, proprio ai fini sopra accennati, a seconda che essi si pongano nella sfera di pianificazione propriamente detta o che, pur sotto questa veste, in realtà, rappresentino programmi puntuali di ristrutturazione e riconversione soltanto aziendali.

Sotto questo profilo, l'intervento parlamentare deve essere rigidamente limitato alla loro rispondenza ai principi di piano, senza alcuna interferenza « di carattere gestionale ».

3 - Quanto alla questione dei rapporti tra commissioni bicamerali e commissioni ordinarie, salva la considerazione già fatta circa la opportunità di istituire commissioni bicamerali solo per funzioni non attribuibili a quelle ordinarie, onde evitare un impatto sulle « permanenti », riteniamo che nelle leggi debbano essere esplicitate soltanto le attribuzioni parlamentari in ordine ai provvedimenti in questione, lasciando alle due Camere i poteri relativi alla organizzazione e alle modalità attraverso le quali tali funzioni debbono essere realizzate.

4 - In ordine alle questioni relative al riparto organizzativo delle competenze delle commissioni ordinarie, ci pare ormai matura una loro revisione. In particolar modo per ciò che concerne il settore industriale, la riunificazione di tutte le competenze in seno ad una sola commissione, quella industria, appare quanto mai urgente. Questo punto viene sottolineato poiché tale accorpamento consentirebbe di far fronte anche a eventuali, ma già ipotizzabili, nuove forme di programmazione economica <sup>(11)</sup>.

5 - Infine — e tali conclusioni traiamo proprio dalla analisi relativa al Piano energetico nazionale — per la questione concernente i rapporti procedimentali relativi a tutto il complesso di elaborazione,

approvazione ed attuazione dei piani di settore in materia, si aprono, a nostro parere, due possibilità.

La prima è coerente con una visione di accentuata presenza parlamentare nella co-determinazione dell'indirizzo politico; la seconda rispettosa di una più classica concezione del rapporto fra i due poteri.

In ogni caso, non sembra più possibile che il ruolo del Parlamento in tutta la materia sia lasciato ai rapporti di forza tra maggioranza e opposizione, ovvero ad una visione più o meno rispettosa delle prerogative parlamentari da parte del Governo.

Se si adottasse il primo dei due punti di vista che si sono appena riferiti, sarebbe opportuno confermare ed estendere la procedura seguita, con le correzioni già suggerite, in occasione dell'approvazione del Piano energetico nazionale. Si dovrebbe, cioè, prevedere un invio dei piani di settore al Parlamento in una fase precedente quella della loro approvazione, perché il Parlamento possa esprimere su di essi la propria volontà sotto forma di uno degli atti di indirizzo, con una conseguente corresponsabilizzazione dello stesso nel processo di formazione del Piano.

Se si volesse adottare la seconda delle due strade indicate allora, bisognerebbe prevedere una procedura, comunque incentrata sulla pubblicità del documento di Piano, sul quale, tuttavia, il Parlamento dovrebbe discutere periodicamente, sulla base di una relazione del Governo in fase di attuazione, ed, in questa, esprimere il proprio indirizzo perché esso venga tenuto in considerazione nell'eventuale momento di revisione della delibera di approvazione e del Piano medesimo.

In tal caso, riteniamo, però, che il Governo debba — nella fase preliminare della predisposizione dei piani — dar conto al Parlamento dei propri orientamenti in materia di programmazione di settore nella forma delle "comunicazioni", perché questo ne sia tempestivamente informato.



## Note

(1) Il carattere di generalità corrispondeva ad una concezione programmatica propria degli anni '60, per la quale essa veniva considerata quale momento di complessivo indirizzo dello sviluppo economico, per un verso garantita dalla larga rappresentatività del CIPE, dall'altra dalla discussione, nella sede più ampia delle Assemblee, delle scelte macroeconomiche del Governo.

(2) L'adozione dello strumento legislativo per l'emanazione del programma conferiva un carattere particolarmente rigido alla programmazione, dando, peraltro, corpo alla rovente polemica circa la sua natura indicativa e prescrittiva.

(3) Le principali sedi di elaborazione si sono concentrate negli anni '60 nel Ministero del bilancio, adeguatamente supportato da due organismi appositamente costituiti, il Segretariato generale per la programmazione economica e l'ISPE, nonché nel Comitato interministeriale per la programmazione economica in cui erano rappresentati tutti i dicasteri a prevalente competenza economica.

(4) Ricordiamo a titolo esemplificativo la legge n. 675 del 1977 sulla ristrutturazione e riconversione industriale, che sotto altro profilo verrà più analiticamente esaminata in seguito, la legge n. 984 dello stesso anno, cosiddetta « Quadrifoglio », la legge n. 46 del 1981, relativa ad interventi per i settori dell'economia di rilevanza nazionale, e infine la legge n. 752 del 1982, recante norme sull'attuazione della politica mineraria.

(5) Cfr., a questo proposito, quanto sostenuto nella « Relazione sulla politica industriale: i problemi dell'innovazione nell'evoluzione del sistema industriale e in rapporto alla legislazione vigente », presentata all'Assemblea il 1° ottobre 1982 dalla Commissione industria della Camera, ai sensi dell'art. 143, primo comma del Regolamento.

(6) Vanno, a nostro parere, escluse quelle leggi che, pur portando in titolo o nel corpo stesso della legge un richiamo a funzioni di piano, in realtà, possono definirsi più correttamente leggi poliennali di spesa, come per esempio la legge n. 17 del 1981, relativa al Piano decennale delle ferrovie.

(7) La Relazione sullo stato dell'industria è stata trasmessa alle Camere in una sola occasione, nel 1979, ciò che ha impedito il consolidarsi di una prassi al riguardo.

(8) Legge 27 dicembre 1977, n. 984 « Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, della forestazione, dell'irrigazione, delle grandi colture mediterranee, della vitivinicoltura e della utilizzazione e valorizzazione dei territori collinari e montani ».

(9) Si tratta, com'è chiaro, di un uso terminologico improprio, non potendosi definire il documento che conclude una tipica attività conoscitiva delle commissioni come un atto tipico di indirizzo. Tuttavia, la prassi invalsa nel costume parlamentare di approvazione, al termine di attività di indagine, di documenti contenenti direttive nei confronti del Governo, consente, legittimamente, che si ritenga stabilito tra Parlamento e Governo un rapporto di indirizzo, in specie quando si tratti, come in questo caso, di documenti approvati all'unanimità, o comunque a larghissima maggioranza, da una commissione parlamentare, ciò che conferisce ad essi una particolare pregnanza.

(10) Essa così recita: « Vista la proposta di aggiornamento del Programma energetico nazionale..., avendo anche presenti i contenuti della risoluzione approvata dalla Camera dei deputati il 5 ottobre 1977... ».

(11) Infatti, sempre più diffusa è l'opinione di una nuova concezione che, piuttosto che ai settori industriali, fa riferimento ai « fattori », cioè alle componenti orizzontali dei processi produttivi.



Carlo Goracci

*Profili e problemi della burocrazia nella funzionalità della Camera dei deputati*

### *Premessa*

Nel dibattito sulla cosiddetta « riforma istituzionale » un punto centrale è riferito alla funzionalità del Parlamento. La diagnosi, pressoché unanime, lascia pochissimo spazio al dubbio e considera la nostra istituzione parlamentare ormai avviata alla paralisi, stretta come essa è, tra il rincorrersi ed il sovrapporsi di scadenze e l'innescarsi di meccanismi ostruzionistici.

All'indomani dell'approvazione da parte della Camera del disegno di legge finanziaria e di bilancio per il 1983, la polemica ha ripreso nuovo vigore perché dopo « i dieci giorni che hanno sconvolto Montecitorio » da più parti è stato osservato che le pur significative modifiche introdotte nel Regolamento della Camera nel novembre 1981 e nell'ottobre 1982 non potevano più dirsi sufficienti e si è quindi giunti ad invocare l'applicazione, in via ordinaria, del contingentamento dei tempi tra i gruppi parlamentari per assicurare, sempre e in ogni caso, il rispetto del calendario. Problemi questi di delicatissimo approccio che vanno bene al di là del significato squisitamente tecnico, per assumere una chiara valenza politica, giungendo a toccare il meccanismo centrale del nostro ordinamento costituzionale che è rappresentato dal rapporto Parlamento-Governo. L'attualità della questione ed il suo indubbio fascino, essendo effettivamente in gioco un modo nuovo di concepire i lavori parlamentari, stimolano l'interesse di un funzionario che voglia essere testimone accorto del momento importante che attraversa l'istituzione presso cui lavora.

La presente relazione che, a norma di Regolamento, deve nascere essenzialmente dall'affinamento professionale acquisito in questi an-

ni, mi offre l'occasione per guardare — in coerenza appunto con la mia personale esperienza — il problema di una maggiore funzionalità dell'istituto parlamentare dal versante della struttura e, più in particolare, da quello della sua burocrazia definita da Massimo Severo Giannini come « il complesso degli addetti alle funzioni strumentali del Parlamento ».

Devo subito premettere che non è possibile, a mio parere, affrontare questo tema lanciandosi disinvoltamente alla ricerca ed al suggerimento di ricette miracolose di ingegneria burocratica perché il primo problema è quello relativo all'identità di questa burocrazia parlamentare. Proprio la quotidiana esperienza che ho maturato in nove anni di contatto con i suoi problemi piccoli e grandi, mi ha convinto che il pericolo più insidioso dal quale essa spesso non sa sottrarsi è rappresentato dal perdersi o dall'affievolirsi della consapevolezza piena del ruolo assolutamente unico che è chiamata dall'ordinamento a svolgere e che a me piace raffigurare come il mantenimento di un equilibrio delicatissimo ed esile tra gli spazi che si aprono per essere, per molti aspetti, esplicazione diretta della sovranità dell'organo parlamentare ed i limiti che nascono dal dover mantenere una sua propria autonomia ed indipendenza.

In coerenza con una siffatta considerazione ritengo necessario che questo lavoro non si identifichi totalmente con aspetti o proposte di funzionalità futura, ma si muova prima e necessariamente da una rapida riscoperta delle origini, per accennare poi a situazioni giuridiche anche recenti che sono andate a toccare quelle aree di equilibrio cui prima ho fatto cenno, per concludersi, come detto, con qualche spunto di progettualità futura che sia coerente con il quadro delineato.

1 - L'8 maggio 1848, quando si riunì per la prima volta la Camera del Parlamento subalpino, la consistenza del personale era la seguente: 1 Direttore della segreteria, 1 Stenografo d'Aula, 1 Guardiano delle tribune delle signore (Sig. Teodoro Mangia, milanese, agente di casa di commercio), 1 Usciere e 2 Guardiani delle tribune. Una mini-struttura di diversa provenienza chiamata a lavorare alla Camera in virtù del fatto che il primo Regolamento che essa si diede (emanato peraltro il 18 maggio 1848) già prevedeva l'esistenza di una propria struttura intesa peraltro in modo assolutamente dipendente dal potere politico, tanto che nel giugno del 1848 furono eletti direttamen-



te dall'Aula l'Estensore dei verbali delle sedute pubbliche (avv. Pellati con 105 voti su 121 votanti) ed il Bibliotecario (Cav. Fea con 101 voti su 125 votanti). Va subito osservato che nei primissimi anni della sua attività la Camera non poteva vantare una propria sostanziale autonomia contabile perché le somme necessarie al suo funzionamento erano inserite nel bilancio del Ministero degli interni e, di fatto, i Questori del tempo potevano solo richiedere all'intendente generale l'emissione dei mandati per i pagamenti via via necessari. Soltanto con il bilancio del 1851 e dopo ripetute discussioni in Aula, lo stanziamento relativo alla necessità della Camera fu inserito, come la dotazione della Corona, nel bilancio del Ministero delle finanze e fu riconosciuto alla stessa Camera il diritto di approvare e gestire autonomamente un proprio bilancio, non sottoposto nemmeno alla sanzione del Re. Era la conquista dell'autonomia contabile che portò, dopo alcuni anni, alla emanazione di un nuovo Regolamento (1863), che se anche non modificò la tendenza di fondo della stretta dipendenza della struttura alla classe politica, ebbe il pregio di dare una prima parvenza organizzativa ad un personale che ormai aveva superato le 100 unità, soprattutto in conseguenza dell'aumentato numero dei deputati passati dai 222 dell'aprile 1848 ai 387 del marzo 1860.

Nel 1876, con l'avvento della Sinistra al potere, la Camera ebbe la prima vera organizzazione della propria struttura con criteri gerarchici, mediante l'istituzione del Direttore Capo divisione con sovrintendenza di 5 servizi, ed il mantenimento degli incarichi di Estensore del verbale e del Bibliotecario. La struttura quindi, pur sempre direttamente dipendente dal potere politico, essendo i vertici nominati dall'Ufficio di Presidenza o dall'Aula, cominciò ad acquisire una sua consistenza o, se si vuole, un proprio peso specifico, come necessario preludio ai successivi traguardi. Dopo un'altra riforma varata nel 1891 per assicurare sostanzialmente sbocchi di carriera al personale ormai inserito in una stretta logica di gerarchia e che, a ben riflettere, la dice lunga sulla forza sempre maggiore acquisita dalla struttura, si arriva alla fase decisiva che secondo molti studiosi rappresenta la data di nascita della burocrazia parlamentare. È il momento in cui le strutture, un po' per il maturare dei tempi, un po' per l'indubbio prestigio e capacità dell'uomo, riuscì ad esprimere un proprio vertice in grado di rappresentarlo ed imporsi come interlocutore alla classe politica. Con la riforma del 1907 fu istituito infatti l'incarico

di Segretario generale che fu affidato a Camillo Montalcino, un funzionario di carriera che, attraverso un cammino costruito su tappe significative e culminate nel 1920 con il riconoscimento del diritto del Segretario generale di partecipare alle riunioni dell'Ufficio di Presidenza con voto consultivo, riuscì a dare alla burocrazia una propria definitiva caratterizzazione, facendola uscire dal limbo dell'appiattimento totale sulle posizioni della classe politica. Quasi 80 anni di vita parlamentare del resto non erano passati invano, avevano probabilmente cambiato e maturato molte cose, certamente avevano convinto il politico del tempo che una Camera, per di più quella elettiva, per svolgere in pieno le proprie funzioni, necessitava di una struttura efficiente, con un ruolo di supporto professionale qualificato e svincolato dal contingente politico.

Le vicende successive riguarderanno i cambiamenti dovuti al mutare dei tempi e degli uomini di vertice, ma non toccheranno più o non rimetteranno in discussione l'identità vera dell'apparato burocratico, che saprà reggere anche in momenti difficili come quelli del periodo fascista esprimendo uomini come Carlo Finzi che, con grande coraggio morale, diede vita nel 1934 ad un'opera, assai significativa, sull'autonomia contabile della Camera e sull'indipendenza della burocrazia, che tuttora è un punto di riferimento ed un monito per tutti.

2 - Come abbiamo visto, l'affermarsi del principio dell'autonomia contabile della Camera portò con sé il lento, ma inarrestabile cammino della sua burocrazia verso un ruolo ben definito all'interno dell'istituzione e, parallelamente, del tutto particolare rispetto alle altre burocrazie pubbliche, tanto da spingere Vittorio Emanuele Orlando ad indicare i funzionari della Camera come « impiegati pubblici di Stato, non dello Stato, ma bensì ed esclusivamente della Camera ». Una definizione rimasta famosa, che identifica con molta efficacia quella prima area di equilibrio cui facevo cenno nel cercar di indicare l'identità della burocrazia parlamentare e che si sostanzia nella peculiarità che essa viene ad assumere per essere parte, sia pure strumentale, di un organo come il Parlamento, immediatamente partecipe del potere sovrano dello Stato e perciò situato al vertice dell'ordinamento in posizione di assoluta indipendenza.

Per la verità questo carattere peculiare della burocrazia parlamentare, pacifico per molto tempo, cominciò a subire una indiretta con-



testazione con l'affermarsi di una corrente dottrinaia volta a mettere in dubbio, più generalmente, lo stesso principio dell'autonomia contabile ed amministrativa delle Camere. Sin dal 1958 si è cominciato a dibattere infatti sul controllo della Corte dei conti, non sulle Assemblee legislative, che nessuno per la verità ha mai sostenuto, ma sui funzionari tesoriere delle stesse e sulla loro assoggettabilità al giudizio di conto. I sostenitori di tale assoggettabilità sono portati a distinguere la posizione del funzionario tesoriere da quella dell'organo costituzionale e osservano che la giurisdizione contabile « non sindacava il comportamento degli organi di gestione dei singoli organi costituzionali, bensì la eventuale responsabilità dei funzionari che hanno maneggio di pubblico denaro »<sup>(1)</sup>. Negano così che la sovranità ed indipendenza dell'organo costituzionale possa essere in qualche modo vulnerata prevedendo una valutazione da parte della Corte dei conti del comportamento dei funzionari che hanno in gestione pubblico denaro, per accertare la regolarità della gestione finanziaria. Essi ribadiscono in sostanza che essendo i tesoriere delle Camere e degli altri organi costituzionali funzionari pubblici che maneggiano denaro pubblico, non esiste ragione alcuna per consentire che essi siano esentati dalla presentazione del conto giudiziale della loro gestione eludendo quanto previsto dall'articolo 103 della Carta costituzionale.

La questione, dopo varie incertezze, è giunta all'attenzione generale con i decreti emanati dalla I Sezione giurisdizionale della Corte dei conti in data 30 ottobre 1979 che stabilivano un termine di sei mesi entro cui i tesoriere delle Camere avrebbero dovuto presentare il conto giudiziale delle loro gestioni<sup>(2)</sup>. È altrettanto noto che i Presidenti delle Camere, previa deliberazione dei rispettivi Uffici di Presidenza (fatta propria dalle Assemblee), sollevarono conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato dinanzi alla Corte costituzionale. Con sentenza n. 129 del 1981 la Corte ha respinto la richiesta della Corte dei conti osservando che « l'esenzione rappresenta il diritto riflesso della spiccata autonomia che non si esaurisce nella normazione bensì comprende — coerentemente — il momento applicativo delle norme stesse, comprese le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza ». La Corte costituzionale ha poi significativamente aggiunto che « spetta alle Camere dettare autonomamente le disposizioni regolamentari che ognuno di tali organi ritenga più opportune per garantire una corretta gestione delle som-



me affidate ai rispettivi tesorieri e comporta, d'altro lato, che rientra nell'esclusiva disponibilità degli organi — senza di che la loro autonomia verrebbe dimezzata — l'attivazione dei corrispondenti rimedi amministrativi o anche giudiziari ».

Non rientra negli scopi di questo lavoro andare ad un più puntuale e pur interessantissimo approfondimento delle motivazioni contenute nella sentenza in parola, qui preme piuttosto osservare come la Corte costituzionale abbia ritenuto legittimo l'esonero dei tesorieri delle Camere dalla presentazione del conto giudiziale, non in virtù del mantenimento di un « privilegio anacronistico » — come qualcuno ha inteso affermare — ma piuttosto come un momento decisivo per la salvaguardia dell'indipendenza dell'organo sovrano, riconoscendo al ruolo dei funzionari tesorieri una caratterizzazione precisa il cui profondo significato non può essere ignorato. Tanto più che ben diverso è stato l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 100 del 1970 allorché, ammettendo la giurisdizione contabile della Corte dei conti nei confronti dei tesorieri delle Assemblee regionali, ha respinto la loro assimilazione ai tesorieri delle Camere e ciò non certo per negare un privilegio, ma proprio in virtù della considerazione che le attribuzioni delle assemblee regionali si svolgono su un piano di autonomia e non di sovranità.

Per completare il quadro degli aspetti giuridici più significativi che danno contenuto alla specificità della burocrazia parlamentare, occorre accennare, sia pure brevemente, all'altra dibattutissima questione della cosiddetta « giurisdizione domestica » intesa come il potere di un organo di decidere sulle controversie derivanti dai propri atti. Il problema tocca ovviamente tutti i dipendenti della Camera in virtù del disposto dell'articolo 12 del Regolamento della Camera stessa che riserva all'Ufficio di Presidenza la decisione in via definitiva dei ricorsi che attengono allo stato e alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti della Camera. La questione di legittimità costituzionale di tale norma regolamentare, come pure di quella identica contenuta nel Regolamento del Senato, è stata ritenuta non manifestamente infondata dalla Corte di cassazione che, con propria ordinanza n. 356 dell'11 luglio 1977, ha rimesso il problema alla Corte costituzionale la cui pronuncia in materia è attesa con comprensibile interesse. Da più parti, peraltro, si è ritenuto di intravedere nell'ultimo passaggio delle motivazioni della sentenza della Corte costituzionale n. 129 sopra te-



stualmente riportate, una sorta di preannuncio degli orientamenti in essa prevalenti su questa stessa questione. Non mi pare lecito entrare nel terreno delle congetture dinanzi ad un problema così delicato in cui è necessario stabilire fino a che punto la esigenza di tutelare, anche qui, la sovranità dell'organo parlamentare possa incidere sulla sfera di diritti costituzionalmente garantiti a tutti i cittadini e quindi anche ai dipendenti del Parlamento.

Alla Camera la questione è stata più volte insistentemente sollevata dalle organizzazioni sindacali e l'Ufficio di Presidenza ne ha discusso in vari momenti giungendo, il 15 aprile 1983, ad una deliberazione con cui sono stati approvati i principi informativi della disciplina provvisoria per l'esame dei ricorsi presentati dai dipendenti. L'Ufficio di Presidenza ha certamente riconosciuto alcuni punti fondamentali a tutela del ricorrente, ma nel consentire che questi possa essere assistito durante la discussione del ricorso da un « patrocinatore » ha puntigliosamente e significativamente affermato che esso deve comunque essere scelto o tra un deputato in carica o tra un dipendente dell'Amministrazione, escludendo quindi ogni ricorso a persone estranee alla Camera. Il senso della delibera non può non essere sottolineato e l'estrema chiarezza mostrata nel negare interventi esterni, sia pure a livello di semplice « patrocinatore », dà esattamente la misura di quanto l'organo di amministrazione della Camera politicamente più rappresentativo sia attento e sensibile alla difesa delle proprie competenze previste dall'art. 12, in attesa che intervenga in materia la pronuncia della Corte costituzionale.

Tutto dunque fa comprendere come il ruolo della burocrazia all'interno dell'istituto parlamentare sia ritenuto di rilevante peculiarità e quanto forte sia il concetto di rapporto strettamente fiduciario esistente tra l'organo stesso e il suo apparato. È una constatazione, a mio parere, importante, che deve restar viva nella consapevolezza di tutti i dipendenti, non per fini autodeclamatori, e tanto meno per pretesti corporativi, ma perché la conoscenza della natura del ruolo che si è chiamati a svolgere è un patrimonio etico da non disperdere o affievolire, altrimenti si va verso quelle cosiddette « cadute » che sempre più l'utente politico lamenta e sottolinea. È un problema decisivo che tocca tutti i vari livelli e responsabilità e che anche le organizzazioni sindacali della Camera faranno bene a considerare con più attenzione senza sottovalutazioni o fraintendimenti strumentali.

3 - Come ho già accennato, un esame, per quanto rapido, della posizione della burocrazia parlamentare non può esaurirsi con il mettere in risalto la sua specificità in rapporto alla sovranità dell'organo di cui, come si è visto, essa è parte rilevante. C'è l'altra faccia del problema o, per continuare nell'immagine, l'altro aspetto di quel delicatissimo equilibrio che ho indicato e che è rappresentato dall'autonomia propria della stessa burocrazia.

Sul tema è stato detto e scritto moltissimo, specie in rapporto alla imparzialità ed indipendenza del funzionario parlamentare che rappresenta, a norma di Regolamento, il livello più alto, per autonomia e responsabilità, dell'intera struttura. Il nodo centrale consiste nel rischio che la tipicità del ruolo ed il rapporto fiduciario esistente con l'organo parlamentare, finiscano con l'incidere o limitare l'area di una propria indispensabile autonomia. Non a caso, infatti, una delle teorie più accreditate in tema di autonomia è quella che fa riferimento alla cosiddetta « Magistratura del Parlamento » e che auspica una burocrazia parlamentare tutelata nell'esercizio delle proprie funzioni da regola e prerogative precise cui attenersi e da far rispettare. Personalmente ho qualche perplessità nel ritenere che una siffatta impostazione risolva miracolosamente ogni problema, credo anzi che ne possa creare di nuovi perché implica il pericolo di far assumere alla burocrazia rigidità e spazi ad essa non propri e che la potrebbero portare in rotta di collisione con gli stessi soggetti politici con cui è istituzionalmente chiamata a collaborare. L'obiettivo di una burocrazia parlamentare, infatti, non può essere quello di darsi per decreto una sorta di manuale del perfetto funzionario da cui risulti ciò che si può o non si può fare, ma piuttosto quello di porsi sempre più e sempre meglio al servizio del Parlamento in tutte le sue varie componenti. Ed allora il discorso non è più quello di un'autonomia formalmente garantita, ma invece sostanzialmente sorretta da una professionalità piena e riconosciuta. Quando infatti una burocrazia parlamentare, nell'esplicazione del suo lavoro, ha il riscontro certo della professionalità qualitativamente indiscussa, non ha più bisogno di cercare rigide tutele alla propria autonomia come supporto della sua identità; le trova nei principi della Costituzione e soprattutto nella fedeltà ai valori dell'istituzione parlamentare in cui liberamente ha scelto di operare.

Più realistica invece a me sembra la tesi di quanti denunciano il pericolo di una progressiva e grave crisi di identità del funzionario co-



me riflesso della crisi più generale riguardante lo stesso Parlamento. Certo, proprio per le cose sin qui dette, il funzionario non può non avvertire dentro di sé le difficoltà derivanti da un'istituzione che tenta a trovare un metodo di lavoro adeguato alle necessità del paese e verso la quale — questo è l'aspetto più preoccupante — sente crescere sempre più il distacco del così detto paese reale di cui, per contro, l'istituzione parlamentare è l'espressione più diretta. Non spetta certo al funzionario suggerire le cure, ma egli non può nemmeno sidersi dietro alibi di comodo, inconcepibili, del resto, con la sua storia, il suo ruolo e le sue responsabilità. Egli ha invece il dovere di essere presente offrendo contributi seri in uno sforzo costante di arricchimento della propria professionalità, pronto a fornire indicazioni ed orientamenti che valgano a rafforzare il ruolo del Parlamento e quindi della democrazia nel Paese e possano utilmente, per metodo di lavoro, per intensità e complessità di impegno, per tempestività di decisione e per supporto tecnico-logistico, restituire o comunque rafforzare la fiducia nel Parlamento.

4 - La conclusione appena accennata consente di aprire il discorso finale riguardante aspetti di progettualità futura che possono aver riflesso sul ruolo della burocrazia della Camera nel quadro di una maggiore funzionalità. In generale il rapporto diretto esistente tra burocrazia e funzionalità del Parlamento è comunemente accettato ed efficacemente sintetizzato nell'interrogativo, per nulla retorico, « quale burocrazia per quale Parlamento? ». Non posso addentrarmi in una problematica di così vasta portata, posso solo affermare che le varie concezioni succedutesi nei tempi, anche recenti, sul modo di essere del Parlamento hanno indubbiamente inciso sulla figura del funzionario parlamentare, tanto che oggi la sua ricorrente e un po' nobile immagine legata ad una poliprofessionalità e flessibilità di impiego a tutto campo ed in qualsiasi momento, sembra essere entrata un po' in crisi a causa, va detto subito, più della dura legge delle esigenze quotidiane che non piuttosto di una lucida scelta di funzionalità strutturale. Non rappresenta certo una novità il fatto che il funzionario si senta sempre più stretto tra la complessità dei problemi che si trova ad affrontare, nei vari campi dell'Amministrazione, e l'urgenza febbrile dell'utente politico che chiede, giustamente dal suo punto di vista, soluzioni rapide senza cadute di qualità. È una strada stretta che

porta con sè la tendenza inevitabile ad una settorializzazione e specializzazione delle competenze, che è sempre più nei fatti e che è destinata ad aumentare in futuro se l'opzione di fondo sarà, come sembra, quella di andare verso un Parlamento che decide in tempi più rapidi e sicuri. Il problema non sta in questa tendenza ad una accentuazione specialistica che, di per sè, può essere anche al passo con i tempi, quanto piuttosto in una eccessiva frantumazione e restrizione dei campi di competenza, che porterebbe il funzionario parlamentare a divenire sempre più un tecnico di settore, snaturandone il ruolo e la funzione e facendogli perdere quella peculiarità « parlamentare » che è, come abbiamo visto, tanta parte della sua storia.

Occorrerà fare molta attenzione a questo aspetto perché, come vedremo in seguito, anche il modello attuale di organizzazione strutturale della Camera porta con sè i germi di una involuzione in questo senso.

D'altra parte, che il problema di una maggiore specializzazione sia sul tappeto è dimostrato dal fatto di come sia tornata alla ribalta, la proposta di un superamento della professionalità generale dei Consiglieri parlamentari, mediante una ripartizione riferita ai tre grandi comparti tradizionalmente individuati all'interno della Camera: quello amministrativo, quello di documentazione e quello legislativo. Si tratta di una proposta già sperimentata, almeno in parte, in Parlamenti stranieri che non mi sentirei aprioristicamente di rigettare, potendo l'individuazione dei comparti essere sufficientemente ampia da salvaguardare comunque lo « specifico » del funzionario parlamentare. Debbo solo aggiungere che, e qui vengo al nodo centrale del mio ragionamento, una simile soluzione, se calata puramente e semplicemente nell'attuale struttura, accentuerebbe, per i suoi indubbi elementi di rigidità, quegli effetti di polverizzazione settoriale sopra lamentati. Bastano in proposito alcuni dati per avere un quadro esatto della situazione.

Oggi i Consiglieri della professionalità generale sono ripartiti all'interno di 13 servizi<sup>(3)</sup> e 7 uffici speciali creati presso la Segreteria generale. Supponendo immutata questa organizzazione per altri 8 anni, nel 1991 tutti i Consiglieri in ruolo (95, escludendo i pensionamenti per limiti di età) avranno superato i termini per la seconda verifica di professionalità e di essi ben 46, tutti raggruppati nei tre ultimi concorsi, avranno — sempre nel 1991 — un'età media di poco superiore ai 43 anni. Non credo di dover aggiungere altri dati per evidenziare



che il risultato più probabile sarà la tendenza inarrestabile — in mancanza di reali sbocchi — a ritagliare spazi di interesse che sarà già un successo quando verranno individuati con finalità professionali e non piuttosto con valutazioni assai meno nobili. Né è realistica pensare, come detto, che tutto ciò possa essere evitato dalla auspicata tripartizione del ruolo generale, esiste anzi il rischio che essa finisca con l'accentuare il fenomeno.

Quello che deve allora preoccupare non è, ovviamente, la garanzia di una carriera per tutti, ma un impiego per tutti che sia appagante e stimolante dal punto di vista della professionalità. Il problema non è facile e non può essere risolto sempre con i richiami attinenti la professionalità del funzionario, ma tocca necessariamente la struttura organizzativa che oggi, rappresentata come essa è da 15 servizi e 7 uffici speciali, appare pletorica e macchinosa.

È vero che la recente riforma, giustamente a mio avviso, ha confermato nel servizio l'asse portante della struttura, tanto da elevare la sua definizione a rango di norma regolamentare (art. 13 del Regolamento dei servizi e del personale) per la prima volta nella storia della Camera, ma è anche vero che la stessa norma ne ha vincolato l'esistenza ad una « autonomia funzionale » che, detto in tutta franchezza, non appare sostanzialmente riscontrabile in tutti e 15 i servizi. Ed il motivo per cui le unità operative stentano a rappresentare quell'elemento dinamico della struttura per cui sono state concepite, è anche questo. Esse devono agire su spazi di autonomia già troppo ristretti e che non sono stati certamente aumentati dai criteri di estrema atomizzazione che si sono seguiti, in alcuni casi, per la loro individuazione.

Dinanzi a questa struttura c'è, invece, la parte senza dubbio più moderna della recente riforma: quella relativa all'organizzazione e qualificazione professionale del personale, considerata dall'art. 52, I comma, del Regolamento dei servizi e del personale, come un obiettivo primario perseguibile dall'Amministrazione della Camera attraverso l'istituzione di corsi di aggiornamento e rapporti con scuole e istituzioni esterne. In coerenza con il disposto regolamentare il Servizio del Personale ha avviato talune qualificate iniziative che hanno incontrato molto consenso ed interesse, mentre la scuola di formazione professionale della Camera — prevista dal citato art. 52 — ha intrapreso corsi di addestramento alla Stenografia parlamentare e non è escluso che, in futuro, si orienti verso altri e più complessi progetti.

Il rischio più serio è però rappresentato dal fatto che questo utile dinamismo di affinamento e formazione professionale possa finire con il perdere gran parte della sua potenzialità innovativa, dovendo fare i conti con le ricordate rigidità strutturali che difficilmente consentono di tramutare i passaggi di incremento professionale del dipendente in paralleli incrementi di funzionalità della struttura. Si pone pertanto, e si porrà sempre maggiormente in futuro, una scelta abbastanza netta: o snellire la struttura tagliando orizzontalmente le gabbie di competenza rappresentate da troppi servizi, liberando così potenzialità a tutti i livelli che è necessario porre su di un piano più operativo; oppure rassegnarsi al progressivo svuotamento dello sforzo di aggiornamento professionale mettendo con ciò stesso l'intera burocrazia della Camera in condizioni di non essere al passo con i cambiamenti che, prima o poi, le nuove esigenze di funzionalità imporranno.

Ecco perché ritengo necessario uno sforzo di fantasia e creatività di ricerca di soluzioni nuove, una delle quali potrebbe consistere nella riduzione del numero dei servizi conseguente alla individuazione di grandi aree di sostanziale autonomia funzionale, con la contemporanea organizzazione di strutture sottostanti per progetti, finalizzati al raggiungimento di obiettivi specificati.

Il « progetto » o « ufficio » così concepito, dovrebbe avere quindi una collocazione intermedia tra il Servizio — in cui è coordinato — e l'unità operativa, da cui può trarre il modulo organizzativo interno. Il suo obiettivo potrà essere definitivo o anche temporaneo, ma comunque sempre tale da consentire l'esplicazione di momenti di autonomia e, quindi, di responsabilità. In tal modo si potrebbero conseguire i seguenti vantaggi:

- 1) mantenimento a livello « parlamentare » della figura del funzionario, cui si darebbe l'opportunità di mirare maggiormente la propria professionalità senza scendere ad eccessi di tecnicismo, facendogli inoltre acquisire un ruolo di autonomia e responsabilità più legato alla sua iniziativa e capacità e meno vincolato da passaggi di scala gerarchica;

- 2) possibilità di dare alla struttura una effettiva elasticità, mettendola in condizione di superare la critica ricorrente di eccessiva « vischiosità » rispetto al rapido mutare dei tempi, che da più parti è indicata come una delle cause principali delle carenze funzionali della Camera;



3) opportunità per il Segretario generale — unico responsabile dinanzi al Presidente del funzionamento dell'apparato — e per i Vice Segretari generali di poter contare su una struttura dirigenziale ai massimi livelli, funzionale e ristretta e, quindi, consultabile senza eccessivi appesantimenti burocratici.

Mi rendo conto che una cosa è disegnare modelli di struttura organizzativa a tavolino e ben altra cosa è fare i conti con le realtà applicative. So bene anche che gran parte della fattibilità degli obiettivi indicati dipende da come e se si potranno ritagliare « progetti » per tutti ed in tutti i campi dell'Amministrazione, stando ben attenti a non riproporre — sotto mentite spoglie — vecchi appesantimenti.

Non c'è dubbio però che lo strumento progettuale è di per sé così elastico ed adattabile che non può essere aprioristicamente ignorato, quando si sia maturata la convinzione di dover intervenire in una struttura ritenuta troppo rigida e schematizzata. Credo quindi che sia una strada interamente da percorrere e non mancano profili utili per verificarla nel concreto. Sarebbe ad esempio molto interessante vedere come una struttura della Camera per progetti potrebbe compatibilmente inserirsi con il discorso, sempre attuale, di una revisione delle competenze delle commissioni permanenti di cui si è occupato, in un'interessante relazione per una precedente verifica, il collega Berarducci.

Ho citato solo un esempio, ma altri potrebbero essere i settori di applicazione. L'importante è che ci si convinca sempre più che qualsiasi soluzione a livello giuridico istituzionale di funzionalità del Parlamento non può totalmente prescindere da un parallelo riscontro di adattabilità con la struttura servente, burocrazia compresa.

A prescindere, comunque, da quelli che potranno essere gli sviluppi futuri, una cosa mi preme sottolineare in chiusura di questo lavoro. È giusto che la burocrazia parlamentare partecipi in primo piano al dibattito sulla tematica istituzionale con il patrimonio di esperienza e professionalità che le è proprio, ma non può farsi interamente attrarre dal fascino della formulazione teorica; occorre che si faccia anche carico, con altrettanta apertura, dei compiti e delle responsabilità operative dinanzi alle quali sarà conseguentemente chiamata non a dare pareri, ma ad operare e scegliere, perché così, come abbiamo visto, esercita il suo ruolo ed è in coerenza con la sua storia.

## Note

(1) S. BUSCEMA, *Autonomia contabile degli organi costituzionali*, Padova, 1958.

(2) Va precisato che la Corte dei conti ha rivolto la stessa intimazione anche ai tesorieri della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale.

(3) Il numero non tiene conto dei Servizi di stenografia e biblioteca in cui sono inseriti funzionari delle rispettive professionalità.



## Claudio Boccia

### *La nuova disciplina del procedimento in sede redigente*

1 - Premessa; 2 - La prima modifica introdotta all'art. 96 del Regolamento della Camera. Profili funzionali dei diversi modelli di procedimento in sede redigente; 3 - Le altre modifiche introdotte all'art. 96 del Regolamento della Camera.

#### 1 - Premessa

Le modifiche introdotte al procedimento in sede redigente dal nuovo art. 96 del Reg. della Camera, approvato dall'Assemblea nella seduta del 30 settembre 1982, consistono: *a)* nell'individuazione di un nuovo tipo di assegnazione in tale sede, « modellata » in maniera analoga a quella del trasferimento di un progetto di legge dalla sede referente a quella legislativa; *b)* nella soppressione della possibilità per l'Assemblea di riservarsi, all'atto del deferimento alla commissione in sede redigente, non solo la votazione degli articoli, ma anche la loro discussione; *c)* nell'obbligo di fissazione di un termine alla commissione per procedere alla formulazione degli articoli; *d)* nell'applicazione al procedimento in sede redigente delle norme di cui ai commi I e II dell'art. 94 del Reg. della Camera, concernenti la discussione in sede legislativa; *e)* nell'esplicita individuazione dell'ordine del giorno d'iniziativa della commissione quale strumento per l'enunciazione, peraltro facoltativa, dei principi e criteri direttivi cui la commissione deve attenersi per la formulazione degli articoli; *f)* nella regolamentazione delle ipotesi di dissenso fra commissione in sede redigente e commissioni « filtro » (Bilancio ed Affari costituzionali).

Come risulta dalla stessa relazione alla proposta di modifica dell'art. 96 del Reg. della Camera, tali innovazioni si collocano nell'ambito del tentativo, posto in essere dalla Giunta del regolamento, di procedere ad un'organica riforma di alcune norme del vigente Regolamento volta a conseguire una « migliore e più razionale esplicazione delle funzioni della Camera dei deputati e dei suoi organi » (1).

Sembra, pertanto, opportuno procedere ad un'analisi dell'idoneità della nuova disciplina del procedimento in sede redigente a soddisfare tale esigenza, anche se la troppo recente introduzione nel Regolamento del nuovo art. 96 non consente di formulare un giudizio suffragato dalla prassi.

È necessario, però, in via preliminare precisare che l'esame della modifica di cui al punto *a*) verrà effettuato nell'ambito di un raffronto tra i due « modelli » di procedimento in sede redigente, rispettivamente disciplinati dai regolamenti della Camera e del Senato. Questo metodo, infatti, sembra essere — ad avviso di chi scrive — il più congruo per chiarire la peculiarità della modifica in questione, che è quella d'introdurre un nuovo tipo di procedimento che si colloca in una posizione non solo intermedia rispetto ai due sopramenzionati modelli di procedimento in sede redigente ma anche complementare nei confronti di quello tradizionalmente previsto dal Regolamento della Camera.

## *2 - La prima modifica introdotta all'art. 96 del Regolamento della Camera. Profili funzionali dei diversi modelli di procedimento in sede redigente*

Secondo quanto disposto dal nuovo art. 96 del Reg. della Camera, il deferimento di un progetto di legge alla commissione in sede redigente può essere deliberato dall'Assemblea o al termine della discussione sulle linee generali, dopo cioè il normale e preventivo esame in sede referente (art. 96, comma I) o su richiesta unanime dei rappresentanti dei gruppi della commissione, accompagnata dai pareri effettivamente espressi delle Commissioni bilancio ed affari costituzionali, quando queste siano state consultate a norma dell'art. 93, comma II (art. 96, comma II). Con esso l'Assemblea attribuisce alla commissione il compito di formulare, entro un termine determinato, il testo degli articoli di un progetto di legge, riservando a se medesima l'approvazione dei singoli articoli, senza dichiarazioni di voto. Tale articolo, inoltre, prevede che l'Assemblea, all'atto del deferimento, possa stabilire, con apposito ordine del giorno della commissione, principi e criteri direttivi cui la commissione stessa deve attenersi nella formulazione degli articoli e che, infine, l'eventuale contrasto fra commissione di merito e commissioni « filtro » possa risolversi con una decisione dell'Assemblea su un ordine del giorno, presentato dal presidente della commissione che ha espresso il parere contrario, al quale,



peraltro, la commissione di merito deve uniformarsi in caso di sua approvazione.

Secondo quanto previsto dall'art. 36 del Reg. del Senato, invece, l'assegnazione di un progetto di legge alla commissione in sede redigente avviene ad opera del Presidente d'Assemblea e attribuisce alla commissione stessa il potere di procedere all'integrale discussione del provvedimento nonché alla sua approvazione articolo per articolo, riservandosi l'Assemblea esclusivamente la votazione finale del progetto medesimo, con dichiarazioni di voto. La stessa norma stabilisce, altresì, che, entro otto giorni dalla data di assegnazione del provvedimento, otto senatori possono richiedere di far precedere l'esame in commissione da una discussione in Assemblea volta a fissare, con apposito ordine del giorno, i criteri informativi cui la commissione deve attenersi nella formulazione degli articoli e che fino alla votazione finale da parte dell'Assemblea, il disegno di legge può essere sottoposto alla procedura normale di esame e di approvazione, qualora ne facciano richiesta il Governo o un decimo dei componenti del Senato o un quinto dei componenti della commissione o, infine, quando sorga un conflitto con le Commissioni bilancio ed affari costituzionali.

Da questa indicazione, necessariamente sintetica, delle caratteristiche più rilevanti del procedimento in sede redigente, come disciplinato dai regolamenti della Camera e del Senato, può innanzitutto ricavarsi una prima considerazione e cioè che la nuova disciplina di tale procedimento, previsto dall'art. 96 del Reg. della Camera, ha soltanto parzialmente confermato la tradizionale « funzione redigente » ad esso affidata, dal momento che, con l'introduzione del II comma del citato art. 96, si è voluto far fronte anche ad altre esigenze, più puntualmente soddisfatte dal tipo di « procedimento redigente » previsto dal Regolamento del Senato.

Quest'ultimo, infatti, configura il procedimento in esame come una ipotesi di assegnazione « originaria e diretta » in sede legislativa, anche se limitata dall'eventuale possibilità del preventivo svolgimento di una discussione in Assemblea per fissare i criteri informativi, cui la commissione deve attenersi nella formulazione degli articoli (art. 36, comma II) e dalla riserva all'Assemblea dell'approvazione finale e complessiva del provvedimento, che potrebbe comunque verificarsi anche in presenza di una assegnazione « piena » in sede legislativa, su richiesta del Governo, di un decimo dei componenti l'Assemblea o di un quinto dei componenti la commissione (art. 36, comma III).

Nel cosiddetto « modello Senato », dunque, proprio perché l'assegnazione avviene *in limine* e cioè, come si è detto, prima di un qualsiasi esame preliminare del provvedimento ed è affidata ad un atto presidenziale, che ovviamente ubbidisce a criteri essenzialmente garantisti, il procedimento risponde innanzitutto all'esigenza di una migliore ripartizione di competenze fra Assemblea e commissioni e, secondariamente, a quella di favorire un più rapido *iter* di approvazione dei progetti di legge. La sua utilizzazione, infatti, consente di accrescere i poteri decisori delle commissioni anche per provvedimenti che, pur rivestendo una certa rilevanza d'ordine generale, è preferibile delegare in larga parte all'approvazione di un collegio più ristretto a causa della loro particolare complessità tecnica o per ragioni d'urgenza. E ciò, senza sottostare al vincolo dell'unanimità degli assenti che, com'è noto, preclude il successivo trasferimento in sede deliberante.

Considerazioni analoghe valgono nell'ipotesi disciplinata dal II comma dell'art. 96 del Reg. della Camera. Sebbene, infatti, in questo caso l'atto di assegnazione sia preceduto, come nel tradizionale « modello Camera », da un preventivo dibattito in commissione e condizionato dal vincolo dell'unanimità degli assenti nonché dall'emissione dei pareri delle Commissioni bilancio ed affari costituzionali, qualora queste siano state consultate a norma dell'art. 93 del Reg., nondimeno il medesimo si configura come una decisione di decentrare nel « collegio più ristretto » la discussione di provvedimenti sui quali si è manifestato, proprio in quello stesso ambito, un consenso sufficientemente generalizzato ma che, per la loro importanza di carattere generale, non si ritiene opportuno demandare all'approvazione integrale della commissione. Fattispecie, questa, che risponde all'esigenza di una migliore ripartizione di competenze fra Assemblea e commissioni — sebbene la scelta del procedimento risenta, per la sede dov'è effettuata, prevalentemente di valutazioni di carattere politico — e, secondariamente, alla necessità di rendere più celere l'*iter* parlamentare di quei provvedimenti di cui si sia riconosciuta l'urgenza (da valutare ovviamente anche in base al carico di lavoro previsto per l'Assemblea) e che, proprio per la loro rilevanza d'ordine generale, non è possibile assegnare in sede legislativa.

Ad esigenze, invece, non del tutto analoghe risponde il procedimento previsto dal I comma dell'art. 96 del Reg. della Camera. La sua struttura, infatti, sembra soddisfare non solo, come il procedimento disciplinato dall'art. 36 del Reg. del Senato e quello di cui al



Il comma del citato art. 96, la necessità di una migliore ripartizione di competenze fra Assemblea e commissioni, ma anche quella di consentire un ulteriore approfondimento tecnico dei provvedimenti nel quadro degli indirizzi che, sebbene non necessariamente contenuti in un apposito ordine del giorno, emergono dal dibattito in Assemblea (2).

Il procedimento di cui al I comma dell'art. 96 del Reg. della Camera, dunque, sembra assecondare non tanto l'esigenza di assicurare una maggiore celerità ai lavori parlamentari, quanto piuttosto, quella di garantire la loro razionalità ed efficienza, dal momento che il ricorso al medesimo evita d'intasare il dibattito in Assemblea con lunghe discussioni sugli emendamenti. La sua utilizzazione, pertanto, può contribuire da una parte a consentire che l'Assemblea possa assolvere ad un suo peculiare compito, qual è quello di promuovere un pubblico confronto sul tema in discussione, sciogliendone i nodi politici di fondo e dall'altra ad ovviare alla negativa esperienza rappresentata dall'azione svolta dal Comitato dei nove, che, com'è dimostrato dalla prassi, ha finito con l'assumere, nella discussione in Assemblea, il compito di formulare gli articoli dei progetti di legge, pur essendo i suoi lavori privi della garanzia di una rigorosa composizione proporzionale.

L'analisi delle funzioni svolte dai due tipi di procedimento in sede redigente disciplinati dal Regolamento della Camera consente di ritenere che i medesimi sono da considerarsi fra loro complementari e, quindi, compatibili, rispondendo ad esigenze in parte identiche (migliore ripartizione di competenze fra Assemblea e commissioni) e in parte differenti (maggiore approfondimento tecnico dei provvedimenti, il primo; maggiore celerità dell'*iter* procedurale dei medesimi, il secondo). Sotto questo profilo, dunque, l'introduzione nel Regolamento della Camera di una « variante » del procedimento in sede redigente, molto simile a quella disciplinata dal Regolamento del Senato, non può che essere giudicata positivamente, innestandosi sul tradizionale modello di procedimento, previsto dal Regolamento della Camera (3).

Le sopraindicate osservazioni sulla modifica di cui al II comma del nuovo art. 96 del Reg. della Camera, tuttavia, non possono non essere completate dalla considerazione che l'esigenza di garantire una maggiore celerità dei tempi di approvazione dei progetti di legge — che, come si è detto, rappresenta una delle finalità che sono alla base del citato comma — sarebbe stata più compiutamente soddisfatta se tale norma avesse anche previsto non solo e non tanto la possibilità di assegnare *ab initio* i progetti di legge in sede redigente quanto piut-

tosto la soppressione del vincolo dell'unanimità dei consensi. La funzione di garanzia che tale requisito svolge, infatti, potrebbe essere affidata da un lato alla proposta presidenziale di assegnazione, che, peraltro, è sempre sottoposta al giudizio dell'Assemblea e dall'altro all'introduzione dell'istituto della rimessione in Assemblea del provvedimento, su richiesta di una minoranza qualificata, come previsto dall'art. 36 del Reg. del Senato ed in analogia a quanto disposto dall'art. 92 del Reg. della Camera, per il procedimento in sede legislativa. A ciò si potrebbe opporre che tali innovazioni assimilerebbero il procedimento in sede redigente sempre più a quello in sede legislativa e che nel « rito » in esame non troverebbe adeguata collocazione l'istituto della rimessione in Assemblea, essendo alla medesima comunque garantito il diritto di procedere alla votazione degli articoli e del provvedimento nel suo complesso. Tuttavia, pur non sottovalutando l'importanza di simili obiezioni, non si può non rilevare che tali modifiche mentre da un lato non farebbero venir meno la distinzione funzionale fra il procedimento in sede redigente e quello in sede legislativa e, quindi, la loro rispettiva idoneità a soddisfare finalità diverse, dall'altro permetterebbero un più « semplice » ricorso al procedimento in questione, consentendo la sua attivazione anche con una decisione di maggioranza. Esse, inoltre, sarebbero compatibili con l'esigenza di tutelare adeguatamente le minoranze, i cui diritti sarebbero garantiti, oltre che dalla decisione presidenziale di assegnazione del provvedimento, di cui si è in precedenza detto, anche dalla riserva all'Assemblea della votazione dei singoli articoli e del provvedimento nel suo complesso nonché dalla possibilità di ricorrere all'applicazione dell'istituto della « rimessione in Assemblea ».

Né varrebbe opporre che il ricorso a tale istituto rischierebbe di vanificare una decisione dell'Assemblea. Quest'argomentazione, infatti, da una parte proverebbe troppo poiché allora tanto varrebbe non procedere neppure ad assegnazioni in sede legislativa e dall'altra non terrebbe conto del fatto che il procedimento in sede redigente, consentendo in ogni caso un confronto in Assemblea, circoscrive l'utilità del ricorso all'istituto in esame a quei soli casi in cui si può realisticamente pensare di ottenere, in quella stessa sede, un voto diverso.

Infine, è appena il caso di sottolineare che il tema della rimessione in Assemblea è stato affrontato in questa sede con specifico riferimento al problema dell'individuazione dei correttivi da introdurre al procedimento di cui al II comma dell'art. 96 del Reg. della Camera



per renderlo più confacente alle esigenze che il medesimo deve assolvere. Inoltre, si è trattato solo di tale fattispecie poiché la stessa si avvicina maggiormente al tipo di procedimento, disciplinato dal Regolamento del Senato, che prevede la facoltà di ricorrere a tale istituto. Resta, pertanto, aperto il problema più generale dell'applicabilità dell'istituto in questione anche al procedimento di cui al I comma dell'art. 96 del Reg. della Camera, che volutamente in questa sede non si è ritenuto opportuno trattare, concernendo l'analisi di delicati aspetti di legittimità costituzionale del procedimento in sede redigente che esulano dall'ambito della presente indagine (4).

### 3 - Le altre modifiche introdotte all'art. 96 del Regolamento della Camera

Analizzata la prima modifica introdotta all'art. 96 del Reg. della Camera si deve passare all'esame delle altre innovazioni contenute nella citata norma.

In base al criterio seguito per la loro classificazione, all'inizio del presente scritto, la seconda di esse concerne la soppressione della possibilità attribuita all'Assemblea di riservarsi, all'atto del deferimento alla commissione in sede redigente, non solo la votazione degli articoli ma anche la loro discussione.

L'abrogazione di tale norma si giustifica, innanzitutto, con il fatto che la medesima, consentendo d'instaurare il « rito » normale anche dopo la deliberazione del procedimento in sede redigente e la predisposizione dell'articolato da parte della commissione, avrebbe di fatto snaturato la funzione tipica del procedimento in questione, rendendo pertanto, inutile il ricorso ad esso. Secondariamente, la soppressione di tale disposizione trova spiegazione nel fatto che la stessa si sarebbe rivelata contraddittoria perché tendente ad affidare ad una decisione della maggioranza il superamento delle perplessità d'ordine costituzionale relative alla mancata previsione nel procedimento della garanzia per le minoranze della rimessione al *plenum*. Essa, infine, sarebbe risultata superflua, giacché l'esigenza di poter eventualmente discutere il testo degli articoli avrebbe potuto essere soddisfatta in modo migliore attraverso il diverso istituto del rinvio in commissione referente.

Più complessa, invece, si presenta l'analisi della terza modifica introdotta al procedimento in sede redigente dal nuovo art. 96 del Reg. della Camera. Essa concerne la fissazione di un termine alla com-

missione per procedere alla formulazione degli articoli del provvedimento.

Premesso, infatti, che l'introduzione del termine « a riferire » risponde non tanto a ragioni d'urgenza — che possono, più adeguatamente, essere soddisfatte da altri istituti regolamentari — quanto piuttosto all'esigenza di garantire, in ossequio al principio della programmazione dei lavori parlamentari, un miglior raccordo funzionale tra lavoro d'Assemblea e lavoro di commissione, resta da stabilire se detto termine possa essere prorogato, nell'ipotesi in cui la commissione non riesca a concludere, entro la sua scadenza, i propri lavori e quali effetti nonché quali conseguenze produca sul procedimento in sede redigente il mancato rispetto del medesimo da parte della commissione.

Quanto al primo quesito si deve, innanzitutto, osservare che la norma contenuta nel nuovo art. 96 del Reg. della Camera non prevede nulla riguardo alla possibilità di proroga del termine. In proposito sono prospettabili due soluzioni alternative: da un lato ritenere improrogabile il termine, affermando che quando il Regolamento ha voluto disciplinare tale possibilità lo ha fatto espressamente, come nel caso dell'art. 81, comma IV; dall'altro lato considerarlo prorogabile, sostenendo che qualora il Regolamento avesse inteso vietare tale ipotesi, lo avrebbe stabilito esplicitamente. Tra le due tesi sembra preferibile accogliere la seconda, quella cioè della prorogabilità del termine, non solo in base all'applicazione analogica dell'art. 81, comma IV, ma anche in considerazione del fatto che i termini previsti dal Regolamento sono, in linea di massima, ordinatori e non perentori e che un'eccessiva rigidità degli stessi potrebbe costituire un grave ostacolo per il funzionamento dell'istituto in questione, soprattutto, in presenza di eventi imprevedibili ed imprevedibili. Inoltre, considerato che il compito di procedere alla formulazione degli articoli si configura non solo come un potere ma anche come un dovere per la commissione, la proroga del termine potrà e dovrà essere concessa solo su « richiesta motivata » della commissione stessa, in modo che l'Assemblea possa valutare le circostanze per le quali il termine originariamente concesso non è stata rispettato.

Non sembra, infine, che possano essere sollevati dubbi circa l'impossibilità di prorogare ulteriormente un termine già prorogato, poiché ciò è escluso non solo dalle caratteristiche peculiari del procedimento in esame, che non « spossa » l'Assemblea della disponibilità del progetto di legge, ma anche dallo stesso disposto dell'art. 81, comma IV,



del Reg. della Camera, alla cui applicazione analogica si è fatto ricorso proprio per ammetterne la prorogabilità.

In aggiunta all'analisi dei problemi connessi con la prorogabilità del termine, è necessario, tuttavia, sottolineare che un'eccessiva utilizzazione di tale istituto rischierebbe di « snaturare » la funzione stessa del procedimento in sede redigente. Pertanto, al fine di evitare che ciò accada, è opportuno che l'Assemblea, valutando caso per caso l'importanza politica e la complessità tecnica dei provvedimenti, stabilisca all'atto del deferimento alla commissione, un termine adeguato per assolvere il compito ad essa affidato e che i presidenti delle commissioni stesse, cui tale mandato è conferito, si avvalgano dei loro poteri d'organizzazione dei lavori e di regolamentazione del dibattito per non far scadere inutilmente il termine loro concesso: ipotesi quest'ultima che è indubbiamente conforme a quanto il Regolamento e la prassi già dispongono per l'esame dei disegni di legge di conversione in legge dei decreti-legge e dei provvedimenti di legge, iscritti nel calendario dei lavori dell'Assemblea.

Quanto, invece, al secondo problema sono state concretamente prospettate due differenti ed alternative soluzioni: la prima, consistente nel prevedere che allo scadere del termine *l'iter* del progetto di legge continui in Assemblea con la votazione dei singoli articoli e del provvedimento nel suo complesso, nel testo approvato nella precedente sede referente, in base a quanto disposto dal I comma dell'art. 96 del Reg. della Camera e la seconda, nello stabilire che, in un'ipotesi del genere, l'Assemblea non possa che applicare per la discussione del provvedimento le norme previste dal procedimento ordinario e cioè dagli articoli 85 e seguenti del Regolamento.

La questione non è di poco conto, poiché sottende la tutela del cosiddetto « diritto di emendamento » che, essendo virtualmente garantito dalle norme costituzionali e disciplinato dall'art. 85 del Reg. della Camera è da considerarsi ineliminabile dal procedimento legislativo. Discutere, dunque, ai sensi dell'art. 96 del Reg. della Camera, un provvedimento per il quale non si è potuto procedere ad un esame degli emendamenti o per cui si è effettuato soltanto un esame parziale degli stessi, solleverebbe rilevanti perplessità d'ordine costituzionale che non potrebbero essere fugate dalla considerazione che la commissione, non formulando nei termini un nuovo testo, avrebbe implicitamente fatto proprio quello originariamente assegnatole, né parzialmente temperate dall'eventuale imposizione di un obbligo alla commissione stessa

di pronunciarsi comunque con un voto su di un testo da sottoporre all'esame dell'Assemblea.

La suindicata tesi, inoltre, si potrebbe prestare ad una sorta di « ostruzionismo di maggioranza », finalizzato a non modificare il testo del provvedimento in discussione e renderebbe, comunque, vano — pur muovendo da un intendimento esattamente opposto — il ricorso alla « funzione redigente », dal momento che l'Assemblea, per decisione o per comportamento della maggioranza della commissione, sarebbe costretta a discutere un testo tecnicamente non corretto, con l'aggravante che in questo caso il medesimo non potrebbe essere modificato ma soltanto approvato o respinto.

In base, dunque, alle sopraesposte osservazioni sembra preferibile propendere, pur con tutte le cautele derivanti dalla delicatezza del problema in esame e dal fatto che la prassi non offre utili suggerimenti, per la seconda delle soluzioni prospettate, innanzitutto, perché essa non solleva dubbi di legittimità costituzionale e, secondariamente, per la considerazione che la mancata formulazione degli articoli, entro il termine stabilito, dimostra — prescindendo dall'ipotesi in cui ciò non si è verificato per cause di forza maggiore o per il manifestarsi di episodi d'ostruzionismo — l'esigenza di rilevanti contrasti di carattere politico che possono essere risolti solo nella loro sede naturale e cioè tramite un ampio e approfondito dibattito in Assemblea.

Come si è in precedenza accennato, la quarta modifica introdotta al procedimento in sede redigente dal nuovo art. 96 del Reg. della Camera consiste nel prevedere l'applicabilità al medesimo delle norme di cui ai commi I e II dell'art. 94 del Reg. della Camera, concernenti le modalità di svolgimento della discussione in sede legislativa.

Tale disposizione si giustifica in base alla considerazione che una delle caratteristiche essenziali del procedimento in sede redigente è rappresentata dal potere attribuito alla commissione di procedere ad un esame « definitivo » degli emendamenti: fatto questo che impone il rispetto di precise norme procedurali a garanzia della corretta formazione della deliberazione. Essa, inoltre, ha trovato anche riscontro nella prassi parlamentare antecedente, che ha visto la discussione in sede redigente articolarsi in base a quanto stabilito dal Regolamento per la sede legislativa<sup>(5)</sup> ed ulteriore conferma in una recente decisione del Presidente della Camera, che ha ritenuto applicabili ad un caso specifico, avvenuto nel corso della discussione in sede redigente del provvedimento n. 3044, i criteri previsti da una precedente circo-



lare presidenziale, relativa ad un altro caso specifico, verificatosi in sede legislativa (6).

Prescindendo, comunque, dall'esame dei particolari problemi d'ordine procedurale che possono sorgere dall'applicazione delle norme previste per la discussione in sede legislativa, sembra opportuno sottolineare che la modifica in questione, riferendosi esclusivamente ai soli primi due commi dell'art. 94 del Reg. della Camera, ha testualmente sancito l'inapplicabilità al procedimento in sede redigente dell'istituto della rimessione in Assemblea, che costituisce invece una delle peculiarità di quello in sede legislativa nonché ribadire che valgono per tale esclusione, prevista altresì nella ipotesi di contrasto tra commissione di merito e commissioni « filtro », di cui subito si dirà, le considerazioni svolte in proposito nel paragrafo precedente.

La quinta modifica, introdotta al procedimento in sede redigente dal nuovo art. 96 del Reg. della Camera, consiste nell'aver stabilito che la fissazione degli eventuali criteri direttivi, cui la commissione deve attenersi nella formulazione degli articoli, avvenga tramite l'approvazione di un ordine del giorno, la cui presentazione è riservata alla commissione stessa.

La norma in questione non ha ancora avuto applicazione, poiché negli unici due casi di deferimento in sede redigente, che si sono verificati dopo la sua approvazione, la commissione non ha ritenuto di presentare un proprio ordine del giorno. Nondimeno sembra necessario soffermarsi su di essa per individuare gli eventuali problemi che potrebbero porsi nella sua concreta applicazione.

In proposito si deve rilevare che, da un'interpretazione letterale del III comma dell'art. 96 del Reg. della Camera, quanto in esso disposto potrebbe essere suscettibile di alcune critiche, rivestendo, innanzitutto, un carattere quanto meno « singolare » il fatto di aver riservato alla commissione la definizione dei principi cui la medesima deve attenersi nella formulazione degli articoli. Secondariamente, potrebbe apparire non del tutto condivisibile il ricorso allo strumento dell'ordine del giorno d'iniziativa della commissione. Tale sua peculiare caratteristica, infatti, combinata con il regime procedurale cui per prassi è soggetto il suindicato strumento d'indirizzo (7), porterebbe ad escludere la sua emendabilità da parte dei gruppi non rappresentati in commissione o dei deputati estranei alla stessa e, conseguentemente, la possibilità per entrambi di partecipare all'elaborazione dei principi e criteri direttivi da impartire alla commissione.

Questa ricostruzione del regime procedurale cui sottoporre l'ordine del giorno della commissione, tuttavia, sembra dettata più dall'esigenza d'individuare norme idonee a limitare il ricorso all'arma dell'ostruzionismo che dalla necessità di non contraddire la logica del procedimento in sede redigente, poiché è indubbio che la commissione potrebbe avvalersi proficuamente di criteri e principi direttivi elaborati in maniera puntuale ed articolata, quale sintesi cioè di un dibattito ampio e approfondito in Assemblea.

Un contributo alla soluzione del problema in esame potrebbe essere dato dall'applicazione, in via analogica, del principio, desumibile dal Regolamento e dalla prassi parlamentare, secondo cui sono da considerare emendabili gli « atti di indirizzo » ad iniziativa riservata<sup>(8)</sup> ed, invece, inemendabili gli « atti di indirizzo », come ad esempio le risoluzioni d'Assemblea, la cui iniziativa è consentita a tutti i deputati<sup>(9)</sup>. L'ordine del giorno di cui al III comma dell'art. 96 del Reg. della Camera, pertanto, essendo, per espressa disposizione del Regolamento, ad iniziativa riservata, sarebbe da annoverare fra gli atti del primo tipo e, quindi, emendabile.

A conferma di quanto sopra sostenuto è anche da tener presente che lo stesso Regolamento, sia pure in un'ipotesi del tutto diversa, consente in forma espressa (art. 106, comma I) l'emendabilità degli ordini del giorno di reiezione dei disegni di legge di approvazione degli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria, presentati ai sensi dell'art. 104, IV comma, del Reg. della Camera, dalla Commissione affari costituzionali.

Quanto sopra, peraltro, non solo potrebbe fugare le perplessità cui si è fatto in precedenza riferimento e favorire un'utilizzazione della norma in questione più confacente all'esigenza del procedimento in sede redigente ma non contrasterebbe neanche con la preoccupazione di non individuare procedimenti atti a facilitare il ricorso all'arma dell'ostruzionismo, poiché in ipotesi di tal genere, la commissione potrebbe sempre ritirare il proprio ordine del giorno, facendo decadere tutti gli emendamenti ad esso presentati.

È da considerare, inoltre, che la soluzione testé indicata non dovrebbe comportare un eccessivo allungamento del dibattito in Assemblea, essendo il medesimo retto, nella nuova disciplina dell'art. 85 del Reg. della Camera, da rigorosi vincoli procedurali e che, comunque, ad un allungamento dei tempi del dibattito in Assemblea corrisponderebbe, per i motivi sopraccennati e salvo il verificarsi di ipotesi di ca-



rattere patologico, quasi certamente un'abbreviazione dei tempi della discussione in commissione, che costituisce la fase più complessa del procedimento in sede redigente.

A proposito di quanto previsto dal III comma del nuovo art. 96 del Reg. della Camera, resta da affrontare il problema relativo alle modalità con cui l'Assemblea può esercitare il controllo dell'operato della commissione e cioè della rispondenza del testo degli articoli ai principi e criteri direttivi ad essa impartiti.

In base a quanto previsto dal I comma del nuovo art. 96 del Reg. della Camera, il controllo sull'operato della commissione si realizza tramite la votazione articolo per articolo e finale del provvedimento. In questo modo l'Assemblea approva o respinge gli articoli che ritiene conformi (o non) ai principi prefissati nonché l'intero provvedimento, qualora lo giudichi idoneo (o non) a rispondere alle finalità per le quali è stato predisposto. L'Assemblea, dunque, effettua un controllo di merito dell'operato della commissione meramente negativo, non potendo ai sensi della citata norma regolamentare, sostituirsi alla commissione in un riesame degli emendamenti già respinti in quella sede né, tanto meno, introdurne di nuovi. D'altronde, che questo sia il tipo di controllo affidato all'Assemblea lo si può indirettamente ricavare anche dal fatto che l'art. 96 del Reg. della Camera non consente dichiarazioni di voto sui singoli articoli né la facoltà di ricorrere all'istituto della rimessione in Assemblea.

Non conduce ad una valutazione differente del tipo di controllo effettuato dall'Assemblea il fatto che, nella fase della votazione in Aula, anche al procedimento in sede redigente deve ritenersi applicabile il disposto del IV comma dell'art. 87 del Reg. della Camera, che disciplina la votazione per parti separate. Tale norma, infatti, assicura indubbiamente un controllo più duttile dell'operato della commissione, permettendo all'Assemblea di respingere piuttosto che l'intero articolo soltanto una parte di esso, ma non introduce una forma di controllo diversa da quella precedentemente descritta, poiché l'Assemblea non può — a ciò opponendosi il principio della preclusione — neanche in tal caso votare emendamenti sui quali si sia già pronunciata la commissione<sup>(10)</sup>. Né a ciò si potrebbe obiettare che la precedente delibera è stata adottata da un collegio minore poiché tale considerazione è in radicale contrasto con la *ratio* stessa del procedimento in sede redigente.

Per non limitare il controllo dell'Assemblea al cosiddetto « prendere o lasciare », in dottrina si è ritenuto che il controllo meramente



negativo dell'operato della commissione può essere integrato da un riesame positivo del merito degli emendamenti, nell'ipotesi in cui l'operato della stessa sia viziato sotto il profilo della legittimità e cioè del rispetto dei principi e criteri direttivi<sup>(11)</sup>. In casi di questo genere — si è sostenuto — l'Assemblea può annullare l'operato della commissione, poiché la medesima ha agito al di fuori del mandato ricevuto e stabilire di procedere ad un nuovo esame degli articoli, rinviando i medesimi in commissione o sostituendosi essa stessa al collegio minore<sup>(12)</sup>.

Tale tesi, tuttavia, non è stata accolta dalla recente riforma regolamentare, poiché l'Assemblea, nel corso della discussione sulle modifiche all'art. 96 del Reg. della Camera, ha respinto il « principio » concernente l'instaurazione di un dibattito incidentale in Aula nell'ipotesi di difformità tra criteri direttivi e testo degli articoli formulato dalla commissione, con ciò potendosi implicitamente ritenere che abbia voluto anche escludere la possibilità per se stessa di procedere ad una revoca motivata della delega concessa alla commissione<sup>(13)</sup>.

In base a quanto disposto dal nuovo art. 96 del Reg. della Camera, dunque, non sembra possibile attribuire all'Assemblea una funzione di controllo successivo diversa da quella di esprimere, soltanto tramite la votazione dei singoli articoli e del provvedimento nel suo complesso, la propria valutazione sull'operato della commissione.

Dall'analisi sin qui fatta del citato articolo, però, non sembra che in esso siano previste norme che consentano di effettuare tale valutazione *ex informata conscientia*. Per colmare questa lacuna, pertanto, si potrebbe ricorrere ad un'integrazione delle disposizioni contenute nel medesimo, prevedendo: *a*) l'obbligo di presentazione di una relazione per l'Assemblea (in analogia, peraltro, a quanto avviene per prassi al Senato); *b*) l'intervento del relatore nella fase conclusiva del procedimento in Assemblea; *c*) la soppressione del divieto di effettuare dichiarazioni di voto sui singoli articoli.

Quanto sopra, infatti, potrebbe trovare la sua giustificazione, innanzitutto, nella considerazione che analoghe norme (artt. 79, comma V; 83, comma I; 85, comma VII e 96-*bis*, comma III del Reg. della Camera) sono previste per quelle fasi del procedimento ordinario nelle quali l'Assemblea è chiamata a dare un giudizio definitivo dell'operato della commissione e, secondariamente, nel fatto che la possibilità di effettuare una valutazione più approfondita del lavoro svolto dalla medesima potrebbe tradursi in un incentivo all'utilizzazione del procedi-



mento in questione anche per l'esame di provvedimenti di « particolare » complessità tecnica.

L'ultima modifica, introdotta al procedimento in sede redigente dal nuovo art. 96 del Reg. della Camera, consiste nella disciplina delle ipotesi di contrasto fra commissione di merito e commissioni « filtro », la cui analisi costituisce un capitolo particolare del più generale problema, testo affrontato, del controllo dell'operato della commissione da parte dell'Assemblea.

Il V comma del citato articolo stabilisce, infatti, che in tali casi il presidente della commissione che ha dato parere negativo ne fa illustrazione all'Assemblea, subito dopo il relatore e presenta un apposito ordine del giorno. Se il medesimo è approvato, la commissione di merito riesamina il progetto di legge per uniformarlo al parere espresso dalla commissione « filtro » ed il procedimento in Assemblea ha inizio nella seduta successiva.

In proposito si deve innanzitutto constatare che la norma introduce nel procedimento in sede redigente un'eccezione, costituita dall'instaurazione di un dibattito di natura incidentale, limitato agli interventi del relatore della commissione di merito e del presidente della commissione « filtro » che ha espresso parere contrario o, tutt'al più, a quelli di un oratore per gruppo, ai sensi dell'art. 45 del Reg. della Camera.

Tale deroga sembra trovare il suo fondamento nella considerazione che in ipotesi di questo genere, non è opportuno lasciare l'Assemblea di fronte all'alternativa di approvare o respingere il testo degli articoli o dell'intero provvedimento, poiché l'impossibilità da parte della medesima di entrare nel merito di un contrasto insorto, sebbene in due sedi diverse, all'interno della stessa maggioranza, determinerebbe quasi certamente la mancata approvazione del provvedimento e, quindi, vanificherebbe lo stesso ricorso al procedimento in sede redigente.

Tuttavia, analogamente a quanto in precedenza rilevato a proposito del problema delle modalità con cui è effettuato il controllo dell'operato della commissione, va osservato che, anche in questo caso, l'Assemblea non si sostituisce a quest'ultima. Essa, infatti, con l'approvazione dell'ordine del giorno in questione, affida alla commissione di merito il compito di riesaminare il provvedimento, specificando — tramite l'obbligo di uniformarsi al parere della commissione « filtro » — ulteriormente i principi e i criteri direttivi originariamente impartiti. Quanto sopra, del resto, è confermato dal fatto che anche in questa

ipotesi il nuovo art. 96 del Reg. della Camera non prevede la possibilità di ricorrere all'applicazione dell'istituto della rimessione in Assemblea.

Questa ricostruzione del tipo di controllo effettuato dall'Assemblea nell'ipotesi di contrasto tra commissione di merito e commissioni « filtro » basata sull'interpretazione letterale del nuovo art. 96 del Reg. della Camera, consente di rispondere — ad avviso di chi scrive — anche all'interrogativo che potrebbe porsi in ordine alle conseguenze di un'eventuale conferma da parte della commissione di merito del testo degli articoli originariamente formulato e, quindi, dell'insorgere di un possibile contrasto con l'Assemblea stessa, che tale ordine del giorno ha approvato.

In questo caso, infatti, all'Aula non resterebbe altra possibilità se non quella di effettuare il controllo sull'operato della commissione con le modalità che « normalmente » le sono attribuite e cioè approvando o respingendo, ai sensi del I comma dell'art. 96 del Reg. della Camera, i singoli articoli e il provvedimento nel suo complesso.

In relazione a quanto previsto dal IV comma del nuovo art. 96 del Reg. della Camera, resta da affrontare un ultimo problema concernente l'emendabilità dell'ordine del giorno presentato dal presidente della commissione « filtro », che ha espresso parere contrario.

In proposito non sembra che possano valere le considerazioni in precedenza svolte, relativamente all'ordine del giorno con cui vengono fissati i principi ed i criteri direttivi, cui la commissione deve attenersi nella formulazione degli articoli, poiché dalla norma in esame si desume che tale ordine del giorno non può essere a « contenuto vincolato », dovendosi limitare ad impegnare la commissione di merito ad uniformarsi al parere espresso dalla commissione « filtro ».

Non si può non sottolineare però che tale interpretazione del disposto regolamentare introduce nel rapporto Assemblea-commissione un elemento di rigidità non del tutto giustificabile, poiché l'Assemblea in questo caso è posta nelle stesse condizioni in cui si trova in occasione della discussione del testo degli articoli formulato dalla commissione e cioè in quella di « prendere o lasciare » il parere espresso dalla commissione « filtro », mentre la particolare natura del contrasto, di cui si è in precedenza detto, suggerirebbe di concedere a quest'ultima un più ampio margine di discrezionalità per accrescere la possibilità che la commissione di merito si adegui al parere espresso dalle Commissioni affari costituzionali o bilancio.



A conclusione dell'esame relativo alle modifiche introdotte al procedimento in sede redigente dal nuovo art. 96 del Reg. della Camera sembra, dunque, possibile affermare che le medesime sono complessivamente idonee a migliorarne la funzionalità. E ciò, di fronte alla « crisi » del procedimento in sede referente e al fenomeno in parte conseguente dello « sbilanciamento » delle assegnazioni in favore della sede legislativa, potrebbe rimuovere le perplessità relative all'idoneità del procedimento in sede redigente a favorire non solo il rispetto del limite della speciale rilevanza — previsto per l'assegnazione in sede legislativa dell'art. 92 del Reg. della Camera — ma anche a consentire un più articolato esercizio della funzione legislativa, permettendo di modulare la scelta del procedimento alle esigenze che si vogliono di volta in volta soddisfare. Resta, ovviamente, esclusa da tali considerazioni l'ipotesi in cui con il procedimento in questione si voglia far fronte ad atteggiamenti di carattere ostruzionistico, poiché il medesimo, per il fatto stesso di consentire l'applicabilità delle norme stabilite per la discussione in sede legislativa e di prevedere un termine entro il quale la commissione deve ultimare il suo lavoro, non sembra di per sé del tutto idoneo a contrastare tale atteggiamento che, come l'esperienza dimostra, si avvale proprio del ricorso ad una serie di espedienti procedurali per rallentare l'approvazione dei provvedimenti in discussione.

## *Note*

(1) Cfr. La relazione del deputato S. Labriola alla proposta di modifica dell'art. 96 del Regolamento (Doc. II, n. 11).

(2) Tale tipo di procedimento è stato utilizzato in soli 14 casi, di cui 11 sotto l'impero del vecchio Regolamento, 1 in applicazione dell'art. 96 del nuovo Regolamento del 1971 e 2 a seguito delle recenti modifiche apportate all'art. 96.

(3) Le origini di tale procedimento possono rinvenirsi nella delibera della 2a sottocommissione dell'Assemblea costituente dell'8 novembre 1946. Esso, inoltre, ha trovato disciplina normativa prima nell'art. 85 del vecchio Regolamento, approvato nella seduta del 15 novembre 1949 e, quindi, nell'art. 96 del nuovo Regolamento del 1971.

(4) Per una panoramica delle varie posizioni dottrinali si rinvia a: C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, 1975, vol. II, pag. 748 e alla bibliografia ivi citata.

(5) Si pensi, ad esempio, all'applicazione delle norme concernenti l'obbligatorietà della presenza del rappresentante del Governo alle sedute della commissione; la presentazione e discussione degli emendamenti; le modalità di votazione; la pubblicità dei lavori della commissione ecc..

(6) Durante la seduta della VII Comm. difesa della Camera dei deputati del 10 febbraio 1983, dedicata alla discussione in sede redigente del disegno di legge n. 3044, concernente « Rivalutazione delle indennità operative per il personale militare », il Presidente Angelini precisò al deputato Mellini, che gli aveva chiesto la parola sull'art. 4 del provvedimento e sul complesso degli emendamenti ad esso presentati, che il Presidente della Camera, da lui appositamente interpellato, riteneva applicabile, al caso in specie, la circolare del Presidente Ingrao del 27 aprile 1978, relativa ad un'altra fattispecie, verificatasi durante la discussione in sede legislativa della cosiddetta « Legge Reale bis » (Atto C. n. 2117), con la quale si è stabilito che « la possibilità di svolgere gli emendamenti è da considerarsi come una mera facoltà di richiesta, il cui concreto esercizio è regolato dalla commissione ». Posta, pertanto, ai voti, la richiesta del deputato Mellini fu respinta dalla Commissione. (Cfr. *Boll. Comm. Parl.* del 10 febbraio 1983, pag. 43).

(7) Per prassi gli ordini del giorno non sono emendabili, se non previo consenso del proponente (Cfr. per tutti, Res. sten. 23 ottobre 1979, pag. 3223).

(8) Cfr. in questo senso, la disciplina prevista dagli artt. 113 e 114 del Reg. della Camera per le mozioni.

(9) Cfr. per tutti, quanto sostenuto dal Presidente della Camera, nella seduta del 3 ottobre 1979, in Res. somm. del 3 ottobre 1979, pag. 21.

(10) Si pensi, ad esempio, ad una richiesta di votazione per parti separate di un articolo, tramite la quale si riproduce il contenuto di un emendamento soppressivo già respinto dalla commissione.

(11) D. CASSANELLO-D. MARRA, « Per una teoria giuridica della funzione redigente », in *Studi per il XX anniversario dell'Ass. Cost.*, Firenze, 1969, pag. 141.

(12) D. CASSANELLO-D. MARRA, *op. cit.*, pag. 143 e seguenti.

(13) Cfr. Res. sten. del 30 settembre 1982, n. 562, pag. 23.



Amalia Rossi Merighi Liotta

*Rilevanza (e limiti) degli Atti parlamentari ai fini della ricerca bibliografica nei paesi europei firmatari dei trattati istitutivi della CEE*

Premessa: Cenni storici sulle origini degli Atti parlamentari; I: Natura giuridica degli Atti parlamentari e ricerca bibliografica; II: Strategia della ricerca sulla legislazione e documentazione corrente e retrospettiva con particolare riferimento a Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Olanda, Italia; III: Validità, veridicità storica e limiti degli Atti parlamentari; IV: Gli Atti parlamentari in microfilmatura e la loro proiezione nell'ambito della ricerca bibliografica.

### *Premessa*

I requisiti cui gli Atti parlamentari devono rispondere riguardano la legittimità, sotto il profilo giuridico, e la veridicità dal punto di vista storico. Gli Atti parlamentari, come fonte di notizie relative all'attività delle Camere, sono ignorati sia dallo Statuto del Regno di Sardegna dell'8 febbraio 1848 che dalla Costituzione della Repubblica Italiana. Invece in Italia l'importanza e la necessità della pubblicazione dei dibattiti della Camera e del Senato furono riconosciute fin da quando fu convocato nel 1848 il Parlamento subalpino, tribuna nazionale intorno a cui vennero a raccogliersi le più « elette intelligenze » (1). I lavori parlamentari, diretti discendenti dell'acquisita libertà di espressione sono la tangibile dimostrazione di come il più potente strumento d'informazione sociale sia la parola. Gli Atti delle Assemblee legislative riflettono la vita di un paese: chiunque voglia seguire le manifestazioni della nostra vita politica passata e presente ricorre alle fonti per meglio esaminare e studiare i movimenti e le tendenze di tutte le opinioni. Inizialmente gli Atti delle Camere legislative furono stampati in edizione ufficiale in numero di copie ridottissimo, presto esaurito, e limitatamente ad alcuni discorsi selezionati. Gli anni 1848 e 1849 erano stati troppo densi di vicende per consentire la riflessione sull'ordine della redazione delle discussioni parlamentari.

Nel 1855 e nel 1856 a cura del deputato Paolo Trompeo e di Amedeo Pinelli vennero pubblicati dalla « tipografia Botta » di Torino le prime sessioni del Parlamento subalpino dall'8 maggio 1848 al 30 dicembre, la prima sessione del 1849 (dal 1° febbraio al 30 marzo), la seconda sessione del 1849 (dal 30 luglio al 20 novembre), cui seguirono le annate fino al 1865.

Raccogliere i progetti e le proposte di legge, molti inediti e attinti direttamente dagli archivi della Camera dei deputati e del Senato del Regno, le relazioni presentate sia nell'uno che nell'altro ramo del Parlamento, tanto per iniziativa parlamentare che ministeriale, ordinarli cronologicamente, comprese le modifiche che subirono nell'una e nell'altra Camera, includendo il testo dello Statuto e dei regolamenti parlamentari interni, la legge elettorale, gli elenchi dei deputati e senatori che confluirono nel volume *Atti parlamentari del Parlamento subalpino* con il sottotitolo *Documenti*, fu lavoro più agevole rispetto al più arduo, tendente ad ordinare le discussioni in Aula. Se oggi con la stenografia, fedele compagna della vita pubblica moderna, è facile raccogliere i discorsi che si pronunciano, allora per una ricostruzione più veritiera possibile si ricorse ai giornali<sup>(2)</sup> più importanti del tempo: questi usavano riportare i discorsi dei deputati delle rispettive formazioni politiche ed è particolarmente significativo ricordare che fino al 1847 la stampa non poteva occuparsi di politica e che solo con il 1848 iniziava la più ampia libertà d'opposizione. Per la stampa degli *Atti del Parlamento subalpino* con il sottotitolo *Discussioni* fu concesso accedere ai verbali ufficiali « delle Camere » ed in essi si inserirono anche le mozioni, le interpellanze e le interrogazioni. Furono consultati i discorsi della « stenografia inedita » della Camera e del Senato, che, arte nascente, e data la imperizia dei primordi, non accontentava i deputati che se ne lagnavano nei loro discorsi in Parlamento. Nel dare corso alla pubblicazione degli *Atti parlamentari* furono imitati gli atti del « Congrès National » del Belgio, che con la sua Costituzione, ancor oggi in vigore, risalente al 1831, contribuì notevolmente alla moderna evoluzione costituzionale<sup>(3)</sup>.

### I. *Natura giuridica degli Atti parlamentari e ricerca bibliografica*

La Costituzione francese del 1946 dopo aver disposto all'articolo 10 che le sedute sono pubbliche, stabilisce inoltre che, sia i resoconti



*in extenso* delle discussioni, sia i documenti parlamentari sono pubblicati nel *Journal Officiel*. La Costituzione del 1852 prevedeva, invece, la stampa del « processo verbale ». Le garanzie previste in Italia dall'editto sulla stampa, all'articolo 30 e 31, sono previste in altri paesi da norme costituzionali. La Costituzione italiana non disciplina la pubblicazione di notizie relative all'attività delle Camere, né alla documentazione, né degli Atti parlamentari, in particolare. L'articolo 64 stabilisce che le « sedute sono pubbliche » e l'articolo 72, terzo comma, che « il Regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni ». In altri Parlamenti <sup>(4)</sup> determina la Costituzione quali siano le « pubblicazioni parlamentari ufficiali » e sono previste apposite prescrizioni nei regolamenti circa « i resoconti non ufficiali », siano essi diffusi via etere o via cavo o attraverso la registrazione e diffusione di supporti magnetici, includendo in ciò la trasmissione dei dati con *computers*, la cui utilizzazione è consentita. Altri Parlamenti <sup>(5)</sup>, però, hanno a lungo lottato contro la pubblicità delle sedute e le pubblicazioni dei resoconti parlamentari con l'intenzione di tutelare l'indipendenza (del Parlamento e) dei parlamentari. In Italia invece, le sedute sono pubbliche e sono ammessi pochi cittadini, la presenza fisica quindi è assai limitata e puramente simbolica; questi però sono potenziali strumenti di diffusione, liberi cioè di informare i non presenti, usando ogni mezzo possibile per divulgare atti e fatti parlamentari rilevanti e questa è una realtà politica. Può accadere che per particolari necessità le Camere si riuniscano eccezionalmente « in segreto » ed in questo caso vi è una presenza di popolo puramente giuridica. Se si possono realizzare, dunque, documentazioni aventi valore di mezzo materiale tendenti a rendere partecipi i cittadini e l'opinione pubblica della vita degli organi parlamentari, quale valore si dovrebbe attribuire a queste pubblicazioni « private »? Avrebbero esse valore legale? Sarebbero in grado di creare una realtà giuridica? Anche se differente da quella storica? Quale valore, invece, si deve attribuire alla pubblicazione delle documentazioni sull'attività del Parlamento italiano? Hanno esse valore di pubblicazione ufficiale? L'articolo 64 della Costituzione dispone che « le sedute sono pubbliche » e l'articolo 72, quarto comma, delega alle commissioni la competenza a deliberare. Dal 1948, con l'inizio della procedura di approvazione dei progetti e disegni di legge in commissione deliberante, iniziò una nuova raccolta di volumi di Atti parlamentari delle Camere e Atti parlamentari del Senato contenenti

le discussioni di leggi in commissione deliberante. Nessuna altra Costituzione deferisce a commissioni parlamentari il potere di approvare disegni di legge.

Rientrano nel concetto di « Atti » del Parlamento italiano i resoconti stenografici dell'Assemblea e delle commissioni legislative; questi riportano le avvenute sedute in sequenza temporale, le comunicazioni, le discussioni, le proposte, le decisioni, i consensi e dissensi manifestatisi e confluiscono nelle pubblicazioni conservate nei volumi degli « Atti parlamentari della Camera dei deputati » e « Atti parlamentari del Senato della Repubblica », sotto il sottotitolo *Discussioni*.

In Germania i resoconti parlamentari hanno carattere ufficiale dal 1879, prima ebbero carattere privato. Gli stampati dei disegni di legge, invece, con gli elenchi delle petizioni, le proposte di inchieste parlamentari, le modifiche al Regolamento ed altre<sup>(6)</sup>, rivestendo importanza per l'attività politico-legislativa ed ispettiva confluiscono nelle pubblicazioni « Atti parlamentari » con il sottotitolo *Documenti, disegni, relazioni*.

Le risposte scritte alle interrogazioni fino al 1946 erano pubblicate in allegato al resoconto delle sedute in cui era stato dato l'annuncio della risposta, dal 1947 costituiscono raccolta a se stante.

Il processo verbale delle sedute, del quale non è prevista la pubblicazione, pur essendo documento ufficiale, non rientra tra i documenti che meritano di essere definiti « Atti parlamentari » e neppure la pubblicazione dei menzionati Atti delle Camere sia completi che incompleti di sedute o relativi ad esse, che non siano curati dagli uffici delle Camere, ma da privati. Non sono neppure da annoverare tra gli Atti parlamentari i bollettini di convocazione delle commissioni ed il Resoconto sommario che, introdotto in Parlamento nel 1879-1882, era nato per necessità di informazione immediata e rapido specchio della discussione per i giornalisti che dovevano cogliere quella parte del dibattito che era loro sfuggita; esso ha mantenuto il carattere di documento pubblicato senza indugio e non riveste perciò alcun carattere di ufficialità.

Gli Atti parlamentari considerati come fonti materiali di conoscenza dei lavori parlamentari o come aventi un proprio valore legale, tale da creare la realtà giuridica e certa dei lavori delle Camere, sono documenti ufficiali? La giurisprudenza costituzionale e gli orientamenti



assunti dalla Presidenza delle Assemblee nell'esperienza concreta conducono a propondere per la prima delle due tesi dal momento che nel corso dell'indagine disposta dalla Corte costituzionale durante il giudizio di legittimità costituzionale su di una legge approvata in commissione legislativa, ed in testo (apparentemente) difforme dai due rami del Parlamento, il Presidente della Camera ebbe a precisare che i resoconti stenografici hanno « carattere informativo », ma non ufficiale e che tuttavia nel caso specifico gli stenografici delle sedute di commissione interessanti ai fini del giudizio erano fedeli in quanto egli ne aveva autenticato il testo, poiché riproducenti lo svolgimento dei lavori.

In realtà attribuire valore legale agli Atti parlamentari significa aprire il sindacato sugli atti interni (o come tradizionalmente si suole definire sugli *interna corporis*) e quindi consentire l'accertamento del processo formativo della legge, laddove invece la non ufficialità degli Atti parlamentari rappresenta un limite invalicabile al sindacato sul processo di formazione della legge. A riprova soccorrono le norme della Costituzione che, prevedendo che le Camere possano adunarsi in seduta segreta sembrano escludere un nesso logico tra controllo di costituzionalità e potestà di accertare i fatti avvenuti entro le Camere: quanto meno è certo che non può sostenersi la « generale » potestà di controllo delle Camere, non configurabile, comunque, per le leggi deliberate in sedute segrete o laddove l'approvazione intervenga senza redigere resoconto alcuno.

## II. *Strategia della ricerca sulla legislazione e documentazione*

Il ricorso agli strumenti di conoscenza è essenziale quando si tratti di indagare sull'attività presente o passata degli organi parlamentari. Gli « Atti parlamentari » hanno infatti valore di documentazione storica ai fini di ogni ricerca.

La Biblioteca della Camera dei deputati possiede le raccolte legislative di 82 paesi (7) e gli Atti parlamentari di 39 nazioni.

Con alcuni di questi paesi viene effettuato lo « scambio » con le pubblicazioni parlamentari italiane, da altri questi sono ricevuti in « dono » e alcuni sono, invece, acquistati. Le raccolte legislative e

quelle degli Atti parlamentari, iniziano per la Francia dal 1789, per il Belgio dal 1831, per la Germania dal 1871 (8).

La Biblioteca della Camera dei deputati è in grado di svolgere lavori di ricerca di documentazione e legislazione oltreché italiana corrente e retrospettiva, anche comparata, tuttavia per porre dei limiti a questi studi, essi sono stati delimitati alle indagini nei soli paesi « fondatori » della Comunità europea. Il lavoro di ricerca legislativa e di documentazione svolto in biblioteca è in gran parte concentrato sull'uso degli strumenti atti a porre in luce le leggi italiane e straniere in vigore, siano esse delimitate nel tempo o da un argomento: spesso accade, mentre nel nostro Parlamento è in discussione un progetto o una proposta che si presume sia stata già dibattuta in altri paesi, che la biblioteca sia chiamata a svolgere ricerche su come si siano comportati i legislatori di altre nazioni. Raramente si può far affidamento su dati certi di ricerca sullo stato delle leggi in altri paesi. Dal 1966 al 1975 la Camera pubblicava tra le altre numerose opere, curate dal servizio Studi e dalla Biblioteca: *Il Bollettino di legislazione comparata*, comprendente nella prima parte l'indice della legislazione straniera con classificati, per soggetto, gli atti normativi pubblicati negli organi ufficiali degli stati considerati e nella seconda parte talune leggi prescelte in relazione alla loro importanza a fini comparativistici. Con l'ausilio di questo repertorio era rapidamente consultabile la selezione delle principali leggi approvate in dieci nazioni: Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna, Lussemburgo, Olanda, Spagna, Stati Uniti d'America, Svezia e Svizzera (9). Con lo « spoglio » delle gazzette ufficiali straniere si vagliava l'importanza e la rilevanza delle nuove leggi che, raggruppate per materia e ordinate alfabeticamente, riportavano in sequenza il paese, la data, il titolo della legge, il nome del repertorio di quel paese (ad es. per la Germania il *Bundesgesetzblatt*, per la Francia il *Journal Officiel de la République française*, per il Belgio il *Moniteur belge*, per il Lussemburgo il *Memorial journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg*. Per l'Olanda il *Staatsblad van het koninkrijk der Nederlanden*: la pubblicazione si articolava su di uno o più volumi in conseguenza della produzione legislativa dei vari Parlamenti. La possibilità di effettuare ricerche legislative oggi è più difficile dovendo ricorrere ad indici pubblicati periodicamente a cura dei singoli Parlamenti.

Se invece i dati della ricerca non siano noti, nell'ipotesi che il disegno di legge non abbia ancora concluso il suo *iter*, e volendo iniziare



la consultazione dei documenti parlamentari e delle discussioni dalla Germania (Rep. Fed.), si dovrà tener presente che nel paese vige dal 1949 <sup>(10)</sup> un sistema di governo parlamentare razionalizzato e che lo Stato è formato da undici Länder, avente ciascuno una propria costituzione. Non volendo però addentrarci nella consultazione degli Atti parlamentari di ogni singolo Länd, possiamo limitarci ai dibattiti del « Bundestag » (dove è rappresentato tutto il popolo) e del Bundesrat (ove siedono i componenti del Länder, tre o cinque a seconda delle rispettive popolazioni) cioè dei due rami del Parlamento. Le discussioni e i decreti-legge del Bundestag sono riportati negli *Stenographische Berichte*, quelli del Bundesrat nelle *Sitzungsberichte* ma se non v'è traccia di discussione si dovrà ventilare l'ipotesi che vi sia non più di un prodotto o di una proposta di legge e volendo rilevare come sia stata formulata o da quale parlamentare sia stata presentata ci assisterà il *Druksachen*, raccolta di tutti i disegni di legge presentati. Può presentarsi anche l'opportunità di una ricerca sull'attività dei singoli deputati o si può voler evidenziare i discorsi di taluni parlamentari o di un singolo. Per poter meglio identificare il partito cui essi appartengono è necessario ricorrere agli specifici repertori di biografie di parlamentari. Per le ricerche sui parlamentari italiani del secolo precedente si ricorrerà ai rappresentanti del Piemonte e d'Italia del Sarti che abbraccia gli anni tra il 1848 e il 1890. Per quanto riguarda i deputati e senatori di questo secolo abbiamo diverse pubblicazioni tra cui la *Navicella* aggiornata al 1982. Per la Francia il *Dictionnaire des parlementaires français*, iniziato da Robert e Cougny, che partendo dal 1789 contiene biografie complete e puntuali di parlamentari e con continuità giunge ai parlamentari contemporanei. Per la Germania i deputati in ricerca retrospettiva tramite l'*Handbuch der Verfassungen den deutschen Nationalversammlung*. Per i deputati del Bundestag l'*Amtliches handbuch der Deutschen Bundestages*; per il Belgio *Notices biographiques* per i contemporanei e dal 1894 al 1969, *Het belgisch parlement* di Malle.

In occasione del conferimento di altre cariche a uomini politici, ma l'usanza è forse più diffusa all'estero che in Italia, o in occasione del genetliaco di docenti universitari si celebrano festeggiamenti tendenti ad onorare il personaggio con pubblicazioni in suo onore: i discorsi parlamentari raggruppati per argomento o quelli di più deputati dello stesso partito o di uno stesso periodo sono un classico



« sigillo ». Nell'ipotesi che si voglia ricostruire l'attività di un deputato italiano sono utilissimi gli indici generali dell'attività parlamentare suddivisi per legislature. Peraltro se si tratta di un rappresentante del popolo francese la ricerca è più difficoltosa: non abbiamo infatti analoghi strumenti per i parlamentari francesi. Abbiamo, però, i *Débats de l'Assemblée nationale* e quelli del *Conseil de la République* (fino al 1956). La seconda Camera del parlamento francese così denominata dalla Costituzione repubblicana del 1946 (la dodicesima della storia della Francia) con legge costituzionale del 3 giugno 1958 è stata chiamata infatti « Senat ». Per completezza va detto che anche in Francia come nella maggior parte dei paesi europei, pur appartenendo l'iniziativa delle leggi tanto al Primo Ministro quanto ai membri del Parlamento, risultano approvati l'80% dei progetti di legge di iniziativa governativa e il 20% di iniziativa parlamentare. Nelle ricerche retrospettive di documentazione si devono tener presenti i mutamenti subiti dagli Stati e dai Parlamenti in conseguenza del succedersi dei testi costituzionali: in Francia, in particolare, l'applicazione di ciascuna Carta costituzionale fu particolarmente breve, essendosi giunti all'attuale Costituzione attraverso un'evoluzione proteiforme <sup>(11)</sup>.

Gli Atti parlamentari francesi sono posseduti dalla biblioteca della Camera dei deputati fin dal 26 agosto 1789, quando gli Stati generali francesi, trasformatisi rivoluzionariamente in Assemblea nazionale, proclamarono i diritti dell'uomo e del cittadino, dichiarazione che tanto rilievo avrebbe acquistato nella storia del progresso civile e dell'umanità.

La prima Costituzione francese è del 1791, l'attuale è in vigore dal 1958. Durante la Costituente francese del 1789 i testi furono redatti su appunti presi con calligrafia normale; durante il direttorio il *Moniteur Universel ou Gazette Nationale* pubblicava fedelmente i dibattiti e ne permetteva la diffusione fuori del Parlamento a dimostrazione della raggiunta libertà di parola <sup>(12)</sup>.

Era costume generale ai primi del secolo scorso riportare *verbatim* i discorsi ritenuti più importanti pronunciati da uomini di governo e trascurare quelli di oratori secondari. Fu quindi una conquista avere un resoconto completo e di carattere completamente ufficiale <sup>(13)</sup>. Oggi si tende all'uniformità. In Francia, principalmente, si intuì la necessità della pubblicazione « tempestiva » degli Atti parlamentari. Nel



1831 un quotidiano che si avvaleva dell'opera di giornalisti ammessi in Parlamento riuscì a far precedere alla pubblicazione dei resoconti ufficiali la stampa dei propri che pubblicava in serata (14).

In Belgio che vanta la più antica Costituzione ancor oggi in vigore, i due rami del Parlamento (la « *Chambre des Représentants* » e le « *Senat de Belgique* ») coesistono da quando il paese risorse a Stato indipendente, staccandosi dall'Olanda, il 7 febbraio 1831. Tuttavia con una serie di emendamenti al testo costituzionale che hanno sovvertito quello originario, il Belgio si è trasformato in uno Stato federativo ed a causa dell'acuirsi dei conflitti etnico-linguistici tra i valloni di lingua francese e i fiamminghi di lingua olandese, in ogni Camera sono stati costituiti due gruppi uno di lingua francese e uno di lingua olandese, e negli *Annales parlementaires de Belgique* sia del Senato che della Camera sono riportati interventi di parlamentari nella rispettiva lingua originale (a seconda dei casi francese o fiamminga) (15). I testi legislativi sono riportati dal *Moniteur belge* e i documenti delle relazioni nei *Documents parlementaires*.

Il Lussemburgo, che date le sue ridottissime dimensioni ha una superficie equivalente ad un quarto della (nostra) regione umbra, ha un sistema monocamerale (*Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg*) ed ha una Costituzione che è vigente dal 1868, ma che ha però subito variazioni nel 1919, nel 1948 e nel 1956 e 1972. I discorsi parlamentari sono pubblicati nel *Compte rendu des séances de la Chambre des députés*. Esso è un paese con altissimo reddito individuale e i deputati sembrano particolarmente preoccuparsi del benessere generale della popolazione: i partiti al di là delle divergenze ideologiche sembrano divisi da opzioni filosofiche; essendo in questo paese altissimo il tasso di sindacalizzazione, nelle discussioni parlamentari sono di precipuo interesse le questioni di natura sindacale.

In Olanda è in vigore la Costituzione del 1887 e vige il bicameralismo (la *Ersteekamer* o Camera Alta e *Tweede kamer* o Camera Bassa). La pubblicazione avente carattere ufficiale è costituita dal resoconto dei *Verlag van de handelingen der Staten General, Eerste en tweede kamer met beylagen*. Nel complesso ordinamento sancito dalla Costituzione olandese è prevista non tanto una divisione dei poteri quanto la cooperazione degli stessi, coincidenti in responsabilità ed obblighi confluenti nella cosiddetta « decisione comune ».



### III. *Validità, veridicità storica e limiti degli Atti parlamentari*

I resoconti stenografici possono essere soggetti a revisione<sup>(16)</sup> a differenza del resoconto sommario, verbale riassuntivo compilato durante la seduta, (fortemente criticato sul nascere<sup>(17)</sup> perché ritenuto duplicato dei resoconti stenografici). Gli uomini politici hanno il diritto, essendo responsabili delle proprie parole di fronte ai colleghi e ai cittadini, di potersi assicurare che nessun errore sia sfuggito nel testo che sarà reso pubblico. Ma tutti i diritti possono dar luogo a degli abusi. Gli oratori possono, invece, rettificare il loro pensiero e possono rivedere il loro discorso<sup>(18)</sup> prima della pubblicazione, quindi esso può subire delle modifiche dovute all'ufficialità, alla necessità di creare uno stile di linguaggio uniforme, alcuni concetti possono scomparire, qualche parola può saltare, snaturando con queste mancanze anche il pensiero<sup>(19)</sup>. I giornali però possono aiutare a volte nella ricerca: la biblioteca della Camera dei deputati è in grado di sopperire possedendo una ricchissima collezione di giornali, che raggiunge il numero di 100, ivi compresi i 65 italiani<sup>(20)</sup> di cui 9 organi ufficiali di partiti politici e i 35 stranieri più altri settimanali e mensili di indirizzo dichiaratamente politico. Questi strumenti sono infatti di valido ausilio ai fini della ricostruzione storica. Se si considera poi, che nei resoconti figurano simbolicamente le interruzioni e i tumulti può accadere che le interpretazioni dei discorsi siano particolarmente difficoltose. Eguale ausilio può venire dai giornali quotidiani per la consultazione degli Atti parlamentari stranieri sia per quanto riguarda la Germania che la Francia ed il Belgio<sup>(21)</sup>.

Ma se oggi è raro trovare in Italia giornalisti che assistono direttamente alle sedute, nel secolo precedente invece, ogni resoconto giornalistico aveva un carattere soggettivo. Per la ricostruzione storica è necessario rifarsi ai resoconti di tutti i giornalisti parlamentari del tempo<sup>(22)</sup>.

In Italia fin dai primi anni della attività parlamentare il desiderio di pochi deputati, ansiosi di dare alle discussioni parlamentari autenticità ed ordine e che intendevano inserire nei regolamenti parlamentari precise norme, fin dalle prime legislature fu soffocato dall'insensibilità dei più: la necessità dell'organizzazione tecnica dei resoconti parlamentari fu una conseguenza della certezza che la raggiunta libertà di parola fosse direttamente proporzionale all'instaurarsi del regime parlamentare.



In Germania prima del 1879 i resoconti avevano carattere privato: i giornali più importanti del secolo precedente avevano, come hanno ancora oggi, giornalisti specializzati nel seguire direttamente i dibattiti.

I resoconti parlamentari nati nel 1810 in Spagna, nel 1816 in Francia, nel 1819 in Germania (Baviera), nel 1831 in Belgio ebbero inizio in Italia nel 1848. Il giornale ufficiale del Regno di Sardegna, la *Gazzetta Piemontese* nata nel 1797 e che mantenne questo nome fino al 1859, permutato in *Gazzetta Ufficiale*, riportava parte dei dibattiti del primo parlamento e grazie anche agli altri giornali del tempo (la *concordia*, il *Risorgimento*) ed altri<sup>(23)</sup> fu possibile insieme ai documenti segreti delle Camere, cui fu permesso adire, ricostruire i dibattiti del Parlamento. Gli interventi dei parlamentari sono in tutta Europa affidati a revisori che hanno il compito di verificare che gli interventi siano esatti quanto al testo, corretti quanto alla forma, per poi stabilire di inviarli alle stampe.

In Francia si assisté ad episodi clamorosi che portarono ad una regolamentazione: gli oratori mutavano di sana pianta le frasi pronunciate per cui oltre a togliere ogni autenticità ai discorsi, rendevano incomprensibili intere frasi di risposta ad altri oratori che a loro volta avevano soppresso interi discorsi<sup>(24)</sup>. Antecedentemente in Francia per ricostruire le sedute dell'Assemblea costituente del 1789 sul *Moniteur Universel*, giornale ufficiale di allora, si interpellarono gli stessi oratori che vi avevano partecipato, essendo stato redatto il resoconto su appunti presi con normale calligrafia<sup>(25)</sup>. Per la prima volta in Francia nel 1873 fu previsto nel regolamento: *Les orateurs sont admis à corriger la sténographie manuscrite de leurs discours*, e istituendo la figura del revisore si riuscì a mettere ordine nella pubblicazione degli Atti parlamentari.

In Germania il « Deutsche Reichstag », che aveva organizzato fin dalla prima sessione del 1872 un servizio di resoconti ad imitazione del « Norddeutsche Reichstag » di Berlino creò un proprio gabinetto che consentiva di pubblicare gli Atti parlamentari ma con un certo ritardo dovendo i deputati rivedere da soli i loro discorsi.

Inizialmente in Belgio i resoconti erano compilati da personale proveniente dalla Francia; gli oratori correggevano personalmente i propri discorsi che, però, venivano pubblicati tardivamente cosicché ci si risolse, ad imitazione di altri paesi, a pubblicare un resoconto analitico.

In Olanda gli stessi deputati correggono i propri discorsi che però, se non restituiti a mezzogiorno del dì seguente, sono pubblicati senza modifiche.

Allo storico interessa soprattutto la effettiva corrispondenza ai discorsi pronunciati, non preme tanto evidenziare le attestazioni della legittimità formale: gli Atti parlamentari vanno infatti considerati ai fini della documentazione sotto l'aspetto della loro validità e veridicità storica oltre che sotto il profilo della rilevanza giuridica ma gli Atti parlamentari sono utilizzati dai deputati per l'ordine e l'autenticità delle discussioni stesse, oltreché dai giornalisti e dagli studiosi in generale; sbaglia però chi crede che siano solo fonti di documentazione storica, sono di basilare ausilio per le ricerche di diritto comparato, per lo studio della genesi della legge<sup>(26)</sup>, rappresenta la testimonianza della vita e dei ritmi di lavoro all'interno dei Parlamenti. D'altro canto anche in Francia, in Germania, come in Italia i dibattiti parlamentari a distanza persino di un secolo rappresentano l'*iter* formativo di leggi anche di fondamentale importanza tuttora in vigore (si pensi alle leggi italiane e francesi in campo amministrativo) come nell'ordinamento federale tedesco sono tuttora vigenti alcuni testi legislativi risalenti al tempo della Repubblica di Weimar. Indubbio rilievo assumono inoltre gli Atti parlamentari quali espressione dell'attività politica che si svolge all'interno delle assemblee; l'aspetto politico che impronta i dibattiti conserva un'importanza polivalente.

#### IV. *Gli Atti parlamentari in microfilmatura*

La Camera dei deputati ha realizzato il progetto « iter ». Si tratta di un archivio magnetico che fornisce, attraverso una rete di terminali, notizie sullo stato di avanzamento dei lavori dei progetti e delle proposte di legge. Di fatto questo archivio ha sostituito un indice analitico per materia dei disegni di legge presentati al Senato e alla Camera dei deputati con dati relativi al loro esame da parte dell'Aula e delle commissioni, con l'indicazione degli Atti parlamentari relativi alla discussione e i decreti-legge con i dati della conversione in legge. Un limite però di questo archivio è costituito dalla impossibilità di rintracciare i nomi dei parlamentari intervenuti nella discussione: vi è infatti riportato il nome o i nomi dei presentatori fino alla settima legislatura. Altri parlamentari<sup>(27)</sup> hanno intrapreso l'allestimento di



altre « banche dati » interrogabili a distanza con terminali video stampanti collegabili comunemente con linee telefoniche e hanno installato un sistema di telecamere a circuito chiuso tra l'Aula, gli uffici e i centri di documentazione; tale sistema viene utilizzato per il transito in entrata e in uscita delle informazioni necessarie. Sistemi di informazione *on line* riportano i dibattiti delle sedute e i sommari. Le informazioni predisposte con sistemi analoghi ai nostri vengono però rese immediatamente fruibili. Gli utenti in altri Parlamenti possono, se postisi in collegamento con l'archivio, restare inseriti per un tempo massimo di dieci minuti circa: ciò al fine di evitare il sovraccarico di collegamenti e usufruiscono dei sommari delle sedute e dei dibattiti oltreché di un testo compendiaro delle discussioni. Sempre via terminale esiste un indice cronologico delle sedute sia antecedenti che future poste in calendario. Esistono anche altri indici relativi agli oratori intervenuti nelle discussioni. È tuttavia da tener presente che i sistemi automatizzati comportano per estensione l'automatizzazione di settori sempre più vasti, ma i vantaggi della tempestiva diffusione dell'informazione compensano i costi in continua crescita. Informazioni in tempo reale sempre più ampi permetteranno che i servizi in oggetto possano commercializzare la loro attività. La biblioteca della Camera dei deputati riceve da parte di alcuni parlamentari stranieri gli Atti parlamentari sotto forma di microschede: la micrografia iniziata semplicemente come riproduzione fotografica ridotta di documenti al fine di contenere le dimensioni degli archivi sta diventando oggi una branca della tecnologia informatica ed elettronica; si è sviluppata particolarmente la combinazione di microcopie collegate con elaboratori in modo da ottenere informazioni e riproduzioni fotografiche. Le microschede riproducenti gli Atti parlamentari stranieri vanno utilizzate inserendo in un visore che permette oltreché la lettura diretta anche l'immediata fotoriproduzione. Tuttavia le microschede o *microfiches* incontrano dei limiti dovuti alla deteriorabilità causata dalla manipolazione e dalla temperatura di conservazione in appositi contenitori (che non devono superare i 20 gradi). Questi inconvenienti sono ridotti dalle cassette-film più indicate per la conservazione di documenti in grande quantità ma tuttoggi poco diffuse. La grande velocità di sviluppo tecnologico alla quale stiamo assistendo permette di affermare che queste tecniche stanno per essere superate con l'introduzione di sistemi più perfezionati: il disco ottico ad esempio in cui le informazioni contenute su due versi difesi da sostanze protettive

la cui lettura avviene attraverso raggio laser come anche la rielaborazione dei dati. Sistemi questi che contribuiscono alla migliore conservazione degli Atti parlamentari, ma che hanno come base di partenza sempre la trascrizione dei discorsi parlamentari su supporti cartacei.

Oggi sono in fase avanzata di studio sistemi che consentono di tradurre in scrittura attraverso elaboratori i discorsi nello stesso momento in cui sono pronunciati<sup>(28)</sup>: queste realtà sconvolgeranno i sistemi oggi considerati all'avanguardia.

Comunque è auspicabile che vengano unificati al più presto in Europa sistemi e procedure dei vari Parlamenti europei in modo da avere programmi e utilizzi altamente coordinati ed efficienti che permettano di utilizzare dati relativi a leggi e allo stato del loro avanzamento.

## Note

(1) L'Italia entrava allora nella politica attiva di tutta l'Europa e gli sguardi degli Stati erano puntati sul Piemonte.

(2) Il giornale ufficiale del Regno di Sardegna *La Gazzetta Piemontese*, nata nel 1790, che mantenne questo nome fino al 1859, per assumere quello di *Gazzetta Ufficiale*, riportava i discorsi dei deputati in Parlamento; il resoconto stenografico non era però redatto dagli uffici parlamentari, ma dai notisti del giornale stesso, come si usava al tempo in tutta Europa.

(3) Il Belgio, formulò la sua Costituzione in francese, lingua di ampia diffusione; preesistenti alla sua erano la Costituzione della Svezia emanata nel 1809 e quella della Norvegia nel 1814. Con la rivoluzionaria separazione dall'Olanda, cui era stato annesso dal Congresso di Vienna, il Belgio ebbe la sua Costituzione il 7 febbraio 1831 e fu modello per quella della Prussia del 1848-50, che fu imitata dal lontano Giappone, nel riuscito tentativo di assorbire rapidamente le realizzazioni della civiltà occidentale e fu di modello inoltre per quella del Regno di Sardegna.

(4) Così avviene, infatti, negli Stati Uniti.

(5) Vedi la Gran Bretagna.

(6) Messaggi presidenziali, richieste di autorizzazioni a procedere e registrazioni con riserva, richieste del bilancio interno, note preliminari al bilancio di previsione; documenti internazionali, relazioni delle commissioni in materia le-



gislativa, autorizzazione a procedere, relazioni delle commissioni d'indagine sull'onorabilità dei parlamentari; relazioni delle commissioni di inchiesta, Giunta delle elezioni, della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato e sui risultati dei resoconti eseguiti dalla Corte stessa in forza dell'art. 100 Cost., le relazioni sull'andamento dell'istituto di emissione, sulla situazione economica del paese e di commissioni ministeriali.

(7) Argentina, Australia merid. e occ., Nuovo Galles, Queensland, Tasmania, Victoria, Austria, Belgio, Brasile, Bulgaria, Canada, Columbia, Manitoba, New Brunswick, Nuova Scozia, Ontario, Prince Edward, Quebec, Terranova, Upper Canada, Cecoslovacchia, Cile, CEE, Costa Rica, Cuba, Danimarca, Egitto, Filippine, Finlandia, Francia, Sassonia, Prussia, Germania (Assia, Baden, Bassa Sassonia, Baviera, Berlino, Renania-Westfalia), Saar, Ghana, Giappone, Gran Bretagna, Grecia, India, Islanda, Israele, Jugoslavia, Liberia, Liechtenstein, Lussemburgo, Marocco, Messico, Monaco, Norvegia, Nuova Zelanda, Olanda, Pakistan, Polonia, Portogallo, Romania, Russia, Lituania, San Marino, Spagna, Sud-Africa, Svezia, Svizzera, Ginevra, Ticino, Tunisia, Turchia, Ungheria, Uruguay, USA, Vaticano, Venezuela, Zaire.

(8) Argentina, Australia, Austria, Belgio, Brasile, Bulgaria, Canada, Cecoslovacchia, Cee, Congo, Corea, Costa Rica, Cuba, Danimarca, Ecuador, Filippine, Finlandia, Francia, Germania (Rep. Dem.) e Germania (Rep. Fed. compresi Länder, Baden, Württemberg, Bayern, Berlin, Brema, Hamburg, Wessen, Niedersachsen, Westfalia, Rheinland, Pflaz, Saar, Schleswig, Holstein), Gran Bretagna, India, Monaco, Nordisk Rad, Nuova Zelanda, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, Russia, Spagna, Sud Africa, Svezia, Svizzera, UEO, Ungheria, Uruguay, USA, Zaire.

(9) Per la Gran Bretagna: *The public general Acts and Church Assembly measures, Statutory Instruments*; per la Spagna *il Boletín Oficial del Estado. Gaceta de Madrid*; per gli Stati Uniti d'America: *Statutes at large*; per la Svezia: *Svensk författningsamling*; per la Svizzera: Raccolta di leggi federali.

(10) La legge fondamentale della Repubblica Fed. Tedesca (*Grundgesetz*) del 23 maggio 1949 è il terzo testo costituzionale di tipo federale applicato in Germania negli ultimi 100 anni. La precedente Costituzione del 1849 approvata dal 1° Reichstag dell'impero germanico, la seconda del 1919 cosiddetta di Weimar, fu di modello per i costituenti del dopoguerra per l'elaborata perfezione tecnica sia per le precise norme regolanti il delicato meccanismo parlamentare (forte posizione del Presidente federale e diritti di cittadini civili, politici, sociali ed economici).

(11) La Costituzione elaborata in sede rivoluzionaria è del 1791 cui seguì la cosiddetta « Girondina » (1793) cui seguirono le successive nel 1795, 1799, 1804, 1814, 1830, 1848, 1852, 1875, 1949, 1958.

(12) Invece in Inghilterra fu a lungo dibattuto se rendere pubbliche le sedute, perché molti oratori ritenevano umiliante e condizionante che il Parlamento inglese sarebbe stato messo in posizione di inferiorità rispetto alle colonie e specialmente all'Australia.

(13) La Spagna fu la prima nazione in Europa ad avere un resoconto ufficiale completo.

(14) Il giornale era *La Sténographie*.

(15) Non ci deve meravigliare poiché anche nei nostri atti del Parlamento subalpino, sessione 1848, troviamo discorsi oltreché in italiano anche in lingua francese, soprattutto dei deputati dell'alta Savoia.

(16) In Finlandia, ad esempio, il regolamento interno del Parlamento ne fissa le procedure.

(17) In modo particolare fu avversato dal deputato Trompeo, lo stesso che aveva curato le pubblicazioni degli atti del Parlamento subalpino e nacque nel 1880, dalla necessità di una informazione tempestiva dato che i resoconti ufficiali erano restituiti dai deputati non solo dopo lungo tempo ma, per la correzione, completamente trasformati raggiungendo nel 1860 addirittura i 4 mesi. Si volle evitare che i giornalisti con le loro versioni delle discussioni in Aula precedessero le pubblicazioni degli atti ufficiali, fu anzi istituito un terzo resoconto telegramma.

(18) Nel 1948 la presidenza del Senato fissò i termini per le correzioni del resoconto: solo correzioni di carattere formale; nel 1956 il Presidente della Camera limita con circolare il ritardo nella pubblicazione dei resoconti stenografici e permette le correzioni, che sono limitate alle parole maleudite e disciplina di migliorare la forma non alterando la sostanza, se vi siano riferimenti personali o dichiarazioni impegnative non può essere variato alcunché, essi possono aggiungere altre parole solo per meglio chiarire il pensiero e le aggiunte sono concesse con interventi con dati statistici e statistiche omesse per motivi logistici.

(19) In Olanda invece non essendovi revisori, gli stessi deputati correggono i propri discorsi: solo correzione di carattere formale.

(20) *Il Popolo, l'Unità, l'Avanti, la Voce Repubblicana, l'Opinione, Il Manifesto, Notizie Radicali, Il Secolo*.

(21) *Frankfurter Allgemeine, die Zeit, Le Figaro, Le Monde, l'Umanité, Le peuple* del Belgio.

(22) Anche gli Hansard inglesi furono ricavati dai resoconti dei giornali; in Inghilterra ove non esistevano atti parlamentari ufficiali, una impresa privata Macrae Curtice e Co.ltd. dette il nome di « *Hansard's Parliamentary Debates* », rimasto ancora oggi, ad una raccolta che riportava i discorsi più importanti.

(23) *Armonia, Costituzionale subalpino, Courrier des Alpes, Echo du Mont Blanc, Gazzetta di Milano, Gazzetta del Popolo, Messaggero torinese, National Savoisien, Opinione, Patriote Savoisien, Risorgimento, Correspondence, Respecting the affairs of Italy*, London, 1849.

(24) In Italia il Cavour controllava direttamente la pubblicazione dei resoconti parlamentari e la loro fedeltà.



(25) Le discussioni dell'Assemblea legislativa francese furono riprodotte con la logografia.

(26) La cosiddetta « intenzione del legislatore », come prevede nel nostro ordinamento l'art. 12 delle cosiddette preleggi.

(27) Il *Congress* degli Stati Uniti d'America.

(28) La lingua italiana si presta particolarmente bene data la sua struttura sillabica con poche alternative di pronuncia a differenza delle altre lingue che hanno una grafia differenziata dalla pronuncia.

## *Bibliografia*

Atti del Parlamento subalpino, sessione 1848 dall'8 maggio al 30 dicembre 1848, raccolti e corredati di note e di documenti inediti di Amedeo PINELLI e Paolo TROMPEO, Torino, 1855.

ACQUARONE, A.-D'ADDIO, M.-NEGRI, G., *Le Costituzioni italiane*, Milano, 1985.

BISCARETTI DI RUFFIA, O., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1974.

BISCARETTI DI RUFFIA, O., *Costituzioni straniere contemporanee*, Milano, 1980.

CAMERA DEI DEPUTATI, *I Parlamenti della Comunità Europa*, Roma, 1975.

CAMERA DEI DEPUTATI, Centro per la documentazione automatica, *Notiziario di informatica* 1979.

CAROSELLA, M.P. e VALENTI, M., *Documentazione e biblioteconomia*, Milano, 1982.

COSTANZO, P., La pubblicità dei lavori parlamentari, in *Rassegna parlamentare*, 1980.

D'EUFEMIA, G., Le commissioni parlamentari nelle Costituzioni moderne, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956.

D'ISOLA, R., *I resoconti parlamentari all'estero e in Italia*, Roma, 1905.

ESPOSITO, C., « Atti parlamentari », in *Enciclopedia del diritto*, volume IV, Milano, 1959.

FURLANI, S., « Guida bibliografica », in *Il Regolamento della Camera dei Deputati: storia, istituzioni, procedure*, Roma, 1968.

- LONGI, V., Approvazione di proposte di legge e di inchiesta parlamentare da parte di commissioni in sede deliberante, in *Scritti vari in materia costituzionale e parlamentare*, Roma, 1953.
- LONGI, V., *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Roma, 1982.
- LONGI, V.-STRAMACCI, M., *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, illustrato con i lavori preparatori, Milano, 1968.
- LONGI, V.-STRAMACCI, M., *Le commissioni parlamentari e la Costituzione*, Roma, 1953.
- INTERPARLAMENTARY UNION, *Parliaments of the world*, London Basingstoke, 1967.
- MANCINI, V.-GALEOTTI, U., *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887.
- MENZEL GROH, E., *Dokumente, Verfassungsregister teil, 2*, Europa Frankfurt Berlin, 1956.
- MIRKINE GUETZEVITCH B., *Le Costituzioni Europee*, Milano, 1954.
- MEYRIAT, J., *Etude des bibliographies courantes des publications officielles nationales*, Unesco, 1958.
- PIERANDREI, F., « Attività interna delle Camere del Parlamento e sindacato della Corte Costituzionale », in *Giurisprudenza italiana*, III, 1959.
- PULISCHI, N., « Il Parlamento Subalpino », in *Uomini del Risorgimento*, Torino, 1961.
- RAVONI, L., Dei resoconti parlamentari, in *Italia moderna*, 1907.
- SANTSCHY, A., *Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne*, Neuchatel, 1982.
- TANDA, A.P., diritto di parola e funzionalità dei lavori parlamentari in « parlamento 81 », studi parlamentari e di politica costituzionale 1981.
- CORTE COSTITUZIONALE, ord. 2 luglio 1958, n. 48, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958.
- CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 9, 3 marzo 1959, in *Giurisprudenza costituzionale* 1959, con note di Barile, Esposito e Virga.



## Bernardino Paganuzzi

### *Il segreto nelle commissioni d'inchiesta*

Premessa. PARTE PRIMA - Segreto opponibile alla commissione: 1 - Segreto istruttorio; 2 - Art. 351 c.p.p.; 3 - Segreto professionale: a) ministro del culto; b) avvocato; c) medico; d) notaio, commercialista; e) giornalista; f) bancario; 4 - Segreto d'ufficio; 5 - Segreto di Stato. PARTE SECONDA - Segreto opponibile dalla commissione: 1 - Sulla richiesta di informazioni; 2 - Unidirezionalità nei rapporti con l'A.G.; 3 - Segreto « funzionale »; 4 - Segreto rafforzato; 5 - Incidenza all'interno della commissione; 6 - Tendenze e prospettive.

#### *Premessa*

Dal punto di vista giuridico esiste un segreto quando un'autorità pubblica o un soggetto privato, che svolge una attività alla quale l'ordinamento conferisce una rilevanza di natura pubblicistica, hanno il potere di escludere altri dalla conoscenza di fatti e documenti di cui essi dispongono in ragione della funzione che svolgono. L'intensità del potere di esclusione, e quindi la carica di segretezza che copre il documento, è individuabile in due elementi:

1) Nel rapporto che esiste tra il potere pubblico o privato di escludere altri dalla conoscenza rispetto al potere che questi, agenti in una sfera esterna, hanno di conoscere quei fatti nei casi previsti dall'ordinamento;

2) Nella diversa intensità che hanno i due interessi contrapposti: cioè l'interesse all'esclusione e l'interesse alla conoscenza.

I problemi attinenti al segreto presentano aspetti di notevole interesse per l'attività delle commissioni parlamentari di inchiesta.

#### PARTE PRIMA

##### *Segreto opponibile alla commissione*

Un primo problema è quello di accertare se e in che misura la commissione d'inchiesta ha il potere di pretendere da altre autorità pubbliche: Autorità giudiziaria, Governo, enti pubblici o soggetti privati,

che svolgono una professione disciplinata da norme giuspubblicistiche, la rivelazione di notizie che essi giudicano vincolate da segreto.

### 1 - *Segreto istruttorio*

Nei rapporti che la commissione parlamentare d'inchiesta trattiene con l'Autorità giudiziaria da un punto di vista attivo, c'è da esaminare quale potere ha la commissione di inchiesta di obbligare l'Autorità giudiziaria a farle conoscere fatti o documenti attorno ai quali anche essa sta indagando.

La fonte di riferimento di questo potere è da rinvenirsi nello stesso art. 82 della Costituzione che attribuisce alla commissione d'inchiesta i poteri e i limiti dell'Autorità giudiziaria, senza tuttavia farne discendere una equiparazione funzionale e strutturale: la semplice circostanza di un comune patrimonio di poteri non è titolo sufficiente per attribuire alla commissione d'inchiesta un potere giurisdizionale.

La commissione d'inchiesta è infatti un organo politico che indaga per far luce su certi fatti, per conoscere notizie e non per emettere sentenze. Molto spesso i fatti e comportamenti su cui indaga la commissione sono già oggetto di una indagine giudiziaria, i cui accertamenti poi la commissione autonomamente sviluppa e approfondisce con una ricerca finalizzata allo scopo specifico per cui è stata istituita. L'inchiesta parlamentare e il processo giudiziario muovono da premesse diverse verso diverse finalità, perché l'una mira ad una valutazione politica che si conclude con una sanzione politica, l'altra a una sentenza in relazione ad una ipotesi di reato. Ambedue perseguono un fine primario, anche se diverso, di pubblico interesse.

L'attività della commissione non può quindi essere ostacolata dalla coesistenza di un procedimento giudiziario e questo è, grazie all'art. 82, totalmente permeabile alla commissione, mentre, come vedremo, non è vero l'inverso.

Oggi pare assurdo parlare di opposizione del segreto istruttorio alla commissione parlamentare, ma non è stato sempre così, basterà ricordare in proposito le discussioni che, non avendo lo Statuto Albertino una norma analoga all'art. 82 della Costituzione, sorsero alla Camera nel maggio 1913, in occasione dell'inchiesta sulla spesa per la costruzione del palazzo di giustizia in Roma.

Esse si conclusero in Parlamento con l'approvazione delle dichiarazioni del Presidente del Consiglio Giolitti che, in ossequio al principio



della divisione dei poteri, difese la validità del procedimento segreto in atto presso l'Autorità giudiziaria « che per legge non può essere portato a cognizione di nessuno ».

Tuttavia la commissione pur potendo ottenere il materiale che è sottoposto al segreto istruttorio, resta comunque vincolata ad esso: il segreto si trasmette dall'Autorità giudiziaria alla commissione d'inchiesta.

Nell'ipotesi che l'Autorità giudiziaria si rifiuti di collaborare con la commissione d'inchiesta eccependo per es. che le informazioni richieste sono estranee all'oggetto dell'inchiesta viene a verificarsi un conflitto di attribuzione che sarebbe competente a dirimere la Corte costituzionale.

## 2 - *Articolo 351 c.p.p.*

L'art. 82 è norma di rinvio alla legge comune per la determinazione effettiva dei poteri concretamente attribuiti alle commissioni parlamentari d'inchiesta, nel rispetto dei principi essenziali tutelati dalla Costituzione.

Attraverso la legge istitutiva le commissioni possono perciò essere dotate di un potere di ingresso, nell'area del segreto, più ampio di quello prospettato dalla disciplina generale che regola le indagini dell'Autorità giudiziaria da un lato e del Governo-Pubblica Amministrazione dall'altro.

La conseguenza è che il potere di indagine della commissione parlamentare è del tutto singolare, perché può avere una forza di penetrazione maggiore di quello che non abbiano l'Autorità giudiziaria e il titolare dell'inchiesta amministrativa.

Per i segreti previsti dall'art. 351 C.P.P. si tratta pertanto di accertare la rilevanza costituzionale degli interessi che esso intende tutelare.

## 3 - *Il segreto professionale*

Il segreto professionale serve a tenere riservati certi fatti che l'ordinamento riconosce meritevoli di questo tipo di tutela: secondo le norme vigenti è opponibile all'Autorità giudiziaria, che può superarlo solo in quanto ritenga che esso venga frapposto in modo fraudolento, cioè non per il fine previsto dall'ordinamento, ma per sviare le indagini. Il potere della commissione d'inchiesta può essere più intenso di quello dell'Autorità giudiziaria e con le disposizioni contenute nelle leggi

istitutive si può consentire che venga illuminata un'area molto maggiore di quella che può illuminare la magistratura. Tuttavia quando singole figure di segreto professionale sono ricollegabili a principi tutelati dalla Costituzione il segreto permane anche nei confronti della commissione d'inchiesta a cui diventa perciò opponibile.

a) *ministri del culto*

In una rapida casistica, vediamo che il segreto del ministro del culto relativamente a ciò di cui è venuto a conoscenza nell'esercizio del suo ministero religioso si ricollega al principio di libertà religiosa sancito nella Costituzione (art. 19). Soltanto la segretezza gli consente di venire a conoscenza di certe notizie che il fedele comunica nella propria libertà di coscienza. Ove questo venisse a cadere ne verrebbe infirmata la stessa possibilità per i ministri del culto di svolgere liberamente il proprio ministero e i fedeli si vedrebbero impediti nell'esercizio della facoltà di manifestazione del proprio animo religioso.

b) *avvocato*

Il segreto degli avvocati rientra nel quadro del diritto di difesa quale garantito dall'art. 24 della Costituzione all'interno di un procedimento giudiziario.

Se così non fosse si verrebbe a stabilire la legittimità di costringere alla confessione e all'autoincriminazione per interposta persona.

In effetti le leggi istitutive delle commissioni Moro, Sindona e P2 ammettono l'opponibilità del solo segreto riguardante « il rapporto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato ».

c) *medico*

Anche l'esercente la professione sanitaria trova un suo riscontro costituzionale nell'art. 32, ma esso viene a cadere quando il segreto possa mettere a repentaglio la salute pubblica per la prevalenza che la Costituzione assegna all'interesse pubblico rispetto a quello privato.

d) *notaio, commercialista*

Per gli altri segreti professionali (notaio, commercialista ecc.) è difficile rinvenire un riferimento a norme costituzionali e quindi viene a cadere anche la possibilità di una particolare tutela.



#### e) *giornalista*

Un caso specifico di segreto professionale è quello dei giornalisti previsto dall'art. 2 della legge 3.11.1963, n. 69.

L'argomento è stato ed è oggetto di ampie analisi e polemiche tanto più forti per la rilevanza sociale del problema. C'è un'attesa ormai pluriennale di una decisione della Corte costituzionale mentre l'Autorità giudiziaria ha emesso varie sentenze di significato contrapposto.

La dottrina prevalente ritiene comunque che questo tipo di segreto non sia opponibile alla commissione d'inchiesta.

Resta sullo sfondo il contrasto fra legge professionale e codice penale che non prevede il segreto professionale.

#### f) *bancario*

Il segreto bancario non riguarda il singolo, ma organizzazioni pubbliche o private. Esiste una richiesta di elaborazione dottrina e giurisprudenziale a sostegno della tesi che esso non rientra fra le eccezioni legislativamente poste alle indagini del giudice, per cui la problematica connessa è uguale sia per l'Autorità giudiziaria sia per le commissioni parlamentari di inchiesta.

Il segreto bancario è basato piuttosto su un uso formatosi per una pratica costantemente seguita nei contratti fra banca e cliente ed ha un rilievo puramente negativo, come ostacolo a che terzi vengano a conoscenza di negozi legati all'attività bancaria. Fra questi terzi ovviamente non rientra il giudice alle cui richieste la banca non potrebbe legittimamente opporsi.

Una vistosa innovazione legislativa è costituita dalla legge Rognoni-La Torre.

Tuttavia per un tuziorismo politicamente comprensibile, le leggi istitutive delle commissioni Moro, Sindona e P2, hanno esplicitamente escluso l'opponibilità del segreto bancario alle commissioni stesse.

#### 4 - *Segreto d'ufficio*

Il segreto d'ufficio si pone come una ipotesi tipica di ostacolo per la commissione d'inchiesta nei confronti del Governo - Pubblica Amministrazione. Di fronte a questo ostacolo la posizione della commissione

d'inchiesta è diversa rispetto a quella in cui si trova l'Autorità giudiziaria. Il segreto d'ufficio è infatti tutelato nei confronti dell'Autorità giudiziaria, ma con una tutela relativa, perchè il giudice, può, se dubita della fondatezza dei motivi, superarla e costringere il testimone a deporre e sequestrare i documenti oggetto del presunto segreto d'ufficio.

La norma quindi non riconosce una competenza esclusiva di uno dei poteri dello Stato, ma più semplicemente l'opportunità politica che taluni fatti interni dell'esecutivo non siano resi pubblici in un processo ed esposti ad un sindacato di merito dell'Autorità giudiziaria, cui costituzionalmente un siffatto sindacato non compete. Ma ciò non vale per la commissione d'inchiesta che può avvalersi di un particolare potere di penetrazione nel segreto d'ufficio, giacché i suoi poteri si ricollegano alla posizione di supremazia del Parlamento nella sua funzione di sindacato ispettivo sulla Pubblica Amministrazione. Inoltre per la relazione permanente di fiducia che sorregge il raccordo Parlamento-Governo, questi due organi costituzionali vengono a costituire come un ordinamento particolare nell'ambito del più generale ordinamento giuridico, all'interno del quale vengono a cadere le particolari barriere di riservatezza che invece permangono quando si vengano a confrontare organizzazioni pubbliche che appartengono ad altri poteri dello Stato: Governo e Parlamento, pur differenti, finiscono per essere come compattati per il legame fiduciario che li lega. Il potere più rilevante che avrebbe la commissione di fronte a un diniego del Governo sarebbe quello di eccitarne la responsabilità politica di fronte al Parlamento mediante i suoi componenti, con la minaccia del ritiro della fiducia.

Al fondo di ciò, a parte le argomentazioni strettamente giuridiche, ci sono profonde ragioni di logica politica: altrimenti si arriverebbe all'assurdo che una commissione costituita per indagare sull'operato del Governo, si troverebbe nella impossibilità di agire di fronte a funzionari del Governo stesso che si trincerino dietro il segreto d'ufficio.

Per esempio, nella vigenza dello Statuto Albertino l'inchiesta sulla disfatta di Caporetto non sarebbe stata possibile se non si fossero esonerati i funzionari dal segreto d'ufficio.

Sarebbe veramente antistorico che ciò che è stato consentito nel silenzio dello Statuto Albertino, non lo fosse vigente la Costituzione repubblicana, ispirata a ben più avanzati principi.

Al limite poi, non sarebbe neppure necessario escludere esplicitamente l'opponibilità del segreto d'ufficio. Sulla base dell'articolo 82



Cost., essa ha i poteri dell'Autorità giudiziaria, che non sono soltanto quelli dell'Autorità giudiziaria penale, ma può benissimo adottare, a seconda dei casi e delle competenze, i poteri dell'Autorità giudiziaria amministrativa. E certo non si può opporre il segreto d'ufficio al Consiglio di Stato nella sua funzione giurisdizionale amministrativa. Di fatto, comunque, le leggi istitutive delle commissioni Moro, Sindona e P2 sanciscono esplicitamente la non opponibilità del segreto d'ufficio.

## 5 - Segreto di Stato

Un discorso a sé va fatto per il segreto di Stato, quale previsto dall'art. 352 c.p.p. e regolato *ex novo* dalla legge 801 del 1977.

È indubbio infatti che vengono opportunamente diversificati modo e intensità della protezione da accordare alle varie specie di segreti in funzione della rilevanza degli interessi cui ineriscono. Il segreto di Stato involge « l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, indipendenza, e, al limite, alla stessa sua sopravvivenza ». Esso si identifica dal fatto in sé che la notizia, se conosciuta, può procurare un danno, o causare un pericolo o minaccia per la sicurezza dello Stato.

Esso mira a proteggere la « sicurezza interna ed esterna dello Stato »... « i supremi interessi che valgono per qualsiasi collettività organizzata a Stato » (Sentenza Corte costituzionale n. 82/1976).

Fondamentale pure la sentenza della Corte costituzionale n. 86/1977.

Dal punto di vista della sostanza, il segreto di Stato ha sempre costituito e continua a costituire il baluardo più duro di fronte al potere di indagine sia della magistratura sia del Parlamento. Il Presidente del Consiglio è certamente colui che si può opporre con più forza anche al potere di indagine della commissione d'inchiesta.

Il segreto di Stato però si è evoluto nel tempo. Prima esso equiparava, per quanto riguarda i fini, il problema di non turbare i rapporti internazionali e quello della difesa del territorio nazionale a quello di tutelare l'ordine pubblico interno. Secondo questa concezione l'unico soggetto abilitato a valutare la opponibilità del segreto era il Governo per cui, politicamente, le forze che lo esprimevano venivano ad avere una tutela più intensa rispetto ad altre forze politiche che, pur facendo parte dell'ordinamento politico del paese, ne venivano tuttavia escluse. Ora si è operata una netta separazione fra i rapporti in-



ternazionali e la difesa da un lato, e l'ordine pubblico interno dall'altro. Quest'ultima finalità è stata adesso positivamente espunta proprio con l'approvazione della legge 801/77, che è venuta così a costituire un'ulteriore garanzia del pluralismo e della parità di trattamento e di posizione di tutte le forze politiche su cui è imperniata la nostra Costituzione.

È venuto meno così il concetto di ordine pubblico interno, che è stato eventualmente sostituito, nella configurazione del segreto di Stato, da quello più ristretto di ordine pubblico costituzionale in senso materiale.

Inoltre la legge ha tipizzato le fattispecie in base alle quali il Presidente del Consiglio può opporre il segreto: sulla base dell'art. 12 l'esecutivo, secondo una tesi, dovrebbe infatti procedere preventivamente alla designazione dei criteri ai quali ispirare la sua condotta nei singoli casi. Secondo le disposizioni della legge 801/77, il giudice che ritiene infondato, in ordine alla segretezza, il rifiuto di testimoniare o di produrre documenti ha il potere-dovere di interpellare il Presidente del Consiglio dei ministri che, ove ritenga di confermare il segreto, deve provvedervi entro il termine di 60 giorni dal ricevimento della richiesta. Di ogni caso di conferma del segreto il Presidente del Consiglio deve dare comunicazione motivata (nella motivazione sta un altro profilo di novità rispetto al passato) al Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza. Se poi il Comitato ritiene a maggioranza assoluta dei suoi componenti infondata l'opposizione del segreto, ne riferisce a ciascuna Camera per le conseguenti valutazioni politiche. Alla stessa procedura si attengono le commissioni di inchiesta, salvo la Commissione Moro, alla quale, per la peculiarità dell'inchiesta, che concerne fatti eversivi dell'ordine costituzionale, non è opponibile, per legge, il segreto di Stato.

In realtà la stessa legge 801/77 all'art. 12, II comma, prevede esplicitamente che « in nessun caso possano essere oggetto di segreto di Stato fatti eversivi dell'ordine costituzionale » e questo vale sia per l'Autorità giudiziaria sia per tutte le commissioni di inchiesta.

L'attuale disciplina ha configurato un meccanismo di controllo che nelle intenzioni del legislatore dovrebbe aggiungere alla garanzia della motivazione anche quella costituita da una supervisione del Parlamento sull'attività del Presidente del Consiglio in merito al segreto di Stato.



## PARTE SECONDA

### *Segreto opponibile dalla commissione*

#### 1 - *Sulla richiesta di informazioni*

In questo secondo ordine di problemi sono evidenti le caratteristiche che lo distinguono rispetto al primo. Mentre nel primo la commissione di inchiesta era soggetto attivo che si rivolge ad altre organizzazioni pubbliche o a privati per ottenere informazioni, in questo caso essa è soggetto passivo di informazioni che vengono richieste da altri pubblici poteri, in particolare dalla Autorità giudiziaria, che avendo poteri analoghi anche se non coincidenti rispetto alle commissioni d'inchiesta, può trovarsi a compiere indagini rispetto agli stessi fatti. Difficile sembra infatti ipotizzare che l'autorità amministrativa nel corso di un'inchiesta abbia necessità di chiedere informazioni alla commissione parlamentare su fatti che in genere si sono svolti al suo interno e dei quali dovrebbe perciò essere a conoscenza, perché nell'ambito di una inchiesta amministrativa è l'amministrazione stessa che, attraverso organi costituiti *ad hoc*, indaga sull'attività di altri organi amministrativi. L'inchiesta amministrativa si configura perciò come un potere che si svolge all'interno del contesto organizzatorio della Pubblica Amministrazione, mentre i poteri della commissione di inchiesta si esplicano nei confronti di soggetti estranei rispetto al complesso organizzatorio nel quale è inserita.

#### 2 - *Unidirezionalità nei rapporti con l'Autorità giudiziaria*

Tenendo presente che la commissione d'inchiesta può superare il segreto istruttorio, si potrebbe ipotizzare che, reciprocamente, anche l'Autorità giudiziaria possa superare il segreto dell'inchiesta parlamentare. In realtà il rapporto fra i due poteri è caratterizzato dalla unidirezionalità quasi completa, cioè dalla mancanza di reciprocità. La ragione è fondata su due capisaldi:

1) la commissione d'inchiesta agisce in base a poteri derogatori conferitile dalla legge istitutiva, e ciò costituisce la prima causa della non reciprocità perché in caso contrario l'Autorità giudiziaria verrebbe a godere proprio di quei poteri conferiti eccezionalmente alla commissione d'inchiesta. Si otterrebbe cioè in via surrettizia di conferire al-

l'Autorità giudiziaria poteri e strumenti che la legislazione generale non le consente;

2) il potere discrezionale che la commissione può esercitare anche relativamente alle notizie che non sono state raccolte nell'esercizio di poteri derogatori propri della commissione stessa, nella comunicazione delle notizie all'Autorità giudiziaria che ne faccia richiesta.

### 3 - *Segreto funzionale*

Con queste premesse che attengono principalmente ai profili organizzativi e funzionali, si può configurare l'area del segreto opponibile dalla commissione come composto di due nuclei fondamentali. Il primo è costituito da quelle notizie che giungono alla commissione d'inchiesta già coperte da un segreto che grava su di esse *ab origine* e continua a permanere anche quando viene nella disponibilità della commissione che quindi non può divulgare le notizie che ne sono oggetto a favore di altri. Il secondo nucleo è costituito da due aree distinte: la prima è costituita dalle notizie che la commissione acquisisce sulla base di quei poteri derogatori rispetto alla disciplina comune dell'A.G.: ovviamente su questi fatti esiste un vero e proprio vincolo di non trasmissibilità da parte della commissione all'A.G. per le ragioni suesposte. La seconda area, minore, è costituita da quelle notizie che la commissione acquisisce o con gli stessi poteri dell'A.G. o comunque con poteri diversi, ma non derogatori rispetto alla disciplina generale. Per questi documenti non esiste vincolo di non comunicazione, ma la commissione è libera di valutare la questione discrezionalmente, sia trasmettendo o trasmettendo in parte, sia rifiutandosi di trasmettere all'A.G.

A questo punto è da chiedersi su quale fondamento la commissione può rifiutarsi di comunicare all'A.G. notizie che essa ha conosciuto nell'esercizio di poteri non derogatori rispetto alla disciplina generale. Tre ordini di motivi soccorrono al riguardo: I) la discrezionalità si fonda sull'assoluta singolarità della funzione ispettiva di cui è titolare la commissione di inchiesta rispetto all'A.G. Essa sorge con l'organo che deve compiere l'inchiesta e si esaurisce con il compimento della stessa: si presenta come una funzione che pur essendo istituzionalmente prevista dalla Costituzione, sul piano concreto si presenta con caratteri di netta diversità rispetto alla funzione giurisdizionale che è funzione continua, permanente, non saltuaria e limitata nel tempo co-



me quella esercitata dalla commissione. II) Il principio di autorganizzazione delle Camere esplica i suoi effetti anche sull'autorganizzazione della commissione che ne costituisce l'indispensabile strumento di azione. Gode quindi dello stesso potere di cui godono le Camere e anzi, proprio in relazione all'eccezionalità della sua attività, esso viene a manifestarsi in momenti e situazioni particolari. III) Infine il regime particolare che viene a riflettersi sulle notizie a disposizione della commissione e sulla caratteristica dei segreti di cui viene a conoscenza giustifica la discrezionalità con cui si decide la trasmissione o meno dei suoi atti. In sostanza l'elasticità organizzativa della commissione e la sua peculiarità funzionale si traducono nell'impossibilità di mantenere ai suoi segreti quel regime che essi altrimenti avrebbero se fossero collegati ad altri pubblici poteri: in quanto essi entrino nell'orbita ispettiva della commissione i singoli interessi che, all'esterno prenderebbero distinte denominazioni e tipizzazioni, vengono ridotti all'unico comune denominatore di essere coordinati, strumentali al buon successo dell'indagine in corso. Questa perdita delle peculiarità distintive, questo confluire in un unico tipo comune, ha originato quella denominazione tipica del segreto della commissione d'inchiesta che la Corte costituzionale ha espresso come « segreto funzionale ». Esso è caratterizzato dal fatto che la sua forza di resistenza rispetto ai poteri di penetrazione esercitati dall'esterno è collegata alla discrezionale valutazione della commissione che quella notizia, per il successo delle indagini, debba restare segreta.

#### 4 - *Segreto rafforzato*

Con tale nozione i segreti, in quanto disponibili dalla commissione, perdono la possibilità di essere qualificati secondo le particolari categorie con cui sono individuati dalla legislazione generale. In secondo luogo: in virtù della peculiarità del potere di autorganizzazione e della peculiarità funzionale della commissione di inchiesta vengono poste potenzialmente sullo stesso piano tanto le notizie che sarebbero trasmissibili all'A.G. tanto le altre che, acquisite con poteri sociali, non possono essere trasmesse all'A.G. Al carattere di segreto funzionale si collega l'altra qualificazione del segreto della commissione: quella di segreto rafforzato. Con ciò ci si riferisce a due principali caratteristiche dell'area coperta dal segreto funzionale. Anzitutto un dato di na-

tura quantitativa: i segreti di cui la commissione è in possesso in forza dei poteri derogatori costituiscono un'area che emerge esclusivamente nell'attività operativa della stessa e di nessun altro soggetto pubblico. E poi un profilo di natura qualitativa: anche ciò che potrebbe non essere considerato segreto secondo la legislazione generale, tuttavia la commissione nella sua discrezionalità lo può considerare tale.

C'è poi un'ultima area, ridotta ma importante, in cui la commissione è vincolata a dare comunicazione all'A.G. ed è quella relativa ad atti o documenti che facciano emergere ipotesi di reato. Il fondamento di questo obbligo di comunicazione, da parte della commissione come di qualsiasi altro soggetto pubblico, viene fatta risalire alla particolare funzione che è propria dell'A.G.: quella di accertare e punire i reati che vengono commessi nel nostro ordinamento, funzione che verrebbe frustrata ove non sussistesse quest'obbligo di comunicazione.

Gli atti dell'inchiesta sono quindi tutelati da un segreto rafforzato e le leggi istitutive sono univoche in tal senso, punendo la violazione a norma dell'art. 326 c.p. « salvo che il fatto costituisce un più grave delitto ».

##### *5 - Incidenza all'interno della commissione*

Vi è infine una corrispondenza fra l'ambito del segreto cui la commissione è vincolata nei confronti dell'esterno e l'ambito di incidenza del segreto sul piano interno cioè come vincolo che riguarda i membri della commissione e i partecipanti ai lavori. Al segreto sono vincolati i commissari e tutto il personale addetto, che è tenuto a prestare giuramento. Per la particolarità delle loro funzioni, i commissari non possono farsi sostituire temporaneamente o rappresentare da altri: la nomina è fatta dai Presidenti dei due rami del Parlamento che possono procedere alla sostituzione solo se un commissario presenta definitive dimissioni. Sono previste norme comportamentali rigorose e una continua vigilanza sulla documentazione raccolta da parte delle forze dell'ordine, che svolgono anche compiti di istituto fornendo collaboratori tecnici ed esperti. Per catalogare la propria documentazione ogni commissione segue criteri correlati al particolare oggetto dell'inchiesta, ma metodologia comune è quella di distinguere fra materiale che può essere consultato solo in loco e materiale che



può essere consegnato in copia ai commissari per poterlo studiare anche fuori dei locali della commissione. Inoltre di tutti i documenti in arrivo e in partenza viene tenuto un protocollo esclusivo per ogni commissione che anche sotto questo profilo è del tutto autonoma dai servizi del Parlamento. I documenti che arrivano tramite il protocollo generale vengono consegnati senza aprire i relativi contenitori.

Le commissioni di inchiesta Moro, Sindona e P2 hanno approvato in un apposito documento sulle procedure da seguire nelle audizioni e nelle testimonianze la seguente norma: « salvo l'obbligo di comunicare all'A.G. competente eventuali notizie di reati, la commissione dichiarerà, di norma, coperti da segreto funzionale e dunque intransmissibili alle A.G. che ne facciano richiesta gli atti relativi: *a)* alle audizioni di tipo parlamentare; *b)* a dichiarazioni rese da persone che siano imputate in procedimenti giurisdizionali penali; *c)* a dichiarazioni rese da persone che potrebbero astenersi dal testimoniare a norma della legge ordinaria ».

È evidente che tale norma va intesa come un'autolimitazione che la commissione si è imposta, restando ferma la possibilità di ampliare l'opponibilità del segreto o anche di derogarvi del tutto quando lo ritenesse politicamente opportuno.

E proprio per motivi di opportunità politica, per non apparire come se si volesse stabilire uno statuto privilegiato, instaurando la possibilità di audizioni di tipo parlamentare e precludendo così di fatto la circolazione delle informazioni, a volte la commissione ha ulteriormente limitato il segreto relativo, consegnando verbali di audizioni informali all'A.G. che li richiedeva per fini generali di giustizia.

## 6 - Tendenze e prospettive

C'è da fare un'ultima considerazione. Il concetto di segreto va sempre più perdendo di attualità; è un segno dei tempi che tutto debba essere pubblico, perché il cittadino possa direttamente controllare e farsi liberamente una opinione. In questo senso va anche una corrente dottrinale che sostiene la totale eliminazione del segreto istruttorio.

Nella pratica, nonostante la vigente disciplina vincolasse alla segretezza, nonostante tutte le avvertenze e i controlli, vi sono state fughe di notizie che hanno provocato roventi polemiche tra le forze po-

litiche. Sono state presentate formali denunce all'A.G. perché indagasse su tali ipotesi di reato. Le denunce non hanno dato risultati concreti, ma hanno avuto il significato di dimostrare all'opinione pubblica e agli organi di stampa, che sono il più immediato oggetto di attenzione del propalatore di notizie, che la commissione intende far sul serio e perseguire legalmente coloro che contravvengono alla legge.

Proprio perché la fuga di notizie avviene su argomenti che massimamente suscitano polemiche tra i partiti, da varie parti si è portata avanti la proposta di non vincolare a un segreto assoluto e generalizzato i lavori delle commissioni, ma di graduarlo secondo specifiche finalità e le esigenze, ogni giorno maggiori, di informazione dell'opinione pubblica, lasciando arbitra la commissione di decidere quali lavori debbano restare invece segreti. In questo senso si è orientata la Commissione P2, cronologicamente l'ultima ad essere istituita. La legge istitutiva prevede infatti che la commissione deliberi di volta in volta quali sedute o parti di esse possano essere rese pubbliche nonché quali documenti acquisiti possano essere pubblicati nel corso dei lavori, nel rispetto delle esigenze istruttorie di altre inchieste in corso.

Da ultimo va considerato che essendo un potere a termine ed essendo il segreto funzionale al raggiungimento dello scopo della commissione di inchiesta, esso vincola fino alla conclusione dei lavori, cioè fino alla pubblicazione della relazione. In quella sede la commissione deciderà in via definitiva se e quali documenti possano essere pubblicati o debbano essere mantenuti segreti e perciò versati all'Archivio storico, dove potranno essere consultati solo dopo un certo numero di anni. A questo punto sembra opinabile che il segreto imposto con il deposito all'Archivio storico sia ancora strettamente funzionale all'assolvimento dei compiti della commissione, avendo questa esaurito i suoi lavori. Allora sarà una decisione squisitamente politica a porre un definitivo sigillo sull'opera della commissione.



## Bibliografia

- CORTE COSTITUZIONALE, Sentenza 22 ottobre 1975, n. 231, 14 aprile 1976, n. 82, 24 maggio 1977, n. 86.
- DE VINCENZI, G., *Delle Commissioni parlamentari di inchiesta*, Firenze, 1866.
- ARCOLEO, G., *L'inchiesta del governo parlamentare*, Napoli, 1882.
- MICHON, L., *Des enquêtes parlementaires*, Paris, 1890.
- FERRACCIU, A., *Le inchieste parlamentari nel diritto pubblico*, Torino, 1899.
- MICELI, V., *Inchieste parlamentari*, Milano, 1901.
- RANELLETTI, O., « Le inchieste amministrative », in *Arch. dir. pubb.*, 1902.
- ARNITZ, R., *Les enquêtes parlementaires d'ordre politique*, Paris, 1917.
- VIRGA, P., « Inchieste parlamentari e inchieste governative », in *Rass. dir. pubb.*, 1950.
- CRESPI, A., *La tutela penale del segreto*, Palermo, 1952.
- FURLANI, S., *Le inchieste parlamentari in Italia*, Roma, 1953.
- RUBINACCI, L., *Le Commissioni parlamentari d'inchiesta*, Milano, 1953.
- BATTAGLINI, E., « Il "sigillum confessionis" nel processo penale », in *Giust. pen.*, 1954.
- Atti Camera dei deputati, *Discussioni*, 8-14 ottobre 1958.
- « Dibattito sulle inchieste parlamentari », in *Giur. Cost.*, 1959.
- FERRARI, G., *L'inchiesta parlamentare*, Parma, 1959.
- CUOMO, G., « Appunti sull'inchiesta politica delle Camere », in *Studi in onore di Crosa*, Milano, 1960.
- PIERANDREI, F., *Inchieste parlamentari*, Roma, 1962.
- SAMMARCO, C., « Se le Commissioni parlamentari di inchiesta hanno l'obbligo di riferire all'A.G. », in *Giust. pen.*, 1966.
- FENUCCI, F., *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, Napoli, 1968.

- PISAPIA, G.D., « Tutela del segreto », in *Arch. pen.*, 1969.
- SILVESTRI, G., « Poteri e limiti delle Commissioni parlamentari di inchiesta », in *Il Politico*, 1970.
- BARBA, M., « Segreto politico-militare... », in *Giust. pen.*, 1971.
- MASTROPAOLO, F., « La disciplina dei segreti... », in *Riv. Scienze giurid.*, 1971.
- PACE, A., *Il potere di inchiesta delle Assemblee legislative*, Milano, 1973.
- NUVOLONE, P., « Segreto e processo », in *Il tempo*, 1975.
- DI AMATO, A., « Sul fondamento e i limiti del segreto bancario », in *Giust. civ.*, 1975.
- MANZELLA, A., *Il Parlamento*, Roma, 1977.
- BOZZI, A., « La nuova disciplina del segreto di Stato », in *Giust. pen.*, 1978.
- DE LEONE, U., « Osservazioni in merito al segreto professionale del giornalista », in *Giur. cost.*, 1978.
- FERRANTE, U., « Il segreto professionale del giornalista nel processo penale », in *Giur. cost.*, 1978.
- LABRIOLA, S., *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, Milano, 1978.
- PISANI, M., *La testimonianza nel processo penale*, 1978.
- Segreto di Stato e servizi per le informazioni e la sicurezza*, Roma, 1978.
- BASSANINI, F., *L'inchiesta parlamentare*, Roma, 1979.
- RECCHIA, G., *Le inchieste*, Napoli, 1979.
- CIAURRO, G.F., « Le Commissioni bicamerali nell'esperienza parlam. it. », in *Boll. Inf. Cost e parl.* 1981, n. 1.



## Giacinta Astraldi

### *L'informatica come momento di sintesi fra documentazione e gestione nel Parlamento italiano*

1 - Premessa; 2 - Realizzazioni presso la Camera dei deputati: 2.1. Applicazioni del Progetto « Sindacato ispettivo »; 2.2. Applicazioni del Progetto « Dati elettorali »; 2.3. Applicazioni del sistema di votazione elettronico; 3 - Progetti allo studio presso la Camera dei deputati: 3.1. Servizio commissioni bicamerali e affari regionali; 3.2. Servizio studi; 3.3. - Servizio commissioni parlamentari; 3.4. Funzioni di editoria; 4 - Realizzazioni presso il Senato della Repubblica: 4.1. Resoconto stenografico immediato; 4.2. Applicazione del Progetto « Disegni di legge »; 5 - Conclusioni.

#### 1 - Premessa

Sino ad oggi quando si è parlato di informatica parlamentare si è fatto riferimento esclusivamente ai diversi sistemi di raccolta, memorizzazione e recupero dell'informazione per fini di documentazione.

In questo settore ormai da anni il Parlamento italiano ha acquisito una notevole esperienza di cui sono buona prova la validità e la piena utilizzazione che quotidianamente viene fatta degli archivi relativi all'attività parlamentare (legislativa e di controllo), agli atti normativi statali, regionali e comunitari, ai dati elettorali ed a quelli bibliografici. Tali archivi sono tuttora in fase di espansione e sono oggetto di costante aggiornamento.

Tuttavia, l'evoluzione sempre più rapida e sofisticata della tecnologia elettronica ha costituito in questo ultimo periodo un fattore di spinta decisivo verso l'automazione di un settore finora poco sviluppato nel Parlamento: quello delle procedure d'ufficio. Tale processo si inquadra sempre nell'ambito del complesso dei supporti che la burocrazia parlamentare fornisce a deputati e senatori per garantire lo svolgimento della loro attività e si traduce pur sempre in un incremento di informazione qualificata destinata a rendere più flessibile ed efficace il processo decisionale.

La presente esposizione si propone di fornire un quadro aggiornato delle realizzazioni già in atto presso entrambi i rami del Parlamento, nonché dei progetti allo studio in questo settore che, per convenzione,

d'ora in avanti, per distinguerlo da quello della documentazione, verrà chiamato « automazione d'ufficio ». Si vedrà altresì come questi due diversi filoni siano tutt'altro che separati, ma che anzi, proprio per le caratteristiche delle macchine che ad essi fanno da supporto, presentino molti punti di reciproco contatto ed integrazione.

La realizzazione dell'automazione delle procedure gestionali e d'ufficio è infatti conseguibile sia attraverso l'utilizzazione dei sottoprodotti di un programma strutturato per un calcolatore centrale e su di esso operante, sia attraverso l'impiego di sistemi locali che colloquiano in modo « intelligente » con il sistema centrale.

Rientrano ad esempio, nell'ambito della prima ipotesi le produzioni di statistiche ed elenchi, la tenuta di scadenziari, la gestione di ricerche organizzate per profili di interesse.

Appartengono alla seconda ipotesi tutte le realizzazioni di sistemi locali che siano in grado nello stesso tempo sia di assicurare l'elaborazione, la gestione ed il controllo dell'informazione in loco, sia di permettere il colloquio tra sistemi locali diversi e quello tra sistemi locali ed elaboratore centrale.

Un posto a sé occupa un particolare tipo di impiego del calcolatore centrale effettuato presso il Senato della Repubblica, in collegamento con la macchina per stenotipia denominata « Michela » ed una stampante veloce a raggio laser, per la pubblicazione immediata del Resoconto stenografico. Si tratta anche in questo caso di applicazione di tecnologie avanzate al lavoro di ufficio ed all'editoria.

È esclusa dalla presente esposizione l'illustrazione di quei programmi, alcuni dei quali già da tempo operativi, che gestiscono attività d'ufficio rigidamente proceduralizzate e che esauriscono il loro compito all'interno dei servizi stessi che li gestiscono, quali i progetti per la contabilità o la gestione del personale, o altri ancora di natura simile, in quanto neppure indirettamente rilevanti come strumenti di supporto all'attività dei parlamentari.

## *2 - Realizzazioni presso la Camera dei deputati*

### *2.1. Applicazioni del Progetto « Sindacato ispettivo »*

Si illustrano nel presente paragrafo le utilizzazioni di tipo gestionale di sottoprodotti di programmi elaborati dal calcolatore centrale.



I programmi che gestiscono l'archivio denominato « Atti di controllo e di indirizzo politico », l'archivio cioè in cui sono memorizzati i dati relativi agli atti di sindacato ispettivo di entrambi i rami del Parlamento, consentono diverse applicazioni gestionali come la produzione di vari tipi di statistiche, nonché l'elaborazione di elenchi sempre aggiornati di nominativi di deputati e senatori in carica dei membri componenti il Governo.

Consentono infine la produzione di un tabulato, che viene utilizzato dal Servizio resoconti della Camera per la pubblicazione sul Resoconto sommario, dei dati relativi alle interrogazioni che hanno ricevuto risposta scritta.

Per quanto concerne le statistiche, particolare rilevanza assumono quelle che permettono di individuare gli atti presentati suddivisi per gruppo parlamentare di appartenenza del primo firmatario dell'atto stesso, con indicazione del rapporto percentuale tra atti presentati ed atti esauriti. È evidente come attraverso tale strumento sia possibile ai gruppi parlamentari gestire un controllo permanentemente aggiornato sia della quantità complessiva degli atti presentati, sia del loro *iter* successivo. Altra utile statistica prodotta dal sistema è quella che raggruppa le interpellanze e le interrogazioni per ministero destinatario o delegato, sempre con l'indicazione degli atti presentati e del loro rapporto percentuale con quelli esauriti. Tale statistica, ove utilizzata, potrebbe diventare un valido strumento di controllo gestionale da parte del Parlamento sull'attività di risposta dei singoli ministeri e quindi tradursi in strumento di stimolo nei confronti dei ministeri stessi. Si può considerare ancora un altro tipo di statistica, quello che riunisce gli atti presentati per « gruppi di ministeri destinatari ». A tale fine è stata predisposta una suddivisione dei ministeri in quattro categorie: politici, finanziari, economici e sociali. Attraverso questo tipo di statistica è consentito individuare le aree sulle quali maggiormente insiste l'attività di controllo del Parlamento.

Un controllo infine è possibile effettuare sull'attività svolta da ciascun deputato e sull'esito che hanno avuto gli atti da lui presentati mediante le statistiche che elencano sia la quantità di atti di ciascun tipo presentati sia il rapporto percentuale di esaurimento degli stessi.

Una interessante applicazione tipicamente gestionale di questo progetto è inoltre rappresentata dalla stampa dello « scadenario » delle interpellanze, interrogazioni a risposta orale, interrogazioni a risposta scritta e, per quanto concerne la sola Camera, interrogazioni a risposta



in commissione, relativamente ad un dato periodo di scadenza e con la evidenziazione degli atti sollecitati dai gruppi. È possibile avere tale scadenziario sia ordinato secondo il codice numerico degli atti, sia, e qui è più evidente la possibile utilizzazione pratica, secondo il ministero chiamato a rispondere. Tale stampa è prevista con cadenza giornaliera per tutti i tipi di atto e settimanale per le sole interrogazioni a risposta scritta.

Nel concludere il discorso relativo alle statistiche prodotte dal progetto sindacato ispettivo, si sottolinea che è sempre possibile combinare fra di loro le varie casistiche illustrate nonché delimitare l'area temporale di riferimento ottenendo in tale modo una gamma ancor più diversificata di prodotti.

Ancora una applicazione di tipo gestionale che è allo stesso tempo una forma di realizzazione di recupero dell'informazione è costituita dalla gestione effettuata dal progetto sindacato ispettivo di ricerche per profili di interesse. Con tale termine si indica l'argomento o gli argomenti correlati tra loro a cui un utente è interessato e sul quale viene costantemente aggiornato. Ciò significa che automaticamente, una volta impostata a programma una ricerca sul calcolatore, questa verrà aggiornata periodicamente dal calcolatore stesso, quindi senza alcun intervento umano, secondo modalità e scadenze indicate dall'utente.

## *2.2. Applicazioni del Progetto « Dati elettorali »*

Come è noto l'archivio « Dati elettorali » contiene i risultati delle elezioni politiche della Camera dei deputati che hanno avuto luogo nel 1976 e nel 1979.

Nella fase preparatoria, in corso in questi giorni, in vista delle imminenti elezioni, è stato concordato con il Servizio interessato di produrre tempestivamente un elenco dei nominativi dei deputati che verrà aggiornato giorno per giorno con i dati via via forniti dalla Giunta delle elezioni e ciò sulla base di un nastro magnetico fornito dal Ministero dell'interno contenente i nomi di tutti i candidati. La redazione di questo elenco costituirà strumento di utile impiego fin dalla prima seduta dell'Assemblea quando il Presidente procede alla proclamazione degli eletti e, garantendo il suo costante aggiornamento con tutti i dati di modifica relativi ad annullamenti, decadenze, nomine di subentranti ecc., tutte le successive occasioni di appelli (o cosid-



dette « chiamo ») nominali che si presentino nel corso dell'attività dell'Assemblea per tutta la legislatura. Quindi anche in questo caso, in cui meno evidente e diretto che in altri è il ricorso allo strumento elettronico, in realtà esso si rivela importante supporto di carattere gestionale per lo svolgimento rapido del lavoro parlamentare con forte risparmio di operazioni manuali (e quindi limitando le possibilità di errori).

Sempre rimanendo in tema di applicazioni del progetto « Dati elettorali » è possibile utilizzare i dati memorizzati in questo archivio per ottenere dei prospetti statistici e comparativi relativi alle percentuali sulla partecipazione al voto (schede bianche, schede nulle, astensioni ecc.).

Oggi si parla molto del cosiddetto fenomeno dell'astensionismo: può essere utile oltre che interessante disporre rapidamente di un quadro statistico sia di sintesi sia elaborato per collegi, relativo ad una o più elezioni, che dia lo specchio preciso in cifre assolute e per percentuali del comportamento dell'elettorato.

Di nessuna rilevanza di natura informativa e decisionale, neppure mediata, per i parlamentari è il controllo aritmetico automatico fatto dall'elaboratore sui risultati elettorali sezionali. Si tratta di una elaborazione matematica di mero riscontro e garantisce la quadratura dei risultati, escludendo ogni possibile errore di calcolo manuale che si sia verificato in precedenza.

### *2.3. Applicazioni del sistema di votazione elettronico*

Ormai da molti anni sia la Camera dei deputati che il Senato hanno dotato le loro Assemblee di una apparecchiatura elettronica per le votazioni che consente l'immediata elaborazione e la visualizzazione istantanea dei risultati. L'aspetto che interessa ai fini della presente esposizione è quello relativo alla possibile successiva elaborazione che il calcolatore centrale è in grado di effettuare utilizzando la « banda di carta perforata » o il nastro magnetico prodotto dal sistema dell'Aula per fornire percentuali o statistiche relative alla partecipazione individuale o del singolo gruppo parlamentare alle votazioni con procedimento elettronico. Si può avere un prospetto delle presenze globali dei gruppi parlamentari, comprensive della indicazione del numero dei parlamentari in missione o assenti, o delle presenze di un singolo de-

putato, o ancora di tutti i deputati appartenenti ad un gruppo. Tali dati possono, a seconda della richiesta dell'utente, riferirsi sia a singole votazioni sia a singole sedute sia a più sedute comprese in un dato periodo, sia a tutte le sedute della legislatura. Data la delicatezza e la rilevanza politica di tali dati, ovvie ragioni di opportunità hanno consigliato di sottoporre ad alcuni limiti formali la richiesta di questo tipo di elaborazioni per garantire la più corretta utilizzazione. Ciò vale soprattutto nel caso di richieste normative o riguardanti gruppi diversi da quello di appartenenza. Viene tuttavia automaticamente prodotto un prospetto inviato mensilmente ai gruppi contenente i nomi dei singoli deputati del gruppo con l'indicazione dei valori assoluti e percentuali delle partecipazioni alle votazioni con procedimento elettronico, nonché un prospetto riepilogativo, relativo a tutti i gruppi, con l'indicazione non nominativa e solo dei valori percentuali delle partecipazioni. Si è parlato varie volte di valori percentuali; può essere interessante analizzarne la modalità di calcolo. La percentuale dei partecipanti alle votazioni con procedimento elettronico è data dalla divisione del prodotto del numero degli appartenenti al gruppo per il numero delle votazioni. Si supponga che gli appartenenti al gruppo siano 10 e che le votazioni considerate siano 20 ed i votanti 8. La

$$\text{percentuale di partecipazione del gruppo sarà espressa da: } \frac{160}{200} = 0,80 \text{ ossia } 80\%.$$

È da tenere presente che nell'ambito delle votazioni tenute in una stessa seduta, ai fini del calcolo della percentuale è considerato presente il deputato che abbia partecipato ad almeno una votazione.

Un'altra interessante funzione di questo sistema è rappresentata dalla elaborazione e produzione che il calcolatore fa ai fini della pubblicazione sul Resoconto sommario dei dati relativi ai risultati delle votazioni e di cui si avvale il Servizio resoconti.

Il sistema dell'Aula produce una banda di carta perforata, o in futuro un nastro magnetico, con i seguenti dati:

Numero del posto di votazione;

Tipo di votazione (palese, segreta);

Risultato.



A mano viene riportato il numero progressivo della votazione. La elaborazione che il calcolatore centrale fa, permette di decodificare e quindi mettere in chiaro i dati citati e di abbinarvi il nominativo del parlamentare corrispondente al numero di posto, il suo gruppo di appartenenza, l'oggetto della votazione, i nominativi dei deputati assenti o in missione, oltre evidentemente al numero della seduta. Come già detto, il prodotto di questa elaborazione è un tabulato che viene inviato al Servizio resoconti che lo utilizza a fini di stampa per la tipografia.

Sono da tempo allo studio ed in parte ne è già iniziata la realizzazione attraverso la sostituzione della banda di carta perforata con il nastro magnetico, alcune modifiche di strutture e procedure del sistema locale di votazione elettronica. In particolare interessa la proposta di sostituzione dell'attuale apparecchiatura elettronica di struttura piuttosto elementare, con un vero mini-calcolatore che consenta la elaborazione in loco, senza ricorso al calcolatore centrale, almeno del tabulato sopra descritto che viene utilizzato dal Servizio resoconti per la stampa. Ciò consentirebbe una tempestività di realizzazione che il calcolatore centrale non può eguagliare, dovendo attendere il tempo necessario all'invio per posta pneumatica della striscia di carta più volte ricordata o del nastro magnetico (supporto quest'ultimo che per le sue dimensioni e rigidità non potrà più essere inviato con posta pneumatica allungando ulteriormente i tempi di trasmissione) prima di poter procedere alla elaborazione successiva che consente la produzione del tabulato. Il sistema locale rinnovato dovrebbe essere anche in grado di effettuare un riscontro aritmetico immediato dei risultati delle votazioni così da rendere ancor più affidabile il sistema. Attualmente tale riscontro viene effettuato dal calcolatore centrale in sede di elaborazione successiva del tabulato procedendo alla messa a confronto del dettaglio dei singoli voti espressi da ciascun posto con il risultato finale indicato dalla banda perforata. Di ogni eventuale discrepanza rilevata viene data comunicazione al Servizio resoconti sul tabulato. È inoltre prevista la sostituzione delle attuali tastiere collocate presso ciascun posto in Aula con dei piccoli terminali, funzionanti mediante tastiera di riconoscimento e non più con il ricorso alla chiave personale, che siano anche in grado di segnalare immediatamente errori commessi nell'operazione di voto.

Presso il Senato della Repubblica, che peraltro ha finora utilizzato molto meno intensivamente della Camera lo strumento elettronico per

le votazioni, e ciò per motivi di ordine vario che qui non rilevano, è stato inaugurato di recente un nuovo sistema di votazioni articolato sulle modalità sopra descritte per la Camera.

Un'osservazione finale si desidera fare relativamente a tutte le procedure di elaborazione di statistiche come prodotti dei vari progetti esistenti fin qui esaminate. Fino ad oggi tali procedure sono state realizzate esclusivamente con l'impiego del calcolatore centrale e ciò è ampiamente giustificato dalla rilevanza di carattere generale che il tipo e la natura delle statistiche ha prodotto. È tuttavia pensabile che in futuro, quando i singoli gruppi e servizi potranno disporre delle macchine ormai largamente diffuse nel mercato, capaci di compiere in loco piccole elaborazioni su dati memorizzati nel calcolatore centrale, molte elaborazioni di statistiche di interesse particolare, la cui esecuzione sul calcolatore centrale comporterebbe uno sforzo di impiego di risorse umane e tecniche sproporzionate al risultato settoriale che si vuole ottenere, potranno, con molta maggiore flessibilità e duttilità, essere prodotte dai sistemi locali in tempo reale. Può chiarire il concetto un semplice esempio. Un servizio parlamentare ha bisogno di una elaborazione che indichi tutti i parlamentari in carica che abbiano una certa età, o un'età maggiore o minore di un'età fissata e che al tempo stesso esercitino una determinata professione. Indubbiamente il calcolatore centrale è in grado di fornire questo tipo di elaborazione. Si tratta però di scrivere un programma per istruirlo a fare ciò. Il sistema locale, in grado di prendersi i dati (nomi dei deputati, loro età, loro professione) dalla memoria centrale, può rapidamente elaborare i dati stessi e presentarli secondo le modalità e caratteristiche richieste.

Con questa considerazione si è gettato uno sguardo alla vera e propria « automazione d'ufficio » che verrà più diffusamente trattata nel paragrafo seguente quando saranno illustrati i progetti in fase di studio presso la Camera per dotare diversi suoi servizi di autonomia informatica in collegamento reciproco con il calcolatore centrale. È questo infatti il nodo centrale di tutta la problematica posta dall'« automazione d'ufficio ». Non si vuole realizzare un sistema di « informatica distribuita », nel senso di dotare i singoli servizi e uffici di piccoli calcolatori autonomi e indipendenti capaci di fare elaborazioni solo sul materiale esistente nella memoria locale e quindi destinate ad essere utilizzate esclusivamente all'interno dei servizi stessi che le hanno prodotte. Si deve invece arrivare ad un sistema di distribuzione dell'intelligenza informatica dotando tutti i servizi che hanno esigenze



di raccolta, memorizzazione, elaborazione e recupero delle informazioni per i parlamentari, di strumenti elettronici in grado di compiere autonomamente operazioni sia sui dati presentati nella loro memoria locale, sia su quelli presenti nella memoria centrale ed in grado quindi di colloquiare tra di loro oltre che naturalmente con l'elaboratore centrale. Si vuole cioè realizzare una piena circolarità dell'informazione ponendo da una parte alla portata di tutti i servizi i dati di cui dispongono l'elaboratore e i vari sistemi locali, e consentendo al tempo stesso ad ognuno di farne l'uso che più gli è consono attraverso il ricorso ad elaborazioni personali con la possibilità di comunicarle anche agli altri, ove siano coinvolti o interessati, o di gestirle direttamente tenendole a propria esclusiva disposizione.

Gli addetti ai lavori parlano in questi casi di « terminali intelligenti » in contrapposizione a « terminali passivi ». Si tratta di espressioni con le quali si vuole individuare un nuovo modo di concepire l'organizzazione della informatica caratterizzata da un fenomeno di decentramento. In passato si pensava soltanto ad un calcolatore centrale che includeva nelle sue memorie tutti i dati e ad una rete di terminali anche remoti che erano esclusivamente in grado di richiamare passivamente quei dati senza poter in alcun modo influire o agire su di essi né per modificarli né per costruirvi sopra ulteriori elaborazioni. La loro funzione esclusiva era quella di trasmettere o ricevere dati: fondamentalmente essi erano l'interfaccia fra l'elaboratore lontano e l'utente locale. Il terminale, posto a capo di una linea di trasmissione, costituiva l'unità di ingresso in cui l'operatore introduceva le informazioni da inviare al Centro dove venivano elaborate. Lo stesso terminale diveniva poi l'unità d'uscita da cui l'operatore poteva ricevere le informazioni elaborate di suo interesse. Il terminale gestiva quindi la trasmissione dei dati mentre tutte le funzioni di elaborazione restavano centralizzate.

Oggi invece si pensa ad una distribuzione fisica delle risorse che operano in un sistema coordinato (non quindi insieme di macchinari indipendenti l'uno dall'altro) e trasparente, nel quale cioè ogni utente abbia la possibilità di comunicare con l'intero sistema come se tutte le risorse di cui ha bisogno fossero a sua disposizione indipendentemente dalla dislocazione fisica delle stesse o dallo stato di funzionamento del sistema o di qualcuna delle sue parti. Le risorse operano quindi, in un tale sistema, in piena autonomia l'una dall'altra, ma al tempo stesso cooperano reciprocamente. È importante questo ultimo

punto ove si pensi alla possibilità che così si ottiene di poter far fronte ad eventuali cattivi funzionamenti di una o più parti del sistema, senza che lo stesso si blocchi totalmente.

### *3 - Progetti allo studio presso la Camera dei deputati*

#### *3.1. Servizio commissioni bicamerali e affari regionali*

Rientrano fra le attribuzioni di questo Servizio quelle di redigere i documenti di lavoro ed espletare le ricerche per le commissioni bicamerali e di inchiesta, predisporre e pubblicare gli atti delle commissioni stesse, nonché svolgere studi e ricerche in materia regionale.

Le funzioni sopracitate sono una combinazione di attività di tipo gestionale e di attività di tipo informativo. Si può affermare che rappresentano il campo ideale per la applicazione delle procedure della « automazione d'ufficio ». Si pone qui infatti l'esigenza sia di gestire in sede locale testi che possono essere di volta in volta prodotti localmente (cioè presso la singola commissione o presso il Servizio) o desunti da banche dati presenti nella memoria centrale (es. testi di leggi regionali desunti dall'archivio « Leggi regionali ») e che devono essere graficamente presentati in un certo modo diverso da quello fornito dal calcolatore centrale. Può anche darsi il caso in cui sia necessario sviluppare successivamente con ulteriori elaborazioni, che interessano solo localmente, i risultati di una ricerca effettuata su un archivio centrale. Si tratta quindi sia di gestire dei « testi » sia di gestire dei « dati ».

Il sistema necessario per assicurare l'espletamento di queste molteplici funzioni dovrà quindi essere capace di:

1. gestire testi;
2. gestire dati;
3. colloquiare con altri sistemi locali;
4. colloquiare con il calcolatore centrale.

Si deve quindi pensare ad una struttura così configurata: un calcolatore centrale (chiamato « ospite ») collegato mediante appositi programmi ad uno o più sistemi locali a ciascuno dei quali sono collegate unità terminali capaci sia di gestire testi che dati. Da ognuno di questi terminali sarà possibile sia svolgere funzioni che interessano esclusivamente il Servizio presso il quale si trovano, sia effettuare ri-



cerche sulla memoria centrale, sia elaborare ulteriormente i risultati di tali ricerche.

Esemplificando, disponendo di una struttura del tipo sopra indicato, il servizio di cui ci si sta occupando potrebbe dalla stessa unità terminale provvedere alla stampa nella forma grafica desiderata dei testi dei documenti ottenuti come risultato di una ricerca svolta su un archivio centrale (ad es. l'archivio « Leggi regionali »), presentandoli nel modo ritenuto più idoneo, apportando le modifiche e le cancellazioni ritenute più opportune; provvedere alla stampa dei documenti o dei dati di informazione desunti da un archivio creato dallo stesso sistema locale (ad es. uno specifico archivio di informazioni regionali che il Servizio potrebbe crearsi nel tempo e costantemente tenere aggiornato); provvedere alla creazione di un testo (ad es. testi dattiloscritti di vario tipo, atti delle commissioni d'inchiesta e delle altre commissioni bicamerali); svolgere ricerche sui propri archivi, di qualunque natura essi siano (statistici, atti ufficiali, bibliografici, documentazione ecc.) svolgere ricerche su tutti gli archivi disponibili presso la memoria del calcolatore centrale; svolgere ricerche sugli archivi di altri sistemi locali esistenti ed operanti presso l'Amministrazione; compiere elaborazioni alla portata del sistema locale sui risultati delle ricerche stesse.

Per quanto riguarda in particolare i testi degli atti ufficiali, questi potrebbero essere stampati, senza alcun ulteriore intervento manuale, direttamente da una stampante collegata al sistema, del tipo più idoneo fra le numerose disponibili che vanno da quelle più semplici a ruota di stampa intercambiabile o meno che forniscono un prodotto di qualità dattilografica, a quelle per stampa di bozze, fino ad arrivare alle stampanti veloci a raggi laser che danno un prodotto di alta qualità di stampa a velocità elevatissima (200-1800 caratteri/secondo).

I vantaggi conseguibili attraverso la creazione di un tale sistema sono di duplice natura: economica e di produttività.

Oggi i costi delle apparecchiature elettroniche e dei programmi necessari al loro funzionamento si sono notevolmente abbattuti rispetto al passato, sia per una diminuzione di costi in assoluto in questo settore, sia per la ricchezza dell'offerta. Rapportandoli al costo delle procedure tradizionali, sempre crescente dato l'aumento costante del costo del lavoro, risulta evidente che la bilancia pende tutta dalla parte della soluzione elettronica che permette di recuperare in breve tempo le spese iniziali di impianto.

Tuttavia, specialmente operando in un ambiente di natura tutta particolare come quello parlamentare, occorre tenere nel giusto risalto forse ancor più dell'aspetto economico, peraltro già favorevole, l'aspetto qualitativo della produzione. Si ripeterebbero parole già scritte e sentite infinite volte, se si dicesse che la qualità dei prodotti ottenuti attraverso l'impiego di strumenti elettronici sono più precisi, più affidabili, più tempestivi rispetto a quelli tradizionali. Spesso, va ricordato, sono prodotti non altrimenti ottenibili. Non si vogliono qui certo sopravvalutare le capacità del mezzo elettronico e privilegiarlo stimandolo superiore all'attività creativa dell'intelletto umano. Niente di simile. Si vuole solo sostenere che laddove nelle attività d'ufficio è necessario ripetere noiose operazioni esecutive, controllare passivamente errori materiali, combinare tra di loro testi di diversa provenienza, ricercare fra una massa di dati per estrarre quello pertinente, la macchina è senz'altro più rapida e affidabile. All'uomo, alla sua creatività, una volta sollevato da questo tipo di operazioni gravose e noiose, resta un ben più ampio spazio per compiere attività « intelligenti ».

Ridurre la massa di carta in circolazione, gli oneri burocratici, le duplicazioni di attività, questo è l'obiettivo del *Paperwork reduction Act* statunitense del 1980.

L'esistenza della legge americana che suggerisce anche al legislatore italiano la strada da percorrere per definire il quadro giuridico di supporto alla Pubblica Amministrazione in materia di gestione del patrimonio delle informazioni, è un segno evidente della enorme rilevanza che questo problema va sempre più assumendo.

Automatizzare un ufficio, anzi più uffici che tutti insieme compongono un organismo, come è il caso dell'organizzazione burocratica della Camera e del Senato, significa fare una ricognizione analitica di tutte le modalità di svolgimento dei lavori e prima di passare all'uso delle macchine, raggiungere la chiarezza sia sulle operazioni che si vogliono svolgere sia sugli obiettivi che si vogliono raggiungere. Sarebbe dannoso, oltre che inutile, attrezzare di una splendida e potente stampante a raggi laser un ufficio che ha soltanto bisogno di produrre testi dattiloscritti destinati alla circolazione interna, o, viceversa, destinare ad un servizio che è chiamato a svolgere ricerche complesse un terminale passivo incapace di fare sue elaborazioni. È quindi una questione di giusta dimensione. Ma occorre anche procedere in modo tale da lasciare aperta la strada per modificare in futuro la dimensione scelta in partenza sia in rapporto alle esigenze di espansione del servizio, sia in



rapporto alle modifiche ed ai miglioramenti apportati alle macchine ed ai programmi. È importante perciò orientarsi su sistemi cosiddetti « modulari », che garantiscono la salvaguardia dell'investimento iniziale.

### 3.2. Servizio studi

Molto simili a tutti i problemi visti per le attività del Servizio commissioni bicamerali, sono quelli del Servizio studi, al quale spettano tutte le competenze in materia di ricerca, analisi ed elaborazione della documentazione nazionale e straniera.

A breve termine le principali esigenze del Servizio si manifestano principalmente nel settore della composizione dei testi, anche in fasi di stesure successive, ed eventualmente usando parti di altri testi già memorizzati, con presentazione grafica diversificata (tabelle, grafici ecc.); nel settore delle piccole elaborazioni matematiche e statistiche; nel settore del trattamento dell'informazione (costituzione di banche dati su argomenti di specifico interesse e ricorrenti). Anche in questo caso, la soluzione è quella proposta per le attività del Servizio Commissioni bicamerali. In una prospettiva più ampia si colloca anche l'eventualità di una utilizzazione del sistema locale per il trattamento dei *dossiers* curati dal Servizio.

### 3.3. Servizio commissioni parlamentari

Questo Servizio è già dotato di una attrezzatura elettronica ed è attualmente allo studio un ampliamento delle sue possibilità di impiego (composizione di testi, gestione dell'*iter* di proposte e disegni, scadenziari) e di collegamento con il calcolatore centrale per stabilire con esso un colloquio « intelligente ».

Particolarmente sentita in questo caso è l'esigenza della circolarità dell'informazione, cui si faceva prima riferimento. Poter immettere una sola volta certi tipi di dati comuni e ricorrenti presso le varie commissioni chiamate, a diverso titolo, a pronunciarsi su una stessa proposta o disegno di legge; poter mettere a disposizione di tutte le commissioni e di un notevole archivio centrale del Servizio, nonché degli altri servizi interessati (ad es. Studi, Informazione parlamentare, Archivio ecc.) tutte le informazioni immagazzinate in forma standardizzata e definitiva, poter aggiornare ed elaborare successivamente le

informazioni con altre ricavate dagli archivi disponibili presso gli altri sistemi locali e presso il calcolatore centrale in una sorta di reciproca interazione: sono tutte forme di attuazione di « informatica distribuita ».

### 3.4. *Funzioni di « editoria »*

Le varie forme di informatica e gli intrecci tra gestione ed informazione fin qui visti, sono molteplici e diversificati.

Il momento unificante può essere rappresentato dalla necessità di dare ai prodotti dell'elaboratore la forma più adatta per l'utente parlamentare al quale sono, in via principale, destinati. Solo così il lavoro informatico avrà esaurito il suo ciclo.

Il punto di arrivo di queste procedure dovrà essere quindi la produzione di forme editoriali il più vicino possibile a quelle tradizionali. Ciò si può ottenere tramite processi di fotocomposizione ed altri simili, in grado di utilizzare direttamente, senza ulteriore intervento umano, i prodotti forniti dall'elaboratore e di operare in base alle istruzioni impartite dall'elaboratore stesso.

Studi in tal senso sono attualmente in corso, in particolare in aree quali l'attività dei deputati, il repertorio dei lavori parlamentari, la normativa comunitaria, e dovrebbero essere realizzati nella prossima legislatura.

## 4 - *Realizzazioni presso il Senato della Repubblica*

### 4.1. *Resoconto stenografico immediato*

È entrato in fase di attuazione in quest'ultimo scorcio di legislatura un progetto da tempo allo studio presso il Senato: quello di avvalersi delle più avanzate tecnologie applicate all'editoria per realizzare la stampa immediata del Resoconto stenografico che, con i sistemi manuali tradizionali, richiedeva un lungo periodo di tempo (circa 1-2 mesi dal giorno della seduta), con notevole riduzione del valore documentale del Resoconto stesso.

Presso il Senato esiste il sistema stenografico « Michela » che prevede l'impiego di una macchina per stenotipia che effettua una scomposizione sillabica delle parole che lo stenografo batte sui tasti della macchina stessa. Su una striscia di carta tali sillabe sono registrate con



segni stenografici. Collegando la « Michela » ad un minielaboratore si ottiene, mediante programmi appositi, la possibilità di registrare su un supporto magnetico le sillabe battute dallo stenografo espresse non più in segni stenografici ma già in chiaro e di trasmetterle su un terminale video o su una stampante. È necessario l'intervento di un operatore (detto « editore ») che proceda con appositi comandi ad accorpare le sillabe ed ad integrare, laddove necessario, con opportuni accorgimenti eventuali discrasie. Finora lo stenografo dettava ad una dattilografa il testo precedentemente registrato sulla striscia di carta e successivamente il dattiloscritto veniva passato in tipografia dove il linotipista provvedeva alla composizione del testo.

Con il sistema attuale la fase della composizione è del tutto soppressa ed il testo è acquisito una sola volta, ad opera dello stenografo. Da ciò scaturisce un vantaggio anche di natura economica, per quanto riguarda i costi di tipografia evidentemente ridotti.

Ma un'altra prospettiva si apre nel campo del recupero dell'informazione. Disponendo infatti del testo dello stenografo su un supporto magnetico, sarà possibile in futuro definire e realizzare delle procedure per la ricerca automatica, mediante apposite attività di classificazione, di precedenti di ogni tipo. Appare inutile sottolineare il valore di decisivo impulso alla documentazione parlamentare che potrà venire da una simile applicazione.

Merita di essere analizzata in alcuni dettagli la procedura mediante la quale si giunge alla redazione dello stenografico, perché essa è sintomatica di come può operare in concreto un sistema di « automazione d'ufficio ».

Nel Resoconto stenografico confluiscono testi di diversa provenienza, oltre al testo « parlato » vero e proprio. Si tratta di:

— testi di disegni di legge, ordini del giorno, mozioni, emendamenti, formule di rito;

— annunci e comunicazioni che vengono effettuate dalla Presidenza ma non sono registrate dallo stenografo, bensì trasmesse al Servizio dei resoconti dal Servizio segreteria.

Nella procedura considerata, tali testi vengono acquisiti direttamente da terminale dagli stessi servizi di provenienza (Commissioni e Segreteria) e vanno a costituire una sorta di « banca di testi » memorizzata su supporto magnetico. Si formano così diversi archivi: degli an-

nunzi, dei disegni di legge, dei fascicoli di emendamenti ecc., con la possibilità di intervenire in qualsiasi momento sul testo per apportarvi modifiche, aggiunte, soppressioni, in modo che nello stenografico confluisca il testo aggiornato.

Il Servizio resoconti svolge una funzione di coordinamento e direzione che si estende all'intero processo.

È nella cosiddetta fase di « revisione » che i diversi testi confluiscono, come tessere di un mosaico, per comporre la stesura finale dello stenografico. L'elaboratore può procedere automaticamente a tale operazione mediante i riferimenti che trova nella trama del « parlato » per individuare nei diversi archivi i testi da inserire. Durante questa fase è possibile visualizzare e modificare qualsiasi parte del Resoconto e si può disporre dei vari testi anche su supporto cartaceo utilizzando le stampanti collegate ai terminali di lavoro.

La fase successiva è quella tipografica. Attualmente, in attesa che la tipografia si doti delle apparecchiature fotocompositrici, il Senato provvede direttamente alla stampa di un primo stock (circa 400 copie) di esemplari dello Stenografico mediante l'impiego di una stampante veloce a raggi laser.

La stampa delle altre copie viene effettuata dalla tipografia che si avvale del supporto magnetico e che quindi già da ora vede notevolmente ridotto il suo lavoro.

#### *4.2. Applicazione del Progetto « Disegni di legge »*

Da tempo il Senato ha realizzato un archivio contenente i dati relativi all'*iter* parlamentare (relativo quindi anche alla Camera) dei disegni di legge. Utilizzando i dati di tale archivio, produce automaticamente uno stampato che fornisce il quadro dello stato dei disegni di legge: la ricerca è possibile per numero del disegno o del documento, per presentatore dei disegni e per commissione, con specificazione della sede interessata.

Anche in questo caso il supporto magnetico prodotto dall'elaboratore è passato direttamente alla tipografia che provvede alla stampa.

### *5 - Conclusioni*

Questa rapida panoramica suggerisce alcune riflessioni. Ancora non si possono tirare le somme di un lavoro che può dirsi solo abbozzato



per automatizzare a fini informatici e gestionali i vari servizi. È presto per tracciare un bilancio. Tuttavia si può fin da ora affermare con sicurezza che quando questo processo sarà compiuto i parlamentari disporranno non solo dei servizi di cui già attualmente dispongono per le loro necessità informative e decisionali, migliorati rispetto al passato, ma di strumenti di lavoro in grado di soddisfare esigenze di cui attualmente i parlamentari stessi non possono avvertire la mancanza, in quanto da sempre, con i sistemi tradizionali, non si era neppure pensato di poterle soddisfare.





Sessione novembre 1984





Fabrizio Ventura

*Documentazione convenzionale ed automatica e processo di formazione della decisione parlamentare*

Obiettivo di questo scritto, che naturalmente vuole essere più la proposizione documentata di una esigenza che una effettiva ipotesi di risoluzione dei problemi cui fa riferimento, è di dimostrare la opportunità di un approfondimento teorico generale, con un approccio interdisciplinare sugli aspetti giuridici, di tecnica della documentazione, sociologici ed anche politici, riguardo alla questione, di grande rilievo istituzionale ma anche di notevole complessità culturale, dei rapporti tra forme e strumenti della informazione, con particolare riferimento alle nuove tecniche dell'informatica, e processo di formazione della conoscenza, e della conseguente decisione, politico-parlamentare. Tralascieremo pertanto, e non soltanto per ragioni di spazio, l'analisi delle concrete esperienze, forme di organizzazione e strutture amministrative, rinviando, quando ci sembrerà necessario per una migliore intelligenza del discorso, alla letteratura esistente in materia. La legittimazione di questa scelta a noi sembra nasca dalle difficoltà che attualmente, non soltanto nel Parlamento, ma piuttosto nel complesso della amministrazione pubblica, si inframmettono come sopravvenienza del vecchio o si propongono come vere e proprie contraddizioni del nuovo nella costruzione di un procedimento integrato di produzione - decisione - applicazione - conoscenza delle norme. Il nodo centrale, non ancora completamente risolto, è ovviamente rappresentato dalla connessione tra esigenze della democrazia rappresentativa, fissate nei principi costituzionali, e possibilità di loro arricchimento (o pericolo di loro negazione) attraverso le nuove tecnologie.

Una attenta lettura delle esperienze e delle ricognizioni teoriche in materia segnala infatti spesso veri e propri momenti di *impasse*, che non riguardano tanto reazioni, ormai quasi del tutto superate, di rifiu-

to da parte dell'organizzazione burocratica tradizionale nei confronti delle nuove tecniche, quanto piuttosto i rapporti, anche a livello di linguaggio, tra queste e la tecnica della legislazione<sup>(1)</sup>. Ne consegue che il problema della documentazione automatica non è più proponibile soltanto in termini di utilizzazione di strumenti più sofisticati da parte di una struttura già dotata di regole preesistenti, ma va affrontato come segno (e indicatore) di una mutazione più ampia del ruolo del sapere politico e burocratico; in ultima analisi di un cambiamento profondo degli stessi punti di riferimento conoscitivi e concettuali delle istituzioni. Se è vero infatti, come dicono significativamente in accordo tra di loro, due autori certamente molto distanti, come Umberto Eco e Rodolfo Pagano<sup>(2)</sup>, che il nuovo procedere dell'informazione rende difficile distinguere tra emittente e ricettore, tra democrazia diretta e democrazia delle emozioni, tra centro e periferia, ponendo sempre più il problema della trasmissione culturale (di cui quella politica si configura come parte centrale) in termini di coordinamento di fonti spesso imprecise, allora è anche vero che la discussione sulle diverse funzioni del Servizio per la documentazione automatica della Camera o sull'uso dei calcolatori nella esperienza della Corte di cassazione, o ancora sulla regolamentazione delle banche dati o sui flussi d'entrata e di uscita nel e dal Parlamento<sup>(3)</sup> non può trovare soluzione in chiave meramente tecnica e/o funzionale, ma richiede un respiro maggiore, l'avvio di una riflessione di cui l'esperienza parlamentare può essere l'occasione, ma che non può esaurirsi in essa. E questa discussione, io credo, non può essere delegata agli studiosi di politologia o agli « esperti » in informatica, ma deve avere al centro proprio i soggetti che nella macchina parlamentare vivono l'esperienza della sovrapposizione tra le due forme di documentazione, ne sperimentano i positivi effetti di sostituzione, ma anche i rischi di duplicazione e di eccesso.

In questa chiave vanno interpretate le pagine che seguono, le quali, proprio partendo dall'acquisizione dell'esperienza del Servizio per la documentazione automatica, tendono ad individuarne le possibilità di sviluppo attraverso la prospettiva della sua inserzione in un circuito integrato di informazione pubblica composto dalle strutture attualmente esistenti (S.D.A., Cassazione, CNR, Istituto di documentazione giuridica di Firenze, banche dati ecc.) e da altre da sviluppare (ITAL-TEL ecc.) secondo una ipotesi di organizzazione del sistema informativo che non riproduca nel nostro paese gli schemi privatistici invalsi negli Stati Uniti<sup>(4)</sup>, dove appunto il dato diventa oggetto di gestione



di una banca, ma che invece consideri il retroterra conoscitivo elemento di una produzione culturale collettiva, struttura di servizio per le istituzioni e per la loro sempre maggiore integrazione nel tessuto sociale. D'altra parte, e la semplice vicenda delle difficoltà di redazione del piano sanitario lo testimonia<sup>(5)</sup>, questo è un problema chiave della attuale organizzazione sociale, uno dei nuovi nodi costitutivi di quella qualità della vita che si chiama democrazia e che troppo spesso l'eccesso di considerazioni tecnologiche tende a far scomparire nel momento stesso in cui sembra oscurare la possibilità delle differenze.

1 - È d'altronde vero, passando ad una analisi generale della pubblicistica più recente sulle tecniche della decisione politica<sup>(6)</sup>, che il problema della informazione in riferimento alla carenza di possibilità (capacità) decisionali da parte dei pubblici poteri, e cioè il tema della governabilità, costituisce uno dei cardini della moderna critica in termini di efficienza al sistema della rappresentanza politica. Accanto al sempre maggiore rilievo, che assume nei fatti, per la crescente estensione delle attività dello Stato, dal *New deal* fino alla complessità dello Stato sociale che sposta i confini tradizionali tra pubblico e privato<sup>(7)</sup>, tra spesa pubblica ed esperienze<sup>(8)</sup>, tra interesse generale e somma degli interessi particolari<sup>(9)</sup>, il tema della incapacità da parte del sistema politico di controllare la massa di dati ed informazioni necessari all'adempimento delle multifunzionalità oggi spettanti al potere pubblico è infatti uno dei principali argomenti della critica post moderna alla democrazia, giudicata non più sotto il profilo della legittimità, ma della praticabilità<sup>(10)</sup>. Si è quindi in presenza di uno dei nodi problematici principali dalla cui soluzione dipende la sopravvivenza stessa del sistema politico democratico dentro e insieme alle nuove forme di organizzazione tecnologica della società. Come rilevano molti studiosi italiani e stranieri, a partire da Offe e Ardigò<sup>(11)</sup>, ma anche molti politici, da Ingrao a De Mita, non si può glissare su queste problematiche liquidandole come varianti della critica tradizionale alla democrazia, o risolvendo la questione nel senso di un semplice aggiornamento del potere politico nella utilizzazione della tecnica, quasi si tratti di macchine adiafore. Al contrario, il discorso sulle nuove tecnologie, che è peraltro un discorso più generale sulla nuova cultura<sup>(12)</sup>, si pone nei termini di un progetto politico complesso in cui alla indiscutibile primazia delle istituzioni di democrazia elettiva si complementino una serie di arricchimenti della qualità democratica della amministrazione pub-



blica e delle organizzazioni della produzione sociale più complessiva proprio a partire dalla pluralità delle possibilità decisorie. Si viene sempre più creando, infatti, al di là delle possibili deformazioni ideologiche, una biforcazione tra le forme della decisione politica, che passa attraverso le regole della democrazia rappresentativa e la dialettica maggioranza-minoranze, in cui queste ultime, proprio per carenza di controllo di informazioni, corrono il rischio di essere concepite sempre come causa di rallentamento<sup>(13)</sup>, e altre forme di decisione all'interno della organizzazione sociale, in cui invece si assiste, attraverso sperimentazioni diverse (organigramma per *staff* e *line*, organizzazioni sistemiche, strutture per flussi), ad un tasso sempre più alto di efficienza e velocità nelle decisioni. Se quindi Weber<sup>(14)</sup> poteva ipotizzare una sostanziale omogeneizzazione tra il funzionamento della burocrazia statale, più o meno fondata su legittimazioni originarie di tipo carismatico, e quello delle grandi *corporations* di fine secolo, anticipando una teoria poi riproposta fino a tutti gli anni sessanta da autori quali Berle, Means e Galbraith, oggi la differenziazione tra i luoghi e le forme delle decisioni, politiche e « tecniche », sta diventando radicale, tanto che si può appunto parlare, come prima accennavamo, di una separazione in termini linguistici, dove per lingua si intende il linguaggio-scienza ovvero la forma del conoscere-fare e non solo il modo della sua espressione. Chi segue l'evoluzione delle organizzazioni (non solo aziendali) e in genere delle strutture non politiche si rende conto — basti pensare alle questioni poste dal rapporto Nora e Minc al Presidente francese, senz'altro valide anche per la situazione italiana — che lo sviluppo della tecnologia del trattamento delle informazioni, in correlazione con la diffusione delle metodologie dei meccanismi decisorii per sistemi anziché per funzioni, pone una netta discontinuità tra il mondo dell'agire economico-sociale e quello tradizionale della politica e dell'amministrazione, fenomeno tanto più grave quanto più invece il campo di presenza della politica si estende. Si registrano per questa via continue interferenze, di cui la politicizzazione delle decisioni tecnico-amministrative e viceversa la tecnicizzazione delle decisioni politiche sono un primo segno allarmante di possibili involuzioni verso una società in prevalenza organizzata per gruppi di pressione e meccanismi di decisione corporata<sup>(15)</sup>. In questo senso tali fenomeni indicano un pericolo reale di separazione, in termini assolutamente nuovi, tra società civile e società politica, con la possibile formazione, trasversale rispetto alle due sfere, di una serie di nuovi sog-



getti paralleli, ma anche pericolosamente sostitutivi, nei confronti del potere politico (basta pensare a quanto denunciato dal rapporto Gianini sulla Pubblica Amministrazione o ad alcune vicende delle aziende a partecipazione statale).

In una qualche misura accanto all'intellettuale politico (più o meno organico alle teorie dei vari partiti), per il quale l'asse principale della formazione culturale rimane quello giuridico-umanistico con tutte le sue implicazioni di adesione, interpretazione e al limite produzione (ma sempre politica) della norma, a cui in fondo corrispondeva in maniera quasi speculare il quadro aziendale inteso come rappresentante e/o vicario della proprietà, si vengono formando veri e propri intellettuali scientifici, le cui regole di organizzazione e decisione sono profondamente diverse dai postulati della tradizione liberale ed il cui rapporto con l'informazione è immediato, analitico, di coproduzione, e non mediato, sintetico, esterno<sup>(16)</sup>. Insomma, sembra quasi che il nuovo settore di cui tanto si parla, il così detto terziario avanzato, si contrapponga alla politica e si creino due catene diverse, non comunicanti, tra il personale sviluppato dell'azienda moderna e il personale politico.

2 - Le osservazioni finora svolte non vogliono certo indicare una situazione irreversibile di degrado o della politica o della qualità della vita civile, secondo una pubblicistica o catastrofica o più attenta a nascondere il nuovo che ad analizzarlo, anzi postulano confini nuovi dell'azione politica democratica che le stesse esperienze in atto nel MEC da un lato e nel Parlamento italiano dall'altro mostrano possibili. Era però nostro intendimento dimostrare — lo ripetiamo ancora — che non si tratta di procedere ad un mero adeguamento-aggiustamento delle strutture, ma si è invece in presenza di un problema scientifico e politico di loro riorganizzazione generale. Per questo è necessario, come dicevamo in premessa, ridefinire un contesto che sposti il dibattito dall'esame dell'uso delle nuove tecnologie a quello delle implicazioni e trasformazioni che sottendono: è proprio dall'interazione delle due linee separate che abbiamo tracciato che è possibile un discorso di rifondazione della politica a partire dalla riflessione sulle esperienze in corso. La complicazione dello Stato, e la crisi apparente dei suoi meccanismi decisionali di fronte alle nuove tecnologie, può paradossalmente trovare proprio in esse la chiave di soluzione, nella misura in cui si rende praticabile un nuovo rapporto tra democrazia rappresentativa e partecipazione, scavalcando sia le suggestioni referendarie sia le ipotesi di

democrazia delle emozioni. Se è vero infatti che si spostano i termini del rapporto centro-periferia<sup>(17)</sup>, così come si spostano quelli tra pubblico e privato, è anche vero che si possono recuperare tutta una serie di meccanismi di selezione, collazione, organizzazione delle informazioni, così da superare la discontinuità tra strutture della democrazia e strutture della produzione attraverso una trama concreta in cui la macchina *software* diventa parte reale della politica. E valgano al proposito i risultati della ricerca sulla documentazione. Come è noto, l'Italia è all'avanguardia negli studi sulla informatica giuridica, con risultati importanti in materia, ad esempio, di ambiguità del linguaggio politico per il calcolatore o della cosiddetta abrogazione automatica della legge<sup>(18)</sup>.

Si è così contribuito a ristabilire corretti confini tra diversi mondi concettuali, rifiutando l'ipotesi astratta della indiscriminata traducibilità di ogni linguaggio nel linguaggio della macchina. Allo stesso tempo, si è impostata una politica di coordinamento della informazione nella Pubblica Amministrazione, tendente ad eliminare gli eccessi inizialmente verificatisi. Proseguendo per questa strada, non è utopico pensare ad un giusto ed equilibrato collocamento della informatica nel contesto della politica e, per converso, ad una revisione dei modi della politica, necessaria, indipendentemente dalle diverse opzioni, e pure senza scolorirle, per la sua stessa attuabilità. Una siffatta ridefinizione dei confini tra politica e tecnica rende possibile restituire ai processi decisionali delle assemblee rappresentative<sup>(19)</sup> uno spazio nuovo che se da un lato permette di recuperare lo scarto tra esecutivo e legislativo provocato dalle differenze di accesso e controllo dell'informazione<sup>(20)</sup>, dall'altro consente di gettare un ponte importante tra società civile e società politica, superando la separazione della tradizionale dottrina liberale. Nel caso concreto del Parlamento, l'utilizzazione piena delle nuove tecnologie, ancora non realizzata per molteplici difficoltà, non solo tecniche ma certo anche tecniche<sup>(21)</sup>, e la conseguente trasformazione sia dell'*input* (informazione-decisione) sia dell'*output* (documentazione della decisione-certificazione) tendono a mettere in crisi i monopoli professionali dei giornalisti e dei giuristi, davanti ai quali spesso il legislatore si trova in posizione quasi subalterna, ed a porre la burocrazia parlamentare nella condizione di recuperare appieno la propria funzione di servizio alla decisione parlamentare, non soltanto sul versante informativo, ma anche su quello della formulazione delle norme. La stessa categoria del diritto come sistema specializzato, e in questo sen-



so capace di unificare a livello linguistico il Parlamento con le altre istituzioni, ma allo stesso tempo prigioniero dei suoi « esperti », ne esce radicalmente modificata ed avvicinata al linguaggio immediato della politica. E ciò pone l'esigenza di una trasformazione interna ed esterna della istituzione, evidenziando discontinuità tra la sua struttura e le sue potenziali capacità di decisione. D'altra parte, l'elaborazione automatica dei dati e la possibilità di utilizzazione del loro complesso (quali ne siano le fonti di provenienza, Servizio per la documentazione automatica o banche esterne coordinate) da parte dei parlamentari come singoli e come corpo decisionale, permettono la disponibilità e la presa in considerazione di fattori e di strumenti conoscitivi praticamente illimitati e consentono di fatto di eliminare (come avviene con i calcolatori della quinta generazione) o ridurre al minimo la delega allo specialista. Tutto questo ha conseguenze rilevanti non solo per la struttura del Parlamento, il pieno recupero del suo ruolo politico, il suo rapporto con il corpo elettorale, la sua migliore funzionalità, ma per tutto l'insieme del sistema pubblico, sia perché estende lo spazio delle decisioni politiche ai vari livelli compresi quelli dell'amministrazione e del potere locale, magari anche attraverso l'attivazione dei meccanismi di *feed-back* che rendono possibili sperimentazioni di democrazia diretta non incontrollate, ma capaci di arricchire il sistema dei partiti, sia perché la possibilità di portare sulla stessa linea linguistica le decisioni prese dai diversi centri rende praticabile una dialettica trasparente tra i poteri « legittimi » della politica e gli altri poteri, tecnici, presenti nella organizzazione sociale. Le critiche al sistema democratico come apparato tecnologicamente disfunzionale rispetto ai compiti posti dalle organizzazioni dello Stato postindustriale che, come abbiamo visto, si fondano tutte sulla sua incapacità di controllare i flussi di informazione provenienti da diverse fonti e da diversi linguaggi specializzati, hanno infatti senso solo se si considera lo sviluppo della documentazione automatica come una estensione-complicazione tecnologica della documentazione convenzionale, quando invece essa, proprio all'opposto, implica una sua semplificazione reale, che non è volgarizzazione ma moltiplicazione della sua fruibilità, della sequenza conoscere-agire che può essere compresa solo attraverso una radicale mutazione culturale. È infatti la forma di documentazione tradizionale che crea lo scarto effettivo tra tecnica e politica e che rende oggi pensabile la crisi del politico, cioè del dominio ancora della retorica e della argomentazione nella società complessa. Caratteristica del-



la informazione convenzionale è infatti proprio il suo porsi come sapere specialistico (professionale) sia sotto il profilo del trattamento delle informazioni sia dal punto di vista dei contenuti che seleziona e fornisce, e non per niente essa produce figure professionali specifiche che si pongono di fronte al soggetto politico come esperti (della stampa, del diritto, di vari altri settori) a cui deve essere delegata la parte tecnica, ovvero la maggior parte, delle decisioni in forma quasi del tutto insuscettibile di controllo. Se invece la documentazione diventa una attività di effettiva diffusione della informazione e si despecializza attraverso l'utilizzazione razionale dei nuovi strumenti tecnologici, allora la contrapposizione tra tecnici e politici può davvero divenire interazione e riqualificazione di tutti i processi decisionali. In questa direzione le esperienze svolte finora in Italia ed in Europa possono già essere utilizzate come parti di un piano integrato (si allude, a titolo di esempio, al circuito EURONET, ai *thesauri* giuridici dell'Istituto di Firenze, alle stesse strutture della Corte di cassazione e della Corte dei conti). Il problema semmai, in Italia, è quello di una espansione del discorso che per ora ha riguardato quasi esclusivamente il settore dell'informazione giuridica, mentre per altri settori si registra una effettiva dipendenza da reti estere, o si riscontrano, è il caso del sistema sanitario, gravi difficoltà nella produzione e raccolta di notizie. La questione però è correttamente impostata e proprio il recente decreto sull'uso del calcolatore della Cassazione e le altrettanto recenti posizioni del Provveditore generale dello Stato<sup>(22)</sup> mostrano una positiva linea di tendenza verso la creazione di un sistema informativo nazionale pubblico integrato, indicano cioè tutte le possibilità di un uso non specialistico e non separato della nuova cultura.

3 - È chiaro che, se l'impostazione generale che stiamo proponendo per tutta la questione del rapporto informazione-processi decisionali pubblici, e in specie processi decisionali delle assemblee rappresentative, è valida, è al suo complesso che va applicata una eventuale analisi costi-benefici, che pertanto deve tener conto non solo di elementi di comparazione sulle differenti opzioni circa i modi di gestione della documentazione, ma soprattutto dei costi sociali e delle trasformazioni culturali implicite in ciascuna scelta. Se è vero, come è stato notato oltre che da antesignani come Wiener o da noti divulgatori come Servan Schreiber<sup>(23)</sup> anche da esperti in informatica, e come più modestamente abbiamo tentato di dimostrare con questo lavoro, che le nuove tec-



nologie hanno introdotto non una mera amplificazione tecnica di potenzialità esistenti, una loro estensione macchinica, ma una vera e propria rivoluzione culturale paragonabile alla introduzione della stampa, che modifica completamente il rapporto sapere-società, ponendo in diretta comunicazione soggetti-utenti e/o produttori e apparati informativi, è a livello della società globale (e in particolare, per quello che ci interessa, della società politica) che ne vanno analizzate le implicanze. È così possibile tracciare una specie di tabella *input-output* nella quale dal lato dei costi vanno segnalate:

a) la necessità di una riconversione organizzativa delle strutture attuali della informazione, dalla stampa alle biblioteche ed agli archivi, non solo in termini di nuove forme di reperimento dei dati già esistenti o di loro riclassificazione, ma anche in termini di una loro diversa produzione, in cui la selettività non sia più determinata dai limiti della riproduzione tecnologica ma dalle potenzialità di utilizzazione. Questo naturalmente ha conseguenze su tutta l'organizzazione professionale del settore, che peraltro si avvia a diventare il più rilevante dal punto di vista occupativo, la quale ne viene rivoluzionata modificandosi sia i tradizionali parametri gerarchici sia le modalità di formazione degli addetti sia i modi di specializzazione, con tutto ciò che ne consegue sotto il profilo dello squilibrio sociale. È anche vero però che questo processo è già in atto<sup>(24)</sup> in maniera disordinata e con dinamiche che favoriscono emergenze corporative e pertanto il problema è di organizzarlo anziché di frenarlo;

b) la necessità di una riconversione del linguaggio e dei processi decisionali della politica in cui la dimensione del progetto e della finalità si organizzino sempre meno a guisa di modalità decisionistiche che danno senso al reale, ma si trasformino in una articolazione della sequenza dei mezzi secondo una logica nuova volta a ristabilire la continuità tra pensare logico-scientifico e forme della decisione, secondo quanto già in parte avviene nei settori della produzione e della scienza<sup>(25)</sup>;

c) la necessità di trovare le forme per mantenere l'ambiguità obbligatoria del linguaggio politico, integrando lo scarto tra il plus informativo che essa comporta e quanto è possibile controllare con la documentazione automatica. Connesso a questo è il problema di una definizione legislativa della *privacy* dei dati per evitare il rischio di un eccesso di controllo all'interno della organizzazione sociale che potrebbe portare a violazioni della libertà personale: sul punto esistono però

già varie iniziative a livello europeo e qualche indicazione significativa a livello nazionale <sup>(26)</sup> che mostrano allo stesso tempo la difficoltà ma anche la risolvibilità della questione;

d) la necessità di trasformare i processi di formazione del ceto politico perché la sua tradizionale cultura umanistico-giuridica rischia di trovarsi spiazzata rispetto alla cultura tecnica che richiedono le nuove tecnologie. Qui però la questione non è così grave come comunemente si ritiene, poiché non si tratta di acquisire la capacità di fare i programmi, di elaborare il *software*, ma di impadronirsi di una tecnica non dissimile, per genere, da quella che si richiede per guidare una automobile o per conoscere una lingua straniera. Inoltre il problema può essere affrontato in una prospettiva di utilizzazione generalizzata attraverso l'introduzione del computer nella scuola e in genere nelle strutture formative di educazione permanente e ricorrente;

e) la necessità (peraltro già chiaramente delineata nel rapporto a suo tempo presentato dal ministro Giannini) di riformare radicalmente l'apparato pubblico, dai ministeri alle aziende a partecipazione statale, passando dallo schema gerarchico-funzionale a quello sistemico-per gruppi di lavoro e conseguentemente spezzando i meccanismi di carriera per sapere acquisito una volta per tutte e introducendo forme di aggiornamento continuo, processi di mobilità orizzontale, rapporti di consulenza, così da ottenere una autentica flessibilità ed una reale fruizione delle nuove tecnologie.

Come si vede, dal lato dei costi, anche se si devono operare cambiamenti radicali, o è necessario l'intervento organizzativo su fenomeni già in movimento e che, se incontrollati, possono assumere aspetti di degrado o si richiedono decisioni organizzative che postulano capacità tecnica e volontà politica ma non producono sostanziali e pericolosi processi di disordine sociale. Se invece guardiamo al lato opposto della nostra ipotetica tabella, la serie dei benefici appare di gran lunga superiore, e non solo sul piano tecnico, per il quale rimandiamo ancora una volta alla letteratura già ampiamente citata, ma anche riguardo alla politica generale ed alla crisi di governabilità cui si faceva riferimento all'inizio di questo lavoro. L'adozione delle tecnologie informatiche, naturalmente al massimo della loro distribuzione nelle istituzioni, e come produzione di una nuova cultura, consente infatti:

a) la possibilità di ristrutturare i servizi informativi nell'ottica della continuità, superando sia la separazione crescente dei linguaggi set-



toriali, sia quella, originata dal crescere della complessità sociale, dell'amministrazione e della tecnica, che dispongono di informazioni « incontrollabili », dalla politica e, per converso, di quest'ultima dalla società civile;

b) la possibilità, conseguente a quella considerata sub a), di ricondurre la tecnica nella politica e pertanto di trasformare le istituzioni sotto il profilo dell'efficienza. A questo proposito già fornisce interessanti indicazioni la sperimentazione dell'informatica nelle unità sanitarie locali come esempio di introduzione in un contesto politico generale di sequenze decisionali ad esso sempre sottratte quali quelle inerenti la sfera della prevenzione delle malattie e della gestione della salute. Tale esempio è tanto più significativo in quanto concerne una tecnica, quella medica, che è sempre stata considerata « indiscutibile » e separata dalla sfera della politica.

In buona sostanza diventa possibile, non solo per quanto riguarda il diritto e la gestione delle libertà, ma per tutti i campi in cui si articola lo Stato sociale moderno, una rifondazione del sistema dei partiti che configuri forme concrete più penetranti di gestione del sociale ed un allargamento della partecipazione civica alle istituzioni;

c) la possibilità di impostare la stessa riforma istituzionale, che è al centro dell'attenzione di studiosi e politici, non in senso decisionistico né in direzione di un indebolimento progressivo delle funzioni statuali, ma potenziando la dialettica della partecipazione politica, così da rendere oltretutto non chimerica la riconduzione di molti nuovi movimenti sociali di carattere settoriale (i cosiddetti movimenti egoistici) nel quadro istituzionale, con una nuova teoria dell'interesse generale da considerare momento di mediazione e non di sostituzione degli interessi particolari (27).

4 - È ovvio che la tabella fin qui disegnata ha senso solo se per i suoi *inputs* e per i suoi *outputs* esiste una effettiva volontà politica di attuazione. Il nostro disegno, anzi, ha contorni così generali (interventi e risultati sociali) proprio per non cadere in riduzionismi tecnici che, per loro stessa natura e per carenza di complessività, allontanano la soluzione dei problemi presi in esame sotto la specie particolare ed astratta della loro dimensione singola. Ecco perché abbiamo inteso privilegiare il contesto e la trama sociale, in altre parole la questione sociale dell'informatica. Insomma, come suona il titolo di un recente studio del



Club di Roma<sup>(28)</sup>, per il meglio e per il peggio nuova documentazione e trattamento della informazione indicano una vera e propria fluttuazione della organizzazione sociale, il passaggio ad un altro tempo della storia. Certo, restando ancorati ad un punto di vista strettamente empirico, la nostra impostazione può sembrare futuribile, ma in realtà, come crediamo di aver dimostrato, è proprio dall'analisi concreta delle esperienze in corso che ne nasce l'esigenza e se ne dimostra la praticabilità (al proposito si veda anche la discussione che si è sviluppata al Congresso indetto dalla Corte di cassazione sull'informatica giuridica e le comunità nazionali ed internazionali nel maggio 1983). Il nuovo tempo ha già una sua base sociale, il « terziario avanzato », e sperimentazioni concrete di informatica distribuita (ITALTEL, banche dati ecc.) ma ancor più esperienze istituzionali che con le loro difficoltà non meno che con le loro realizzazioni testimoniano del carattere generale della questione. Abbiamo tentato, naturalmente per grandissime linee ed in primissima approssimazione, un inquadramento prospettico per ipotizzare nell'immediato la interazione, all'interno della Camera, tra servizi e parlamentari e la creazione di un sistema integrato di informatica nell'intero settore pubblico, ivi inclusa naturalmente la nostra amministrazione, che dovrà fornire l'*output* di una utilizzazione decisionale-democratica dei dati prodotti. In termini più a largo respiro (ma temporalmente contigui) abbiamo ipotizzato nuovi processi di trasformazione linguistico-operativa nella organizzazione dei partiti onde rendere la loro stessa struttura più idonea alla promozione della partecipazione politica. Sotto quest'ultimo profilo, ci piace osservarlo proprio in conclusione di questa nostra breve trattazione, il dibattito nei partiti è ormai chiaramente sviluppato e affronta problemi decisivi come dimostrano, per citare solo alcuni esempi, le affermazioni dell'onorevole De Mita sul rilancio della democrazia cristiana come struttura politica generale, che si articola in sezioni di ambiente, le analisi del congresso comunista, ed in particolare di Pietro Ingrao, sulla ridefinizione del centralismo democratico e sui rapporti tra partito e Stato sociale, o le tesi attualmente presenti nel PSI sul partito come contratto, tutte elaborazioni che, pur nella loro diversa impostazione ideologica, concorrono nella ricerca di una analisi critica del ruolo dei partiti dentro la nuova complessità sociale. Non ci sembra azzardato affermare che la teoria dell'informazione può portare a questa ricerca un contributo non secondario e che per converso il dibattito sull'informazione parlamentare (o nel Parlamento) non può non passare anche di qui.



## Note

(1) Cfr. R. PAGANO, *Informatica e potere legislativo*, Camera dei deputati, Roma, 1980, pp. 105-116.

(2) Cfr. U. Eco « Grafovideotele-radiofotogenico », *L'Espresso* 20, 22 maggio 1983 e vedi altresì R. PAGANO, *op. cit.*, p. 95, ma vedi anche S. RIZZO, « Informatica e organizzazione parlamentare », in *Democrazia e diritto*, 3, 1978, p. 440 sgg.

(3) Cfr. S. RIZZO, *Documentazione interna e pubblicità esterna; la Camera come produttore di cultura politico-istituzionale*, Camera dei deputati, luglio 1982.

(4) Cfr. a questo proposito Espansione-Zero Uno, *Guida alle banche dati*, voll. I e II, Milano, Mondadori, 1983, ma vedi anche, Eusidic, *Base Guide*, 1983 e R. PAGANO, *Aspetti economici e giuridici delle banche dati* e Guide Euronet Diane 1983 (di cui pubblica un aggiornamento periodico l'istituto di Studi per la ricerca e la documentazione del Consiglio nazionale delle Ricerche).

(5) Cfr. M. LA ROSA-P. ZURLA (a cura di), *Sistema informativo e unità sanitaria locale*, Milano, F. Angeli, 1982, e F. CAVAZZUTI-S. GIANNINI, *La riforma malata. Un servizio sanitario da reinventare*, Bologna, Il Mulino, 1982.

(6) Cfr. R. FRIEDMANN, *Efficienza economica e libertà*, Firenze, Vallecchi, 1977, S.P. HUNTINGTON-J. WATANUKI-M.J. CROZIE, *La crisi della democrazia*, Milano, Angeli, 1977.

(7) Cfr. ARDIGÒ, *Crisi di governabilità e mondi vitali*, Bologna, Cappelli 1980, ma vedi anche P. DONATI, *Pubblico e privato fine di una alternativa*, Bologna, Cappelli, 1978.

(8) Cfr. O. NEGTE e A. KLUGE, *Sfera pubblica e esperienze*, Milano, Mazzotta, 1979.

(9) Cfr. F. MANCINI, *Terroristi e riformisti*, Bologna, Il Mulino, 1982.

(10) Cfr. C. DONOLO-F. FICHERA (a cura di), *Il governo debole*, Bari, De Donato, 1981.

(11) Cfr. C. OFFE, *Ingovernabilità e mutamento delle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 1982; A. ARDIGÒ, « Comunicazione simbolica e terza dimensione elementi per una nuova transazione tra sistema sociale e mondi vitali » in G. STATERA (a cura di), *Consenso e conflitto nella società contemporanea*, Atti del primo convegno nazionale di sociologia, Roma, 1981, Milano, Angeli, 1982.

(12) Cfr. F. BARBANO (a cura di), *Nuove tecnologie sociologiche e informazione quotidiana*, Milano, Angeli, 1982 (e ivi il contributo specifico di Barbano *Il duro e il molle per una analisi sociologica delle nuove tecnologie*).

(13) Cfr. N. BOBBIO-C. OFFE-S. LOMBARDINI, *Democrazia maggioranza e minoranze*, Bologna, Il Mulino, 1981.

(14) Cfr. M. WEBER, *Economia e società*, Milano, Comunità 1961, vol. I, pp. 698-9.

(15) Cfr. G. BONAZZI, « Il degrado delle organizzazioni come problema di teoria e ricerca sociologica » in STATERA, *op. cit.*, cfr. D. FISICHELLA (a cura di), *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna, Il Mulino, 1974.

(16) Sul carattere contrapposto delle vecchie e nuove figure cfr. nell'ampia letteratura D. DE MARCHI, *L'ideologia del funzionario*, Milano, Giuffrè (archivio ISAP), 1967, J. FRASER, *L'intellettuale amministrativo nell'esperienza del PCI*, Napoli, Liguori, 1978 e G.P. PRANDSTRALLER, *L'intellettuale scientifico*, Milano, Comunità, 1968.

(17) S. RIZZO, « Informatica », *cit.*, p. 441.

(18) Cfr. R. PAGANO, *Informatica*, *cit.*, p. 107 e sgg., sul problema della ambiguità e p. 103 sul problema della abrogazione, per cui vedi anche ivi M.S. GIANNINI, « Problemi relativi alla abrogazione delle norme giuridiche », in *Annali della facoltà di giurisprudenza della Università di Perugia*, 1942; in generale sulla situazione dell'informatica giuridica in Italia vedi i numeri della rivista *Informatica e diritto* pubblicata dall'Istituto di documentazione giuridica del CNR di Firenze e vedi poi sull'uso pubblico delle banche dati, R. PAGANO, « L'utilisation des banques de données par les pouvoirs publics in Italie » in *Atti della 1a semaine internationale sur les bases et les banques de données infondial*, Paris, 1982 e idem « Note per un sistema di informatica giuridica » in *Informatica e diritto*, 1980.

(19) Per cui vedi in particolare A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977, p. 173-260.

(20) Cfr. su questo R. PAGANO, *Informatica*, *cit.*, pp. 96-97 e vedi anche il testo ivi citato S. RODOTÀ, « Avremo più o meno democrazia », in *Guerra e pace*, n. 6, 1980 e idem *Elaboratori elettronici e controllo sociale*, Bologna, Il Mulino, 1973.

(21) Cfr. su questo R. PAGANO, *Informatica e Parlamento* estratto da « Atti del convegno IBM Italia incontri con la pubblica amministrazione », Roma 26-28 maggio 1980, e S. RIZZO, *Documentazione*, *cit.*.

(22) Cfr. a questo proposito il DPR del 21 maggio 1981, n. 322 che regola l'accesso alla banca dati della Corte di cassazione e l'intervista rilasciata a *Zero Uno* nel 1982 dal Provveditore generale dello Stato.

(23) Cfr. J.J. SERVAN SCHREIBER, *La sfida mondiale*, Milano, Mondadori, 1980.



(24) Cfr. G. BARBIELLINI AMIDEI, « Nuove tecnologie: struttura e organizzazione del giornale e professione giornalistica » in F. BARBASSO (a cura di), *Nuove tecnologie, sociologia e informazione quotidiana*, Milano, Franco Angeli ed., 1982.

(25) Cfr. J. DEWEY, *Logica teoria dell'indagine*, Torino, Einaudi, 1967.

(26) Cfr. Camera dei deputati, *Banche dati e tutela della persona*, seconda ed. completa CDA, Roma, 1983.

(27) Per una buona sintesi del dibattito sul punto cfr. R. GRANDI, « Sviluppo del sistema delle comunicazioni di massa e impatto sul sistema politico », in *Nuovo riformismo*, 1982 e la « Introduzione 1982 » di L. GALLIENO in *Informatica e qualità del lavoro*, Torino, Einaudi, 1983.

(28) Cfr. Club di Roma, *Rivoluzione microelettrica. Per il meglio e per il peggio*, Milano, Mondadori, 1982.





# Alfonso Lorenzini

## *Le precedenze nelle pubbliche cerimonie*

1 - Premessa; 2 - La cerimonia pubblica; 3 - Le precedenze: a) generalità; b) fonti normative; c) prassi; 4 - La questione delle precedenze tra i Presidenti delle Camere; 5 - Ipotesi normative per la disciplina dell'ordine delle precedenze.

### 1 - *Premessa*

L'opportunità di regolare o di modificare l'ordine delle precedenze tra le varie cariche e dignità dello Stato e quindi la classificazione dei gradi, cui corrisponde un riconoscimento ufficiale della loro rilevanza e prestigio, è correlata alla evoluzione della realtà giuridica e politica del paese.

La configurazione e l'assetto delle precedenze rispecchia infatti la dinamica delle istituzioni; e pertanto costituisce non di rado materia di attenta analisi da parte degli osservatori, come parametro per l'interpretazione delle direzioni in cui si muovono alcuni ordinamenti giuridici o in cui si modificano i loro equilibri di potere.

Le cerimonie pubbliche rappresentano il momento in cui l'assetto delle precedenze si esteriorizza e quindi il banco di prova più impegnativo in cui si misura il grado di sensibilità delle persone addette al cerimoniale.

Nelle cerimonie le posizioni rispettive di coloro che vi partecipano sono poste in piena luce, sì che ogni eventuale squilibrio salterebbe subito agli occhi di tutti, turbando quello stato di armonia che è la cornice necessaria di ogni manifestazione del genere ed offrendo eventualmente materia di errata valutazione ed interpretazione.

I compiti degli addetti al cerimoniale non si esauriscono dunque in una semplice e corretta attuazione dell'ordine delle precedenze. Vi sono manifestazioni celebrative, promozionali o propagandistiche che assumono significato e solennità particolari per la presenza di esponenti della Pubblica Amministrazione e di rappresentanti della vita sociale,

economica, intellettuale, e per l'interesse che suscitano in vasti strati della popolazione.

Soprattutto in questi casi il « cerimoniale » assume un ruolo meno « notarile », per diventare elemento di interpretazione, di regia e talvolta di immaginazione.

## 2 - *La cerimonia pubblica*

La cerimonia ha radici profonde nella storia. Fin dalle epoche più lontane si è sentito il bisogno di chiamare le folle a raccolta attorno alle persone più rappresentative, per conferire a determinati eventi la solennità di un rito. L'espressione di questo bisogno, che trova la sua ragione nella stessa natura umana, o, meglio nei sentimenti che in essa si agitano, ha avuto ed ha tuttora forme diversissime, che riflettono gli stadi di sviluppo o di decadenza della civiltà.

Come tutte le azioni degli uomini, anche queste sono state mano mano adattate e costrette negli schemi e nelle regole di una disciplina: e così dalle prime assemblee spontanee si è pervenuti, attraverso una lunga elaborazione, alle forme attuali delle cerimonie pubbliche, regolate talvolta da norme di legge, più spesso da consuetudini.

Queste regole non fissano una vuota ed arida inquadratura dei personaggi, come se si dovessero incasellare ed ordinare gli elementi costitutivi di un qualsiasi altro atto: ma hanno ognuna un significato essenziale; sono la parte appariscente, si è detto, di una realtà giuridica, ciò che di questa realtà può essere visivamente percepito e sentito dalle masse.

Alla parola « cerimonia » attribuiamo un significato altissimo: ogni manifestazione pubblica della autorità costituita può, in senso lato, apparire come una cerimonia; e quando le autorità officiano in pubblico debbono essere accompagnate da quel tanto di apparenza esteriore che valga a porle in una posizione distinta. Ma se ogni qualvolta una autorità si muove come tale — escludendo quindi tutti gli atti che la persona rivestita di autorità compie in privato o comunque dal di fuori della qualifica rivestita — non può trascurare la tutela delle forme esteriori cui è collegato il prestigio ed il rilievo della carica, tuttavia non sempre si esige l'osservanza di tutte le regole di protocollo. Negli ultimi tempi si assiste, anzi, sempre più spesso a casi di deviazione dagli schemi di rito, che, se da un lato costituiscono motivo di preoccupazione,



pazione per eventuali conseguenze connesse ad atti non preventivamente coordinati e previsti, dall'altro conferiscono alla cerimonia o alla manifestazione un carattere di maggiore spontaneità ed un incentivo per una più intensa partecipazione popolare. Occorre però rilevare che una cerimonia ben difficilmente si improvvisa: altri tipi di manifestazioni pubbliche possono avere luogo senza alcuna preparazione e riuscire imponenti ed espressive, ma una cerimonia ufficiale esige un attento studio preventivo, soprattutto quando nel « copione » è prevista una deroga dalle norme protocollari. Si tratta cioè di prevedere e valutare reazioni e contro reazioni e di predisporre una attenta opera di regia.

Ultimamente non di rado le cerimonie si sono risolte in occasioni di promozione di immagine o di stimolo, uscendo dai canoni celebrativi classici. È una visione diversa o una evoluzione?

Resta comunque incontestabile che i compiti e gli obiettivi dei servizi addetti al cerimoniale ne subiscono una profonda mutazione. A volte si è portati a riflettere sulla attualità stessa del termine « cerimoniale » con il quale si individuano gli uffici preposti alla organizzazione di cerimonie pubbliche, posto che queste assumano sempre più una fisionomia complessa, in cui si ravvisano metodi e tecniche operative non dissimili da quelli impiegati dagli uffici addetti alle relazioni pubbliche, alla pubblicità ed al *marketing* delle aziende private.

Anche nelle cerimonie più rigorosamente celebrative o commemorative, oltre all'aspetto organizzativo e protocollare, ne esiste uno che si potrebbe definire di « immagine », da cui dipende in ultima analisi la riuscita della cerimonia. È certo indispensabile tenere distinti almeno in linea teorica questi due aspetti; tuttavia occorre che sia una sola persona od ufficio ad occuparsene. Il cerimoniale lascia così, sotto certi aspetti, ambienti e schemi riservati e si pone al servizio delle pubbliche relazioni cui fornisce un materiale prezioso di modelli e di insegnamenti.

L'incontro tra relazioni pubbliche e cerimoniale avviene su un terreno comune ad entrambi, che è appunto quello delle manifestazioni pubbliche e private.

Compito delle relazioni pubbliche è di creare contatti ed incontri; e poiché è acquisito che gran parte delle conoscenze, delle simpatie, degli affari e delle « impressioni sulla pubblica opinione » nasce e si consolida attraverso le riunioni e le cerimonie, qui subentra l'azione del cerimoniale. Se le pubbliche relazioni indicano le esigenze, il cerimo-

niale suggerisce come esse vanno soddisfatte attraverso un'accorta opera di preparazione, conduzione ed organizzazione, perché gli effetti siano quelli desiderati.

### 3 - *Le precedenze*

#### a) *generalità*

Si è detto precedentemente che l'assetto istituzionale o di potere di un paese può a volte essere dedotto anche da una attenta analisi dell'ordine delle precedenze e priorità nell'ambito delle cerimonie, specie quando non esistono altri mezzi per capire cosa accade « dietro le quinte ».

Anche se questo non è il caso del nostro paese, il rispetto delle scale della priorità e precedenza è il cardine intorno al quale deve muoversi il servizio del cerimoniale. Quando alle personalità che presenziano a pubbliche cerimonie, a ricevimenti e a pranzi ufficiali o alle persone invitate alle riunioni non formali viene assegnato il posto o riservato il riguardo che ad esse compete per il rango che occupano e per la carica che ricoprono, ogni manifestazione indipendentemente dalle finalità e dai risultati conseguiti, ha sempre un epilogo sereno, privo cioè di quei dissapori e rimostranze che costituiscono la naturale reazione, da parte di chi, a torto o a ragione, si è ritenuto trascurato.

È chiaro però che nell'espletamento degli atti finalizzati al rispetto dell'ordine protocollare si dovranno evitare tanto le omissioni quanto gli eccessi, perché entrambi inopportuni e spiacevoli.

Il funzionario addetto al cerimoniale non deve svolgere una arida ed automatica funzione notarile di assegnazione dei posti, ma espletare quel tanto di azione diplomatica necessaria in ogni adempimento, e quanto mai utile laddove possono verificarsi controverse interpretazioni delle norme relative all'ordine delle precedenze: norme che, come vedremo di seguito, non sono sufficientemente e necessariamente esaustive di una materia che tende ad evolversi ed a presentare aspetti sempre nuovi. A fronte di una ovvia e naturale incapacità delle norme di prevedere ogni possibile « scenario » protocollare devono dunque valere le doti di sensibilità e fantasia nel funzionario addetto, cui si richiede anche di sapere tempestivamente decidere, programmare, pre-



vedere, e quando indispensabile, inventare, senza creare incidenti protocollari.

b) *fonti normative*

Due sono le fonti normative cui fare riferimento in materia di precedenze: la circolare 26.12.1960 n. 92019/12840 - 16 del Presidente del Consiglio dei ministri ed il R.D. n. 2210 del 16.12.1927 (e successive modificazioni), che regolava l'ordine gerarchico delle cariche in vigore nel regime dell'epoca. Poiché questo decreto non è stato ancora abrogato e contrasta sostanzialmente con il contenuto della circolare del 26.12.1950, sono inevitabile, e talora insuperabili, incertezze applicative. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è in corso di elaborazione, ormai da tempo, un documento che dovrebbe tenere conto delle più recenti evoluzioni e recepire molte delle prassi che nel corso di questi ultimi anni hanno costituito un valido punto di riferimento per la risoluzione dei casi non previsti dalle norme scritte.

c) *prassi*

In attesa del documento in corso di elaborazione presso la Presidenza del Consiglio, per prassi si sono ricercate soluzioni presentando in distinti elenchi:

— l'ordine delle precedenze delle alte cariche dello Stato e di altri organismi quale risulta dalla circolare del 1950 o da prassi consuetudinarie;

— l'ordine di precedenza dei funzionari dello Stato secondo il Reale Decreto del 1927;

— l'ordine delle precedenze nell'ambito dell'amministrazione periferica statale e civile dedotto dai rispettivi ordinamenti interni;

— l'ordine delle precedenze nell'ambito delle Forze Armate, delle onorificenze cavalleresche, di diplomatici, delle autorità ecclesiastiche, dedotto anch'esso dai rispettivi ordinamenti interni;

— organismi rappresentativi del mondo politico, sindacale, previdenziale, turistico, sportivo ecc. che, pur non facendo parte dell'apparato burocratico dello Stato, esprimono forze vive ed attive della nostra società. Per il loro valore largamente rappresentativo tali categorie vengono tenute presenti nelle cerimonie ufficiali ed ufficiose, an-

che se non di rado su questo terreno si scontrano le tendenze più o meno rigoristiche dei vari protocolli di Stato.

Tra le personalità di evidente risalto che non figurano specificatamente nelle attuali norme che regolano l'ordine delle precedenze si includono ad esempio i segretari dei partiti politici, ma anche i presidenti delle commissioni parlamentari, che non trovano una collocazione protocollare se non in quanto semplici membri del Parlamento.

Quanto al primo punto, c'è da dire che il nostro sistema statale attribuisce un particolare risalto costituzionale ai gruppi parlamentari, ma non ai partiti, che sono considerati come istituzioni della società civile; conseguentemente il presidente del gruppo viene ad assumere una posizione di rilievo nei confronti del segretario del suo stesso partito, creando da un punto di vista protocollare motivo di non poco imbarazzo e contrasti interpretativi, specie quando il segretario di partito non sia un parlamentare.

Quanto ai presidenti di commissione parlamentare, il particolare rilievo attribuito a questi organi nell'ambito di un Parlamento che « lavora per commissioni », specie quando si tratti di commissioni bicamerali investite di particolare responsabilità di settore, fa sì che spesso i rispettivi presidenti si trovino a partecipare a cerimonie pubbliche in specifica rappresentanza della commissione che presiedono, senza che sia loro riconosciuta alcuna particolare precedenza, determinando qualche difficoltà, specie in rapporto ai rappresentanti del Governo.

Prescindendo da casi vistosi come quelli su indicati, ai quali non si potrà dare comunque soluzione se non nel quadro di nuove disposizioni normative, esiste in materia di precedenze una grande varietà di prassi consolidate nell'ambito dei vari ordinamenti interni degli organi dello Stato. Ad esempio, è divenuta prassi interna del Cerimoniale della Camera dei deputati, in relazione alla designazione del rappresentante della Camera in sostituzione del Presidente, a manifestazioni pubbliche ed ufficiali cui partecipa il Capo dello Stato, interpellare d'ufficio nell'ordine:

- 1) i Vice Presidenti,
- 2) i deputati Questori,
- 3) i segretari di Presidenza,
- 4) i presidenti dei gruppi parlamentari,
- 5) i presidenti di commissione.



In questo caso la prassi interna ha dato di fatto una collocazione ai presidenti di commissione, almeno in relazione ad un non scritto ordine di precedenza nella individuazione del rappresentante della Camera nelle riunioni cui non intervenga lo stesso Presidente.

Qualora nessun membro di Presidenza o presidente di gruppo o di commissione sia disponibile, il Cerimoniale interpella i deputati della circoscrizione in cui si svolge la manifestazione, secondo l'ordine stabilito dai voti di preferenza riportati indipendentemente dalle liste di appartenenza.

Inoltre è ormai radicata consuetudine che se la cerimonia o la manifestazione si svolge nel collegio di uno dei membri dell'Ufficio di Presidenza questi venga interpellato in via preliminare senza seguire l'ordine sopra esposto.

È poi prassi interna delle Camere di non inviare — in linea di massima, e salvo diverse disposizioni della Presidenza — rappresentanti in sostituzione del Presidente a manifestazioni alle quali non partecipi il Capo dello Stato.

Questa norma consuetudinaria è scaturita da valutazioni prevalentemente protocollari, per evitare che al rappresentante della Camera possa non essere riservato un posto consono all'Istituto che rappresenta, ma solo quello relativo al rango proprio della persona designata. Occorre ricordare che in occasione delle cerimonie cui partecipa il Capo dello Stato, il rappresentante della Camera e quello del Senato precedono, indipendentemente dal proprio rango personale, ogni altro rappresentante, in particolare quelli del Governo e della Corte costituzionale. Inoltre nella cerimonia o nella manifestazione potrebbero essere trattate materie all'esame del Parlamento o da sottoporre al Parlamento, per cui la presenza di un rappresentante ufficiale della Camera potrebbe essere interpretata quale adesione dell'organo alle tesi sostenute.

È possibile che il Presidente della Camera invii un proprio rappresentante a cerimonie o manifestazioni alle quali non partecipi il Capo dello Stato, ma sia stato invitato il Presidente della Camera. In tal caso la persona designata non rappresenterebbe la Camera, ma il suo Presidente, e la stessa designazione prescinderebbe dall'ordine delle precedenza stabilito dalla prassi interna, trasformandosi in una scelta di opportunità da parte dello stesso Presidente della Camera.

#### 4 - *La questione delle precedenze tra i Presidenti delle Camere*

La circolare 26.12.1950 include i Presidenti delle due Camere, logicamente nella categoria prima, ma senza sancire tra loro un criterio di precedenza valido in assoluto, stabilendo solamente che fra i due Presidenti ha la precedenza il più anziano di età. Il suddetto documento evita così di fatto di pronunciarsi su di una questione che è certo delicata. Non esistendo un criterio rigoroso, di volta in volta i Presidenti della Camera o del Senato o i loro sostituti sono posti in posizione di precedenza l'uno rispetto all'altro in relazione alle loro età anagrafiche.

Da un punto di vista giuridico appare difficilmente sostenibile, per motivi di correttezza e per la debolissima *ratio* che sta al di sotto della vigente regolamentazione, assumere come criterio quello dell'anzianità per età, anche perché l'anzianità per età non è criterio comune alle due Assemblee nella determinazione del rango, come non lo è quello di anzianità nella carica. D'altronde in tutti i cerimoniali dei Paesi nell'Europa occidentale il rango dei Presidenti delle due Camere non è affidato a criteri variabili, come quello sancito nella ricordata circolare del 1950. Occorre inoltre tenere presente che nella Costituzione si possono trovare elementi e riscontri tali da far concludere che la precedenza spetti al Presidente della Camera: primo fra tutti l'ordine con cui i due rami del Parlamento sono menzionati nella Costituzione repubblicana, in cui la Camera è sempre citata prima del Senato, contrariamente a quanto avveniva nello Statuto del Regno; poi la posizione di Presidente del Parlamento in seduta comune, attribuita al Presidente della Camera dal secondo comma dell'art. 63, che lo pone sostanzialmente al vertice dell'organo complesso « Parlamento ». Certo non mancano argomenti anche per la tesi opposta, come quella della eventuale supplenza del Capo dello Stato, che fa spesso parlare del Presidente del Senato come della « seconda carica » dello Stato. Personalmente ritengo che gli argomenti in favore della prima soluzione siano prevalenti; ad ogni modo sembra importante arrivare a una definizione normativa anche di questo aspetto della materia, in modo da evitare contrasti e difficoltà operative.

#### 5 - *Ipotesi normative per la disciplina dell'ordine delle precedenze*

Dalle argomentazioni testé svolte emerge la necessità di aggiornare la disciplina dell'ordine delle precedenze, per recepire almeno in parte



la prassi che è andata consolidandosi nel corso di questi ultimi anni. A tale scopo è in corso di elaborazione, da parte di una Commissione composta dai responsabili dei vari « Cerimoniali » di Stato, un documento finalizzato alla verifica e alla revisione dell'attuale ordine delle precedenze.

Il problema che si porrà sarà quello relativo al tipo di veste normativa da dare al nuovo schema di precedenze. In linea teorica esistono varie possibilità: si potrebbe ricorrere a una *legge costituzionale*, che ragioni di opportunità sia politica che pratica sconsigliano per le difficoltà che si incontrerebbero per una eventuale successiva modificazione.

Un'alternativa sarebbe quella di disciplinare l'eventuale riassetto con *legge ordinaria* anche se questo è un atto sempre sindacabile dalla Corte costituzionale. Vero è che la materia delle precedenze, riguardando rapporti anzitutto tra organi costituzionali, sembrerebbe coperta da riserva di legge, però l'argomento è superabile se si considera quella materia non direttamente riferibile all'organizzazione e al funzionamento degli organi costituzionali.

Un'altra ipotesi riguarda la possibilità di far passare la nuova disciplina sotto forma di *regolamento*. Questa strada però non sarebbe percorribile perché l'emanazione del regolamento prevede l'intervento consultivo del Consiglio di Stato, inopportuno per un atto che è il risultato di una intesa tra organi costituzionali.

La *circolare* invece è una delle possibili soluzioni se, come dice il Sandulli con riferimento alla circolare del 1950, essa non ha altro valore che quello di partecipazione della convenzione intervenuta tra organi costituzionali.

È importante sottolineare che la regolamentazione dell'ordine delle precedenze esige il consenso o quanto meno la partecipazione degli organi costituzionali e quindi un atto che non sia l'espressione della volontà di un unico organo (per esempio il Parlamento), anche per evitare contrasti e possibili conflitti. Pertanto un'altra soluzione possibile potrebbe essere quella del *decreto del Presidente del Consiglio dei ministri*. Va tuttavia precisato che l'atto non è espressione dell'organo Presidente del Consiglio o del Governo. Il Presidente del Consiglio ne sarebbe soprattutto il promotore. L'atto sarebbe solo formalmente imputabile a quest'ultimo, ma sostanzialmente concordato con gli altri organi costituzionali. L'avvenuta intesa dovrebbe risultare espressamente dalle premesse del decreto.





Lucio Falzone

*La pubblicità dei lavori delle commissioni parlamentari*

1 - Cenno storico; 2 - Norme regolamentari e prassi: a) considerazioni generali; b) comitati ristretti; c) commissioni d'indagine e d'inchiesta - commissioni bicamerali; 3 - La pubblicità documentale; 4 - La pubblicità diretta; 5 - Sul valore giuridico della documentazione dei lavori; 6 - Rilevanza dei lavori preparatori e della loro documentazione ai fini dell'interpretazione delle leggi; 7 - Cenni conclusivi.

1 - *Cenno storico*

In netta contrapposizione alla segretezza tipica dei gabinetti regi, l'elemento della pubblicità è tratto caratterizzante delle assemblee elettive fin dal loro sorgere e viene enucleandosi con le seguenti modalità: la presenza del pubblico in apposite tribune; la redazione di un resoconto integrale dei dibattiti; la stesura di un resoconto sintetico; la libertà riconosciuta alla stampa di pubblicare resoconti diversi da quelli ufficiali.

Nel Parlamento subalpino e per tutto il periodo della monarchia costituzionale il problema della pubblicità venne sostanzialmente risolto secondo i suddetti principi, in attuazione dell'art. 52, primo comma, dello Statuto Albertino: « Le sedute delle Camere sono pubbliche. Ma quando dieci membri ne facciano per iscritto la domanda, esse possono deliberare in segreto ».

Caduto il fascismo, l'Assemblea costituente non dedicò particolare attenzione alla questione: l'unica discussione in merito fu quella sull'opportunità di inserire nella Costituzione il principio della pubblicità, oppure di lasciarlo alla autonomia di ciascuna Camera. Prevalse la prima tesi, anche in considerazione del fatto che già lo Statuto Albertino conteneva una precisa norma, che appunto ricompare sostanzialmente immutata (tranne che per l'estensione al Governo della facoltà di chiedere la seduta segreta) nell'articolo 64, secondo comma<sup>(1)</sup>.

Nel progetto di Costituzione, presentato dalla Commissione dei 75 all'Assemblea costituente, nulla si diceva a proposito delle forme di pubblicità dei lavori delle commissioni, in quanto fu rimessa all'Assemblea plenaria la decisione di attribuire o meno alle commissioni

parlamentari la possibilità di approvare in via definitiva progetti di legge. Una volta risolto in senso positivo questo aspetto — peraltro già presente nel Regolamento della Camera dei fasci e delle corporazioni <sup>(2)</sup> —, il costituente lasciò il compito di individuare le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni ai regolamenti parlamentari.

Nella riunione in cui si discusse l'argomento, l'onorevole Clerici presentò un emendamento, teso ad assicurare il « controllo pubblico e fatto pubblicamente » dell'attività svolta in commissione: « L'esigenza della massima pubblicità — disse — è necessaria, sia per informare compiutamente l'opinione pubblica sulle importanti decisioni che vengono prese in commissione, sia per affermare un principio opposto a quello sancito dal cosiddetto Parlamento fascista nel cui regolamento era espressamente esclusa la pubblicità delle sedute » <sup>(3)</sup>.

Il tema venne ripreso dall'onorevole Mortati, il quale si dichiarò favorevole alla proposta Clerici, ma con qualche limitazione: egli sostenne che « la pubblicità delle sedute in commissione incontra un ostacolo anche di carattere pratico, non essendo facile consentire l'accesso del pubblico nelle sale delle commissioni. L'esigenza assai importante si potrebbe soddisfare imponendo che siano resi pubblici i resoconti delle sedute ».

L'onorevole Ruini, presidente della Commissione per la Costituzione, considerò eccessiva la proposta Clerici e, pur ritenendo accettabile la formulazione dell'onorevole Mortati, preferì lasciare ai regolamenti la determinazione dei modi e delle forme di pubblicità. E in questo senso votò l'Assemblea <sup>(4)</sup>.

Dalla lettura degli atti dell'Assemblea costituente si avverte come la problematica della pubblicità, anche se ben nota ai costituenti, non sia stata approfondita. D'altra parte si ha l'impressione che, in quel momento storico, temi quali la determinazione del procedimento da seguire per la formazione delle leggi fossero preminenti rispetto alla questione della pubblicità dei lavori.

## 2 - Norme regolamentari e prassi

### a) Considerazioni generali

Occorre a questo punto soffermarsi sull'interpretazione del principio della pubblicità delle sedute, per verificare innanzitutto se esso trova o meno puntuale riscontro nei regolamenti parlamentari.



Un primo temperamento, che in un certo senso ridimensiona la portata del principio solennemente sancito dall'articolo 64, è contenuto nella stessa Costituzione che, all'articolo 72, terzo comma, ultima parte, dispone: « Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni ». Se ne evince che il regime di pubblicità dei lavori delle commissioni può differire da quello dei lavori dell'Assemblea, pur senza potersi, comunque, affermare che i lavori in commissione possono essere privati del carattere di pubblicità. Una cosa infatti è dire che le sedute sono pubbliche, altra che ciascuno dei regolamenti parlamentari è libero, per quanto riguarda i lavori delle commissioni, di stabilire le forme della relativa pubblicità<sup>(5)</sup>. È peraltro indubbio (vedi C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, pag. 511) che la pubblicità — ponendosi, in generale, come condizione di validità delle sedute — acquista un rilievo particolare per il procedimento legislativo.

La pubblicità si assicura in due modi: attraverso la possibilità, offerta a quanti lo richiedano e siano autorizzati, di assistere personalmente alle sedute (pubblicità intesa come potenziale partecipazione diretta); attraverso la pubblicazione di appositi documenti denominati « Atti parlamentari » (pubblicità documentale).

Mentre per le sedute di Assemblea la disciplina contenuta nei regolamenti parlamentari è assolutamente conforme a quella costituzionale (nel suo duplice significato di materiale possibilità offerta al pubblico e alla stampa di assistere alle sedute e di pubblicità documentale), il discorso si complica allorché si passi ad esaminare il regime di pubblicità dei lavori delle commissioni quale viene in effetti disegnato e concretamente consentito dalle disposizioni regolamentari.

La più diffusa forma di pubblicità resta quella tradizionale, cioè quella documentale: di ogni seduta delle commissioni (e delle giunte) si redige un resoconto (al Senato « riassunto ») dei lavori, che viene pubblicato nell'apposito *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* e, al Senato, in allegato al Resoconto sommario della seduta d'Aula (articoli 65 del Regolamento della Camera e 33 del Regolamento del Senato).

Alla Camera, viene redatto e pubblicato il Resoconto stenografico per i lavori delle commissioni in sede legislativa e in sede redigente; per le sedute riservate all'esame dei singoli stati di previsione e dei conti consuntivi; per le sedute dedicate alle indagini conoscitive, a meno che la commissione non decida diversamente.

Al Senato, il Resoconto stenografico è previsto per le sedute delle commissioni in sede deliberante e redigente; per le sedute riservate all'esame del bilancio; nonché per la parte di seduta relativa allo svolgimento di interrogazioni (disparità che non ha mancato di provocare proteste alla Camera). Delle riunioni dedicate alle indagini conoscitive può essere redatto e pubblicato il Resoconto stenografico qualora la commissione lo disponga.

È prevista inoltre, in certi casi, una ulteriore e più moderna forma di pubblicità, mediante il ricorso a strumenti audiovisivi. Il Regolamento della Camera (articolo 65, secondo comma) stabilisce che la stampa e il pubblico seguono lo svolgimento delle sedute delle commissioni in sede legislativa e in sede redigente in separati locali mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Più restrittiva è la normativa dettata al riguardo dal Regolamento del Senato (articolo 33, quarto comma), in base alla quale per le sedute delle commissioni in sede deliberante e redigente, il Presidente del Senato, su domanda della commissione, da avanzarsi almeno 24 ore prima, può disporre che la stampa o anche il pubblico siano ammessi a seguire lo svolgimento delle sedute in separati locali attraverso impianti audiovisivi.

Il motivo per il quale è stata esclusa la pubblicità audiovisiva per le sedute delle commissioni in sede referente e consultiva sembra evidente: nelle predette sedi, le commissioni si limitano ad esaminare il progetto di legge per riferire all'Assemblea o per dare pareri ad altre commissioni; mentre la discussione e la deliberazione sono rimesse all'Assemblea, i cui lavori ricevono pubblicità nelle forme già note. Sembra che si accentui la tendenza ad utilizzare tale tipo di pubblicità, e spesso qualche gruppo parlamentare acconsente a che un determinato progetto di legge sia esaminato in commissione legislativa all'esplicita condizione che vi sia la ripresa televisiva interna <sup>(6)</sup>.

#### b) *Comitati ristretti*

Anche se è doveroso osservare che la pubblicità dei lavori delle commissioni viene garantita comunque attraverso le relazioni, i pareri e i documenti conclusivi stampati e distribuiti al termine di quasi tutte le procedure di commissione o utilizzati nel corso delle stesse, non si può sottacere un fenomeno che va assumendo proporzioni sempre più ampie. È quello rappresentato dalla costituzione delle « sottocommissioni » o « comitati ristretti », organi minori rispetto alle commis-



sioni — privi del carattere della proporzionalità propria delle prime e nei quali è sufficiente la presenza di un rappresentante per gruppo parlamentare — dotati di compiti istruttori piuttosto che decisori, ma che rivestono spesso un'importanza decisiva nella formazione della legge.

Tali organi istruttori al fine di pervenire alla redazione di un testo, risultante da varie ipotesi emendative, spesso fra loro assai distanti, svolgono in effetti compiti molto delicati di mediazione politica che sfuggono totalmente all'attenzione della stampa e della pubblica opinione. Dei lavori dei « comitati ristretti » non si redige né si pubblica alcun resoconto e, pertanto, quel che avviene nel loro ambito, soprattutto quando si tratta di sedi legislative o redigenti, rimane patrimonio esclusivo dei partecipanti. La mediazione politica — si sostiene (7) — sarebbe favorita dalla mancanza di pubblicità, la quale verrebbe ad impedire l'attribuzione certa di paternità delle proposte e degli emendamenti su determinati progetti di legge.

### c) *Commissioni d'indagine e d'inchiesta - Commissioni bicamerali*

Alla discrezionalità delle commissioni è affidato il regime pubblicitario delle indagini conoscitive, che tuttavia non potrebbe andare al di là della redazione di un Resoconto stenografico. Il ricorso al collegamento audiovisivo a circuito chiuso, in deroga alle disposizioni regolamentari che lo prevedono esclusivamente per le sedi legislative e redigenti, è stato accordato eccezionalmente in taluni casi dalle Presidenze delle Camere.

Circa i lavori delle commissioni parlamentari d'inchiesta, i regolamenti non prevedono norme specifiche in tema di pubblicità. Di essi viene data notizia, secondo quanto prescrive la regola generale, sul *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, alla Camera, e sul *Resoconto delle sedute delle Commissioni*, al Senato. In materia tuttavia diventano determinanti le norme contenute nell'atto istitutivo dell'inchiesta ed il regolamento interno che la stessa commissione può darsi.

Per i lavori delle commissioni bicamerali, non risultano prescrizioni in ordine al regime pubblicitario, ma deve ritenersi, conformemente ad una prassi consolidata, che valga il regime di pubblicità della Camera a cui appartiene il loro presidente. Qualche osservazione particolare può farsi per la Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, il cui regolamento (articolo 13) pre-

scrive la pubblicazione negli atti parlamentari di tutte le deliberazioni adottate dalla Commissione e dai suoi organi interni nonché la pubblicazione di un Resoconto sommario. Per determinate sedute il presidente può disporre la redazione di un Resoconto stenografico e, a seguito della richiesta di un quarto dei commissari, l'adozione della pubblicità diretta mediante il sistema televisivo a circuito chiuso.

### *3 - La pubblicità documentale*

La pubblicità documentale dell'attività delle commissioni parlamentari viene realizzata con carattere di sistematicità attraverso strumenti profondamente diversificati quanto a natura, finalità e valore: il processo verbale, che dà conto degli atti e delle decisioni assunte; il sommario, che ha requisiti di sinteticità e di informazione giornalistica; il Resoconto stenografico, che ha carattere di completezza e di fedeltà (anche in senso storico).

#### *Il processo verbale*

Delle sedute delle commissioni è redatto il processo verbale, che deve contenere soltanto gli atti e le deliberazioni, nonché l'oggetto delle discussioni ed i nomi degli intervenuti (per l'articolo 60 del Regolamento del Senato e per costante prassi alla Camera). Su di esso è concessa la parola in sede di approvazione, ad inizio di seduta, per inserirvi una rettifica o per fatto personale, nonché per chiarire il proprio pensiero espresso nella seduta precedente.

L'unica forma di pubblicità del processo verbale è la sua lettura ad inizio di seduta; ciò nonostante viene considerato atto interno, non è pubblicato successivamente e non è ostensibile<sup>(8)</sup>. La prassi della riservatezza non ha giustificazioni, anche perché non si può pretendere d'assegnare al processo verbale valore probatorio di quanto realmente accaduto e poi affermarne la segretezza<sup>(9)</sup>.

#### *Il Resoconto sommario*

Il Resoconto sommario risponde ad esigenze di rapida pubblicità materiale delle sedute: contiene una sintesi libera ed immediata dei lavori parlamentari, completa nell'essenziale e centrata sul significato politico del dibattito. I regolamenti, nel prescriverne la redazione e



la pubblicazione, parlano, per quelli di commissione, di « resoconti pubblicati nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, a cura del Segretario generale della Camera » e di « riassunto dei lavori » pubblicato dal Senato in un fascicolo intitolato *Giunte e Commissioni parlamentari*.

Il Resoconto sommario è attribuito impersonalmente al Servizio delle commissioni e nella sua affidabilità sostanziale risente dello stile e della personalità del suo estensore; è largamente utilizzato dai parlamentari e dalla stampa e costituisce un mezzo assai efficace al fine di una rapida conoscenza dei lavori. I resoconti dei lavori delle commissioni risultano alquanto variegati in un confronto non solo tra le due Camere in generale ma anche tra commissioni di uno stesso ramo, nonché nell'ambito di una medesima commissione in sedi diverse ed in epoche successive, con riferimento non tanto alla consistenza delle discussioni sintetizzate, quanto alle modalità di riproduzione dei diversi documenti esaminati.

### *Il Resoconto stenografico*

Il Resoconto stenografico ha il compito di riprodurre con esattezza e fedeltà l'effettivo svolgimento dei dibattiti. Oltre a costituire una prova storica documentaria, è in grado quindi di adempiere in modo organico e sistematico il precetto costituzionale della pubblicità delle sedute delle commissioni in sede legislativa e redigente.

Il concetto di « fedeltà » si articola in due momenti differenziati tra loro. Il primo concerne la fedeltà della trascrizione riferita alla discussione e quindi ai discorsi pronunciati, coinvolgendo problemi di natura linguistica, legati all'aspetto stilistico-formale dei discorsi (di notevole importanza perché connesso a questioni interpretative dalle quali non è possibile prescindere nel passaggio dal linguaggio parlato al linguaggio scritto); il secondo attiene all'aspetto procedurale che trova un puntuale riferimento nell'applicazione delle norme regolamentari.

Risulta evidente l'importanza che riveste — particolarmente nel procedimento legislativo — il rispetto o meno delle norme procedurali nell'approvazione della legge, per i riflessi giuridico-costituzionali che vi sono connessi. Circolari presidenziali disciplinano le modalità di correzione che i deputati possono recare ai propri discorsi<sup>(10)</sup>. Sono ammesse le correzioni dirette a migliorare la forma, lasciando inal-

terata la sostanza, tranne che non si tratti di riferimenti personali o di dichiarazioni particolarmente impegnative (nei quali casi nemmeno la forma può essere mutata); è possibile apportare modifiche, al fine dell'esplicazione del pensiero dell'oratore, purché non esorbitanti dai limiti della correttezza e della veridicità. Sono consentite, per prassi, eventuali integrazioni in relazione ad interventi su argomenti tecnici, con dati e statistiche.

Si può, in conclusione, affermare che i resoconti stenografici costituiscono il principale strumento di raccordo tra i lavori delle commissioni ed il diritto del cittadino ad una integrale informazione; rappresentano una certificazione storica e documentale dello svolgimento delle sedute, e sotto tale aspetto si configurano come un indispensabile strumento d'ausilio per l'attività del mondo politico, economico e sociale, nonché come strumento ermeneutico della legge per chi è chiamato ad applicarla.

#### 4 - *La pubblicità diretta*

Com'è noto, almeno fino ai nuovi regolamenti del 1971, è stata da più parti e più volte lamentata l'insufficienza degli strumenti predisposti dai regolamenti in ordine alla pubblicità del procedimento in commissione. Assai critico è il giudizio di Mortati, il quale sostiene<sup>(11)</sup> che l'obbligo della pubblicità, imposto dall'articolo 72 della Costituzione, non è stato adempiuto, in quanto la norma costituzionale nel demandare al regolamento la determinazione delle forme di pubblicità non può aver conferito un potere arbitrario, tale da rendere solo apparente il rispetto di quel requisito. Dal momento che le commissioni hanno gli stessi poteri del *plenum* (anzi di fatto lo sostituiscono per gran parte dell'attività legislativa), la diversità delle forme di pubblicità dovrebbe essere tale da non contraddire l'esigenza di rendere possibile il controllo della pubblica opinione, cui quel requisito vuol corrispondere.

È evidente che l'articolo 64 della Costituzione, nel prescrivere che le sedute delle Camere sono pubbliche, ha inteso richiedere l'ammissione ad esse di estranei, e quindi — sostiene il Mortati — il regolamento avrebbe potuto limitare tale ammissione (consentendo, ad esempio, l'ingresso solo alla stampa) ma non eliminarla. Pertanto la conoscenza derivante dai resoconti deve considerarsi integrativa dell'altra



forma diretta, non già sostitutiva, a meno che non si voglia conferire ai resoconti valore di certezza legale di fronte ad estranei.

È da precisare, in primo luogo, che tali considerazioni risalgono al periodo antecedente la revisione regolamentare del 1971, con la quale si è previsto il ricorso a forme di pubblicità diretta, limitatamente alla sede legislativa e alla sede redigente, mediante la possibilità di riprese televisive a circuito chiuso a beneficio del pubblico e della stampa. Il che costituisce probabilmente la migliore sintesi possibile tra le esigenze di pubblicità e quelle architettoniche, che non rendono agevole la presenza fisica di pubblico e stampa nelle numerose aule in cui si svolge l'attività dei collegi minori delle Camere.

Occorre, in secondo luogo, osservare che, da un lato la mancanza di una pubblicità identica a quella propria delle assemblee può incorrere nelle predette censure, dall'altro incontestabilmente contribuisce a creare in commissione un clima utile alla composizione di contrasti e alla formazione di intese proficue e costruttive. Attribuendo alla pubblicità diretta un valore puramente simbolico, è stato anche affermato<sup>(12)</sup> che la presenza del pubblico avrebbe finito con il turbare i lavori delle commissioni, che invece « hanno carattere ristretto e, qualche volta, potremmo dire familiare »; oppure determinare irrigidimenti ideologici a fronte di un'atmosfera raccolta ed antidemagogica. Per cui sarebbe bene evitare interferenze e suggestioni che limiterebbero l'assoluta indipendenza dei parlamentari.

È altresì importante rilevare che le disposizioni costituzionali sulla pubblicità dei lavori vanno collegate al principio sancito dall'articolo 67 della Costituzione: « Ogni membro del Parlamento rappresenta la nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato ». Il che presuppone che il processo di decisione parlamentare debba svolgersi in condizioni di reale indipendenza; e a questo fine le Camere dettano norme per disciplinare il regime di pubblicità dei propri lavori, senza che ne derivi turbamento al corretto svolgimento delle sedute. Se è vero che l'eletto deve poter « essere controllato », anche al fine di verificare che non si faccia portatore di interessi particolari, è anche vero che ai parlamentari va assicurato il massimo di indipendenza durante l'esercizio delle loro funzioni. Ed è proprio per garantire la libertà da interferenze e suggestioni esterne che le disposizioni regolamentari non solo non agevolano, ma addirittura scoraggiano, attraverso una serie di disposizioni, la presenza diretta del pubblico nelle aule parlamentari.



## 5 - Sul valore giuridico della documentazione dei lavori

La pubblicità dei lavori parlamentari va distinta dalla loro documentazione « legale ». Questo non è facile, perché ogni resoconto parlamentare è un documento, mentre ogni documentazione è di per sé elemento di pubblicità. Tuttavia una distinzione va fatta per individuare negli atti parlamentari quelli che per le circostanze e le garanzie avranno un valore probatorio non discutibile.

In mancanza di norme espresse che stabiliscano il valore — sul piano del diritto sostanziale e del diritto processuale — degli atti parlamentari, si discute circa la loro efficacia. È controverso infatti se i predetti atti siano destinati a fornire una pubblicità meramente notiziale dei lavori delle Camere, o se a qualcuno degli atti stessi debba riconoscersi un'efficacia privilegiata, sia nei confronti di altri atti parlamentari sia eventualmente a riguardo di altri mezzi di prova prodotti (o producibili) circa l'effettivo svolgersi dei valori legislativi.

Il problema del valore giuridico della documentazione dei lavori parlamentari emerge particolarmente con riferimento alla possibilità e ai limiti del procedimento di formazione della legge. Tale controllo può avvenire in momenti diversi dell'*iter* legislativo e attraverso organi differenti. Va tenuto in primo luogo presente l'interesse di entrambe le Camere a conoscere con esattezza il testo del progetto di legge approvato dall'altro ramo del Parlamento, nonché la relativa documentazione, al fine delle ulteriori fasi del procedimento legislativo. In secondo luogo, si ritiene sussistere il potere-dovere del Presidente della Repubblica di controllare, prima della promulgazione, se il testo sottoposto alla sua firma sia stato effettivamente votato in maniera conforme dalle due Camere. In terzo luogo, spetta alla Corte costituzionale un potere-dovere di controllare il rispetto delle norme costituzionali, dalla cui inosservanza deriverebbe l'inesistenza dell'atto legislativo.

La stessa Corte costituzionale ha affermato (con le sentenze nn. 3 e 57 del 1957) la propria competenza a sindacare il procedimento legislativo. Con la successiva sentenza n. 9 del 1959 — definita « storica »<sup>(13)</sup> — la Corte rivendicò a sé la competenza di sindacato sulla parte del procedimento legislativo regolata da norme costituzionali. Al fine di verificare se il testo contenuto nel messaggio presidenziale fosse effettivamente conforme al testo approvato dalla commissione in sede legislativa, e successivamente sottoposto a coordinamento formale, la



Corte costituzionale chiese innanzitutto di avere copia di alcuni processi verbali delle sedute di commissione.

La Presidenza della Camera — trincerandosi dietro il vecchio principio della non ostensibilità del processo verbale — oppose un rifiuto, argomentando che i processi verbali costituiscono « atti interni », mentre il solo atto ufficiale relativo al procedimento di formazione di una legge è il messaggio di trasmissione del Presidente. Diede inoltre assicurazione scritta che il testo dei resoconti stenografici pubblicati riproduceva fedelmente lo svolgimento dei lavori delle commissioni. La Corte, negando al messaggio un valore esterno di certificazione assoluta e ritenendo che esso avesse soltanto la funzione di comunicare un evento (l'approvazione) prodottosi in precedenza, basò la sua indagine sui resoconti stenografici, che considerò autenticati dalla lettera del Presidente della Camera.

Con una sentenza successiva (la n. 134 del 15 luglio 1969), l'estensione dei poteri di indagine della Corte sul procedimento di formazione della legge fu ulteriormente ampliata. La Corte infatti dichiarò di potersi e doversi avvalere di tutti gli elementi utili per ricostruire l'*iter* legislativo, precisando che « processi verbali, resoconti sommari e stenografici, messaggi dei Presidenti delle Assemblee legislative, sono altrettanti mezzi di prova, a nessuno dei quali però è riconosciuta efficacia privilegiata ». Se così fosse — sostenne la Corte — sarebbe rimesso all'organo legislativo il potere di attestare una « verità legale incontrovertibile ».

L'affermazione della sentenza (secondo la quale la Corte può e deve valersi di tutti gli elementi utili per ricostruire la realtà di quanto avvenuto nel corso del procedimento), ove la si interpreti nel senso di ritenerla riferita a mezzi di prova diversi dagli atti parlamentari, rimane una formulazione notevolmente astratta, perché non si vede quali atti possano sostituirsi a quelli che hanno la funzione di dare pubblica notizia dei lavori parlamentari. È facilmente comprensibile, infatti, come la testimonianza dei presenti, gli articoli di stampa o eventuali resoconti privati siano destinati inevitabilmente ad aumentare le incertezze e le possibili discordanze.

Nel nostro ordinamento mancano disposizioni espresse che conferiscano un valore determinato alle diverse pubblicazioni delle Camere, e tale lacuna è tanto più significativa in quanto in altri casi, in cui sussista pluralità di documentazioni ufficiali del medesimo fatto, è stabilito quale ne sia il valore correlativo. Nel silenzio della legge, è le-

cito tuttavia concludere che le certificazioni storiche e documentali costituiscono semplici elementi utili per ricostruire la realtà di quanto è avvenuto nel procedimento dinanzi alle Camere, e mezzi di prova ai quali non è riconosciuta efficacia privilegiata (ma che non di meno vengono definiti, dalla stessa Corte, « particolarmente autorevoli »).

#### 6 - Rilevanza dei lavori preparatori e della loro documentazione ai fini dell'interpretazione delle leggi

Si è testé visto che nel nostro ordinamento manca qualsiasi norma in base alla quale si possa attribuire ai resoconti — al Resoconto stenografico innanzitutto, che è atto parlamentare in senso proprio — un'efficacia probatoria tale da certificare una « verità giuridica » del Parlamento, anche se diversa da quella in qualsiasi altro modo accertata o accertabile. Tuttavia, se si esamina la questione sotto il punto di vista del valore interpretativo dei lavori, è facile osservare che il Resoconto stenografico assume grande rilevanza, a questo fine, sia per lo storico sia per l'operatore del diritto.

Gli atti parlamentari sono stati definiti « certazioni di documentazione contemporanea, produttive di certezza d'uso per ciò che attiene alle discussioni, e di certezze legali reversibili per le deliberazioni degli organi collegiali »<sup>(14)</sup>. In quanto tali, sono strumenti utili per risalire a quella conoscenza critica delle intenzioni del legislatore, alla quale l'interprete è espressamente invitato dall'articolo 12 delle disposizioni preliminari del codice civile.

In dottrina<sup>(15)</sup> si è più volte sottolineato il valore ed il significato che assumono i lavori preparatori di norme di legge che tendono alla tutela di interessi specifici e concreti, la cui efficacia nel tempo sia preventivamente determinata e circoscritta. Nell'analisi di norme di questo tipo e nella ricerca della loro *ratio*, ossia degli interessi concreti e contingenti che esse sono intese a soddisfare (e che non si prestano, di per sé, a riferimenti analogici e a valutazioni comparative con interessi più generali), il ricorso ai lavori preparatori è in grado di offrire all'interprete elementi di guida e di orientamento insostituibili<sup>(16)</sup>.

I resoconti stenografici, prescritti per le sedute delle commissioni in sede legislativa e redigente, possono costituire quindi un elemento integrativo nella valutazione del contenuto di norme tutelanti interessi specifici; possono completare un pensiero legislativo insufficientemente espresso e non ricostruibile con il ricorso ad altri mezzi.



In linea generale, tuttavia, secondo un costante indirizzo della giurisprudenza, i lavori preparatori non rappresentano mezzi di conoscenza incondizionatamente validi, in quanto essi offrono orientamenti utili e rilevanti solo se e nei limiti in cui si rivelino compatibili e non in contrasto con il senso grammaticale e logico delle norme. Possono dunque recare un efficace contributo nel processo di conoscenza delle norme di legge, ma subordinatamente alla circostanza che i risultati dell'esame dei lavori preparatori non vengono contraddetti dal significato e dalla portata che è dato attribuire alle disposizioni stesse sulla scorta degli altri mezzi interpretativi.

Un limite alla funzione degli atti parlamentari quale rappresentazione storica delle intenzioni del legislatore viene individuato nella constatazione che essi « non sempre sono una guida sicura per conoscere il pensiero generatore di una disposizione legislativa, perché è facile il pericolo di vedervi espresse opinioni divergenti (quando non addirittura opposte) »<sup>(17)</sup>; ed anche nel fatto che i resoconti possono costituire uno strumento pericoloso nelle mani di un esegeta poco obiettivo, in quanto contengono « una vera miniera di opinioni e di concetti disparati che servono imparzialmente una tesi come l'altra »<sup>(18)</sup>.

Va comunque rilevato che il fenomeno dell'incertezza o della contraddittorietà nella determinazione della *mens legis* non deve essere confuso con l'altro fenomeno, che è congeniale ad un sistema democratico, delle divergenti o comunque diverse valutazioni che in Parlamento siano state date dalle opposte parti politiche.

Dell'antico appello lanciato dal Presidente della Camera per sottolineare la necessità di una rivalutazione dei lavori preparatori<sup>(19)</sup>, si avverte una debole eco nel disegno di legge « Norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana », approvato dal Senato nella precedente legislatura ed ora ripresentato alla Camera.

Sulla base delle indicazioni di una Commissione costituita nel 1980 dal Ministro per la funzione pubblica (Giannini), con l'incarico di studiare i problemi attinenti alla pubblicità degli atti legislativi ed amministrativi, il disegno di legge tra l'altro prevede (articolo 6) la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* unitamente al testo della legge, degli estremi dei lavori preparatori « mediante annotazioni in calce al testo della legge ». L'innovazione si conforma a quanto è già compiuto dai giornali ufficiali pubblicati in Belgio (*Moniteur belge*) ed in Francia (*Journal officiel*) e certamente contribuirà ad agevolare l'indagine sto-



rica ed interpretativa sulle intenzioni del legislatore. Ovviamente, i suddetti « estremi dei lavori preparatori » vanno intesi nel senso di indicazioni bibliografiche, senza che ciò comporti una ristampa che conferisca ai lavori preparatori una pubblicità costitutiva di certezze legali.

## 7 - *Cenni conclusivi*

Il principio costituzionale della pubblicità delle sedute può ritenersi soddisfatto o meno dalla sola pubblicità documentale? Prima di rispondere occorre ancora una volta far riferimento alle finalità cui la pubblicità deve rispondere in un regime politico-istituzionale in cui la Costituzione ha inteso porre sotto gli occhi del pubblico l'attività legislativa. Se infatti gli atti parlamentari fossero ritenuti documenti dotati di valore probatorio particolare, se cioè ad essi fosse affidato il compito di certificare i fatti, oltre che quello di descriverli, e tale certificazione fosse ritenuta un valido strumento di prova al fine di valutare il corretto svolgimento del processo di formazione della legge, allora la questione perderebbe gran parte del suo significato dal momento che la mancata ammissione della stampa e del pubblico potrebbe essere compensata dall'acquisizione, ad ogni effetto valida, dei resoconti.

Ma così non è, come si è visto nel corso delle precedenti considerazioni.

*De iure condendo* sarebbe ipotizzabile la strada dell'approvazione di una legge costituzionale che individui le modalità necessarie e validanti per la formazione della legge e precisi altresì quali siano i documenti ritenuti idonei ad offrire la prova del procedimento effettivamente seguito. Ma l'unica iniziativa in tal senso fu quella di un articolo aggiuntivo che la Camera introdusse in un progetto di legge<sup>(20)</sup>, che non divenne mai legge dello Stato, in cui si affermava: « Il messaggio del Presidente di ciascuna Camera, unicamente, fa fede della regolarità del procedimento di formazione della legge e del testo approvato ».

Un modo pratico per risolvere il problema potrebbe essere quello di prevedere il ricorso ai collegamenti audiovisivi a circuito chiuso non in termini eccezionali, a carattere episodico, ma come regola generale pienamente operante. Si perverrebbe così, attraverso la cosiddetta pubblicità diretta, ad un pieno adempimento del dettato costituzionale.

Nel suo intervento introduttivo al seminario della stampa parlamentare su « Informazione e Parlamento » del dicembre 1983, il Presi-



dente della Camera, onorevole Iotti, rilevava che gli strumenti tradizionali di informazione, cioè i resoconti sono oggi insufficienti rispetto alla specifica finalità di fungere come materia prima per la successiva elaborazione giornalistica ed accennava all'esigenza di un altro prodotto più sintetico dell'attività svolta e allo stesso tempo prospettico. In effetti va delineandosi con contorni sempre più netti una distinzione metodologica tra un concetto di pubblicità passiva ed un concetto di pubblicità attiva dei lavori del Parlamento. Il primo concetto inerisce ad una serie di obblighi (e talora di facoltà) ed investe la disponibilità della Camera ad essere conosciuta attraverso una maggiore diffusione all'esterno degli atti parlamentari ed una generalizzazione delle riprese televisive a circuito chiuso, con la facoltà di registrazione ad opera di emittenti autorizzate, nonché la creazione di nuovi strumenti a stampa da affiancare agli atti parlamentari (si pensa, ad esempio, al Bollettino dell'Assemblée nationale francese). La pubblicità cosiddetta attiva dovrebbe operare invece su fronti più ampi: producendo documentazione non solo al fine di certificazione o di controllo politico sul suo operato, ma anche sul suo operare; stimolando ed orientando i *mass media* affinché sulla propria responsabilità e con i mezzi propri realizzino strumenti di informazione più adeguati.

\* \* \*

Si può affermare, in conclusione, che attualmente sussistono alcune perplessità, quanto meno sul piano giuridico formale, in ordine alla compatibilità tra le disposizioni regolamentari e l'articolo 72, terzo comma, della Costituzione.

Per quel che riguarda l'attività delle commissioni, indubbiamente alcuni correttivi potrebbero essere apportati all'attuale regime pubblicitario. Per la pubblicità indiretta, abbiamo indicato la possibilità di una tempestiva diffusione del sommario, al fine di soddisfare in modo adeguato le esigenze funzionali proprie della stampa; anche se è da rilevare che spesso i tempi tecnici di redazione non lo consentono per il protrarsi dei lavori e la complessità dei temi in discussione.

Antico ed irrisolto problema rimane infine quello dei ritardi (a volte di mesi) nella pubblicazione dei resoconti stenografici delle sedute delle commissioni in sede legislativa. I tempi sono talmente lunghi da lasciare agli stessi il solo valore di documentazione storica. Di conseguenza, accade il più delle volte che una delle due Camere si trova a

legiferare senza conoscere in dettaglio i lavori preparatori della commissione dell'altro ramo del Parlamento, mentre l'indisponibilità del Resoconto stenografico — talvolta anche dopo l'entrata in vigore di un provvedimento approvato in sede deliberante — priva gli operatori del diritto della possibilità di ricorrere a quei lavori preparatori che costituiscono un utile strumento di interpretazione della volontà del legislatore.

Un avvio a soluzione del problema dei ritardi nella pubblicazione dei resoconti stenografici delle commissioni dovrebbe delinarsi dopo l'espletamento dell'ultimo concorso (che ha consentito di colmare le vacanze esistenti nell'organico dei funzionari stenografi) ed in seguito alla recente costituzione di un autonomo Servizio della stenografia delle commissioni parlamentari.

Da un punto di vista organizzativo, potrebbe prefigurarsi l'attivazione di una unità operativa per la revisione e la pubblicazione dei resoconti stenografici delle commissioni: il che consentirebbe tra l'altro, oltre che di abbreviare i tempi, anche di conservare omogeneità di criteri nella loro redazione tecnica.

Nell'ambito dell'articolazione del Servizio potrebbe ipotizzarsi l'affidamento di compiti di coordinamento operativo ad un funzionario stenografo per ciascuna commissione (con l'incarico di seguire integralmente i dibattiti, di predisporre i documenti di seduta, di tenere i contatti con il funzionario segretario e con i deputati per la correzione dei testi, e così via). La revisione, sotto l'aspetto formale e procedurale, avrebbe tempi brevi e, prima dell'inoltro in tipografia, non rimarrebbe che il controllo del Resoconto stenografico, dal cosiddetto punto di vista « politico », da parte del Servizio delle commissioni parlamentari.



## Note

(1) Nei primi tempi del Parlamento repubblicano vigeva l'uso di discutere in segreto il bilancio interno di ciascuna Camera. Ora l'abitudine si è persa; anzi, la discussione del bilancio interno è uno degli appuntamenti del calendario parlamentare cui si cerca di dare la massima pubblicità. In questa sede più volte, dal 1976 ad oggi, da parte di deputati di diversi gruppi è stata rappresentata l'esigenza di garantire un più articolato sistema pubblicitario ai lavori di commissione.

(2) La legge 19 gennaio 1939, n. 129, istitutiva della Camera dei fasci e delle corporazioni, prevede un'ampia attribuzione di poteri legislativi alle commissioni della nuova Camera. Per la loro attività venne escluso il regime di pubblicità, anche se i verbali (contenenti un'esposizione sommaria della discussione e degli articoli approvati) erano soggetti a pubblicazione negli atti dell'Assemblea.

(3) Cfr. Assemblea costituente, seduta pom. del 14 ottobre 1947.

(4) Cfr. V. FALZONE-F. PALERMO-F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Cles (Tn), Mondadori, 1979, pag. 212.

(5) Cfr. Vico VINCENZI, *La pubblicità dei lavori parlamentari*, in Atti del convegno organizzato dal Sindacato unitario funzionari parlamentari, Roma, 5/6 giugno 1981.

(6) Cfr. Andrea MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977, pag. 190.

(7) Cfr. P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari*, Roma, 1981, pag. 107.

(8) La Corte costituzionale, con sentenza 3 marzo 1959, n. 9, rivendicò la propria competenza di sindacare la parte del procedimento legislativo regolata da norme costituzionali. In quella occasione, alla richiesta di copia di processi verbali di alcune sedute di commissione, la Presidenza della Camera oppose un rifiuto, trattandosi di « atti interni ».

(9) Cfr. A. MANZELLA, *op. cit.*, pag. 193.

(10) Cfr. Le circolari dei Presidenti della Camera del 22 ottobre 1956 e del 5 luglio 1968.

(11) Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969, pag. 699.

(12) Cfr. A.S. AGRÒ, *Scelte politiche nei nuovi regolamenti parlamentari*, Milano, 1973, pag. 82.

(13) P. BARILE, « Il crollo d'un antico feticcio (gli *interna corporis*) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza », in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, pagg. 240-249.

(14) M.S. GIANNINI, *Enc. Dir.*, voce « Accertamento », vol. I, pag. 224.

(15) L. MOLTENI, « Influenza dei lavori preparatori ai fini dell'interpretazione della legge », in *Rassegna di diritto pubblico*, 1967, pagg. 379-387.

(16) Esempi di norme recanti questa particolare impronta possono attingersi in molte leggi « speciali », talune delle quali definite appunto « leggine » per la loro portata limitata e la loro ridotta efficacia normativa generale.

(17) G. MORTARA, *Commentario di procedura civile*, Milano, 1972, pag. 78.

(18) G. BELLAVISTA, *L'interpretazione della legge penale*, Napoli, 1956, pag. 73.

(19) Atti parlamentari della Camera, *Discussioni*, seduta del 1° agosto 1957, pag. 34931.

(20) Proposta di legge Resta ed altri: « Norme sulla promulgazione e sulla pubblicazione delle leggi e dei decreti del Presidente della Repubblica e sul *referendum* costituzionale. Cfr. Atti parlamentari della Camera, *Discussioni*, seduta del 28 gennaio 1960, pag. 12809.



Paolo Malesardi

*Il rinvio delle leggi alle Camere da parte del Presidente della Repubblica: problemi costituzionali e regolamentari*

Cenni sulla natura giuridica dell'istituto del rinvio presidenziale; Il rinvio come strumento presidenziale di controllo di legittimità e di merito; Rapporto tra rinvio e promulgazione della legge; Requisiti essenziali del messaggio di rinvio; Limiti oggettivi del potere di rinvio; Il rinvio alle Camere sciolte; La procedura del riesame parlamentare.

*Cenni sulla natura giuridica dell'istituto del rinvio presidenziale*

Il rinvio presidenziale delle leggi discende storicamente dal veto legislativo, strumento tipico dell'intervento del Capo dello Stato nel procedimento legislativo, nel quadro dell'ordinamento repubblicano (come la sanzione lo è per quanto riguarda il monarca) <sup>(1)</sup>. Di qui la tradizionale denominazione di « veto sospensivo », che non appare per altro idonea a descrivere l'istituto in questione, in tutte le sue peculiarità <sup>(2)</sup>.

Disponendo che « il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione » e che « se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata », l'art. 74 della Costituzione ha delineato la fondamentale disciplina di un istituto la cui effettiva configurazione ha dato per altro luogo a notevoli contrasti di opinione tra gli studiosi. Sembra che tra le diverse ricostruzioni tentate, la più persuasiva sia quella che considera la « richiesta di riesame » quale manifestazione di un potere di controllo <sup>(3)</sup>: la sospensione di efficacia della legge — già perfetta nei suoi elementi costitutivi —, che ne deriva, costituisce quindi la conseguenza legale del giudizio con cui il Presidente della Repubblica nega la « validità » della legge (intendendo il termine in senso lato, comprensivo cioè della legittimità e del merito), giudizio che entra a far parte come premessa dell'atto con cui si chiede alle Camere una nuova deliberazione <sup>(4)</sup>.

Per un soddisfacente inquadramento dell'istituto, in realtà, la maggiore difficoltà sembra essere quella di conciliare la sua riconosciuta

funzione di controllo con l'effetto che determina in ordine alla riapertura di un procedimento legislativo già perfezionatosi<sup>(5)</sup>. Occorre allora partire dal presupposto che la formulazione contenuta nell'art. 74 Cost., 1° comma, non sia delle più felici, poiché preoccupazione fondamentale del Capo dello Stato, come risulta dal sistema delineato dalla nostra Carta costituzionale, non può intendersi quella di ottenere che le Camere riesaminino e riapprovino, dopo averlo opportunamente modificato, il provvedimento rinviato, bensì quella di evitare che entrino a far parte dell'ordinamento norme giuridiche ritenute illegittime sul piano costituzionale o inopportune su quello di merito. Il Presidente della Repubblica, cioè, non chiede in realtà al Parlamento di riapprovare il testo, ma si limita a porre dei rilievi ed a rappresentare certe esigenze, affinché le Camere, se vogliono, provvedano<sup>(6)</sup>; ma la sua funzione di controllo può considerarsi adempiuta con successo anche quando le Camere decidano, valutando i motivi esposti, di rinunciare alla legge ed anche quando non diano luogo ad alcuna ulteriore deliberazione sul provvedimento rinviato<sup>(7)</sup>. E del resto, al di fuori dei casi in cui, come poi si dirà, sembra ipotizzabile un rifiuto assoluto di promulgazione, nessun altro rimedio, se non il rinvio alle Camere, è offerto al Capo dello Stato per impedire, almeno temporaneamente, l'entrata in vigore di norme legislative giudicate incostituzionali o inopportune<sup>(8)</sup>.

La configurazione del rinvio come atto di controllo sulla funzione legislativa<sup>(9)</sup> appare del resto coerente con le finalità cui è rivolto (ossia la salvaguardia di determinati valori di natura costituzionale o di carattere politico più generale), che rientrano nelle attribuzioni primarie del Presidente della Repubblica<sup>(10)</sup>, mentre i soggetti interessati alla conclusione dell'*iter* legislativo dei provvedimenti rinviati sembrano essere piuttosto le Camere ed il Governo, nel quadro dell'attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza<sup>(11)</sup>.

Quanto agli effetti del rinvio sul procedimento legislativo — su cui sono state formulate contrastanti teorie<sup>(12)</sup> — sembra conforme all'effettività del fenomeno, soprattutto se indagato dall'angolo visuale della procedura parlamentare, negare sia il completo travolgimento del vecchio testo, sia la sua permanenza come unica realtà giuridicamente rilevante, ed ammetterne invece la sopravvivenza come oggetto del nuovo *iter* parlamentare e come parametro cui ragguagliare il nuovo testo (al fine di stabilirne, come poi si dirà, l'ulteriore rinviabilità)<sup>(13)</sup>, fermo restando che la nuova legge che consegue al riesame in ogni



caso assorbe la precedente (quella, cioè, rinviata), anche se per ipotesi di identico contenuto <sup>(14)</sup>.

È infine da rilevare che non sembra possa parlarsi di un obbligo giuridico delle Camere a discutere e a deliberare sulla legge rinviata <sup>(15)</sup>, bensì di un onere, essendo la riapprovazione la condizione per rendere possibile l'entrata in vigore della legge stessa <sup>(16)</sup>, in rapporto alla discrezionalità politica rimessa al Parlamento ai fini dell'esercizio del potere legislativo <sup>(17)</sup>. Ciò è del resto, come si dirà nel prosieguo, confermato dalla prassi parlamentare <sup>(18)</sup>.

### *Il rinvio come strumento presidenziale di controllo di legittimità e di merito*

La configurazione del rinvio come strumento di controllo sulla legislazione si ricollega alla posizione attribuita nel nostro ordinamento al Presidente della Repubblica. Senza soffermarsi troppo su questo aspetto, più che diffusamente studiato, si può semplicemente rilevare come dalla sottolineatura, in quanto « rappresentante dell'unità nazionale » (art. 87 della Costituzione), della posizione di imparzialità del Presidente della Repubblica <sup>(19)</sup> si faccia discendere <sup>(20)</sup> la sua funzione di supremo garante e custode della Costituzione <sup>(21)</sup>.

Secondo una parte della dottrina, tuttavia, il Capo dello Stato sarebbe titolare anche di una funzione decisoria, suscettibile di influenzare nel merito lo svolgimento dell'indirizzo politico di maggioranza <sup>(22)</sup>, sia pure nei limiti di una funzione di influenza indiretta e di garanzia del rispetto delle condizioni che rendono possibile la regolarità e la continuità di svolgimento dell'indirizzo politico stesso <sup>(23)</sup>.

In ogni caso, il Presidente della Repubblica dovrebbe essere escluso dalla determinazione attiva dell'indirizzo politico, e ciò si rifletterebbe sia nell'impossibilità di esternare (attraverso i discorsi orali ed i messaggi *ex art. 87* della Costituzione) un proprio indirizzo politico, non importa se coincidente o contrastante con quello portato avanti dalla maggioranza parlamentare e dal Governo, sia di concorrere a determinare, in positivo o in negativo (in sede di promulgazione delle leggi e di emanazione dei decreti aventi forza di legge), il contenuto di atti delle Camere o del Governo che diano attuazione ad un determinato indirizzo politico <sup>(24)</sup>.

Alla luce di queste formulazioni vanno esaminati due problemi che attengono all'istituto del rinvio: se, cioè, esso sia attivabile, oltre che

— come è pacifico — per motivi di legittimità costituzionale, anche per motivi di merito; e se rappresenti o meno una competenza sostanzialmente presidenziale.

Quanto al primo punto, è evidente che l'ampiezza delle motivazioni di opportunità politica in rapporto alle quali può essere disposto il rinvio delle leggi è da porre in correlazione alla più o meno marcata estraneità attribuita al Presidente della Repubblica rispetto all'indirizzo politico<sup>(25)</sup>. In ogni caso, riconoscendosi a tale organo un compito di « salvaguardia dei fondamentali e permanenti interessi dello Stato »<sup>(26)</sup>, che possono andare al di là della pura tutela della legittimità costituzionale, il rinvio per motivi di merito è ammesso dalla grande maggioranza della dottrina<sup>(27)</sup> oltre che confermato dai lavori preparatori<sup>(28)</sup>, anche se da taluni autori riferito ad un concetto di merito più limitato: il cosiddetto merito costituzionale<sup>(29)</sup>, che si riconnette, sia pure indirettamente, al buon funzionamento della Costituzione. Ma tale posizione si ricollega a sua volta<sup>(30)</sup> a quella che attribuisce al Presidente della Repubblica la titolarità di un indirizzo politico costituzionale superiore e più ampio del contingente indirizzo politico di maggioranza<sup>(31)</sup>, che è ben lungi dall'essere generalmente condivisa<sup>(32)</sup>, anche se l'esperienza più recente ha dimostrato un notevole dinamismo nell'esercizio della funzione presidenziale<sup>(33)</sup>.

Di fatto, il rinvio per motivi di merito è stato esercitato assai raramente<sup>(34)</sup>, risultando di gran lunga prevalente il riferimento a motivi d'illegittimità costituzionale, ed in particolar modo alla violazione dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi, previsto dall'articolo 81 della Costituzione<sup>(35)</sup>.

Si aggiunga che non pare dubbio che, sotto il profilo della legittimità, il sindacato presidenziale possa concernere, oltre il contenuto, anche il procedimento di formazione della legge<sup>(36)</sup>.

Quanto al secondo punto, premesso che, come è ben noto, nell'ambito delle attribuzioni previste dalla Costituzione per il Presidente della Repubblica, quelle sostanzialmente « ministeriali », cioè pertinenti ad una competenza decisoria del Governo, si contrappongono a quelle sostanzialmente « presidenziali », cioè pertinenti alla sfera di discrezionalità del Capo dello Stato<sup>(37)</sup>, l'opinione assolutamente maggioritaria è che il potere di disporre il rinvio delle leggi appartenga alla seconda categoria<sup>(38)</sup>, pur se richiede l'intervento del Governo attraverso la controfirma (essendo quello dell'irresponsabilità presidenziale un principio strutturale e non derogabile<sup>(39)</sup> del nostro ordinamento



costituzionale). Per altro, come in tutti gli altri casi di atti sostanzialmente presidenziali, la controfirma assume qui il significato di un controllo di conformità al sistema e di rispondenza alla funzione presidenziale dell'atto di rinvio<sup>(40)</sup>, ma non può spingersi fino al punto di paralizzare o sminuire l'autonomo potere presidenziale di controllo, tenuto conto che la responsabilità del Governo sorge dalla controfirma stessa soltanto quando il contenuto del messaggio esorbiti dall'ambito degli interessi unitari affidati alla tutela del Capo dello Stato<sup>(41)</sup>.

### *Rapporto tra rinvio e promulgazione della legge*

Il rinvio presidenziale non interviene nel corso del procedimento di formazione della legge che con la approvazione delle due Camere si è concluso. Ciò risulta, del resto, sia dall'art. 74 Cost., che a proposito del rinvio fa testualmente riferimento alla « legge » — mentre nell'art. 72, che disciplina le linee essenziali del procedimento legislativo, si usa il termine « disegno di legge » — che dall'art. 70 Cost., per il quale la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle Camere<sup>(42)</sup>. Interviene invece nel corso del complesso procedimento di promulgazione<sup>(43)</sup>. Tuttavia, la funzione di controllo connessa al rinvio rimane distinta da quella vera e propria di promulgazione, nella quale pure un'attività di controllo sussiste (consistente nell'accertamento dell'esistenza della legge, sotto il profilo della regolarità del procedimento di formazione e della identità dei consensi delle due Camere<sup>(44)</sup>), ma soltanto come momento preliminare, poiché l'essenza e la funzione tipica dell'atto stanno — secondo taluni — nella forza esecutiva che esso imprime alla legge<sup>(45)</sup>. In realtà, codesta attribuzione del Capo dello Stato, pur essendo di sostanziale competenza di quest'ultimo, come quella attinente al rinvio, non ne possiede la medesima latitudine di discrezionalità, configurandosi, ove ne sussistano i presupposti, in un obbligo costituzionale<sup>(46)</sup>. È tuttavia da escludere che, proprio per quanto è stato detto, i presupposti in questione ricorrano nel caso di inesistenza della legge per mancanza di uno dei suoi requisiti essenziali: in tal caso, più che di rifiuto, si dovrebbe parlare di astensione legittima dalla promulgazione<sup>(47)</sup>. Secondo una parte della dottrina, per altro, il Presidente della Repubblica potrebbe in tale ipotesi, almeno in prima istanza, ricorrere al rinvio del provvedimento alle Camere<sup>(48)</sup>; altri, invece, sono dell'avviso che tale alternativa non sussista, non apparendo corretto un rinvio fondato su tali motivazioni<sup>(49)</sup>.

È parimenti da escludere che i presupposti per la promulgazione ricorrano (e ciò nonostante autorevoli opinioni in contrario<sup>(50)</sup>) quando la legge sia tale da configurare a carico del Presidente della Repubblica che la promulghi gli estremi dei reati presidenziali di attentato alla Costituzione o di alto tradimento. Anche in tal caso, tuttavia, mentre da taluni si sostiene che il rifiuto di promulgazione possa essere opposto dal Capo dello Stato solo dopo aver inutilmente dato luogo al rinvio del provvedimento alle Camere<sup>(51)</sup> — ed eventualmente preannunziato nella motivazione del messaggio la sua intenzione di non promulgare nel caso di riapprovazione parlamentare che non tenga conto dei rilievi formulati —, altri ritengono possibile il rifiuto anche a prescindere da tale previo comportamento<sup>(52)</sup>.

### *Requisiti essenziali del messaggio di rinvio*

I requisiti essenziali perché un messaggio contenente la richiesta di riesame di una legge possa esplicare l'efficacia tipica riconosciutagli dalla Costituzione consistono nella *motivazione* (art. 74 Cost.), nel rispetto del *termine* prefissato (art. 74 in rapporto all'art. 73 Cost.), nella *sottoscrizione* presidenziale e nella *controfirma* ministeriale (art. 89 Cost.).

Cominciando dal *termine*, va detto che, nonostante l'apparente chiarezza in proposito delle norme costituzionali, in virtù delle quali il rinvio può essere attuato entro il medesimo termine (un mese) previsto per la promulgazione, permangono dei dubbi, che riguardano la decorrenza effettiva del termine stesso. Secondo l'interpretazione letterale e la prassi che si è formata dopo un rinvio disposto dal Presidente Gronchi proprio in quanto una legge gli era pervenuta in ritardo dal Parlamento<sup>(53)</sup>, il termine decorre dalla data in cui interviene l'approvazione da parte del ramo del Parlamento che si pronunzia per ultimo. La conferma della bontà di tale interpretazione starebbe, secondo i suoi sostenitori, nel fatto che il termine è stabilito non solo per rendere impossibili eventuali tentativi per dilazionare l'entrata in vigore di un provvedimento legislativo, ad opera del Presidente della Repubblica o del Governo<sup>(54)</sup>, ma anche contro possibili ritardi, intenzionali o dovuti a semplice negligenza, da parte delle stesse Camere, e quindi nell'interesse dei cittadini e del corretto e ordinato procedere della cosa pubblica<sup>(55)</sup>.



In realtà, deve convenirsi sul giudizio secondo cui il termine di un mese è posto, anche e soprattutto, a garanzia del Presidente della Repubblica<sup>(56)</sup>, affinché possa compiere il controllo che gli compete sui testi legislativi prima di decidere se dar luogo alla promulgazione, ovvero al rinvio, o infine astenersi dalla promulgazione. Ma allora tale esigenza mal si concilia con la decorrenza del termine dall'approvazione parlamentare<sup>(57)</sup> e più persuasiva appare l'interpretazione in base alla quale il termine decorre invece dalla comunicazione dell'approvazione parlamentare, dal momento cioè in cui quest'ultima — in precedenza atto interno delle Camere — acquista rilevanza esterna, attraverso il messaggio sottoscritto dal Presidente del ramo del Parlamento che ha licenziato per ultimo il testo legislativo<sup>(58)</sup>.

Il termine ordinario di un mese può essere ridotto, ai sensi del secondo comma dell'art. 73 Cost., se le Camere — ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti — dichiarino l'urgenza della legge, stabilendo un termine più breve per la promulgazione<sup>(59)</sup>.

Secondo una vecchia opinione<sup>(60)</sup>, verrebbe meno in tale ipotesi la possibilità di rinvio da parte del Presidente della Repubblica. Tale opinione è stata però ampiamente criticata<sup>(61)</sup>, in base al rilievo che la deliberazione delle Camere sull'urgenza del provvedimento legislativo non fa venir meno l'esigenza di un'attività di controllo presidenziale, sulla quale si fonda l'istituto del rinvio, e in base all'ulteriore considerazione che il secondo comma dell'art. 73 Cost., se può a buon diritto influire sul primo comma del medesimo articolo, costituendone una precisazione restrittiva, a nessun titolo può restringere la portata dell'art. 74.

È comunque ormai generalmente accettata la conclusione in base alla quale la potestà di rinvio resta intatta nei riguardi delle leggi « urgenti », anche se deve essere esercitata nei termini più ristretti stabiliti dalle Camere stesse<sup>(62)</sup>.

Connesso al problema del termine è quello della revocabilità dell'atto di rinvio, al quale si dà generalmente soluzione negativa, in base al presupposto che il messaggio, data la sua natura di atto « recettizio », non appena comunicato al Parlamento viene ad essere definitivamente separato dal soggetto che lo ha emanato<sup>(63)</sup>: e del resto il testo legislativo rinviato, rientrato nella sfera di dominio del Parlamento, non può essergli sottratto da un soggetto estraneo alla funzione<sup>(64)</sup>. Tale conseguenza è in armonia con il carattere di irretrattabilità proprio delle misure di controllo<sup>(65)</sup>, in cui rientra l'istituto del rinvio<sup>(66)</sup>.

Quanto alla *motivazione*, essa è richiesta esplicitamente dall'art. 74 Cost. <sup>(67)</sup>: dunque è da escludersi che possa rinvenirsi o essere ricercata in altri atti o dichiarazioni del Capo dello Stato, assumendo invece rilievo di elemento formale del messaggio di rinvio. Quest'ultimo non sarebbe dunque valido qualora fosse non motivato, o motivato con argomentazioni puramente tautologiche sull'opportunità del riesame <sup>(68)</sup>.

Essendo inutile soffermarsi sulla necessità evidente della *sottoscrizione* presidenziale, resta da dire, per quanto riguarda la *controfirma*, che tale requisito, per quanto oggetto di rilievi critici di una parte della dottrina, che lo ritiene contraddittorio con la configurazione sostanzialmente presidenziale del potere di rinvio <sup>(69)</sup>, è però ritenuto necessario per la validità del messaggio, in virtù del principio assolutamente generale enunciato dal primo comma dell'art. 89 Cost. <sup>(70)</sup>.

È più che fondato ritenere poi che spetti alle Camere l'accertamento della sussistenza dei requisiti indicati, prima di ammettere l'atto presidenziale al trattamento tipico previsto dalla Carta costituzionale e dai regolamenti parlamentari <sup>(71)</sup>: tale sindacato, che è esercitato dai Presidenti delle Assemblee, previe opportune intese tra gli stessi, è non solo consentito, ma obbligatorio <sup>(72)</sup>, per un principio generale che informa l'attività promossa da qualsiasi organo pubblico, salva la possibilità per le Assemblee di pronunciarsi, ove se ne presenti la necessità <sup>(73)</sup>.

Ove le Camere, negata la qualificazione di messaggio di rinvio ex art. 74 Cost. all'atto presidenziale, si astengano dal procedere al riesame della legge (ed il Capo dello Stato non proceda alla promulgazione o al rinnovo del messaggio), si ritiene che si determini un'ipotesi di contrasto tra Parlamento e Presidente della Repubblica suscettibile di essere ricondotto nella fattispecie del conflitto di attribuzione <sup>(74)</sup>.

Infine, va detto che l'ulteriore rinvio di un provvedimento già rinviato è largamente ammesso <sup>(75)</sup> — nonostante la formulazione apparentemente tassativa del secondo comma dell'art. 74 Cost. —, come conseguenza della riconosciuta emendabilità del provvedimento stesso, in sede di riesame <sup>(76)</sup> (aspetto, quest'ultimo, su cui si tornerà nel prosieguo). Non si può infatti pensare che il Presidente della Repubblica sia privato della possibilità di esercitare il suo potere di controllo, ai fini di un possibile rinvio, su disposizioni legislative che, introdotte in sede di riesame parlamentare, potrebbero essere inficiate da illegittimità costituzionale o inopportunità nel merito, in misura persino più rilevante rispetto a quelle del testo originario.



Va però precisato che l'ulteriore rinvio deve basarsi sulla contestazione di quelle disposizioni che costituiscano *ius novum*, o siano comunque del tutto differenti da quelle precedentemente approvate dalle Camere e non rappresentino una forma di applicazione, diretta o indiretta, delle osservazioni contenute nel precedente messaggio di rinvio<sup>(77)</sup>, poiché in caso contrario verrebbe disatteso il precetto costituzionale che delimita il potere presidenziale in esame.

Da quanto rilevato si deduce che, in caso di rinvio ulteriore di una legge già rinviata, particolarmente delicato e penetrante si presenta il sindacato parlamentare sulla validità del messaggio presidenziale, e notevolmente più accentuati i rischi di insorgenza di situazioni conflittuali. Per altro, si tratta di eventualità solo teoriche, non essendosi finora mai verificato il caso di un esercizio reiterato del potere presidenziale di rinvio nei riguardi di un medesimo provvedimento legislativo.

#### *Limiti oggettivi del potere di rinvio*

È opportuno ora verificare se l'istituto del rinvio possa subire, nell'applicabilità a particolari categorie di provvedimenti legislativi, delle limitazioni, desumibili non già dal disposto dell'art. 74 Cost., da cui nulla si evince al riguardo, bensì dal complesso delle norme che regolano l'ordinamento costituzionale.

Esaminando il problema dall'angolo visuale del soggetto che ha esercitato l'iniziativa legislativa, non c'è dubbio che siano rinviabili le leggi di iniziativa parlamentare, di iniziativa popolare, di iniziativa delle regioni o del CNEL. Qualche perplessità è invece insorta per i provvedimenti di iniziativa del Governo, e ciò in considerazione del fatto che il Presidente della Repubblica, nell'autorizzarne la presentazione alle Camere — a norma del quarto comma dell'articolo 87 della Costituzione —, avrebbe su di essi già esercitato il suo controllo la cui ripetizione ai fini del rinvio non si giustificerebbe<sup>(78)</sup>, salvo che nel corso dell'esame parlamentare fossero state apportate sostanziali modifiche. Ora, va invece detto che il sindacato esercitato dal Presidente della Repubblica in sede di autorizzazione alla presentazione è senza dubbio diverso da quello esercitato in sede di rinvio: ciò non tanto perché il primo si esplica su disegni di legge, mentre il secondo su leggi già perfette, o perché la diversità dei tempi in cui i controlli si svolgono può determinare diversità di valutazioni presidenziali, anche

a seguito del dibattito parlamentare o delle reazioni dell'opinione pubblica, o ancora perché l'autorizzazione ex art. 87 Cost. non è revocabile, e dunque il relativo controllo non è azionabile in relazione a vizi del procedimento legislativo; quanto perché l'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge non rientra tra le attribuzioni sostanzialmente « presidenziali »<sup>(79)</sup>.

In sede di autorizzazione, infatti, il Presidente della Repubblica esercita — è vero — un controllo<sup>(80)</sup>, ma con efficacia assai limitata, restando comunque esclusa ogni possibilità di rifiuto dell'autorizzazione stessa in rapporto a valutazioni di legittimità costituzionale o di merito, salve le ipotesi eccezionali di mancanza di requisiti essenziali dell'atto o di possibile configurazione a carico del Capo dello Stato dei reati di attentato alla Costituzione o di alto tradimento<sup>(81)</sup>. Ciò in quanto la presentazione dei disegni di legge è funzione tipica del Governo, che in tal modo attua il suo programma, approvato dal Parlamento con la concessione della fiducia. La funzione di controllo connessa al rinvio della legge è invece di pertinenza sostanziale del Presidente della Repubblica, e non soggiace alle limitazioni prima richiamate. Si esplica, inoltre, nei confronti di un organo diverso da quello nei cui confronti opera l'istituto dell'autorizzazione: dunque è pienamente azionabile anche rispetto ai provvedimenti legislativi di iniziativa governativa.

In rapporto alla disciplina peculiare di cui all'art. 77 Cost., si pone il duplice problema se il rinvio sia applicabile ai decreti-legge, cioè ad atti aventi forza di legge ma veste diversa da quella della legge in senso formale, ed ai disegni di legge di conversione di tali decreti.

In merito alla prima questione, va premesso che l'adozione di provvedimenti provvisori con forza di legge rientra nella competenza esclusiva del Governo (il quale se ne assume tutta intera la responsabilità politica nei confronti del Parlamento), e che pertanto il potere di controllo riservato al Presidente della Repubblica in sede di « emanazione » di tali provvedimenti (art. 87, quinto comma, Cost.), se da un lato non comporta alcuna partecipazione sostanziale alla determinazione del contenuto dell'atto, dall'altro rende legittimo un rifiuto all'emanazione stessa solo nel caso di mancanza di uno dei requisiti essenziali dell'atto<sup>(82)</sup> (quale ad es. la deliberazione del Consiglio dei ministri) o di possibile configurazione a carico del Capo dello Stato degli estremi dei reati di attentato alla Costituzione o di alto tradimento<sup>(83)</sup>. Non sembra concepibile, invece, un rifiuto connesso a valutazioni di costi-



tuzionalità<sup>(84)</sup> o di merito, poiché altrimenti o si verrebbe ad attribuire al Presidente un ruolo di giudice della legittimità costituzionale degli atti aventi forza di legge, che certamente non gli spetta, essendo riservato alla Corte costituzionale; ovvero si porrebbe il Presidente stesso in condizioni di determinare, sia pure in modo soltanto negativo, l'indirizzo politico del Governo, impedendo a quest'ultimo di portare avanti, sotto la propria responsabilità, parte del suo programma: ciò in pieno contrasto con i principi che sono alla base dell'ordinamento costituzionale.

In tale ipotesi, dunque, sembra piuttosto da riconoscersi al Capo dello Stato un potere di controllo esercitabile attraverso il rinvio del provvedimento al Governo con richiesta di riesaminarlo, fermo restando l'obbligo di procedere all'emanazione qualora l'esecutivo reiteri la propria deliberazione. Al riguardo si è per un verso invocata l'affinità, sotto certi profili, dell'istituto della promulgazione con quello dell'emanazione, mentre per un altro verso ci si è richiamati<sup>(85)</sup> ai principi generali che regolano il rapporto tra Presidente della Repubblica e ministri.

Sotto il primo profilo, è stato affermato che identica è la finalità dei due atti, quella cioè di dichiarare all'esterno volontà che altrimenti resterebbero interne agli organi che le hanno espresse<sup>(86)</sup>. Inoltre, il fatto che la dichiarazione verso l'esterno avvenga, nei due casi, con riferimento ad atti aventi forza di legge induce a ritenere che i poteri attribuiti dalla Costituzione al Presidente della Repubblica in sede di promulgazione delle leggi siano estensibili anche alla sede di emanazione dei decreti, pur se diverso è l'organo al quale il rinvio viene effettuato<sup>(87)</sup>. Né potrebbe argomentarsi, in contrario, che il rinvio non sarebbe tecnicamente effettuabile poiché, diversamente dalla legge, giuridicamente individuabile dopo le conformi deliberazioni parlamentari, il provvedimento d'urgenza non acquisterebbe dignità di atto giuridico prima dell'emanazione presidenziale; o ancora che gli atti suscettibili di emanazione presidenziale sarebbero in posizione di inferiorità rispetto alla legge o comunque condizionati ad essa ai fini del loro stesso vigore<sup>(88)</sup>: quanto al primo rilievo, infatti, è da dire che l'individuazione giuridica dell'atto può riscontrarsi tanto nella deliberazione conforme delle Camere, per la legge, quanto nella deliberazione del Consiglio dei ministri, per il decreto; e quanto al secondo rilievo, è certo che i decreti-legge sono comunque atti idonei ad abrogare altre disposizioni legislative, e ciò indipendentemente dal fatto



che possano in seguito perdere efficacia sin dall'inizio in caso di mancata conversione <sup>(89)</sup>.

Sotto il secondo profilo, non c'è dubbio che, nell'ambito del rapporto tra Capo dello Stato e ministri, certificato dalla firma e dalla controfirma, i rispettivi ruoli variano concretamente a seconda della natura « presidenziale » o « ministeriale » dei diversi atti <sup>(90)</sup>: e per la generalità degli atti sostanzialmente « ministeriali » si può dire che compete sempre al Presidente un controllo di legalità ed anche di merito, esercitabile attraverso il rinvio all'organo competente, con richiesta di riesame ed obbligo di sottoscrizione in caso di riconferma <sup>(91)</sup>. E tale conclusione vale anche per i decreti-legge, per i quali può dunque ammettersi il rinvio, con richiesta di riesame, al Governo, per motivi sia di legittimità costituzionale che di opportunità <sup>(92)</sup>: rinvio che per altro può avvenire in forme « attenuate » e non formalizzate <sup>(93)</sup>.

Non sembra invece ammissibile la rinviabilità dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge. È vero che il controllo presidenziale in sede di rinvio della legge di conversione non costituirebbe affatto una ripetizione di quello già effettuato, nelle forme appena indicate, in sede di emanazione del relativo decreto, e ciò sia perché diverso è l'organo cui il controllo si rivolge, sia perché il testo del Governo potrebbe essere stato dalle Camere profondamente modificato; ma non sembra superabile l'inconciliabilità temporale tra i termini di decadenza estremamente ristretti, posti dalla Costituzione per la conversione dei decreti, e la duplicazione del procedimento legislativo di conversione che il rinvio potenzialmente determina <sup>(94)</sup>.

Se, ad esempio, il rinvio intervenisse allo spirare del termine di sessanta giorni previsto dalla Costituzione per la conversione in legge del decreto-legge, quest'ultimo decadrebbe inevitabilmente fin dall'inizio e conseguentemente il disegno di legge di conversione rinviato resterebbe senza oggetto e dovrebbe essere subito cancellato dall'ordine del giorno della Camera presso la quale sarebbe dovuto iniziarse l'esame. Non sarebbe, del resto, ipotizzabile una conversione tardiva, attraverso l'approvazione del disegno di legge rinviato, in mancanza di una apposita previsione normativa in tal senso che, consentendo il *repêchage* ovvero interrompendo i termini di decadenza, dovrebbe pure essere corredata dalla fissazione di un termine assai breve per il riesame: poiché infatti le Camere non hanno, come si è detto, l'obbligo di concludere, tanto meno entro un termine prefissato, il riesame dei disegni di legge rinviati, si potrebbe verificare l'assurdo di un



decreto che resti giacente per lungo periodo, prima di essere convertito. Per altro, in mancanza di possibilità di conversione tardiva, il rinvio di una legge di conversione in prossimità o allo spirare del termine costituzionale sostanzierebbe un incostituzionale rifiuto di conversione del decreto, essendo invece il Parlamento l'unico organo abilitato ad una simile decisione. Decaduto il decreto, inoltre, si verrebbe in astratto a delineare una responsabilità del Governo che solo il Parlamento è, in realtà, abilitato a far valere.

Se quanto si è ora osservato è esatto, non c'è dubbio che la rinviabilità deve escludersi anche per quelle leggi di conversione il cui *iter* sia per avventura assai sollecito, e ciò perché l'esercizio del potere presidenziale di rinvio non può essere subordinato alle contingenti modalità di svolgimento del procedimento legislativo, nelle singole fattispecie, modalità sulle quali il Parlamento stesso potrebbe del resto influire proprio allo scopo di sottrarre al Capo dello Stato ogni possibilità di intervento nei casi in cui esso non fosse ritenuto desiderabile.

Per queste ragioni, non sembra di poter accogliere quelle opinioni che sostengono la rinviabilità delle leggi di conversione, e che del resto sono state espresse o in modo non argomentato<sup>(95)</sup>, ovvero con la scorta di precisazioni e limitazioni tali da vanificarne la portata<sup>(96)</sup>. In effetti, la richiamata inconciliabilità temporale sembra essere non altro che il riflesso di una sostanziale inconciliabilità logica tra i due istituti del rinvio e della conversione: poiché una volta che si sia manifestata compiutamente la volontà parlamentare favorevole alla conversione, l'esigenza immediatamente prioritaria dell'immediata restaurazione dell'ordine delle competenze crea un ostacolo insuperabile all'intervento di controllo del Presidente della Repubblica<sup>(97)</sup>.

In merito alla rinviabilità della legge finanziaria e della legge di bilancio<sup>(98)</sup>, senza addentrarci in un campo che esula dai limiti di questa trattazione, ci si può limitare a rilevare che queste due leggi « fanno sistema », poiché la prima, fissando alcune grandezze economiche fondamentali<sup>(99)</sup>, incide, in base alle priorità che discendono dalle scelte di politica economica del Governo, sulla legislazione sostanziale di spesa, e quindi anche sui contenuti della seconda, la quale invece, a norma dell'art. 81, terzo comma, Cost., non può stabilire nuovi tributi né nuove spese: ed infatti su queste leggi ciascuna Camera dà luogo ad una discussione congiunta sulle linee generali, cui segue l'esame degli articoli e l'approvazione finale, separatamente, ma



consecutivamente, dei due provvedimenti<sup>(100)</sup>. Se, dunque, la legge finanziaria non differisce da ogni altra legge sostanziale di spesa quanto alla assoggettabilità al controllo presidenziale che si esercita sotto la forma della richiesta di riesame<sup>(101)</sup>, sarebbe inconcepibile la situazione che si verrebbe a determinare ove il Capo dello Stato rinviasse soltanto la legge finanziaria e non anche il bilancio: poiché, se è vero che le eventuali modifiche al bilancio che si rendessero necessarie a seguito di emendamenti apportati, in sede di riesame, alla legge finanziaria, potrebbero essere attuate attraverso un'apposita nota di variazioni predisposta dal Governo ed approvata dalle Camere, è anche vero che nel periodo intercorrente tra il rinvio della legge finanziaria e la conclusione dell'*iter* di riesame, la legge di bilancio, già promulgata, verrebbe a trovarsi in situazione di grave illegittimità costituzionale, mancando la legge sostanziale giustificativa di una serie di appostazioni del bilancio stesso<sup>(102)</sup>.

Per evitare tale conseguenza, potrebbe il Presidente della Repubblica, in occasione del rinvio della legge finanziaria, procedere contestualmente al rinvio della legge di bilancio. Ed è allora sul problema della rinviabilità o meno di quest'ultima legge che si deve concentrare l'indagine, ai fini di una possibile soluzione del problema in esame.

Ora, va detto che la possibilità di rinvio della legge di bilancio (anche a prescindere dal contemporaneo rinvio della legge finanziaria), deve ritenersi astrattamente possibile, poiché il bilancio non è un mero riepilogo di entrate e spese, fondato su titoli rigidamente predeterminati, bensì un documento che, procedendo alla distribuzione della spesa tra i vari settori della pubblica attività, implica una vasta e complessa valutazione di ordine economico-politico, che può incidere sugli interessi fondamentali dello Stato e quindi può legittimare l'intervento presidenziale<sup>(103)</sup>. È inoltre da aggiungere che il controllo esercitato dal Presidente della Repubblica attraverso la richiesta di riesame potrebbe prendere in considerazione anche l'eventuale mancato recepimento nel bilancio delle decisioni in ordine alla manovra economica assunte in sede di legge finanziaria.

Se pure astrattamente ammissibile, l'esercizio del potere di rinvio appare però, con riferimento alla legge di bilancio, fortemente limitato e condizionato. Ciò in quanto l'esame dei documenti finanziari, da parte delle Camere<sup>(104)</sup>, è di tale complessità che ben difficilmente può completarsi con apprezzabile anticipo rispetto alla scadenza del termine costituzionale del 31 dicembre<sup>(105)</sup>. Il rinvio del bilancio com-



porterebbe dunque il ricorso all'esercizio provvisorio, ciò che di per sé costituirebbe un condizionamento abbastanza pesante per la manovra finanziaria e per la stessa linea di politica economica del Governo.

Qualora poi, come più volte verificatosi negli anni passati<sup>(106)</sup>, l'approvazione parlamentare intervenisse a ridosso del 30 aprile, termine ultimo e non più prorogabile dell'esercizio provvisorio (art. 81 Cost. secondo comma), il rinvio del bilancio comporterebbe addirittura la paralisi dell'intero apparato statale.

In conclusione, sembra di poter dire che il potere di rinvio dovrebbe essere utilizzato dal Presidente della Repubblica, in questi casi, con grande circospezione e solo in relazione a fattispecie di notevolissima gravità, essendo altrimenti preferibile il ricorso al messaggio « libero », ex art. 87 Cost. Con tale strumento, il Capo dello Stato potrebbe rappresentare le questioni di legittimità costituzionale o di opportunità rilevate nell'esercizio del suo potere di controllo sui documenti finanziari e suggerire l'approntamento dei rimedi giudicati necessari<sup>(107)</sup>.

Limitazioni analoghe sussistono per quanto riguarda la legge che autorizza l'esercizio provvisorio, al cui rinvio il Presidente potrebbe dar luogo, oltre che nell'ipotesi estrema di inosservanza del limite temporale previsto dall'art. 81 Cost. (ipotesi nella quale sarebbero persino ravvisabili gli estremi per un rifiuto di promulgazione), anche in relazione ad altre possibili valutazioni, concernenti ad esempio la durata eccessiva del periodo considerato ai fini dell'autorizzazione, in relazione alla concreta situazione economica e politica<sup>(108)</sup>, ovvero possibili contenuti ulteriori del provvedimento in questione<sup>(109)</sup>.

Le considerazioni svolte a proposito dei disegni di legge di conversione e di bilancio e le conclusioni cui si è giunti inducono a ritenere che sussista un principio di ordine generale, in base al quale deve considerarsi preclusa la rinviabilità di tutti quei provvedimenti legislativi per i quali la Costituzione stabilisce scadenze ben determinate, qualora con il rinvio si venissero a determinare le condizioni per un concreto superamento di tali termini.

Per quanto riguarda le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, mentre sembra che vi sia piena possibilità di rinvio per quanto attiene all'aspetto relativo all'inserimento delle norme oggetto dei trattati stessi nell'ordinamento giuridico interno<sup>(110)</sup>, qualche dubbio si pone per quanto attiene all'aspetto relativo al trattato vero e proprio. È stato osservato che sussiste anche a tale riguardo l'esigenza di tutela di quel complesso di interessi che la Costituzione

affida all'iniziativa del Capo dello Stato; né sarebbe valida l'obiezione secondo cui quest'ultimo sarebbe in condizione di adempiere a tale finalità rifiutando la ratifica, in quanto quest'ultima rientra nella competenza sostanziale del Governo<sup>(111)</sup>, salve le ipotesi in cui vengano in considerazione possibili profili di reati presidenziali<sup>(112)</sup>: ma allora l'intervento del Capo dello Stato potrebbe esplicitarsi, prima ancora che con il rifiuto di promulgazione della legge di autorizzazione alla ratifica, con il diniego dell'autorizzazione alla presentazione alle Camere del relativo disegno di legge<sup>(113)</sup>. Al di fuori di tali ipotesi sembra dunque che il controllo presidenziale non possa attuarsi se non con lo strumento del rinvio.

Ammissibile appare altresì il rinvio delle leggi che delegano il Capo dello Stato a concedere l'amnistia e l'indulto, materia sulla quale vi è naturalmente ampio spazio per rilievi sia di legittimità costituzionale che di opportunità, tenuto conto che sarà lo stesso Presidente della Repubblica a dover emanare il provvedimento e dovrà farlo nei limiti delle indicazioni delle Camere, che possono essere assai dettagliate, fino a giungere a determinare con « assoluta puntualità » il provvedimento di clemenza<sup>(114)</sup>.

Infine, le leggi di approvazione degli statuti regionali ordinari sono rinviabili, con riferimento a valutazioni di legittimità o di merito relative agli statuti stessi<sup>(115)</sup>.

Un'ultima categoria fatta oggetto di indagini ai fini della rinviabilità è quella delle leggi costituzionali o di revisione costituzionale<sup>(116)</sup>. Il mancato riferimento, da parte dell'art. 138 Cost., al rinvio presidenziale non è sufficiente di per sé ad escluderne l'applicabilità, dato che la particolare disciplina posta da tale articolo — che prevede due successive deliberazioni da parte di ogni Camera, con un intervallo non minore di tre mesi, e la sottoposizione a *referendum* della legge, su richiesta di un quinto dei membri di un ramo del Parlamento, di cinque consigli regionali o di cinquecentomila elettori, ove la seconda deliberazione sia stata adottata soltanto a maggioranza assoluta, anziché a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna delle Camere — non è esaustiva del procedimento di formazione della legge costituzionale e dunque non esclude l'applicabilità, in quanto compatibili, delle disposizioni (art. 70 e segg.) relative al procedimento di formazione della legge ordinaria.

Né indicazioni più significative possono desumersi dai lavori preparatori della Costituzione. Risulta infatti che, dopo aver proposto, in



sede di Assemblea costituente, un emendamento tendente ad escludere la possibilità di rinvio da parte del Presidente della Repubblica, l'onorevole Preti lo ritirò, di fronte all'argomentazione, espressa dall'onorevole Perassi, a nome della Commissione dei 75, secondo cui, piuttosto che inserire nel testo costituzionale un divieto esplicito, meglio sarebbe stato lasciare la questione alla « prassi costituzionale » (117).

Ora, premesso che la prassi non ha fino ad oggi mostrato casi di rinvio di leggi costituzionali, va ricordato come sia stato sostenuto che il rinvio *ex art. 74 Cost.*, in quanto preordinato al procedimento legislativo ordinario, in cui intervengono soltanto le due Assemblee legislative, non sarebbe estensibile al procedimento legislativo di carattere costituzionale, la cui struttura è tale da dar luogo alla fusione in un unico atto della volontà di tre organi: Camera, Senato e corpo elettorale; quest'ultimo intervenendo in forma esplicita quando si pronunzi in sede di *referendum*, oppure in forma implicita, quando rinunzi ad avvalersi di tale suo diritto o quando, avendo le due Assemblee deliberato con maggioranze assai elevate, certamente più ampie delle consuete maggioranze di governo, la Costituzione annette a tale dato il medesimo valore giuridico dell'espressione diretta della volontà popolare: infatti il consenso raggiunto tra maggioranza e, quanto meno, importanti settori della minoranza farebbe legittimamente presumere — tenuto conto dell'influenza che i partiti esercitano sulla società — la stessa diretta adesione del popolo (118).

Questa impostazione è stata per altro contestata in quanto basata sulla premessa della partecipazione, a titolo costitutivo, del popolo (accanto alle Camere) alla formazione della legge costituzionale: mentre l'intervento popolare dovrebbe essere ricostruito come mera condizione di efficacia di un atto, risultante dalla conforme duplice deliberazione delle Camere, cui non a caso l'art. 138 (secondo e terzo comma) Cost. attribuisce la denominazione di « legge », mostrando di considerarlo già perfetto, anche se temporaneamente non efficace (119).

Per altro verso, il problema della rinviabilità delle leggi costituzionali è stato fatto oggetto di distinte considerazioni, per quanto riguarda gli aspetti legati alla valutazione della legittimità costituzionale, da un lato, e dell'opportunità, dall'altro.

Ammettono infatti la rinviabilità per motivi di legittimità costituzionale coloro che sostengono l'esistenza di limiti impliciti al potere di revisione costituzionale, ritenendo esistente nell'ambito della Costituzione un complesso di principi inderogabili in virtù dei quali sa-

rebbe da giudicare inammissibile l'introduzione, sia pure con il procedimento di cui all'art. 138 Cost., di disposizioni tendenti a sovvertire lo spirito della Costituzione stessa o la formula politica democratica che ne è alla base<sup>(120)</sup>. Non ammettono la rinviabilità coloro che negano l'esistenza di siffatti limiti e ritengono quindi che, a parte il divieto esplicito di cui all'art. 139 Cost., non siano sindacabili le modificazioni dei principi costituzionali operate con legge costituzionale<sup>(121)</sup>.

Quanto alla rinviabilità per motivi di merito, essa è invece prevalentemente ammessa<sup>(122)</sup>. Ma al riguardo occorre far cenno ad una interessante impostazione, da cui discende l'inammissibilità del rinvio per motivi di merito, in base alla considerazione che la seconda deliberazione richiesta per l'adozione di una legge costituzionale ha la funzione di una fase di ponderazione, da parte delle Camere, sull'opportunità o meno di varare definitivamente la legge e che dunque sia da escludere che nel corso del procedimento di promulgazione la legge stessa possa essere rinviata alle Camere per un nuovo e più approfondito esame sulla sua opportunità. Parimenti viene ritenuto inammissibile il rinvio per motivi di legittimità costituzionale sostanziale, poiché se esso ha in tal caso come finalità quella di sottolineare l'incostituzionalità di talune disposizioni specifiche per consentirne la modifica da parte delle Camere, tale finalità non appare raggiungibile in sede di reiterazione della seconda deliberazione, stante il regime di inemendabilità sancito dall'art. 99 Reg. Camera e dall'art. 123 Reg. Senato nel corso appunto della seconda deliberazione sui progetti di legge costituzionali; a meno che non si ritenga che il termine « nuova deliberazione » di cui all'art. 74 Cost. debba qui riferirsi alla reiterazione dell'intero procedimento legislativo complesso<sup>(123)</sup>: ma allora — sempre secondo l'impostazione descritta — sarebbe eccessivo consentire al Presidente della Repubblica di porre nel nulla, con il rinvio, un procedimento ben più complesso e lungo di quello di formazione della legge ordinaria; tanto più se si considera che gli eventuali vizi di illegittimità costituzionale di una legge costituzionale, anche ove se ne ammettesse in astratto la configurabilità, sarebbero di difficilissima riscontrabilità sul piano pratico, al punto che la competenza al loro accertamento sarebbe da rimettere piuttosto alla Corte costituzionale. Infine, si ritiene ammissibile il rinvio per vizi costituzionali formali, attinenti cioè specificamente al procedimento di formazione: al riguardo non sorgerebbe il problema pregiudiziale se le Camere debbano ripetere o meno l'intero procedimento, poiché ciò dipenderebbe concretamente dalla fase (di prima o seconda deliberazione) in cui il vizio for-



male è stato riscontrato. Ciò sempre che non si tratti di vizi tali da rendere irriconoscibile il provvedimento come legge costituzionale, poiché altrimenti si porrebbero gli estremi per un rifiuto di promulgazione, riscontrabili anche nel caso di legge costituzionale adottata in violazione di un divieto assoluto, quale quello posto dall'art. 139 Cost. <sup>(124)</sup>.

### *Il rinvio alle Camere sciolte*

Di particolare rilievo è la questione se sia ammissibile o meno lo esercizio del potere di rinvio nei riguardi di leggi che pervengano per la promulgazione al Presidente della Repubblica dopo lo scioglimento delle Camere. Nonostante le norme costituzionali non pongano esplicite limitazioni al riguardo, infatti, finora il potere di rinvio, anche nei periodi in cui più intenso ne è stato l'esercizio, come nella terza e nell'ottava legislatura, si è arrestato non appena intervenuto il decreto di scioglimento <sup>(125)</sup>.

Alla base di un simile atteggiamento presidenziale c'è senza dubbio la convinzione dell'inopportunità di dar luogo a rinvio di provvedimenti legislativi, in situazioni in cui ne deriverebbe necessariamente la decadenza.

Da un lato, infatti, è prassi consolidata (se non vera e propria consuetudine costituzionale) che, a seguito dello scioglimento, le Camere non proseguano nell'attività legislativa ordinaria. È vero che la situazione di completa inattività in cui versavano le Camere sciolte, nell'ordinamento statutario, è venuta meno con l'affermazione esplicita del principio della *prorogatio*, contenuta nell'art. 77 Cost., che prevede la riunione delle Camere, pur se sciolte, per l'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge e che è estensibile ad altre fattispecie <sup>(126)</sup>; ma resta il fatto che l'attività parlamentare viene dopo lo scioglimento (come pure, in larga misura, in caso di dimissioni del Governo: si tratta, cioè, di quelle circostanze in cui uno degli interlocutori del rapporto fiduciario è depotenziato) per prassi costante limitata agli atti urgenti ed indifferibili <sup>(127)</sup>: requisiti che non sussistono nel caso delle leggi rinviate, per il cui riesame non è previsto alcun termine nella Costituzione e nei regolamenti delle due Camere ed il cui *iter* parlamentare non presenta, come si dirà nel prosieguo, apprezzabili differenze rispetto a quello ordinario della generalità dei progetti di legge <sup>(128)</sup>.

Dall'altro lato, i provvedimenti rinviati non potrebbero neppure essere riesaminati dalle nuove Camere, in virtù dell'altrettanto consolidata prassi che produce la decadenza, al termine della legislatura, di tutti quei provvedimenti che non abbiano conseguito la conforme approvazione delle due Camere. Anche se è stato autorevolmente confutato<sup>(129)</sup> che ciò discenda costituzionalmente dalla nuova investitura popolare della legislatura sopravvenuta e che dunque non possa essere diversamente disposto dai regolamenti parlamentari, sta di fatto che proprio i regolamenti del 1971, stabilendo che « non è necessaria la ripresentazione » dei progetti di legge d'iniziativa popolare già presentati nella precedente legislatura (art. 74, secondo comma, Reg. Senato; ma analogamente l'art. 107, quarto comma, Reg. Camera), confermano implicitamente la decadenza di tutti gli altri progetti di legge<sup>(130)</sup>. Né si potrebbe obiettare che la decadenza non interviene per le leggi rinviate, per le quali si è già conclusa la fase costitutiva del procedimento legislativo, poiché con il rinvio tale procedimento si riapre, tornando all'esame delle Camere, come poi si specificherà, un semplice progetto di legge.

Ora, non c'è dubbio che l'esercizio del potere presidenziale di rinvio, in simili circostanze, snaturerebbe l'istituto considerato, trasformandolo in una sorta di veto assoluto, in pieno contrasto con la funzione che la Costituzione ha voluto assegnargli. Si configurerebbe, in sostanza, un meccanismo analogo a quello che, nell'ordinamento nord-americano va sotto il nome di *pocket-veto* (in presenza di un aggiornamento del Congresso di durata superiore a tre giorni, infatti, tratteneo presso di sé un provvedimento legislativo senza firmarlo, il Presidente degli Stati Uniti ne determina la decadenza)<sup>(131)</sup>. Certo, un simile potere presidenziale rafforzato potrebbe anche nella situazione italiana esplicare un'utile funzione, proprio quando, nei periodi terminali della legislatura, la produzione legislativa tende ad infittirsi, sotto la pressione delle esigenze elettorali, dando luogo ad oneri aggiuntivi per il bilancio statale, attraverso le c.d. *legginge*<sup>(132)</sup>. Ma ben arduo sarebbe inserire armonicamente nell'ordinamento un istituto che è nato e si è sviluppato in un quadro istituzionale profondamente diverso e le cui caratteristiche funzionali mal si concilierebbero con lo specifico sistema di rapporti tra i poteri dello Stato delineato dalla nostra Carta costituzionale<sup>(133)</sup>.

Se vale ad evitare che si producano conseguenze del genere<sup>(134)</sup>, la prassi che ha determinato l'astensione dall'esercizio del rinvio dopo lo



scioglimento delle Camere non va però esente da critiche, in quanto determina un inopportuno restringimento del potere presidenziale, mentre non si può escludere che dopo la data del decreto di scioglimento pervengano al Presidente per la promulgazione leggi sulle quali validamente ed opportunamente tale potere avrebbe potuto esplicarsi.

Per superare gli inconvenienti lamentati, si potrebbe pensare, *de jure condendo*, ad una modifica dei regolamenti parlamentari che sancisca la competenza delle Camere sciolte a procedere al riesame delle leggi rinviate. Ma la modifica regolamentare non farebbe venire meno le esigenze sostanziali che sono alla base della richiamata prassi sui limiti dell'attività delle Camere nel periodo successivo allo scioglimento: periodo in cui non solo le Camere, come si è già detto, sono depotenziati<sup>(135)</sup>, ma lo è di fatto lo stesso Governo (ed anche sul piano formale, se dimissionario, come solitamente avviene nei casi di scioglimento anticipato); periodo, inoltre, in cui appare difficile un lavoro legislativo ponderato<sup>(136)</sup>.

Più confacente sarebbe la soluzione opposta: quella cioè di dar luogo ad una modifica regolamentare che, sulla scia di quanto già disposto per i progetti di legge di iniziativa popolare, salvi dalla decadenza i disegni di legge rinviati, consentendone dunque il riesame da parte delle nuove Camere. A sostegno di tale proposta varrebbe la considerazione che in tal modo potrebbe provvedersi al riesame con maggiore serenità, al di fuori dalle pressanti esigenze che si pongono nell'immediata vigilia delle elezioni.

### *La procedura del riesame parlamentare*

Occorre ora prendere in esame i punti essenziali della procedura parlamentare di riesame delle leggi rinviate, facendo riferimento ai principi desumibili dalle norme costituzionali, da quelle dei regolamenti parlamentari e dalla prassi formatasi nei due rami del Parlamento.

Sotto questo profilo, dall'articolo 74 Cost. si evince semplicemente che le Camere sono chiamate a procedere ad una seconda deliberazione: in altre parole, perché il provvedimento acquisti la sua efficacia tipica dovrà ripercorrere tutti i gradini dell'*iter* legislativo, restando escluso che le Camere possano limitarsi ad una semplice pronunzia di rigetto delle obiezioni presidenziali<sup>(137)</sup>.

Quanto alle norme regolamentari, neppure esse riescono a definire l'istituto con sufficiente completezza. Prima della riforma del 1971 in effetti, soltanto il Regolamento del Senato conteneva una specifica disciplina dell'esame dei provvedimenti rinviati. L'articolo 88 disponeva infatti:

« Se il Presidente della Repubblica, a norma dell'articolo 74 della Costituzione, chiede alle Camere con messaggio motivato una nuova deliberazione sopra un disegno di legge già approvato, questo viene riesaminato dalle Camere con lo stesso ordine seguito nella prima approvazione.

Il messaggio, comunicato al Senato, è trasmesso alla commissione competente. Questa riferisce al Senato che delibera in merito in Assemblea plenaria, limitando eventualmente la discussione degli articoli a quelli che formino oggetto del messaggio ».

La Camera, il cui regolamento non conteneva norme al riguardo, applicava all'occorrenza la medesima disciplina.

Nei testi regolamentari vigenti, che risalgono appunto al 1971, le norme che riguardano la discussione dei provvedimenti rinviati sono quelle dell'articolo 136 Reg. Senato e dell'articolo 71 Reg. Camera, sostanzialmente coincidenti, anche se non identiche, tra loro e con la norma precedentemente richiamata. Dispone infatti l'articolo 136 Reg. Senato (seguono, tra parentesi, i riferimenti all'art. 71 Reg. Camera, per le parti non testualmente identiche):

« Se il Presidente della Repubblica, a norma dell'articolo 74 della Costituzione, chiede alle Camere, con messaggio motivato, una nuova deliberazione sopra un disegno di legge (progetto di legge) già approvato, questo viene riesaminato dalle Camere con lo stesso ordine seguito nella prima approvazione (il riesame di questo inizia presso quella Camera che in precedenza lo ha approvato per prima).

« Il messaggio comunicato al Senato (alla Camera) è trasmesso alla commissione competente. Questa riferisce sul disegno di legge (progetto di legge) all'Assemblea, la quale può limitare la discussione alle parti che formano oggetto del messaggio. Il disegno di legge (progetto di legge) è sottoposto a votazione articolo per articolo, e, quindi, nel suo complesso (e alla votazione finale) ».

Quanto alla prassi, essa appare sostanzialmente uniforme, nei due rami del Parlamento, sia prima della riforma regolamentare del 1971 che successivamente.



La prima fase della procedura di riesame è quella della comunicazione all'Assemblea del messaggio presidenziale, che va sotto il nome di « annuncio in Aula » e consente a tutti i parlamentari di prendere conoscenza dell'atto intervenuto <sup>(138)</sup>, segnando il momento dell'avvenuta « ricezione » da parte delle Camere dell'atto presidenziale <sup>(139)</sup>.

L'annuncio viene di solito effettuato nella prima seduta successiva al ricevimento del messaggio da parte dei Presidenti delle Assemblee e viene conseguentemente riprodotto nei resoconti della seduta stessa, mentre il testo del messaggio viene pubblicato tra i « documenti » parlamentari e quindi distribuito ai deputati ed ai senatori.

Alla comunicazione, che segna l'incardinamento dell'atto oggetto di esame presso le Camere e che avviene contestualmente nei due rami del Parlamento <sup>(140)</sup>, segue la fase dell'esame vero e proprio e delle relative deliberazioni, cui invece si dà luogo sulla base del principio della consecutività tra i due rami del Parlamento <sup>(141)</sup>, secondo il medesimo ordine seguito nella prima deliberazione <sup>(142)</sup>.

L'esame comincia con l'assegnazione alla commissione competente. Invero, le norme regolamentari parlano di trasmissione « del messaggio » alla commissione, quasi a lasciar intendere che oggetto di esame e di deliberazione possa essere appunto il messaggio, anziché il provvedimento legislativo <sup>(143)</sup>. Ma specificano subito dopo che la commissione dovrà riferire all'Assemblea « sul progetto di legge » (che dunque sarà trasmesso alla commissione unitamente al messaggio) e che parimenti sul progetto di legge l'Assemblea dovrà discutere e deliberare.

Oggetto dell'esame parlamentare è dunque il progetto di legge rinviato, mentre il messaggio viene trasmesso alla commissione solo in quanto opportuno elemento di valutazione — analogamente, cioè, alle relazioni illustrative che comunemente accompagnano i progetti di legge — e non può essere fatto oggetto di esame in senso tecnico e di deliberazione <sup>(144)</sup>. Del resto, la « nuova deliberazione » richiesta alle Camere ha per oggetto, come esplicitamente afferma l'articolo 74 Cost., la « legge », ricevuta dal Capo dello Stato per la promulgazione e poi rinviata.

L'assegnazione del provvedimento alla commissione è vincolato alla sede referente. L'esclusione della sede legislativa, implicitamente ma inequivocabilmente risultante dalle norme dell'articolo 71 Reg. Camera e 136 Reg. Senato <sup>(145)</sup>, non risponde ad un obbligo costituzionale <sup>(146)</sup>. E tuttavia, mai derogata in via di prassi, rappresenta l'unica

differenza rimarchevole tra la procedura ordinaria di esame e quella di riesame, anche se sembra logico ritenere che si tratti, più che di un aggravamento procedurale, semplicemente di un atto di ossequio alle ragioni addotte dall'organo che ha proceduto al rinvio <sup>(147)</sup>.

L'individuazione della commissione che procederà al riesame avviene sulla base del criterio della competenza, non diversamente del resto da quanto era avvenuto in sede di primo esame.

Applicabili al procedimento di riesame sono da intendersi le norme regolamentari sul termine — ordinario, o ridotto in caso di urgenza <sup>(148)</sup> — posto alla commissione per la conclusione dell'esame in sede referente, con le conseguenze previste in ordine all'iscrizione del progetto all'ordine del giorno dell'Assemblea, compatibilmente con le esigenze della programmazione dei lavori parlamentari <sup>(149)</sup>.

Non è di scarso rilievo il problema se nel procedimento di riesame sussista o meno una implicita preclusione all'emendabilità del provvedimento, specie per le parti rimaste estranee ai rilievi contenuti nel messaggio presidenziale.

Ora, se pure la norma costituzionale contenuta nell'articolo 74 sembrerebbe in astratto potersi conciliare tanto con un regime di emendabilità piena quanto addirittura con un regime di assoluta inemendabilità <sup>(150)</sup>, è da avvertire che la dottrina propende per la soluzione più ampia, quella cioè dell'emendabilità dei testi rinviati, sia nelle parti prese in considerazione dal messaggio (e, in tal caso, in senso sia conforme che difforme dai rilievi presidenziali), sia in quelle non considerate <sup>(151)</sup>. Ciò in quanto il riesame di cui all'articolo 74 Cost. non può che svolgersi secondo i criteri ordinari del procedimento di formazione delle leggi; inoltre, è stato ritenuto che l'inemendabilità corrisponda logicamente alla prescrizione, propria di ordinamenti costituzionali diversi dal nostro <sup>(152)</sup>, di una maggioranza qualificata per la approvazione del testo rinviato, e che dunque l'emendabilità sia conforme all'assenza di una simile prescrizione <sup>(153)</sup>.

La prassi parlamentare conferma un simile orientamento. Frequenti, infatti, sono stati i casi in cui il riesame ha prodotto modifiche al progetto di legge rinviato, in senso conforme ai rilievi presidenziali; ma vi sono stati anche casi di modifiche in senso difforme <sup>(154)</sup>, e di modifiche in parte in senso conforme ed in parte difforme <sup>(155)</sup>. Vi sono infine stati casi di modifiche a disposizioni non riguardate dal messaggio <sup>(156)</sup>: poiché, però, quest'ultima ipotesi è quella che fa registrare



ben pochi precedenti significativi, è su di essa che occorre soffermarsi più specificamente.

Va al riguardo rilevato che l'esclusione dell'ammissibilità di emendamenti non attinenti, direttamente o indirettamente, alle parti del testo che formano oggetto dei rilievi presidenziali determinerebbe, nel procedimento di riesame, una situazione analoga a quella che si verifica quando una Camera discute un testo già approvato a suo tempo e modificato dall'altra. Come è noto, dispongono in merito i regolamenti parlamentari <sup>(157)</sup> che la deliberazione sia limitata alle modificazioni apportate dall'altro ramo del Parlamento e ad eventuali emendamenti che siano in stretta correlazione con tali modificazioni, salva la votazione finale del provvedimento nel suo complesso.

Una tale assimilazione non avrebbe però alcun fondamento logico. In primo luogo, infatti, l'articolo 71 Reg. Camera, l'articolo 136 Reg. Senato, specificando che ciascuna Assemblea « può limitare la discussione alle parti che formano oggetto del messaggio », ammettono implicitamente che sia possibile invece svolgere la discussione sull'intero provvedimento e che anzi sia quest'ultima l'ipotesi normale (mentre la discussione si svolge, nel caso dei testi modificati dall'altra Camera, solo sulle linee generali di tali modificazioni). È vero che non sempre la possibilità di discutere sull'intero testo implica la sua piena emendabilità: ad esempio, nella seconda deliberazione sui progetti di legge costituzionali è consentita la discussione sulle linee generali ma sono preclusi gli emendamenti <sup>(158)</sup>; ma è anche vero che, allora, tali limitazioni all'emendabilità sono sancite espressamente, come sempre avviene nel contesto dei regolamenti parlamentari, essendo la facoltà di emendamento null'altro che una forma ulteriore di estrinsecazione dell'iniziativa legislativa riconosciuta ai membri delle Camere.

In secondo luogo, c'è da rilevare che l'articolo 71 Reg. Camera e l'articolo 136 Reg. Senato prescrivono la votazione articolo per articolo del testo rinviato (cui per altro si è sempre proceduto, anche quando vigeva la precedente disciplina regolamentare, che non prescriveva tale obbligo). Come è stato osservato, la votazione dei singoli articoli appare preordinata alla loro emendabilità, sembrando assai poco coerente consentire alle Camere di respingere un articolo e non di modificarlo <sup>(159)</sup>.

Infine, la speciale procedura prevista per l'esame da parte di una Camera dei testi modificati dall'altra è basata logicamente sulla appartenenza delle due successive deliberazioni, cui un ramo del Parlamento

dà luogo sia pure in momenti diversi, alla medesima fase dell'*iter* legislativo<sup>(160)</sup>. Nel caso del rinvio tale condizione non sussiste, poiché come si è detto l'atto presidenziale è esterno al procedimento di formazione della legge. La sottoposizione del provvedimento al controllo di un organo estraneo alla funzione legislativa recide il nesso di continuità tra i due stadi procedurali dell'esame e del riesame<sup>(161)</sup>: di qui l'esigenza di ripercorrere, ai fini della « nuova deliberazione » di cui all'articolo 74 Cost., tutti i passaggi richiesti dall'articolo 72 Cost. per la formazione dell'atto legislativo, compresa l'approvazione « articolo per articolo »<sup>(162)</sup>. Ne deriva anzi che l'accoglimento dei principi procedurali che regolano la discussione in un ramo del Parlamento dei testi modificati dall'altro condurrebbe ad individuare nel Presidente della Repubblica un organo di approvazione successiva del testo licenziato dalle Camere — competente ad accoglierne alcune parti ed a respingerne altre, attraverso lo strumento del messaggio, che verrebbe a porsi come termine di misura per la delimitazione del potere parlamentare di emendamento, nella fase del riesame —, in pieno contrasto con il disposto dell'articolo 70 Cost.

Deve dunque concludersi che nel riesame sono normalmente ammissibili emendamenti concernenti qualsiasi parte del testo rinviato<sup>(163)</sup>. Residuano però dei dubbi sull'interpretazione delle norme regolamentari che consentono di dar luogo ad una limitazione della discussione alle parti del provvedimento che formano oggetto del messaggio. Certo, tale possibilità discende da un principio di economia parlamentare, poiché se sono venuti meno in qualche misura gli effetti giuridici del procedimento di primo esame non vi è però ragione per disconoscere la perdurante validità politica del dibattito a suo tempo intervenuto<sup>(164)</sup>: ma se, da un lato, non avrebbe alcun senso limitare alle parti oggetto del messaggio la sola discussione sulle linee generali<sup>(165)</sup> ed ammettere, in sede di esame degli articoli, la discussione e la votazione di emendamenti relativi alle restanti parti del provvedimento, dall'altro, facendo discendere dalla limitazione della discussione la parziale inemendabilità del testo sottoposto al riesame si determinerebbe un'eccezione al principio generale in base al quale l'inemendabilità deriva sempre da una esplicita prescrizione regolamentare<sup>(166)</sup>.

È pure necessario considerare che la decisione sulla limitazione della discussione è di competenza dell'Assemblea: dunque può intervenire solo dopo la conclusione dell'esame del provvedimento in sede



referente da parte della commissione. Ma se quest'ultima avesse già modificato il testo, in parti non riguardate dal messaggio presidenziale, ne deriverebbe o il venir meno della competenza dell'Assemblea a limitare il dibattito (competenza che dunque risulterebbe condizionata alle decisioni della commissione) o la preclusione, in alcune sue parti, del testo stesso della commissione, in quanto oggetto delle deliberazioni dell'Assemblea: a meno di non voler ricorrere alla certamente singolare impostazione — che per altro ha pure trovato applicazione in sede parlamentare <sup>(167)</sup> — per cui ai fini del riesame la commissione non formula un testo per l'Assemblea, ma semplicemente alcuni « emendamenti », dei quali quelli non attinenti al messaggio vengono presi in considerazione solo in quanto l'Assemblea non deliberi la limitazione della discussione.

È vero che si potrebbe anche pensare ad una modifica della sequenza temporale fin qui ipotizzata: nel senso che l'Assemblea adotti la deliberazione sulla limitazione della discussione entro un dato termine dalla comunicazione del deferimento del testo alla commissione <sup>(168)</sup>; ma sistematicamente una tale interpretazione non sembra sostenibile, da un lato perché sconvolgerebbe il normale assetto dei rapporti tra gli organi parlamentari nell'esame di quei provvedimenti per i quali sia prescritto che la commissione riferisca all'Assemblea, dall'altro perché mancherebbe l'individuazione dello strumento procedurale per la deliberazione pregiudiziale dell'Assemblea e del termine per la presentazione della relativa richiesta <sup>(169)</sup>.

Sembra dunque che l'applicazione della disposizione regolamentare in esame sia comunque destinata a sollevare notevoli problemi sul piano procedurale. Ed in effetti, la prassi testimonia che se ad una limitazione della discussione si è spesso dato luogo, ciò è avvenuto di fatto, per mancanza di interesse delle forze politiche a ripetere un dibattito già svolto nella fase precedente ed a rimettere in discussione, salvo per quanto riferentesi alle censure presidenziali, accordi già realizzati sui contenuti dei provvedimenti oggetto di riesame; mentre ad una delimitazione esplicita e formale non si è mai dato luogo. Ed è sulla base di tali considerazioni che si è indotti a restringere in certo modo la portata effettiva della norma considerata (ad esempio, condizionandola al concreto andamento del dibattito in commissione): norma che forse residua nei nuovi regolamenti come sopravvivenza storica di una precedente formulazione, piuttosto che rappresentare uno strumento a disposizione della maggioranza che ha approvato il testo

in sede di primo esame per impedire una sostanziale riapertura del dibattito, ove la minoranza sia intenzionata realmente ad ottenerla. Per altro, mancando precedenti specifici, non si può non osservare che solo quando si dovesse presentare il problema di una concreta applicazione della norma, in situazione conflittuale, si porrebbero le premesse per una più specifica interpretazione che, pur se magari condotta sulla base delle esigenze politiche del momento, darebbe tuttavia luogo ad un significativo precedente.

Sembra poi coerente a quanto si è fino ad ora osservato sulla natura del procedimento di riesame ammettere la proponibilità di questioni pregiudiziali e questioni sospensive (compresa la reiterazione di quelle già respinte nel primo esame ma che potrebbero aver ottenuto un implicito avallo dal messaggio presidenziale), nonché di ordini del giorno di non passaggio all'esame degli articoli. Analogamente può dirsi per le richieste di stralcio e gli ordini del giorno di istruzione al Governo sul provvedimento, non sussistendo le ragioni che precludono l'impiego degli strumenti indicati in altri procedimenti, quale quello dell'esame in seconda deliberazione dei progetti di legge costituzionali <sup>(170)</sup>.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte si può spiegare la designazione con il termine « progetto di legge » (anziché legge) del provvedimento rinviato, ai fini del riesame parlamentare. Non c'è dubbio che quel provvedimento, avendo ottenuto la conforme approvazione delle Camere, sia divenuto una legge perfetta, pur se ancora priva di efficacia <sup>(171)</sup>: e del resto l'articolo 74 Cost. parla esplicitamente di nuova deliberazione sulla « legge », e lo stesso termine è presente in tutti i messaggi presidenziali di rinvio finora indirizzati alle Camere. Si constata però che, non appena rientrato nell'ambito parlamentare, il provvedimento riprende il suo vecchio nome di « disegno di legge »: così nell'intestazione dei documenti parlamentari riproduttivi dei messaggi <sup>(172)</sup>; così nella formulazione delle disposizioni regolamentari disciplinanti il riesame; così, infine, nelle formule procedurali adottate nei resoconti parlamentari.

In effetti, si deve ammettere che con il rinvio la legge regredisce a progetto di legge: ne costituisce conferma la sua assoggettabilità alle ordinarie norme regolamentari che regolano la discussione di disegni e proposte di legge, a parte il rilievo che la « nuova deliberazione » richiesta ai sensi dell'articolo 74 Cost. non può che avvenire secondo il modulo delineato dall'articolo 72 Cost. (che parla esplicitamente di



« disegno di legge »). Né la situazione del provvedimento rinviato è diversa da quella di qualsiasi altro progetto di legge, sotto il profilo dell'inesistenza di un obbligo per le Camere di completarne l'esame <sup>(173)</sup>.

La richiamata regressione è però puramente procedurale, perché quanto al contenuto non si torna affatto al punto di partenza. Il riesame avviene infatti non sul testo del progetto di legge rinviato a suo tempo formulato dal proponente, bensì sul testo approvato conformemente dalle due Camere; e nel caso che, in sede di primo esame, attraverso la fusione di più progetti si sia dato vita ad un testo unificato, sarà quel testo ad essere oggetto di riesame, senza che si abbia reviviscenza delle originarie iniziative. Dunque si conferma quanto è stato osservato in precedenza <sup>(174)</sup> sul fatto che il rinvio determina una conversione, in forza della quale il provvedimento, se da un lato regredisce a disegno di legge, dall'altro mantiene una giuridica rilevanza come oggetto del nuovo *iter* parlamentare e come parametro cui ragguagliare il nuovo testo per verificarne l'ulteriore rinviabilità.

## Note

(1) Per un inquadramento storico dello strumento in esame, nel contesto di una trattazione di carattere generale sugli istituti della sanzione e del veto, nelle diverse loro configurazioni, cfr. F. CUOCOLO, *Il rinvio presidenziale della formazione della legge*, Milano, 1955, pagg. 43-103; P. BISCARETTI DI RUFFIA, « Sanzione, assenso e veto del Capo dello Stato nella formazione della legge negli ordinamenti costituzionali moderni », in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, pag. 241 e segg.

(2) A. BOZZI, « Il rinvio presidenziale della legge », in *Studi in onore di Silvio Lessona*, vol. I, Bologna, 1963, pag. 97 (lo scritto era già stato pubblicato, con il titolo « Note sul rinvio presidenziale della legge » nella *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, pag. 739 e segg.).

(3) Il quale, facendo salva l'autonomia dell'organo o soggetto cui l'atto controllato appartiene, è perfettamente conforme ad un tipo di Stato a struttura democratica. Attraverso tale strumento lo Stato attua la coordinazione delle attività dei vari soggetti od organi dotati di autonomia onde garantire la validità di tali attività e insieme quella dell'intero sistema. In questo senso, il rinvio presidenziale della legge si inquadrirebbe in un più ampio sistema di con-

trolli attraverso la richiesta di riesame, che comprenderebbe anche il rinvio delle leggi regionali (articolo 127, terzo comma, Cost.; art. 33 Statuto speciale regione Sardegna; art. 31 Statuto regione Valle d'Aosta; art. 49 Statuto speciale regione Trentino-Alto Adige) ed il rinvio degli atti amministrativi delle regioni a statuto ordinario, in sede di controllo di merito (art. 125, comma primo, Cost.), da parte del Governo, ed il rinvio degli atti degli enti locali, in sede di controllo di merito (art. 130, comma secondo, Cost.), da parte delle regioni.

In questo senso si esprime F. BENVENUTI, « Il controllo mediante richiesta di riesame », in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1954, pag. 394 e pagg. 379-383.

Accoglie l'impostazione che assimila le forme di rinvio indicate, A. BOZZI (« Il rinvio... », cit., pag. 119); la contesta, considerando il rinvio presidenziale non assimilabile alle altre figure di richiesta di riesame, S. CARBONARO (« L'incidenza delle attribuzioni presidenziali in relazione alle funzioni legislativa e giurisdizionale », in *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, vol. IV, 1958, pag. 196).

(4) F. BENVENUTI, « Il controllo mediante richiesta di riesame », cit., pag. 379, nota (5), e pag. 386.

(5) Si è quindi affermato che l'istituto del rinvio rappresenta indubbiamente una forma di controllo, ove di un siffatto istituto si consideri l'aspetto relativo alla concordanza dell'atto controllato con un parametro giuridico o politico desunto dall'ordinamento complessivo; controllo che però non esaurisce la sua efficacia all'esterno dell'organo o soggetto da cui proviene l'atto, bensì produce effetti positivi rispetto allo stesso momento creativo dell'atto: la richiesta di nuova deliberazione si inserirebbe così nel procedimento di approvazione dell'atto legislativo, conseguentemente riaprendolo; e sarebbe proprio questo ad impedire all'atto sottoposto a controllo di acquistare efficacia. Di qui l'assimilazione del rinvio all'atto di proposta, pur escludendo che si tratti di atto di iniziativa della legge in senso tecnico, e la sua qualificazione come mero atto (anziché come provvedimento, trattandosi di fattispecie connessa all'esercizio non di un potere in senso tecnico, ma di una facoltà), interno e non impugnabile, di funzione legislativa. A quest'ultimo riguardo, si rileva infatti che il rinvio partecipa della natura dell'atto sottoposto a controllo (F. BENVENUTI, « Il controllo mediante richiesta di riesame », cit., pagg. 388-394).

Questa ricostruzione viene però criticata da L. ELIA (*Forma di Governo e procedimento legislativo negli USA*, Milano, 1961, pag. 197), per quanto riguarda la divaricazione che si crea tra il fine (legislativo) e la natura (di controllo) dell'atto, così configurato.

Si è poi configurato il rinvio come invito al riesame in senso stretto A. BOZZI, « Il rinvio presidenziale... », cit., pag. 109), o come atto che rasenta da vicino l'iniziativa legislativa (MUSCARÀ, *Manuale del deputato*, 1958, pag. 433), anche se al riguardo va osservato che, se pure il testo rinviato percorre un *iter* parlamentare del tutto analogo a quello dei progetti di legge ordinari, l'analogia del rinvio con l'iniziativa legislativa, sia pure a fini circoscritti e limitati, urta contro il disposto dell'art. 71 Cost., che individua gli organi cui compete tale



iniziativa (salvo un rinvio alle leggi costituzionali, che non rileva ai nostri fini), escludendo che tra essi si possa annoverare il Presidente della Repubblica.

Si è infine sostenuto che il rinvio è un atto idoneo a consentire al Presidente della Repubblica di svolgere un'azione politica per influire sull'attività legislativa (S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, Milano, 1955, pag. 430).

Ma non sembra che tale impostazione si attagli alla posizione costituzionale del Presidente della Repubblica, nel nostro ordinamento.

(6) E dunque l'invito ad una nuova deliberazione, con cui terminano i messaggi presidenziali di rinvio, oltre a costituire un omaggio alla formulazione testuale dell'art. 74 Cost., non può che intendersi riferito a sottolineare l'onere che grava sulle Camere rispetto all'obiettivo di far conseguire efficacia al provvedimento da esse approvato. Come osserva C. CHIMENTI (« Note sul riesame parlamentare delle leggi rinviate dal Presidente della Repubblica », in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. IV, 1969, pagg. 185-186), cioè, se le Camere vogliono quella legge, debbono riapprovarla.

(7) Ad esempio, nell'ipotesi del rinvio di una legge recante maggiori oneri per il bilancio statale e priva di adeguata copertura finanziaria, tanto la riapprovazione con le opportune modifiche, quanto la decisione, sia pure tacita, del Parlamento di non insistere sul provvedimento soddisfano egualmente le esigenze che con il rinvio il Capo dello Stato aveva inteso tutelare.

Se poi vi sia un interesse concreto alla conclusione dell'*iter* legislativo di un certo provvedimento rinviato, nulla impedisce che si faccia uso del messaggio « libero » ex art. 87 Cost.

Quando invece il Parlamento approva nuovamente la legge rinviata nei medesimi termini, si assume una responsabilità che non opera nei confronti del Presidente della Repubblica, ormai tenuto a promulgare, bensì del corpo elettorale (A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, pag. 336).

(8) C. CHIMENTI, « Note sul riesame... », cit., pag. 187.

(9) Si tratterebbe di una assunzione piena e senza residui dell'istituto del rinvio nella categoria degli atti di controllo, posto che esso si esplica, previo confronto tra l'atto legislativo e una serie di parametri predeterminati, attraverso l'adozione di una misura in senso lato impeditiva dell'attività dell'organo controllato. In questo senso, il rinvio si affianca alla pura e semplice astensione dalla promulgazione, di cui nel prosieguo del testo verranno esaminati i presupposti, e che è parimenti atto esterno ed estraneo alla funzione legislativa (C. CHIMENTI, « Note sul riesame... », cit., pagg. 198-199). In quanto atto di controllo, il rinvio rientrerebbe nella categoria degli atti unilaterali (A. BOZZI « Il rinvio... », cit., pag. 109).

(10) Come si specificherà nel prosieguo del testo.

(11) Cui invece è sostanzialmente estraneo il Presidente della Repubblica. Va aggiunto che, mentre secondo taluni il giudizio negativo sulla legge o su una sua parte, che sta a base del rinvio presidenziale, non assume una propria autonomia giuridica (F. BENVENUTI, *Il controllo mediante richiesta di riesame*, cit., pag. 386), secondo altri, nel porre un ostacolo — sia pure non definitivo — al-

l'entrata in vigore della legge, il rinvio possiede una propria autonomia funzionale, senza che per giungere a tale conclusione sia necessario attribuirgli, per attrazione, una qualificazione legislativa. Esso, infatti, determinando la creazione delle condizioni oggettive per il dispiegarsi dell'attività delle Camere, fungerebbe non già da mero, anche se necessario, precedente giuridico, bensì da presupposto, come tale dotato di propria vitalità giuridica, (A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XIII ed., Napoli, 1982, pag. 588), ma su un piano autonomo e distinto da quello dell'attività legislativa.

(12) Non potendosi accedere all'impostazione che vede nel rinvio un atto di collaborazione del Capo dello Stato all'interno della funzione legislativa (come si specificherà più oltre, nel testo), la quale certo consentirebbe di superare certe difficoltà connesse allo specifico aspetto in esame (G.U. RESCIGNO, « Considerazioni critiche » sul messaggio del Presidente della Repubblica del 7 ottobre 1960, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, I, pag. 1295, nota (19)), è stato teorizzato che il provvedimento licenziato dal Parlamento e non ancora promulgato sarebbe sottoposto a condizione sospensiva (S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957, pag. 393 e segg.): ma da tale impostazione, in conseguenza della quale la legge derivante dal riesame parlamentare non sarebbe, quanto meno nel caso di conferma integrale della prima deliberazione, una « nuova » legge, discenderebbe l'inutilizzabilità del rinvio per sanare eventuali vizi procedurali realizzatisi nella prima approvazione, dai quali la legge resterebbe quindi definitivamente affetta.

Si è pure ipotizzato che la legge non ancora promulgata sia da intendersi sottoposta a condizione risolutiva (tesi, questa, richiamata e contestata dal RESCIGNO, « Considerazioni critiche... », cit., pag. 1295, nota (19), ovvero che la nuova deliberazione parlamentare, in mancanza della quale la legge precedente resterebbe comunque paralizzata, estingua del tutto quella legge precedente (A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pag. 117: l'autore considera sotto questo profilo il rinvio come una sorta di proposta di modificazione o di revoca della legge già approvata), o infine che il rinvio dia luogo ad una sorta di annullamento, però non definitivo (A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pag. 335).

(13) C. CHIMENTI, « Note sul riesame... », cit., pag. 203.

(14) Dunque sarà la nuova legge ad essere assoggettabile, sia per il suo contenuto, sia per gli eventuali vizi attinenti al procedimento, al sindacato di legittimità della Corte costituzionale, mentre dalla permanenza del vecchio testo come unica realtà giuridicamente rilevante, in base alla teoria della condizione sospensiva, deriverebbero sotto questo profilo gli inconvenienti messi in rilievo nella nota (12).

Va aggiunto che, sulla base dell'impostazione prescelta nel testo, il riesame parlamentare, pur facendo parte integrante del procedimento di formazione della legge, che resta unico — ed infatti unica resta l'iniziativa che lo incardina (posto che l'iniziativa serve a conferire la sua specifica identità ad ogni singolo procedimento legislativo: S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria...*, cit., pag. 254), non potendo qualificarsi il rinvio presidenziale come iniziativa che instaura un nuovo procedimento —, appartiene ad una fase diversa, cioè ad un sub-proce-



dimento, che non può considerarsi come la pura e semplice prosecuzione del sub-procedimento attinente al primo esame (come risulterà evidente quando si esaminerà, nel prosieguo, la disciplina procedurale del riesame e la sua differenziazione da ipotesi solo apparentemente analoghe, come quella dell'esame delle modifiche apportate da un ramo del Parlamento ad un progetto già approvato dall'altro); e dunque conclusivamente occorre ammettere che nel procedimento legislativo la fase perfetta può articolarsi, in caso di rinvio, in due separati stadi, dei quali il primo si degrada, *a posteriori*, a preparatorio del secondo (C. CHIMENTI, « Note sul riesame... », cit., pag. 179 e pagg. 204-205).

(15) Come ritiene G. D'EUFEMIA, *Elementi di diritto costituzionale*, Napoli, 1952, pag. 162 u.e.; ritiene invece che, almeno per un minimo di correttezza costituzionale, le Camere non possano comunque non prendere una deliberazione, sia pure quella di rinunciare alla legge, F. BENVENUTI (« Il controllo mediante richiesta di riesame », cit., pag. 386, nota (20)).

(16) In questo senso C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Padova, 1975-1976, pag. 754; S. GALEOTTI, « Il rinvio presidenziale di una legge (articolo 74 della Costituzione) », in *Rassegna di diritto pubblico*, 1950, I, pag. 50. Sottolinea l'inesistenza di obblighi particolari, per le Camere, al di là della doverosa deferenza verso il Capo dello Stato, A.P. TANDA (*Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, 1984, Roma, pag. 191).

(17) A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pag. 120.

(18) La quale dimostra pure che tutti i messaggi hanno avuto un qualche seguito parlamentare, quanto meno per quanto riguarda l'assegnazione alle commissioni in sede referente. Probabilmente, dunque, la situazione dei provvedimenti rinviati non è dissimile da quella di tutti i progetti di legge, in generale. Al riguardo, è stato ritenuto che gravi sulle Camere soltanto l'obbligo di iniziare l'esame di tali progetti, obbligo che viene soddisfatto con l'assegnazione alla commissione competente (così C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., pag. 734; L. ELIA, *Forma di Governo...*, cit., pag. 178; P.G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Milano, 1968, pag. 177 e segg.; *contra* E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, I, *Il potere di iniziativa legislativa*, Napoli, 1958, pagg. 112-114). È da osservare, comunque, che l'assegnazione alle commissioni è, quanto meno per la sede referente, di competenza del Presidente della Camera o del Senato, potendo l'Assemblea interloquire (ma tale facoltà non è prevista nel Regolamento del Senato) solo ai fini di una diversa designazione della commissione, o delle commissioni competenti.

(19) G. GUARINO, « Il Presidente della Repubblica italiana », in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, pag. 903 e segg.; v. pure L. ELIA, *La continuità nello svolgimento delle funzioni costituzionali*, Milano, 1958.

(20) Anche in considerazione del giuramento di osservanza della Costituzione prescritto dall'articolo 91 della Costituzione stessa (A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pag. 333).

(21) F. CUOCOLO, *Il rinvio...*, cit., pag. 97 e pag. 115.

(22) A.M. SANDULLI, « Il Presidente della Repubblica e le funzioni amministrative », in *Rivista amministrativa*, 1950, pag. 151 e segg.; A. VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, (Pubblicazioni dell'istituto di diritto pubblico e di dottrina dello Stato della facoltà di scienze politiche dell'università di Roma, s. IV, 12), 1965, pag. 25-27.

(23) C. MORTATI (*Istituzioni...*, cit., pag. 650-651), il quale osserva che dalla peculiarità di una siffatta funzione e dall'elemento soggettivo, costituito dal suo concentramento in un apposito organo, si viene indotti ad attribuire al potere presidenziale carattere di autonomia (con la conseguenza, tra l'altro, di conferire all'organo la legittimazione all'elevamento del conflitto di attribuzioni di cui all'articolo 134 della Costituzione). Al riguardo v. pure S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, cit., pag. 411.

(24) S.M. CICONETTI, « Decreti-legge e poteri del Presidente della Repubblica », in *Diritto e società*, 1980, 3, pag. 567.

(25) C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., pag. 753, nota (2).

(26) A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pag. 92.

(27) Cfr. tra gli altri, A.M. SANDULLI, voce « Legge » nel *Novissimo digesto italiano*, vol. IX, 1963, pag. 644; S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, cit., pag. 419; F. CUOCOLO, *Il rinvio...*, cit., pagg. 95-97; S. GALEOTTI, « Il rinvio presidenziale di una legge... », cit., pag. 51, nota (4); A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pag. 98; S. CARBONARO, « L'incidenza delle attribuzioni... », cit., pag. 193; A. GELPI, « Il potere di esternazione e di messaggio del Presidente della Repubblica », in *L'Amministrazione italiana*, 1971, pag. 308 e pag. 311; S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1974, pag. 294. *Contra*: SICA, *La controfirma*, Napoli, 1953, pag. 176; E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino, 1955, pag. 455 e segg.; A. TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Torino, 1966, pag. 356.

(28) Infatti, l'art. 74 Cost. deriva da un emendamento proposto dall'onorevole Bozzi in sede di Assemblea costituente, all'articolo 71 del progetto di Costituzione redatto dalla Commissione dei 75, disciplinante la promulgazione. Lo stesso proponente, illustrando l'emendamento, precisava che il rinvio presidenziale doveva considerarsi attivabile sia per ragioni di costituzionalità che di merito, potendo la legge in qualche caso specifico non rappresentare « l'espressione genuina della corrente popolare » (cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma, 1970, vol. IV, pag. 3477). Tale presa di posizione fu avallata dal relatore Tosato, a nome della Commissione (ivi, pagg. 3483-3484). V. pure la successiva nota (34).

(29) G. GUARINO, « Il Presidente della Repubblica italiana », cit., pag. 959; P. BARILE, voce « Presidente della Repubblica », in *Novissimo digesto italiano*, vol. XIII, 1966, pag. 722; T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, pag. 254; G. FERRARA, *Il rinvio della legge alle Camere prorogate*, Milano, 1964, pagg. 50-53.

(30) Per altro, a prescindere da tale collegamento, si è obiettato che il rinvio non produce comunque l'obbligo, per l'organo nei cui confronti il controllo è



esercitato, di aderire alle impostazioni presidenziali: conseguentemente, il Capo dello Stato non concorre in realtà alla determinazione del contenuto dell'atto, neppure in senso soltanto negativo. Dunque la limitazione del potere presidenziale di rinvio per motivi di merito ai soli casi che rientrano nel « merito costituzionale » non appare giustificata (S.M. CICCONE, « Decreti-legge... », cit., pagg. 567-568).

(<sup>31</sup>) P. BARILE, « I poteri del Presidente della Repubblica », in: Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione (27 dicembre 1947-27 dicembre 1957), *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, 1958, vol. III (Studi sulla Costituzione), pag. 146.

(<sup>32</sup>) Cfr. le critiche di C. MORTATI (*Istituzioni...*, cit., pag. 649) e di E. CHELI (*Atto politico e funzioni di indirizzo politico*, Milano, 1961, pag. 110, nota (81)); mentre S. BARTOLE (« Divagazioni a margine del rinvio presidenziale della recente legge sul Consiglio superiore della magistratura », in *Giurisprudenza costituzionale*, 1977, I, pag. 462) avanza il dubbio che il Parlamento si sia almeno in parte appropriato di quella sfera della funzione di indirizzo politico costituzionale che la dottrina criticata mostrava di voler riservare al Capo dello Stato (sull'esercizio da parte del Parlamento di un importante ruolo di indirizzo politico costituzionale cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pagg. 286-290).

(<sup>33</sup>) Cfr. P. BARILE, « Presidente della Repubblica: la prassi di Pertini », in *Quaderni costituzionali*, 1981, pagg. 365-375.

(<sup>34</sup>) A motivi di merito, anche se particolarmente qualificati, è dovuto il rinvio della legge sui cosiddetti diritti casuali, disposto dal Presidente Einaudi con messaggio del 21 novembre 1953 (Doc. Camera VII, n. 1, II leg.). È da notare che, in sede di riesame, nella seduta della Camera del 17 dicembre 1953, il deputato Preti contestò esplicitamente siffatto esercizio del potere di rinvio; seguì prontamente l'intervento del deputato Bozzi, che confermava l'ammissibilità del rinvio per motivi di merito (Atti Camera, *Discussioni*, II leg., vol. V, pagg. 4844-4847).

Per motivi di merito, oltre che per motivi di legittimità costituzionale, fu rinviata la legge sulla riforma della composizione e del sistema elettorale per il Consiglio superiore della magistratura (messaggio del Presidente Leone in data 30 ottobre 1975 - doc. Camera I, n. 2, VI leg.). Sui rilievi contenuti nel messaggio, nonché sulle reazioni del Parlamento, v. S. BARTOLE (« Divagazioni a margine... », cit., pp. 449-468).

Secondo G.U. RESCIGNO (« Note sul messaggio del Presidente della Repubblica del 6 novembre 1960 », in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, pagg. 1298-1305), anche il rinvio della legge concernente assicurazione obbligatoria contro le malattie per gli esercenti attività commerciali, disposto dal Presidente Gronchi con messaggio in data 6 novembre 1960 (Doc. Camera XII, n. 3, III leg.), sarebbe stato in realtà motivato da ragioni di merito, pur se formalmente riferito ad una asserita violazione dell'articolo 81 Cost. Tale violazione consisteva nella utilizzazione di fondi residui di bilancio, al di là del limite temporale stabilito dall'art. 1 della legge 27 febbraio 1955, n. 64, e senza una deroga espressa di tale disposizione. Ora, non è questa la sede per affrontare il tema assai complesso



della possibile differenza di valore, da un punto di vista logico, di norme tra le quali non corra tuttavia un formale rapporto di sovraordinazione gerarchica (cfr. al riguardo anche C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., pagg. 330-331), tema su cui si sofferma Rescigno nello scritto appena menzionato. Va però osservato che i medesimi rilievi (che per altro non hanno trovato alcuna eco in sede parlamentare) andrebbero estesi anche ad altri messaggi di rinvio prodotti dal Presidente Segni per i medesimi motivi (cfr. messaggi in data 5 febbraio 1963 ed 11 febbraio 1963, riportati nei doc. Camera XII, n. 8, e XII, n. 10, III leg.). Inoltre, tre messaggi di rinvio firmati dal Presidente Pertini, durante l'VIII legislatura, fanno riferimento alla stessa motivazione; cioè al mancato rispetto dei limiti temporali posti dall'art. 1 della legge n. 64 del 1955, essendo stata tale disposizione confermata e ribadita dall'art. 10 della legge n. 468 del 1978, che ha profondamente modificato le norme sulla contabilità di Stato (si tratta dei messaggi in data 10 febbraio 1981, riportati nei doc. Camera I, n. 1, e I, n. 2, VIII leg., e del messaggio in data 29 gennaio 1982, riportato nel doc. I, n. 4, della Camera, VIII leg.).

(<sup>35</sup>) A tale violazione fanno esplicito riferimento 19 dei 23 messaggi di rinvio inviati alle Camere nel corso delle otto legislature che si sono susseguite dall'entrata in vigore della Costituzione (nessun messaggio di rinvio è finora pervenuto, nel primo scorcio della IX leg.). Va tuttavia rilevato che almeno uno dei sette rinvii disposti dal Presidente Pertini nell'VIII leg. è suscettibile di essere considerato in certa misura come un rinvio per motivi di merito, piuttosto che di legittimità costituzionale, poiché lamenta un criterio di copertura degli oneri derivanti dalla concessione di un contributo statale alla « Dante Alighieri » che, pur formalmente corretto, è da ritenersi, secondo la valutazione presidenziale, tale da suscitare « notevole sconcerto » per via dell'utilizzazione di disponibilità « affatto momentanee » su « una voce di spesa drammaticamente in espansione », quale quella relativa agli oneri connessi alle operazioni di ricorso al mercato (messaggio in data 20 aprile 1983, riportato nel doc. Camera I, n. 6, VIII leg.), coinvolgendo dunque valutazioni sostanzialmente di opportunità, pur se particolarmente qualificate.

(<sup>36</sup>) A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pag. 99.

(<sup>37</sup>) C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., pag. 652 e pag. 658.

(<sup>38</sup>) F. CUOCOLO, *Il rinvio...*, cit., pagg. 125-127; S. CARBONARO, « L'incidenza delle attribuzioni », cit., pag. 198; A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pag. 112; C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., pag. 659, il quale osserva pure che è da escludersi che il rinvio possa costituire un mezzo per rafforzare la posizione del Governo di fronte al Parlamento: ciò non esclude che l'istituto possa essere utilizzato anche per richiedere il riesame di una legge approvata contro l'avviso del Governo, nel caso in cui siffatto evento non abbia determinato una rottura del rapporto fiduciario tra i due organi; in ogni caso, l'autonoma decisione del Presidente non potrebbe essere fatta valere allo scopo di rafforzare l'una o l'altra delle due parti contrastanti. D'altronde, proprio l'esigenza di evitare che il rinvio presidenziale appaia come espressione di un indirizzo politico del Presidente o come preferenza per una delle posizioni contrastanti manifestatesi nel



Parlamento o nel paese, consiglia un uso molto moderato della potestà di rinvio, la rarità del cui impiego ne mostrerebbe la difficoltà di inserimento in un regime sostanzialmente monistico (pagg. 754-755). Tesi, questa, criticata dal TOSI (*Diritto parlamentare*, cit., pag. 258, nota (1)), secondo il quale la suddetta rarità di impiego andrebbe giudicata negativamente, non avendo la Costituzione posto limiti di sorta al potere presidenziale; e in regime che non è monista, ma pluralista, come dimostra l'indirizzo politico dispiegato dalle regioni pur in contrasto con il Governo centrale, l'istituto del rinvio potrebbe opportunamente venire attivato dal Capo dello Stato, anche in salutare dialettica con il Governo, soprattutto nella fattispecie di contestata costituzionalità di un testo di legge.

(39) A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pag. 112.

(40) F. CUOCOLO, *Il rinvio...*, cit., pag. 116. La controfirma non è, quindi, un mero atto obbligatorio, né una attestazione di esclusivo valore formale, postulando un accertamento sui motivi di costituzionalità e di merito delineati dal Presidente della Repubblica nel messaggio di rinvio (A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pagg. 113-114).

(41) C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., pag. 660.

(42) F. CUOCOLO, *Il rinvio...*, cit., pag. 95; S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria...*, cit., pag. 398; S. CARBONARO, « L'incidenza delle attribuzioni... », cit., pag. 191. *Contra* S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, cit., pag. 511 e segg.

(43) C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., pag. 752. Dall'inclusione del rinvio nella complessa fase di promulgazione, la quale si sostanzierebbe in una serie di atti-momento, si fa discendere la qualificazione del rinvio come una facoltà presidenziale non distinta dalla promulgazione, fino a configurarlo come un « temporaneo rifiuto di promulgazione », che sospende l'efficacia della legge (S. CARBONARO, « L'incidenza delle attribuzioni... », cit., pag. 193 e pag. 199); al riguardo non si può però convenire, poiché se è vero che tanto il rinvio quanto la denegata promulgazione producono il medesimo effetto negativo sull'efficacia della legge, le cause che producono tale effetto sono distinte ed autonome: ed anzi, secondo BOZZI — il quale per altro, operando una rigida separazione tra le due fasi del procedimento, afferma che il rinvio è atto che precede l'inizio dell'attività di promulgazione, e necessariamente la estingue — rappresentano l'espressione di due poteri autonomi (« Il rinvio... », cit., pag. 117).

(44) C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., pag. 759.

(45) A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pag. 116.

(46) F. CUOCOLO, *Il rinvio...*, cit., pag. 120.

(47) Come osserva, a proposito del c.d. rifiuto di emanazione, riferito ai decreti-legge deliberati dal Governo (ma il rilievo vale pienamente anche a proposito della promulgazione delle leggi), S.M. CICONETTI (« Decreti-legge e poteri... », cit., pag. 561).

(48) S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, cit., pag. 437; S. TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., pagg. 294-295.



(49) A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pag. 116; A.M. SANDULLI, voce « Legge », cit., pagg. 643-644; ma lo stesso C. MORTATI (*Istituzioni...*, cit., pag. 753 nota (1)) osserva che la richiesta alle Camere di una seconda deliberazione presuppone l'esistenza della prima: argomentazione, questa, giudicata formalistica da TOSI, il quale sottolinea che il rifiuto di promulgazione, non comportando obbligo di messaggio, lascerebbe insoddisfatta l'esigenza di pubblicità e di motivazione che un atto di tale rilevanza sembra richiedere (*Diritto parlamentare*, cit., pagg. 294-295). Va per altro rilevato che al riguardo il Capo dello Stato potrebbe provvedere inviando alle Camere un messaggio ex art. 87 Cost.

(50) C. ESPOSITO, voce « Decreto-legge », in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, 1962, pag. 856; S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit., pag. 390 e pag. 402, nota (178); *contra* S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, cit., pag. 325 e segg. Sembra, al riguardo, che neppure la qualificazione della promulgazione come « atto dovuto » possa indurre a ritenere che il Capo dello Stato sia tenuto a compiere un atto che integri gli estremi dell'attentato alla Costituzione o dell'alto tradimento. Infatti, la configurazione di un atto come dovuto non può prescindere dalla sua liceità; e dunque è da intendersi che tutte le norme della Costituzione che stabiliscono obblighi nei confronti di determinati organi o soggetti siano derogate quando la loro osservanza comporti il sorgere, per quegli stessi organi o soggetti, di responsabilità previste da altre norme costituzionali (S.M. CICCONE, « Decreti-legge... », cit., pagg. 561-562: v. pure nota (7) a pag. 561 per ulteriori precisazioni di tale concetto). Va poi aggiunto che la norma costituzionale sulla obbligatorietà della promulgazione, dopo la seconda deliberazione delle Camere, non è stata certamente preordinata in vista dell'ipotesi di leggi delittuose (C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., pag. 654, nota (3) e che comunque, tra il dovere di promulgare ed il dovere di fedeltà alla Costituzione, sancito dall'art. 91 a carico del Capo dello Stato, non può che prevalere quest'ultimo (A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pag. 122).

(51) A. BOZZI (« Il rinvio... », cit., pag. 122). Secondo A. MANZELLA (*Il Parlamento*, cit., pag. 336), il Presidente della Repubblica deve anzitutto far luogo al rinvio e, in caso di riapprovazione, può ricorrere all'estrema ipotesi di dimissioni.

(52) C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., pag. 757; A.M. SANDULLI, voce « Legge », cit., pagg. 643-644.

(53) Messaggio del 7 ottobre 1960 (Doc. Camera XII, n. 2, III leg.).

(54) Il riferimento al Governo è giustificato dalla prassi consolidata in forza della quale il messaggio di approvazione viene inviato, dal Presidente della Camera che ha esaminato per ultima il provvedimento, o al ministro proponente o, in mancanza, al Presidente del Consiglio dei ministri, per la successiva trasmissione al Capo dello Stato.

(55) G.U. RESCIGNO, « Considerazioni critiche », cit., pagg. 1291-1292. Si tratterebbe, inoltre, di un termine non avente natura perentoria, come fu ripetutamente affermato in sede di riesame parlamentare della legge rinviata con il messaggio presidenziale di cui alla nota (53), tanto dal relatore sul provvedimento alla Camera (seduta antimeridiana del 12 ottobre 1960: Atti Camera, *Discussioni*,



III leg., vol. XVIII, pagg. 17471-17472) quanto dal relatore al Senato (seduta antimeridiana del 14 ottobre 1960: Atti Senato, *Discussioni*, III leg., vol. 18°, pag. 14966). Pertanto, la promulgazione intervenuta dopo la scadenza di tale termine resterebbe pienamente valida ed efficace, ferme restando le responsabilità a carico di chi abbia determinato l'inosservanza. Non sarebbe invece possibile, secondo il RESCIGNO (*op. cit.*, pag. 1290), decorso il termine, esercitare il potere di rinvio (conformemente S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria...*, cit., pagg. 385-386; *contra* C. CHIMENTI, « Note sul riesame... », cit., pag. 190, nota (114)) ed al Presidente non resterebbe, ove il ritardo fosse addebitabile al Governo, o alle Camere, che sollevare conflitto di attribuzione per tutelare la propria competenza. Va sottolineato però che in tal modo si rovescerebbe completamente l'impostazione che implicitamente è alla base del messaggio presidenziale richiamato nella nota (53) e secondo cui, decorso il termine, sarebbe preclusa la promulgazione ma non il rinvio. Né l'una né l'altra impostazione sono però persuasive, stante lo stretto rapporto temporale e funzionale tra promulgazione e rinvio (v. al riguardo S. CARBONARO, « L'incidenza delle attribuzioni... », cit., pag. 193 e pag. 195).

(56) A.M. SANDULLI, voce « Legge » cit., pag. 643, nota (5); C. CHIMENTI, « Note sul riesame... », cit., pag. 192; G.U. RESCIGNO, « Considerazioni critiche », cit., pag. 1292.

(57) In caso di trasmissione del testo legislativo oltre il termine, per responsabilità delle Camere o del Governo, infatti, pur ammettendo che restino infatti i poteri presidenziali di promulgazione e di rinvio, essi dovrebbero essere esercitati istantaneamente e dunque verrebbe vanificato in pratica il controllo da parte del Capo dello Stato, mancando i tempi per un'adeguata attività di verifica. A meno che non si voglia ammettere che, in tale ipotesi, il Presidente della Repubblica conservi un margine ragionevole di tempo per le sue determinazioni; ma allora, non essendo possibile quantificare preventivamente tale margine, ne deriverebbe una deplorabile situazione di confusione: tra l'altro, non si sarebbe in grado di stabilire, nelle more di quelle determinazioni, se il Presidente stia valutando in merito all'alternativa rinvio-promulgazione o abbia già deciso di astenersi puramente dalla promulgazione, stante che quest'ultimo atteggiamento diviene chiaro ed esplicito solo dopo che sia trascorso il termine per la promulgazione, senza che sia intervenuto il messaggio di rinvio (C. CHIMENTI, « Note sul riesame... », cit., pagg. 192-193), salvo che il Capo dello Stato non decida di far ricorso al messaggio *ex art.* 87 della Costituzione.

Si è osservato che, se si volesse tener ferma l'interpretazione letterale della disposizione costituzionale di cui all'articolo 73, quanto alla decorrenza del termine, dovrebbe consentirsi al Presidente della Repubblica di disporre il rinvio anche prima della ricezione del messaggio C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., pag. 756, nota (2)), ma una simile eventualità risulta, ad una attenta analisi, non realizzabile (G.U. RESCIGNO, « Considerazioni critiche », cit., pagg. 1291-1297).

(58) In questo senso A.M. SANDULLI, voce « Legge », cit., pag. 643; C. MORTATI, *Istituzioni...*, pag. 756; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pag. 334; S. BARTHOLOMINI, *La promulgazione*, cit., pag. 448; C. CHIMENTI, « Note sul riesame... », cit., pag. 194.

(59) Tale dichiarazione di urgenza — da non confondersi con quella relativa all'urgenza quale istituto del procedimento legislativo, ai fini della riduzione dei termini regolamentari — è adottata secondo le norme specificamente delineate dall'articolo 82 Reg. Senato (manca una analoga disciplina nel Regolamento della Camera).

(60) G. BALLADORE PALLIERI, *La nuova Costituzione italiana*, Milano, 1948, pag. 100. L'opinione richiamata è stata abbandonata dallo stesso autore (cfr., *Diritto costituzionale*, XI ed., Milano, 1976, pag. 264).

(61) F. CUOCOLO, *Il rinvio...*, cit., pagg. 140-142, il quale rileva pure che alla base della tesi contestata vi è un'inaccettabile configurazione del rinvio come atto puramente negativo ai fini della sospensione dell'efficacia della legge, anziché come atto positivo di controllo.

(62) S. CARBONARO, « L'incidenza delle attribuzioni... », cit., pag. 200; S. GALEOTTI, « Il rinvio presidenziale... », cit., pag. 51, nota (4-bis); A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pagg. 101-102; C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., pag. 754.

(63) A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pag. 110 e pag. 115.

(64) Neppure se titolare dell'iniziativa legislativa (e tale non è il Presidente della Repubblica).

(65) S. GALEOTTI, voce « Controlli costituzionali », in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, 1962, pag. 320.

(66) La possibilità del ritiro sussisterebbe invece fino al momento dell'avvenuta comunicazione al Parlamento, che si identificherebbe con l'annuncio in Aula (salvo forse nei periodi di Camere chiuse, in cui sarebbe sufficiente all'uopo il ricevimento del messaggio da parte dei Presidenti dei due rami del Parlamento): così C. CHIMENTI, « Note sul riesame... », cit., pag. 139, nota (8).

(67) Come osserva il CUOCOLO (« Il rinvio... », cit., pag. 58), la motivazione è una delle caratteristiche che contraddistinguono l'istituto del veto presidenziale (da cui discende storicamente il rinvio presidenziale previsto nell'ordinamento costituzionale vigente nel nostro paese) da quello della sanzione, che si riferisce ad una manifestazione della volontà sovrana, che non richiede motivazione.

(68) A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pag. 110. Ritiene il RESCIGNO (« Considerazioni critiche sul messaggio del Presidente della Repubblica del 7 ottobre 1960 », cit., pag. 1297) che costituisca requisito l'esistenza, quale che sia, di una motivazione, anche se male o incomprensibilmente formulata, e che dunque il messaggio di rinvio possa considerarsi viziato solo ove non sia dato rinvenire formalmente alcuna parte da qualificare come motivazione. Infine secondo C. MORTATI (*Istituzioni...*, cit., pag. 754), la motivazione non potrebbe consistere nella critica della dichiarazione di urgenza eventualmente deliberata dalle Camere, a norma, del secondo comma dell'art. 73 della Costituzione.

(69) S. GALEOTTI, « Il rinvio presidenziale... », cit., pagg. 69 e 72; S. CARBONARO, « L'incidenza delle attribuzioni... », cit., pagg. 201-202; G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (Appunti)*, in *Archivio giuridico - Filippo Serafini* - vol. CLII, 1975, S. VI, vol. 21, fasc. 1-2, pag. 19 e segg.



(70) V. quanto osservato alle pagine 460 e 461 e alla nota (40). V. pure quanto risulta al riguardo dai lavori preparatori della Costituzione (V. FALZONE-F. PALERMO-F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana (illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti)*, Roma, 1969, pagg. 273-275).

(71) A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pag. 116; C. CHIMENTI, « Note sul riesame... », cit., pag. 142: questo autore, per altro, evidenzia come, mentre la mancanza di sottoscrizione o di motivazione renderebbe irricevibile il messaggio, il mancato rispetto del termine prefissato dalla Costituzione lo renderebbe semplicemente improcedibile, dovendosi in tal caso, per il principio della conservazione degli atti giuridici, che ne richiede un trattamento tale da far loro produrre gli effetti di cui sono capaci, considerare il messaggio di rinvio convertito in messaggio libero, idoneo dunque a produrre le previste conseguenze sul piano dell'esternazione delle opinioni del Capo dello Stato, ma non a determinare la riapertura del procedimento legislativo, né a consentire l'astensione legittima dalla promulgazione. A differenza della irricevibilità, però, l'improcedibilità renderebbe possibile la comunicazione alle Assemblee parlamentari, da parte dei rispettivi Presidenti, dell'atto presidenziale e la sua pubblicazione nei documenti parlamentari.

Quanto ai messaggi sforniti di controfirma, la possibilità di ammetterli al regime di improcedibilità, anziché a quello di irricevibilità, è legata all'accoglimento dell'opinione secondo cui la controfirma è necessaria solo per i messaggi di rinvio, e non anche per quelli liberi, come sostenuto da F. BOZZINI, « Contributo all'interpretazione di talune funzioni del Presidente della Repubblica », in Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione (27 dicembre 1947-27 dicembre 1957), *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, 1958, vol. III (Studi sulla Costituzione), pag. 194. Nello stesso senso, e più in generale sull'esistenza di un potere di esternazione presidenziale, esercitabile nelle forme ritenute più idonee da parte del Capo dello Stato, e quindi anche al di fuori dello strumento del messaggio, nonché sull'inesistenza di un obbligo di controfirma per i casi in cui tale esternazione avvenga in forma scritta, cfr. G. MORZO, « Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio... », cit. (dello stesso autore v. pure la voce « Messaggio » nell'*Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, 1976, pagg. 146-152), dalla cui impostazione risulta però l'attribuzione al Capo dello Stato di una vera e propria funzione di critica dell'indirizzo di governo (sui limiti in cui dovrebbe invece mantenersi l'esternazione presidenziale cfr. C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., pagg. 660-661).

Tuttavia è da osservare che tale impostazione non appare convincente, come non lo è il riferimento a due « messaggi liberi » presidenziali sforniti di controfirma (si tratta della lettera del Presidente Gronchi, in data 3 aprile 1957, relativa alla nomina dei giudici dell'Alta corte siciliana — a seguito della quale fu deciso di non dar luogo alla riunione del Parlamento in seduta comune, già convocata per provvedere all'elezione —, e del testo trasmesso dallo stesso Presidente Gronchi, in data 27 dicembre 1957, in occasione del decennale della Costituzione), in quanto, seppure parte della dottrina ha qualificato come « messaggi alle Camere » tali comunicazioni (F. PERGOLESÌ, *Diritto costituzionale*, Padova, 1962, vol. I, pag. 384 e segg.), tale assimilazione è stata recisamente con-

testata anche in sede parlamentare (v. ad esempio la seduta della Camera del 2 giugno 1982: Atti Camera, *Discussioni*, VIII leg., pag. 47741, in cui fu tra l'altro letto un messaggio celebrativo del Presidente Pertini).

(72) G. FERRARA, *Il presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, 1965; pagg. 134-136; P.G. LUCIFREDI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, cit., pag. 150; A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pagg. 110-111 e nota (47) a pag. 111; C. CHIMENTI, « Nota sul riesame... », cit., pag. 144, nota (16). Osserva quest'ultimo autore (pag. 141) che il Presidente di Assemblea, quale tutore dell'osservanza dei regolamenti, è tenuto ad un accertamento al riguardo, salvo a rimettere la decisione all'Assemblea, ove abbia incertezze.

(73) Ad esempio, nel caso di disaccordo tra i Presidenti delle due Camere, che non sia stato possibile superare in sede di previe intese. È tuttavia da osservare che tale ipotesi dovrebbe per quanto possibile essere scongiurata, poiché ove una Camera accolga l'atto di rinvio e l'altra lo accolga ma lo dichiari improcedibile, ovvero lo respinga, la disparità di decisioni sarebbe molto grave, venendo il Capo dello Stato posto nell'incertezza circa il corretto comportamento da tenere nella circostanza. Potrebbe ipotizzarsi, al riguardo, l'instaurazione di una prassi per la quale il messaggio di rinvio viene annunciato soltanto nella Camera presso la quale deve avere inizio il riesame, alla sola Presidenza di tale Camera affidandosi ogni valutazione preliminare dell'atto presidenziale, ma ciò darebbe peso eccessivo al criterio di automaticità disposto dai regolamenti parlamentari quanto all'ordine di esame del provvedimento rinviato, mentre il messaggio di rinvio è rivolto ad entrambe le Camere, le quali hanno pari titolo a verificarne la validità. Si ritiene dunque preferibile il necessario raggiungimento di intese preliminari tra le Presidenze dei due rami del Parlamento, onde evitare l'emergere del contrasto (cfr. al riguardo C. CHIMENTI, « Note sul riesame... », cit., pagg. 144-145).

(74) È infatti da ritenere che la possibilità di elevare conflitti di attribuzione sussista non solo quando si abbia usurpazione di competenza, ma anche mera turbativa di funzioni altrui. Cfr. al riguardo F. SORRENTINO, « I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato », in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1967, pagg. 714 e 730, PENSOVECCHIO LI BASSI, *Il conflitto di attribuzioni*, Milano, 1957, pag. 62 e segg.; (ma anche, in senso diverso, R. LUCIFREDI, « Attribuzioni (conflitto di) », in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, 1959, pag. 298. Cfr. pure la precedente nota (23) e C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., pag. 1454. Nel caso di disaccordo tra i due rami del Parlamento, invece, sembra che l'ipotesi del conflitto di attribuzioni nei confronti del Capo dello Stato non possa profilarsi, essendo dubbio che una sola Camera possa ritenersi organo abilitato ad esprimere definitivamente la volontà del potere legislativo (come richiesto dall'art. 37 della legge n. 87 del 1953) ed interferendo la risoluzione esterna del conflitto anche nella divergenza tra le due Camere, rispetto alla quale vale invece il principio dell'assoluta autonomia di ciascun ramo del Parlamento rispetto all'altro e quindi dell'assenza di pretese nei rapporti rispettivi suscettibili di esser fatte valere attraverso l'intervento di un organo *super partes* (C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., pag. 1459).



(75) F. PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, cit., vol. I, pag. 395; S. TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., pag. 258, nota (1); A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pag. 122; L. ELIA, *Forma di governo...*, cit., pag. 194.

(76) Emendabilità del provvedimento rinviato e sua ulteriore rinviabilità sono le caratteristiche che differenziano profondamente l'istituto del rinvio proprio del nostro ordinamento da quello esistente nell'ordinamento statunitense, che può essere rimosso solo con un voto a maggioranza qualificata, a seguito di un riesame parlamentare in cui vige il regime di inemendabilità. Queste differenziazioni costituiscono a loro volta il riflesso di una diversa natura dell'intervento del Capo dello Stato, che nell'ordinamento americano è di partecipazione attiva all'attività legislativa mentre in quello italiano è di semplice controllo dall'esterno. D'altra parte, è noto che il Presidente degli Stati Uniti è organo primario di indirizzo politico, ciò che non può assolutamente dirsi per il Presidente della Repubblica italiana. Sull'argomento cfr. L. ELIA, *Forma di governo...*, cit., pag. 182 e segg.; F. CUOCOLO, *Il rinvio...*, cit., pagg. 64-72. V. pure quanto si dirà nel prosieguo, a proposito del rinvio delle leggi alle Camere sciolte, su una forma particolare di intervento nel procedimento legislativo da parte del Presidente nordamericano, denominata *pocket-veto*.

(77) C. CHIMENTI, « Nota sul riesame... », cit., pag. 178; A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pag. 122. È dunque esclusa la rinviabilità del provvedimento, con riferimento a quelle disposizioni, introdotte in sede di riesame, che rappresentino un totale o parziale adeguamento del testo ai suggerimenti presidenziali.

(78) F. BOZZINI, « Contributo all'interpretazione di talune funzioni del Presidente della Repubblica », cit., pag. 195.

(79) C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., pag. 728, il quale osserva, anzi, che è proprio il fatto che la Costituzione non pone esplicitamente alcuna limitazione al potere di rinvio nei confronti delle leggi di iniziativa governativa ad offrire conferma del carattere non presidenziale dell'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge (pag. 755). *Contra* P. BARILE, « I poteri del Presidente della Repubblica », cit., pagg. 156 e 157.

(80) A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pag. 101, il quale rigetta la tesi che vede nell'autorizzazione un atto meramente formale.

(81) C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pag. 728.

(82) V. DI CIULO, *Questioni in tema di decreti-legge*, Milano, 1970, pag. 52.

(83) C. ESPOSITO, voce « Decreto-legge », cit., pag. 856. In questo caso, la liceità del rifiuto presidenziale prescinde dalla qualificazione dell'emanazione come atto dovuto, affermata da A. VALENTINI (*Gli atti del Presidente della Repubblica*, cit., pag. 77) e negata da C. ESPOSITO (*op. cit.*, pag. 856), per le ragioni già indicate con riferimento all'ipotesi di rifiuto di promulgazione della legge (cfr. nota (50)).

(84) Come invece sostenuto da G. GUARINO, « Il Presidente della Repubblica italiana », cit., pag. 960 e segg., e da SICA, *La controfirma*, cit., pag. 108 e segg.

(85) C. ESPOSITO, voce « Decreto-legge », cit., pag. 855.



(86) C. ESPOSITO, voce « Capo dello Stato », in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, 1960, pag. 238. Cfr. V. DI CIULO, *Questioni in tema di decreti-legge*, cit., pag. 48.

(87) S.M. CICCONE, « Decreti-legge... », cit., pag. 564.

(88) A. VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, cit., pag. 74 e pagg. 77-78.

(89) S.M. CICCONE, « Decreti-legge... », cit., pagg. 564-565.

(90) Di contrario avviso, al riguardo, è C. ESPOSITO, voce « Controfirma ministeriale », in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, 1962, pagg. 293-297.

(91) Mentre per gli atti sostanzialmente « presidenziali » il compito dei ministri è quello di attestare l'autenticità della sottoscrizione presidenziale, accertare la costituzionalità formale dell'atto e segnalare, a titolo però solo indicativo e di consiglio eventuali gravi ragioni di inopportunità (C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., pag. 652 e pag. 658).

L'autore in parola considera però inapplicabile il principio generale, così definito e relativo agli atti « ministeriali », al caso specifico dei decreti-legge, ritenuti non rinviabili per il loro carattere di urgenza (op. cit., pag. 705). Contro questa argomentazione (e quella, analoga, del VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, cit., pag. 79), può valere la considerazione che tale urgenza, contrassegnata dalla stessa prescrizione costituzionale in forza della quale i decreti debbono, una volta adottati, essere presentati « il giorno stesso » alle Camere, per la conversione in legge (art. 77, comma secondo, Cost.), si riferisce ad un atto perfetto sotto il requisito della validità e dell'efficacia, tanto che il giorno di presentazione alle Camere non può che essere quello della pubblicazione, che fa seguito sia alla deliberazione da parte del Consiglio dei ministri che all'emanazione da parte del Capo dello Stato (cfr. C. ESPOSITO, voce « Decreto-legge », cit., pag. 855, e L. PALADIN, voce « Decreto-legge », in *Novissimo digesto italiano*, vol. V, 1960, pag. 291).

(92) Il controllo attraverso rinvio con richiesta di riesame non potrebbe nemmeno escludersi, per i decreti-legge, in quanto ritenuto una duplicazione di quello esercitabile dallo stesso Presidente della Repubblica sulla legge di conversione: ciò per i motivi che sono indicati nel testo, subito appresso, ma anche perché la stessa rinviabilità delle leggi di conversione non appare, come si dirà nel testo, ammissibile.

(93) Cioè a titolo di richiesta di chiarimenti, osservazioni, manifestazioni di dubbio, senza che si abbia però una formale richiesta di riesame e quindi senza che si crei l'obbligo, per il Presidente del Consiglio, di dar luogo ad una nuova riunione del Consiglio dei ministri per una formale deliberazione di riapprovazione, o di rinuncia, al provvedimento. Cfr. al riguardo S.M. CICCONE, « Decreti-legge... », cit., pag. 568-569; A. VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, cit., pag. 77; V. DI CIULO, *Questioni in tema di decreti-legge*, cit., pag. 51.

Un discorso analogo, pur con gli adattamenti del caso, potrebbe farsi per il rinvio con richiesta di riesame dei decreti legislativi, anche se c'è da tener conto



che, quanto alla conformità dei provvedimenti in questione ai criteri dettati dalla legge di delega, interverrà sia il parere consultivo di un organo parlamentare (ordinario o appositamente istituito), sia il (contestato) controllo della Corte dei conti.

(94) G.F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982, pag. 98.

(95) A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pag. 103.

(96) Così L. PALADIN (voce « Decreto-legge », cit., pag. 292) afferma la necessità « di non negare, in astratto, il potere presidenziale di rinvio di qualunque legge di conversione, ferme restando tutte le ragioni che ne sconsigliano in concreto l'esercizio »; mentre C. ESPOSITO (voce « Decreto-legge », cit., pag. 862, nota (101)) rileva che il termine ristretto previsto con l'approvazione delle leggi di conversione « se non esclude la possibilità di rinvio presidenziale alle Camere (...), certamente la delimita sotto il profilo temporale ». Ma a quest'ultimo riguardo osserva G.F. CIAURRO (*Le istituzioni parlamentari*, cit., pag. 98) che il problema consiste non tanto nei termini più o meno brevi che si ritenga debbano essere concessi al Capo dello Stato per far uso del suo potere di rinvio, quanto nel fatto che l'esercizio di tale potere, anche se eccezionalmente tempestivo, impone comunque alle Camere, se queste intendono convertire il decreto, una duplicazione del procedimento, fermo restando il termine costituzionale di decadenza.

(97) G.F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, cit., pag. 99. La rinviabilità dei disegni di legge di conversione è del resto pure esclusa dal MORTATI (*Istituzioni...*, cit., pag. 708), il quale contesta la tesi secondo cui all'eventuale ritardo nella conversione provocato dal rinvio si potrebbe ovviare con legge retroattiva, e ciò non solo perché la retroattività non è sempre consentita, ma anche perché la perentorietà del termine di conversione corrisponde appunto ad esigenze di certezza e di reintegrazione nell'ordine delle competenze non appagate con il rimedio prospettato. Del resto, l'autore ricorda come la prassi seguita dalla Camera dei deputati escluda l'ammissibilità della questione sospensiva, nella discussione dei d.d.l. di conversione dei decreti-legge (nota (3) pag. 708): cfr. al riguardo l'articolo 96-bis, comma 5, del Reg. Camera.

(98) La legge di bilancio rientra, con quella di autorizzazione all'esercizio provvisorio e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, di cui si parlerà nel prosieguo del testo, nella categoria delle leggi di autorizzazione o di approvazione, caratterizzate dal fatto di concernere il rapporto tra Governo e Parlamento e di essere rivolte a condizionare all'approvazione, preventiva o successiva del Parlamento, l'esercizio di funzioni considerate proprie del Governo, che costituiscono in via ordinaria esplicazione dell'indirizzo politico, nei suoi aspetti più rilevanti (C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., pag. 669). La legge finanziaria rappresenta invece lo strumento più significativo introdotto nel nostro ordinamento in occasione della riforma della contabilità dello Stato attuata con la legge n. 468 del 1978.

(99) Come il limite massimo del ricorso al mercato, l'entità del saldo netto da finanziare, l'entità dei fondi globali e le *tranches* delle leggi poliennali di spesa.



(<sup>100</sup>) Dopo l'approvazione, in ciascun ramo del Parlamento, della legge finanziaria, il Governo predispose per altro una nota di variazione che adegua il bilancio, presentato « a legislazione vigente », alla manovra economica risultante dal disegno di legge finanziaria, comprese le modifiche ad esso introdotte in sede parlamentare. Ad un simile esito, sul piano della prassi parlamentare, si è giunti dopo una serie di oscillazioni, adattamenti e ripensamenti che hanno caratterizzato questi primi anni di applicazione della legge n. 468.

(<sup>101</sup>) A parte la cautela di cui si dovrebbe circondare l'ipotesi di un rinvio per motivi di merito, trattandosi di una legge che costituisce esplicitazione tra le più significative dell'indirizzo politico di governo, cui il Capo dello Stato è, come si è visto, sostanzialmente estraneo.

(<sup>102</sup>) Né si potrebbe pensare, nel frattempo, al ricorso ad una nota di variazioni, che ripristini la situazione di bilancio a legislazione vigente, dato che la nota di variazioni predisposta dal Governo incide direttamente sul testo del bilancio e ne entra a far parte solo quando viene presentata in sede di esame parlamentare del bilancio, e non dopo l'approvazione definitiva del bilancio stesso. Dunque, fino all'approvazione parlamentare della nota in questione, la situazione descritta nel testo si realizzerebbe egualmente, sia pure per un tempo minore.

(<sup>103</sup>) A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pagg. 107-108.

(<sup>104</sup>) Pur se reso più spedito da apposite disposizioni regolamentari (come quelle sulla c.d. sessione di bilancio, introdotta nel Reg. della Camera con le modifiche del 29 settembre 1983, che dispongono il contingentamento dei tempi tra i vari gruppi, in modo che entro 45 o 35 giorni — a seconda che il bilancio sia esaminato in prima o in seconda lettura —, sia possibile esaurire la discussione e procedere alla votazione finale). Cfr. art. 119 Reg. Camera; art. 126 Reg. Senato (nonché art. 129 Reg. Senato, che però non prevede termini prefissati per l'esame in Assemblea).

(<sup>105</sup>) Dato che la presentazione della legge finanziaria e del bilancio, da parte del Governo, è fissata entro il 30 settembre, e che solo dalla data di effettiva distribuzione dei testi legislativi e delle tabelle allegate, nonché dalla *Relazione previsionale e programmatica* (ovvero delle modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento) decorrono i tempi della sessione di bilancio di cui agli artt. 119 e segg. del Reg. Camera (mentre i termini fissati dall'art. 126 Reg. Senato decorrono dal deferimento alle Commissioni dei d.d.l. in questione).

(<sup>106</sup>) Neppure la « sessione di bilancio » può infatti garantire in modo assoluto la conclusione dell'esame dei documenti finanziari entro il 31 dicembre, essendo possibile il verificarsi di eventi impeditivi la prosecuzione delle attività calendarizzate. Si ricorda, al riguardo, come nell'autunno del 1982, essendo stata una procedura sperimentale di sessione di bilancio introdotta attraverso un accordo, in verità non unanime, raggiunto in sede di Conferenza dei capigruppo, le dimissioni del secondo Governo Spadolini bloccarono l'*iter* intrapreso e resero necessario il ricorso all'esercizio provvisorio.



(107) Eventualmente sottolineando di non aver fatto ricorso al rinvio solo per evitare le conseguenze che dallo stesso sarebbero potute derivare.

(108) A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pag. 106.

(109) Senza giungere al caso eccezionale della vera e propria legge finanziaria provvisoria che fu approvata sul finire del 1979 (v. al riguardo G. LONG, « Finanziaria: una legge nuova per istituzioni da trasformare », in *Quaderni costituzionali*, 1981, pag. 375 e segg.), va detto che la legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio per l'anno 1983 conteneva anche la definizione del livello massimo di ricorso al mercato: ciò che, ad avviso del deputato Bassanini sconvolgeva completamente il sistema posto in essere dalla legge n. 468 (Atti Camera, *Discussioni*, VIII legislatura, vol. 55, seduta del 16 dicembre 1982, pag. 55498).

(110) C.d. clausola di esecuzione.

(111) C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., pag. 684; conformemente P. BARILE, « I poteri del Presidente della Repubblica », cit., pag. 159.

(112) Si pensi al caso di un trattato da cui discendano pesanti limitazioni di sovranità, attuate in condizioni di non reciprocità o in vista di finalità aggressive verso gli altri Stati, in violazione dell'art. 11 Cost.

(113) Ed eventualmente ricorrendo anche ad un messaggio libero ex art. 87 Cost..

(114) Cfr. sentenza n. 171 del 1963 della Corte costituzionale (*Raccolta ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale* - vol. XVIII, 1963, pagg. 412 e segg.). A giudizio del Mortati (che non concorda sull'opinione relativa alla configurazione sostanzialmente presidenziale dell'atto di concessione dell'amnistia), il riferimento alla « legge di delegazione », contenuto nell'art. 79 Cost., pur essendo improprio, tende ad affermare che solo al Parlamento spetta la valutazione sulla convenienza politica della concessione e che pertanto il Presidente rimane vincolato all'emanazione dell'atto delegatogli (*Istituzioni...*, cit., pag. 778).

(115) Quanto alla deliberazione sullo stato di guerra, è dubbio se debba o meno assumere la veste formale di legge (v. l'opinione negativa di L. ELIA, « Gli atti bicamerali non legislativi », in Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione (27 dicembre 1947-27 dicembre 1957), *Raccolta di scritti sulla Costituzione* - 1958, vol. II (Studi sulla Costituzione), pagg. 431-433). In ogni caso, pur ammettendosene problematicamente la natura legislativa, se ne esclude la rinviabilità dal MORTATI (*Istituzioni...*, cit., pag. 721), ferma restando la possibilità di arresto di decisioni palesemente contrastanti con la Costituzione, attraverso il rifiuto di promulgazione (Cfr. al riguardo anche S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, cit., pag. 411).

Riteneva il BOZZI (« Il rinvio... », cit., pag. 107) rinviabile l'atto con cui le Camere risolvono il contrasto di interessi per motivi di merito, sollevato dal Governo nei riguardi di una legge regionale, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 127 Cost., ove tale atto avesse assunto veste legislativa: ma la questione



è stata diversamente risolta dai regolamenti parlamentari del 1971 (art. 102 Reg. Camera e art. 137 Reg. Senato), dai quali risulta che le deliberazioni dei due rami del Parlamento in materia non hanno natura legislativa.

(<sup>116</sup>) Secondo V. LONGI (« Le leggi costituzionali e l'attuazione dell'articolo 138 », in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. VI, 1969, pag. 363), la contrapposizione tra leggi costituzionali e leggi di revisione costituzionale non ha ragion d'essere, apparendo più corretta la seguente classificazione: leggi costituzionali indicate specificamente dalla Costituzione (es.: art. 137); leggi costituzionali indicate genericamente dalla Costituzione (es.: art. 132); leggi costituzionali non indicate, ma ammesse dalla Costituzione (in quest'ultima categoria sono da includersi le c.d. leggi di revisione costituzionale).

(<sup>117</sup>) Seduta pomeridiana del 3 dicembre 1947 dell'Assemblea costituente (cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, cit., vol. V, pagg. 4324 e 4327).

(<sup>118</sup>) A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pagg. 103-104. Ma anche MORTATI ritiene che la formulazione letterale dell'art. 74 Cost., che esige che la richiesta di riesame sia rivolta alle Camere, urti contro il carattere di procedimento complesso rivestito dalla revisione (*Istituzioni...*, cit., pag. 1232). Così pure A. VALENTINI (*Gli atti del Presidente della Repubblica*, cit., pag. 51) nota che, se pure la seconda deliberazione è avvenuta a maggioranza dei due terzi, nulla esclude che la nuova deliberazione conseguente al rinvio sia adottata soltanto a maggioranza assoluta e che quindi vi possa essere un intervento successivo del popolo, al quale allora dovrebbe essere diretto il messaggio di rinvio, in contrasto con il disposto dell'art. 74 Cost.

(<sup>119</sup>) S.M. CICONETTI, « La promulgazione delle leggi costituzionali », in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. V, 1969, pagg. 187-189.

(<sup>120</sup>) P. BISCARETTI DI RUFFIA, « Sui limiti della revisione costituzionale », in *Annali dell'università di Catania*, 1949, pagg. 122 e segg.; C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., pag. 331; A. GELPI, « Il potere di esternazione e di messaggio... », cit., pagg. 310-311.

(<sup>121</sup>) F. CUOCOLO, *Il rinvio...*, cit., pagg. 146-147. Lo stesso onorevole Perassi, rendendo la dichiarazione già richiamata a pag. 473 del testo, nella seduta pomeridiana del 3 dicembre 1947 dell'Assemblea costituente, partì dalla premessa che « trattandosi di una legge costituzionale non è possibile sollevare una questione di incostituzionalità » e che dunque al Capo dello Stato compete solo di accertare che tale legge « sia stata votata secondo il procedimento stabilito dalla Costituzione » (per il riferimento alla raccolta dei lavori preparatori cfr. la nota (117)).

(<sup>122</sup>) V. ad esempio F. CUOCOLO (*Il rinvio...*, cit., pagg. 148-149), il quale osserva che sotto tale profilo le possibili censure presidenziali si moltiplicano, proprio per il trasformarsi in motivazioni di merito di tutte quelle che rispetto ad una legge ordinaria si sarebbero presentate come motivazioni di incostituzionalità, V. pure V. LONGI, « Le leggi costituzionali e l'attuazione dell'articolo 138 », cit., pag. 371.



(123) F. CUOCOLO, *Il rinvio...*, cit., pag. 149, avanza appunto siffatta interpretazione: e così pure A. BOZZI (« Il rinvio... », cit., pag. 104), il quale per altro sottolinea che in tal modo si aggraverebbe forse irreparabilmente la già complessa procedura di revisione costituzionale, alla quale è pure necessario ricorrere per assecondare il processo di adeguamento della Carta costituzionale all'evoluzione della situazione storica.

(124) S.M. CICONETTI, « La promulgazione delle leggi costituzionali », cit., pagg. 192-200 e 182-187. Questo autore giudica non accettabile la tesi (F. CUOCOLO, *Il rinvio...*, cit., pag. 147) secondo cui, ove il Capo dello Stato riscontri un vizio formale tale da non consentire la qualificazione dell'atto come legge costituzionale, potrebbe prenderlo in considerazione in quanto legge ordinaria (a meno che il vizio non escluda anche tale configurazione) e quindi rinviarlo alle Camere. Infatti, la disciplina costituzionale e regolamentare del procedimento legislativo sembra tale da escludere l'applicazione dell'istituto della conversione di un atto viziato in atto di diversa specie di cui ricorrano i requisiti formali, in quanto tale conversione dovrebbe aver luogo non nell'ambito parlamentare, ma di fronte ad un organo distinto dalle Camere, e dopo che l'atto legislativo ha assunto, in virtù del messaggio del Presidente della Camera che l'ha esaminato per ultima, una precisa rilevanza esterna. Anche secondo il MORTATI la regolarità formale della procedura è condizione perché si possa pervenire alla promulgazione, come pure l'inesistenza di violazioni di un divieto assoluto posto dalla Costituzione (*Istituzioni...*, cit., pag. 1232).

(125) Mentre nell'ottava legislatura hanno avuto luogo, da parte del Presidente Pertini, sette rinvii, nella terza legislatura hanno avuto luogo dieci rinvii, di cui tre disposti dal Presidente Gronchi e sette disposti dal Presidente Segni (questi ultimi nel breve periodo intercorrente tra il 5 agosto 1962 ed il 18 febbraio 1963, data del decreto di scioglimento). Osserva P. BISCARETTI DI RUFFIA (« Il rinvio presidenziale delle leggi dopo lo scioglimento delle Camere », in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1964, pag. 7) che delle 241 leggi promulgate nel periodo terminale della terza legislatura, cioè a partire dal 1° gennaio 1963, 147 lo furono con le Camere ancora in sessione, e di esse ben 6 formarono oggetto di rinvio; mentre le restanti 94 furono promulgate dopo lo scioglimento delle Camere, e di esse nessuna formò oggetto di rinvio.

(126) Quali quelle relative alla concessione dell'esercizio provvisorio del bilancio, alla dichiarazione dello stato di guerra e addirittura alla proroga della durata in carica delle Camere stesse, in caso di guerra.

(127) Tali sono appunto quelli indicati nella nota (126), ai quali potrebbe aggiungersi l'esame dei provvedimenti legislativi concernenti l'adeguamento della normativa interna alle direttive comunitarie, in mancanza del quale sarebbe possibile il deferimento del nostro paese agli organi di giustizia comunitari.

(128) In senso contrario, C. MORTATI (*Istituzioni...*, cit., pag. 503) afferma che il regime di *prorogatio* consente il riesame dei provvedimenti rinviati, da parte delle Camere sciolte, anche se ritiene preferibile (op. cit., pag. 756) che il riesame venga condotto dalle nuove Camere.

(129) F. BASSANINI, *Gli effetti della fine della legislatura nei procedimenti legislativi pendenti*, Milano, 1968.

(130) D'altronde, la particolare disciplina prevista per i progetti di legge « approvati nella precedente legislatura » (art. 107 Reg. Camera; art. 81 Reg. Senato) è ben lungi dal far salvi integralmente i risultati procedurali a suo tempo conseguiti, determinando in realtà la semplice accelerazione di un *iter* legislativo che deve comunque ripetersi interamente, sia pure con modalità più snelle: e lo snellimento non opera automaticamente, ma è subordinato a specifiche deliberazioni, in sede di Assemblea o di commissione. Anche C. MORTATI (*Istituzioni...*, cit., pagg. 500-501) ribadisce che i regolamenti del 1971 mantengono fermo il principio della discontinuità delle legislature, consentendo semplicemente la presentazione di « nuovi progetti riproductivi dei precedenti ». Osserva S. TRAVERSA (« Repêchage dei progetti di legge decaduti », in *Diritto e società*, 1974, pag. 540 e segg.) come le previsioni regolamentari sullo snellimento procedurale siano conformi all'art. 72 Cost., che dispone che i regolamenti parlamentari stabiliscano procedimenti abbreviati per i disegni di legge di cui sia dichiarata l'urgenza.

(131) Potendo altrimenti il Presidente firmare il provvedimento trasmessogli dal Congresso, trasformando il progetto (*bill*) in vera e propria legge (*law*), ovvero non restituirlo firmato entro i prescritti dieci giorni (in tal caso esso diventa legge egualmente, considerandosi tacitamente approvato), o infine rinviarlo per un riesame al Congresso, che per superare l'opposizione presidenziale deve riapprovarlo con la maggioranza dei due terzi. Naturalmente, il meccanismo del *pocket-veto* può realizzarsi solo quando il provvedimento pervenga al Presidente quando manchino meno di dieci giorni ad un aggiornamento del Congresso. V. su questo istituto F. CUOCOLO, *Il rinvio...*, cit., pagg. 68-69; P. BISCARETTI DI RUFFIA, « Il rinvio presidenziale delle leggi dopo lo scioglimento delle Camere », cit., pagg. 8-10; L. ELIA, *Forma di governo...*, cit., pagg. 193-195.

(132) D'altra parte, si è già osservato come il potere presidenziale di rinvio sia stato in maniera assolutamente prevalente utilizzato per censurare la mancata copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi approvati dalle Camere.

(133) Cfr. quanto evidenziato nella precedente nota (76).

(134) Sembra però che ciò non sia del tutto sicuro, poiché in presenza di rinvii disposti in prossimità dello scioglimento delle Camere, le conseguenze paventate potrebbero egualmente prodursi, per la mancanza di un margine temporale adeguato per l'effettuazione del riesame: essendo argomento del tutto formalistico quello di ritenere che la decadenza del provvedimento sarebbe in realtà da attribuirsi ad una tacita adesione delle Camere ai rilievi presidenziali contenuti nel messaggio. Si noti che nella terza legislatura i due ultimi rinvii disposti dal Presidente Segni intervennero in data 9 e 11 febbraio 1963, mentre il decreto di scioglimento reca, come si è già detto, la data del 18 febbraio 1963. A parere del CHIMENTI (« Note sul riesame... », cit., pag. 165, nota (62)), malgrado le apparenze, la tesi secondo cui le Camere non abbiano fatto in tempo, in qualche occasione, a riapprovare le leggi rinviate prima dello scioglimento



non ha fondamento, poiché l'attività parlamentare è così vorticosa, nelle fasi finali della legislatura, che quattro o cinque giorni sarebbero più che sufficienti per completare l'*iter* legislativo in entrambi i rami del Parlamento. Ciò non toglie, però, che il problema esiste, considerato che l'impossibilità di discutere il provvedimento rinviato in commissione, in sede legislativa, costituisce un ostacolo di fatto non irrilevante ad una riapprovazione estremamente rapida del provvedimento stesso.

(135) E quindi non in condizione di dar vita ad atti di indirizzo politico: così G. FERRARA, il quale per altro ne deduce che la Camere prorogate sarebbero abilitate al riesame solo quando si concluda con la riapprovazione della legge rinviata, o con modifiche tali da non dar luogo a gravi questioni politiche o con la deliberazione di non decidere, che implicitamente deferirebbe la questione alle nuove Camere (*Il rinvio della legge alle Camere prorogate*, cit., pagg. 136 e 159). Obietta al riguardo C. MORTATI (*Istituzioni...*, cit., pag. 756) che anche quando le Camere riapprovano la legge senza modifiche danno luogo ad un atto di indirizzo politico, tale essendo il valutare inesistenti i motivi addotti nel messaggio di rinvio. Al punto che, anzi, si ritiene che difficilmente le Camere riapprovino il provvedimento rinviato, senza modificarlo (V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milano, 1978, pag. 156). Ed infatti fino ad oggi due sole leggi, su 23 rinviate, sono state integralmente riapprovate: quella recante provvedimenti a favore delle aziende artigiane in materia di edilizia (messaggio del Presidente Gronchi richiamato nella nota (53)), che però non era stata contestata nel suo contenuto, ma solo perché inviata in ritardo al Capo dello Stato (cfr. quanto osservato al riguardo nella nota (55)); e quella sull'integrazione della tredicesima mensilità al personale statale per l'anno 1963 (messaggio del Presidente Segni in data 14 luglio 1964: v. doc. Camera XII, n. 2, IV legisl.), che era carente di copertura finanziaria, in quanto la relativa norma faceva riferimento ad una variazione di bilancio che, al momento della prima approvazione, era ancora pendente davanti al Parlamento: al momento del riesame, invece, tale variazione era stata approvata dalle Camere, per cui non vi fu bisogno di dar luogo a modifiche del testo rinviato.

Un caso significativo di riapprovazione integrale avrebbe potuto riguardare la legge Pernice-La Loggia sul Belice (messaggio di rinvio del Presidente Pertini, in data 20 aprile 1983: v. doc. Camera I, n. 7, VIII leg.), poiché risulta dal dibattito svoltosi alla Camera che quest'ultima respinse i rilievi presidenziali (cfr. Atti Camera, *Discussioni*, VIII legisl. vol. LXII, seduta del 28 aprile 1983, pagg. 63107-63116 e pagg. 63122-63137), se anche il Senato avesse espresso il medesimo orientamento. Il Senato, invece, non ebbe modo di pronunciarsi, a causa del sopravvenire della crisi di Governo e dello scioglimento anticipato delle Camere.

(136) Tanto più dopo che la legge n. 136 del 1976 ha ridotto i termini relativi alle varie fasi della procedura per la convocazione dei comizi elettorali. Mentre dunque in precedenza, come osservava il BISCARETTI (« Il rinvio presidenziale delle leggi dopo lo scioglimento delle Camere », cit., pagg. 14-15), sarebbe in ogni caso rimasto a disposizione delle Camere, tra il momento dell'esercizio del potere di rinvio (che può intervenire fino ad un mese dopo lo scioglimento, in

virtù del termine concesso per il controllo presidenziale dall'art. 74 Cost.) e la data delle elezioni, un margine ragionevole per procedere al riesame, ora la situazione sarebbe da tale punto di vista assai più precaria. Con riferimento alle esigenze concrete che sussistono nel periodo considerato, poi, le difficoltà sarebbero ben maggiori. Basti pensare che, dopo lo scioglimento delle Camere che concluse anticipatamente l'ottava legislatura (il relativo decreto reca la data del 4 maggio 1983), la Camera tenne due sole sedute, in data 17 e 18 maggio 1983, per procedere all'esame di alcuni decreti, e poi non si riunì più, fino all'inaugurazione della nona legislatura, avvenuta con la seduta del 12 luglio 1983; il Senato, dal canto suo, tenne seduta il 5 maggio, il 12 maggio ed il 21 giugno 1983.

(137) F. BENVENUTI, « Il controllo mediante... », cit., pag. 383.

(138) E quindi si ricollega all'articolo 33 del Regolamento della Camera, secondo cui « il Presidente, o, per suo incarico, un Segretario comunica all'Assemblea i messaggi e le lettere; degli scritti anonimi o sconvenienti non si dà lettura », e « un Segretario legge il sunto delle petizioni presentate... ». Analogamente dispongono l'art. 61 e l'art. 140, comma secondo, del Reg. Senato.

(139) Eccetto, forse, per i periodi di Camera chiusa: cfr. la nota (66).

(140) Sarebbe questo un ulteriore elemento di differenziazione tra rinvio ed iniziativa legislativa, la cui assimilazione è stata (cfr. nota (5) già contestata. Infatti, l'iniziativa si incardina soltanto in un ramo del Parlamento (C. CHIMENTI, (Note sul riesame... », cit., pag. 145): ha poi luogo la trasmissione del testo eventualmente approvato all'altro ramo.

(141) Consecutività ritenuta non necessaria dal SANDULLI (voce « Legge », cit., pag. 643); *contra* C. CHIMENTI, « Note sul riesame... », cit., pag. 148, il quale ritiene la consecutività dell'esame da parte delle due Camere un presupposto per l'emendabilità delle leggi rinviate.

(142) Entrambi i regolamenti sanciscono ora tale principio. Vigenti i vecchi regolamenti, invece, essendo come si è visto disciplinata la procedura di riesame solo nel Regolamento del Senato, era stato obiettato che la norma sulla precedenza esorbitasse dai limiti della competenza normativa di un ramo del Parlamento e che perciò non avesse il potere giuridico di vincolare anche l'altro ramo (A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pag. 110, nota (46-bis)). Il problema non si era mai posto in concreto, però, poiché in via di prassi la Camera aveva sempre applicato il criterio in parola.

(143) La formulazione dell'art. 88 del precedente Reg. Senato sembrava avvalorare tale interpretazione, poiché non soltanto parlava di trasmissione del « messaggio » alla commissione, ma aggiungeva che l'Assemblea era chiamata a deliberare « in merito »: quindi con presumibile riferimento ancora al messaggio. Il successivo riferimento alla facoltà dell'Assemblea stessa di limitare la discussione « degli articoli » smentiva però irrimediabilmente l'interpretazione in



parola, non potendo gli « articoli » riferirsi che ad un testo legislativo, cioè quello rinviato. È evidente per altro che la formulazione contenuta nei regolamenti del 1971 appare, nel confronto, assai meno ambigua.

(144) Ciò è confermato dalla prassi parlamentare, che è costante e che non mostra al riguardo divergenze tra la situazione anteriore e quella posteriore alla riforma parlamentare del 1971.

Quanto al rilievo che il Parlamento, limitandosi ad effettuare la discussione e la deliberazione sul testo rinviato, non possa compiutamente esprimere la propria posizione in ordine ai criteri che hanno determinato il rinvio, particolarmente quando esso sia stato motivato da ragioni inerenti al procedimento legislativo, poiché eventuali argomentazioni di consenso o di dissenso all'iniziativa presidenziale svolte nel corso del dibattito non sarebbero in grado, pure se autorevoli, di « fissare » l'orientamento della Camera al riguardo (C. CHIMENTI, « Note sul riesame... », cit., pagg. 159-162), si osserva che il tema si riallaccia a quello del trattamento parlamentare dei « messaggi liberi » e, più in generale della sindacabilità, da parte delle Camere, di tutti gli atti sostanzialmente presidenziali, nel quale non è qui opportuno addentrarsi. Ci si limita a ricordare come, a seguito della comunicazione alla Camera di due messaggi di rinvio (in data 2 e 5 febbraio 1963, doc. Camera XII, n. 7, e XII, n. 8, III leg.), il proponente di uno dei due provvedimenti rinviati, l'onorevole Gagliardi, prese la parola per denunciare la « grave e demagogica campagna di stampa » in atto contro il Parlamento, accusato di varare, in fine di legislatura, leggi prive di adeguata copertura finanziaria (e in realtà proprio la mancata copertura era all'origine del rinvio dei due provvedimenti). In quell'occasione, il Presidente Bucciarelli Ducci, prendendo atto delle considerazioni svolte dall'on. Gagliardi, precisò che dovevano essere considerate non come un commento, del tutto inammissibile » ai messaggi del Presidente della Repubblica, bensì come un commento alla comunicazione degli stessi messaggi effettuata dal Presidente di Assemblea (Atti Camera, *Discussioni*, III leg., vol. XXXVIII, seduta del 6 febbraio 1963, pag. 37394).

(145) Anche se manca nel Reg. Camera, in sede di disciplina dell'assegnazione dei progetti di legge alla sede legislativa (art. 92), una riconferma esplicita, quale invece si riscontra nell'art. 35, primo comma, Reg. Senato.

(146) A.P. TANDA, *Le norme e la prassi...*, cit., pag. 191.

(147) L'introduzione di aggravamenti procedurali, nel procedimento di riesame, avrebbe sottolineato il profilo conflittuale tra Capo dello Stato e Parlamento e forse condotto a creare le condizioni per l'affermazione di un regime di inemendabilità: C. CHIMENTI, « Note sul riesame... », cit., pagg. 151-153.

(148) L'urgenza può essere richiesta, secondo l'art. 77, primo comma, Reg. Senato, dal proponente, indipendentemente dall'appoggio di altri 7 senatori, altrimenti necessario ai fini dell'ammissibilità della richiesta medesima (viceversa, nel regolamento della Camera non si riconosce alcuna posizione di favore al proponente, a questi fini: cfr. art. 69, primo comma). Poiché si è detto nel testo (v. pag. 458) che la formula costituzionale di richiesta di nuova deliberazione

inesattamente definisce la funzione del rinvio, essendo intendimento del Capo dello Stato essenzialmente cercare di impedire l'entrata in vigore di norme giudicate incostituzionali o inopportune, sembra di poter convenire sull'identificazione nel proponente del soggetto interessato ad ottenere una pronuncia delle Camere sul progetto rinviato, anche in sede di riesame (E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa...*, cit., pag. 100 e segg.). A tale soggetto vanno perciò riconosciuti i poteri procedimentali previsti dai regolamenti, come ad esempio (a parte quello già indicato relativo alla dichiarazione d'urgenza), il diritto di essere preavvertito della convocazione della commissione incaricata dell'esame in sede referente del progetto, pur se non fa parte di tale commissione, e la possibilità di essere incaricato della relazione introduttiva per la commissione e di essere nominato relatore per l'Assemblea (art. 80, primo comma, Reg. Camera), e la possibilità di procedere al ritiro del testo, fino a quando su di esso non si sia pronunciata la Camera cui spetta per prima il riesame (ritiro che non sembra incompatibile con le caratteristiche costituzionali e regolamentari del procedimento di riesame).

(149) Art. 81 Reg. Camera; art. 77, primo, secondo e terzo comma, art. 77, primo comma, e art. 78, sesto comma, Reg. Senato.

(150) C. CHIMENTI, « Note sul riesame... », cit., pag. 167.

(151) A. BOZZI, « Il rinvio... », cit., pagg. 120-131; S. TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., pag. 258, nota (1); F. PERGOLESÌ, *Diritto costituzionale*, cit., vol. I, pag. 395.

(152) Cfr. quanto già osservato nella nota (76) sulle caratteristiche dell'intervento nel procedimento legislativo da parte del Presidente degli USA.

(153) L. ELIA, *Forma di Governo...*, cit., pag. 194; *contra* C. CHIMENTI, « Note sul riesame... », cit., pag. 169, secondo il quale non può risiedere nel dato (incontestabile) che in Parlamento il testo rinviato viene riapprovato a maggioranza semplice il fondamento dell'emendabilità del testo stesso.

(154) Come nel riesame della legge sui c.d. diritti casuali (messaggio di rinvio del Presidente Einaudi in data 21 novembre 1953: v. doc. Camera VII, n. 1, II legisl.). In realtà, infatti, la proroga dell'istituto così duramente criticato dal Capo dello Stato fu confermata, anche se furono introdotte talune cautele, provvedendo alla regolamentazione della raccolta e ripartizione dei fondi e rendendo possibile il controllo della Corte dei conti.

(155) Come nel riesame di una legge modificativa del decreto legislativo luogotenenziale n. 352 del 1946 concernente gli incaricati di funzioni giudiziarie (messaggio di rinvio del Presidente Einaudi in data 11 gennaio 1950: v. doc. Camera VI, n. 3, I legisl.): infatti, il rilievo presidenziale, secondo cui l'accesso alla magistratura senza concorso contrastava con l'art. 106 Cost., fu accolto solo per quanto riguardava i vicepretori onorari (ammessi ai benefici del provvedimento in virtù di un emendamento introdotto dalla III Commissione della Camera, che aveva approvato a suo tempo il d.d.l. in sede legislativa), ma non per quanto riguardava gli incaricati di funzioni giudiziarie.



Come — altresì — nel riesame della legge sulla riforma della composizione e del sistema elettorale per il Consiglio superiore della magistratura (messaggio di rinvio del Presidente Leone del 30 ottobre 1975: v. doc. Camera I, n. 2, VI legisl.). A conclusione di un dibattito abbastanza ampio, tanto al Senato (seduta del 27 novembre 1975), quanto alla Camera (seduta del 17 dicembre 1975), fu infatti accolto il rilievo di illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge, nella parte in cui disponeva la non rieleggibilità dei magistrati che avessero fatto parte del Consiglio, se non dopo la scadenza del periodo corrispondente alla durata in carica di due successivi Consigli, mentre furono respinti tutti gli altri rilievi di costituzionalità e di merito (anche se furono adottate norme transitorie per tutelare la situazione di coloro per i quali si modificava in senso restrittivo la capacità di elettorato passivo). Per un'interpretazione della vicenda v. S. BARTOLE, « Divagazioni a margine... », cit., pag. 448 e segg.).

(<sup>156</sup>) Nel riesame della legge sulle lagune di Venezia e di Marano-Grado (messaggio di rinvio del Presidente Segni in data 2 febbraio 1963: v. doc. Camera XII, n. 7, III legisl.) tali modifiche furono però puramente consequenziali ad altre derivanti dall'accoglimento delle censure presidenziali.

Nel riesame della legge sull'assicurazione obbligatoria per i commercianti (messaggio di rinvio del Presidente Gronchi in data 6 novembre 1960: v. doc. Camera XII, n. 3, III leg.) furono apportati emendamenti non attinenti al messaggio, ma riguardanti taluni difetti originari di coordinamento.

Infine, nel riesame della legge sulla riforma della composizione e del sistema elettorale per il Consiglio superiore della magistratura (già richiamato nella nota precedente) fu introdotto almeno un emendamento (all'articolo 2) del tutto estraneo ai rilievi contenuti nel messaggio presidenziale: affermò il relatore, al Senato, che in tal modo si poneva riparo ad una « svista » (Atti Senato, *Discussioni*, VI leg., vol. 25°, pag. 24419).

(<sup>157</sup>) Art. 70 Reg. Camera; art. 104 Reg. Senato.

(<sup>158</sup>) E del resto non si fa nemmeno luogo alla votazione degli articoli (cfr. art. 99 Reg. Camera ed art. 123 Reg. Senato).

(<sup>159</sup>) C. CHIMENTI, « Note sul riesame... », cit., pag. 174. Per la verità, c'è un caso in cui è prevista l'approvazione articolo per articolo ma non l'emendabilità: quello dell'esame in Aula di progetti approvati dalla commissione competente in sede redigente (art. 96, primo comma, Reg. Camera; invece l'art. 42, quinto comma, Reg. Senato prevede che in tale ipotesi abbia luogo in aula soltanto la votazione finale). Ma si tratta di una fattispecie del tutto particolare, visto che la speciale competenza « redigente » attribuita alla commissione verrebbe vanificata e ricondotta sostanzialmente a quella referente se in Aula fosse consentito presentare emendamenti al testo. Nel caso del riesame delle leggi rinviate, invece, la competenza dell'Assemblea rimane piena, tenuto conto che il provvedimento deve essere deferito alla commissione in sede referente, anche quando questa lo abbia approvato, nel corso del primo esame, in sede legislativa.

(<sup>160</sup>) C. CHIMENTI, « Note sul riesame... », cit., pagg. 175-176. L'autore osserva che le « votazioni finali » che si interpongono tra le votazioni degli articoli e de-

gli emendamenti quando esse si svolgano a più riprese non sono sufficienti a spezzare la continuità del procedimento, essendo dirette essenzialmente a puntualizzare il concorso di ciascun ramo del Parlamento ad una funzione che alle Camere spetta « collettivamente », secondo quanto dispone l'art. 70 Cost.. V. invece quanto si è detto sul procedimento legislativo in caso di rinvio (che, pur restando unico si articola in due separati sub-procedimenti) nella nota (14).

(<sup>161</sup>) Condizione, questa, che non si realizza nell'esame dei progetti di legge costituzionali, in quanto le due successive deliberazioni da parte di ciascuna Camera appartengono al medesimo, anche se complesso, procedimento di formazione della volontà parlamentare.

(<sup>162</sup>) Secondo A. MANZELLA (*Il Parlamento*, cit., pag. 335), si ha una completa novazione del procedimento legislativo, che esclude la possibilità di un semplice riesame delle parti del testo « attaccate » dal messaggio presidenziale.

È appena il caso di aggiungere che le norme sulla modalità di esame, da parte di un ramo del Parlamento, delle modifiche apportate dall'altro, divengono applicabili qualora la *navette* si instauri nel corso del procedimento di riesame.

(<sup>163</sup>) Come sottolinea il MORTATI (*Istituzioni...*, cit., pag. 754).

(<sup>164</sup>) MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pag. 335.

(<sup>165</sup>) Anche se è da dire che, nel corso del riesame alla Camera della legge-quadro sui trasporti pubblici locali (messaggio di rinvio del Presidente Pertini in data 10 febbraio 1981: v. doc. Camera I, n. 2, VIII legisl.), avvenuto nella seduta del 12 marzo 1981 (Atti Camera, *Discussioni*, VIII leg., vol. XXVI, pagg. 26818-26838), il relatore La Rocca, ribadiva la richiesta, contenuta già nella relazione scritta da lui redatta, di procedere, secondo quanto previsto dall'art. 71 del Regolamento, « alla discussione generale solo delle parti che hanno formato oggetto delle osservazioni contenute nel messaggio presidenziale », adombrando dunque una siffatta interpretazione della norma regolamentare. Per altro tale richiesta non fu presa in considerazione dal Presidente, il quale, non essendovi iscritti a parlare, chiuse la discussione generale dopo l'intervento del rappresentante del Governo e passò alla votazione del testo della commissione, cui non erano stati presentati emendamenti.

(<sup>166</sup>) Inoltre, non sussistono nel procedimento di riesame quelle esigenze che conducono alle limitazioni di emendabilità previste in altri procedimenti (ad esempio nella seconda deliberazione sui progetti di legge costituzionali, dove la inemendabilità è preordinata alle caratteristiche peculiari dell'*iter* di cui all'art. 138 Cost.).

(<sup>167</sup>) Nel già richiamato riesame (al Senato) della legge sulla riforma della composizione e del sistema elettorale per il Consiglio superiore della magistratura (v. note (155) e (156)). Il Presidente, in tale occasione avvertì infatti che, verificandosi per la prima volta dall'entrata in vigore del nuovo regolamento il rinvio di una legge da parte del Capo dello Stato, si rendeva opportuno qualche chiarimento; e specificò conseguentemente che la commissione aveva formulato degli « emendamenti » al testo del provvedimento rinviato, anziché un proprio



testo per la discussione in Aula, e ciò proprio per « osservanza puntuale dell'articolo 136 del Regolamento »: se infatti l'Assemblea si fosse avvalsa della facoltà di limitare la discussione alle parti del provvedimento formanti oggetto del messaggio, tutte le modifiche apportate dalla commissione alle restanti parti del provvedimento sarebbero divenute inammissibili (Atti Senato, *Discussioni*, VI leg., vol. 25<sup>o</sup>, pagg. 24415-24416). Tale impostazione non ebbe più modo di manifestarsi; e infatti già in occasione del primo riesame condotto nell'VIII legislatura (relativo alla legge sull'indennizzo privilegiato aeronautico, di cui al messaggio di rinvio del Presidente Pertini in data 10 febbraio 1981: v. doc. Camera I, n. 1, VIII legisl.), avvenuto nella seduta del 12 marzo 1981, risulta che l'Assemblea del Senato ha deliberato sul testo della Commissione (Atti Senato, *Discussioni*, VIII leg., vol. XIV, pagg. 13389-13391), anche se c'è da dire che in tale occasione la commissione stessa non aveva modificato il provvedimento in parti non considerate dal messaggio. La medesima considerazione è da fare per il riesame da parte del Senato della legge-quadro sui trasporti pubblici (di cui al messaggio richiamato nella nota (165)) e della legge di autorizzazione alla ratifica di un trattato tra l'Italia e la Grecia (messaggio di rinvio del Presidente Pertini in data 29 gennaio 1982: v. doc. Camera I, n. 4, VIII legisl.). Nessun altro dei sette provvedimenti rinviati dal Presidente Pertini nell'VIII legislatura è giunto all'esame dell'Assemblea del Senato.

(168) Ad esempio, entro lo stesso termine (otto giorni) nell'ambito del quale, a seguito dell'assegnazione di un progetto di legge a commissione in sede redigente, l'Assemblea può fissare con apposito o.d.g. criteri informativi per la commissione stessa (art. 36, secondo comma, Reg. Senato).

(169) Quanto allo strumento, infatti, il riferimento all'ordine del giorno appare difficilmente configurabile, e, quanto al termine, a parte che quello di cui alla nota precedente era posto a solo titolo esemplificativo, manca qualsiasi punto di riferimento analogo nel Regolamento della Camera. E tuttavia l'indicazione di un termine sarebbe necessaria, essendo l'assegnazione alla commissione, in sede referente, effettuata direttamente dal Presidente e poi comunicata all'Assemblea (solo nel Reg. Camera è previsto che l'Assemblea possa intervenire per deliberare una diversa assegnazione: art. 72, primo comma).

(170) Lo stralcio, in particolare, potrebbe servire per accelerare l'*iter* della parte non contestata del provvedimento, consentendo una pausa di riflessione sulla parte oggetto dei rilievi presidenziali.

(171) S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria...*, cit., pag. 332.

(172) Determinando un curioso contrasto tra la formula usata nel testo del messaggio e quella usata nell'intestazione del documento parlamentare che lo riproduce, come rileva G.U. RESCIGNO (« Considerazioni critiche... », cit., pag. 1295, nota (19)).

(173) Come già osservato in precedenza (v. pag. 459 e nota (18)).

(174) Pagg. 458-459.





## Daniela Di Fazio

### *Limiti di tempo al diritto di parola: profili regolamentari e prassi*

1 - Premessa; 2 - Il regime costituzionale del diritto di parola; 3 - Disciplina regolamentare dei tempi dei dibattiti. Limiti alla lettura dei discorsi e problemi connessi alla pubblicazione negli Atti parlamentari di brani non pronunciati; 4 - La riforma regolamentare del 1971; 5 - Ulteriore revisione di alcune norme regolamentari; 6 - Aumento automatico dei tempi di intervento e poteri discrezionali del Presidente; 7 - I tempi degli interventi nella discussione di progetti di legge e di mozioni. Intervento dei relatori; 8 - *Segue*. Interventi sugli articoli; 9 - I tempi degli interventi del Governo; 10 - I tempi degli interventi nella discussione delle mozioni di fiducia; 11 - I tempi degli interventi in sede di sindacato ispettivo; 12 - Conclusioni.

#### 1 - Premessa

« Un secolo innanzi la *Déclaration des droits*, nel celebre *Bill of Rights* del 1688 veniva riconosciuta la libertà di parola, la più formidabile conquista del Parlamento inglese »<sup>(1)</sup>. E, a tal proposito, Vittorio Emanuele Orlando commentava<sup>(2)</sup>: « S'intende pure come la libertà di parola sia stata fin dai primi tempi uno dei privilegi più gelosamente custoditi del Parlamento. Costantemente affermata, e spesso violata, bisognò arrivare al *Bill of Rights* perché fosse solennemente dichiarato che 'la libertà di parola, i dibattiti e la procedura parlamentare non dovrebbero essere discussi in alcun luogo fuori del Parlamento' ».

Il senso pratico che si deve riconoscere agli anglosassoni per tutto ciò che riguarda in particolar modo le istituzioni politiche li indusse fin dal principio ad usare un'assai attenta cura nel dare a se stessi un buon sistema per le discussioni, cercando di disciplinarle, di contenerne gli eccessi e di renderle adatte a servir bene lo scopo cui tendono, nell'interesse dell'istituto e dello Stato.

Il sistema di discussione del Parlamento inglese, scaturito dalla gelosa custodia e riduzione ad unità concettuale dell'esperienza acquisita dai precedenti di fatto, è dunque minutamente ed accuratamente disciplinato in ogni sua parte e ricomprende regole che vengono osservate con un rigore ed una fedeltà che altrove mancano, malgrado alcune di esse, nate addirittura nella prima metà del secolo XIII

(periodo nel quale vide la luce in Inghilterra l'istituto parlamentare), abbiano oggi perduto il loro valore sostanziale.

All'insieme di queste norme hanno attinto quei popoli, tra i quali il nostro, che hanno adottato la forma parlamentare verso la seconda metà dell'ottocento, anche se, dal punto di vista formale, il Regolamento della Camera dei deputati del 1848 si modellò su quello della Camera francese del 19 luglio 1839.

## 2 - *Il regime costituzionale del diritto di parola*

La nostra Costituzione non ha ritenuto di trattare esplicitamente il diritto di parola dei membri del Parlamento, pur contenendo in molti suoi articoli significative norme che ne disciplinano l'esercizio. Così facendo, il legislatore costituzionale ha evidentemente ritenuto implicito il riconoscimento formale di un diritto essenziale al procedimento di formazione della volontà di una assemblea politica, essendo la dialettica contrapposizione delle opinioni insopprimibile nel sistema parlamentare, così come è originario il diritto di parlare, che si acquista « per il solo fatto dell'elezione » (3).

Ecco dunque che la Costituzione, sia pure nell'intento di sancire il principio della cosiddetta immunità assoluta, si preoccupa di stabilire che « i membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni » (art. 68, primo comma), « sottraendoli così alla responsabilità giuridica, sia penale che civile e amministrativa » (4); ovvero precisa che « fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge » (assegnato ad una commissione in sede legislativa) « è rimesso alla Camera se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa » (art. 72, terzo comma); ovvero ancora dispone che « la mozione di sfiducia (...) non può essere rimessa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione » (art. 94, ultimo comma).

Un cenno a parte merita l'articolo 64, ultimo comma, secondo il quale « i membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto e, se richiesti, obbligo di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono ». La norma, qualificando il Governo come « interlocutore » del Parlamento, intanto mira ad ottenere che entrambe le Camere gli riservino lo stesso trattamento,



con ciò limitando il loro potere di autodisciplina, pur consacrato nello stesso articolo della Costituzione, al primo comma; inoltre ribadisce il principio della divisione dei poteri, appunto specificando che il Governo è organo diverso dal Parlamento, anche se da questo trae la sua legittimazione politica; infine, riconoscendo il diritto di parola ai membri dell'esecutivo, a maggior ragione lo ammette, sia pure implicitamente, per i membri delle Camere.

### *3 - Disciplina regolamentare dei tempi dei dibattiti. Limiti alla lettura dei discorsi e problemi connessi alla pubblicazione negli Atti parlamentari di brani non pronunciati*

Torneremo più avanti sull'esercizio del diritto di parola da parte dei membri del Governo, essendo a questo punto più interessante notare come i profili temporali del funzionamento degli organi, specie se costituzionali, hanno una stretta correlazione con la funzionalità degli organi medesimi ed assumono una rilevanza tale da travalicare il fatto della mera organizzazione interna di ciascuna struttura. Questa, infatti, non può prescindere dall'esigenza di far fronte con tempestività alle molteplici e sempre nuove istanze di una società moderna in continua e rapida evoluzione e deve perciò consentire la concreta fruibilità dei tempi parlamentari, indirizzando il diritto di parola al corretto funzionamento del sistema.

L'esigenza di disciplinare i tempi dei dibattiti fu avvertita dalla Camera e per la prima volta codificata con la grande riforma regolamentare del 1971, non contenendo il precedente Regolamento limitazioni temporali per gli interventi (ad esclusione di quelle relative a dibattiti indicati come limitati dallo stesso). L'unica limitazione temporale da sempre contenuta nei regolamenti parlamentari e da sempre oggetto di polemiche e di critiche di varia natura era ed è ancora quella posta alla lettura dei discorsi.

Questa, secondo l'articolo 83 del Regolamento della Camera subalpina, divenuto poi articolo 77 del Regolamento della Camera dei deputati repubblicana, non poteva « in nessun caso eccedere la durata di un quarto d'ora »<sup>(5)</sup>, pur ritenendosi che tale termine potesse subire ragionevoli deroghe in caso di 'discussione organizzata', vale a dire « nel caso in cui un preventivo accordo tra i vari gruppi abbia condotto ad una conveniente organizzazione della discussione, che assegni determinati limiti di tempo a ciascun gruppo »<sup>(6)</sup>.

La frequente disapplicazione di tale norma condusse, nel 1971, al raddoppio del termine di 15 minuti (proposto per altro fin dal 1949, in sede di coordinamento del Regolamento precedentemente in vigore), motivato, secondo il relatore Luzzatto nella seduta antimeridiana di giovedì 4 febbraio 1971, « non tanto perché chi legge annoia, quanto perché chi scrive e quindi poi legge ha la possibilità di sintesi maggiori di chi parlando è portato più facilmente a divagare. Cioè, secondo la Giunta, 30 minuti di lettura pressappoco equivalgono a 45 minuti di discorso » (7).

Ricordava a questo riguardo Vittorio Emanuele Orlando (8) che un senatore, « a proposito della netta prevalenza onde i colleghi che partecipano alla discussione leggono (quando non recitano) discorsi già scritti, aveva scherzosamente osservato che ormai il vocabolo Parlamento viene usato in maniera impropria e che, invece, dovrebbe meglio dirsi: Leggimento » (9).

La norma in questione, come del resto tutte le altre che limitano in qualche modo l'esercizio del diritto di parola, ha dato luogo nel tempo a non poche polemiche, volte ovviamente tutte ad ottenere un'estensione interpretativa della stessa. Per ovviare alla frequente violazione del principio si stabilì addirittura, in epoca ormai lontana (10), che potessero pubblicarsi nel Resoconto stenografico allegati tecnici anche non letti in Assemblea, i quali meglio possono essere compresi se stampati sotto forma di tabelle o elenchi di dati, anziché essere parafrasati nella fase discorsiva.

È interessante notare in proposito che il corretto scopo al quale mirava tale disposizione è stato distorto nella prassi, il più delle volte consentendosi ai deputati che non riuscissero a terminare il loro intervento entro il limite di tempo fissato dal regolamento di passare ai funzionari stenografi il loro discorso, per l'integrale pubblicazione sul Resoconto stenografico.

I casi degni di nota che si ritrovano negli Atti parlamentari nel corso degli anni sono innumerevoli: da quello del deputato che rinuncia addirittura ad intervenire, purché sia autorizzato dalla Presidenza a passare l'intero testo del discorso ai funzionari stenografi (11), a quello in cui la rinuncia del deputato a parlare viene motivata da un non meglio precisato accordo politico raggiunto in tal senso (12) ovvero dall'essere chiamato da impegni in commissione essendo di questa il presidente (13), infine a quello in cui il deputato, richiamato dal Presidente al rispetto dei limiti di tempo per i discorsi letti,



dichiara che da quel momento in poi continuerà il suo intervento a braccio, ovvero passerà il testo agli stenografi<sup>(14)</sup>. C'è da chiedersi, a questo punto, se anziché di « diritto di parola » non si tratti piuttosto di « diritto di scrittura », o meglio « di stampa » di testi predisposti e non letti!

In proposito va osservato, anzitutto, che la pubblicazione di parti di discorso non pronunciate contraddice di per sé il concetto stesso di assemblea parlamentare, laddove si intenda questa come un luogo in cui si parla per convincere gli altri della giustezza delle proprie opinioni, a meno di non voler dare ragione a coloro che sostengono che la rigida disciplina di gruppo ha ormai snaturato tale concetto, per cui gli interventi sono svolti più per enunciare le tesi dei propri gruppi che per convincere gli altri: di qui l'importanza che gli oratori annettono al fatto che anche delle parti non lette resti traccia nel Resoconto stenografico.

Va anche detto che, in tempi recenti, i brani di discorso in questione, anziché essere inseriti in coda all'intervento dell'oratore (al lettore degli Atti parlamentari è sempre stato impossibile, tra l'altro, capire in quale momento cessasse l'intervento effettivamente svolto ed iniziasse quello « passato agli stenografi »), vengono pubblicati in allegato al Resoconto stenografico, così sostituendo ad una prassi per certi versi discutibile un'innovazione altrettanto discutibile. Questa, adottata per ovviare a problemi meramente tecnici derivanti dalla difficoltà di resocontare, nei ristrettissimi limiti di tempo concessi per la redazione sia del sommario che dello stenografico, brani di discorso spesso manoscritti e zeppi di cifre, non ha tuttavia ovviato all'elusione di alcune fondamentali norme regolamentari, che si attua consentendo la pubblicazione di testi in allegato.

Intanto l'articolo 36, terzo comma, del Regolamento prescrive che « nessuno può parlare senza il permesso del Presidente » (e non che « nessuno può scrivere — ovvero veder stampati i propri discorsi — senza il permesso del Presidente »); inoltre l'articolo 39, terzo comma, completa la norma precedente stabilendo che « il Presidente può, a suo insindacabile giudizio, interdire la parola ad un oratore che, richiamato due volte alla questione, seguiti a discostarsene »<sup>(15)</sup>.

Pertanto, anche nel caso in cui l'oratore non pronunci materialmente in Aula l'intero suo discorso, il Presidente d'Assemblea, eventualmente affidandosi agli uffici, potrebbe sempre esercitare il suo sindacato sugli interventi in questione, al limite negando la pubblica-

zione in allegato di brani non pertinenti, ovvero di frasi offensive o sconvenienti, ovvero ancora di giudizi politici che non trovino riscontro nella parte precedentemente enunciata.

Quanto poi al già ricordato articolo 68, primo comma, della Costituzione (« i membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni »), può senz'altro considerarsi un'opinione espressa nell'esercizio della funzione parlamentare quella contenuta in un intervento pubblicato in allegato agli Atti parlamentari.

#### 4. *La riforma regolamentare del 1971*

Dicevo all'inizio che la dialettica contrapposizione delle idee è insopprimibile nel sistema parlamentare; resta ora da vedere se il diritto di parola sia comprimibile. In linea puramente astratta non dovrebbe esserlo, tant'è vero che il Regolamento della Camera subalpina e quello vigente fino al 1971 non ponevano limiti alla durata dei discorsi (ma ne ponevano molti al numero degli interventi); tuttavia generali esigenze di funzionalità e di snellimento dei lavori parlamentari portarono, nel 1971, all'introduzione di un termine di 45 minuti per ogni singolo intervento in sede di discussione sulle linee generali su un progetto di legge o su una mozione e di 20 minuti su ogni articolo o emendamento.

Tale sistema di termini, configurato dal primo comma dell'articolo 39 del Regolamento, si completava con le limitazioni relative alla lettura dei discorsi, all'illustrazione degli ordini del giorno, alle dichiarazioni di voto, nonché agli interventi relativi a strumenti che non danno adito a discussione (interpellanze e interrogazioni).

Fra i termini previsti nel primo comma dell'articolo 39 e tutti gli altri vi era però una differenza di rilievo: mentre questi ultimi erano — e sono ancora, come si vedrà — inderogabili, i primi cedevano di fronte alla richiesta di un presidente di gruppo, nel tentativo di conciliare la necessità dello snellimento dei dibattiti con l'esigenza di salvaguardare il diritto di tutti i gruppi a discutere senza limitazioni argomenti ai quali si annettesse particolare rilievo politico<sup>(16)</sup>.

Per altro, è da notare che il limite di cui all'articolo 39, riguardando « testualmente » solo le discussioni sui progetti di legge e sulle mozioni, non avrebbe dovuto — né dovrebbe attualmente — riguardare altre discussioni: su comunicazioni del Governo, su doman-



de di autorizzazione a procedere in giudizio, su elezioni contestate, sulla relazione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. Ma, già prima delle recenti riforme regolamentari del 1981, era invalso l'uso — forse per eccesso di prudenza da parte di gruppi di opposizione — di chiedere la deroga ai limiti di tempo anche per le predette discussioni, il che, in via consuetudinaria, ha portato a considerare il termine di cui al primo comma dell'articolo 39 come generale e valido per tutte le discussioni (eccezion fatta per quelle fiduciarie — quando cioè il Governo si presenta per la prima volta alle Camere — in analogia con la norma che esclude la limitazione dei tempi degli interventi nella discussione su una mozione di fiducia o di sfiducia al Governo). E, anche dopo le recenti riforme regolamentari, si continua a considerare il termine di 45 minuti come generale: valido cioè per tutte le discussioni, salvo naturalmente quelle limitate per espressa disposizione del Regolamento, per le quali siano previsti termini più brevi per gli interventi.

L'esperienza degli anni successivi al 1971 dimostrò come, ad una primissima fase in cui l'utilizzazione dello strumento della deroga di cui al sesto comma dell'articolo 39 si mantenne entro limiti per così dire fisiologici (nel senso che, pur non costituendo fatto eccezionale, era pur sempre fuori della normalità, facendosene applicazione solo con riferimento a provvedimenti di particolare rilievo politico), ne seguì una seconda, coincidente con l'ingresso alla Camera del partito radicale, costituito in autonomo gruppo parlamentare, in cui il ricorso alla deroga divenne sistematico.

Si verificò così la lungimirante previsione dell'onorevole Lucifredi il quale, in sede di discussione nel nuovo testo dell'articolo 39, vanamente aveva avvertito come tale sesto comma avrebbe di fatto tolto validità alla restante parte dell'articolo, dal momento che « l'eccesso di logorrea » che talvolta si nota nelle aule parlamentari non avrebbe incontrato alcun ostacolo nelle norma in questione<sup>(17)</sup>.

##### *5 - Ulteriore revisione di alcune norme regolamentari*

L'esperienza degli anni successivi al 1971 fece dunque giustizia di molte delle preoccupazioni garantiste che avevano influenzato la riforma regolamentare di quell'anno, dimostrando come l'aspetto relativo al sistema della programmazione e quello della disciplina dei di-

battiti dovessero essere aggrediti con determinazione per restituire accettabile funzionalità ai lavori dell'Assemblea, non essendo possibile alcuna reale programmazione dei lavori senza una ragionevole prevedibilità del numero e della durata degli interventi.

Sull'onda di un lungo dibattito, sviluppatosi dentro e fuori il Parlamento, ma anche di polemiche spesso aspre, si pervenne così alla « miniriforma » del novembre 1981 che, pur non rinnegando la linea del Regolamento del 1971, pose mano ai due aspetti soprarichiamati (programmazione dei lavori e disciplina dei dibattiti) correggendo i difetti che si erano manifestati nei dieci anni precedenti e, soprattutto, restituendo al Presidente d'Assemblea più penetranti poteri ai fini del buon andamento dei lavori (naturalmente sotto il profilo funzionale) che, pur proclamati dall'articolo 8 del Regolamento, di fatto non si erano potuti dispiegare appieno a causa delle molteplici limitazioni contenute nel precedente Regolamento.

La revisione regolamentare in questione si concentrò dunque sulle norme relative alla programmazione dei lavori (artt. 23 e 24), su quelle concernenti la disciplina dei dibattiti (artt. 39, primo e sesto comma, e, soprattutto, 85), su quelle in materia di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge (art. 96-*bis*), completandosi poi, tra il 1982 e il 1983, con la modifica di alcune disposizioni relative ai *quorum* necessari per la proposizione di determinate richieste o di emendamenti, nonché alla procedura di esame del disegno di legge finanziaria, del bilancio, del rendiconto e dei documenti di politica economica e finanziaria (Capo XXVII).

#### *6 - Aumento automatico dei tempi di intervento e poteri discrezionali del Presidente*

Tra le innovazioni introdotte dalla riforma del 1981 vi è dunque, come accennavo poc'anzi, quella relativa alla disciplina dei dibattiti, imperniata sugli articoli 39 e 85.

L'ipotesi principale di revisione dell'articolo 39 inizialmente considerata e formalizzata dalla Giunta fu quella della pura e semplice soppressione del famigerato sesto comma, quello cioè che consentiva la deroga ai limiti di tempo su richiesta di un presidente di gruppo. Ma tale ipotesi dovette essere abbandonata, a seguito della discussione su di essa svoltasi in Assemblea e dopo la presentazione, a scopo eviden-



temente ostruzionistico, di ben 37.004 emendamenti, in gran parte di iniziativa del gruppo radicale.

Ci si orientò allora verso un sistema che, da un lato, consentiva l'aumento automatico dei tempi di intervento per i progetti di legge costituzionali, in materia elettorale e per quelli di delegazione legislativa<sup>(18)</sup>, dall'altro, attribuiva al Presidente la facoltà di ampliare negli stessi limiti il termine ordinario per altri progetti di legge di particolare importanza.

Si noti che la possibilità di ampliamento fino al doppio dei limiti di tempo va circoscritta, secondo quanto precisato dallo stesso relatore Vernola<sup>(19)</sup>, alla discussione sulle linee generali e non vale, quindi, per la discussione degli articoli, in ordine alla quale si prevede esplicitamente un'analogia deroga al secondo comma dell'articolo 85.

La prima applicazione della norma si è avuta il 30 novembre 1981, a pochi giorni di distanza dalla sua approvazione, in sede di discussione del disegno di legge di delega al Governo ad emanare norme per l'attuazione di direttive della CEE: il Presidente, dopo aver ricordato che si trattava di un disegno di legge di delegazione legislativa, avvertì che il termine di durata degli interventi nella discussione sulle linee generali era aumentato fino ad un'ora e mezzo<sup>(20)</sup>. Lo stesso avvenne l'11 dicembre 1981 per il disegno di legge di delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto, per la discussione del quale il termine fu aumentato fino ad un'ora<sup>(21)</sup>.

Vale tuttavia la pena di notare che non vi è stato ampliamento del termine nella discussione delle modifiche apportate dal Senato a quello stesso disegno di legge. In entrambi i casi, comunque, non vi è poi stata menzione circa l'ampliamento dei tempi per gli interventi nella discussione degli articoli.

Va sottolineato altresì che in occasioni più recenti (ultima quella della discussione svoltasi sulle proposte di modifica dell'articolo 68 della Costituzione, iniziata il 23 ottobre 1984 e non ancora conclusa), il Presidente di turno, dichiarando aperta la discussione sulle linee generali, non ha fatto alcun cenno all'aumento dei tempi per gli interventi, malgrado il sesto comma dell'articolo 39 (« Il termine relativo alla discussione sulle linee generali è *aumentato* fino al doppio per i progetti di legge costituzionale... ») lasci supporre che questi sia vincolato all'obbligo di aumentare comunque, nei casi indicati, i termini in questione, non foss'altro che di un simbolico minuto!



Quanto, poi, alla seconda parte di tale sesto comma (« È in facoltà del Presidente della Camera, per altri progetti di legge, se la loro particolare importanza lo richieda, di ampliare negli stessi limiti il termine sopra indicato »), rilevato anzitutto come la facoltà del Presidente di aumentare i tempi nella discussione di progetti di legge di particolare importanza ne rafforzi ampiamente i poteri discrezionali (in questo caso la discrezionalità presidenziale ha infatti modo di esplicarsi nell'*an* e nel *quantum*, e non solo nel *quantum*, come nell'altro caso), è interessante concentrare l'attenzione sul fatto che fino ad oggi mai la Presidenza ha ritenuto di avvalersi di tale facoltà, né in sede di discussione sulle linee generali di progetti di legge, né in sede di esame degli articoli.

Si noti inoltre che, in occasione della discussione delle mozioni concernenti le conclusioni della Commissione parlamentare sul caso Moro, il Presidente Iotti, all'onorevole Ciccimessere che richiedeva lo ampliamento dei tempi degli interventi, rispose di non poter accogliere la sua richiesta, dal momento che « la facoltà per il Presidente di ampliare i termini di durata dei discorsi è prevista dal sesto comma dell'articolo 39 del Regolamento solo per gli interventi relativi al provvedimento legislativo e non, dunque, per le mozioni »<sup>(22)</sup>.

#### *7 - I tempi degli interventi nella discussione di progetti di legge e di mozioni. Intervento dei relatori*

E veniamo ora al primo comma dell'articolo 39: « Salvo i termini più brevi previsti dal Regolamento, la durata degli interventi in una discussione su un progetto di legge o su una mozione — eccettuate quelle di fiducia o di sfiducia — non può eccedere i 45 minuti per la discussione sulle linee generali »<sup>(23)</sup>.

La norma, dunque, fa preliminarmente salvi i termini più brevi previsti dal Regolamento. Quali « termini »? Quelli relativi alle relazioni (siano esse di maggioranza o di minoranza), allo svolgimento di ordini del giorno di non passaggio agli articoli, alla discussione di articoli, emendamenti e articoli aggiuntivi, agli ordini del giorno di istruzione al Governo, alla deliberazione ex articolo 96-bis sui disegni di legge di conversione, alle dichiarazioni di voto.

Sul tempo di venti minuti concesso al relatore in apertura della discussione sulle linee generali (art. 83, primo comma, del Regolamento), non sono mai sorte particolari contestazioni; nei rari casi in



cui questi non sia riuscito a concludere la relazione nei termini prestabiliti, si è consentita la consegna del testo ai funzionari stenografi<sup>(24)</sup>, ovvero si è eccezionalmente ampliato il termine in questione<sup>(25)</sup>.

Va osservato in proposito che il sistema assegna al relatore soltanto venti minuti perché questi, in apertura della discussione, dovrebbe semplicemente limitarsi ad integrare la relazione scritta con la quale illustra le linee fondamentali del progetto di legge in discussione e la *ratio* di eventuali modifiche apportate dalla commissione al testo originario.

Ma tale regola si applica anche quando l'Assemblea abbia autorizzato la relazione orale, pur venendo meno il presupposto dell'integrazione della relazione scritta. Si noti altresì che, nel caso in questione, il provvedimento può arrivare in Aula letteralmente riscritto dalla commissione e, ciò nonostante, difficilmente si consente al relatore di superare il termine di venti minuti per illustrare le modifiche apportatevi.

Qualche problema si è avuto, invece, in ordine al tempo per la replica, sul quale il Regolamento tace. Né soccorrono in materia i precedenti giacché, in due diverse occasioni, i Presidenti di turno hanno seguito interpretazioni analogiche diametralmente opposte. Nel primo caso (si discuteva della conversione in legge del decreto-legge n. 429/82 sul cosiddetto « condono tributario »), il Presidente ebbe a precisare che al relatore, « non fissando tempi più brevi il Regolamento, vengono riconosciuti » (per la replica) « gli stessi 45 minuti che si riconoscono a coloro che intervengono nella discussione generale »<sup>(26)</sup>; nel secondo (si trattava della conversione in legge di decreti-legge concernenti modificazioni al regime fiscale di alcuni prodotti petroliferi), dichiarò che, « poiché il termine a disposizione dei relatori per svolgere la relazione è di venti minuti, la Presidenza ritiene che anche in sede di replica essi dispongano del medesimo termine »<sup>(27)</sup>.

La prassi, dunque, non è costante, anche se negli ultimi due anni sembra essersi definitivamente orientata verso la concessione al relatore, per la replica, del termine più ampio, dovendo questi rispondere, in tale fase procedurale, alle osservazioni, spesso numerose ed articolate, formulate dai vari oratori in sede di discussione sulle linee generali.

Ciò, a ben vedere, potrebbe creare qualche perplessità: dal sistema, che assegna ai relatori un tempo più breve di quello concesso a coloro che intervengono nella discussione generale, si potrebbe infatti ricavare che questi, potendo parlare all'inizio della stessa e subito dopo la sua chiusura, non dovrebbero complessivamente intervenire per più di 45 minuti. In proposito si può ricordare un interessante precedente, che rafforzerebbe la tesi secondo la quale i relatori dispongono di limiti di tempo più ristretti rispetto agli altri deputati. In occasione della discussione del « caso Giudice » da parte delle Camere riunite, il Presidente Iotti, dopo aver ricordato che « il Parlamento in seduta comune applica il Regolamento della Camera dei deputati », precisava che, non essendo consentite le repliche dei relatori in quella sede, avrebbe loro concesso complessivamente 45 minuti ciascuno anziché i venti prescritti dal Regolamento della Camera (28).

Lo stesso ragionamento potrebbe farsi, tra l'altro, per il caso configurato dal terzo comma dell'articolo 96-bis del Regolamento, secondo il quale, « qualora la Commissione affari costituzionali esprima parere contrario, l'Assemblea delibera in via pregiudiziale (...) sulla esistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 77 della Costituzione per l'emanazione del decreto-legge, *sentiti* il relatore, il Governo e un deputato per gruppo per non più di 15 minuti ciascuno ». Ebbene, i 15 minuti sono chiaramente riferiti ad un deputato per gruppo, probabilmente non al Governo per il quale — come vedremo — nel Regolamento non si prevedono limiti di sorta. Ma possono intendersi riferiti anche al relatore? O questi può parlare per venti minuti, come nella discussione sulle linee generali? Propenderei, in questo caso, per l'ipotesi restrittiva, non solo perché si tratta di una discussione limitata, ma anche perché la prassi seguita finora — e mai contestata — è nel senso di consentire che i vari oratori, il relatore e il rappresentante del Governo parlino per non più di 15 minuti.

Resta da vedere, infine, quanto tempo abbiano i relatori per esprimere il loro parere sugli emendamenti presentati ad un articolo. La prassi assimila l'intervento dei relatori in questa fase procedurale a quello dei deputati che intervengono sugli articoli e sugli emendamenti, ai sensi dell'articolo 85 del Regolamento (29).

Tuttavia, nel corso della seduta-fiume del febbraio 1983, deliberata per stroncare l'ostruzionismo del gruppo del MSI - Destra nazionale sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 953/82, re-



cante misure urgenti in materia tributaria, il Presidente, pur richiamando la norma di cui all'articolo 85 (che disciplina, appunto, la discussione degli articoli), dichiarò di voler applicare il primo comma dell'articolo 39 anche a quella fase del dibattito e concesse pertanto all'onorevole Santagati, relatore di minoranza, 45 minuti di tempo per esprimere il suo parere sugli emendamenti<sup>(30)</sup>.

## 8 - Segue. *Interventi sugli articoli*

Secondo l'articolo 85, primo comma, del Regolamento la discussione degli articoli « consiste nell'esame di ciascun articolo e del complesso degli emendamenti ed articoli aggiuntivi ad esso proposti ». I successivi commi stabiliscono i limiti di tempo — definiti ed inderogabili — per gli interventi, innovando radicalmente rispetto alla normativa in vigore fino al 1981, che prevedeva che la discussione di ciascun articolo di un progetto di legge si svolgesse in due fasi: la discussione dell'articolo stesso e quella dei relativi emendamenti. Quest'ultima, a sua volta, si articolava per prassi in due subfasi: la illustrazione degli emendamenti da parte dei proponenti e la discussione sul complesso degli emendamenti.

Considerato poi che in entrambe le fasi poteva essere chiesta la deroga ai limiti di tempo e che la prassi consentiva al primo firmatario o altro proponente di illustrare separatamente ogni singolo emendamento, e quindi di intervenire più volte nella stessa discussione, si verificava che l'esame degli articoli, specie in presenza di ostruzionismo, era di durata assolutamente imprevedibile.

Un primo passo verso la razionalizzazione del sistema fu operato nel 1980, nel momento in cui era in atto un serrato ostruzionismo del gruppo radicale al decreto-legge n. 675/79, recante misure per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica. In quella occasione, essendo stata posta la questione di fiducia da parte del Presidente del Consiglio Cossiga sull'approvazione dell'articolo unico del disegno di legge di conversione, il Presidente della Camera Iotti, « dopo aver consultato la Giunta per il regolamento sui problemi regolamentari posti a seguito della dichiarazione del Governo di porre la questione di fiducia », ritenne che questa, « modificando in base all'articolo 116 l'ordinario procedimento di discussione e approvazione dei progetti di legge, dà vita ad un *iter* autonomo e speciale, come

confermato dalla sua stessa collocazione nella parte terza del Regolamento. L'illustrazione degli emendamenti, considerato anche l'obbligo costituzionale della Camera di pronunciarsi comunque ed esplicitamente sulla fiducia, assume pertanto il carattere di una discussione politica tendente ad influire sullo stesso voto di fiducia; essa non è quindi riferibile in alcun modo all'articolo 85, ma va disciplinata alla luce del principio generale di cui all'articolo 43, secondo il quale non si può parlare più di una volta nel corso di una stessa discussione, sia pure senza limiti di tempo » (31).

Ed infatti in quella occasione i deputati radicali intervennero una sola volta ciascuno, sia pure senza limiti di tempo, per illustrare gli emendamenti proposti e non tante volte quanti erano gli emendamenti stessi, come consentiva il testo dell'articolo 85 allora in vigore.

Successivamente, a seguito della modifica dell'articolo 85, approvata il 14 novembre 1981, tale decisione presidenziale, più nota come « lodo Iotti » (termine assolutamente improprio, perché fu ben più che un lodo!) venne applicata nel senso di consentire a tutti i presentatori di emendamenti di intervenire una sola volta per non più di 45 minuti ciascuno, qualora sull'approvazione di un articolo fosse posta la questione di fiducia.

Quando, invece, la discussione degli articoli ha luogo secondo il procedimento ordinario, ciascun deputato « può intervenire una sola volta per non più di trenta minuti » (ridotti a 15 in caso di discussione dell'articolo del disegno di legge che converte un decreto-legge), « anche se sia proponente di più emendamenti, subemendamenti od articoli aggiuntivi », ovvero « per non più di dieci minuti sul complesso dei subemendamenti che siano stati presentati ai propri emendamenti ».

La normativa dettata dal nuovo articolo 85 si completa con la previsione della facoltà di intervenire per non più di dieci minuti qualora sia deliberata la chiusura della discussione sull'articolo e sempre che non si sia già parlato nella discussione medesima, consentendo infine una dichiarazione di voto per non più di cinque minuti (si noti la deroga al regime delle dichiarazioni di voto di cui all'articolo 50, che consente ad ogni deputato di prendere la parola a tale titolo per non più di dieci minuti) su ciascun articolo, emendamento, subemendamento e articolo aggiuntivo, « ad un deputato per gruppo nonché ai deputati che intendano esprimere un voto diverso rispetto a quello dichiarato dal proprio gruppo ».



## 9 - I tempi degli interventi del Governo

All'inizio di questo studio, trattando dei presupposti costituzionali del diritto di parola, mi sono riferita all'articolo 64 per osservare che questo, riconoscendo tale diritto ai membri dell'esecutivo, a maggior ragione lo ammette per i membri delle Camere.

Premesso che per « rappresentanti del Governo », cui fa cenno l'articolo in questione, si intendono ministri e sottosegretari, sulla base della prassi formatasi in regime statutario in applicazione dell'articolo 66 dello Statuto Albertino<sup>(32)</sup> e ormai consacrata nei regolamenti parlamentari, va osservato che il principio secondo il quale i membri del Governo hanno diritto di parlare ogni volta che lo richiedano, oltre a rientrare, secondo l'articolo 64 della Costituzione, nelle regole del regime parlamentare, che si fonda sul presupposto di un proficuo dialogo tra potere esecutivo e potere legislativo, mira ad ottenere che in entrambe le Camere sia riservato al Governo identico trattamento. E tale scopo è stato raggiunto: sia il Regolamento della Camera (art. 37, per altro introdotto con la riforma del 1971), sia il Regolamento del Senato (artt. 59 e 63) riproducono sostanzialmente la norma dell'articolo 64 della Costituzione, prevedendo la facoltà per i rappresentanti del Governo e, se richiesti, l'obbligo, di partecipare alle sedute dell'Assemblea e il diritto di essere ascoltati ogni volta che lo richiedano.

Tuttavia il diritto di parola dei rappresentanti dell'esecutivo, contrariamente a quanto è previsto per i deputati, non subisce né ha mai subito limitazioni temporali, in base ad una prassi costante e consolidata formatasi fin dai primi anni dell'esperienza parlamentare subalpina.

Unica eccezione, per altro di recentissima introduzione e limitata ad una particolare fattispecie, è quella disciplinata dall'articolo 135-bis del Regolamento, approvato il 12 ottobre 1983, secondo il quale, in sede di svolgimento di interrogazioni a risposta immediata (più noto come *question-time*), il Governo, per rispondere alle interrogazioni stesse e ad ulteriori richieste di precisazioni sul medesimo argomento, ha a disposizione non più di due minuti per ciascun intervento.

## 10 - I tempi degli interventi nella discussione delle mozioni di fiducia

L'articolo 39 del Regolamento, dopo aver esordito: « Salvo i termini più brevi previsti nel regolamento », prosegue: « la durata degli

interventi in una discussione su un progetto di legge o su una mozione — eccettuate quelle di fiducia o di sfiducia... ». Dunque in sede di discussione di mozioni di fiducia (quelle di sfiducia, fino a questo momento, non sono mai state presentate) non sono posti limiti di tempo agli interventi. E tale eccezione la si è tacitamente applicata anche ai discorsi letti, malgrado l'articolo 39, come abbiamo visto, più avanti stabilisca che in nessun caso la lettura dei discorsi può eccedere la durata di trenta minuti.

La deroga in questione si fonda, con tutta probabilità, su esigenze squisitamente politiche: poiché, infatti, in sede di dibattiti sulla fiducia sono di solito i *leaders* dei partiti ad argomentare la posizione politica del proprio gruppo parlamentare, è del tutto verosimile ritenere che i loro interventi siano scritti, essendo stati precedentemente ponderati e pesati nei minimi particolari, per non dire nelle pause.

#### 11 - *I tempi degli interventi in sede di sindacato ispettivo*

Dopo aver trattato della disciplina regolamentare del diritto di parola in riferimento alla discussione di progetti di legge e di mozioni, comprese quelle di fiducia, restano ora da esaminare le norme relative all'esercizio della funzione ispettiva, la cui attribuzione alle Camere risale al tempo in cui il sistema detto del parlamentarismo si sostituì in concreto alla teoria della separazione dei poteri elaborata in forma scientifica dal Montesquieu.

In concreto, la funzione ispettiva comprende il potere di conoscere e giudicare l'operato del Governo e presuppone il diritto di valutare l'indirizzo politico governativo e, quindi, di decidere, in ultima analisi, della sopravvivenza o meno di un Gabinetto.

La prassi e la dottrina, per l'esercizio del potere di sindacato politico delle Camere sul Governo, hanno elaborato alcuni strumenti tipici, disciplinati dai regolamenti parlamentari: l'interrogazione, l'interpellanza, la mozione e l'inchiesta cosiddetta politica.

Per le mozioni e le proposte di inchiesta parlamentare si segue, a termini di regolamento, la stessa procedura dettata per la discussione di progetti di legge; alle interrogazioni e interpellanze si applica invece la disciplina contenuta nei capi XXIX e XXX del Regolamento, secondo i quali il presentatore ha il diritto di esporre per non più di cinque o dieci minuti, rispettivamente per l'interrogazione e l'interpellanza, « le ragioni per le quali egli sia o no soddisfatto » della ri-



sposta del Governo (artt. 132 e 138). Chi ha presentato un'interpellanza ha inoltre il diritto di svolgerla per non più di quindici minuti (art. 138).

Le norme in questione hanno dato vita ad una prassi, seguita pressoché costantemente fino al 1982, secondo la quale, specie in sede di svolgimento di interpellanze e/o interrogazioni vertenti sullo stesso argomento (ma non solo in questi casi), venivano iscritti all'ordine del giorno più di due documenti presentati dallo stesso deputato (malgrado un espresso divieto in tal senso, contenuto negli articoli 129 e 137 del Regolamento), il quale poteva poi, ove lo richiedesse, cumulare i tempi dell'illustrazione e della replica.

Di fatto si verificava così che uno stesso deputato, presentando più di due documenti ispettivi, ovvero apponendo la sua firma ad interrogazioni o interpellanze presentate da altri colleghi, finisse per parlare anche per un'ora e mezzo, così eludendo la previsione regolamentare.

L'abbandono di tale prassi fu molto probabilmente stimolato da un'ennesima questione, sorta appunto in sede di svolgimento di interpellanze e interrogazioni: nella seduta del 15 febbraio 1982<sup>(33)</sup>, il Presidente, replicando all'onorevole Santagati che, invitato a concludere l'illustrazione della sua interpellanza, dichiarava di voler svolgere anche quella presentata dall'onorevole Pazzaglia, di cui era cofirmatario, precisava che « un'interpretazione che ammettesse l'iscrizione » (all'ordine del giorno) « di due interpellanze presentate da uno stesso deputato su un unico argomento o sarebbe in contrasto con l'articolo 43, che stabilisce che ciascun deputato può parlare una sola volta nella stessa discussione, o, ammettendo il cumulo dei tempi, introdurrebbe la possibilità di una deroga ai limiti di tempo tassativamente stabiliti per gli interventi nello svolgimento di interpellanze dall'articolo 138, primo comma, del Regolamento, deroga assolutamente non prevista da alcuna norma regolamentare, né configurabile in via analogica; si verrebbe così a legittimare la non osservanza dei limiti di tempo regolamentari attraverso la pura e semplice presentazione di una seconda interpellanza sullo stesso argomento da parte del medesimo deputato. Nello stesso senso sembra doversi interpretare l'articolo 139, terzo comma, del Regolamento in materia di interrogazioni ».

Pochi giorni dopo, nella seduta del 22 marzo 1982<sup>(34)</sup>, il Presidente comunicò infatti che la Giunta per il regolamento, nella riunione del 2 marzo precedente, aveva espresso il parere che gli arti-

coli 129, terzo comma, e 137, terzo comma, dovessero essere interpretati nel senso che « possono essere iscritte all'ordine del giorno della stessa seduta fino ad un massimo di due interpellanze e di due interrogazioni presentate dal medesimo deputato, ma vertenti su argomenti diversi, e che, inoltre, debba considerarsi inammissibile la somma dei tempi di intervento spettanti a diversi oratori da parte di un unico deputato ».

## 12 - Conclusioni

La riforma regolamentare del 1971, al di là dell'apparente disciplina dei tempi dei dibattiti, precedentemente non codificati dal Regolamento, non ha dunque apportato, alla luce di quanto è stato detto, sostanziali modifiche alla situazione preesistente.

Tuttavia, salvo sporadici casi, il sistema ha funzionato in modo accettabile fino alla VII legislatura (anche se, dal punto di vista della organizzazione dei lavori, si erano manifestati non pochi problemi, tanto che i programmi e i calendari varati tra il 1971 e il 1981 si contano sulla punta delle dita!), fin quando, cioè, un certo uso degli strumenti regolamentari da parte di alcuni gruppi di opposizione ha determinato un progressivo irrigidimento, sul piano interpretativo, di certi istituti. Hanno poi fatto seguito le modifiche regolamentari ricordate, che hanno ridotto sia il numero sia i limiti di tempo degli interventi nella discussione sulle linee generali sui progetti di legge e sulle mozioni e, soprattutto, nella discussione degli articoli e degli emendamenti.

Oggi, che la situazione sembra essersi normalizzata, non è improbabile che si passi ad applicare in modo meno rigido certi istituti, anche se dalla Giunta per il regolamento giunge qualche segnale nel senso di un'ulteriore riduzione a trenta minuti dei tempi degli interventi nella discussione sulle linee generali, il che porterebbe a far coincidere il termine per gli oratori che parlano a braccio con quello attualmente previsto dal Regolamento per i discorsi letti.

E tale ipotesi, del resto, potrebbe costituire un ulteriore passo verso quel reale snellimento dei dibattiti da più parti sollecitato: ne potrebbe costituire un utile presupposto, tra l'altro, l'esperienza che si è avuta in sede di svolgimento di interrogazioni a risposta immediata, che ha dimostrato come sia possibile sviluppare discorsi compiuti e confrontare opinioni diverse pur nell'ambito di limiti di tempo tanto ristretti.



## Note

(1) Cfr. V. MANCINI-U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, pag. 148.

(2) Cfr. V.E. ORLANDO, « Il parlare in Parlamento », in *Il Ponte*, luglio 1951, pag. 734.

(3) Così TANDA, « Diritto di parola e funzionalità dei lavori parlamentari », in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 51 del 1980, pagg. 40 e 41.

(4) Cfr. l'intervento dell'onorevole MORTATI, in *Atti dell'Assemblea Costituente*, pag. 1106.

(5) La commissione che ebbe a riferire sulla riforma del Regolamento nel 1876 propose addirittura di ridurre la lettura a 10 minuti, considerando: « Così pure si ritenne conveniente l'abbreviare la durata dei discorsi scritti da 15 a 10 minuti; parendo alla vostra Commissione che niun mezzo debba omettersi per evitare tutti quei discorsi i quali, essendo il frutto di una preparazione molto precedente la discussione, tolgono alla stessa grande efficacia e paiono indirizzati molte volte a cambiare un'assemblea politica in un'accademia o in una riunione che tratta scientificamente le tesi » (Cfr. Ugo GALEOTTI, *Il Regolamento della Camera dei deputati*, Roma, 1902, pagg. 256 e 257).

(6) Cfr. Circolare del Presidente della Camera del 19 luglio 1955, richiamata dalla successiva Circolare del 19 luglio 1958.

(7) Cfr. *Il nuovo Regolamento della Camera dei deputati, illustrato con i lavori preparatori*, a cura del Segretariato generale, Servizio documentazione e statistiche parlamentari, Roma, 1968, pagg. 511 e segg.

(8) Cfr. V.E. ORLANDO, « Il parlare in Parlamento », in *Il Ponte*, giugno 1951, pag. 570.

(9) In G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Napoli, 1948, si ricorda la tesi del Constant contraria a tale forma di intervento, così esprimendosi sui parlamenti del tempo: « Lo scritto avrebbe irrigidito le idee, avrebbe permesso a ciascuno di svolgere il suo pensiero, ma non di approfittare di quello degli altri. La discussione, invece, deve essere movimento, elasticità, integrazione del pensiero proprio con quello altrui, abbandono delle posizioni precedenti per assumerne altre, che siano più in alto, più ragionevoli, più vere ».

Si può obiettare, da un lato, che la crescente « tecnicità delle materie oggetto dei dibattiti impone spesso che gli interventi vengano predisposti in anticipo (si pensi, ad esempio, ai dibattiti sul bilancio e sulla legge finanziaria); dal-

l'altro, la stessa situazione politica (si pensi ai rapporti fra i partiti della maggioranza) rende necessaria la predisposizione dei discorsi, nei quali occorre « pensare » le parole.

(10) Cfr. Circolare del Presidente della Camera del 22 ottobre 1959.

(11) Cfr. Atti Camera, Resoconti sommari delle sedute del 2 aprile 1980, pag. 13, in cui il deputato Colucci, « in considerazione dell'alto numero di colleghi ancora in attesa di prendere la parola nella discussione sulle linee generali, chiede alla Presidenza di poter consegnare ai funzionari stenografi il testo del suo intervento, per la sua pubblicazione negli Atti parlamentari », e del 14 dicembre 1978, pag. 20, in cui il deputato Cirino Pomicino « rinuncia ad intervenire nella discussione e chiede di essere autorizzato dalla Presidenza a consegnare agli stenografi il testo del suo intervento, per la sua riproduzione nel Resoconto stenografico », per altro provocando vive proteste da parte dei deputati Servello, Labriola e Gorla. In entrambi i casi, comunque, la Presidenza accolse tali richieste.

(12) Cfr. Atti Camera, Resoconto sommario del 13 febbraio 1980, pag. 20, in cui i deputati Cirino Pomicino, Andò e Crucianelli rinunciarono a parlare adducendo appunto tale motivazione.

(13) Cfr. Atti Camera, Resoconto sommario del 15 aprile 1982, pagg. 14 e 15, in cui il deputato Elvio Alfonso Salvatore chiese al Presidente di turno di poter trasmettere il testo del suo intervento ai funzionari stenografi « poiché chiamato da impegni in commissione, in qualità di presidente ».

(14) Cfr. l'intervento del deputato Del Donno nella seduta del 30 giugno 1982 (Atti Camera, Resoconto sommario, pag. 17). La prassi di proseguire l'intervento a braccio non è tuttavia costante: nella seduta del 13 giugno 1978 (Atti Camera, Resoconto stenografico, pag. 18560), il Presidente di turno non consentì al deputato Delfino di leggere oltre il tempo regolamentare e gli suggerì di consegnare il testo agli stenografi; nella seduta del 18 maggio 1982, giornata del 22 (Atti Camera, Resoconto stenografico, pag. 46918), il Presidente precisò invece all'onorevole Pirolo che, avendo egli letto per mezz'ora, « non poteva parlare per un altro quarto d'ora ».

(15) Nel Regolamento della Camera subalpina si prevedeva ulteriormente: « Se l'oratore non si accheta al giudizio del Presidente, la Camera, senza discussione, decide per alzata e seduta » (art. 82). Tale norma, rimasta sostanzialmente in vigore fino al 1971, è scomparsa con la riforma regolamentare di quell'anno, nel quadro del rafforzamento dei poteri presidenziali da questa operato.

(16) Cfr. *Il nuovo Regolamento...*, cit., pag. 507.

(17) E concludeva amaramente, nel preannunciare il suo voto contrario al testo della Giunta: « Con questa ed altre norme di questo tipo che vengono ad esservi inserite, il nostro Regolamento, ai fini di quell'efficienza dei lavori della Camera che era nelle vostre mire quando si parlava di modificare il regolamento, viene ad essere, mi scusi, signor Presidente, il documento delle occasioni perdute. Me ne rammarico » (Cfr. *Il nuovo Regolamento...*, cit., pag. 518).



(18) Deve intendersi per progetto di legge di delegazione legislativa, secondo l'interpretazione del relatore Vernola, non contestata in Assemblea, quello nel quale la delegazione costituisce l'oggetto prevalente ed essenziale, se non esclusivo, del progetto medesimo, e non quello nel cui articolato sia comunque inserito il conferimento al Governo di poteri di legiferazione delegata (Cfr. Atti Camera, Resoconto sommario del 6 novembre 1981, pag. 6).

(19) Cfr. Atti Camera, Resoconto sommario del 6 novembre 1981, pag. 6.

(20) Cfr. Atti Camera, Resoconto sommario del 30 novembre 1981, pag. 7.

(21) Cfr. Atti Camera, Resoconto sommario dell'11 dicembre 1981, pag. 10.

(22) Cfr. Atti Camera, Resoconto stenografico del 4 luglio 1984, pag. 10.

(23) Si noti che, a seguito delle modifiche apportate al sesto comma del medesimo articolo e all'articolo 85, è scomparsa, in sede di coordinamento, la restante parte: « e i venti minuti su ciascun articolo o emendamento ».

(24) Cfr. Atti Camera, Resoconto stenografico del 30 giugno 1982, pag. 48975.

(25) Cfr. Atti Camera, Resoconto stenografico del 28 luglio 1982, pagg. 50552 e segg.

(26) Cfr. Atti Camera, Resoconto stenografico del 29 luglio 1982, pag. 50650.

(27) Cfr. Atti Camera, Resoconto stenografico del 24 febbraio 1983, pag. 59354.

(28) Cfr. Atti Camera, Resoconto stenografico del 21 novembre 1984, pag. 3.

(29) Cfr. Atti Camera, Resoconti sommari del 25 novembre 1982, pag. 52 e del 17 maggio 1984, pag. 10, in cui i Presidenti di turno richiamarono esplicitamente la prassi in questione.

(30) Cfr. Atti Camera, Resoconto stenografico del 15 febbraio 1983 (giornata del 16), pag. 58718.

(31) Cfr. Atti Camera, Resoconto stenografico del 23 gennaio 1980 (giornata del 28 gennaio), pag. 8329.

(32) Così recita l'articolo 66: « I Ministri non hanno voto deliberativo nell'una o nell'altra Camera se non quando ne sono membri. Essi vi hanno sempre ingresso, e debbono essere sentiti sempre che lo richieggano ».

(33) Cfr. Atti Camera, Resoconto sommario del 15 febbraio 1982, pag. 6.

(34) Cfr. Atti Camera, Resoconto sommario del 22 marzo 1982, pagg. 6 e 7.





Paola Bonavera

*È iscritta a parlare la donna. Ne ha facoltà.  
(Note sul linguaggio femminile in Parlamento)*

Alcuni anni fa, di fronte ad una intemperanza verbale della deputata Emma Bonino, l'onorevole Giulio Andreotti, all'epoca Presidente del Consiglio, ebbe a dire, citando Sofocle, che « alle donne si addice il silenzio ».

Si trattava probabilmente soltanto di una battuta umoristica, ma in tale affermazione non può non essere ravvisato un richiamo al lungo silenzio che ha caratterizzato le donne nella storia.

Secondo l'antropologa Ida Magli, la secolare esclusione delle donne dall'uso della parola ha avuto origine con la nascita stessa della società. Riprendendo la teoria di Claude Lévi-Strauss, secondo cui il fondamento della vita sociale è lo scambio (e « il più importante degli scambi è quello che riguarda le donne ») <sup>(1)</sup>, Ida Magli osserva che la comunicazione, una volta avviata con lo scambio delle donne, continua attraverso la parola.

La parola, quindi, troverebbe origine e fondamento nella donna. Ma proprio per questo la donna sarebbe condannata al silenzio, dato che se usasse della parola ne vanificherebbe il potere, in quanto « significante e significato verrebbero a coincidere » <sup>(2)</sup>.

Gli studiosi dei rapporti fra società e lingua hanno evidenziato, inoltre, che può esistere un nesso fra abitudini linguistiche e sesso.

Marina Yaguello ci illustra un caso emblematico di divisione sessuale del diritto di parola: « Presso gli indigeni delle isole Tobriand la pratica della magia si fonda essenzialmente sulla parola... La donna non deve pronunciare né conoscere le formule degli uomini a rischio di renderle inoperanti o nefaste e viceversa » <sup>(3)</sup>.

Ancora Marina Yaguello ci fa sapere che i capi dei Cuna di Panama usano espressioni cifrate non comprese dalle donne; il linguaggio

dei riti è interdetto al sesso femminile presso i Kamilaroi australiani e presso gli antichi Maya, mentre tra gli Zulù sono vietati alle donne gli stessi nomi dei componenti maschili della famiglia (4).

D'altra parte, la discriminazione sessuale negli usi linguistici è un dato storico.

Anche Jerome Carcopino, che pure rappresenta in termini molto positivi la nobiltà e la forza di carattere delle donne romane, ci offre l'immagine di un mondo che le esclude dal potere culturale attivo, anche se non ne disconosce il ruolo di supporto muto alla cultura (5). Inoltre, non possiamo dimenticare che, come osserva Ida Magli, « nel mondo romano, e dunque nel mondo occidentale fino all'epoca moderna, dove la potenza contrattuale della parola è fortissima, la donna non può giurare e neanche testimoniare, dato che giuramento e testimonianza sono la stessa cosa » (6).

Per il diritto medioevale, che si rifà a quello romano e in parte a quello longobardo, la donna è per legge un essere da tenere sotto tutela maschile. Successivamente, fino alle soglie della rivoluzione industriale, la situazione non presenta grandi novità. Nel più celebre testo sull'argomento, il Trattato sull'educazione delle fanciulle, scritto dall'abate Louis Fénelon nel 1684, si afferma: « Nulla è stato più trascurato dell'educazione delle fanciulle... L'educazione dei maschi passa per una delle faccende principali per quanto riguarda il bene pubblico » (7).

Ma neanche il trattato dell'abate Fénelon cambiò la situazione. Nella stessa Francia, dopo poco più di un secolo e a due anni dalla proclamazione dei Diritti dell'uomo da parte della Costituente nata dalla rivoluzione francese, la cittadina Olympe de Gouges pubblicava la sua Dichiarazione dei diritti della donna: « Tutti i cittadini, si tratti di uomini o di donne, essendo uguali agli effetti della legge, hanno uguali diritti di essere scelti per tutti gli uffici pubblici, professioni e impieghi, a seconda della loro capacità e senza altro criterio che non sia quello delle loro virtù e talenti ».

Era il settembre 1791. Nel novembre 1793 l'autrice di questo scritto veniva ghigliottinata.

La situazione comincia a cambiare soltanto nella seconda metà dell'ottocento, dopo che le lotte, gli entusiasmi e le delusioni di tante battaglie hanno richiamato l'attenzione del mondo sulla questione femminile.

Alcuni territori degli Stati Uniti concedono il suffragio alle donne. In Europa, ad un cospicuo impiego della manodopera femminile nel-



l'industria fanno seguito le prime lotte sindacali. Al movimento delle suffragette in Inghilterra fa riscontro, in Francia, una battaglia condotta soprattutto sul piano delle idee.

In Italia, le posizioni del Mazzini, gli scritti della contessa di Belgioioso, l'opera di un'autentica femminista, Anna Maria Mozzoni, e quella di un'appassionata militante, Anna Kuliscioff, preparano il terreno al diritto di voto alle donne, che arriva, però, soltanto nel 1945.

In quel famoso 2 giugno 1946 che segna la nascita della Repubblica, sono anche elette 21 deputate all'Assemblea costituente. È la rottura del silenzio. Le donne hanno conquistato il diritto di parlare.

Quando Teresa Mattei, appena venticinquenne, prende la parola, prima donna italiana, all'Assemblea costituente, subito dopo un lungo intervento di Francesco Saverio Nitti, esordisce dicendo: « Onorevoli colleghi, parlare dopo il decano, dopo i più anziani di questa Assemblea è un compito un po' difficile per una giovane donna. Ma forse uno dei pochi vantaggi che io presenterò sarà quello di essere breve, anche perché mi sarebbe estremamente difficile diffondermi in ricordi di gioventù » (8).

Alla battuta segue, nel Resoconto stenografico, un breve corsivo tra parentesi: « (*Si ride*) ». Compiacimento maschile di fronte ad una sensazione di disagio nel prendere la parola da parte di una donna? Benevola superiorità di chi possiede da secoli il diritto di parlare? Può darsi, ma non importa molto. Quello che qui vale sottolineare è che Teresa Mattei, pur consapevole delle difficoltà della sua situazione di donna oratrice, sceglie alcune vie che saranno poi percorse anche dalle sue colleghe negli anni che verranno.

La premessa del suo discorso è di essere breve, e questa è una caratteristica che verrà mantenuta sempre: i discorsi parlamentari delle donne si distingueranno da questo momento per maggiore asciuttezza e brevità, cercando di contrastare tutti quei proverbi popolari che raffigurano la donna come un essere inutilmente verboso.

Secondo Tullio De Mauro, « la radice dell'apprezzabile brevità dell'eloquenza pubblica femminile va ricercata nel legame che le donne hanno sempre avuto con la quotidianità della vita. Questa pietra di paragone serve loro « per misurare, vagliare e tenere fuori del loro discorso quanto vi è di verboso, di sovrabbondante, di vacuamente retorico e ideologizzante », permettendo alle donne di « tenersi lontane da vaniloqui esibizionistici cui esseri umani di sesso maschile, anche se non sciocchi, non sempre riescono a resistere » (9).

La seconda caratteristica che riscontriamo nell'intervento della deputata Mattei è un modo di « parlare donna » che connota ancora oggi il linguaggio parlamentare femminile. Basti pensare ad alcune sue espressioni: « Noi salutiamo con speranza e con fiducia la figura di donna che nasce dalla solenne affermazione costituzionale... questa figura di donna italiana finalmente cittadina della nostra Repubblica »; e poi: « Noi deputate, noi che qui rappresentiamo tutte le donne italiane... »<sup>(10)</sup>.

Tra l'altro, Teresa Mattei usa, correttamente, per la prima volta il sostantivo femminile « deputata », che ancora oggi non è accettato dal linguaggio parlamentare maschile. La donna eletta alla Camera viene ancora chiamata, dopo quasi quarant'anni, « il deputato ».

Qualche volta, per chiarire un concetto che evidentemente chiaro non è, si parla addirittura di « deputato-donna ». Si tratta, però, sempre di forme colloquiali, non ammesse nelle formule di rito. Così, nei resoconti stenografici e sommari della Camera si leggono corsivi del seguente genere: « *Commenti del deputato Codrignani* », « *Proteste del deputato Aglietta* », « *Interruzione del deputato Anselmi* », e via di questo passo.

Il massimo dello sforzo di conciliazione tra maschile e femminile nella grammatica parlamentare è compiuto da quei pochi uomini che riescono a dire « deputatessa », ma a costoro è bene ricordare che per i femminili dei nomi in -o la naturale terminazione è -a<sup>(11)</sup>, anche perché il suffisso -essa ha molte volte sapore di scherzo o di ostilità<sup>(12)</sup>.

Se, poi, la donna svolge una relazione, non è mai denominata « relatrice », bensì sempre « relatore ». Se è una degli otto segretari di Presidenza, il corsivo indicante la funzione la connota come « segretario », non come « segretaria » (Giancarla Codrignani, *Segretario*). Se è Presidente della Camera, il suo titolo è preceduto dall'articolo maschile e non da quello femminile (« il » Presidente della Camera Nilde Iotti).

Lo stesso vale per il ministro e per il sottosegretario che, se di sesso femminile, sono individuati soltanto dal nome di battesimo, dimostrando che, sotto questo profilo, le strutture della lingua non si sono ancora adeguate alle nuove strutture della società e ai nuovi ruoli delle donne.

Per tornare al « parlare donna » di Teresa Mattei, notiamo che si tratta di una caratteristica non legata alla ideologia, ma semplicemente allo stesso essere donna della locutrice.



Infatti, questa particolarità si ripresenta puntualmente anche nelle esponenti di altri partiti, probabilmente perché, come asseriva Virginia Woolf, « è fatale per una donna... parlare in qualunque modo con la consapevolezza di essere donna » (13).

Anche nelle occasioni più recenti, il discorso femminile continua a contenere un doppio messaggio; al contenuto vero e proprio delle locuzioni si aggiunge il messaggio di identità: « sono donna » (di questo o di quel gruppo politico), e questo messaggio arriva talvolta a dominare tutto il discorso, dandogli una forma che ha un significato pari se non superiore a quello contenuto nella sostanza del discorso stesso.

Così, scorrendo le pagine di un Resoconto stenografico molto recente, troviamo le seguenti espressioni: « debbo dire che..., *come donna e come deputata...* » (Anna Maria Pedrazzi Cipolla, PCI); « La nostra presenza... *come donne e come donne socialiste...* » (Laura Fincato Grigoletto, PSI); « voglio parlare io che, almeno come dato estetico, epidermico, *sono una donna*, essendo felice di esserlo »; e ancora: « *come donna voglio...* » (Maria Pia Garavaglia, DC) (14).

« Oggi la cultura elaborata dalle donne, il loro linguaggio, la rottura del silenzio attraversa tutti i temi che si dibattono nella società ed attraversa tutta la società nelle sue più svariate articolazioni » (15). La frase è di Giovanna Bosi Maramotti, deputata comunista in carica, esperta di problemi del linguaggio.

È vero: l'ambito di intervento delle donne si è allargato. Dagli argomenti più specificamente riguardanti la tradizionale sfera femminile e da quelli più marcatamente correlati alla possibilità di discriminazione, oggi le nostre parlamentari intervengono su tutti i temi, siano essi di politica estera o di politica economica, attinenti ai diritti civili o più squisitamente giuridici. Non dimenticano quasi mai, però, di portare nei loro discorsi un punto di vista che riguardi, almeno per qualche risvolto, la donna.

Ad esempio, se si leggono gli atti della primavera scorsa sul provvedimento di conversione del decreto cosiddetto « anti-inflazione », in cui la tecnica ostruzionistica attuata dal gruppo comunista ha fatto sì che tutte le donne (oltre che gli uomini, naturalmente) appartenenti al gruppo stesso prendessero la parola, risulta evidente in tutti gli interventi femminili l'esigenza di rappresentare gli effetti derivanti alle donne dalla legge in discussione.



Ricordiamo alcune frasi: « Noi donne comuniste abbiamo portato la speranza e le attese delle donne italiane » (Eriase Belardi Merlo); « Io voglio... ricordare le ragioni delle donne contro questo decreto » (Romana Bianchi Beretta); « Voglio fare riferimento al soggetto donna nel nostro paese » (Giancarla Codrignani); « Penso ai grandi movimenti di massa, penso ai movimenti delle donne (Giovanna Filippini); « ... le vostre scelte di politica economica... sono contro le donne » (Angela Maria Bottari); « Tutto questo non favorirà certamente le donne » (Maria Teresa Capecchi Pallini); « Cercherò di svolgere questo mio intervento avendo soprattutto presente la condizione delle donne... la condizione femminile nel suo complesso » (Licia Badesi Polverini) <sup>(16)</sup>.

Ma quali sono i modi in cui il linguaggio femminile concretamente si articola nei discorsi parlamentari? Innanzi tutto, le donne mostrano una maggiore esigenza di correttezza lessicale degli uomini.

Chi scrive lavora alla Camera come stenografa da dieci anni e può testimoniare di avere talvolta ascoltato espressioni al limite della comprensibilità, delle quali peraltro non rimane traccia nel Resoconto stenografico a seguito di quel lavoro di attento *maquillage* che viene operato su ogni locuzione pronunciata.

Fraasi del tipo « Mi esprimo con collimanza sul problema delle affittanze » oppure « La disaggregazione è un moltiplicatore endogeno del sottosviluppo esogeno » fanno francamente girare la testa e impongono allo stenografo un lavoro di vera e propria traduzione, oltre che di interpretazione e correzione. Naturalmente si tratta di casi eccezionali, ma sicuramente di esclusivo appannaggio del sesso maschile.

Le donne, giunte soltanto in epoca recente all'uso pieno del diritto di parola, sono ancora in buoni rapporti con la grammatica, con la sintassi e con il vocabolario e probabilmente la correttezza linguistica è sentita come strumento di appropriazione di quella lingua del potere da cui per secoli sono state escluse.

D'altra parte, il problema non è nuovo e non è soltanto parlamentare o politico. Basti pensare al *Pygmalion* di George Bernard Shaw e al contrasto tra Eliza, che per diventare qualcuno deve imparare un inglese perfetto, e suo padre, Doolittle, che, diventato ricco, potrà vivere nel lusso senza per questo rinnegare le proprie origini e l'accento *cockney*.

Il linguaggio delle donne si distingue per correttezza, per chiarezza, per assenza di bizantinismi e di tecnicismi esasperati. E questa caratte-



ristica, che è generalmente femminile, assume un particolare rilievo nel tormentato contesto linguistico parlamentare, in cui, « nel segno » del « disquilibrio », tutto è « di un certo tipo » (anche se nessuno sa di quale), e gli uomini, tra una « sottolineazione » del dilagante « disgoverno » e un « cioè a dire », si interrogano sull'opportunità di « rimpiattarsi » o di « conflittare », senza ovviamente escludere l'eventualità di un « ricompattamento ».

Che il linguaggio del legislatore sia oscuro, polivalente e non comprensibile, per molti versi, dai non addetti ai lavori è ormai un luogo comune riconosciuto da tutti. A questo fenomeno sembrano opporsi le donne.

Una pesante accusa al linguaggio in codice usato per discutere e stilare le leggi viene da Giovanna Bosi Maramotti, secondo la quale la gente comune ha « la sensazione di trovarsi di fronte ad una sorta di crittografia, che rimanda la memoria ai tempi in cui la stesura delle leggi e la loro interpretazione erano affidate ad una casta sacerdotale chiusa » (17).

Secondo l'onorevole Bosi, la lingua del legislatore « mette tutti nella condizione di Renzo Tramaglino di fronte al latino di Don Abbondio, quando Don Abbondio elenca tutti gli impedimenti per il matrimonio (*error, condicio, votum*) e fa scattare la rabbia del giovane, che fiuta l'imbroglio e l'inganno ». « Il latino di Don Abbondio è la lingua del potere, che esclude e circoscrive. Ma, si badi, non è necessario oggi ricorrere al latino. Si ottiene lo stesso effetto con la lingua sciatta e intorbidita... perché mescola le carte, nasconde... sostituisce l'imperativo di una volta con l'involuzione sintattica e semantica » (18).

Tuttavia, se il linguaggio parlamentare delle donne appare complessivamente più chiaro, non si può negare che esso abbia subito nel corso degli anni una notevole evoluzione sotto il profilo dei meccanismi retorici.

Negli interventi oratori delle deputate della Assemblea costituente si nota infatti, da questo punto di vista, un lessico piuttosto neutro. L'unica eccezione sembra essere costituita da Maria Federici, deputata democristiana, nel cui linguaggio è riscontrabile una certa caratterizzazione lessicale di tipo ideologico. Si ponga mente alle seguenti espressioni: « regina della casa », « corona della donna » (19); « cuore più sensibile alle sofferenze umane », « esperienza maggiore del dolore »,

« coscienza virile, illuminata, sorretta e riscaldata da un cuore femminile » (20).

Ma, a parte questo, l'eloquio delle donne alla Costituente è misurato e non retorico.

In una dimensione diacronica, guardando cioè a possibili differenze stilistiche tra il linguaggio femminile alla Costituente e quello di oggi si rileva, invece, un aumento dello studio retorico nella disciplina linguistica degli interventi odierni.

Si pensi, ad esempio, allo stile oratorio di Adriana Poli Bortone, esponente missina, che recentemente, nel corso di un solo intervento, peraltro piuttosto breve, ha usato 28 frasi interrogative, più alcune interrogative indirette introdotte da espressioni quali « Ci chiediamo », « Mi domando », ecc. (21).

Si leggano altresì gli atti del dibattito sul provvedimento riguardante la violenza sessuale, dove il linguaggio delle donne è al massimo delle sue caratteristiche. Si noti il modo di parlare di Giancarla Codrignani, deputata della sinistra indipendente, quale risulta da riprese del genere « libertà... quella libertà », « con le pene... quelle pene », da espressioni solenni del tipo « sarà la storia a dirlo », da parallelismi come « mura di Troia... muro di Berlino » (22).

Ancora, si veda l'epifonema usato in conclusione dell'intervento di Laura Fincato Grigoletto (23), l'uso reiterato del passato remoto in Angela Maria Bottari e, sempre in lei, la ripresa « quella legge... quella legge » (24).

Indubbiamente, per chi ha dovuto tacere per tanto tempo è importante non soltanto esprimersi in modo corretto, ma anche fare uso, oggi, di più studiati toni persuasivi e costruzioni retoriche.

Ormai i tabù derivanti dalle abitudini linguistiche sono stati superati, sono molto cambiate le istituzioni culturali, sono state aperte le vie ad una pressoché completa equiparazione dei due sessi in tutti gli ambiti della società. Tuttavia, più di una traccia dell'antica storia rimane. Ce lo ricorda, ancora una volta, Giovanna Bosi Marammotti: « Dietro ad ogni donna c'è una tradizione ed una trasmissione di subalternità, di paure, di insegnamenti distorti, di consigli incompleti e detti quasi sottovoce, che troppo spesso la inducono al silenzio ed alla incapacità di essere se stessa » (25).

Certo, sono molto lontani i tempi in cui Cielo D'Alcamo poteva scrivere la famosa canzone: « Molte sono le femine/ ch'hanno dura la testa/ e l'omo con parabole/ l'adimina e ammonesta », ma non si può



sottovalutare il fatto che anche nelle lingue moderne siano così difficili a morire tanti motti e luoghi comuni contro la sessualità femminile in generale e contro le donne parlanti in particolare, così da rendere ardua l'impresa di colei che voglia tentare di essere a pieno titolo oratrice.

Già nei primi anni dell'800 la celebre Madame de Staël, che pure andava costruendo il mito della donna di genio, affermava che « le donne sensibili e mutevoli daranno sempre l'esempio di questa curiosa unione di errore e verità, di questa sorta di ispirazione del pensiero che pronuncia oracoli all'universo e manca del consiglio più semplice per sé »<sup>(26)</sup>, sottolineando come la donna sapiente sia spesso, nella tradizione, una donna lacerata. Basti pensare, del resto, ad una figura fondamentale della mitologia femminile, la Sibilla, i cui oracoli indecifrabili sono più vicini al silenzio che alla manifestazione della ragione. Della Sibilla il mito ci fa ascoltare la voce, mai intuire le sembianze fisiche.

Scrivono Elisabetta Rasy che, a seguito della lunga incomprendenza subìta, « rimane il disagio della donna ad abitare il linguaggio, la sensazione di uno sforzo se non addirittura di una forzatura » nel momento di parlare o di scrivere. « Questo disagio non è un sentimento occasionale, ma la consapevolezza di una posizione incerta, difficile »<sup>(27)</sup>.

Un orientamento per alcuni versi simile sembrano avere anche Grazia Attili e Laura Benigni, le quali assumono come ipotesi di base per il loro studio sul linguaggio femminile il postulato secondo cui, « essendo la nostra cultura fondata su una serie di valori foggiate dagli uomini e subìte dalle donne, si determina all'interno della nostra società un rapporto di tipo maggioranza-minoranza tra l'uomo e la donna »<sup>(28)</sup>, il che provoca come conseguenza una situazione di insicurezza nella donna parlante, che la induce, ad esempio, ad intercalare le sue frasi con continui « credo », « secondo me », « come dici tu », ecc. E tutto questo, secondo le due autrici, sarebbe il risultato di un diverso processo di socializzazione cui sono sottoposti da bambini gli uomini e le donne.

Potrebbe essere applicata al linguaggio parlamentare un'ipotesi di studio del genere? Sembra proprio di dover rispondere di no.

Innanzitutto, nel nostro ambito sembra più puntuale la posizione assunta in proposito da Marina Sbisà, secondo cui molto più che delle circostanze sociali si dovrebbe tener conto del dato storico di



espropriazione alle donne della parola, così come in generale del potere (29).

Inoltre, nel linguaggio parlamentare gli intercalari citati non sono una particolarità lessicale del sesso femminile, ma piuttosto una caratteristica generale di tutti i locutori, i quali in questo modo producono una attenuazione della forza assertiva dei propri enunciati, magari perché non se la sentono di assumersi fino in fondo l'impegno della verità di quanto affermano, oppure perché non vogliono porsi nella posizione di chi dà un giudizio, ma soltanto in quella di chi esprime un'opinione.

La contrapposizione tra *pathos* e *logos* nel discorso parlamentare femminile si riscontra, piuttosto, in alcune caratteristiche sublinguistiche, quali l'intonazione della voce (spesso acuta), il nervosismo che si rivela in alcune parole spezzate, la partecipazione emotiva che in alcuni casi arriva a far stare male fisicamente la deputata oratrice.

Non va dimenticato, però, che in Parlamento c'è anche chi ha superato queste incertezze, e con notevole successo. Non sono poche, infatti, le deputate che si compiacciono del proprio essere donne e che esaltano il ruolo femminile come valore della società.

Ivanne Trebbi, ad esempio, sottolinea che « si tratta di capire che le donne anche in Italia sono molto cambiate, soprattutto negli ultimi anni; hanno mutato la coscienza di sé e del proprio ruolo, diventando soggetto di diritto, dando valore alle proprie diversità » (30).

Nella stessa occasione, Giancarla Codrignani osserva con soddisfazione: « Credo che questa Camera debba riconoscere, non senza orgoglio, che viene dall'impegno delle donne, nel nostro paese, il livello più alto di legislazione nel mondo » (31).

Talvolta, poi, dalla consapevolezza del proprio valore le donne passano a quel linguaggio di antitesi donna-uomo che sembra testimoniare come possa accadere che la donna non riesca ancora a togliersi dal cuore il peso dell'antico dominio.

Così, Giovanna Bochicchio Schelotto, parlando dell'uomo che commette violenza sulla sua compagna, osserva: « ... in casa sua fa quello che gli pare, quella donna è sua, egli ha acquisito sul banco del mercato matrimoniale diritti illimitati su di lei » (32).

Questo genere di discorso — il discorso polemico — è tipico di un linguaggio ben definito e molto particolare, quello femminista, che ha avuto qualche rappresentante anche nelle aule parlamentari.



Non si dimentichi che proprio all'onorevole Andreotti è accaduto, nell'occasione citata all'inizio di questa relazione, di sentirsi rispondere, in perfetto linguaggio femminista: « Basta prestare un po' ascolto qui dentro per rendersi conto che per un uomo tacere è bello ».

L'espressione « tacere è bello » è costruita sulla falsariga di un'altra, « donna è bello », mutuata a sua volta da uno slogan molto usato presso le comunità di colore americane, *black is beautiful*. Siamo, quindi, nell'ambito di un linguaggio fortemente e studiatamente caratterizzato, che prende a modello per la sua produzione linguistica le espressioni delle minoranze oppresse, alle quali in questo modo intende equipararsi.

Nel creare frasi del tipo « io sono mia » le donne del movimento femminista si erano poste il fine di rovesciare il linguaggio maschile, che per secoli aveva stabilito il concetto opposto. Qui, l'onorevole Bonino compie un passaggio ulteriore: essendo l'uomo il referente della sua affermazione, cambia il soggetto del famoso slogan femminista da « donna » in « tacere » e introduce un'ipotesi di riflessione sull'opportunità del silenzio maschile.

Ma, al di là della caratterizzazione particolare del linguaggio femminista, che meriterebbe uno studio a parte, e tralasciando anche inutili congetture su una improbabile possibilità di silenzio maschile, è utile osservare che il contributo femminile al linguaggio parlamentare, con i suoi apporti di peculiarità, di correttezza, di meccanismi e di stili oratori, non può essere sottovalutato.

Non si vuole con questo auspicare un capovolgimento di ruoli, in modo che quelle formule magiche interdette alle donne di cui si diceva all'inizio divengano in futuro vietate agli uomini, né si vuole propugnare la diversità orgogliosa di un linguaggio femminile che non accetti compromessi con il lessico degli uomini. Questa sarebbe un'ottica astratta, che non terrebbe conto della situazione in cui le donne concretamente usano del diritto di parola.

Ciò che pare, in conclusione, di dover sottolineare è che il rapporto tra sesso femminile e parola in Parlamento è tale da consentire alle donne di non dover parlare al maschile per farsi ascoltare, come accadeva a Prassagora nella famosa commedia di Aristofane.

Le donne sono libere di caratterizzare i propri discorsi sulla scorta di quelle esperienze e di quei punti di vista che loro appartengono, dando vita a quelle particolarità che fanno del linguaggio parlamentare femminile lo specchio della sensibilità delle donne italiane, come in questa relazione si è cercato almeno in parte di dimostrare.

## Note

(1) Claude LÉVI-STRAUSS, *Le strutture elementari della parentela*, Milano, Feltrinelli, 1969.

(2) Ida MAGLI, «Potenza della parola e silenzio della donna», in *DWF Donna Woman Femme*, n. 2, Roma, Bulzoni, 1976.

(3-4) Cfr. Marina YAGUELLO, *Le parole e le donne*, Roma, Lerici, 1980.

(5) Cfr. Jérôme CARCOPINO, *La vita quotidiana a Roma*, Laterza, 1982.

(6) Ida MAGLI, *op. cit.*

(7) Louis FÉNELON, *L'educazione delle fanciulle*, Roma, Ciranna, 1975.

(8) Atti Assemblea Costituente, Resoconto stenografico del 18 marzo 1947.

(9) Tullio DE MAURO, *Le parole e i fatti*, Roma, Editori Riuniti, 1977.

(10) Atti Assemblea costituente, Resoconto stenografico del 18 marzo 1947.

(11) Cfr. Luciano SATTA, *Come si dice*, Firenze, Sansoni, 1968.

(12) Cfr. DEVOTO-OLI, *Dizionario della lingua italiana*, alla voce «deputato».

(13) Virginia WOOLF, *Una stanza tutta per sé*, Torino, Einaudi, 1980.

(14) Atti Camera, Resoconto stenografico del 18 ottobre 1984.

(15) Atti Camera, Resoconto stenografico del 29 maggio 1984.

(16) Atti Camera, Resoconti stenografici delle sedute fiume 7-16 aprile 1984 e 18-24 maggio 1984.

(17-18) Atti Camera, Resoconto stenografico del 7 aprile 1984.

(19) Atti Assemblea costituente, Resoconto stenografico del 27 maggio 1947.

(20) Atti Assemblea costituente, Resoconto stenografico del 26 novembre 1947.

(21) Atti Camera, Resoconto stenografico del 7 aprile 1984.

(22) Atti Camera, Resoconto stenografico del 3 ottobre 1984 (seduta pomeridiana).

(23) Atti Camera, Resoconto stenografico del 3 ottobre 1984 (seduta anti-meridiana).



(24) Atti Camera, Resoconto stenografico del 1° ottobre 1984.

(25) Atti Camera, Resoconto stenografico del 18 ottobre 1984.

(26) MADAME DE STAËL, *L'influenza delle passioni sulla felicità*, Roma, Il Mulino, 1981.

(27) Elisabetta RASY, *Le donne e la letteratura*, Roma, Editori Riuniti, 1984.

(28) Grazia ATTILI-Laura BENIGNI, « Interazione sociale, ruolo sessuale e comportamento verbale: lo stile retorico naturale del linguaggio femminile nell'interazione faccia a faccia », in *Retorica e scienze del linguaggio*, Roma, Bulzoni, 1979.

(29) Cfr. ancora *Retorica e scienze del linguaggio*, Roma, Bulzoni, 1979.

(30-31) Atti Camera, Resoconto stenografico del 29 maggio 1984 (si discute il disegno di legge di ratifica della convenzione del 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna).

(32) Atti Camera, Resoconto stenografico del 18 ottobre 1984.





Alberto Bommezzadri

*Dalla stenografia alla videoscrittura - Utilizzazione delle nuove tecnologie per un più moderno sistema di resocontazione*

1 - Premessa: cenni storici; 2 - L'esperienza del Senato; 3 - Situazione attuale e prospettive di sviluppo; 4 - Il computer e la parola; 5 - Considerazioni conclusive.

### 1 - Premessa

« I resoconti stenografici delle discussioni delle Assemblee legislative sono la fonte più sincera e più pura a cui possono e debbono attingere tutti coloro che, o come studiosi o come cittadini, si interessano allo sviluppo delle istituzioni parlamentari ».

Così scriveva, nei primi anni di questo secolo, Enrico Majetti, allora presidente della società stenografica partenopea in un « memoriale » indirizzato ai parlamentari convocati per una riunione della Camera in « comitato segreto » (1).

La citazione di un brano di un antico cultore della stenografia valga come esordio alla introduzione, breve ma forse opportuna, di carattere storico a questo studio che vuole considerare la stenografia alla luce dei più moderni ritrovati tecnici, con riferimento alla utilizzazione nel servizio di resocontazione stenografica della tecnologia informatica. In chiave storica, dunque, è il caso di ricordare, in sintesi, anche il passato di questa disciplina che affonda le proprie radici nella antichità.

È certo, infatti, che l'uomo ha sentito, fin dai tempi più remoti, l'esigenza non solo di scrivere, ma anche di trascrivere — per dirla con una espressione attuale — « in tempo reale » un discorso, un'orazione o quant'altro di parlato valesse la pena di essere fermato nella sua integrità in un documento scritto da tramandare alle generazioni successive.

Le origini della stenografia, dunque, sono talmente lontane da appartenere addirittura alla leggenda. Gli studiosi (2) fanno risalire le prime testimonianze di scrittura abbreviata agli antichi egizi (ve ne

sarebbero tracce evidenti in iscrizioni ritrovate in alcune tombe reali) e perfino alla Bibbia che, nel quarantacinquesimo salmo di David, parla di « abili scrivani » e di « scrittura veloce » (3). Del resto, oltre ad egizi e latini, anche i greci avevano utilizzato sistemi di scrittura semplificata, se non proprio abbreviata (4). Successive, ma sempre appartenenti alla antichità, sarebbero le *notae* tironiane, cioè i segni usati da Tirone, il liberto incaricato da Cicerone di trascrivere le orazioni pronunciate in sede parlamentare e forense. Si tratta del primo « servizio » di stenografia o tachigrafia di cui si abbia notizia e, per di più, di stenografia parlamentare, dal momento che Cicerone, console dei romani, pronunciò le sue « catilinarie » in Senato.

Per quanto riguarda il Medioevo, invece, si ha notizia di uno stenografo al seguito di san Bernardino da Siena, celebre oratore sacro, le cui prediche fu così possibile raccogliere e pubblicare. Del resto, fra i cultori di scritture abbreviate all'epoca in cui esse furono molto usate nelle università (Bologna e Parigi) per le lezioni dei teologi e dei giuriconsulti, si annovera pure san Tommaso d'Aquino, mentre alle « lettere mozze che noteranno molto in parvo loco » allude Dante nel canto diciannovesimo del Paradiso.

Ma torniamo alla stenografia oratoria, ed in particolare a quella parlamentare, arrivando, con un salto ideale di molte centinaia di anni, alla metà del secolo scorso, quando l'amministrazione della Camera subalpina ritenne opportuno che le discussioni fossero in qualche maniera « registrate », affidandone la trascrizione ad un gruppo di tecnici addestrati allo scopo.

Fu così che vide la luce il primo Servizio per i « Resoconti stenografici », in coincidenza con l'inizio dei lavori della Camera subalpina. È interessante e curioso ricordare che il Regolamento Pinelli del 1850 — con una singolare analogia con quanto accade anche oggi — stabiliva che il Resoconto stenografico venisse pubblicato il giorno successivo a quello della seduta a cui si riferiva e che gli stessi oratori, naturalmente in tempi tali da non ritardare i termini della pubblicazione, potessero provvedere alla correzione delle bozze dei loro interventi, in tal modo coinvolgendoli direttamente nel ciclo produttivo degli atti parlamentari. Proprio qui, però, si verificarono i primi problemi, perché ben presto « il ritardo nella pubblicazione dei resoconti raggiunse tosto settimane e mesi » (5), nonostante il Presidente Farini e lo stesso Cavour, con la loro autorevolezza, facessero ogni sforzo per fare rispettare le disposizioni del Regolamento Pinelli, aggiornato poi



da quello successivo emanato sotto la Presidenza dell'onorevole Biancheri, nel 1892. I parlamentari intervenuti nei dibattiti, infatti, disattendendo Regolamento e circolari presidenziali, restituivano con ritardo le bozze agli appositi uffici, rendendo in tal modo impossibile la tempestiva pubblicazione dello stenografico. Fu proprio per questo che il Presidente Farini nel 1879 istituì il Resoconto sommario, nonostante l'opposizione dell'onorevole Trompeo che lo giudicava un « inutile duplicato »<sup>(6)</sup>. Con questo secondo tipo di documento ufficiale si intese conciliare la completezza e la tempestività della informazione sui dibattiti parlamentari, realizzando anche l'esigenza della pubblicità che oggi è addirittura prevista dalla nuova Costituzione repubblicana.

Premessi questi cenni, necessariamente brevi, sulla origine della stenografia in generale e di quella parlamentare in particolare, si può ora passare all'argomento più squisitamente tecnico della raccolta dei discorsi parlamentari con l'utilizzazione delle tecnologie più moderne. In proposito bisogna tenere presenti due aspetti del problema. In primo luogo la peculiarità del servizio di resocontazione stenografica in Parlamento, che non può comportare una registrazione meccanica, poiché i discorsi vanno elaborati, limati, il pensiero dell'oratore deve essere ripreso fedelmente, ma reso con chiarezza, con periodi sintatticamente corretti e finiti e con quella elaborazione che è resa necessaria dal passaggio dallo stile parlato a quello scritto. In secondo luogo, va tenuto conto dell'enorme progresso della tecnologia in materia di registrazione e di stampa. In un campo affine, quello giornalistico, tale tecnologia ha del tutto rivoluzionato i servizi: non si usa più la stenografia per la ricezione delle corrispondenze esterne, poiché le telescriventi ed i sistemi di registrazione magnetica l'hanno del tutto soppiantata. La stenografia è usata ancora come mezzo di supporto personale per resocontisti, inviati e redattori. Nello stesso modo, la fotocomposizione e la fotostampa (offset) hanno sostituito i vecchi sistemi di composizione a mano o a macchina (linotype).

## 2 - *L'esperienza del Senato*

Dal punto di vista della applicazione delle più avanzate tecnologie dell'informatica allo strumento stenografico, l'amministrazione del Senato ha compiuto, o ha tentato di compiere, negli ultimi anni, notevoli



passi avanti. Tuttavia è doveroso premettere che, al momento attuale, questa fase sperimentale è stata sospesa per una serie di problemi, organizzativi e relativi alle competenze del personale, che hanno consigliato un periodo di pausa e di riflessione. L'esperimento è tuttavia molto interessante ed in proposito è bene dire qualche cosa.

Il sistema usato al Senato fin dalla fine del secolo scorso per la trascrizione dei dibattiti è basato sull'uso di un apparecchio<sup>(7)</sup>, dotato di una speciale tastiera, e di un metodo stenografico di tipo fonetico-sillabico. Lo stenografo, attraverso la pressione dei tasti, compone una sequenza di sillabe che — opportunamente decrittate — vanno a formare le parole e le frasi compiute.

Con l'esperienza maturata nel corso di anni di stenotipia, la « Michela » è stata sottoposta a continui miglioramenti, passando dalla ottocentesca ed artigianale versione meccanica a quella elettronica dell'ultima generazione.

Il fatto di potere disporre di una tastiera elettronica ha permesso la sua utilizzazione come strumento di *data-entry* per un sistema esterno di elaborazione che, programmato per questa particolare funzione, consentiva la decrittazione e la ricomposizione automatica delle sillabe. L'elaboratore, in altre parole, era chiamato a svolgere automaticamente ed in tempo reale quel lavoro di interpretazione delle strisce stenografiche che, con il sistema tradizionale, non poteva che essere affidato allo stenografo.

I vantaggi di un sistema di questo genere erano evidentissimi: lo stenografo, tornando al proprio posto di lavoro, trovava il « turno » già elaborato dall'interprete elettronico e visualizzato su di un videoterminale, per cui limitava il proprio compito alla correzione o alla integrazione — se necessarie — del testo. Naturalmente la composizione del testo sul video avveniva anch'essa per sillabe, così come battute in origine sulla tastiera, per cui si rendeva altresì necessario un accurato lavoro di accorpamento delle sillabe stesse, del resto molto semplificato dalle sofisticate funzioni di *editing* di cui sono dotati i moderni sistemi di scrittura elettronica su video.

Terminato questo lavoro di assemblaggio e di edizione, veniva dato il comando per la stampa su carta del testo definitivo, ormai corretto e completo in ogni sua parte.

Fin qui l'esperienza del Senato che, come si è detto, è stata interrotta per ragioni che non è il caso di specificare in questa sede. Essa è stata tuttavia assai interessante, perché, con riferimento alla organiz-



zazione tradizionale del lavoro, ha consentito di constatare che i tempi di produzione del testo di base risultavano di gran lunga ridotti, poiché si evitava completamente la fase della dettatura da parte dello stenografo che — come abbiamo visto — veniva sostituita da una traduzione automatica dei segni stenografici da parte dell'elaboratore nel momento stesso in cui essi vengono digitati sulla tastiera. Quest'ultima assume — in questa sua configurazione — la medesima funzione di strumento di *input*, equivalente ad una normale periferica collegata alla unità centrale di registrazione ed elaborazione di dati. In secondo luogo, il testo revisionato dallo stesso stenografo, viene stampato solo quando quest'ultimo lo ritiene definitivo, con il vantaggio che esso viene trasmesso alle fasi successive della revisione con una veste tipografica più pulita e leggibile. Tra l'altro, la correzione su schermo televisivo elimina la noiosissima e ripetitiva operazione di trascrizione degli eventuali ritocchi da riportare sulle numerose copie del turno, con notevole miglioramento estetico del prodotto ed ulteriore risparmio di tempo.

Il sistema di stenotipia elettronica, inoltre, consente di disporre di una registrazione del dibattito su disco magnetico (oltre che sul tradizionale rullo di carta utilizzato dalla « Michela », permettendone la consultazione in qualsiasi momento con innegabili vantaggi di rapidità nel lavoro di ricerca e di risparmio di spazio.

### 3 - *Situazione attuale e prospettive future*

Facendo tesoro di questa esperienza del Senato e tenendo conto delle diverse caratteristiche del servizio stenografico della Camera dei deputati, si può ora sviluppare il discorso su una eventuale prospettiva di ammodernamento.

Tra i molti elementi caratteristici che hanno sempre differenziato la Camera dei deputati ed il Senato si deve considerare anche quello che riguarda la tradizione dei rispettivi servizi stenografici. Come già precisato, mentre al Senato da cento anni si utilizza esclusivamente un sistema di stenotipia basato sulla macchina Michela, alla Camera dei deputati vige una tradizione del tutto diversa. A parte rarissime eccezioni che hanno visto l'uso di strumenti meccanici<sup>(8)</sup>, gli stenografi di Montecitorio hanno sempre fatto uso di sistemi stenografici manuali, anche se di tipo diverso. È assai difficile stabilire quale dei due metodi sia il migliore, anche se è opinione comune che non esi-

stano grosse differenze. Se differenze possono esservi, esse non riguardano certo l'efficacia dei sistemi, ma semmai chi di essi si serve. Aveva perfettamente ragione il Prevost, organizzatore ed antico capo del Servizio stenografico della Camera francese, il quale — a chi gli poneva quesiti sulla validità dell'uno o dell'altro metodo — era solito rispondere che « *tant vaut l'homme, tant vaut la stenographie* » (9).

Attualmente, dunque, il Servizio stenografia della Camera dei deputati è composto da un gruppo di funzionari che, con turni di stenoscrittura del dibattito in Assemblea di cinque minuti, provvedono alla stesura originale del Resoconto stenografico. Una volta tradotto e corretto, il testo viene messo a disposizione dell'oratore che ha due ore di tempo per apportare le modifiche formali che ritiene più opportune (10).

Successivamente il testo dattiloscritto viene sottoposto ad una ulteriore revisione da parte di funzionari esterni al Servizio stenografia, i quali, tra l'altro, hanno il compito di coordinare i vari turni che andranno a formare l'intera seduta, con particolare riguardo alla procedura ed ai testi stampati che sono stati inseriti (comunicazioni della Presidenza, articoli, emendamenti, ordini del giorno, ecc.).

In ciascuna delle fasi suddette lo stenografico subisce varie modifiche, per cui allo stesso testo vengono apportate, prima dallo stenografo-traduttore, poi dallo stesso oratore e dal revisore, correzioni continue che non contribuiscono certo alla chiarezza ed alla immediata intelligibilità del brano.

Questi ritmi di lavoro consentono di avere la disponibilità del testo dattiloscritto (ma si tratta di un documento ancora ufficioso che non può essere diffuso) al termine della seduta alla quale si riferisce. Questo testo, integrato e modificato nelle varie fasi della revisione, viene quindi trasmesso alla tipografia che, nel corso della notte, provvede alla stampa tipografica del Resoconto che sarà in distribuzione nel corso della mattinata successiva. Si tratta ancora di una pubblicazione non definitiva, dal momento che si provvede, in questa fase, ad una tiratura limitata e che sono ancora possibili — se necessarie — ulteriori modifiche prima della stampa dell'edizione definitiva. Questo metodo di stampa incide sul bilancio della Camera per cifre non indifferenti. Particolarmente oneroso è il lavoro notturno della tipografia. È quindi del tutto attuale, anche per ragioni economiche, la proposta di modifica del servizio.



I vari passaggi ora descritti del ciclo di redazione del Resoconto stenografico sono del tutto simili a quelli in atto già cento anni fa, compresa la novità, introdotta nel 1967, relativa alla pubblicazione immediata del documento <sup>(11)</sup>.

A quale punto di questo procedimento è possibile ed utile inserire le nuove tecnologie al fine di semplificare il lavoro, di renderlo più semplice e più facile, salvaguardando sempre l'esigenza della pubblicazione integrale del Resoconto e della sua tempestiva distribuzione?

La prima fase (quella della stenoscrittura manuale in Aula) non può essere modificata per evidenti ragioni. Infatti, mentre l'uso di una tastiera elettronica ha consentito al Senato una informatizzazione del ciclo fin da questo momento iniziale, non è assolutamente pensabile — nonostante il livello elevatissimo cui è giunta la ricerca nel settore delle tecnologie avanzate — di inserire una « interfaccia » tra uomo ed elaboratore per la decodifica diretta del segno stenografico, allo scopo di ottenere una copia su carta del discorso già tradotto in chiaro. È invece possibile l'uso dell'elaboratore elettronico nelle altre fasi del ciclo produttivo dell'atto parlamentare.

Vediamo, in ipotesi, come tutto questo potrebbe avvenire.

Attualmente per la traduzione e trascrizione lo stenografo detta ad una collaboratrice che usa una macchina da scrivere meccanica o, nel migliore dei casi, elettrica. Ebbene, un primo passo sulla strada della cosiddetta *office automation* è rappresentato proprio dalla adozione di sistemi di *word processing* <sup>(12)</sup>, cioè di trattamento-testi e di videoscrittura, che consentirebbero numerosi vantaggi nei vari stadi che ho indicato, fino alla stampa dell'atto parlamentare.

Così come la calcolatrice ha reso superata la tavola pitagorica, nel campo della scrittura l'uso dei microprocessori ha consentito di compiere grossi passi in avanti: oggi, nell'anno di Orwell, effettivamente l'informatica sta invadendo ogni settore. Le più moderne macchine per scrivere elettroniche, dotate di video anziché del tradizionale foglio di carta, per una più efficace funzione di *editing* e di composizione del testo, consentono di razionalizzare notevolmente il lavoro di scrittura, di archiviazione e di stampa degli atti, limitando allo stretto indispensabile il trasferimento di documenti cartacei da un ufficio all'altro. Appena qualche anno fa macchine del genere potevano apparire fantastiche e solo l'inventiva di qualche fecondo scrittore avrebbe potuto immaginarne la realizzazione <sup>(13)</sup>.

Oggi tutto questo è realtà e le moderne tecnologie ci hanno messo a disposizione macchine del linguaggio che — pur non essendo ancora dotate di una propria intelligenza artificiale — dispongono di una notevole capacità di memorizzare testi scritti o dati di qualsiasi tipo.

Per tornare al campo di applicazione che più ci interessa, una informatizzazione minima del Servizio della stenografia potrebbe partire proprio dalla adozione di siffatti sistemi di scrittura. Questo non consentirebbe soltanto una razionalizzazione del lavoro, con conseguente risparmio di tempo, ma anche un elevato risparmio sui costi relativi alla stampa degli Atti ufficiali della Camera.

In primo luogo è la qualità dei testi che può migliorare: fin dalla prima dettatura del brano stenografico, il lavoro di revisione e di « limatura » viene enormemente semplificato. Se una frase suona male, è incompleta o va semplicemente corretta, basta riportare il cursore sul punto voluto e riscrivere la parte da modificare. Se una parola ricorre troppe volte, rendendo il brano cacofonico o ripetitivo, è possibile una rapidissima correzione. Terminata la stesura del testo, tra l'altro, è possibile aumentare la spaziatura fra le righe per consentire un più agevole controllo, inserendo nuove frasi, senza per questo essere costretti a riscrivere l'intera pagina. Con una macchina da scrivere tradizionale questo lavoro di continuo perfezionamento non è possibile.

Tuttavia uno dei vantaggi maggiori di un sistema di questo tipo riguarda la possibilità di potere procedere a tutte le altre fasi della revisione, non sul testo scritto su carta, ma su un monitor televisivo. Con il sistema tradizionale, vengono consegnate al deputato per la correzione una serie di cartelle sulle quali spesso compaiono abbondanti correzioni apportate a mano dal funzionario stenografo. A queste ultime se ne vanno ad aggiungere altre fatte dallo stesso oratore, con notevole discapito per la chiarezza del dattiloscritto che, nell'ultimo passaggio, dovrà essere definitivamente rivisto e coordinato da un altro funzionario.

Tutti questi passaggi possono essere sostituiti dalla memorizzazione dei vari turni dell'unità centrale che, a sua volta, provvede ad ordinare tutte le parti relative ad uno stesso discorso in base al numero progressivo che ogni collaboratrice (analogamente a quanto avviene anche con il sistema tradizionale) inserirà nel sistema prima di procedere alla battitura sulla tastiera.



Di conseguenza, sarà estremamente facile per chiunque richiamare tutto l'intervento sul video di un qualsiasi terminale, magari inserendo come chiave di ricerca semplicemente il cognome dell'oratore o il numero di identificazione del singolo turno.

Questo tipo di apparato, molto più difficile da immaginare che da realizzare ed utilizzare concretamente, consentirebbe collegamenti più facili tra le varie stanze di uno stesso servizio, soprattutto se esso — come accade per la stenografia — è distribuito su diversi piani. Succede assai frequentemente, infatti, che — per l'andamento alquanto concitato di certe sedute — si debba controllare l'*iter* seguito da questo emendamento o da quell'articolo per non correre il rischio di porlo in votazione due volte o, caso del tutto opposto, di non porlo affatto ai voti. Con un semplice comando sarebbe perfino possibile fare scorrere sul *display* tutto lo « stenografico » della seduta svoltasi fino a quel momento, identificando con chiarezza qualsiasi punto oscuro e risolvendo rapidamente problemi che dovessero insorgere, senza dovere fare uso del telefono o — peggio ancora — senza dovere ricorrere allo scambio di messaggi scritti, trasferiti da un piano all'altro per mezzo del personale ausiliario (14).

Ancora maggiore appare il vantaggio che presenta un sistema informatizzato di questo tipo se si osserva che buona parte della seduta potrebbe essere preparata con largo anticipo rispetto all'orario del suo inizio. Ci si riferisce alla frequente necessità di inserire nel Resoconto documenti che spesso il Servizio dell'Assemblea e gli altri uffici preposti a questo compito mettono a disposizione dei parlamentari con notevole anticipo. Un funzionario — eventualmente investito del ruolo di coordinatore per questo particolare aspetto del lavoro stenografico — potrebbe curare l'inserimento in memoria di tutti quei documenti di cui si prevede l'utilizzazione nel corso della seduta successiva. In tal modo, emendamenti, articoli ed ordini del giorno sarebbero pronti per essere richiamati al momento opportuno, senza dover necessariamente stampare ed accumulare enormi quantità di documenti, ancora una volta con notevole economia di denaro e di tempo. Oggi ogni funzionario deve, ogni volta che se ne presenta l'esigenza, procurarsi gli stampati, ritagliando articoli od emendamenti ed inserendoli nel proprio turno, con un antiestetico e lunghissimo lavoro di *collage*.

Anche più rilevanti sarebbero i vantaggi nella fase successiva, quella della stampa dei resoconti. Un adeguato sistema di *word-processing* potrebbe, tra l'altro, semplificare notevolmente tale fase, oggi realiz-

zata con il sistema tipografico tradizionale. Il fatto di potere disporre, con il procedimento prima descritto, di un testo senza correzioni visibili consentirebbe di passare alla fase della stampa del documento in tempi assai ridotti, poiché verrebbe superato il momento della composizione tipografica con la linotype. Con un collegamento diretto con l'elaboratore (come oggi avviene nelle redazioni di tanti quotidiani) il testo definitivo potrebbe passare direttamente alla fotocomposizione, alla impaginazione ed alla tiratura attraverso dispositivi di stampa ad alta velocità che consentirebbero in pochi minuti di disporre di centinaia di copie del Resoconto, con indiscutibili vantaggi sia sul piano economico sia sul terreno della tempestiva informazione sulla attività legislativa dell'Assemblea.

Utilizzando fino in fondo tutte le potenzialità del sistema descritto, sarebbe altresì possibile, attraverso il collegamento del cuore di tutto l'apparato con l'elaboratore centrale del CDA, del Servizio studi o della Biblioteca della Camera, mettere a disposizione dei parlamentari o di eventuali fruitori esterni un servizio informatizzato di archivio e di ricerca di enorme utilità e sicuramente assai più efficace di quello attuale. Una volta individuato il documento oggetto della ricerca, sarebbe assai semplice riprodurlo su carta o risalire allo stampato se esso è già disponibile in archivio o in biblioteca.

Senza volere fare della fantascienza, un sistema siffatto potrebbe consentire, in un futuro nemmeno troppo lontano, ai parlamentari che si trovino nel loro collegio elettorale — attraverso un modem<sup>(15)</sup> ed un minicomputer a basso costo installato nel loro ufficio (oggi sempre più frequente) — di attingere informazioni direttamente agli archivi della Camera, disponendo altresì di tutte quelle banche-dati con le quali quest'ultima ha già realizzato il collegamento.

Del resto, nel corso della discussione dell'ultimo bilancio interno della Camera, una richiesta in questo senso è stata avanzata da alcuni deputati. Ad esempio, nella seduta del 15 ottobre 1984, l'onorevole Astori proponeva al Collegio dei deputati Questori « lo studio di un sistema di terminali remoti portatili che consentano al parlamentare l'accesso al servizio di documentazione automatica della Camera dall'esterno, in particolare durante la sua permanenza in circoscrizione ». L'onorevole Marrucci, a sua volta, proponeva addirittura la creazione di « una Commissione mista che affronti organicamente il problema e porti in discussione un progetto di informatizzazione delle strutture della Camera nei suoi diversi aspetti », mentre l'onorevole Rodotà, nel



corso della stessa giornata, sosteneva che « oggi valutare criticamente l'informazione, trattarla elettronicamente, metterla tempestivamente e nelle forme adeguate a disposizione dei parlamentari è una partita centrale ».

#### 4 - *Il computer e la parola*

Il trattamento della parola (*voice processing*) negli ultimi anni si è trovato al centro delle ricerche nel campo della « intelligenza artificiale », nel tentativo di condensare elettronica, logica e linguistica in un computer tecnologicamente assai avanzato, che gli studiosi del settore già definiscono « della quinta generazione ».

Gli elaboratori tradizionali, per il momento, si limitano a manipolare numeri e dati, funzionando secondo sequenze programmate, mentre le nuove macchine attualmente in fase di studio dovrebbero compiere ragionamenti e processi di pensiero autonomi.

Soltanto pochi anni fa una possibilità del genere sarebbe apparsa fantastica: oggi che l'informatica ha compiuto enormi passi avanti, si parla sempre più frequentemente di elaboratori capaci di comprendere la voce umana, in pratica dotati anche del dono dell'udito.

La ricerca in questo settore specifico dell'informatica sta tentando — per il momento con successi piuttosto modesti — di riunire in un solo sistema la fase dell'ascolto, della registrazione e della trascrizione di un discorso. Gli ostacoli di fronte ai quali si trovano gli studiosi sono innumerevoli: il primo è costituito dal grande numero di vocaboli che concorrono alla formazione di una lingua. L'elaboratore, infatti, per potere essere in grado di « capire » una frase, deve essere preliminarmente « addestrato » a svolgere questa funzione mediante l'inserimento nella sua memoria di quei termini che debbono successivamente essere identificati. Di conseguenza, affinché l'elaboratore possa interpretare un discorso complesso, sarebbe necessario dotarlo di una memoria eccezionale nella quale immagazzinare, con un faticoso e complicato lavoro di programmazione, un opportuno patrimonio di parole. Per questa ragione sono ancora molto lontani i sistemi capaci di riconoscere un eloquio continuo, prodotto da un qualunque individuo e senza eccessive limitazioni nel vocabolario o nella struttura sintattica delle frasi. Infatti, fino a questo momento, bisogna riconoscere che gli enormi progressi compiuti sono serviti più a mettere a fuoco i problemi, piuttosto che a risolverli.

Tra l'altro, per una interpretazione computerizzata sono molto più adatte lingue semplici, come quella giapponese (le cui parole sono formate dalla combinazione di qualche centinaio di fonemi) o quella inglese, caratterizzata dalla regolarità della sintassi, dalla estrema facilità nella creazione di parole composte, dalla quasi totale assenza di concordanze grammaticali. In termini statistici, infatti, fra le cinquecento parole inglesi più frequentemente usate, quattrocento sono monosillabi ed è stato calcolato che, data la possibilità di combinare suoni diversi, si potrebbero avere oltre centomila monosillabi differenti (16).

La nostra lingua, invece, assai complessa dal punto di vista sintattico e lessicale, male si presterebbe, per le ragioni indicate, ad una decodifica automatica da parte di un elaboratore, soprattutto se il campo di applicazione dovesse essere quello politico, nel quale l'ironia, le espressioni particolari e le diverse intonazioni nella voce possono assumere significati diversissimi che risulterebbero incomprensibili e senza senso ad una macchina, anche la più sofisticata ed avanzata dal punto di vista tecnologico.

## 5 - Considerazioni conclusive

Anche per il Servizio stenonografia lo scopo principale della *office automation* è quello della ottimizzazione dell'impiego delle risorse, umane e materiali, nel tentativo di raggiungere il prodotto migliore, nonché per la creazione di condizioni di lavoro più stimolanti e confortevoli. Ogni soluzione in questa direzione deve tenere conto della realtà alla quale viene applicata, poiché non si tratta semplicemente di inserire in un certo ambiente delle nuove macchine, ma, più in generale, di rivedere l'organizzazione del lavoro per ottenere il maggiore beneficio possibile dall'impiego dei nuovi strumenti informatici.

Questa trasformazione — è inutile nasconderselo — può incontrare ostacoli soprattutto quando si tenti di applicarla in un ambiente che, per la propria storia e le proprie tradizioni, non è certamente all'avanguardia nella utilizzazione delle tecnologie più avanzate.

Sarà necessaria, innanzitutto, una « alfabetizzazione » di base del personale che dovrà utilizzare i nuovi strumenti, per smitizzare l'informatica e toglierle quell'alone di mistero con il quale molti ancora la intendono, adottandola quale mezzo ordinario di gestione del lavoro parlamentare.



Del resto, una delle ragioni all'origine della scarsa diffusione dei mezzi tecnologici più moderni negli ambienti legislativi è rappresentata proprio dallo scarso interesse nei loro confronti mostrato dal politico, cioè da colui che dovrebbe esserne l'utente primario. Egli è senza dubbio interessato alla documentazione, ma soprattutto a quella di tipo previsionale, che lo sostenga nell'adottare le decisioni e che offra la possibilità di prevedere l'effetto di scelte alternative<sup>(17)</sup>.

Se considerazioni di questo genere valgono per il nostro paese, altrettanto non si può dire per i Parlamenti dei paesi tecnologicamente più progrediti del nostro — Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna e Germania — dove l'uso del calcolatore è in atto ormai da tempo sia per la funzione amministrativa che per quella, ancora più interessante, relativa alla documentazione.

Anche il Consiglio d'Europa ha voluto mettere in rilievo il proprio interesse per questo settore, approvando, già dieci anni orsono, un rapporto sull'introduzione dell'elaboratore nelle attività parlamentari. Successivamente, nel 1978, anche il Parlamento europeo ha mostrato interesse per una applicazione pratica degli elaboratori proponendo la costituzione di un « gruppo per l'informatica parlamentare » con il compito di esaminare problemi di comune interesse, sviluppando forme di collaborazione tra i Parlamenti.

In conclusione, è facile prevedere uno sviluppo sempre più crescente dell'elaboratore e la sua progressiva espansione in tutti i settori, e quindi anche in Parlamento, senza per questo arrivare a quella forma di supremazia e di dittatura elettronica sulla società immaginata da George Orwell.

Come si è visto, il servizio di resocontazione stenografica si presta ad un felice collegamento di un'arte antichissima come la stenografia ai più moderni ritrovati della tecnologia. Non si tratta di visioni fantascientifiche, ma di adottare sistemi già in uso nelle grandi industrie, nei maggiori quotidiani ed addirittura in Parlamenti di altri paesi, ovviamente adattandoli alle particolari esigenze della « azienda Camera dei deputati ». Tuttavia appare evidente in questo campo l'insostituibilità del cervello umano, necessariamente al centro di un'attività così delicata come quella di resocontazione e indispensabile coordinatore dell'intervento delle macchine, anche le più sofisticate.

## Note

(1) Cfr. Gazzetta della scuola Gabelsberger-Noe, maggio-giugno 1903.

(2) Cfr. DE VECCHIS, *Cenni storici della stenografia*, Roma, 1940.

(3) Cfr. la traduzione latina del secondo versetto del salmo indicato: «*Eru-ctavit cor meum verbum bonum; dico ego opera mea regi. Lingua mea calamus scribae velociter scribentis*».

(4) Cfr. Enrico NOE, «L'antica tachigrafia greca», in *La rivista degli stenografi*, Firenze, 1903.

(5.6) Cfr. la già citata Gazzetta della scuola Gabelsberger-Noe, maggio-giugno 1903.

(7) Si tratta della «Michela», così chiamata dal nome del suo inventore, professor Antonio Michela che ne ideò il prototipo nel 1839. Essa venne presentata ad entrambi i rami del Parlamento, ma solo il Senato, alla fine del 1880, ne decise l'adozione, istituendo nel contempo il primo corso di formazione per stenografi parlamentari.

(8) Solo in pochi casi, nel passato, alcuni funzionari, per altro provenienti dal Senato, fecero uso della stenotype Grandjean.

(9) Cfr. Raffaele D'ISOLA, *I resoconti parlamentari all'estero ed in Italia*, Roma, 1902.

(10) Fu il Presidente Leone, con una circolare del 22 ottobre 1956, a ricordare per la prima volta ai deputati quali fossero le norme da rispettare nella correzione dello stenografico. In pratica erano ammesse correzioni «dirette a ripristinare la parola esatta male udita dallo stenografo; dirette a migliorare la forma, lasciando inalterata la sostanza (a meno che non si tratti di riferimenti personali o di dichiarazioni particolarmente impegnative); consistenti in aggiunte di parole con il solo evidente scopo di una esplicazione del pensiero dell'oratore...».

(11) È dal 3 aprile 1967 che alla Camera viene effettuata la pubblicazione immediata (cioè il giorno seguente alla seduta cui si riferisce) del Resoconto stenografico.

(12) Questa stessa tesina è stata redatta non con un sistema tradizionale, ma con l'ausilio di un *personal-computer* ed un programma di *word-processor*. In sostanza, la prima stesura del testo è avvenuta non su carta, ma su un *monitor*



televisivo, con successive fasi di memorizzazione su disco di volta in volta che si procedeva nella redazione. Anche le numerose correzioni ed integrazioni sono state apportate con estrema facilità grazie alle capacità di *editing* dell'elaboratore. Infine si è proceduto alla scrittura su carta del testo definitivo mediante un dispositivo di stampa collegato allo stesso calcolatore.

(13) Jonathan Swift nei suoi *Viaggi di Gulliver* parla di un « immenso telaio che occupava tutta la stanza in larghezza ed in lunghezza » con il quale anche i più ignoranti avrebbero potuto scrivere libri di filosofia, poesia, politica, legge, matematica e teologia ». Appare evidente il riferimento a quello che oggi potrebbe essere un moderno calcolatore.

(14) C'è già chi parla di « uffici senza carta », nei quali le comunicazioni scritte sono totalmente sostituite dagli archivi elettronici e dalla visualizzazione delle informazioni su schermi video.

(15) Il MODEM (modulatore-demodulatore) è un piccolo apparecchio che, combinato con apposito *software*, permette il collegamento di due o più elaboratori tra di loro attraverso la linea telefonica, consentendo lo scambio di dati ed informazioni.

(16) Cfr. *Il Corriere della Sera* del 23 ottobre 1984 (Corriere delle scienze, pag. 15).

(17) Cfr. Rodolfo PAGANO, « Informatica e Parlamento », in *Informatica e diritto*, fasc. II e III, maggio-dicembre 1980.





Antonio Pucci

*Recenti sviluppi dei servizi sociali: riflessi e prospettive nell'ambito della Camera dei deputati*

Sviluppo dei servizi sociali: a) Collocazione dei servizi sociali nei vari enti; b) Classificazione dei servizi sociali; Finalità igienico-sanitarie; Finalità ricreative e culturali; I servizi sociali presso la Camera dei deputati; Conclusione; Bibliografia.

*Sviluppo dei servizi sociali*

L'attuale evolversi della società, rendendo l'uomo sempre più condizionato nelle possibilità autonome di scelta di vita, ha creato nel cittadino la diffusa esigenza di rendere questa società meno alienante, mediante una maggiore attenzione nei confronti di quei valori, di quelle tradizioni e di quei rapporti sociali che, nella attuale complessa problematica esistenziale, sono stati spesso sacrificati per la esasperata ricerca di livelli di efficienza e di redditività più alti.

Si è avvertita, quindi, di fronte a questi processi di massificazione e di pianificazione, la necessità di introdurre dei correttivi tali da consentire all'individuo il recupero di parte della propria identità perduta, mediante la erogazione di servizi assistenziali quanto più possibile completi e capillari che, investendo un ventaglio di interessi e di bisogni, costituiscano una rassicurante protezione per lo stesso individuo. Questi, in base a tali provvidenze, può, quindi, trovarsi nella condizione di recuperare un modello di vita accettabile e anche ampliare la propria sfera di interessi individuali, soddisfacendo la naturale tendenza al migliore sviluppo della propria personalità. Risultati positivi apprezzabili, in questo senso, sono stati possibili mediante l'ampliamento della sfera dei servizi sociali.

Secondo l'accezione più diffusa, i servizi sociali comprendono quell'insieme di provvedimenti e di misure che sia la Pubblica Amministrazione e sia gli enti privati gestiscono al fine di erogare quei benefici atti ad assicurare la soddisfazione di bisogni e di esigenze vari aventi caratteristiche socialmente rilevanti.

Detti provvedimenti derivano, in parte, da disposizioni normative e, in maggior misura, da iniziative autonomamente sviluppatesi nell'ambiente di lavoro: nell'uno e nell'altro caso, in questi ultimi anni, si è sempre più affermata, specialmente nei paesi europei, la tendenza a dare la massima rilevanza a quelle misure che comportino riflessi positivi più o meno diretti nella sfera sociale dell'individuo.

Accanto alle provvidenze previdenziali ed assistenziali di carattere generale, proprie del *Welfare State*, si è sviluppato, specialmente in seno all'impresoria privata, un complesso di attività ed istituzioni particolari, poste a disposizione, a titolo gratuito o a condizioni di particolare vantaggio, dei dipendenti e dei loro familiari a carico, al fine di soddisfare altre esigenze ed altri bisogni comunque particolarmente sentiti dalla comunità.

Secondo quanto risulta dalla dottrina che si occupa dei servizi sociali e dai riscontri pratici rilevati nell'ambito della economia nazionale, le provvidenze aggiuntive adottate in tali settori particolari vengono erogate in favore della generalità dei soggetti interessati, con evidente caduta di ormai lontane preclusioni per determinate categorie di lavoratori e con la eliminazione da questi interventi di ogni parvenza paternalistica.

Possiamo, quindi, affermare che caratteristica essenziale di questi benefici è che siano rivolti in favore di tutti i lavoratori, senza che sia riscontrabile alcuna discriminazione, a meno che il lavoratore non si trovi nelle condizioni di non avere diritto a talune di queste provvidenze o perché ne abbia già usufruito, ovvero non possa usufruirne in base ad obiettivi criteri di logica priorità, fondati su esigenze di perequazione sociale.

Notevole è stata, in questi ultimi tempi, la diffusione dei servizi sociali, specialmente nell'ambito di piccoli e medi complessi aziendali o nuclei di lavoro. Ciò è avvenuto sia per una maggiore attenzione degli organi responsabili ai problemi che incontrano i dipendenti nel corso della quotidiana esplicazione dei loro compiti, sia per l'assimilazione di una concezione secondo la quale l'adozione da parte della dirigenza di determinate misure sociali in favore dei dipendenti creerebbe automaticamente le condizioni per un aumento del rendimento nel lavoro. Si è, così, manifestata una tendenza, a macchia d'olio, in un certo senso imitativa, volta ad instaurare provvidenze per favorire le migliori condizioni di lavoro e si è, inoltre, consolidato lo sviluppo di una politica,



improntata sulle relazioni pubbliche e sui mass media, tale da stimolare l'ampliamento delle provvidenze sociali.

La più recente dottrina in materia ha attentamente studiato i fattori che hanno determinato la diffusione sempre più ampia dei servizi sociali ed, oltre a quelli risalenti ad una esigenza naturale, nella evoluzione dei tempi, di miglioramento della condizione del lavoratore e del suo nucleo familiare, altri ne ha ravvisati aventi un profilo econometrico. Ne elenchiamo alcuni: conseguimento di innegabili vantaggi di carattere economico, anche se indiretti, legati alla maggiore redditività del dipendente, in quanto questi viene sollevato da alcuni problemi pressanti che lo avrebbero altrimenti distratto o, peggio, allontanato dal lavoro; l'interesse della dirigenza a mantenere personale altamente qualificato, offrendogli le migliori condizioni di vita nel luogo di lavoro; l'offerta, sempre attraverso la fornitura di servizi sociali, di forme, in un certo senso surrettizie, di retribuzione, in quanto l'aumento puro e semplice di questa sarebbe falciato dalle attuali pesanti aliquote fiscali che, non essendosi adeguate alla svalutazione della moneta, stanno diventando, per il lavoratore dipendente che non ha possibilità di rivalsa, sempre più penalizzanti; i vantaggi derivanti dalla conseguente migliore utilizzazione delle disponibilità lavorative con il coinvolgimento, nella fruizione dei benefici, dei familiari del dipendente, il quale vede, così, risolvibili quei problemi che altrimenti non avrebbe potuto affrontare con le sue sole forze.

Dalle premesse considerazioni, si può agevolmente dedurre quale utilità, sul piano del miglioramento delle condizioni del lavoratore subordinato, rivestano le misure sociali la cui maggiore estensione appare come un paradigma irreversibile. Ne consegue la opportunità, avvertita sempre più diffusamente, di approfondire lo studio delle suddette misure sia dal punto di vista dottrinario sia da quello della loro pratica efficacia operativa.

Nell'economia di questa relazione, sembra, pertanto, opportuno accentrare l'attenzione su questi due punti:

- a) collocazione dei servizi sociali nei vari enti;
- b) classificazione delle misure sociali

#### a) *Collocazione dei servizi sociali nei vari enti*

La collocazione dei servizi sociali nei vari organismi può risultare molto differenziata. Si può partire, infatti, da una posizione di pre-

minenza dei detti servizi, in coerenza con la predominante tendenza allo sviluppo della politica sociale, ovvero si può conferire loro un ruolo comprimario insieme agli altri servizi o, infine, ad essi si possono assegnare compiti con caratteristiche del tutto suppletive rispetto alle finalità perseguite dall'ente: in questo ultimo caso, i servizi sociali vengono ad essere subordinati alle direttive impartite dall'alto. Ne consegue che, nella struttura dell'ente, il complesso dei servizi sociali può rivestire una certa autonomia ovvero dipendere gerarchicamente o funzionalmente da altri organi dell'ente stesso, in misura variabile a seconda dell'importanza che i servizi sociali stessi sono chiamati ad assumere nell'ambito dell'azienda.

Occorre precisare che l'attuazione pratica delle varie misure sociali implica un'indagine sull'atteggiamento che il dipendente assumerà di fronte alla offerta, da parte dell'ente, di benefici di carattere sociale. Se è pur vero che il morale dei dipendenti è da considerarsi fattore rilevante ai fini del raggiungimento di elevati tassi di rendimento, secondo quanto risulta da una indagine, recentemente compiuta da un apposito centro di ricerca e documentazione, ai vertici delle aspirazioni dei dipendenti sono l'alto stipendio e la sicurezza del posto di lavoro, mentre in posizione secondaria sono collocate le esigenze di assistenza e quelle legate ai servizi sociali in generale.

Questa tendenza appare attualmente rinforzata dal perdurare della crisi economica che ha determinato l'aumento della disoccupazione. Si può ben comprendere come il dipendente, che veda in discussione la sua permanenza nel posto di lavoro, consideri tiepidamente le iniziative sociali poste in essere dai responsabili degli enti. Differente sarebbe la risposta che potrebbe dare il lavoratore in una situazione di pieno impiego e di stabilità monetaria.

In tale contingenza occorre, pertanto, selezionare con attenzione quali siano i servizi sociali più utili al lavoratore, se cioè sia più rispondente alla realtà una prestazione di carattere economico (es. prestito, sussidio) ovvero una avente carattere pratico (mensa, asilo nido ecc.).

È necessario che l'erogazione di un servizio sociale sia effettuata, comunque, ai migliori livelli come, del resto, appare indispensabile che il successo di una iniziativa sociale, nell'ambito di una azienda, sia legato a questi elementi fondamentali: la partecipazione e la presenza assidua del dipendente, e la qualità dei benefici offerti.

Una particolare importanza nell'assicurare il successo di una iniziativa è anche la facilità con la quale il dipendente può usufruire della



misura sociale, nonché la conoscenza dell'iniziativa stessa mediante informazioni generali, lettere circolari, opuscoli a cura dell'organizzazione burocratica preposta ai servizi sociali.

Per ottenere i migliori risultati nella prestazione di servizi sociali in favore dei dipendenti, è opportuno, inoltre, che l'organizzazione di questi servizi sia quanto più possibile puntuale: di qui l'esigenza che si approfondiscano gli studi in merito alle reali necessità del personale, che si provveda ad una loro armonizzazione con le politiche seguite da istituzioni ed enti analoghi e con la politica generale di carattere sociale che viene attuata in campo nazionale, che si programmino le iniziative e che, infine, si passi alla loro realizzazione nel più breve tempo possibile.

Una volta rilevate le necessità più immediate dei vari dipendenti, la prima ricerca da condurre, da parte dello *staff* dirigenziale, è quali interventi sociali si vogliano prendere in considerazione e, quindi, graduarne l'attuazione.

Il raggiungimento di tali finalità sociali permetterebbe, come si è accennato, una serie di vantaggi in termini di politica del personale, valutabili nell'aumento del rendimento, nella riduzione dell'assenteismo, nella più estesa collaborazione per il raggiungimento delle finalità dell'ente, nel miglioramento dei rapporti interni.

Come si può comprendere, una volta assodato che una più accentuata socialità possa sviluppare positivamente l'ambiente lavorativo, non dovrebbero essere lesinati gli sforzi per ottenere, specialmente in tempi di conflittualità nei rapporti, una maggiore collaborazione tra datore di lavoro e lavoratore, in vista del raggiungimento di un fine comune.

Una volta definite le iniziative sociali da realizzare, rimangono da determinare i tempi ed i modi di attuazione, quali debbano essere i responsabili, quali attrezzature siano necessarie, quanto personale occorra per il funzionamento dei servizi, quali possano essere i sistemi di informazione per estendere le iniziative suddette al più elevato numero di partecipanti.

Un punto essenziale nella determinazione di queste provvidenze sociali è se queste possano e/o debbano essere gestite direttamente dall'ente ovvero possano essere affidate a complessi specializzati nel settore (p.e. l'asilo nido può essere costituito con personale qualificato ovvero può essere gestito direttamente da personale dell'ente).

b) *Classificazione dei servizi sociali*

Si ritiene opportuno, per un criterio logico-sistematico, classificare i servizi sociali secondo tre principali categorie riguardanti:

*Finalità igienico-sanitaria*

Servizi sanitari	pronto soccorso ambulatori infermeria medico di fabbrica prestaz. sanitarie varie	
	laboratorio d'igiene	sezione medica sez. chimico-fisica sez. psicologica applicata sez. diagnostica
Servizi per l'igiene del lavoro	studio dei rischi dell'ambiente di lavoro <i>équipe</i> ergonomica organizzazione del lavoro servizio di sicurezza servizio sociale	ritmi di lavoro pause durata del lavoro - turni fatica psicologo
Servizi antinfortunistici	organizzazione del lavoro azione sui fattori soggettivi azione sui fattori oggettivi	tecnica - statistica amministrativa e coordinamento selezione del personale addestramento e formazione propaganda e informazione sull'ambiente di lavoro su macchine e attrezzature mezzi di protezione

*Finalità assistenziali e previdenziali*

A carattere ambientale	trasporti mense	
A carattere familiare	servizi per lavoratrici madri	
	servizi per l'infanzia	asili nido colonie borse di studio



*Finalità assistenziali e previdenziali (segue)*

A carattere economico	prestiti	} diretti
		} indiretti
	sussidi	
	forme di risparmio e di assicurazione	
	alloggi e case per i dipendenti	} cooperative
		} sussidi e mutui
		} costruz. diretta
	istruzione professionale	} addestramento
		} aggiornamento
		} perfezionamento

*Finalità ricreative e culturali*

Ricreative	tempo libero	} sviluppo personalità
		} attività varie
		} circoli ricreativi
	vacanze	} convenzioni esterne per alberghi, per ristoranti, per pensioni; locazione alloggi villaggi
	turismo	} convenzioni con agenzie di viaggio
		} prestiti e contributi
Culturali		
	manifestazioni culturali	} conferenze
		} dibattiti
		} spettacoli
		} concorsi
		} mostre
		} film
	centri culturali	} biblioteche
		} riviste e libri
		} iniziative varie
	circoli culturali	} visite
		} musei
		} mostre
		} esposizioni

Secondo tale schema possiamo comprendere entro le predette categorie tutte quelle varie misure che, se da una parte tendono a proteggere ed a migliorare lo stato di salute del dipendente, dall'altra provvedono a tutelarlo intervenendo, con spirito solidaristico, in occasione di situazioni di emergenza o di sofferenza in cui egli si possa trovare. Vi sono, infine, possibilità concrete di favorire lo sviluppo degli interessi culturali e ricreativi dei dipendenti, sia fornendo agli stessi i mezzi per incrementare le proprie cognizioni, sia attuando una rigenerazione oltreché dello spirito anche del fisico, attraverso un salutare impiego del tempo libero.

### 1 - Finalità igienico-sanitarie

I servizi igienico-sanitari hanno il fine primario di tutelare lo stato di salute dei dipendenti nell'ambiente di lavoro ed anche fuori di questo.

Una volta che si siano individuati fattori di rischio, si devono conseguentemente porre in essere misure di carattere assistenziale e sociale che integrino gli interventi di medicina preventiva in modo da accrescere, sotto vari profili, la sicurezza nel lavoro.

Queste disposizioni, aventi finalità igienico-sanitarie, sono, in parte, rinvenibili nel corpo di leggi o di disposizioni normative, specialmente per quanto concerne i servizi di pronto soccorso e la presenza del medico nell'ambito del luogo di lavoro, le attrezzature ed i vari presidi chirurgici e farmaceutici, mentre altre misure tendono ad integrare o a sostituire l'intervento di enti pubblici con attività previdenziale ed assistenziale. E, sotto tale profilo, comprendiamo le prestazioni di igiene del lavoro, i controlli dei rischi ambientali, la prevenzione degli infortuni e la tutela psicologica del dipendente. Occorre dire che, in applicazione della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale, molti di tali compiti, specialmente per quanto riguarda la prevenzione e la informazione, sono stati delegati alla Regione ed è con quest'ultimo organo che dovrebbero essere coordinate le iniziative in questione.

Come è noto, i sopra citati servizi hanno lo scopo di tutelare lo stato di salute dei dipendenti contro le innumerevoli insidie che coinvolgono l'ambiente lavorativo ed extra, tra loro sempre più strettamente connessi. Tale tutela, più che per mera solidarietà umana, viene assicurata come difesa prioritaria del patrimonio umano.



## 2 - Finalità assistenziali e previdenziali

Per quanto concerne, poi, i servizi assistenziali e previdenziali, gli interventi in questo campo tendono, nel contempo, ad evitare i riflessi negativi derivanti dalle condizioni del lavoratore dipendente nello svolgimento della propria attività, nonché quelli conseguenti ad eventi di carattere economico e familiare. In tale novero, si possono comprendere i mezzi di trasporto tra l'abitazione ed il luogo di lavoro.

Sul piano delle agevolazioni da offrire al lavoratore per affrontare i problemi quotidiani, possiamo accentrare l'attenzione sulla mensa aziendale, come valido strumento per rendere meno dura l'effettuazione dell'orario unico (con determinazione del tempo per il pasto limitato a 45-60 minuti) e con concrete possibilità di realizzare economie nel bilancio familiare. È, anche, opportuno porre in evidenza come, attraverso la mensa aziendale, sia possibile tutelare la salute del dipendente ed educarlo ad un migliore tipo di alimentazione, secondo istruzioni o indicazioni atte ad evitare eccessi o carenze.

Inoltre, data la sempre maggior partecipazione della donna al mondo del lavoro, come punto principale delle iniziative assistenziali in favore della donna stessa, possiamo comprendere quel coacervo di provvidenze per i figli appena nati o in età prescolastica e scolastica (asili nido, colonie, borse di studio).

Tra gli interventi aventi finalità assistenziali e previdenziali, ma con carattere economico, vanno considerati con particolare attenzione i prestiti senza interesse o a basso interesse, i sussidi, le forme di risparmio o di assicurazione, la creazione di cooperative per la costruzione di alloggi, i corsi di istruzione professionale, di aggiornamento o di perfezionamento.

## 3 - Finalità ricreative e culturali

Con il problema dell'impiego del tempo libero, i servizi ricreativi e culturali si sono sviluppati in direzione di iniziative volte a favorire l'organizzazione delle vacanze, il turismo, le attrezzature sportive, la ricreazione, gli interessi culturali.

L'elencazione di tutte le misure a sfondo sociale sopra riportate pone in evidenza quale ruolo queste rivestano al fine di permettere al dipendente lo svolgimento della propria attività in termini più confacenti allo sviluppo della propria personalità.

## 2 - I servizi sociali presso la Camera dei deputati

Ricollegandoci alla classificazione dei servizi sociali delineata nella prima parte di questo elaborato, possiamo complessivamente rilevare quanta e quale importanza abbiano assunto le varie misure di carattere sociale, assistenziale, previdenziale e sanitario poste in essere presso la Camera dei deputati, a favore sia dei parlamentari e sia dei dipendenti.

Iniziando, in particolare, la nostra disamina dal settore sanitario, osserviamo come il pronto soccorso, fino a qualche anno fa assicurato mediante la presenza prima di uno e, successivamente, di due medici, abbia assunto, in tempi più recenti, la funzione e la qualità di un presidio ambulatoriale di notevole respiro. Infatti, esso, oltre a fare fronte ai rischi dovuti agli eventi morbosi improvvisi che si possono verificare durante lo svolgimento delle sedute dell'Assemblea e delle commissioni e, conseguentemente, anche in ore notturne, assicura un servizio sanitario normale, continuamente, dalle ore 7 alle ore 20, mediante l'assistenza prestata da medici ed infermieri. Inoltre, a seguito dell'entrata in vigore del Servizio sanitario nazionale, tale presidio ambulatoriale è entrato a far parte di una unità sanitaria locale (USL RM/1) con tutte le conseguenze inerenti a questa nuova situazione. Ne deriva che i medici specialisti, organicamente inseriti nell'ambito della Camera dei deputati, non limitino più la loro attività alla prestazione di un puro e semplice pronto soccorso, ma esercitino anche le funzioni proprie di un medico curante (prescrizioni di medicinali, di accertamenti diagnostici ecc.). Da ciò si evince che il medico della Camera dei deputati ha ampliato il suo operato da quello di medico di pronto intervento a quello di sanitario che può seguire l'evolversi delle situazioni morbose di cui viene portato a conoscenza.

A partire dal 1° dicembre 1984, in considerazione anche della più estesa richiesta di assistenza, sia da parte dei deputati e sia da parte dei dipendenti, l'organico dei medici è stato integrato da altre quattro unità assunte fra specialisti in cardiologia o in anestesia e rianimazione, aventi almeno otto anni di esperienza ospedaliera.

A fianco di tale struttura opera, con rapporto di collaborazione con l'Amministrazione, una *équipe* di medicina preventiva, composta da cinque medici specialisti in medicina del lavoro ed igiene. A tale *équipe* è stata demandata la osservanza delle disposizioni in materia:



fra di esse primaria importanza riveste l'effettuazione di visite ai dipendenti esposti a rischi, in relazione all'attività professionale da essi svolta. Tali visite sono obbligatorie e vanno fatte con cadenza trimestrale, semestrale o annuale, a seconda della maggiore o minore pericolosità del lavoro proprio della qualifica o in relazione alle condizioni ambientali in cui esso è svolto.

Altro essenziale compito dell'*équipe* è l'attuazione di indagini al fine di offrire all'Amministrazione dati concreti circa l'esistenza di pericoli o inconvenienti ambientali così da circoscrivere i pericoli stessi e porre in essere, in loco, le condizioni ottimali per lo svolgimento dell'attività parlamentare, nonché dei compiti propri dei dipendenti.

Si tratta, nel complesso, di un'attività efficace e delicata che si estrinseca in varie direzioni: accertamento delle attitudini fisiche e psicofisiche del lavoratore per la permanenza nel posto di lavoro, rilevazione di probabilità di rischio a fronte di determinati eventi, rimozione preventiva di eventuali cause potenzialmente patogene, controllo indiretto delle condizioni di lavoro, accertamento delle malattie professionali.

Sarebbe, peraltro, auspicabile, per una finalità di lodevole carattere igienico-sanitario, che venisse approfondito lo studio, mediante l'ausilio di tecnologie avanzate, dell'organizzazione del lavoro, della durata di questo, dei ritmi e delle pause dell'attività lavorativa al fine di raggiungere sia il massimo rendimento del dipendente sia la salvaguardia delle condizioni psico-fisiche nelle quali il dipendente stesso è chiamato a prestare la propria opera.

Sotto questo profilo sarebbe da considerare altamente positiva la presenza di uno psicologo che, per quanto di sua competenza, potesse utilmente intervenire di fronte a possibili conflitti caratteriali ed esistenziali gravanti negativamente nella condotta e nel rendimento dei dipendenti.

È da constatare, infatti, come la tenuta psicologica dell'uomo moderno sia influenzata sempre maggiormente e negativamente da problemi sempre più complessi e, per ciò stesso, difficilmente risolvibili; né differente appare la situazione per quanto concerne l'ambiente di lavoro, anch'esso coinvolto da ritmi non sempre facilmente sostenibili.

Passando ad altro settore della medicina preventiva, notevole importanza assume lo studio e, quindi, l'attuazione di misure antinfortunistiche attraverso l'adeguato controllo dei rischi ambientali, l'introduzione di accorgimenti idonei ad evitarli, gli interventi di natura

psicologica, una accurata indagine ergonomica, i controlli tecnici e la sensibilizzazione del personale nei confronti dell'infortunistica.

L'operato dell'*équipe* di medicina preventiva è soggetto al controllo di uno speciale organo istituito dal Collegio dei deputati Questori: il Comitato di indirizzo e di vigilanza sulla medicina preventiva ed igiene del lavoro, composto da un Vice Segretario generale, dai Consiglieri capi dei servizi più direttamente interessati, da un medico della Camera e da un medico rappresentante delle organizzazioni sindacali dei dipendenti. Tale Comitato si riunisce periodicamente sia in veste di organo di controllo e sia in quella di impulso in relazione alle varie istanze che vengono avanzate.

Nell'ambito di questo settore potrebbe essere esaminata l'opportunità di studiare la costituzione di una sezione di medicina preventiva che curi, con carattere di volontarietà, l'attuazione di quelle misure necessarie alla tutela della salute. Naturalmente, tutto ciò presupporrebbe la predisposizione di una serie di iniziative di carattere informativo, tese a favorire una migliore conoscenza dell'importanza dell'accesso a tali misure.

Fra i servizi assistenziali e previdenziali — che in precedenza sono stati definiti come quel complesso di interventi idonei ad attenuare contraccolpi negativi verificabili a causa di fattori connessi all'attività di lavoro, ma derivabili anche da cause ambientali, familiari ed economiche — possiamo annoverare il problema del raggiungimento del posto di lavoro, sempre più difficilmente risolvibile a causa della situazione generale del traffico cittadino. In questo campo, l'Amministrazione ha cercato di venire incontro al personale con la concessione di un certo numero di parcheggi. Nonostante la presenza di questa misura agevolativa, molti dipendenti, la cui fungibilità riesce difficoltosa, attuano un orario di lavoro che viene ad essere, in realtà, un orario « unico » dalle ore 9 alle ore 20 ed oltre. D'altra parte, la organizzazione di servizi collettivi di trasporto, adottata da altri enti, riuscirebbe di non facile attuazione presso la Camera dei deputati, data l'ampia gamma di orari seguita dal personale e la non facile predefinizione di un unico orario di uscita, soprattutto in relazione alle sedute dell'Assemblea e delle commissioni.

Una provvidenza, che è venuta positivamente incontro alle necessità connesse con le già enunciate difficoltà negli spostamenti tra casa e luogo di lavoro, è la mensa aziendale. L'Amministrazione della Camera dei deputati ha, da tempo, provveduto ad istituire un servizio di



questo genere che, a seguito dei miglioramenti recentemente apportati, costituisce una iniziativa di alto valore sociale sia per la tutela della salute sia per il risparmio di energie che, altrimenti, andrebbero impiegate nel tentativo di consumare il pasto in locali vicini o tornando alle proprie case e sia per l'indubbio sostegno economico che un'iniziativa di tale genere costituisce. Sembra opportuno ribadire che la mensa potrebbe svolgere anche una funzione di educazione alimentare, fornendo pasti bilanciati, su indicazione di medici dietologi, e presentando menù precostituiti per un ottimale rendimento sia dei dipendenti sia dei parlamentari, mediante una prevenzione di quegli errori alimentari che tanto facilmente possono verificarsi e che, quindi, si ripercuotono negativamente sullo stato di salute generale.

Tra i problemi di interesse sociale, la cui soluzione sta particolarmente a cuore alle dipendenti, vi è quello relativo all'assistenza alle lavoratrici madri, la cui preminente logica preoccupazione è l'educazione e la cura dei figli in tenera età. La scomparsa della famiglia « patriarcale », che vedeva i congiunti più anziani provvedere, surrettiziamente ai genitori, alla cura dei bambini, la scarsità ed il costo del personale domestico, la difficoltà e l'onerosità della collocazione dei figli in età non scolare presso istituti o asili adeguati, hanno portato in primo piano la richiesta di costituzione, nell'ambito della Camera dei deputati, di un asilo-nido. Gli uffici, a suo tempo, hanno attentamente esaminato le questioni connesse con la pratica attuazione di una simile provvidenza. A tale scopo, fu inviato al personale che poteva esserne interessato un questionario in materia. Le risposte sono state molte ma purtroppo il problema, particolarmente sentito, non è risultato facilmente risolvibile per un duplice ordine di motivi: la mancanza di idonei locali da destinare ad asilo-nido e la loro non facile reperibilità, nonché la difficoltà di costituire *ex novo* un corpo di operatrici che sia professionalmente valido. Infatti, o si dovrebbe ricorrere ad istituzioni specializzate (tipo Montessori), ed il costo di un simile servizio sarebbe molto elevato, ovvero si dovrebbe ricorrere alle strutture comunali, e, in questo caso, l'asilo-nido sarebbe aperto anche ai bambini della circoscrizione.

Un'importante finalità sociale svolge la Fondazione « Carlo Finzi », che assegna borse di studio ai figli di dipendenti in servizio o in quiescenza, che siano studenti di scuola media superiore o di università ed abbiano concluso l'anno scolastico o accademico con profitto. Ultimamente, l'importo delle singole borse di studio è stato rivalutato, co-

sì queste costituiscono, oltre che un valido aiuto di carattere economico, anche un incentivo per una migliore prosecuzione del corso di studi.

Notevoli misure di carattere sociale sono da considerare i contributi che l'Amministrazione, attraverso un apposito regolamento, concede ai dipendenti (che siano in servizio da almeno due anni), i quali abbiano acceso un mutuo per l'acquisto di un alloggio. Tali contributi sono pari al 60 per cento degli interessi; questa concessione è, però, legata alla condizione che né il dipendente né il coniuge abbiano la proprietà di altri immobili.

Nell'ambito delle finalità di carattere assistenziale previdenziale hanno assunto una certa rilevanza gli aggiornamenti di carattere professionale. Presso la Camera dei deputati tali aggiornamenti sono stati istituzionalizzati a seguito dell'entrata in vigore del nuovo regolamento che prevede, in relazione alle verifiche di professionalità, la tenuta di corsi di formazione svolti con un ciclo di lezioni da parte di docenti interni ed esterni all'Amministrazione.

Le aspettative dei dipendenti si concentrano, attualmente, nella concreta operatività del Fondo di previdenza per il personale della Camera dei deputati.

Questo Fondo è stato istituito con D.P. n. 2416 del 2 febbraio 1976, in sostituzione del soppresso Fondo per il trattamento di quiescenza per il personale che, fino al 31 dicembre 1975, aveva provveduto, mediante trattenute a carico dei dipendenti e con un contributo annuo dell'Amministrazione, a corrispondere sia la indennità di buonuscita sia le pensioni. Con decorrenza 1° gennaio 1976, l'erogazione delle pensioni è stata, quindi, posta a carico del bilancio della Camera, mentre alla liquidazione dell'indennità di buonuscita avrebbe dovuto sopperire il Fondo di nuova costituzione che, secondo la delibera dell'Ufficio di Presidenza del 18 dicembre 1975, dovrebbe operare con « modalità analoghe a quello del Senato ».

Attualmente, il Fondo viene alimentato da una ritenuta (presentemente dell'1,50 per cento) sull'ammontare globale lordo delle competenze del personale in attività di servizio e dei titolari di pensioni dirette e di reversibilità.

Lo stesso decreto istitutivo del Fondo stabiliva che l'Amministrazione della Camera dei deputati avrebbe stanziato annualmente in bilancio una somma quale contributo al Fondo stesso, anche al fine di conseguire l'ammortamento degli oneri pregressi al 1° gennaio



1976. Alcuni avanzi di esercizio, con decisione dell'Ufficio di Presidenza, sono stati devoluti al Fondo, ed è auspicabile che, entro quattro o cinque esercizi, il Fondo medesimo possa avere a disposizione, nella sua totalità, la propria dotazione.

Le prestazioni, cui dovrebbe provvedere il Fondo (il cui statuto è in corso di discussione presso il Comitato per gli affari del personale), sono le seguenti:

- a) corrispondere un'indennità di buonuscita, prevista dagli articoli 18 e 18 *bis* del regolamento per il trattamento di quiescenza;
- b) garantire il trattamento previdenziale di fine servizio fino al conseguimento del diritto « a pensione con copertura assicurativa contro i rischi di premorienza e di invalidità permanente »;
- c) gestione di un servizio mutui per l'acquisto di un primo alloggio ad uso abitazione e di un servizio prestiti a tassi agevolati;
- d) erogazione di anticipi sulla indennità di liquidazione.

Per quanto concerne l'iscrizione al Fondo presso la Camera dei deputati, si potrebbe cercare di conciliare la volontarietà vigente al Senato con la obbligatorietà delle trattenute operate dall'Amministrazione della Camera dei deputati sulle competenze di tutto il personale dipendente in attività di servizio ed in quiescenza.

Una prestazione che interessa particolarmente il personale è l'eventuale erogazione, da parte del Fondo, di un'assistenza sanitaria integrativa sulla falsariga di quella fornita dal Fondo di previdenza del Senato che, da qualche anno, con gestione separata, assicura una forma (ristretta a taluni eventi morbosi) di assistenza sanitaria integrativa per quei dipendenti, iscritti al Fondo, che versano una determinata quota mensile suppletiva.

È da precisare, comunque, che l'Amministrazione ha avvertito la delicatezza di questo ultimo problema, tanto che il Collegio dei deputati Questori, nelle riunioni del 10 febbraio e del 22 marzo 1983, ha deliberato uno stanziamento, a partire dal bilancio 1984, per l'erogazione di sussidi straordinari a favore dei dipendenti in attività di servizio ed in quiescenza (e familiari aventi titolo) limitatamente a casi di ricovero, interventi chirurgici ed altri eventi morbosi di particolare gravità. Il sussidio è comunque condizionato al parere preventivo del medico della Camera dei deputati ed al parere finale dello stesso medico. Deve, inoltre, risultare che il ricorso alle strutture pri-

vate si sia reso necessario a seguito delle difficoltà di accesso alle strutture del Servizio sanitario nazionale.

Sembra opportuno, *iure condendo*, soffermarci alquanto sul problema dell'inquadramento del « Fondo ».

Dall'esame della delibera dell'Ufficio di Presidenza del 18 dicembre 1975 e dal contesto degli articoli 3, 14, 18 e 20 del regolamento per il trattamento di quiescenza del personale e dello statuto istitutivo del Fondo esistente presso il Senato, si evince che l'Amministrazione, mossa dall'intento di procedere ad un accantonamento finanziario sistematico dei fondi destinati alla liquidazione dell'indennità di fine servizio spettante al personale collocato a riposo — onere a cui sinora si è provveduto mediante stanziamenti annuali riferiti alle indennità da liquidare nel corso dell'anno —, nonché di migliorare i servizi di mutui edilizi e prestiti al personale, ha ritenuto opportuno provvedere alla costituzione del Fondo di previdenza, consentendo la liquidazione anticipata della quota di indennità di fine servizio maturata alla data del 31 dicembre 1975 e, successivamente, delle quote maturate annualmente, a favore dei dipendenti che si iscrivono al Fondo, conferendo al medesimo gli importi liquidati. Come corrispettivo di tale conferimento, i dipendenti iscritti al Fondo acquisiscono il diritto alla liquidazione di un « trattamento previdenziale di fine servizio » di natura mutualistica, di importo equipollente ai conferimenti stessi.

Il Fondo così costituito, oltre ad assicurare una riserva costantemente adeguata all'impegno che fa carico all'Amministrazione per la liquidazione delle indennità di fine servizio, assumendo la gestione di servizi mutui e prestiti, consentirebbe la destinazione ai servizi stessi di un'ampia disponibilità finanziaria.

Al patrimonio del « Fondo » dovrebbero affluire anche i contributi dei dipendenti iscritti, oltre che gli interessi e le sopravvenienze attive derivanti dalla sua gestione. Inoltre, esso potrebbe realizzare, in favore di tutti i dipendenti della Camera dei deputati, una copertura assicurativa contro gli infortuni mortali o invalidanti e assumere nuove funzioni e compiti, attuando altre iniziative previdenziali, mutualistiche, assistenziali e concedendo agevolazioni creditizie.

L'amministrazione del Fondo di previdenza dovrebbe essere affidata ad un consiglio di amministrazione — costituito da un numero ristretto di rappresentanti dell'Amministrazione e del personale — che avrebbe il compito di presentare annualmente il rendiconto della gestione, da allegare al consuntivo delle entrate e delle uscite della Ca-



mera, per essere sottoposto, quindi, in definitiva, per tale ipotesi, all'approvazione dell'Assemblea.

Queste dovrebbero essere, nelle linee essenziali, la struttura e la disciplina del Fondo che, però, pongono alcuni problemi circa la configurazione giuridica di questo. A ciò non è certo estraneo il fatto che sia la dottrina sia la giurisprudenza sull'argomento siano piuttosto scarse. Un primo dato appare, però, sufficientemente univoco: il Fondo non darebbe luogo al costituirsi di una distinta e autonoma personalità giuridica. E ciò non tanto perché questa postulerebbe l'intervento di un apposito atto che realizzi il c.d. « riconoscimento », quanto perché lo stesso Fondo dovrebbe essere costituito come patrimonio separato, dando così una precisa controindicazione ad una supposta intenzione di costituire un nuovo soggetto ed anche perché il suo rendiconto annuale dovrebbe costituire un allegato al consuntivo della Camera dei deputati.

Inoltre, considerato che la particolare posizione di autonomia amministrativa della Camera rende superfluo il ricorso al meccanismo di salvaguardia insito nella separazione dei patrimoni, si potrebbe pensare che il Fondo si riduca ad un accantonamento contabile di capitale come riserva per l'assorbimento dell'obbligazione dell'Amministrazione di liquidare l'indennità di fine servizio (da utilizzare nel contempo per assicurare un'efficiente gestione del servizio mutui e prestiti) o di altri servizi assistenziali e mutualistici o, al più, ad una gestione speciale da parte dell'Amministrazione della Camera dei deputati.

A prescindere dalle finalità economiche e previdenziali che dovrebbero essere perseguite dal Fondo di previdenza, una misura di carattere economico di una certa utilità per i dipendenti in servizio è la possibilità di accendere prestiti, con garanzia dell'Amministrazione, presso il Banco di Napoli, per un importo non eccedente quello della liquidazione maturata, attraverso un'apertura di credito in conto corrente da restituire mediante ritenute sulla tredicesima e quattordicesima mensilità. I dipendenti possono usufruire di tale beneficio non più di cinque volte nel corso della loro carriera, e l'Amministrazione contribuisce al pagamento degli interessi nella misura del 3,75 per cento soltanto per i primi tre prestiti.

Analogamente a quanto previsto per gli impiegati statali, i dipendenti della Camera dei deputati possono chiedere alla direzione generale della previdenza e del credito dell'ENPAS la concessione del pre-

stato decennale nei limiti della quota cedibile (o del prestito quinquennale) per alcuni casi ben determinati: riscatto di alloggi popolari, acquisizione di casa di abitazione, lavori di ristrutturazione dell'alloggio di particolare rilevanza, normali lavori di riparazione e restauro, pagamenti di imposte, matrimonio, pignoramenti, decreti ingiuntivi, malattie gravi ecc.

Con l'orario di lavoro di 40 ore settimanali, ma distribuito in cinque giorni alla settimana (salvo i turni di fine settimana), si è accentuato il problema di una proficua utilizzazione del tempo libero.

Per i parlamentari e per i dipendenti in servizio e in quiescenza e loro familiari opera, da anni, e con generale apprezzamento, il Circolo Montecitorio, che ha sede presso la palazzina sociale sita in via dei Campi sportivi, alla Acqua Acetosa. Questo complesso, che è situato in una parte rivierasca del Tevere, molto suggestiva, può disporre di varie sale e di un salone per conferenze, riunioni ecc., posti nella palazzina centrale e di altri edifici minori per i servizi. Dopo gli ultimi lavori di sistemazione, può contare, tra l'altro, su otto campi da tennis, un campo per il calcetto, uno per il *basket*, due campi di bocce ed una piscina (estiva). Esiste, inoltre, un servizio di ristorante.

Con un'accorta politica, gli organi del Circolo hanno orientato le loro scelte verso servizi ricreativi e culturali sempre meno individuali e, quindi, sempre più su strutture comuni, pur nel rispetto della libertà delle scelte in relazione alle esigenze, alle preferenze, alle attitudini ed alle motivazioni perseguite dai singoli, ma sempre nell'ambito di quelle finalità sociali miranti allo sviluppo della personalità psico-fisica.

Lo svago, le attività sportive, gli stimoli artistici, creativi e culturali formano la gamma dei complessi servizi sociali che il Circolo offre ai dipendenti ed ai parlamentari.

I soci ed i loro familiari iscritti versano un contributo e l'Amministrazione interviene con contribuzioni determinate dagli organi collegiali.

### 3 - *Conclusione*

Da quanto si è cercato di illustrare nella esposizione che precede, si può agevolmente dedurre che i servizi sociali, che si presentano numerosi e strutturalmente differenziati, rivestono una sempre maggiore importanza. L'insieme dei benefici, delle provvidenze e delle pre-



stazioni costituisce, per i dipendenti, non solo un valido ausilio in termini economici, ma anche un contributo, molto positivo, per superare le componenti negative legate al ritmo di lavoro e per attenuare le reazioni sfavorevoli conseguenti al « tipo » di lavoro svolto ed all'ambiente in cui lo stesso lavoro deve essere svolto.

Questa congiuntura non positiva, tra la realtà sociale che circonda il dipendente e l'impostazione errata del modo di svolgere il lavoro, può creare, nelle sfere affettive ed esistenziali dell'individuo, un danno non sempre risarcibile, che può generare, a sua volta, una pericolosa rottura nel rapporto uomo-società-lavoro.

La più recente dottrina in materia di relazioni umane e sociali favorisce l'inserimento dei lavoratori e la loro partecipazione non solo nei processi decisionali ma anche nella determinazione dei servizi sociali nell'ambito del luogo di lavoro.

Anche se la legislazione in materia non sempre ha previsto l'obbligatorietà delle misure sociali in favore del dipendente, è auspicabile che, oltre alle provvidenze volte a migliorare le condizioni di lavoro ed a tutelare lo stato psico-fisico del lavoratore, vi sia un incremento delle prestazioni e dei benefici volti alla elevazione morale e culturale ed alla piena realizzazione della personalità umana e della sua creatività.

Sotto questo profilo, va obiettivamente riconosciuto che l'Amministrazione della Camera dei deputati, mediante la proposta degli organi collegiali, ha attuato misure sociali che possono essere considerate soddisfacenti per quel che concerne la tutela delle esigenze più socialmente valide per il dipendente.

Da una ricerca svolta nell'ambito di alcuni enti pubblici, si è potuto accertare che questi offrono ai loro dipendenti una gamma di servizi da considerarsi, nel complesso, non superiori a quella di cui possono godere coloro i quali usufruiscono dei servizi sociali posti in essere dall'Amministrazione.

Non è che con questa affermazione possa o debba ritenersi esaurita la ricerca di un miglioramento e di un ampliamento delle misure di carattere sociale, anche in relazione al sempre più rapido evolversi delle situazioni, di carattere generale della società, che influiscono nei rapporti dei singoli con l'ambiente di lavoro.

Sotto questo profilo, come già accennato, una proposta operativa, tutta da verificare, potrebbe essere quella di porre allo studio l'attua-

zione di un servizio di medicina preventiva volontaria per i parlamentari e per i dipendenti, tramite una migliore informazione sui benefici che possono derivare dal sottoporsi a visite o a controlli clinici periodici nonché mediante l'attuazione di forme di convenzionamento con laboratori altamente specializzati per effettuare *check-up*.

Con l'auspicabile, prossima concreta attuazione del Fondo di previdenza, i vantaggi che otterrebbero i dipendenti potrebbero trasmettersi anche all'Amministrazione, in quanto talune contribuzioni a carico di questa potrebbero essere traslate al Fondo che vi provvederebbe con la propria dotazione.

Come già indicato, potrebbe essere approfondita l'ipotesi della collaborazione da parte di uno psicologo che contribuisca, per quanto di sua competenza, a ricercare la soluzione delle varie problematiche che incontra il dipendente nell'ambito dello svolgimento della propria attività lavorativa, nonché nei riguardi dei rapporti interpersonali.

È evidente che le ulteriori misure sociali, non scaturenti da norme cogenti, dovranno essere adottate dopo un'attenta valutazione della loro congruità e della loro utilità nel complesso dei rapporti tra l'Amministrazione e i dipendenti.

Ritengo che uno stimolo positivo possa e debba essere fornito dagli uffici nella ricerca di quelle misure sociali che, anche se potrebbero essere ritenute, in un certo senso, aggiuntive alla retribuzione, mirerebbero essenzialmente a risolvere problemi di carattere sociale e, quindi, a non determinare un incremento dei consumi.

Una ricerca, che sia permeata di sensibilità sociale, tenderà, senza alcun dubbio, a promuovere ed a suggerire la istituzione dei quei nuovi servizi sociali che siano in diretta connessione con l'attenuazione dei disagi che vengono a crearsi per il dipendente nell'esplicazione quotidiana delle proprie mansioni.

A tale proposito mi sia consentita una considerazione finale che discende dalla esperienza vissuta negli ultimi cinque anni: nella ricerca degli elementi negativi che incidono nello svolgimento del lavoro e, quindi, nell'applicazione degli idonei rimedi, gli uffici del Servizio affari sociali potrebbero predisporre meditate ed elaborate proposte e progetti operativi, da sottoporre all'approvazione dei competenti organi, come contributo positivo nel quadro dei rapporti tra la Amministrazione della Camera dei deputati, i parlamentari ed i dipendenti.



## Bibliografia

- AMATO G. e BARBERA A., *Manuale di diritto pubblico (I servizi sociali di Enzo Balboni)*, Bologna, Il Mulino, 1984.
- FERRERA M., « Welfare State possibile », in *Libro aperto*, n. 4, 1984.
- JANNOTTA R., « Unità Sanitaria Locale », in *Dizionario Amministrativo* di Guarino, Giuffrè, 1983.
- LODIGIANI F., *I servizi sociali aziendali*, Milano, Franco Angeli, 1966.
- MELINO C., *Lineamenti di igiene del lavoro*, Roma, Universo, 1981.
- TESTA G.L., *I servizi sociali aziendali*, Milano, Franco Angeli, 1966.
- VACCARI G., « Il diritto alla salute. Il riconoscimento giurisprudenziale », in *Il Parlamento*, nn. 8-9-10, 1984.
- VETERE C., « Fino a che punto il supporto sociale incide sulla salute? », in *Previdenza Sociale*, n. 1, 1984.
- VETERE C., « L'approccio svedese ai problemi dello stress lavorativo », in *Previdenza Sociale*, n. 2, 1983.





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*

1 - Introduzione; 2 - Il sistema DOBIS/LIBIS; 3 - Il sistema automatico della circolazione e del prestito; 4 - Il trasferimento della Biblioteca alla nuova sede di via del Seminario; 5 - Conclusioni; Bibliografia.

### *Introduzione*

Con notevole ritardo rispetto al mondo anglosassone, anche in Italia si comincia ad avvertire l'importanza di alcune conversioni nelle scelte politiche operate nelle biblioteche, subordinandole strettamente alla individuazione delle esigenze dell'utente. « L'utente e i servizi della biblioteca » è stato il tema del 32° congresso nazionale tenuto dall'A.I.B. (Associazione italiana biblioteche) nel 1984.

I relatori intervenuti al congresso hanno manifestato matrici ideologiche comuni: da un lato la consapevolezza della difficoltà di estrapolare dati e variabili concrete sulle necessità dell'utente, dall'altra una manifesta resistenza psicologica ad operare in tale direzione: « L'ingresso trionfale delle biblioteche nell'era che le vede incentrate non più su se stesse e sul loro patrimonio, ma sull'utente, sembra che ormai si sia consumato fino alle sue ultime conseguenze... La biblioteca incentrata sull'utente è infatti un'idea in larga parte assurda proprio perché l'utente proprio come fenomeno unitario definibile ed accettato da tutti non esiste » (D. DANESI, *Istruire ed orientare*, 32° congresso nazionale A.I.B.).

Questa breve premessa rivela delle opinioni che, anche se marginalmente comprensibili per una biblioteca tradizionale, risultano, a mio avviso, totalmente discutibili per una biblioteca parlamentare, nella quale le esigenze dei membri del Parlamento sono il punto di partenza di qualsiasi scelta politico-gestionale.

In sostanza qualsiasi analisi critica che si prefigga l'obiettivo di un miglioramento dei servizi forniti dalla Biblioteca della Camera dei deputati, deve appunto considerare costantemente quali strumenti di

lavoro necessitano ad un parlamentare nel campo dello studio in generale, ed in particolare nel settore della documentazione da utilizzarsi a fini legislativi.

« Un uomo politico è vivamente interessato alle analisi e alle teorie nel campo delle scienze sociali che siano in grado di far prevedere fin da oggi le crisi che potranno in futuro investire la nostra società e le nostre istituzioni politiche. Per dirla in termini tecnocratici, ciò di cui hanno bisogno gli uomini politici è un sistema di allarme che permetta di individuare anticipatamente quei processi sociali che porteranno a degli esiti indesiderabili... Il lavoro dell'uomo politico è sempre interdisciplinare, è per questo che un'impostazione settoriale del lavoro di informazione è di scarsa utilità per il parlamentare » (Volker HAUFF, « Der Bedarf eines Politikers », in *Nachrichten fuer Documentation*, 21, 1970, H. 6, pp. 263-265).

Ancora: « La biblioteca parlamentare deve essere in condizione di dare informazioni rapide e precise sulla base del materiale stampato. Essa deve offrire inoltre la possibilità di un orientamento generale, tanto su argomenti di attualità nel loro aspetto puntuale, quanto sulle loro più importanti implicazioni, e perciò presentare in definitiva un quadro scientificamente fondato di determinati problemi connessi all'attività parlamentare » (Rolf KLUTH, *Grundriss der Bibliothekslehre*, Wiesbaden, 1970, pp. 259-261).

Queste brevi citazioni ci aiutano a capire meglio dove si colloca l'essenza delle attività svolte da una biblioteca al servizio del Parlamento, ma soprattutto le peculiari caratteristiche del suo patrimonio librario; si tratta, seguendo un approccio esemplificativo, di una composizione bivalente:

— opere di carattere generale relative a diritto, economia, scienze sociali, storia moderna, politica e cultura varia non umanistica;

— fondi più specificatamente volti alla documentazione: raccolte di legislazioni comparate, pubblicazioni su argomenti di attualità, dati statistici, documentazione « grigia » in genere (relazioni, testi di pubblicazioni amministrative, resoconti di sedute, rassegne stampa ecc.).

È intuitivo come soprattutto opere del secondo tipo contribuiscano a definire i connotati di una biblioteca parlamentare facendola rientrare, per usare terminologia biblioteconomica, nella categoria delle biblioteche « speciali » al servizio cioè di una determinata istituzione e di utenti con necessità ed esigenze specifiche: « di legislatura in legisla-



tura, si assiste ad un continuo cambiamento delle richieste di materiale bibliografico da parte dei parlamentari: mentre nei primi tempi erano frequenti le consultazioni di monografie ricercate attraverso l'autore ed il titolo, gradualmente le richieste dei deputati sono diventate maggiormente indirizzate verso raccolte di materiale bibliografico di vario genere su argomenti e materie ben definite » (Heinz MATTHES, « Die Dokumentations- und Informationseinrichtungen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages », in *Bibliotheksarbeit fuer Parlamente und Behorden*, Monaco, 1980).

È altresì evidente come quanto ora enunciato condizioni profondamente le scelte gestionali di una biblioteca parlamentare e come gli eventuali interventi volti ad un incremento del « valore » dei servizi prestati debbano essere, a mio avviso, diretti nelle aree seguenti:

1) una politica degli acquisti in massima parte concentrata su argomenti specifici e ben definiti che tenga conto costantemente della consistenza dei fondi e della loro distribuzione per materia;

2) un alto livello analitico di indicizzazione del materiale bibliografico (soggetti, classificazione) supportato, ove necessario, da strumenti descrittivi estremamente puntuali (*abstracts*, parole-chiave, chiavi di accesso in genere collegate logicamente e gerarchicamente);

3) una drastica riduzione dei tempi necessari alla fruibilità del materiale bibliografico da parte dell'utenza.

Il presente studio, lungi dal voler identificare il progetto di automazione globale della Biblioteca della Camera dei deputati come una panacea a tutti i suoi problemi gestionali, vuole dimostrare come la computerizzazione di alcuni servizi prestati all'utenza possa fornire risposte concrete alle esigenze ora enunciate, tenendo conto anche delle problematiche che la Biblioteca dovrà affrontare dopo il trasferimento nella nuova sede.

Con la denominazione di circolazione e prestito del patrimonio bibliografico si definiscono i due servizi fondamentali che la biblioteca offre ai suoi utenti: la lettura in sede e fuori sede del materiale librario posseduto.

È evidente come dai connotati di tali servizi possano essere formulati dei giudizi sulla qualità della stessa biblioteca: spesso si fa riferimento a dati quali la consistenza globale del patrimonio librario senza confrontarlo con un dato che può rendere il tutto più significativo: la

quantità stessa del patrimonio normalmente messa in circolazione: quantificazioni numeriche che esplicitino quanto nella realtà i fondi di una biblioteca vengono utilizzati.

Entrando nel dettaglio dei servizi menzionati possiamo distinguerli come segue:

*Circolazione*: indichiamo con questo termine il servizio fornito dalla Biblioteca ai suoi utenti attraverso la consultazione in sede del patrimonio librario. Contemporaneamente si suole far rientrare nello stesso ambito un servizio di minore entità, ma estremamente importante per i suoi connotati specialistici: la diffusione interna; mi riferisco alla circolazione di periodici, notiziari, recensioni ad utenti particolarmente interessati ad argomenti specifici.

*Prestito a domicilio*: la possibilità cioè di far uscire del materiale dalle sedi istituzionali della Biblioteca, nei modi ed alle persone rigorosamente prefissati dal regolamento delle biblioteche.

Senza addentrarci nel dettaglio descrittivo delle procedure manuali che la Biblioteca della Camera dei deputati applica alla circolazione interna del patrimonio bibliografico possiamo sottolineare alcune carenze che sono insite proprio nella presenza di procedure basate su supporti cartacei.

Tutte le volte che si ricercano delle informazioni archiviate, anche per brevi momenti, e per quantità non ingenti, con procedure tradizionali bisogna effettuare delle consultazioni sequenziali.

L'archiviazione magnetica consente al contrario quello che nella terminologia corrente viene considerato l'« accesso diretto » all'informazione (*random access to information*). Intendo riferirmi concretamente alla necessità di reperire in tempo reale informazioni sul materiale librario in circolazione nelle sale di lettura, o in visione presso uffici connessi. È questo un problema che acquisirà una dimensione ben precisa ed importante soprattutto nella nuova sede di via del Seminario dove la distribuzione logistica delle sale di lettura renderà necessaria una tempestiva conoscenza della ubicazione e della identificazione di ciò che si trova in circolazione o in visione all'interno del palazzo.

Un discorso analogo ma di diversa natura può essere fatto per il servizio del prestito. Sono ben conosciuti i vantaggi offerti, in tale settore, dai sistemi automatici. È noto come le teorie e la pratica



codifichino l'utilità di iniziare processi di automazione all'interno delle Biblioteche proprio partendo dal servizio del prestito. È questo un tipo di convenzione automatizzata che consente di ottenere il più alto rapporto tra valore del servizio e costi. Questo aspetto della questione, che per la Biblioteca della Camera riveste connotati molto particolari sarà comunque oggetto di analisi più approfondita in seguito.

Gli anni sessanta hanno visto nelle biblioteche anglosassoni il proliferare di sistemi cosiddetti « non integrati » del prestito. Tale esigenza nasceva soprattutto per le biblioteche universitarie, dalla necessità di far fronte ad una notevole quantità giornaliera di registrazioni.

La caratteristica di tali sistemi era soprattutto quella di funzionare per « lotti » successivi di registrazioni. Questo voleva dire che, alla fine della giornata, il personale bibliotecario doveva immettere nella memoria di un elaboratore che, nella maggior parte dei casi, era di dimensioni estremamente modeste, tutte le registrazioni relative ai prestiti e in alcuni casi anche alla circolazione del materiale librario, avvenute durante le ore di apertura della biblioteca.

Questi sistemi, allora agli albori, avevano un difetto immediatamente rilevabile: di fatto venivano riprodotte magneticamente delle registrazioni che nelle ore precedenti erano già state effettuate su supporti cartacei.

I sistemi successivi ovviarono a questa duplicazione delle procedure; ecco dunque comparire nel mondo bibliotecario i primi sistemi di immissione diretta di dati (*on line inputs*). In pratica con questo metodo tutte le informazioni relative al prestito venivano estrapolate dal contesto delle altre procedure ed immesse su microelaboratori che procedevano, in tempo reale, alla elaborazione delle informazioni necessarie alla consegna e alla restituzione del materiale librario.

Si trattava di un momento in cui il costo delle macchine (*hardware*) non consentiva di affrontare con un'ottica più globale, il contesto di tutta la gestione di una biblioteca. I sistemi in oggetto erano il frutto di un approccio strettamente selettivo: essi si rivolgevano alla soluzione di problemi procedurali nel momento in cui la mole delle registrazioni cartacee implicava da parte del personale addetto uno sforzo quotidiano ingentissimo.

Negli anni tra il '65 ed il '75 secondo una rilevazione compiuta dalla rivista *The Economist*, il costo dell'*hardware*, il costo cioè dei macchinari necessari all'automazione delle procedure, è sceso dell'80%.

Questa evoluzione, dovuta alla diffusione commercializzata di microprocessori, ha fatto sì che nel mondo bibliotecario si potesse affrontare non più selettivamente la soluzione dei problemi ad esso connessi.

Ecco dunque, negli anni '70, la prima comparsa dei sistemi cosiddetti « integrati ». La risposta data da questi sistemi alle necessità delle biblioteche si può considerare, a tutt'oggi, la più efficace in termini di risultanze gestionali ed in termini di potenzialità di ricerca.

L'ottica di questi sistemi ha stravolto completamente la parcellizzazione delle procedure, tipica dei singoli reparti all'interno di un complesso bibliotecario.

Di fatto la necessità di esaminare lo stesso tipo di informazioni da parte dei singoli uffici di una biblioteca faceva sì che spesso nella globalità dell'attività svolta, ci fosse una percentuale esasperata di duplicazione nelle registrazioni che il personale addetto era costretto quotidianamente ad effettuare.

I sistemi integrati sono volti proprio alla soluzione di questo problema: il principio che governa globalmente questo tipo di automazione è quello di effettuare una ed una sola volta una registrazione che successivamente, a seconda dell'esigenza dei singoli settori bibliotecari, viene reperita e completata con i dati necessari ai singoli uffici.

Questo approccio integrale necessitava, come peraltro avviene in tutti i processi di *office automation*, della identificazione di una unità procedurale intorno alla quale far ruotare tutto il sistema. Per il mondo delle biblioteche questa unità procedurale è stata identificata con la scheda bibliografica; ciò significa che, una volta immessa una registrazione bibliografica, successivi aggiornamenti la completano delle informazioni utili al funzionamento corretto della gestione bibliotecaria e, in seconda istanza, di tutte le chiavi di accesso utili alla effettuazione di ricerche da parte dell'utenza della biblioteca.

## 2 - Il sistema DOBIS/LIBIS

Nella seduta del 15 ottobre 1981, il Comitato di vigilanza sull'attività di documentazione ha deliberato l'acquisto del sistema DOBIS/LIBIS per l'automazione della Biblioteca della Camera dei deputati.

L'acquisto in oggetto è stato subordinato ad un periodo di sperimentazione fissato nella durata di un anno. Terminato tale periodo l'acquisto è avvenuto in via definitiva.



Il sistema DOBIS/LIBIS è in senso stretto un sistema integrato di automazione di una biblioteca, esso prende il nome dai due istituti che lo hanno progettato ed implementato: la Biblioteca dell'Università di Dortmund (Dortmuender Bibliotheks Sistem) e l'Università cattolica di Lovanio (Leuven Integral Bibliotek Sistem).

I programmi in oggetto affrontano contemporaneamente, in chiave automatica tutti i problemi connessi alla gestione ed alla ricerca in campo bibliotecario. In termini di obiettivi e caratteristiche il sistema riveste gli stessi connotati di qualsiasi altro sistema integrato concepito per una biblioteca:

— Fornisce al personale della biblioteca ed ai suoi utenti un flusso di informazioni più ampio e più rapido di quello comunemente ottenibile con convenzionali procedure manuali.

— Semplifica l'uso delle apparecchiature per l'accesso alla informazione automatica, sia per il personale addetto, sia per gli utenti della biblioteca, riducendo di conseguenza i tempi necessari per l'addestramento.

— Identifica ed affronta con soluzioni automatiche tutti i settori dell'attività di una biblioteca suscettibili di una conversione a procedure automatizzate.

— È un sistema modulare e flessibile che non richiede sostanziali e radicali cambiamenti dovuti ad una rapida obsolescenza dei programmi e delle macchine.

— Tende a semplificare (non sempre con successo) l'aggiornamento degli archivi dei dati. In altri termini l'utilizzazione di speciali codifiche o procedure nell'immissione delle informazioni viene ridotta al minimo indispensabile.

— I programmi non fanno ricorso a procedure manuali per l'immissione dei dati. È stata evitata del tutto l'utilizzazione di supporti cartacei ai fini dell'immissione, ciò per diminuire le probabilità di errori tipici delle elaborazioni differite (*batch inputs*).

— L'impianto automatizzato rende possibile lo scambio di dati con altre biblioteche.

— Il sistema tiene conto della necessità di trasmettere dati a distanza.

Il sistema si compone dei seguenti sub-programmi tra loro collegati e strettamente interrelati in termini funzionali:

- 1) ricerca
- 2) acquisti
- 3) catalogazione
- 4) prestiti e circolazione
- 5) periodici
- 6) statistiche.

Come si vede il DOBIS/LIBIS affronta nella globalità l'universo delle procedure effettuate da una biblioteca.

Come già accennato in precedenza l'unità centrale del sistema, è la scheda bibliografica (*record* bibliografico magnetico), tutte le funzioni o sub-funzioni programmate gravitano intorno a questa unità amministrativa. La figura 1 alla pagina seguente tenta di evidenziare i criteri di funzionamento e le interrelazioni presenti nel sistema.

La compilazione del record bibliografico può avvenire attraverso l'utilizzazione di due circuiti o sub-funzioni diversificate: quella degli acquisti al momento dell'ordine, oppure attraverso l'utilizzo della funzione di catalogazione.

Esperienze di automazione compiute in campo bibliotecario hanno dimostrato l'impossibilità di sovrapporre contemporaneamente la globalità di un sistema automatico al contesto delle procedure manuali effettuate.

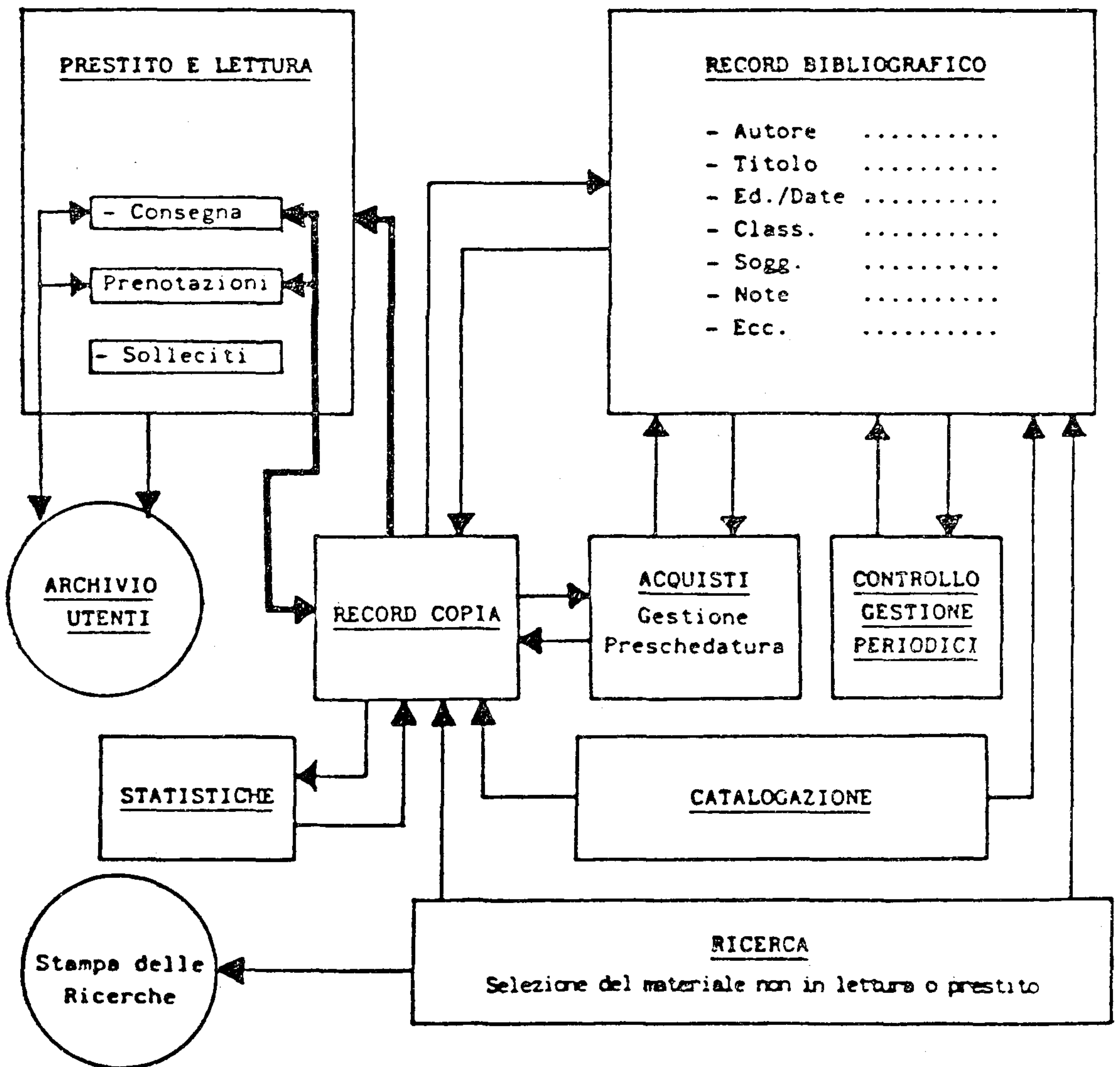
La metodologia che si è seguita nella normalità dei casi è quella della introduzione, per fasi successive, delle sub-funzioni di un sistema integrato.

In coerenza con la logica che governa i sistemi integrati per l'automazione delle biblioteche, anche alla Biblioteca della Camera dei deputati, si è preferito in primo luogo introdurre la funzione di catalogazione; ciò è avvenuto il 1° gennaio 1984. Da tale data tutte le accessioni sono trattate con il sistema di catalogazione previsto dal DOBIS/LIBIS.

### *Alcune considerazioni sul sistema DOBIS/LIBIS*

La sperimentazione compiuta in questi anni su tutto il sistema ha originato in me alcune perplessità sull'eccessivo dettaglio delle infor-





mazioni necessarie all'immissione dei dati negli archivi magnetici. A mio parere, il DOBIS/LIBIS è stato influenzato da un'ottica per così dire troppo « teutonica » che ha governato l'analisi dei sistemi propeutici alla stesura dei programmi.

Non disconoscendo un giudizio essenzialmente positivo, l'eccessiva complessità delle codifiche può essere spiegata con le seguenti motivazioni:

— La necessità per un sistema, nato per fini commerciali, di ottemperare alle esigenze di un potenziale, vasto spettro di utenza.

— La necessità di far fronte contemporaneamente a due distinte esigenze: la completezza delle informazioni utili alla circolazione delle stesse sui terminali in tempo reale e il contemporaneo approfondito livello delle codifiche necessarie all'elaborazione di sottoprodotti da parte del cervello elettronico, quali supporti cartacei (schede, segnalazioni ecc.); e nastri COM volti alla produzione di *microforms*.

(Forse in questo settore il mondo bibliotecario europeo non è stato influenzato dagli approcci maggiormente pragmatici tenuti dai bibliotecari d'oltre oceano. Cito a tale riguardo l'esperienza di revisione dei sistemi automatici compiuti dall'università del North Carolina, che di fatto ha privilegiato sotto ogni aspetto l'immissione e la circolazione dei dati nei terminali, portando quasi a zero la produzione di sottoprodotti da parte dell'elaboratore).

— Il grado di sofisticazione insito in tutti i sistemi integrati, che, per la loro caratteristica di multifunzionalità, portano in se stessi dei germi di complessità non indifferenti.

Proprio in conseguenza di quest'ultimo elemento, non è stato possibile emendare il prodotto fornito dalla casa costruttrice, in termini sostanziali.

L'esperienza ha dimostrato come anche piccole modifiche apportate a sistemi del tipo interrelato, come il DOBIS/LIBIS, generino malfunzionamenti non recuperabili.

Al contempo, incidere drasticamente con delle personalizzazioni, avrebbe potuto causare la non compatibilità dei dati contenuti negli archivi del sistema, con futuri aggiornamenti del programma. È questa la esperienza negativa maturata da uno dei primi utenti DOBIS/LIBIS italiani, mi riferisco all'università di Perugia, che, avendo introdotto modifiche di gran rilevanza al programma *on-line*, ha poi riscontrato



dolorosamente la incompatibilità con le « edizioni » del DOBIS/LIBIS fornite successivamente.

Proprio per esigenze di flessibilità la Biblioteca della Camera, di comune accordo con il Servizio per la documentazione automatica, ha inciso minimamente sulla funzionalità dei programmi per quello che concerne l'elaborazione dei dati in termini reali.

### 3 - Il sistema automatico della circolazione e del prestito

Il sub-programma in oggetto si avvale in ultima istanza della stessa logica strutturale che governa l'intero sistema.

Come ho già rilevato uno dei principi del DOBIS/LIBIS è che le informazioni, bibliografiche e gestionali, debbano essere immesse, per quanto possibile, un'unica volta.

Dopo l'immissione l'informazione è disponibile da parte di tutti i terminali attraverso i cataloghi e gli indici del sistema, eliminando quindi la necessità di effettuare ricerche in cataloghi diversi. In questo modo si risparmia il lavoro di duplicatura, copia e ordinamento tipico dei cataloghi manuali; è per questo motivo che ogni immissione negli indici del sistema è eseguita nel contesto di una ricerca guidata.

Questa ricerca può essere facilmente illustrata con un esempio. Supponiamo di dover compilare un « *record* del prestito » e, a tale riguardo, sia necessario introdurre il nome e cognome di un utente della biblioteca. Se il bibliotecario dovesse operare in modo convenzionale egli dovrebbe consultare la lista degli utenti e successivamente effettuare l'immissione corretta. Il sistema invece assomma queste diverse attività in una unica: se deve essere immesso un nome, il catalogatore lo comunica al sistema digitando le prime lettere dell'informazione in oggetto. Il sistema visualizza quindi l'elenco delle intestazioni relative agli utenti della biblioteca, e l'addetto al prestito, ove il nome sia già presente nel sistema, lo definisce immettendo solo il numero corrispondente. Se il nome non figura ancora negli archivi, questo potrà essere aggiunto direttamente dal terminale.

Questa è peraltro la logica che governa globalmente tutto il sistema. Essa scaturisce da necessità tipiche della catalogazione:

— rendendo disponibili gli archivi delle intestazioni uniformi per il catalogatore, si ha un notevole risparmio per quel che concerne l'immissione di dati già esistenti.

— Il catalogatore può scegliere intestazioni già esistenti senza dover così rimetterle al momento della compilazione di un qualsiasi nuovo documento magnetico, migliorando in tal modo la coerenza dell'informazione, e riducendo probabilisticamente il rischio di generare forme diverse di una stessa intestazione relativa ad un soggetto, un editore ecc. già presente negli archivi.

Questo metodo strutturale, guida la compilazione dei programmi di automazione di tutte le biblioteche.

A tale riguardo è da notare come si avvalga della stessa logica il Sistema bibliotecario nazionale, l'esperimento presente in questi anni nel mondo bibliotecario italiano, per automatizzare l'intera rete delle biblioteche italiane.

Le procedure automatizzate dunque, utilizzano archivi indice (*authority-files*), nei quali le informazioni sono presenti univocamente. Legami magnetici differenti provvederanno, in secondo luogo, a collegare queste voci alle schede magnetiche del sistema. In altri termini, sempre per fare un esempio, il nome di un utente comparirà ogni volta che viene richiamata attraverso la ricerca, una scheda catalografica relativa ad un'opera concessa in lettura o in prestito allo stesso. Il nome dell'utente stesso però, in coerenza con quanto detto, sarà presente negli archivi relativi all'utente una ed una sola volta.

Quanto enunciato rende più snello il lavoro di revisione e di correzione. Supponiamo di voler modificare una voce relativa all'identificazione di un soggetto bibliografico, o addirittura di un utente della biblioteca; sempre per rimanere aderenti al nostro esempio, non sarà necessario intervenire su ogni scheda, sarà sufficiente operare sull'archivio indice corrispondente modificando la voce che risulta errata.

Effettuata la correzione una sola volta, la sua forma corretta, comparirà in tutti i *record* bibliografici o gestionali che lo contengono.

### *Modalità di funzionamento del controllo automatico della circolazione e del prestito*

Come ho in precedenza enunciato, l'unità logica del sistema è la scheda bibliografica magnetica. Ad essa si connettono di volta in volta altre schede gestionali (*records* gestionali) che contengono informazioni di vario genere necessarie al controllo automatico sulla gestione della biblioteca. Tra questi il *record* più importante è quello che il sistema identifica con il nome di « copia ». La figura 2 illustra la struttura

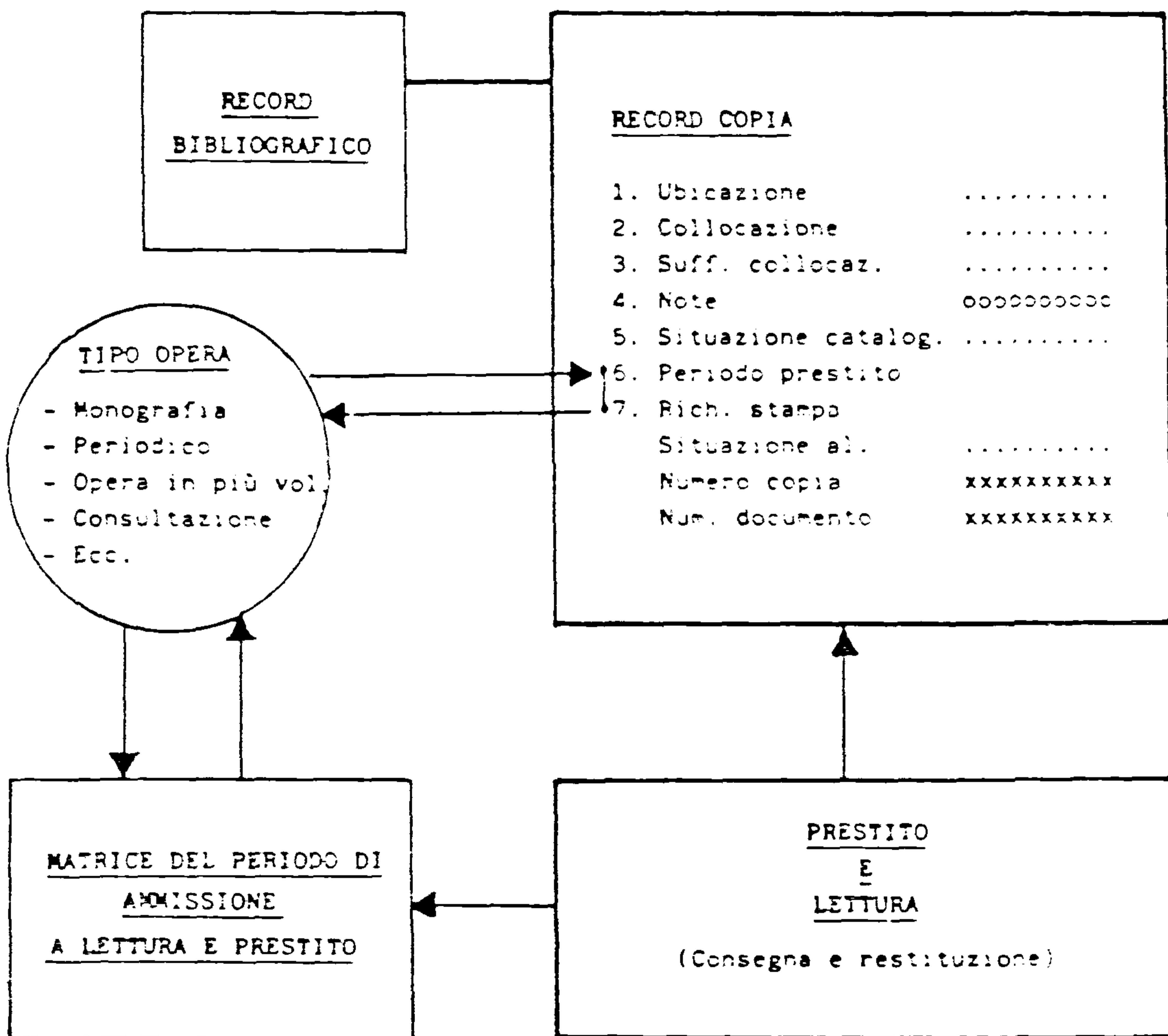


di tale *record* gestionale; da questa si rivela come il « *record* copia », oltre ad informazioni di carattere diverso non pertinenti con il nostro esame, contenga alcuni dati di notevole importanza per il controllo automatico della circolazione e del prestito. Intendo riferirmi al numero, ed al tipo di materiale definito ai fini del prestito. Il numero di copia può, in senso lato, essere assimilato al numero di inventario presente secondo i canoni classici nelle biblioteche. Esso identifica un'unità fisica materiale che potenzialmente potrà entrare nei circuiti della circolazione e del prestito, ed è con l'uso di questo numero che si attueranno le procedure necessarie digitando quest'ultimo, all'interno del relativo programma, insieme al nome del destinatario, un volume risulterà giacente presso un determinato utente all'interno od all'esterno delle biblioteca (cfr. fig. 2 pag. 602). Per fare un esempio concreto supponiamo che il « *record* copia » contenga delle informazioni che identifichino del materiale librario quale pertinente alle raccolte degli Atti parlamentari e legislativi italiani e stranieri che, secondo l'articolo 36, comma 3, del Regolamento della Biblioteca della Camera dei deputati, non sono ammessi al prestito. Supponendo sempre che per disattenzione si voglia concedere nonostante tutto l'opera in prestito ad un utente della biblioteca, l'addetto, operando col sistema, vedrebbe comparire sullo schermo del terminale un messaggio di errore, che lo avviserebbe della inesattezza procedurale compiuta.

In prima approssimazione questo sistema operativo potrebbe sembrare anelastico. Il programma, però, facendo tesoro di notevoli esperienze regresse in tale settore, consente, attraverso una funzione speciale, la messa in circolazione a tutti gli effetti, anche di materiale non ammesso al prestito.

Si tratta di una funzione che va sotto il nome di prestito speciale, che non attraversa i parametri fissati nella matrice relativa alla politica della circolazione attuata dalla biblioteca. Adoperando questa funzione l'addetto sarà però ben consapevole di effettuare una procedura in contrasto con il regolamento previsto dalla biblioteca.

Prendendo lo spunto da questa procedura per così dire « eccezionale », vorrei evidenziare una ulteriore caratteristica del sistema. Tale caratteristica è comune a tutte le funzioni del DOBIS/LIBIS. Esperienze statunitensi hanno dimostrato che la operatività da parte dei bibliotecari addetti ad un'utenza automatica, se polidiffusa e non discriminata, può essere foriera di notevoli malfunzionamenti gestionali. Anche sotto questo aspetto il sistema DOBIS/LIBIS si posiziona





tra i programmi più avanzati del settore bibliotecario, esso contiene infatti un archivio degli utenti del sistema, diversificato dall'archivio degli utenti della biblioteca.

L'archivio degli utenti del sistema prevede vari livelli di autorizzazione che vengono prefissati dal bibliotecario, a seconda delle necessità operative di ognuno, all'interno dei vari sub-programmi del DOBIS/LIBIS. In altre parole ogni sub-funzione del sistema ha una operatività diversificata prefissata a seconda delle necessità gestionali di ogni addetto alla biblioteca.

Per ritornare al nostro esempio, supponiamo di dover effettuare una procedura di prestito inibita dal sistema; all'inizio della sessione operativa l'addetto di biblioteca, per poter attivare il sistema dovrà digitare sullo schermo il proprio nome ed una parola segreta (*password*), che immediatamente lo qualificherà ad un certo livello operativo. Nella normalità dei casi, questo livello operativo, dovrebbe escludere l'accesso a procedure eccezionali. Lo stesso bibliotecario potrebbe così conservare per se stesso ed al limite, per alcuni suoi collaboratori, l'utilizzazione della funzione « concessione speciale di prestito ».

Vale la pena di aggiungere che il DOBIS/LIBIS prevede una casistica dettagliata dei livelli di autorizzazione, per ogni sub-funzione del sistema. Tentando di qualificarli vediamo come i vari livelli di utenza del DOBIS/LIBIS, combinati tra di loro, diano nella totalità circa 1300 diverse tipicizzazioni di operatività.

### *Una peculiarità del sistema: i codici a barre*

Tutti i programmi di *office automation* perseguono la introduzione di procedure magnetiche più agevoli e veloci di quelle manuali. Ove ciò non sia possibile i sistemi prevedono degli interventi specifici volti alla riduzione dei tempi necessari alle comuni operazioni manuali. Aderente a tale principio il sistema DOBIS/LIBIS, prevede la stampa di etichette autoadesive, contenenti codici leggibili magneticamente (*bar code*) di corredo al materiale librario.

Sempre per fare un esempio, se consideriamo il sistema operativo nella sua globalità, nel momento in cui del materiale librario entrasse fisicamente all'interno della biblioteca, ultimate alcune procedure contabili, il personale addetto dovrebbe compiere le seguenti operazioni:

— effettuare la ricerca del *record* bibliografico pertinente al volume, tale *record* è senz'altro presente nel sistema perché la sua compi-

lazione, anche parziale, è stata necessaria al momento nella fase relativa all'invio della lettera di ordine al fornitore competente (testo cartaceo sub-prodotto del sistema).

— Trovata la scheda in oggetto (ciò può avvenire attraverso vari canali: autore, titolo, fornitore ecc.), l'addetto dell'ufficio accessioni bibliografiche provvederà alla definizione ed alla creazione di quello che noi abbiamo chiamato sino ad ora il *record* copia. Anche se la schedatura è da considerarsi del tutto incompleta, il volume sarà così effettivamente fruibile attraverso il circuito della circolazione e del prestito: sarà cioè possibile la sua utilizzazione a tutti gli effetti da parte dell'utenza della biblioteca.

— La generazione del *record* copia attiverà ora dei programmi di stampa delle etichette che dovranno corredare il volume, operanti vicino ai terminali. Tra queste una ci interessa da vicino: l'etichetta che contiene il *bar code* identificatore del materiale librario oggetto di acquisizione.

Da questo momento in poi attraverso un apposito lettore ottico, predisposto accanto al terminale utilizzato per la messa in circolazione dei volumi, sarà possibile scorrere i codici contenuti sulla targhetta, immettendo così direttamente all'interno del sistema, senza effettuare alcuna digitazione, i dati bibliografici che identificano l'opera oggetto di circolazione. Per completare la scheda relativa al prestito effettuato, sarà necessario solo immettere i dati che caratterizzano e identificano l'utente della biblioteca. Ad un livello massimo di sofisticazione del sistema, come avviene già in molte biblioteche automatizzate, ogni utente sarà munito di una tessera magnetica contenente tutte le informazioni necessarie all'identificazione dei frequentatori ammessi alla lettura e al prestito.

Tale scheda, inserita in un apposito lettore posto anch'esso nelle vicinanze del terminale adibito al servizio di circolazione-prestito, completerà sotto ogni aspetto i dati necessari al sistema per la messa in circolazione dei volumi. Come si vede, in futuro, la circolazione del materiale non necessiterà di alcuna digitazione da parte degli addetti al servizio.

Quanto sin qui illustrato descrive, per sommi capi, la sub-funzione di consegna del materiale dato in lettura o in prestito. Le stesse procedure, percorse a ritroso, consistenti in smagnetizzazioni operate



dal programma, definiscono le modalità operative seguite dal sistema, al momento della restituzione dei volumi.

L'articolo 40 e l'articolo 42 del Regolamento della Biblioteca della Camera dei deputati disciplinano la durata del prestito la cui data viene fissata a due mesi per ciascuna opera. Trascorso tale periodo è previsto dal regolamento l'invio all'utente della biblioteca di una lettera di sollecito alla restituzione del materiale detenuto in prestito. Come tutti i sistemi automatici del prestito, anche il DOBIS/LIBIS prevede la stampa automatica e differita di supporti cartacei contenenti messaggi di sollecito da inoltrare all'utenza.

### *Una caratteristica del sistema: le prenotazioni*

Può accadere che un prestatario desideri ottenere un volume che si trovi già in prestito. L'addetto al prestito, sempre attraverso il sistema, potrà inserire il termine speciale *hold* (prenotato) sul *record* gestionale del prestito, ciò consentirà, al momento della restituzione del volume, la sua consegna all'utente interessato.

In un sistema manuale, il regime delle prenotazioni ha sempre causato numerose difficoltà e soprattutto un notevole appesantimento nel numero delle operazioni manuali da compiere:

— ogni volume, al momento del suo rientro doveva essere controllato per verificare la possibile esistenza di prenotazioni ad esso correlate;

— nel caso esistesse una prenotazione si doveva avvertire il prestatario che la copia doveva essere trattenuta per un periodo di tempo limitato;

— si doveva mantenere inoltre una lunga lista per sapere quali prestatari fossero in attesa di determinati volumi.

Vediamo ora come il sistema ha risolto questi problemi. Al momento della riconsegna di uno dei volumi prenotati, il sistema automaticamente lo assegnerà alla prima persona della lista delle prenotazioni. Immediatamente il sistema provvederà alla stampa di un avviso di disponibilità del libro prenotato, indirizzato all'utente cancellando quest'ultimo dalla lista delle prenotazioni e avvisando l'addetto al terminale di collocare la copia nello scaffale delle prenotazioni.

Nel caso in cui il prestatario non ritirasse l'opera disponibile entro un certo periodo di tempo, stabilito dalla biblioteca, il sistema per mezzo dell'attivazione di un controllo periodico, avvertirebbe il bibliotecario di rimuovere il volume dallo scaffale delle prenotazioni cancellando ogni traccia di prenotazione dai *records* magnetici relativi all'opera in oggetto.

Il programma gestisce automaticamente le prenotazioni, solo se effettuate da utenza della biblioteca in regola con la riconsegna del materiale prefissata dalla matrice del prestito.

#### *4 - Il trasferimento della biblioteca alla nuova sede di via del Seminario: problemi e prospettive*

Possiamo dire che nei prossimi anni l'automazione coinvolgerà la biblioteca in ogni sua funzione e costringerà noi bibliotecari per primi a ristrutturare, in termini logici, ed in termini di prospettive, tutte le operazioni e alcune delle politiche proprie della nostra pratica quotidiana.

Le stesse soluzioni, sin qui descritte, offerte dal sistema di automazione del servizio di lettura e prestito, coinvolgeranno, a causa della rete di collegamenti logici presenti in ogni sistema integrato, settori apparentemente separati. Il trasferimento della biblioteca alla nuova sede di via del Seminario, ci farà inoltre confrontare con un'utenza probabilmente diversificata ed amplificata sia nello spettro sia nella composizione. È estremamente arduo tentare delle quantificazioni aprioristiche ed è altrettanto difficile identificare tutte le variazioni in termini organizzativi causate sulle strutture della biblioteca stessa.

Con approssimazione tentiamo tuttavia di identificare alcuni elementi che caratterizzeranno la nuova realtà del Servizio.

1) La nuova sede prevede l'istituzione di sale di consultazione, ad alta densità di materiale. L'alto livello di movimenti che si verifica nelle sezioni a « scaffale aperto » trasforma quest'ultime in aree estremamente sollecitate per quel che riguarda l'ambito dell'intera struttura bibliotecaria: le procedure classiche di tenuta e controllo dei prestiti, intendo riferirmi a quelle manuali, hanno dimostrato, facendo tesoro dell'esperienza di altre biblioteche, un acceleratissimo tasso di obsolescenza; i ritmi per gli addetti al prestito diventeranno sicuramente gravosi con conseguenti problemi di organizzazione del lavoro e con inevitabili innalzamenti dei tassi probabilistici di errore.



2) La velocità di circolazione annua del materiale subirà inevitabilmente degli incrementi consistenti. Se volessimo tentare, in prima approssimazione, un'estrapolazione del dato futuro, la potremmo considerare compresa tra valori pari all'8-12% sul totale del patrimonio posseduto rapportato a base annuale.

3) Non vanno qui dimenticati poi, i problemi futuri gestionali, connessi con il decentramento di una piccola sede (« testa di ponte ») situata a palazzo Montecitorio.

Gli elementi sin qui evidenziati, pongono l'accento sul bisogno di far riferimento a certezze gestionali diverse da quelle attuali. Voglio qui identificare delle necessità che sorgeranno in sede di ricerca e disseminazione di informazioni relative al patrimonio della biblioteca: non sarà più sufficiente fornire dei dati relativi al « posseduto », informazione comunemente fornita da qualsiasi catalogo cartaceo o magnetico; l'amplificata velocità di circolazione, renderà improrogabile la presenza di dati certi sul materiale *effettivamente disponibile* in quel momento da parte della biblioteca.

Per fare un esempio, riferendomi con approssimazione a quella che sarà la realtà futura, se pensiamo ad un Parlamentare che si rechi, nell'intervallo tra una votazione e l'altra, presso un terminale situato nella sede decentrata a palazzo Montecitorio, ed attraverso esso, con l'ausilio degli addetti al servizio, compia una ricerca di qualsiasi genere, per autore, per materia ecc., e proceda alla identificazione di materiale per lui necessario, prima di recarsi di persona nel palazzo di via del Seminario, o al limite, prima di attivare procedure di trasferimento del materiale in oggetto dalla nuova sede alla sede decentrata di palazzo Montecitorio, egli dovrà avere la certezza che il materiale sia *effettivamente disponibile* ovvero non sia in lettura od in prestito.

Ciò sarà facilmente ottenibile una volta introdotte le procedure automatiche relative alla circolazione, previste dal DOBIS/LIBIS. In altri termini, il sistema prevede la possibilità di restringere le ricerche al solo ambito dei volumi a disposizione, escludendo quindi la disseminazione di informazioni relative a materiale bibliografico giacente in lettura o prestito presso un altro utente della Biblioteca.

La realtà attuale della Biblioteca, con un numero di prestiti abbastanza ridotti, non rende in questo momento, necessaria la introduzione immediata di servizi automatizzati di circolazione. Al contempo

l'ormai imminente trasferimento di circa 500.000 volumi alla nuova sede, ed il conseguente trasferimento degli uffici, rende sconsigliabile o quanto meno necessariamente prorogabile l'effettuazione dello studio e del lavoro necessario all'introduzione di nuove sezioni automatizzate del programma integrato DOBIS/LIBIS; le caratteristiche ora descritte forniscono tuttavia un'idea degli incrementi qualitativi consentiti da un sistema di procedure magnetiche. È questo il momento di una considerazione generale: ogni volta che ci troviamo al cospetto di decentramenti logistici degli uffici, le problematiche che si generano possono trovare una totale soluzione solo grazie alla disseminazione a distanza della informazione (*teleprocessing*).

### *Il « prestito interdipartimentale » e il trasferimento della Biblioteca*

A tutt'oggi, non è completamente definito quale sarà la configurazione finale della Biblioteca della Camera, dopo il suo trasferimento a via del Seminario. In sede di Comitato di vigilanza sulla documentazione è stata avanzata la necessità di mantenere, all'indomani del trasferimento, una sede decentrata di modeste dimensioni all'interno di palazzo Montecitorio; l'entità dei fondi di questa cosiddetta « testa di ponte » dovrebbe essere fissata, in prima approssimazione, intorno a 10/15.000 volumi, necessari soprattutto ad affrontare le esigenze di una documentazione rapida e di « pronto intervento ».

Non è questa la sede per identificare la natura di tale materiale bibliografico, voglio tuttavia porre l'accento su un'ulteriore prerogativa del sistema DOBIS/LIBIS relativa al prestito e alla circolazione dei volumi.

Ogni Biblioteca che si confronta con i problemi di decentramento e di utilizzazione di fondi in sedi diverse, deve dare delle soluzioni certe per quello che concerne il flusso ed il controllo sull'ubicazione dei suoi fondi.

A queste necessità il sistema DOBIS/LIBIS offre una soluzione soddisfacente attraverso la funzione del prestito interdipartimentale.

Questo canale operativo consente l'immissione di note sulla ubicazione logistica del materiale bibliografico senza alterare la segnatura originaria prevista per i singoli volumi.

Per fare un esempio, prevedendo di trasferire del materiale librario dalla sede centrale alla sede decentrata di palazzo Montecitorio, secondo la probabile configurazione finale della Biblioteca dopo il trasfe-



rimento, sarà sufficiente, attraverso la funzione sopracitata, apporre la nuova ubicazione nel « record copia » pertinente al volume o ai volumi oggetto di spostamento.

Questa nuova informazione, legata anch'essa al record bibliografico, oltre a fornire precisi elementi identificativi della sede dei fondi librari, sarà al solito (secondo l'esempio citato nella pagina precedente), un elemento discriminante ai fini della ricerca. Sarà cioè possibile circoscrivere quest'ultima, se necessario, ai soli fondi dislocati nella sede centrale, o in alternativa, se la consistenza dei fondi lo giustifichi, ai soli volumi posseduti dalla sede decentrata nel palazzo Montecitorio.

### *Il recupero dei fondi schedati su supporti cartacei*

È questo un problema che coinvolge qualsiasi Biblioteca effettui una conversione, anche non automatizzata, delle proprie procedure catalografiche.

La riconsiderazione ai fini catalografici e quindi la rischedatura globale o anche parziale dei fondi posseduti da una Biblioteca, al momento di eventuali cambiamenti dei sistemi di catalogazione ha reso, per anni, a ragion veduta, i bibliotecari impermeabili e scettici di fronte a qualsiasi radicale cambiamento delle procedure di catalogazione; ciò per due motivi:

— la scarsa « appetibilità » per l'utenza di biblioteca di spezzoni separati e distinti di catalogo, richiedenti metodologie di approccio diversificate e la moltiplicazione delle procedure previste per la ricerca;

— la enorme quantità di risorse necessarie alla riconversione dei fondi esistenti, e quindi alla conseguente rischedatura del materiale librario.

Per molti anni, questi elementi hanno ritardato la introduzione di procedure catalografiche su supporti magnetici. Solo negli anni 70, di fronte alle enormi potenzialità degli elaboratori elettronici in sede di reperimento dell'informazione, ed in sede di elaborazione dei dati ai fini gestionali, i bibliotecari, *obtorto collo*, hanno dovuto necessariamente farsi carico dell'introduzione di radicali cambiamenti dell'assetto catalografico. Ciò, per quanto sopra esposto, ha portato a due fasi distinte:

— in un primo momento, le biblioteche, già impegnate in misura notevole negli sforzi necessari alla totale riconversione e riconsidera-

zione delle proprie procedure, hanno preferito « congelare » i cataloghi già esistenti, procedendo alla costituzione di una porzione separata e successiva per quel che riguardava il catalogo gestito con sistemi elettronici;

— successivamente, sono state studiate ed attuate politiche diverse di recupero dell'arretrato con conseguenti parziali reinserimenti nei nuovi cataloghi operativi.

Anche se la Library of Congress si avvale di risorse che, parametrize con quelle di altre biblioteche, risultano di fatto illimitate, può essere utile esaminare la soluzione data da questo Istituto ad un problema così pressante ed attuale.

Il bibliotecario della LC, Daniel J. Boorstin, insieme al suo *staff*, ha introdotto dal 1° gennaio 1981 la schedatura computerizzata delle opere entrate nella Biblioteca dopo questa data, interrompendo a tutti gli effetti l'inserzione di schede cartacee nel catalogo tradizionale che risulta così « congelato » al 31 dicembre 1980.

Dalla seconda metà del 1981 al Library ha poi varato un programma di « recupero dell'arretrato »: viene rischedato ed immesso negli archivi magnetici del sistema operativo il materiale bibliografico acquisito dalla biblioteca tra il 1968 e il 1981 al momento in cui questo entra alternativamente nel circuito della lettura o del prestito.

È questa una soluzione estremamente pragmatica: ogni volta che un utente presenta, a qualsiasi titolo, una richiesta di volumi, si effettua una preventiva ricerca di questi ultimi negli archivi computerizzati del sistema; quelli che vengono così reperiti sono messi in circolazione attraverso i normali sub-programmi che gestiscono tali servizi. Per quei volumi, per i quali non esistono corrispondenti « *record* bibliografici » di sistema, si procede nel modo seguente: per le accessioni anteriori al 1968 si ricorre a comuni procedure manuali, mentre per le opere entrate nella Library of Congress dopo tale data, viene effettuata la loro rischedatura al momento della messa in circolazione.

Lo stesso tipo di scelte nei confronti del catalogo cartaceo preesistente è stata operata dalla Biblioteca dell'Università di Lovanio che, dal 1982, effettua la rischedatura delle opere al momento della messa in circolazione.

A mio avviso, con criteri esecutivi difformi, che tengano conto delle reali risorse a disposizione e con minore approccio selettivo, potrebbe essere attuata la stessa politica da parte della Biblioteca della Camera.



Un piano concreto di immissione nelle memorie magnetiche del materiale bibliografico già esistente e gestito con procedure cartacee potrebbe essere articolato nei seguenti punti:

1) Considerato il valore dei certi fondi posseduti, dovrebbe abbracciare tutto il patrimonio bibliografico senza distinzioni cronologiche.

2) Limitarsi, per motivi di risorse disponibili, almeno in un primo momento al materiale bibliografico dato in prestito.

3) Articolarsi in una rapida preschedatura delle opere al momento della loro richiesta. (I tempi di tale immissione magnetica possono situarsi pari a quelli della compilazione delle schede cartacee attualmente usate nelle procedure convenzionali del prestito).

4) Completarsi con la schedatura dei volumi al momento della loro riconsegna da parte degli utenti: le opere potrebbero essere inviate all'ufficio schedatura che provvederebbe al completamento dei record bibliografici magnetici ed alla estrazione delle schede cartacee relative, esistenti nei cataloghi tradizionali (è questo il sistema usato dalla Library of Congress).

Tentando di compiere stime approssimative basate sui dati relativi al prestito dopo il trasferimento al nuovo palazzo, considerando un'auspicabile e quanto meno probabile allargamento dell'utenza, potrebbero essere così rischedati, a tutti gli effetti, circa 6/8.000 volumi all'anno. Successivamente, disponendo di risorse adeguate, si potrebbero estendere queste procedure anche al materiale bibliografico dato in lettura. La quantificazione salirebbe alla cifra ragguardevole di circa 18/20.000 schede annue. I vantaggi di una tale politica sono facilmente intuibili: i criteri enunciati contengono un principio di autoselettività, eliminando dal dispendioso circuito della rischedatura quel materiale che, acquisito con scopi precipui di documentazione, caratterizzato quindi, da un alto tasso di obsolescenza, non rivesta più un interesse primario per l'utenza della Biblioteca della Camera.

## 5 - Conclusioni

Molto è stato scritto sulla definizione delle fasi logiche che assistono il processo decisionale all'interno di qualsiasi struttura.

Tutti i diagrammi del flusso tracciati dalla teoria hanno una matrice comune: la fase dell'identificazione e prefissazione degli obiettivi da

raggiungere (*management by objectives*) è strettamente interrelata con la quantità e qualità dei dati a disposizione.

L'automazione dei servizi di lettura e prestito consente, in fasi successive, la gestione ed analisi di quantità di dati impensabili al confronto di quanto è offerto sino ad oggi dalle comuni procedure manuali.

Tornando al concetto di miglioramento del « valore » dei servizi prestati da una biblioteca, è facilmente intuibile come i sistemi integrati incidano profondamente sull'essenza della politica gestionale bibliotecaria. La distribuzione delle risorse negli acquisti, la stessa politica di disseminazione dell'informazione, oltre a seguire principi generali codificati dall'esperienza, necessita di programmazioni dettagliate che tengano conto di più variabili contemporaneamente: oltre alla consistenza del patrimonio librario per specifici argomenti è necessario estrapolare dati numerici sulle richieste effettuate dall'utenza, selezionate per materia attraverso la classificazione, sulla quantità di prestiti e sulla velocità di circolazione di fondi pertinenti a specifici argomenti.

Si tratta di studi statistici, di correlazioni che consentano di parametrare, attraverso analisi approfondite, le richieste provenienti dall'esterno con la reale consistenza dei fondi bibliografici e dei loro incrementi marginali.

Tutto ciò si ottiene come sottoprodotto di qualsiasi sistema automatico integrato per le biblioteche (anche il DOBIS/LIBIS ha enormi potenziali in tale settore).

Sarà possibile finalmente dare alle esigenze degli utenti un ruolo primario nella determinazione degli obiettivi della politica bibliotecaria, realizzando una inversione logica degli aspetti gestionali ed una risposta concreta ad esigenze avvertite da tempo (A.S. TAYLOR, «Orienting the library to the users », in *Use, mis use and non use of academic libraries*, New York, 1980).



## Bibliografia

- Advanced Technology libraries*, New York, 1971, Annate 1980-1983.
- ASHOOR, J., « Planning for library automation: the experience of the University of petroleum and minerals (UPM) library », in *Symposium on new technology in libraries: prospects and problems for libraries in the Gulf states*, S.I.: s.n., 1983.
- Associazione Italiana Biblioteche, *Bollettino d'informazioni*, Roma, 1965, Annate 1980-1984.
- DELL'ORSO, Francesco, « Dobis », in *Bollettino d'informazioni*, Associazione italiana biblioteche, 22 (1982), 3-4: p. 69-71.
- Der Bibliothekar*, Leipzig, 1946, Annate 1980-1983.
- Boss, Richard, « Automated circulation control systems », in *Library technology reports*, 18 (1982) 2, p. 125-266.
- Boss, Richard, « On-line acquisitions systems for libraries », in *Library technology reports*, 17 (1981) 2, p. 115-202.
- BUEREN, Von M., « Fuenf Jahre DOBIS in der Universitaetsbibliothek Dortmund », in *Bibliothek: Forschung und Praxis*, 6 (1982) 3, p. 206-209.
- Computer Communications*, Guildford, 1978, Annate 1980-1983.
- DEHENNIN, Wolfgang, « Library automation based on LIBIS: the Louvain integrated library information system », in *Archives et bibliothèques de Belgique = Archief- en bibliotheekwezen in Belgie*, 1980, 1-4, p. 261-295.
- DIETZ, Wolfgang, *Compiti e funzioni di una biblioteca parlamentare*, (Conferenza tenuta alla Camera dei Deputati il 21 novembre 1980).
- DOBIS, « L'évolution du système DOBIS Dortmunder Bibliothekssystem en Allemagne et au Canada », in *Bulletin de la DICA*, (1977), 2, spéc.; p. 1540.
- KLUTH, Rolf, *Grundriss der Bibliothekslehre*, Wiesbaden, 1970.
- DUNN, Mary Joann, « Le système DOBIS: les quatre premières années », in *Nouvelles de la Bibliothèque nationale*, 14 (1982) 10, p. 4-8.
- The Electronic Library Oxford*, 1983, Annate 1983-1984.

- FJÆLBRANT, Nancy, *Library cooperation: trends, possibilities and conditions: Proceedings of the Eight meeting of IATUL*, Enschede, May 28-June 1, 1979, Chalmers university of technology library, Goteborg, 1982.
- FORGET, Louis, « Le role du système DOBIS à la Bibliothèque nationale du Canada », in *Documentation et bibliothèques*, 28 (1982) 2, p. 77-84.
- GRIESE, Joachim, « Development and use of the DOBIS system at the University of Dortmund: experiences and management aspects », in *L'automazione nella gestione delle biblioteche*, Perugia, 23-25 maggio 1979, S.I., s.n., 1979, 10 p., 5 pl.
- HAHN, Gerhard, « Der Zusammenhang von Systemweicz, Sachbiet, inhaltlicher Literaturanswertung und Katalog in der Bundestagsbibliothek », in *Bibliotheksarbeit fuer Parlamente und Behoerden*, Monaco, 1980.
- HEILIK, James, « DOBIS/LIBIS users group: report on founding meeting », in *Information technology and libraries*, 1 (1982) 3, p. 264-266.
- Informatica e documentazione*, Roma, 1974, Annate 1980-1983.
- Information processing and management*, Elmsford, 1963, Annate 1980,1983.
- Information Retrieval and Library Automation*, Mt. Airy, 1965- , Annate 1980-1983.
- Information Systems*, Elmsford, 1975, Annate 1980-1982.
- Journal of Library Automation*, Chicago, 1968, Annate 1982-1984.
- KOHL, Ernst, « EDV - Einsatz in Behoerdenbibliotheken », in *Bibliotheksarbeit... op. cit..*
- The Library of Congress, *Library of Congress*, Washington, 1982.
- MATTHES, Heinz, « Die Dokumentations- und Informationseirichtungen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages », in *Bibliotheksarbeit... op. cit..*
- MITTLER, Elmar, « Der Einsatz der automatisierten Ausleihverbuchung in der Universitaetsbibliothek Heidelberg », in *ADV an wissenschaftlichen Bibliotheken des Landes Baden-Wuerttemberg: mit besonderer Beruecksichtigung der Ausleihverbuchung*, Karlsruhe: Badische Landesbibliothek, 1983, p. 26-41.
- NEWMAN, William L., « Open systems and DOBIS », in *Public access to information: proceedings of the Ninth Canadian conference on information science*, Pointe-au-Pic, Québec, May 27-30, 1981; Calgary, Alberta: Canadian association for information science, 1982, p. 404-416.
- NEWMAN, William, « Sharing and DOBIS », in *Sharing resources - sharing costs: Proceedings of the Seventh annual Canadian Conference on information science*, Banff, Alberta, May 12-15, 1980- , Ottawa: Canadian association for information science, 1980, p. 13-24.



- Office Automation*, Milano, 1981, Annate 1981-1984.
- Online. Journal fuer Information Verarbeitung*, Cologne, 1962- , Annate 1980-1982.
- Online Review*, Oxford, 1977, Annate 1980-1984.
- PETTENATI, Corrado, « I sistemi di automazione di biblioteche: una rassegna » in *Bollettino d'informazioni*, Associazione italiane biblioteche, 22 (1983) 3-4, p. 55-76.
- Program*, London, 1967, Annate 1980-1984.
- REGENT, A., « DOBIS-LIBIS: L'automatisation des bibliothèques à la Katholieke Uniiversiteit Leuven », in *L'automazione nella gestione delle biblioteche*, Perugia, 23-25 maggio 1979, S.l., s.n., 1979, 7 p., 18 pl..
- REGENT, A., « DOBIS/LIBIS at Leuven: three years of multi-type library-networking », in *Hierarchical relationships in bibliographic descriptions*, Essen: Gesamthochschulbibliothek, Essen, 1982.
- Rivista di informatica*, Milano, 1970, Annate 1980-1983.
- SCARAMUCCI, Ludovico, « La gestione automatizzata delle biblioteche: l'esperienza dell'Università di Perugia », in *L'automazione nella gestione delle biblioteche*, Perugia, 23-25 maggio 1979, S.l., s.n., 1979, 7 p., 20 pl.
- SMITH, Stephen, *BCLN hardware and computing facilities evaluation study: final report British Columbia union catalogue*, Richmond, 1981.
- THALER, Gudrun, *The Dortmund online library system (DOBIS)*, University library Dortmund, Dortmund, 1982.
- VANAUTGARDEN, J., « DOBIS/LIBIS - technical solutions of hierarchical linkings », in *Hierarchical relationships... op. cit.*





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*

1 - Crisi delle biblioteche; 2 - Linee di tendenza; 3 - Imprenditorialità culturale; 4 - Imprenditorialità culturale e biblioteca; 5 - La biblioteca parlamentare, ed in particolare la Biblioteca della Camera dei deputati; 6 - Prospettive: 6.1. I compiti del manager in biblioteca; 6.2. I servizi offerti; 6.3. I collegamenti; 6.4. L'organizzazione interna; 6.5. Verifica; 7 - Un esempio.

### 1 - *Crisi delle biblioteche*

« Non c'è più discussione sul fatto che in tutto il mondo esista una crisi delle biblioteche e che talune linee di tendenza pongono l'interrogativo se i tradizionali servizi bibliotecari saranno mantenuti nel futuro » (1).

« Le grandi biblioteche universitarie sono largamente in uno stato di crisi, male alloggiate, mal servite e male alimentate...; nei prossimi dieci anni l'impatto complessivo del superlavoro e del sottofinanziamento delle ricerche bibliotecarie diverrà penosamente evidente » (2).

« Un settore che, specialmente in Italia, non ha tenuto il passo con i tempi... si struttura nel complesso definito 'Biblioteca'. La nostra ipotesi è che, nonostante l'attuale e persistente stato di abbandono, questo circuito culturale conservi la sua importanza e sia passibile di un rilancio significativo, sempre che si voglia effettivamente impostare un programma di ricostruzione che faccia leva su alcuni punti per una inversione di rotta » (3).

Si tratta di tre affermazioni provenienti da fonti diverse, ma singolarmente coincidenti. Le cause di questa crisi vanno cercate in diversi fattori: l'aumento di materiale stampato, la crescita della domanda, l'aumento dei costi di beni e servizi, la crescente disponibilità di materiali documentari che non possono essere classificati con metodi convenzionali. Ma questi diversi fattori si possono ricondurre ad una considerazione di fondo: una massa crescente di informazioni di qualità diversa (scritte, sonore, visive) e di numero così ampio da supe-

rare, almeno tendenzialmente, le stesse capacità della mente umana, è sempre più necessaria all'amministrazione di una società di massa in epoca tecnologica.

Le biblioteche in questa situazione si trovano di fronte a compiti immani: devono aumentare la loro capacità di raccogliere materiali informativi, con l'accesso alle più diverse fonti, e nello stesso tempo la loro capacità di selezionarli; devono aggiornare i loro sistemi di classificazione, in modo che possano adeguarsi a una cultura in continua evoluzione in cui sempre nuovi concetti vanno adottati per descrivere le informazioni raccolte; devono rendere questi materiali fruibili, sul doppio versante della ricerca dell'informazione pertinente e della effettiva disponibilità del testo richiesto nel minor tempo possibile.

Non solo, ma il bibliotecario, essendo la persona più adatta per la sua professionalità a valutare la qualità, i flussi, le tendenze del materiale informativo di più recente acquisizione, deve egli stesso svolgere un'azione promozionale verso il suo pubblico potenziale, perché questo sappia che cosa potrà trovare, in relazione ai propri interessi, accedendo alla biblioteca. Per questo Sellino e Poggio, nel lavoro citato, scrivono che « la crisi delle biblioteche non è risolvibile senza un profondo mutamento del concetto stesso di biblioteca » (4).

## 2 - *Linee di tendenza*

Il sociologo Daniel Bell, professore di sociologia ad Harvard, che ha coniato il termine « società post-industriale », afferma che il passaggio dalla fase industriale a quella post-industriale della società è caratterizzato dalla « accumulazione e distribuzione di conoscenza teorica... come forza orientata all'innovazione e al cambiamento », così da dar luogo a una « società dell'informazione » (5). Le conseguenze di questa definizione sono del più grande rilievo per la professione del bibliotecario. Innanzitutto perché egli stesso oggi si trova sempre più nella posizione dei suoi clienti: il suo bisogno di informazione è altamente specializzato e interdisciplinare, e se egli è in grado di affrontare le trasformazioni che la definizione di Bell richiede, le biblioteche sono chiamate ad avere nella società futura, anzi, nella società in cui già stiamo entrando, un ruolo di crescente rilievo.

Diversi autori non hanno saputo resistere alla tentazione di descrivere, almeno a grandi linee, la biblioteca del futuro (6). Nella sua forma



più provocatoria la descrizione viene introdotta così: « ogni idea di biblioteca che comincia con libri sugli scaffali può essere sicura di incontrare dispiaceri... dobbiamo essere preparati a rinunciare allo schema della biblioteca fisica, con le file di scaffali, i cardex, lo sportello per la consegna del libro, le sale di lettura, e così via » (7). Invece della biblioteca come la conosciamo, si avrebbe un sistema combinato di dati stivati nel computer, micro-riproduzione e trasmissione remota delle informazioni a terminali disseminati presso gli utenti.

Ma previsioni di un radicale cambiamento nel ruolo delle biblioteche non si fanno solo a Boston. Marino Livolsi, ordinario di sociologia dell'università di Trento, dà per scontato « che siamo alla vigilia di un deciso cambiamento della funzione del servizio bibliotecario, anche se molto spesso dalle leggi o dai regolamenti o dai concorsi può sembrare il contrario » (8). Il fatto è che la biblioteca, o la sofisticata base di dati che ne sarà l'erede, si colloca ad uno snodo fra le aree che compongono il campo culturale (produzione letteraria e artistica, università e ricerca scientifica, scuola, comunicazioni di massa, tempo libero) e tra il campo culturale nel suo insieme e la società (9). In questo contesto il bibliotecario è chiamato ad essere « non più un trasmettitore di cultura, intesa come prodotto confezionato, ma deve essere egli stesso un elaboratore di cultura » (10).

Per rendersi conto della prospettiva verso cui si muovono le biblioteche non è necessario guardare avanti, basta guardare indietro. Dieci anni fa erano poche le biblioteche che pensavano di rivolgersi all'elaboratore per affrontare i loro problemi di gestione, e trovavano notevoli difficoltà a reperire sul mercato la macchina idonea. Oggi le biblioteche che si servono dell'elaboratore sono molto più numerose, le proposte del mercato offrono una gamma sempre più varia e in continua evoluzione e le biblioteche stesse sono considerate clienti di notevole interesse per le case produttrici di *hardware* (11).

Anche per le biblioteche, come per molte altre aziende toccate dalla rivoluzione informatica, l'organizzazione aziendale è costretta ad una nuova razionalità. Sfruttando al massimo le possibilità offerte dall'automazione, si possono offrire programmi qualitativamente superiori: l'omogeneità della catalogazione, la rapidità di diffusione dell'informazione e del prestito sono obiettivi che la biblioteca può concretamente raggiungere solo usufruendo dell'automazione (12).

### 3 - Imprenditorialità culturale

Di fronte alla stagione di grandi mutamenti in cui le biblioteche stanno entrando, occorrono singolari capacità di pianificazione e di direzione. Individuare scelte strategiche, organizzare le strutture e il personale in relazione a queste, ottenere i mezzi necessari, sapersi rivolgere agli utenti effettivi e potenziali stanno emergendo come attività fondamentali per un bibliotecario. Per questo si è parlato di « imprenditorialità », che in questo contesto è usato come sinonimo di « managerialità »<sup>(13)</sup>. In un'ottica manageriale la biblioteca appare come un patrimonio la cui grande importanza è messa in pericolo dall'evoluzione del sistema in cui questo è inserito. Se questo patrimonio viene valorizzato, gestito, ed anche in parte trasformato in accordo con le esigenze del sistema la sua importanza, lungi dallo svanire, sarà ulteriormente accresciuta. Anzi, quelle strutture bibliotecarie che sapranno uscire vincenti dalla attuale crisi di trasformazione in quanto basi dati adeguate e fruibili diventeranno snodi nevralgici per la gestione della società.

Le funzioni del manager sono descritte dai vari autori con un accordo generale su alcune funzioni fondamentali e una diversificazione su altre. Secondo Evans<sup>(14)</sup> le funzioni su cui vi è un generale accordo sono pianificazione, organizzazione, costruzione dello *staff*, direzione, controllo.

La pianificazione riguarda le scelte strategiche dell'organizzazione. I piani indicano le risorse e i comportamenti necessari per raggiungere gli obiettivi. Nel processo di pianificazione il manager spinge il suo sguardo lontano raffigurandosi alla guida dell'intera organizzazione.

Il processo di organizzazione, che è già messo a fuoco ed iniziato con la pianificazione, vede il manager nella posizione di architetto di mansioni, dipartimenti, flussi di lavoro. Egli individua i settori che hanno bisogno di competenze specialistiche e i meccanismi di comunicazione, coordinamento e cooperazione, come pure i meccanismi decisionali.

Nella costruzione dello *staff* il compito principale sta nel proporzionare i requisiti di una mansione con le conoscenze, l'esperienza, le predisposizioni e la maturità degli addetti. Si tratta di un'attività permanente, perché le persone cambiano e cambiano anche le mansioni. E' necessario perciò essere costantemente informati di come le persone svolgono le loro mansioni e di come cambiano i loro interessi e le loro capacità.



La direzione riguarda le quotidiane relazioni nella gerarchia aziendale. Mentre le funzioni di controllo, che forse più propriamente si potrebbero chiamare di verifica, riguardano il confronto fra i risultati e gli obiettivi prefissati.

Vi sono poi altre funzioni manageriali che sono specifiche della materia di cui si occupano le singole organizzazioni; ed altre ancora che sono a cavallo tra le funzioni manageriali e quelle tecnico-professionali (come ad esempio *marketing*, *budgeting*, ricerca e sviluppo, gestione del personale, manutenzione, stampa e riproduzione ecc.).

Per quanto riguarda le biblioteche l'ottica manageriale cominciò ad acquistare peso negli Stati Uniti nella seconda metà degli anni cinquanta, quando esse cominciarono ad essere considerate un patrimonio sociale (*a community resource*) e a ricevere fondi federali<sup>(15)</sup>. Si cominciò ad osservare allora che la biblioteca come impresa è simile per molti aspetti a qualsiasi altra organizzazione senza scopo di lucro. E ci si pose la domanda se l'azienda biblioteca dovesse essere gestita da un bibliotecario di professione o da un *manager* versato negli affari. La questione non ha ancora avuto una risposta soddisfacente, ma appare sempre più chiaro che entrambe le professionalità sono necessarie al governo di una biblioteca.

Se la profezia di Bell sulla società post-industriale si avvererà e la « *élite* che conosce » verrà a coincidere con la « *élite* che gestisce » il bibliotecario (« che conosce ») e il manager (« che gestisce ») sono destinati a divenire figure assai più vicine di quanto lo siano mai state fino ad ora.

#### 4 - *Imprenditorialità culturale e biblioteca*

Il concetto di imprenditorialità culturale applicato alle biblioteche nell'attuale momento storico, si rivela metodologicamente fecondo per cominciare a delineare una via di uscita dall'attuale crisi.

L'imprenditore o il manager della biblioteca deve essere innanzi tutto consapevole che gli è affidato un patrimonio che egli deve non solo conservare e incrementare, ma anche « far fruttare ». L'equivalente di quello che in un'azienda con finalità di lucro è la vendita del prodotto, in una biblioteca è l'utilizzo delle sue possibilità, la fruizione del materiale documentario in modo sempre più appropriato da parte di una gamma sempre più vasta di utenti. Tutto questo richiede innanzi tutto l'individuazione di alcuni obiettivi strategici di fondo: che cosa

questa biblioteca può diventare? Quale maggior grado di sviluppo dei suoi servizi si può ipotizzare? Quali prospettive le sono offerte dalle nuove tecnologie (sotto i diversi profili del nuovo materiale documentario audio-visivo, dell'adozione di tecniche elettroniche di archiviazione, *reference* e *editing*, del collegamento con le altre basi di dati in un sistema bibliotecario ecc.)? Una volta individuati i grandi obiettivi, il *manager* dovrà disegnare la nuova organizzazione della biblioteca e, soprattutto, proporzionare le risorse umane con le attività da svolgere, memore del fatto che « il manager ideale è una persona capace di tenere in equilibrio i fattori umani e le attività » (16).

L'altro grande compito del manager, quello di reperire i mezzi per raggiungere gli obiettivi, presuppone che egli stesso prima di tutti sia convinto della utilità « economica » della biblioteca. La distribuzione tempestiva dell'informazione e in particolare la possibilità di accesso capillare alle pubblicazioni più aggiornate è elemento fondamentale per lo sviluppo della società moderna, caratterizzata da una rapida evoluzione scientifica e tecnologica. In particolare la scelta di coordinarsi in un sistema bibliotecario « può rappresentare un veicolo efficiente attraverso il quale le informazioni sui risultati della ricerca scientifica possono pervenire agli utilizzatori naturali della ricerca medesima, favorendo l'evoluzione tecnologica nella quale le forze produttive sono impegnate per ridurre il divario che ci sta separando dai paesi più evoluti »(17).

## 5 - *La biblioteca parlamentare, ed in particolare la Biblioteca della Camera dei deputati*

È difficile ancora oggi trovare pubblicazioni specifiche sulle biblioteche parlamentari (18), se si fa eccezione per l'ampia pubblicistica sulla Library of Congress (19). Solo all'inizio degli anni settanta la Federazione internazionale dell'Associazione dei bibliotecari ha costituito al suo interno una sezione per le biblioteche parlamentari, che prima facevano parte di un'unica categoria insieme alle biblioteche amministrative.

L'importanza crescente delle biblioteche parlamentari è strettamente correlata alla complessità del sistema sociale su cui il legislatore è chiamato ad intervenire. Una carenza di informazione può essere all'origine di una cattiva legislazione, e quando si considerino le conseguenze di una legge fatta male, di denaro pubblico mal speso, della



necessità di intervenire a pochi anni di distanza sulle stesse materie per correggere norme rivelatesi inefficaci o controproducenti, si potrà valutare quale alto grado di produttività abbia l'investimento in una biblioteca parlamentare e nei servizi di documentazione e di studio che ad essa sono intimamente correlati, con l'obiettivo di farne una base-dati agile, duttile, efficace, in stretta aderenza alle esigenze del lavoro parlamentare. Questo richiede naturalmente una direttiva strategica da parte dell'autorità politica, che può essere solo suggerita, ma non autonomamente adottata da parte dell'amministrazione; ma richiede anche un profondo cambiamento di mentalità da parte del bibliotecario classico, il quale, invece di « starsene seduto ad aspettare che gli si chieda qualcosa »<sup>(20)</sup> dovrebbe disseminare l'informazione, « tenendo conto che uno dei problemi più urgenti è di fornire una possibile struttura di *gestione* dell'informazione, piuttosto che aumentare il già congestionato flusso di informazioni, tipico di questa società »<sup>(21)</sup>. Allo stesso modo, poiché non può esistere oggi una base-dati autosufficiente, sarà necessario collegarsi ad un sistema bibliotecario più ampio, dedicando ad esempio energie qualificate alla creazione e alla gestione del servizio bibliotecario nazionale.

Infine, se la biblioteca è, o deve essere tutto quello che si è venuti dicendo fin qui, non è senza grave rischio che si possono escludere per un lungo periodo compiti di studio dai compiti abituali della biblioteca. A mio avviso, nel caso della Camera dei deputati, una separazione troppo netta fra il Servizio studi e la Biblioteca rischia di rinchiudere entrambi in prospettive asfittiche. E questo vale anche per il Servizio studi, che nonostante si sia qualificato nelle ultime tre legislature come struttura emergente di grande rilievo, è costretto a limitarsi, in via ordinaria e salvo eccezioni, ad una documentazione di pronto intervento e quindi di basso profilo, mentre un collegamento più organico con le competenze proprie della biblioteca (e questo, in prospettiva, pone un interrogativo sull'attuale strutturazione in servizi separati) consentirebbe il salto di qualità dalla fase della « documentazione di base » a quella di « studi e ricerche ». I dati forniti dall'Unione interparlamentare<sup>(22)</sup> e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee parlamentari europee<sup>(23)</sup> mostrano che spesso il Servizio studi e la Biblioteca non sono due servizi nettamente distinti e che comunque anche i parlamenti in cui il Servizio studi è separato dalla Biblioteca hanno ritenuto necessario che quest'ultima continuasse a svolgere attività di ricerca, a volte anche attraverso apposite *équipes*

specializzate. È il caso ad esempio della Biblioteca del parlamento belga, in cui, pur essendovi un Servizio studi distinto, la Biblioteca prepara *dossiers* di documentazione.

Questo concetto è così ovvio agli occhi degli studiosi che il professor Crocetti, presidente dell'AIB e responsabile del Servizio beni librari della Regione Toscana, nella conferenza tenuta il 10 giugno 1984 ai consiglieri della Camera dei deputati candidati alla seconda verifica di professionalità, mostrando un *dossier* sui beni culturali predisposto dal Servizio studi, ha definito la produzione di simili *dossiers* come « funzione naturale della biblioteca parlamentare », arrivando ad affermare che « le vere biblioteche sono quelle in cui si elabora, si studia ». In alcune biblioteche di parlamenti statali americani lo *staff* della biblioteca è addirittura incaricato di redigere le proposte di legge su indicazione dei parlamentari.

## 6 - Prospettive

### 6.1 - I compiti del manager in biblioteca

La chiave di volta per la rinascita delle biblioteche nei decenni futuri è la concreta attuazione del principio di imprenditorialità, cioè la applicazione ai problemi della biblioteca della professionalità, delle competenze, delle funzioni proprie del manager. Da un'indagine condotta fra bibliotecari in Lombardia, « i due dati più significativi emersi furono, da un lato, che l'organizzazione interna era fondata sulla divisione e sulla settorializzazione del lavoro, così come avviene in fabbrica, cosa che fa del bibliotecario un asservito; e dall'altro che la debolezza della domanda da parte dell'utenza... era tale da non essere in grado di provocare un cambiamento interno dell'organizzazione della biblioteca e quindi del suo ruolo » (24). Questo evidenzia l'assenza di due funzioni tipiche della professionalità manageriale: da un lato, la creazione di uno *staff* motivato e professionalmente valorizzato al massimo; dall'altro un atteggiamento promozionale, ed anche aggressivo se necessario, nei confronti dell'utenza, adottando le tecniche proprie del *marketing* culturale.

Il futuro manager della biblioteca « sarà impegnato a fondo nell'integrare la biblioteca in un sistema totale sia interno che esterno. Occorrerà creare relazioni strutturate tra persone e risorse fisiche, così da massimizzare la produttività complessiva dell'organizzazione... Questa



prospettiva ignora radicalmente la prassi precedente, che dà rilievo alle singole parti della struttura » (25). Questo perché la condizione in cui il manager si troverà ad operare nel futuro sarà sempre più quella di un ambiente sistemico. L'approccio sistemico si riconosce per diverse qualità che lo distinguono: è integrale, cioè è caratterizzato da un sinergismo che produce un effetto totale maggiore rispetto alla somma delle singole parti; è interdisciplinare, perché utilizza tecniche e metodi di diverse discipline; è empirico, perché è soggetto a sperimentazione e a verifica scientifica; è organico, e considera l'organizzazione come composta da individui che interagiscono in una struttura formale per raggiungere gli scopi dell'organizzazione; è finalizzato a prendere decisioni, e precisamente alla costruzione di decisioni per l'impiego ottimale delle risorse; infine, è « informazionale », perché il catalizzatore, o, se si vuole, la fisiologia dell'approccio sistemico è l'informazione, e il sistema stesso è un sistema informativo. Questi concetti possono indurre a qualche riflessione sulla inopportunità di affidare le mansioni da svolgersi all'interno di una biblioteca parlamentare esclusivamente a personale con professionalità di bibliotecario, inquadrato in un ruolo separato e con una carriera separata rispetto a tutto il resto della burocrazia parlamentare. È del tutto ovvio che sia necessario poter disporre di una professionalità bibliotecaria specialistica, ma esattamente allo stesso modo di come l'amministrazione di un parlamento ha bisogno di numerose altre professionalità specialistiche — economia, ingegneria ecc. — purché queste siano sottratte al rischio di costituirsi in isola separata e si qualificano invece come arricchimento complessivo dell'organizzazione, in un'ottica organica che tutela la fluidità dei rapporti interni e in una logica che persegue gli obiettivi generali dell'organizzazione, anziché gli obiettivi settoriali di singole strutture.

La tendenza a non riservare il servizio in biblioteca esclusivamente a personale con professionalità bibliotecaria è comune a molti Parlamenti europei, in particolare in quei paesi dove il diploma di bibliotecario si colloca a un livello accademico medio, ed è facile perciò che funzionari con un livello accademico più elevato siano addetti alla direzione dei diversi settori della ricerca bibliotecaria (26). Correlativamente avviene che personale bibliotecario possa venire addetto, anche in qualità di dirigente, a settori diversi dalla biblioteca: è il caso del Consiglio d'Europa, dove il bibliotecario capo è anche capo della sezione di documentazione (27). Anche l'amministrazione della Camera dei deputati si è mossa già da tempo in questa linea, impiegando ampiamente pro-

fessionalità bibliotecaria di quarto e di quinto livello in tutti i servizi di documentazione. Questa prassi però, anche se ha arricchito gli altri servizi del settore, non ha arricchito in nulla la biblioteca, perché fino ad ora non è mai avvenuto che personale di quarto o di quinto livello già impiegato in altri servizi sia stato poi utilizzato in biblioteca, in omaggio a quella concezione organica che è considerata una delle basi del principio di managerialità. Trasferire al settore documentazione energie che si sono formate nel vivo contatto con il lavoro legislativo costituisce un contributo di grande rilievo per porre la documentazione in sempre maggiore sintonia con le reali esigenze dell'utenza parlamentare. L'esperienza che la Camera dei deputati ha vissuto nelle ultime tre legislature con la realizzazione di uno stretto collegamento fra il Servizio studi e le commissioni, un'esperienza che ha profondamente influito sia sul tipo di prodotto del Servizio studi, come sulla sua organizzazione e che ha incontrato la generale soddisfazione dell'utenza parlamentare, a mio avviso può, anzi deve essere, nel suo concetto ispiratore anche se con modalità diverse, estesa alla Biblioteca della Camera.

## 6.2 - *Servizi offerti*

Le funzioni tradizionali di una biblioteca, da quelle più basilari, ma anche più ovvie, a quelle più sofisticate si possono riassumere in tre categorie: la prima categoria riguarda l'acquisizione della materia prima: raccolta, conservazione e classificazione del materiale librario; la seconda categoria comprende le funzioni più elementari di rapporto con l'utenza: reperimento del libro, lettura, prestito; la terza categoria comprende un primo livello di sofisticazione della seconda, e riguarda la guida alla ricerca bibliografica e la compilazione di bibliografie. In questa sede non intendo esaminare queste funzioni tradizionali, che quasi tutte le biblioteche svolgono e che, pur continuando a formare l'ossatura della vita della biblioteca, non sembrano poter costituire i punti di forza per uscire dalla crisi di cui si è parlato. Vorrei invece esaminare alcuni servizi che sembrano più in linea con il nuovo dinamismo che si richiede alla vita delle biblioteche e che riguardano la « informazione sull'informazione » e la « diffusione dell'informazione ».

La mancanza di informazione sull'informazione è una delle deficienze più impressionanti che può venire rilevata da un osservatore della vita bibliotecaria internazionale. « I vari manuali sono incompleti o sbagliati e in ogni caso devianti. Quelli commerciali sono prevenuti in



un senso, le guide ufficiali in un altro. E sembra che ci sia un'assenza completa di relazioni pubbliche ben organizzate sull'informazione.

Penso che la mancanza di istituzioni coordinanti e il fatto che i fondi e il tempo siano considerati per ultimi in questo settore particolare, ne siano la ragione preponderante. Senza una buona informazione sull'informazione, il perché, il come, la disponibilità e la guida per l'utente, tutte le politiche sull'informazione temo che siano destinate a restare disorganizzate » (28). Quasi tutte le biblioteche, a dire il vero, pubblicano indici, liste, bollettini di informazioni sui loro fondi librari, e le biblioteche parlamentari non fanno eccezione a questa regola (29), ma questo non sembra sufficiente. Quando la biblioteca è cosciente della sua vocazione ad essere il cuore pulsante della vita culturale nell'ambiente sociale a cui fa riferimento, occorre una continua iniziativa promozionale, con il duplice scopo di far conoscere agli utenti quello che la biblioteca può dare loro e, ricevuto il *feed-back* dell'iniziativa, adeguare tempestivamente la biblioteca a quelle che sono le esigenze dell'utenza, che oggi si devono supporre in continua evoluzione. A titolo esemplificativo, si possono citare quattro possibili iniziative:

a) Mostre bibliografiche. Presso le biblioteche vengono spesso organizzate mostre bibliografiche, con l'intenzione di celebrare un avvenimento o una ricorrenza, oppure anche di ricordare l'esistenza di fondi pregiati che presso il grande pubblico potrebbero facilmente essere altrimenti dimenticati. In una biblioteca parlamentare la mostra bibliografica può diventare anche uno strumento attraverso il quale la biblioteca può dare un suo contributo specifico ai lavori parlamentari. Si pensi a problemi di grande importanza e di lungo periodo come la crisi economica, la disoccupazione, la sicurezza e la spesa militare, o a riforme di cui nel paese si dibatta da anni: su tutte queste materie la biblioteca potrebbe allestire una mostra del materiale posseduto, in modo da verificare da un lato la qualità della propria documentazione e da offrire dall'altro la possibilità di conoscere la pubblicistica più qualificata, contribuendo così al formarsi di una legislazione più adeguata.

b) Tavole rotonde. In occasione di una mostra bibliografica, o anche indipendentemente da essa, la biblioteca parlamentare è l'istituzione più idonea a organizzare, sempre su temi di grande attualità politica, incontri pubblici di studiosi, che potrebbero contribuire ad elevare culturalmente il livello del confronto politico e costituire allo stesso tempo per la biblioteca un'ulteriore occasione per verificare la qualità del materiale posseduto.



c) Bollettino delle nuove accessioni. Qui basti segnalare l'opportunità di evitare che l'utente venga sepolto sotto una valanga di segnalazioni bibliotecarie che egli spesso non ha il tempo neppure di leggere. A questo riguardo è da rilevare l'utilità dello strumento introdotto recentemente dalla Biblioteca della Camera, che segnala agli utenti delle singole commissioni parlamentari e degli altri servizi interessati esclusivamente le nuove accessioni che riguardano le materie di cui essi si occupano.

d) Diffusione di terminali. La diffusione di terminali è ben più che uno strumento di informazione sull'informazione. Essi riguardano anche la diffusione dell'informazione, e altro ancora: la ricerca, la stampa ecc. Il terminale è l'aspetto più appariscente di quella evoluzione verso la biblioteca elettronica del futuro, di cui oggi cominciano ad apparire i primi segni. Qui si vuole solo osservare che una diffusione di terminali presso gli utenti è lo strumento più idoneo per consentire ad essi di ottenere l'informazione sull'informazione nel momento desiderato e con l'aggiornamento più prossimo possibile.

Venendo al secondo tipo di servizi bibliotecari da incrementare, bisogna parlare della « diffusione dell'informazione ». Si tratta di una attività promozionale che porta il servizio presso l'utente prima ancora che questi lo abbia richiesto. Qui ovviamente, in prospettiva e già oggi, ogni volta che sia possibile, la diffusione dei terminali presso gli utenti è la risposta più idonea. Ma esistono anche altri strumenti, che possono rivestire un particolare carattere di opportunità proprio per una biblioteca parlamentare: intendo parlare di bibliografie tematiche ragionate sui temi di maggiore interesse parlamentare, che potrebbero prendere la forma di appositi fascicoli con cui la biblioteca può realizzare una sua presenza tipica e autonoma, con distribuzione, ad esempio, presso le commissioni interessate o presso lo sportello dell'Archivio.

Il tentativo di individuare nuove vie per un modo nuovo, più dinamico di essere biblioteca deriva in sostanza da un riflessione elementare sul fatto che « un servizio, per essere veramente tale, deve essere richiesto »<sup>(30)</sup>. Questo esige a sua volta che la biblioteca concepisca se stessa come un centro di produzione culturale, perché la cultura non è tale se non viene diffusa. Ma allora bisogna anche essere consapevoli che una tale biblioteca « esige da parte del bibliotecario una professionalità molto più vicina a quella del ricercatore che non a quella del catalogatore, o comunque più proiettata verso l'invenzione del nuo-



vo che non verso la semplice conservazione di ciò che è stato prodotto da altri » (31).

### 6.3 - *I collegamenti*

Si è detto che nessuna base-dati già oggi, e tanto meno in futuro, può essere autosufficiente. Questo richiede da parte delle biblioteche una grande flessibilità per coordinarsi in un più ampio sistema bibliocario. Anche in questo campo ovviamente il futuro, e si spera un futuro non troppo remoto, è nel collegamento fra archivi elettronici. È perciò della massima importanza che le biblioteche più interessate a questa prospettiva si facciano promotrici della diffusione dell'automazione nelle biblioteche con sistemi compatibili, in grado di dialogare fra loro. E, dove i sistemi non siano compatibili, — come nel caso del sistema DOBIS, adottato dalla Biblioteca della Camera, rispetto ai sistemi previsti per il servizio bibliotecario nazionale — occorrerà seguire attentamente l'evoluzione tecnologica del settore per essere preparati ad attuare tale compatibilità non appena possibile.

Indipendentemente dagli archivi elettronici, il sistema bibliotecario presuppone la costruzione di una rete di rapporti fra biblioteche tali da consentire un coordinamento nella politica delle accessioni, uno scambio di informazioni rapido e sistematico, facilità e rapidità nei rapporti di prestito fra biblioteche.

Nel caso delle biblioteche parlamentari « il ricorso a basi dati esterne si sta diffondendo molto rapidamente ed è evidente che fra qualche anno farà parte dei servizi normalmente offerti » (32).

Ma, in particolare proprio per le biblioteche parlamentari, che fanno parte di una grande amministrazione, il problema dei collegamenti si pone non solamente nei confronti di basi dati esterne, ma anche nei confronti degli altri servizi della stessa amministrazione. Spesso c'è un vero e proprio accorpamento fra la biblioteca ed altri servizi del settore documentazione, siano essi l'archivio, come in Svezia (33), la rassegna stampa, come in Belgio, Francia e Danimarca (34), la documentazione e informazione, come al Parlamento europeo e in Danimarca (35), oppure gli studi, come si è già detto ampiamente in precedenza. È evidente però che, anche dove non si fa luogo ad accorpamenti, è necessario fluidificare al massimo i rapporti fra la biblioteca e gli altri servizi del Parlamento evitando il formarsi di sclerosità o di ingiustificate gerarchizzazioni nei rapporti fra servizi utenti e serventi.

#### 6.4 - L'organizzazione interna

I nuovi compiti della biblioteca del futuro, che già è iniziata, richiedono anche una nuova organizzazione interna. La base di questa nuova organizzazione potrebbe essere il dipartimento, come già è avvenuto per la Biblioteca del Consiglio d'Europa e per quella dell'Assemblea nazionale francese<sup>(36)</sup>. Questa organizzazione potrebbe avere parecchi vantaggi, principalmente sotto due profili: quello di un più stretto coordinamento con le commissioni parlamentari da un lato e con il Servizio studi dall'altro; e quello di offrire al personale una prospettiva intellettualmente più ricca rispetto alla *routine* quotidiana di biblioteca (che pure rimane necessaria) coinvolgendo il dipartimento, specializzato per materia, in tutte le fasi tradizionali del lavoro di biblioteca, dalla politica degli acquisti fino alla classificazione, alla organizzazione delle sale di consultazione e alla ricerca. In alternativa, si può prendere in considerazione un'altra tendenza, che sta avendo un ampio sviluppo nelle biblioteche americane e in particolare nel sistema bibliotecario dell'università di California con sede a Los Angeles. Si tratta di un ampio ricorso ad unità operative speciali (*task force unit*), intese come gruppi di persone con un'ampia varietà di competenze e di conoscenze che vengono trasferite provvisoriamente da un dipartimento ad un altro con compiti limitati all'attuazione di progetti speciali<sup>(37)</sup>.

Una seconda prospettiva, che tuttavia ha senso principalmente quando le funzioni manageriali hanno già preso un grande rilievo, si ritrova nella tendenza a creare un ufficio di direzione della biblioteca che comprende i diversi capi degli uffici esecutivi. Anche in questo caso lo sviluppo è avvenuto principalmente nelle università americane, e l'esempio tipico è l'organizzazione della biblioteca della Columbia University<sup>(38)</sup>.

È evidente comunque che la base per una nuova organizzazione della biblioteca è data dalla introduzione sempre più ampia dell'elaboratore elettronico. È difficile prevedere quale nuova organizzazione sarà più adatta a valorizzare questo nuovo livello tecnologico, anche se si può dire fin da ora che il modello organizzativo dovrà essere sempre più fluido e versatile. Dovrebbe essere superfluo sottolineare che comunque non deve essere il computer a stabilire la nuova organizzazione della biblioteca. Ma forse non è poi così superfluo se, nell'indicare i principi fondamentali del *management*, si sente la necessità di ripetere che « il *management* è solo aiutato, non può essere sostituito dal computer<sup>(39)</sup> ».



## 6.5 - Verifica

Si è già detto che la biblioteca del futuro deve avere un'organizzazione agile, adattabile a esigenze sempre in mutamento dell'utenza, da verificare continuamente nel rapporto con il suo pubblico e con gli specialisti. Qui si vuole solo sottolineare che una tale funzione di *feedback* deve essere considerata una funzione permanente e che ad essa deve essere attribuita una grande importanza. La popolazione degli utenti deve essere posta in condizioni di poter influenzare l'intero processo di « lavorazione » del libro: dalla politica degli acquisti, il che può sembrare più ovvio, al catalogo, all'organizzazione dei magazzini, alla ricerca <sup>(40)</sup>. Se questo tipo di rapporto con l'utenza è considerato fondamentale fin dalle piccole biblioteche di quartiere <sup>(41)</sup>, e maggior ragione lo deve essere in una biblioteca parlamentare dove l'ovvia considerazione che una biblioteca esiste solo per i suoi utenti acquista una evidenza e una pregnanza particolari.

## 7 - Un esempio

La possibilità di valorizzare il patrimonio della biblioteca della Camera dei deputati in relazione al lavoro legislativo può essere parzialmente illustrata con un esempio. Una eccellente forma di collaborazione instaurata con i diversi uffici della biblioteca — e che ha richiesto una mole di lavoro non facilmente ripetibile nelle attuali condizioni di organico — per preparare una documentazione sulla riforma dell'assistenza psichiatrica ha consentito di misurare l'alto livello qualitativo e quantitativo delle sue potenzialità. Basti scorrere le schede seguenti.

### a) *Atti parlamentari*

Dal 1861 ad oggi i dibattiti parlamentari sulla materia psichiatrica occupano migliaia di pagine. Solo nei 25 anni che separano la prima proposta di legge organica presentata da Nicotera, Ministro dell'interno, il 22 novembre 1877, dall'approvazione della legge Giolitti del 1904, ben 1020 pagine di Atti parlamentari sono dedicate alla psichiatria. E non si tratta solo di questo periodo, che fu definito per altro l'epoca d'oro della psichiatria italiana, perché i discorsi sulla mozione Cazzamalli del 1921, come pure quelli sulle varie proposte di legge che si sono succedute più tardi, in epoca repubblicana, sono

di alto livello scientifico, politico e umano, oltre che ricchi di dati e di informazioni sulla situazione italiana come su quella di numerosi paesi esteri.

#### b) *Leggi e decreti*

I testi completi delle leggi, delle successive parziali modificazioni, dei regolamenti di applicazione, dei decreti, sia di carattere generale che particolare, danno una immagine plastica dell'evoluzione del diritto nella costante tensione con una realtà viva che non si lascia mai completamente inquadrare dalla norma. Ma anche dell'attenzione o disattenzione con cui il Parlamento e l'amministrazione hanno seguito i problemi. Per quanto riguarda la materia psichiatrica dall'unità d'Italia in poi sono state approvate nove leggi e sono stati emanati 16 decreti, per la maggior parte di carattere non generale, oltre a varie norme nei codici o in grandi leggi, come la legge comunale e provinciale.

#### c) *Legislazione estera*

Una ricerca condotta sui fondi di legislazione estera ha consentito di reperire la legislazione psichiatrica recente di 20 paesi: Francia, Gran Bretagna, Germania federale (Amburgo e Baviera), Svezia, Irlanda, Danimarca, Norvegia, Romania, Unione Sovietica, Stati Uniti (Indiana e Massachussets), Canada (Columbia britannica e Alberta), Australia (Australia meridionale e Vittoria), Egitto, Nigeria, India e Giappone.

#### d) *Legislazione regionale*

Si sono individuate 57 leggi regionali che riguardano l'assistenza psichiatrica. Fra queste, 20 sono leggi organiche che disciplinano l'organizzazione e le funzioni del servizio di salute mentale; 14 recano disposizioni in materia di personale psichiatrico, con particolare riferimento alla riqualificazione degli infermieri psichiatrici; e le rimanenti riguardano provvedimenti di portata più limitata, come modifiche ad atti precedenti e disposizioni finanziarie o per singoli istituti.

#### e) *Libri*

Venedo al settore di più tradizionale competenza della biblioteca, una ricerca a tappeto sui vari cataloghi della Biblioteca della Camera



ha consentito di accertare che essa possiede ben 484 volumi relativi alla materia psichiatrica.

Fra le opere più antiche si possono segnalare il saggio di P.J. Duclos, *Notes et observations sur la législation des aliénés*, Chambéry, 1851 e il *Programma di un manicomio modello italiano*, pubblicato da B.G. Miraglia nel 1861.

L'attenzione della biblioteca per la materia si è mantenuta costante nel tempo: infatti dei 484 volumi censiti, 103 sono stati acquisiti tra il 1861 e il 1935; 71 tra il 1936 e il 1955; 219 tra il 1956 e il 1976; e 91 tra il 1977 e il 1983. Fra i volumi più recenti acquisiti nel corso del 1984 si segnala per la sua importanza il lavoro di Thomas S. Szasz, *Legge, libertà e psichiatria* (Milano, Giuffrè, 1984). L'aumento delle accessioni in epoca più recente è da mettersi in relazione con l'aumento generale della produzione libraria, mentre l'interesse sembra essersi mantenuto sostanzialmente costante, così da garantire in ogni momento l'informazione più aggiornata sull'evoluzione della dottrina.

#### f) *Articoli di periodici*

L'archivio automatico dello spoglio di articoli di periodici curato dalla Biblioteca della Camera comprende 419 articoli pubblicati tra il 1978 e il 1984 che riguardano la materia psichiatrica. Di questi, 27 sono del 1984, 91 del 1983, 71 del 1982, 77 del 1981, 84 del 1980, 61 del 1979 e 8 del 1978. La maggior parte sono in lingua italiana, 54 in lingua francese, 33 in lingua inglese e 24 in lingua tedesca.

Per limitarsi al 1984, fra le materie di maggiore interesse si possono indicare l'organizzazione delle cure psichiatriche per i detenuti nel Québec (*Revue internationale de criminologie et de police technique*), la riforma psichiatrica in vari paesi europei (Francia, Spagna, Grecia, Svezia, Olanda, RFT, Belgio) (Politica del diritto) e note storico critiche sulla psichiatria come questione sociale (*Rivista di servizio sociale*).

La Biblioteca della Camera possiede collezioni di periodici che spesso neppure gli specialisti conoscono e che sono invece di grandissimo rilievo culturale: si va dalla famosa rivista diretta da Lombroso (*Archivio di psichiatria, antropologia criminale e scienze penali, per servire allo studio dell'uomo alienato e delinquente*), la cui prima an-

nata posseduta risale al 1880, fino all'*International journal of law and psychiatry*, acquisito regolarmente a partire dal 1978, passando attraverso decine di titoli di periodici spesso prestigiosi.

Si tratta di un materiale così ricco — e la stessa cosa vale per altre materie, perché non si può dire che la Biblioteca della Camera abbia privilegiato negli anni questo argomento rispetto ad altri — che si pone il problema degli strumenti con cui renderlo fruibile. La documentazione ordinariamente fornita dal Servizio studi alle commissioni parlamentari non può porsi, nella situazione attuale, questo obiettivo, perché essa è più calibrata sulle esigenze immediate del lavoro parlamentare che non sul quadro culturale complessivo di riferimento.

Qui si apre uno spazio molto grande per altre iniziative culturali che potrebbero rivelarsi, ai fini del lavoro parlamentare, anche più utili della documentazione di base che viene attualmente fornita alle commissioni.

Una mostra bibliografica sulla questione psichiatrica nel nostro paese dal primo progetto Nicotera (1877) ad oggi curata dalla Biblioteca della Camera potrebbe dar conto, oltre che della evoluzione della dottrina in Italia e all'estero, anche dei dibattiti parlamentari, della legislazione italiana ed estera, delle statistiche ufficiali, e potrebbe avvalersi delle illustrazioni riportate nei libri e nei periodici del tempo. Una simile iniziativa che fosse stata attuata in concomitanza con il dibattito che precedette l'approvazione della legge 180 del 1978 avrebbe forse potuto contribuire — anche meglio di quanto non abbiano dolorosamente fatto questi ultimi sei anni di crisi della assistenza psichiatrica nel nostro paese — a stemperare i sacri furori ideologici e a dare al dibattito sulla riforma una base culturale più completa, oltre che di maggiore concretezza e aderenza alla realtà storico sociale.

Accanto alla mostra si può pensare a tutta la serie di interventi di cui si è fatto cenno prima: tavole rotonde, dibattiti fra esperti, bibliografie ragionate, antologie di estratti dagli atti parlamentari e dalla pubblicistica... È il sogno di una biblioteca che, accanto al magazzino, avvia una officina, non già come esclusiva utente dei materiali immagazzinati, ma con l'atteggiamento di chi fornisce una serie di modelli di fruibilità, come proposta e invito ad una utenza sempre più vasta. Una biblioteca concepita come officina culturale a servizio del Parlamento.



## Note

(1) G. SALTON, « Proposals for a dynamic Library », in L. Estobrook, ed., *Libraries in post-industrial society*, Phoenix, 1977. p. 273.

(2) E. MASON, « Along the Academic Way », in *Library journal*, 15 may 1971, p. 1671-76.

(3) E. SELLINO-P.P. POGGIO, *Biblioteche: ricerca e produzione di cultura*, Milano, 1980, p. 5.

(4) E. SELLINO-P.P. POGGIO, l.c.

(5) D. BELL, « Libraries in post-industrial society », in L. Estobrook, ed., *op. cit.*

(6) J.G. KEMENY, « A library for 2000 a.d. », in *Management and the computer of future*, MIT Press and John Wiley and Sons, Boston, 1962, p. 134-179; J.C.R. LICKLIDER, *Libraries of the future*, MIT Press, Boston, 1965; C.F.J. OVERHAGE, *Project intrex planning conference, Summary of report*, Woods Hole, 1965.

(7) J.C.R. LICKLIDER, l.c.

(8) M. LIVOLSI, « Informazione e biblioteca », in F. ISEPPI-A. SCHIENA, *La biblioteca come servizio culturale*, Roma, 1977.

(9) G. BECHELLONI, « Biblioteca e industria culturale », in F. ISEPPI-A. SCHE-NA, *La biblioteca come servizio culturale*, cit., p. 123-125.

(10) M. LIVOLSI, l.c., p. 63.

(11) « La rivoluzione informatica e il Servizio Bibliotecario Nazionale », in *Il Servizio Bibliotecario Nazionale*, Istituto centrale per il catalogo unico, Roma, 1983.

(12) Ivi, p. 2.

(13) Anche se le funzioni del *management* si sono venute individuando storicamente scindendosi e sovrapponendosi a quelle che in origine erano dell'imprenditore in quanto proprietario del capitale e gestore diretto dell'impresa (cfr. A. ANFOSSI, voce « Management », in *Enciclopedia europea*, Garzanti, 1978). L'emergere della funzione del *management* fu individuata in America negli anni trenta in primo luogo da A.A. BERLE e G.C. MEANS (*Società per azioni e proprietà*

privata, 1932), ma già da alcuni decenni si era diffuso il *scientific management* come approccio sistematico ai problemi dell'organizzazione aziendale, soprattutto in relazione alle esperienze di F.W. Taylor (1911).

(14) G. EDWARD EVANS, *Management techniques for librarians*, New York, San Francisco, London, 1974, p. 8-15.

(15) Ivi, p. 1.

(16) Ivi, p. 2.

(17) *Il servizio bibliotecario nazionale, cit.*, p. 2.

(18) Lo scritto più recente sulla materia è la voce « Parliamentary and administrative libraries » della *Encyclopedia of library and information science*, vol. 21, New York, 1977, p. 432-437. A questo si può aggiungere l'*Aperçu sur les services parlementaires de bibliothèque, documentation et information*, pubblicato in 69 pagine a cura di D. ENGLEFIELD dalla Conferenza dei Presidenti delle assemblee parlamentari europee nel marzo 1983, che tuttavia conserva un carattere rigorosamente documentario, e pertanto è privo di valutazioni, interpretazioni, individuazione di linee di tendenza, proposte.

(19) La pubblicazione più recente è probabilmente quella di J.Y. COLE, *For congress and the nation: a chronological history of the Library of Congress*, Washington, Library of Congress, 1979.

(20) J. GROOG, « The education of the information user », in *International forum on information and documentation*, 1976, vol. 1, n. 4, p. 27.

(21) Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche, *Notizie*, 7, Roma, aprile 1983, p. 14-15.

(22) Union interparlementaire, Association des secretaires generaux des parlements, *Projet de rapport révisé sur les services d'études et de documentation des parlements*, septembre 1984, 8 p., dattiloscritto.

(23) D. ENGLEFIELD, *Aperçu sur le services parlementaires de bibliothèque...* cit.

(24) F. ISEPPI-A. SCHENA, *La biblioteca come servizio culturale*, cit., p. 191.

(25) G. EDWARD EVANS, *Management techniques for librarians*, cit., p. 268.

(26) D. ENGLEFIELD, *Aperçu sur les services parlementaires de bibliothèque...*, cit., p. IV.

(27) Ivi, p. 5.

(28) P. CANISIUS, « Politica dell'informazione nei paesi occidentali: alcuni rilievi sulla situazione attuale », in Istituto centrale per il catalogo unico, *Notizie*, l.c., p. 105-106. L'autore è direttore dei servizi centrali del Laboratorio di ricerche sui trasporti nella Germania federale, e il testo citato è la traduzione della sua relazione alla 54a conferenza annuale dell'ASLIB, Oxford, 1981.



(29) D. ENGLEFIELD, *Aperçu sur les services parlementaires de bibliothèque...*, cit., p. V.

(30) P. SAPORITO, « Ipotesi sulla produzione della cultura », in F. ISEPPI-A. SCHENA, *La biblioteca come servizio culturale*, cit., p. 51.

(31) A. SCHENA, « L'organizzazione del lavoro in una biblioteca », in *La biblioteca come servizio culturale*, cit., p. 195.

(32) D. ENGLEFIELD, *Aperçu sur les services parlementaires de bibliothèque...*, cit., p. VI.

(33) Ivi, p. IV.

(34) Ivi, p. 11, 15, 21.

(35) Ivi, p. 1 e 14.

(36) Al Consiglio d'Europa sono state istituite ormai da una trentina d'anni biblioteche specializzate di dipartimento, coordinate dal Servizio biblioteca, che comprende una sezione di documentazione e una biblioteca centrale (ivi, p. 5). La Biblioteca dell'Assemblea nazionale francese è divisa in settori secondo il criterio geografico e linguistico.

(37) G. EDWARD EVANS, *Management techniques for librarians*, cit., p. 267.

(38) Ivi.

(39) G.R. TERRY, *Principles of management*, Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc., 1972, p. 11-15. Cfr. anche G. EDWARD EVANS, l.c., p. 3-4.

(40) D. BELL, *Libraries in post-industrial society*, cit., p. 286.

(41) Cfr. F. ISEPPI-A. SCHENA, *La biblioteca come servizio culturale...*, cit. p. 64.





Gabriella Marotta

*La ricerca di legislazione comparata nella Biblioteca della Camera dei deputati. Strumenti attuali e prospettive di sviluppo*

1 - Introduzione: La sezione « Documentazione legislativa e parlamentare straniera » della Biblioteca della Camera dei deputati; 2 - Gli strumenti tradizionali di documentazione legislativa straniera: I repertori ufficiali; I reperti legislativi editi da privati; Enciclopedie e dizionari; Quotidiani, bollettini e riviste; 3 - Nuovi strumenti di documentazione legislativa straniera: Aspetti generali; Basi di dati legislative; Francia; Gran Bretagna; R.F.T.; Belgio; Comunità europee; 4 Conclusioni: Il trasferimento della Biblioteca nella sede di via del Seminario; Bibliografia.

### 1 - *Introduzione*

Nella letteratura professionale — peraltro scarsa e quasi esclusivamente anglo-americana — è sottolineata in modo unanime l'evoluzione che, a partire dal secondo dopoguerra e con un'accelerazione costante negli anni successivi, le biblioteche parlamentari hanno subito, trasformandosi da istituti di cultura generale e sostanzialmente di conservazione dei libri in istituzioni specializzate, col compito specifico di analizzare il contenuto di questi libri e fornire informazioni ai propri utenti (<sup>1</sup>).

« Quello che infatti distingue il parlamentare di oggi da quello del passato — è stato scritto nel 1962 da un autorevole deputato del Bundestag, Adolf Arndt, ed è ancor valido oggi — è il problema dell'informazione... Il parlamento contemporaneo necessita infatti in misura precedentemente sconosciuta di un deputato pienamente informato, e lo stesso deputato si trova nella condizione di dover affrontare il problema dell'informazione a un livello qualitativo prima inesistente. La massa di materiale oggi è talmente incontrollabile e la sua predisposizione richiede una tale elaborazione metodologica che la disponibilità, la conoscenza delle fonti informative, il loro ordine di importanza, la loro credibilità, il problema della selezione ingenerano dimensioni totalmente nuove nell'ambito della documentazione » (<sup>2</sup>).

L'evoluzione delle biblioteche parlamentari è stata fortemente condizionata da questa esigenza e si è strettamente legata al potenzia-

mento più generale di tutto il settore della documentazione all'interno delle istituzioni parlamentari, sia sul versante del reperimento di un'informazione tempestiva e precisa, sia su quello del suo trattamento, della sua valutazione critica e della sua elaborazione, ai fini della sua piena utilizzazione.

Per quanto riguarda la Biblioteca della Camera dei deputati, questo processo di rinnovamento, già avviato da tempo, è ancora in corso e presuppone ulteriori sforzi, una maggior chiarezza negli obiettivi e scelte politiche anche coraggiose, soprattutto in prospettiva del trasferimento della Biblioteca nella sede di via del Seminario.

*La Sezione « Documentazione legislativa e parlamentare straniera » della Biblioteca della Camera dei deputati*

Un esempio particolare, all'interno della Biblioteca della Camera dei deputati, di ufficio specializzato che fornisce una documentazione tipicamente parlamentare è rappresentato dalla Sezione della « Documentazione legislativa e parlamentare straniera », settore in qualche modo tradizionale ed antico della Biblioteca, legato alla politica di buone relazioni tra istituzioni parlamentari, che si concretizzava in passato sostanzialmente in rapporti di scambio di atti e documenti parlamentari.

In questo settore, per la natura peculiare del materiale raccolto, la attività di archiviazione e conservazione delle collezioni legislative e parlamentari si è sempre coniugata con l'attività di ricerca.

In tempi relativamente più recenti questa attività di ricerca è stata potenziata, diventando in qualche modo il perno attorno a cui ruotano le operazioni di tipo amministrativo dell'ufficio; per quanto riguarda l'attività dell'ufficio stesso vanno ad esempio in questo senso lo spoglio di alcune Gazzette Ufficiali straniere, avviato su schede dal 1982, l'esame e la segnalazione di leggi e articoli di commento tratti da riviste e bollettini legislativi, l'acquisto di repertori sempre più analitici e di indici più sofisticati. Più in generale, considerando la politica complessiva della Biblioteca, la maggiore specializzazione delle accessioni, l'arricchimento delle chiavi di accesso ai documenti, attraverso la automazione della catalogazione del materiale bibliografico col sistema DOBIS, lo spoglio con l'ausilio dell'elaboratore di articoli di rivista prevalentemente stranieri e con un taglio molto analitico, consentono già da adesso di fornire anche nel settore della legislazione



comparata una informazione abbastanza tempestiva e relativamente elaborata.

In un futuro prossimo, con l'attuale livello e le attuali caratteristiche della domanda, io credo che sia necessario un ulteriore salto di qualità nella organizzazione interna del lavoro e che l'ufficio debba configurarsi sempre più come un vero e proprio centro di documentazione nel settore della legislazione comparata, in grado sia di rispondere esaustivamente alle richieste interne ed esterne, sia di proporsi in modo attivo come centro di produzione ed elaborazione di informazioni.

Sarebbe quindi necessario, da una parte, un ulteriore arricchimento ed una centralizzazione di tutti gli strumenti di ricerca specifici, manuali ed automatici, con personale quantitativamente e qualitativamente in grado di sfruttarne tutte le potenzialità, e la promozione di rapporti più stretti con istituzioni esterne alla Camera dei deputati, pubbliche e private, che operano nello stesso settore, dall'altra, si dovrebbe prevedere la produzione regolare e continua di strumenti di informazione immediati e tempestivi e la elaborazione di prodotti più rifiniti ed elaborati.

In questa ottica si potrebbe valutare l'opportunità della pubblicazione di un bollettino a scadenza periodica che informi sulla attività degli altri parlamenti, con delle vere e proprie schede, arricchite anche di eventuale bibliografia, per i disegni di leggi più importanti e che riportino un resoconto dei dibattiti e le posizioni delle diverse parti politiche. Uno strumento di questo tipo, anche nella veste grafica più semplice, potrebbe rivestire una notevole utilità sia per il lavoro dei parlamentari, sia all'esterno della Camera e, in qualche modo, dare lustro al Parlamento; mentre infatti esistono diversi bollettini di legislazione comparata, alcuni editi da parlamenti — ad esempio da quello belga e da quello spagnolo — altri editi da istituti di ricerca privati, non risulta una pubblicazione complessiva di questo genere. Potrebbero inoltre essere predisposti, eventualmente su schede, *dossiers* aperti e aggiornati continuamente su temi di particolare rilevanza ai fini del lavoro parlamentare e che raccolgano per paese e per materia oltre a materiale legislativo e parlamentare, anche giurisprudenza, dottrina, dati statistici. Elaborando questo materiale di base si potrebbero in alcuni casi preparare, eventualmente anche in collaborazione con altri servizi della Camera, pubblicazioni più ampie con raccolte di normativa tradotta e commentata.

Ai fini di una riorganizzazione interna del lavoro più razionale, sarebbe opportuno considerare la creazione di alcune divisioni specializzate all'interno dell'ufficio.

Due sono i moduli organizzativi che si possono prendere in considerazione: una specializzazione per dipartimento e quindi per materia, oppure, come avviene in Francia<sup>(3)</sup>, per aree linguistiche.

Le due soluzioni offrono entrambe vantaggi e svantaggi: la prima, per la quale propenderei, tiene conto in primo luogo dell'attuale organizzazione del Servizio studi (cinque dipartimenti: Istituzioni, Affari internazionali, Territorio, Economico-finanziario, Socio-sanitario, cui fanno riferimento le commissioni permanenti e speciali), con cui già da adesso l'ufficio ha rapporti continui e con il quale si potrebbero studiare schemi di collaborazione più stretti ed organici — un esperimento è attualmente in corso con il dipartimento Istituzioni e Socio-sanitario — anche con la produzione di *dossiers* comuni. Questa scelta terrebbe conto inoltre del fatto che anche da parte di singoli studiosi e ricercatori sono più frequenti le richieste di legislazione comparata per materia, piuttosto che di analisi dettagliate per singoli paesi.

In questa ipotesi, fermo restando che una serie di attività amministrative dovrebbero essere organizzate come avviene attualmente per tipo di materiale, l'attività di esame del materiale corrente di consultazione — quotidiani, rassegne stampa specializzate, riviste ecc. —, l'attività di raccolta e organizzazione di dati e informazioni, la eventuale attività di ricerca e la preparazione di *dossiers* potrebbero essere compiute a ciclo completo all'interno di un dipartimento da personale specializzato nello specifico settore.

L'organizzazione per aree geografiche, se da un lato potrebbe valorizzare le conoscenze linguistiche e le conoscenze del quadro istituzionale, politico e giuridico dei singoli paesi da parte del personale addetto, rischierebbe dall'altro, confrontandosi con una struttura prevalentemente dipartimentale del settore della documentazione e per commissioni del settore legislativo di far mancare un referente e un interlocutore unitario per il settore della legislazione comparata, con il limite di frammentare e scomporre tra più persone ricerche che spesso presuppongono una unitarietà di impostazione.

Si potrebbe ipotizzare una specializzazione di tipo geografico invece per quelle aree linguistiche meno conosciute, come ad esempio quelle slave o scandinave.



## 2 - *Gli strumenti tradizionali di documentazione legislativa straniera*

Schematizzando in modo sommario le richieste più frequenti nel settore della legislazione straniera e comparata, queste possono essere classificate in quattro tipi, di complessità crescente e per le quali devono essere utilizzati strumenti diversi:

1) richieste di testi normativi di cui si hanno almeno alcuni elementi di identificazione (natura giuridica del testo ricercato, numero, data di pubblicazione, titolo);

2) richieste delle modifiche apportate a un determinato testo, ovvero *del testo in vigore al momento*;

3) richieste di un testo normativo su un soggetto specifico e ben definito;

4) richieste della legislazione che regola un settore piuttosto vasto.

Le richieste possono ovviamente riguardare uno o più paesi.

Gli strumenti tradizionali di ricerca possono essere classificati in modo ancor più sommario in: 1) repertori ufficiali, 2) repertori legislativi editi da privati, 3) enciclopedie e dizionari, 4) bollettini, riviste ecc.; i repertori all'interno di ogni gruppo, astraendo dalle differenze che vi possono essere tra le singole opere, hanno delle caratteristiche comuni che li rendono idonei a rispondere prevalentemente a determinate domande.

### *I repertori ufficiali*

Consideriamo a titolo esemplificativo il *Journal Official (édition lois et décrets)* francese, che corrisponde alla nostra *Gazzetta Ufficiale* e pubblica con periodicità quotidiana la totalità della legislazione francese, la cui applicazione è subordinata a tale pubblicazione. Sul *Journal Officiel* sono riportate le leggi, con l'*iter* parlamentare in calce, i decreti, gli *arrêtés*, le circolari, le decisioni del Conseil Constitutionnel sulle leggi sottoposte a giudizio, oltre alle informazioni parlamentari, avvisi, comunicazioni e concorsi. Dal 1° gennaio 1976 è stato aggiunto un numero complementare che riporta i provvedimenti più tecnici e particolari, separandoli da quelli di interesse generale. È pubblicato mensilmente un indice cronologico e per soggetto e ogni anno un indice cumulativo; la griglia dei soggetti è piuttosto ampia,

con diversi rinvii tra le voci; le leggi più vaste, che regolano più settori, sono spesso scomposte dall'indicizzatore nei singoli soggetti.

La ricerca di testi normativi direttamente sugli indici del *Journal Officiel* — un analogo discorso si può fare per quasi tutte le raccolte quotidiane — non presenta problemi qualora si abbiano almeno alcuni elementi di identificazione formale e la consultazione dei singoli fascicoli rappresenta l'unico strumento per individuare i provvedimenti più recenti.

La ricerca per soggetto presuppone invece, da una parte, la conoscenza almeno approssimativa del periodo in cui la normativa di base è stata introdotta, a meno di non consultare anno per anno tutti gli indici, e dall'altra, la conoscenza delle voci usate nell'indice e anche se minima della lingua; raccolte legislative diverse anche dello stesso paese usano in genere soggetti diversi e che variano nel tempo.

Alquanto problematica, attraverso le raccolte ufficiali, è invece la esatta ricostruzione soprattutto per le norme meno recenti, dei testi vigenti. Individuata infatti la normativa di base, è necessario, per trovare le eventuali modifiche, consultare tutti gli indici successivi anno per anno e spesso, poiché le indicazioni dei titoli delle leggi e dei decreti sono assolutamente generici e non riportano la natura delle modifiche o gli articoli a cui le modifiche si riferiscono, è necessario consultare direttamente i volumi, con la fatica fisica e il dispendio di tempo che ciò comporta, per costruire alla fine un testo di lettura piuttosto complessa.

Quest'ultimo problema si pone in modo meno acuto per alcuni paesi, come ad esempio la RFT, la Danimarca, l'Olanda, in cui periodicamente sono pubblicate sulle *Gazzette Ufficiali*, su autorizzazione del Governo, delle versioni aggiornate delle leggi, che inglobano tutte le modifiche apportate ai testi originari.

Per diversi paesi esistono delle raccolte ufficiali che comprendono solo i provvedimenti più importanti — ad esempio la « *Recueil des lois, décrets et arrêtés* » del Belgio o le « *Disposiciones generales* » della Spagna —, che sono pubblicate con un notevole ritardo rispetto alle edizioni quotidiane, in genere dopo la fine dell'anno, ma che, corredate di buoni indici, pur avendo le stesse caratteristiche e limiti delle *Gazzette Ufficiali*, sono più agevoli da consultare.

Da alcuni anni sono in commercio edizioni su *microfiches* di quasi tutte le raccolte legislative ufficiali. Attualmente sono utilizzate in Biblioteca per colmare alcune lacune del passato; se ne potrebbe



incrementare l'uso ai fini della conservazione in un'unica sala di tutte le raccolte più consultate. A titolo esemplificativo del risparmio di spazio, la raccolta del Bundesgesetzblatt della RFT, Teil I e II, dal 1949 al 1980, che nella edizione cartacea è composta da 125 volumi, è riportata su 385 *microfiches* con la riduzione di 1 : 42. Queste edizioni, anche se non offrono particolari vantaggi ai fini della ricerca, essendo la pura riduzione di quelle cartacee, soprattutto se corredate da sistemi di selezione rapida di *microfiches*, sono estremamente agevoli da consultare.

Del tutto inadeguati sono invece i repertori ufficiali per dare il quadro della normativa vigente in un determinato settore, per cui occorrono strumenti diversi.

### *I repertori legislativi editi da privati*

Pur non avendo l'ufficialità né la completezza delle raccolte ufficiali, i repertori editi da privati offrono il grosso vantaggio ai fini della ricerca legislativa di permettere di recuperare immediatamente il testo aggiornato delle leggi e dei principali decreti.

L'aggiornamento è infatti il problema specifico della documentazione legislativa e giuridica, cui in modo precipuo queste raccolte cercano di rispondere. Le soluzioni per rendere dinamiche edizioni cartacee per definizione statiche, sono sostanzialmente tre:

1) la integrazione delle edizioni di base attraverso la pubblicazione a date fisse o variabili di *mises à jour*, bollettini, fascicoli ecc., che contengono le modifiche apportate al testo base: con una lettura congiunta di questo e del fascicolo di aggiornamento si ha il testo vigente. Gli aggiornamenti successivi sono cumulati con il precedente, così che il lettore deve consultare sempre due soli volumi. Sono pubblicati aggiornamenti cumulativi successivi fino a che, per la mole stessa del fascicolo, non conviene ristampare direttamente un nuovo volume. L'aggiornamento dell'opera è ovviamente maggiore quanto più frequenti sono le *mises à jour*. Esempio tipico di questo genere di edizioni sono le due raccolte commentate dell'United State Code, la USCA e la USCS e le collezioni cartacee dei codici dei singoli stati. È questo un tipo di aggiornamento adottato soprattutto per raccolte sistematiche di leggi;

2) la pubblicazione di collezioni a fogli mobili — *looseleaf editions* —: l'aggiornamento consiste nella pubblicazione con una perio-



dicità piuttosto alta di singoli fogli o fascicoli da sostituire o aggiungere, secondo una sequenza precisa, a quelli precedenti, qualora siano intervenute modifiche. Tali edizioni tendenzialmente eterne, in quanto autorinnovantesi continuamente, consentono quindi un aggiornamento molto tempestivo, ma presuppongono un lavoro piuttosto pesante e di precisione da parte del personale addetto: la sostituzione errata di una pagina può rendere infatti un testo assolutamente inconsultabile. In alcuni casi, una volta consolidata l'informazione, i volumi a fogli mobili sono ristampati in una edizione definitiva; esempio tipico è la collezione *Stand der Gesetzgebung des Bundes*, che riporta per la RFT l'iter dei progetti di legge in corso. Una volta conclusa la legislatura, l'opera è ristampata in una edizione definitiva, che si utilizza come indice retrospettivo;

3) un'altra formula di aggiornamento, la più radicale, anche se meno immediata, è la pubblicazione di nuove edizioni aggiornate che sostituiscono completamente le precedenti. Tale soluzione implica una spesa complessiva maggiore e quindi è limitata a tipi di edizioni poco costose: un esempio è rappresentato dai *Petits codes* Dalloz, ristampati in funzione delle materie ogni due-quattro anni.

Dal punto di vista del contenuto è possibile classificare le raccolte private in: a) repertori di carattere generale per singoli paesi, b) repertori di carattere particolare per singoli paesi, c) repertori di carattere particolare per più paesi.

a) Un esempio in qualche modo classico di repertorio generale è il *Deutsche Bundesrecht*, una raccolta sistematica a fogli mobili attualmente in 35 volumi, della legislazione vigente nella RFT. Aggiornamenti mensili (circa 200 fogli ogni mese) riportano le nuove leggi o le modifiche alle leggi vigenti, integrandole nel testo e permettendone così una lettura agevole. Una tavola riassuntiva inserita prima delle singole leggi permette di ricostruirne la storia riportando per i singoli articoli le eventuali leggi di modifica con gli estremi della *Gazzetta Ufficiale* di pubblicazione. La raccolta è organizzata sistematicamente in otto titoli e 75 sottotitoli e corredata di un indice, « Stichwortverzeichnis », con parole chiave tratte dal titolo della legge. La mancanza di un indice per soggetti più ampio, in qualche modo compensato dall'ordinamento sistematico del materiale, è il limite maggiore per la ricerca.



b) Talvolta per i singoli paesi esistono raccolte normative relative a settori particolari. La peculiarità di queste collezioni, oltre all'aggiornamento, è la completezza e la tendenziale esaustività delle fonti: da un punto di vista normativo comprendono infatti oltre alle leggi e ai decreti, regolamenti, circolari e talvolta la giurisprudenza relativa e la normativa comunitaria. Sono inoltre corredate, dato il loro ambito piuttosto ristretto, di indici molto analitici e facilmente consultabili. Consideriamo ad esempio la raccolta inglese a fogli mobili *Butterworths law of food and drugs*, in cui sono inserite tutte le leggi, i regolamenti, le circolari, la normativa comunitaria vigenti in Gran Bretagna, relativi agli alimenti in senso lato. Nella raccolta è riportato in genere il testo integrale delle singole norme; e, per i provvedimenti minori solo un *abstract* con gli estremi per la loro individuazione sulle raccolte ufficiali. L'opera, inizialmente compresa in due contenitori, si è ampliata notevolmente ed è attualmente in sei contenitori con aggiornamenti continui pubblicati tre o quattro volte l'anno. Esiste inoltre un indice alfabetico delle leggi, un indice per soggetti molto dettagliato e un indice dei *cases*, della giurisprudenza ossia relativa alle singole norme.

Ovviamente non esistono sul mercato opere di questo tipo per tutti i paesi e relative a tutte le materie, né sarebbe possibile acquistarle e gestirle tutte: è comunque certo che quelle attualmente possedute dalla Biblioteca sono molto utilizzate e un loro incremento potrebbe essere opportuno; la loro utilizzazione pone unicamente il problema che in una documentazione comparata per più paesi, questa è ovviamente sbilanciata verso i paesi per cui la normativa è più facilmente reperibile. Più in generale — ma questo è un problema di tutto il mercato dell'informazione —, questi strumenti editi da case editrici private sono pubblicati a prescindere dall'importanza della materia, solo per gli argomenti per cui esiste un mercato più solido, e quindi maggiormente legati agli interessi di imprese e di gruppi economici.

c) I repertori di carattere particolare per più paesi sono in genere a fogli mobili oppure con singoli fascicoli per i diversi paesi e contengono la legislazione di più stati su temi specifici. Tali repertori offrono il vantaggio di avere le leggi di più paesi tradotte in un'unica lingua, in genere in inglese, francese o tedesco, ma contengono ovviamente solo i provvedimenti principali; l'aggiornamento è inoltre più lento rispetto ai repertori nazionali. Sono particolarmente utili per dare un quadro complessivo internazionale relativamente generale su sin-

gole questioni. Tra le collezioni più consultate è la raccolta *Constitutions of the countries of the world*, attualmente in 16 volumi, con aggiornamenti trimestrali, che riporta i testi delle costituzioni vigenti in tutto il mondo tradotti in inglese. Cito come ulteriore esempio alcune collezioni di carattere particolare: *Competition law in Western Europe and the USA*, con le norme relative alla concorrenza e *Lois et traités de la propriété industrielle*, relativa alla legislazione su marchi e brevetti.

### *Enciclopedie e dizionari*

Accanto ai repertori che riportano esclusivamente o insieme con un commento i testi delle leggi eventualmente tradotte, esistono dei repertori sempre a fogli mobili o con supplementi cumulativi, che descrivono la normativa vigente nei vari settori, organizzandola sistematicamente e tenendo conto anche di circolari, giurisprudenza e fonti normative minori. Molto completi, sono inoltre di lettura relativamente semplice rispetto alle raccolte normative *tout court*, proprio per il loro carattere espositivo e sono particolarmente utili per avere un quadro complessivo e dettagliato della normativa in un determinato settore. Possono essere organizzati per disciplina, come ad esempio il *Répertoire de droit civil* o il *Répertoire de droit pénal*, editi dalla Dalloz, oppure per materia come ad esempio il *Dictionnaire permanent entreprise agricole* o il *Code permanent environnement et nuisances*, editi dalle Editions Législatives et Administratives. I primi offrono allo studioso la coesione di cui la disciplina è dotata e corrispondono in genere alla specializzazione dei giuristi, con l'inconveniente di una perdita dell'universalità della conoscenza; i secondi, interdisciplinari, prevedono un accesso diretto sulla materia, raggruppando i diversi regimi giuridici che la concernono e sono più indicati per un approccio più empirico e meno dottrinario. Tipici della tradizione giuridica francese, questi repertori sono spesso arricchiti di bibliografia e citano in modo puntuale tutte le fonti utilizzate, permettendo di reperire i testi corrispondenti.

Particolarmente importante tra i repertori di questo tipo, sebbene di taglio leggermente diverso in quanto, a differenza dei precedenti esempi francesi, copre tutto l'ambito del diritto, è l'*Halsbury's laws of England*. Opera ormai classica, la cui prima edizione risale al 1907 e di cui ne è in corso una quarta che sarà completata nel 1986,



la collezione espone in termini descrittivi tutta la legislazione vigente in Inghilterra e nel Galles, derivata da tutte le fonti (*statutes, rules and regulations, cases*) combinate insieme e in genere citate in nota. La materia è organizzata in titoli, ordinati alfabeticamente (il primo volume contiene ad esempio le seguenti voci: *Administrative Law, Affiliation and Legitimation, Agency, Agriculture*); in ogni volume ci sono indici dei *cases* e per soggetto per le singole voci e delle tavole di corrispondenza tra leggi e regolamenti e l'organizzazione interna delle voci; esiste un indice cumulativo per soggetto in due volumi. Un supplemento cumulativo annuale, pubblicato nel maggio di ogni anno e organizzato come il testo base aggiorna all'ottobre precedente i titoli già pubblicati della quarta edizione e quelli ancora non rivisti della terza; mensilmente è pubblicato inoltre un aggiornamento corrente su fogli mobili, il *monthly current service*; completa la collezione l'*Halsbury's annual Abridgment*, che costituisce anno per anno una rassegna complessiva della evoluzione del diritto inglese.

Altri repertori che, da un punto di vista tipologico, meritano una citazione particolare sono quelli che descrivono la normativa vigente in un determinato settore in più paesi. Cito come esempio due opere tra le più consultate: gli *Etudes Jurif* del Fontaneau, che descrivono piuttosto dettagliatamente — attualmente la collezione è in 25 volumi a fogli mobili — la legislazione fiscale dei paesi della Comunità europea e la *World law of competition* che contiene per ogni paese una descrizione del *background* storico delle leggi sulla concorrenza, una analisi delle leggi e dei regolamenti in vigore e la descrizione delle procedure di applicazione. Spesso questi repertori plurinazionali, pur attingendo a fonti normative diverse non le citano, creando qualche problema se nella ricerca sono richiesti anche i testi.

### *Quotidiani, bollettini e riviste*

Spesso in ricerche di legislazione comparata e straniera sono utilizzati oltre ai repertori specifici analizzati finora anche strumenti meno specializzati, che vanno dai quotidiani, ai bollettini legislativi periodici, alle riviste.

I quotidiani italiani, ma soprattutto stranieri, insieme con le rassegne stampa e i bollettini di agenzia, rappresentano lo strumento meno specializzato ma più immediato per seguire giorno per giorno, sia pure in modo frammentario, i principali avvenimenti politici e legi-

slativi dei diversi paesi. Ovviamente privi di qualsiasi forma di indice i singoli articoli e le singole notizie sono utilizzabili solo se inseriti in archivi organizzati per materia e per paese e da rinnovare continuamente. In questo settore si potrebbe valutare l'opportunità — ma qui usciamo dall'ambito più ristretto della legislazione comparata — di collegamenti con basi di dati giornalistiche e di agenzie di stampa, come quella dell'Ansa, del New York Times, della France Press ecc.

Strumenti più specialistici e selettivi per aver un quadro della attività legislativa più recente nei diversi paesi sono alcune pubblicazioni periodiche che riportano, paese per paese, notizie legislative o indicazioni delle leggi più recenti. Un esempio classico è il *Bulletin of legal Information* quindicinale, pubblicato dal British Institute of international and comparative law, che dà una rassegna per i paesi di Common law della legislazione in corso, dalla presentazione di disegni di legge, alla loro approvazione da parte di una Camera, alla loro approvazione definitiva. Sono analizzati da parte dei redattori del bollettino prevalentemente quotidiani e settimanali. Alcuni di questi bollettini sono curati da singoli servizi di parlamenti e sono una evoluzione di precedenti spogli su schede avviati per uso interno. È utile tra questi in modo particolare il *Boletin de legislacion extranjera* spagnolo che, oltre ad una rassegna legislativa riporta la traduzione in spagnolo di alcune leggi.

Il problema delle traduzioni e talvolta, per le lingue meno conosciute, della pura individuazione e comprensione sommaria di testi, rappresenta infatti un altro nodo specifico delle ricerche di legislazione comparata, difficilmente risolvibile, in alcuni casi, se non con l'ausilio di traduttori specializzati. In alcuni settori esistono comunque alcune collane bibliografiche che pubblicano testi di legge tradotti — ad esempio la collana *Foreign penal codes* oppure *Collection de lois maritimes étrangères* —, di cui va comunque sempre verificato l'aggiornamento. Per questo problema specifico è molto utile il volume edito ogni anno *A bibliography on foreign and comparative law-books and articles*, che riporta in una sezione le indicazioni delle traduzioni in inglese di testi di legge apparsi sia su volumi sia su riviste.

Riviste specializzate italiane e straniere rappresentano infine un altro strumento fondamentale che viene utilizzato molto frequentemente nel lavoro di ricerca: possono riportare infatti rassegne legislative correnti o per problemi, commenti puntuali alle leggi più recenti, traduzioni, rassegne di giurisprudenza, articoli sullo stato della legislazione in set-



tori particolari e così via. L'utilizzazione di questi strumenti dipende ovviamente dalla esperienza e dalla conoscenza della struttura e del contenuto delle singole riviste da parte del bibliotecario e presuppone un'attenzione costante all'evoluzione delle diverse testate e alle nuove pubblicazioni.

### 3 - Nuovi strumenti di documentazione legislativa straniera

Si sono analizzati sin qui sommariamente gli strumenti specifici fondamentali, escludendo quelli più generali quali i cataloghi o i repertori bibliografici, che vengono utilizzati attualmente quando si deve effettuare una ricerca di legislazione comparata. Questi strumenti, idonei a rispondere, se usati nel loro complesso, tendenzialmente a tutte le richieste, presuppongono in alcuni casi, specie se non si conoscono molti dati, ricerche piuttosto lunghe e laboriose e lasciano qualche margine di insicurezza legato alla difficoltà più generale di utilizzare pienamente indici e chiavi di ricerca manuali.

Può essere utile considerare quali possono essere in un futuro ormai prossimo gli sviluppi degli strumenti di ricerca nel settore della legislazione comparata, tenendo conto della attuale disponibilità e delle caratteristiche di basi di dati giuridiche *on-line*.

#### *Aspetti generali*

La prima applicazione del *computer* a dati legislativi risale al 1959, con l'esperimento considerato ormai mitico dell'Health Law Center dell'Università di Pittsburgh, che con la collaborazione del Prof. Horthy, giurista consapevole dei limiti insiti nelle tecniche tradizionali di documentazione giuridica, costruì una base di dati di legislazione statale e federale americana nel settore della sanità, con un sistema di ricerca *batch a full-text*. È interessante notare che tra le motivazioni che spinsero Horthy all'esperimento fu la mancanza di un indice unico per ricercare le leggi di tutti gli stati e la necessità di consultare 50 indici diversi, spesso non uniformi e talvolta contraddittori da stato a stato.

Da allora si sono avuti in primo luogo negli Stati Uniti, e con un ritardo di circa 10 anni in Europa, degli sviluppi impensabili, sia nell'*hardware* (usiamo adesso una quarta generazione di elaboratori e

già da qualche tempo si parla di una quinta generazione di « sistemi intelligenti », che simulano il comportamento umano nella risoluzione dei problemi e che dovrebbero essere lanciati sul mercato nel 1985), sia nello sviluppo di sistemi di reperimento automatico dell'informazione in genere e della informazione giuridica in particolare.

In questo ambito si è passati rapidamente da sistemi *batch* (attualmente ancora utilizzati per elaborazioni che non presuppongono un dialogo con l'utente) a sistemi *on-line* impostati su risposte in tempo reale e su un vero e proprio dialogo tra ricercatore e calcolatore, che consente di precisare sempre meglio la domanda e di scegliere progressivamente termini sempre più selettivi. Nei sistemi *on-line* tende ad aumentare, proprio per l'enorme capacità di recupero delle informazioni, l'importanza dei sistemi di ricerca.

In passato, in particolare per quanto riguarda le basi di dati giuridiche, che contengono quasi sempre memorizzati integralmente i testi, sono stati contrapposti due sistemi di indicizzazione e di ricerca: l'indicizzazione automatica, con la ricerca in *full-text*, e l'indicizzazione intellettuale con la ricerca attraverso un linguaggio controllato.

La ricerca in *full-text* dei testi di legge inizia nel 1959 con il sistema dell'Università di Pittsburg; il sistema si fonda su due archivi, l'archivio dei testi e l'archivio-indice: il primo contiene il testo integrale dei documenti memorizzati, il secondo è formato da un elenco alfabetico di tutte le parole che ricorrono nei testi, escluse le parole grammaticali (articoli, preposizioni, congiunzioni ecc.), definite vuote. Accanto alle parole elencate alfabeticamente sono indicate le posizioni o « indirizzi » di queste parole all'interno dei testi memorizzati. Ogni termine pieno diventa quindi una chiave di accesso per la ricerca del documento; l'indicizzazione del documento nei sistemi a *full-text* avviene automaticamente, senza alcun intervento umano.

Negli altri sistemi invece l'indicizzazione viene effettuata da un esperto, che analizza il contenuto della legge, scegliendo parole-chiave, descrittori, codici di classificazione, che ne descrivono il contenuto e che vengono utilizzati nella fase di ricerca.

Sono stati confrontati i vantaggi e gli svantaggi dei due sistemi di indicizzazione e di ricerca: l'indicizzazione manuale dei documenti si basa sulle capacità dell'indicizzatore di descrivere i contenuti di un testo normativo attraverso un linguaggio formalizzato; la quantità di informazione memorizzata e la possibilità di recuperarla dipende dalla



conoscenza da parte dello schedatore della materia specifica e dalla organizzazione del *thesaurus*. Si deve osservare che lo sviluppo e il mantenimento di un *thesaurus* completamente strutturato di terminologia controllata è impresa che richiede molti anni-uomo di lavoro da parte di specialisti della materia e delle tecniche di indicizzazione e che la scelta dei termini che devono rappresentare il contenuto di un documento presuppongono tempi molto lunghi e costi elevati. « Al momento della ricerca però la possibilità di porre delle domande sulla base di un sistema di termini già selezionati dà la garanzia, se l'indicizzazione è stata eseguita correttamente, di recuperare tutti i documenti nei quali i concetti rappresentati dai termini usati sono effettivamente discussi » (4).

Invece è proprio in questa fase che con il linguaggio naturale nascono le maggiori difficoltà. La ricerca *full-text* basandosi infatti sul linguaggio naturale informa il ricercatore solo sull'occorrenza della parola richiesta nei testi archiviati. Il trattamento automatico, privo dell'elemento intellettuale, non risolve sostanzialmente il problema tipico anche nel linguaggio giuridico-legislativo, rappresentato dal fatto che per un determinato concetto possono essere usate espressioni linguistiche diverse, col rischio di silenzio del sistema, o che invece gli stessi termini e talvolta anche gli stessi concetti possono essere usati in ambiti diversi, col rischio di rumore.

Il problema del silenzio, in particolare, in un archivio legislativo, è estremamente grave: « se infatti per esempio nel caso di una ricerca di dottrina non si recupera un documento, si è privati di una opinione, ma per quanto questa possa essere rilevante, il resto della ricerca non perde il suo valore; nel caso di leggi è invece necessario raccogliere tutti i documenti pertinenti, perché l'assenza anche di uno solo di questi è sufficiente a togliere ogni valore all'insieme della ricerca » (5).

Tuttavia nonostante le riserve concettuali legate all'uso del linguaggio naturale, per i tempi e i costi notevolmente inferiori, i sistemi di indicizzazione automatica e di ricerca *full-text* si sono diffusi negli ultimi anni molto di più, sviluppandosi però nel contempo la ricerca di soluzioni idonee a risolvere i problemi di silenzio/rumore dovuti al linguaggio non controllato.

Tra le tecniche anti-rumore sono stati specificati ulteriormente gli operatori booleani, dando la possibilità ai ricercatori di definire la distanza che deve intercorrere tra i termini che si vogliono associati,



mentre da un punto di vista del trattamento linguistico del documento sono state risolte le parole omografe e quelle polisemiche.

Tra le tecniche anti-silenzio, sono state invece generalizzate le funzioni di ricerca su parole troncate, per porre un rimedio ai problemi morfologici delle lingue naturali, oppure sono stati previsti generatori grammaticali automatici per estendere la ricerca fondata su un lemma lessicale a tutte le forme grammaticali generabili dalla forma base. Oltre alle variazioni morfologiche delle parole è stato affrontato il problema delle loro relazioni semantiche (relazioni di sinonimia ed equivalenza, di correlazione da *genus* a *species* e viceversa o di generica associazione). Questo è stato risolto generalmente attraverso la creazione di un *thesaurus*-macchina che riduce automaticamente tutte le parole del linguaggio comune, in base alle relazioni semantiche che intercorrono tra loro in una serie limitata di concetti o di termini significativi, così che la richiesta dell'utente formulata in linguaggio naturale possa essere estesa a tutte le parole che hanno una vicinanza concettuale con i termini da lui usati.

Nei sistemi più avanzati, quindi, la domanda formulata dall'utente in linguaggio naturale è sottoposta alle stesse analisi linguistiche a cui sono sottoposti i documenti memorizzati, cercando nella base di dati i documenti pertinenti, che abbiano una certa misura di « similarità » con la domanda, con la possibilità per il ricercatore, qualora conosca un documento pertinente, di comunicarlo alla macchina e chiedere che siano ricercati tutti gli altri strumenti che trattano di questioni simili. « In altri termini, in questi sistemi interattivi evoluti, alla funzione di ricerca di identità tra i termini della domanda e quelli dei documenti, si è sostituita la funzione nuova di ricerca di similarità tra la domanda e i documenti, analizzati entrambi da un punto di vista linguistico » (6).

Non è il caso di soffermarsi in questo contesto sui sistemi « esperti » o « intelligenti » che dovrebbero fornire al ricercatore non tanto i dati o le informazioni rilevanti per affrontare il problema proposto, quanto direttamente le soluzioni. Tenderebbero quindi a sostituirsi non tanto alle biblioteche o ai centri di documentazione, come i sistemi automatici precedenti, quanto ai consulenti e agli esperti nei singoli settori. In questo ambito, al di là dei tempi ancora lunghi per una produzione su scala industriale dei sistemi di questo tipo, avrei delle perplessità più generali sulla opportunità da parte del Parlamento, data la sua natura particolare, di utilizzarli.



## *Basi di dati legislative*

È opportuno considerare a titolo puramente esemplificativo alcuni archivi legislativi automatici attualmente disponibili sul mercato. Si considerano soltanto le iniziative in corso in Francia, Gran Bretagna, R.F.T. e Belgio e tra queste solo alcune di carattere generale, che si pongono l'obiettivo di coprire tendenzialmente tutti i settori del diritto. Queste basi di dati si distinguono preliminarmente in *sources-data base*, che contengono i testi normativi memorizzati integralmente e *reference-data base*, che contengono invece solo i riferimenti ai testi, con le indicazioni per recuperarli sulle raccolte ufficiali. Queste ultime hanno quindi sostanzialmente lo scopo di sostituire gli indici dei repertori ufficiali, col vantaggio di un aggiornamento immediato, di una sequenza unica dei dati, e di un numero molto più ampio di chiavi di ricerca. Le prime, in particolare quelle in cui i testi vengono trattati ed elaborati, ad esempio la base del CEDIJ francese, la base Juris tedesca e la Justel belga, si pongono l'obiettivo più ambizioso di fornire tramite numerosissime chiavi di accesso tutti i testi vigenti, corredati di diverse note (storia del testo, legami giuridici con altri testi, ecc.), ma sono attualmente operative solo per alcuni settori del diritto.

### *Francia*

Esistono diverse iniziative sia pubbliche, sia private, alcune delle quali orientate ad un pubblico ristretto e selezionato, che spesso si sovrappongono e sono in concorrenza tra loro. Tra queste si intende esaminare tre basi di dati, che si pongono l'obiettivo di coprire tendenzialmente tutto l'ambito del diritto positivo. Si tratta delle basi Lex, Lexis e della base del CEDIJ.

Lex. È un *reference-data base*. Contiene, non memorizzati nel testo integrale, — leggi e regolamenti dello stato francese in vigore attualmente — tutti i testi in vigore nel 1936 e i successivi anche se attualmente abrogati — le decisioni del Consiglio costituzionale — alcune decisioni del Consiglio di Stato. L'unità documentaria, che può riferirsi ad un testo completo o a singoli articoli, comprende gli elementi di identificazione del testo (un numero convenzionale del documento, il titolo, il numero, la data, le fonti, la data di pubblicazione con la pagina del *Journal Officiel* o delle altre fonti ufficiali), un *abstract* e delle parole chiave tratte da un indice (in genere ne vengono usate da 5 a

10). Attraverso il numero di identificazione dei documenti è possibile conoscere tutti gli altri testi collegati, quelli successivi di applicazione o di modifica e quelli precedenti modificati o applicati dal testo in esame. L'aggiornamento è quotidiano. Il sistema è stato prodotto dal Segretariato generale del Governo sulla base di un precedente archivio su schede, è commercializzato da Télésystèmes-Questel ed è consultabile tramite Euronet, la rete pubblica europea di trasmissione dei dati.

Lexis. Il Lexis fu lanciato negli Stati Uniti nel 1973 dalla Mead Corporation, diventando in breve il più grande sistema computerizzato di documentazione giuridica americano. In aspra concorrenza con il sistema Westlaw<sup>(7)</sup>, realizzato nel 1975 dalla casa editrice specializzata in pubblicazioni giuridiche, la West Publishing Company, ha invaso per primo il mercato europeo, stipulando accordi nel 1980 con la inglese Butterworth Telepublishing e nel 1981 con la francese Téléconsulte, per la diffusione del servizio in Gran Bretagna e in Francia. Il Lexis francese contiene tutte le leggi e decreti dello stato — il principio della esaustività delle fonti trattate è un punto fermo del sistema — a partire dal 1955, la legislazione comunitaria a partire dal 1979, la giurisprudenza della Corte di cassazione dal 1959 (della sezione penale dal 1970), del Consiglio di Stato dal 1964, del Consiglio costituzionale dall'origine e gli Accordi internazionali. Sono previste inoltre diverse estensioni. Il testo è memorizzato integralmente senza alcuna indicizzazione o classificazione e senza alcun trattamento linguistico delle parole, salvo alcune modifiche apportate specificamente per la lingua francese — sono previsti ad esempio significati diversi per le parole in funzione degli accenti e la variazione ortografica per il femminile —. È prodotto e commercializzato dalla società Téléconsulte. Per gli abbonati è possibile consultare il Lexis americano e inglese, oltre a una banca di dati della stampa.

CEDIJ. Il terzo sistema in esame è gestito dal CEDIJ, il Centro di ricerca e di sviluppo nel campo dell'informatica giuridica creato nel 1970 dal Consiglio di Stato francese in collaborazione con la Corte di cassazione e commercializzato da Télésystème e Cytère. Il Centro si è posto l'obiettivo di coprire sul piano nazionale tutti i settori del diritto e tutte le fonti, compresa la dottrina. Attualmente solo alcuni settori del diritto sono spogliati integralmente (il diritto fiscale, sociale, dell'ambiente, dell'urbanistica e delle costruzioni, delle collettività loca-



li, della difesa, il diritto commerciale ed economico e la legislazione reativa alla funzione pubblica), traendo i testi dal *Journal Officiel* e dai bollettini ufficiali dei singoli ministeri. Il sistema comprende attualmente anche archivi con la giurisprudenza della Corte di cassazione, del Consiglio costituzionale, del Consiglio di Stato e la giurisprudenza di merito.

I testi normativi sono memorizzati integralmente ed arricchiti di molte chiavi di accesso e di numerosi riferimenti (storia del testo, legami giuridici con altri documenti, testo in vigore a una data precisa). Il programma di ricerca STAIRS è stato arricchito dal programma complementare TLS, che permette la costruzione e consultazione automatica di un *thesaurus* con le relazioni semantiche tra le parole, per individuare nella lingua giuridica francese gli equivalenti, i sinonimi, gli antonimi, le relazioni generiche e di specie, i vicini prossimi e meno prossimi, le associazioni di dee. L'unità documentaria è costituita dal singolo articolo.

Sono inoltre diffuse dal CSDIS le basi di dati parlamentari *Questions*, che contiene le interrogazioni scritte e orali a partire dalla VI legislatura (aprile 1978), *Travaux parlementaires*, relativa ai lavori parlamentari, sempre a partire dalla VI legislatura, *Interventions parlementaires*, relativa agli interventi dei deputati e *Parlements*, una base di dati bibliografica che comprende i riferimenti bibliografici di articoli, monografie, documentazione francesi e stranieri relativi al funzionamento delle istituzioni parlamentari. Quest'ultima è attualmente consultabile tramite Euronet.

### *Gran Bretagna*

Per quanto riguarda la Gran Bretagna tendenzialmente esaustivo è il Lexis, cui abbiamo già accennato per la Francia. In Gran Bretagna è distribuito dalla Butterworth (Telepublishing), succursale della Butterworth, la principale casa editrice giuridica inglese. La base di dati contiene oltre alla giurisprudenza delle Corti Superiori del Galles e Inghilterra dal 1945, tutta la normativa vigente e in stato di previgenza — *public laws e statutory instruments* —. I testi sono aggiornati settimanalmente.

Può essere interessante accennare al POLIS (*Parliamentary on-line information system*), avviato nel 1980 e consultabile tramite Euronet.

Il sistema è nato con lo scopo di trasferire su calcolatore il contenuto dei 9 indici parlamentari, preparati ed aggiornati manualmente dalla Biblioteca della Camera dei Comuni, tra i quali quello delle interrogazioni, dei *Parliamentary Papers*, dei progetti di legge presentati alla Camera, della legislazione comunitaria. Nell'autunno del 1980 è stato automatizzato per primo l'indice delle interrogazioni che conteneva puramente la lista cronologica delle interrogazioni organizzate per dipartimenti, con un notevole arricchimento delle possibilità di ricerca: le interrogazioni son infatti adesso ricercabili attraverso la data, il nome dell'interrogante o del ministro rispondente, i soggetti, le parole tratte dall'*abstract*. A partire dal 1981 sono stati progressivamente automatizzati anche gli altri archivi.

### *Repubblica Federale Tedesca*

Il sistema automatico di documentazione giuridica tedesco Juris si pone l'obiettivo programmatico di coprire sul piano nazionale tutti i settori del diritto e tutte le fonti, compresa la dottrina. Attualmente l'archivio contiene una base di dati di giurisprudenza (dal dopoguerra, giurisprudenza in materia di diritto sociale, diritto del lavoro, diritto fiscale; dal 1977, tutte le decisioni dei tribunali pubblicate dai bollettini e dalle riviste giuridiche o segnalate dagli stessi organi giudiziari), una base di dati di dottrina (diritto sociale dal dopoguerra, diritto fiscale e privato dal 1977), e una base di testi di legge. Quest'ultima contiene attualmente circa un terzo della legislazione vigente e copre integralmente i settori dell'amministrazione della giustizia, del diritto del lavoro e della previdenza. È previsto in tempi relativamente brevi un ampliamento agli altri settori. L'infrastruttura tecnica per il trattamento dei nuovi testi è stata infatti messa a punto, mentre piuttosto lungo è il lavoro intellettuale di preparazione e valutazione del testo. Il sistema Juris infatti, a differenza del Lexis, prevede sia un trattamento intellettuale del testo da parte di uno specialista dell'informazione, che gli attribuisce criteri di ricerca e nella forma e nel contenuto, sia un trattamento automatico, quando è memorizzato. Il sistema dà inoltre i testi vigenti alla data richiesta.

L'operatività del sistema è stata preceduta da una fase di studio piuttosto lunga, in cui furono affrontati problemi tecnici di maneggevolezza, sicurezza e precisione dei dati, problemi economici, anche relativi alla convenienza e alle conseguenze pratiche dell'impresa, pro-



blemi giuridici e politici, relativi tra l'altro all'accessibilità e al controllo democratico delle informazioni memorizzate.

## *Belgio*

Il Belgio vanta il più antico sistema automatico europeo, operativo dal 1966, e sviluppato dal CREDOC, una associazione senza scopi di lucro, costituita da notai ed avvocati, che è stato lungamente studiato e di fondamentale importanza per tutti gli sviluppi successivi. Fu allora obbligata per motivi di costi la scelta di memorizzare solo i riferimenti normativi e non i testi integrali, ma la presenza di un *abstract* e di una indicizzazione molto elaborata rendono il sistema ancora estremamente valido. Le sei basi di dati gestite dal sistema — di legislazione e giurisprudenza belga, di legislazione olandese, di giurisprudenza lussemburghese, e altre due più settoriali — sono consultabili tramite Euronet.

Il sistema è complementare con la base di dati Justel (originariamente e fino all'estate 1983 Beljus), il cui studio preliminare fu avviato dal Governo belga nel 1976 con lo scopo di impiantare un sistema automatico di documentazione giuridica, comprendente l'insieme del diritto codificato, la giurisprudenza e la dottrina. L'obiettivo posto è stato di ottenere entro dieci anni un fondo documentario informatizzato contenente:

— una base di dati legislativa contenente i testi in francese e olandese in vigore, coordinati e memorizzati integralmente, con la citazione dei riferimenti delle modifiche, riprendendo tutte le fonti;

— una base di dati dei titoli, comprendente l'insieme dei titoli e dei riferimenti di tutte le disposizioni legali pubblicate sul *Moniteur Belge*;

— una base di dati di giurisprudenza, con una selezione delle sentenze emesse dal 1945.

I testi pubblicati sul *Moniteur Belge* sono memorizzati quotidianamente e vengono progressivamente ripresi i testi precedenti con un coordinamento ufficioso.

Attualmente la base di dati dei testi è limitata al settore del diritto sociale e dell'amministrazione della giustizia. La base di dati dei titoli comprende tutte le disposizioni dal 1977 in poi.

È utilizzato lo stesso sistema di ricerca del Juris tedesco con un trattamento intellettuale ed automatico del testo.

## *Comunità europee*

Sul piano comunitario è opportuno ricordare la creazione del sistema Celex, avviato sperimentalmente nel 1970 e attualmente distribuito dalla rete Euronet, la cui importanza si è accresciuta nel tempo, data la sempre maggiore produzione e complessità della normativa comunitaria.

L'archivio comprende: 1) legislazione, 2) giurisprudenza, 3) attività parlamentare.

1) Sono memorizzati — i Trattati istitutivi delle Comunità, con le relative integrazioni e modifiche — la legislazione secondaria (regolamenti, direttive, decisioni) e complementare (decisioni dei rappresentanti degli stati membri in sede di Consiglio, convenzioni internazionali tra gli stati membri, ecc.), — gli accordi tra la CEE e i paesi terzi — i provvedimenti nazionali che danno esecuzione alle disposizioni comunitarie. L'unità documentaria è costituita dal testo integrale, da alcuni dati di identificazione (tipo documento, estremi, data di pubblicazione ecc.), da un *abstract* del contenuto. Le fonti sono la *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* serie L e C.

2) Sono memorizzate tutte le sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee, emesse dal 1954 e le relative conclusioni degli Avvocati generali. Si sta avviando l'automazione della giurisprudenza degli stati membri in ordine alle disposizioni comunitarie e ai relativi provvedimenti nazionali di esecuzione. Le sentenze sono memorizzate nel testo integrale arricchito da un *abstract*. La fonte è la *Raccolta della Giurisprudenza della Corte*.

3) Sono memorizzati i lavori preparatori e gli atti parlamentari che si inseriscono nel processo legislativo delle Comunità (proposte della Commissione, pareri e documenti del Parlamento ecc.) e le interrogazioni con le relative risposte, presentate dai membri del Parlamento europeo al Consiglio e alla Commissione. Di questi documenti è memorizzato solo un *abstract*.

Attualmente la base di dati è disponibile in inglese e francese, ma l'obiettivo, più ambizioso, da realizzare gradualmente, è di renderla disponibile in tutte le lingue della Comunità, eventualmente attraverso un sistema di traduzione automatica. Per la ricerca viene usato il sistema Mistral; è prevista la ricerca dei sinonimi e un trattamento linguistico dei testi.



#### 4 - Conclusioni

Da questa rassegna estremamente sommaria di basi di dati legislative, mi sembra si possa affermare in linea di principio che in futuro la consultazione *on-line* di archivi automatici giuridici potrà sostituire la ricerca legislativa manuale in senso stretto. Vanno in questo senso, da un lato, il rapidissimo sviluppo delle macchine e dei sistemi di trasmissione dei dati, dall'altro il livello estremamente sofisticato cui sono giunte le tecniche di *information retrieval*, che teoricamente consentono già da adesso risposte estremamente rapide ed esaustive a tutte le richieste di documentazione legislativa e giuridica.

Per quanto riguarda le iniziative in corso in Europa, in particolare quelle più complete e complesse sono state solo parzialmente avviate, perché presuppongono tempi relativamente lunghi per il trattamento dei dati. Non credo quindi che in tempi brevissimi sarà possibile sostituire — ferma restando probabilmente la necessità per il Parlamento di conservare le collezioni ufficiali — tutte le raccolte legislative tradizionali con archivi automatici. Penso inoltre che enciclopedie e dizionari rimarranno a lungo un ausilio fondamentale nella ricerca legislativa per inquadrare i problemi. Probabilmente in futuro, e per un periodo piuttosto lungo, strumenti analoghi, al limite per archi temporali diversi, dovranno coesistere su supporti diversi.

Mi sembra però che sia importante avviare fin da adesso una sperimentazione in questo settore anche per poter valutare in concreto il rapporto costi/benefici e i problemi che una politica in questa direzione può porre.

Nella progressiva sostituzione delle raccolte legislative manuali con collegamenti *on-line* con basi di dati vanno tenuti in considerazione i seguenti criteri:

— la funzionalità dei repertori legislativi tradizionali e il loro aggiornamento, tenendo conto anche dei tempi di lavoro per tale aggiornamento e quindi dei costi relativi;

— le caratteristiche delle basi di dati in commercio, valutando in particolare l'aggiornamento, le chiavi di ricerca, le possibilità di avere il testo vigente, l'opportunità in alcuni casi di avere solo i riferimenti e non il testo integrale;

— la frequenza con cui vengono fatte richieste di documentazione, e la loro potenziale crescita sia per paese, sia per materia: tanto

più frequenti sono le richieste, tanto maggiore è l'utilità di un collegamento *on-line*;

— l'esistenza presso altri istituti pubblici italiani di collegamenti con archivi giuridico-legislativi; in questo ambito sarebbe opportuno un certo coordinamento per evitare duplicazioni costose, valutando la possibilità di una politica di scambio delle informazioni.

Inoltre, più in generale, credo vada valutata, al di là dei criteri più tecnici esposti sopra, la possibilità, nel contesto di una politica più ampia della Camera verso l'esterno, che la Biblioteca giochi un ruolo attivo nella produzione e gestione delle informazioni.

### *Il trasferimento della Biblioteca nella sede di via del Seminario*

Il trasferimento della Biblioteca nel complesso di via del Seminario, che dovrebbe risolvere gli attuali paralizzanti problemi strutturali e di spazio, potrebbe essere l'occasione per una evoluzione della Biblioteca e, al suo interno, dell'ufficio della « Documentazione legislativa e parlamentare straniera » in questo senso. Da un lato infatti, l'apertura al pubblico della Biblioteca — un pubblico, come si è detto in altra sede, selezionato di studiosi, ricercatori, funzionari di enti pubblici e privati, omogeneo nelle proprie richieste alla utenza parlamentare — potrebbe essere l'occasione per potenziarne il ruolo, per avviare un rapporto e un confronto proficuo con altre istituzioni culturali, che operano sullo stesso terreno e, sostanzialmente, per radicarla con tutta la sua specificità nel circuito nazionale dell'informazione. In questo processo è proprio la specificità del patrimonio, delle strutture e delle funzioni della Biblioteca della Camera che deve essere riaffermata e rafforzata, in quanto è proprio su questo terreno che la Biblioteca può svolgere un ruolo autonomo e culturalmente valido. L'ipotesi di un centro di documentazione di legislazione comparata, cui accennavo nell'introduzione, va letto quindi all'interno di questa ottica, come uno specifico contributo che la Biblioteca e la Camera nel suo complesso può offrire anche all'esterno.

Per quanto riguarda le strutture, l'esistenza nel palazzo di via del Seminario di una grande sala di consultazione assegnata alla sezione di « Documentazione legislativa parlamentare straniera » e separata dagli uffici, dovrebbe consentire di raccogliere insieme — elemento indispensabile per una loro utilizzazione razionale — tutti i diversi strumenti



di ricerca manuali, da repertori per materia, agli indici, alle raccolte a fogli mobili, ai codici aggiornati, alle enciclopedie, agli annuari, ai principali manuali di diritto comparato e straniero.

In prospettiva si dovrebbe prevedere la progressiva conversione su supporti non cartacei — microfilm e *microfiches* — delle collezioni ufficiali più consultate in modo che anche queste possano essere tenute a disposizione del pubblico nella sala stessa di consultazione invece che nei depositi, ove potrebbe essere conservata una seconda copia cartacea. Non a caso la « concentrazione delle procedure di accesso all'informazione... in posti di ricerca unificati e la caduta dei tempi di consultazione tramite sistemi di recupero automatico dell'informazione su *microfiches* »<sup>(8)</sup>, oltre alla riduzione drastica dello spazio occupato e alla diminuzione dei lavori di facchinaggio a favore di lavori intellettualmente più qualificati, sono comunemente considerati i punti di forza per l'utilizzazione massiccia di sistemi micrografici nei centri di informazione.

Nella sala di consultazione e nelle immediate vicinanze dovrebbero essere installati, ai fini di una concentrazione di strumenti, oltre alle macchine per le fotocopie e ai lettori-stampatori per microfilm e *microfiches*, i terminali per la consultazione *on-line* sia degli archivi interni della Camera dei deputati sia di basi di dati legislative straniere.

Concludendo, in questo momento mi pare si verifichi una coincidenza tra la maturazione di un processo di rinnovamento che coinvolge tutta la Biblioteca e la presenza di strutture materiali più idonee. Se questa occasione verrà sfruttata fino in fondo, credo ci siano le condizioni per creare una struttura di altissimo livello e credo che si possano superare le oggettive difficoltà di collegamento e comunicazione con palazzo Montecitorio.

Considero il rischio maggiore del trasferimento della Biblioteca nel fatto che questo processo di trasformazione avviato faticosamente e tuttora in corso possa arrestarsi e che di conseguenza la separazione fisica della Biblioteca da palazzo Montecitorio si trasformi in una separazione funzionale, con una perdita gravissima da entrambe le parti. Credo peraltro che solo un'accelerazione dei processi attualmente in corso possa in qualche modo garantire da questo pericolo.

## Note

(1) L'esempio più significativo di questa evoluzione è stata l'istituzione negli Stati Uniti, con il Legislative Reorganization Act del 1946, del « Legislative Reference Service » (dal 1970 Congressional Research Service), fornito di una propria biblioteca solo di ricerca e separato dalla Library of Congress, che ha assunto esclusivamente funzioni di biblioteca nazionale.

Può essere significativo ricordare anche il rapporto del 1946 del Comitato speciale della Camera dei Comuni per la Biblioteca in cui si legge per la prima volta esplicitamente che « scopo fondamentale della Biblioteca della Camera dei Comuni è di fornire ai deputati rapidamente informazioni su tutte le questioni che vengono discusse alla Camera o sulle quali la loro attenzione è rivolta per i loro compiti istituzionali ». (P. LAUNDY, *Parliamentary Librarianship in the English-speaking World*, London, 1980, pag. 31).

(2) A. ARNDT, *Das zeitgerechte Parlamentsgebäude*, Bielefeld, 1962, citato da W. Dietz nella sua relazione « Compiti e funzioni di una Biblioteca parlamentare » tenuta alla Camera il 21 novembre 1980.

(3) Può essere interessante descrivere brevemente l'organizzazione del Servizio di documentazione straniera presso l'Assemblea nazionale francese. Creato nel 1932, al fine di sviluppare i servizi offerti da una sezione della Biblioteca, il Servizio ha il compito di « raccogliere e studiare pubblicazioni e documenti stranieri per tenere aggiornati i parlamentari su questioni economiche politiche e giuridiche all'estero ». Il Servizio è organizzato in tre divisioni geografiche e linguistiche, più una quarta di studi internazionali, che raccolgono, oltre a documenti parlamentari e legislativi ufficiali, quotidiani, riviste, bollettini di informazione francesi e stranieri ed elaborano dei dossiers e degli studi sulle questioni sollevate dai parlamentari o da altri servizi dell'Assemblea nazionale. Ogni divisione è organizzata in diverse sezioni, in base alle competenze linguistiche degli addetti e il materiale è poi organizzato, per ogni paese, per materia. Il Servizio, riservato prioritariamente ai deputati, ma aperto anche ad un pubblico esterno di studiosi e ricercatori, ha un organico di 25 persone. (D. ENGLEFIELD, *Aperçu sur les services parlementaires de bibliothèque, documentation et information*, Bruxelles, 1983, pag. 24).

(4) C. TODESCHINI, « Sistemi post-coordinati e controllo per soggetto », in M.P. CAROSELLA, *Documentazione e biblioteconomia. Manuale per i servizi di informazione e le biblioteche speciali italiane*, p. 258.

(5) M.R. PAGANO, « L'informatique juridique en Italie », in *Les progrès des systèmes européens de recherche automatisée dans les domaines juridiques*, Acte du septième symposium sur l'informatique juridique en Europe, pag. 147.



(6) C. CIAMPI, « La documentazione automatica nel campo del diritto: confronto tra i principali sistemi operativi », in *Informatica e diritto*, n. 2, 1983, pag. 117.

(7) Può essere utile accennare ad alcune differenze tra i due sistemi: mentre nel Lexis i testi memorizzati integralmente non sono indicizzati e classificati e quindi l'aggiornamento è rapidissimo, il Westlaw integra il sistema del *full-text* con tioletti, sommari e con i codici di classificazione della West, i *key numbers*, ben noti agli studiosi di diritto americano; il sistema ordina inoltre i documenti di risposta secondo la frequenza delle occorrenze del termine di ricerca. Dato il trattamento del materiale, l'aggiornamento presuppone dei tempi più lunghi. Per una analisi più dettagliata dei due sistemi vedi: Munro, R.J., « Lexis vs. Westlaw; an analysis of automated education », in *Law Library Journal*, 1978, pag. 470.

(8) O. PORELLO, « La micrografia », in M.P. CAROSELLA, *Documentazione e biblioteconomia, Manuale per i servizi di informazione e le biblioteche speciali italiane*, pag. 399.





## Bibliografia

- « Bases et banques de données juridiques et économiques françaises », in *Bulletin des Bibliothèques de France*, 1981, p. 391-405.
- BING, Jon, *Handbook of legal information retrieval*, Amsterdam, 1984.
- BING, Jon - SELMER, Knut, *A decade of computers and law*, Oslo, 1980.
- BLISCHKE, Werner, « Parliamentary staffs in the German Bundestag », in *Legislative studies quarterly*, 1981, p. 533-566.
- BROUILLET, Alain, L'informatique parlementaire en France, in *Pouvoirs*, 1983, p. 149-155.
- CAMPBELL, Stanley - LAFORTE, Jean, « The staff of the parliamentary assemblies in France », in *Legislative studies quarterly*, 1981, p. 521-531.
- CAROSELLA, Maria Pia, *Documentazione e biblioteconomia. Manuale per i servizi di informazione e le biblioteche speciali italiane*, Milano, 1982.
- CHANDLER, G., *How to find out. Printed and on-line sources*, Oxford, 1982.
- CIAMPI, Costantino, « La documentazione automatica nel campo del diritto: confronto tra i principali sistemi operativi », in *Informatica e diritto*, 1983, p. 101-155.
- Consiglio d'Europa, *Etude des normes communes pour les langages d'interrogation des systèmes de recherche juridique assistée par ordinateur*, Strasbourg, 1981.
- DIETZ, Wolfgang, *Compiti e funzioni di una Biblioteca parlamentare*, Conferenza tenuta alla Camera dei deputati il 21 novembre 1980.
- DUNES, André, *Methodes du droit. Documentation juridique*, Paris, 1977.
- ENGLEFIELD, Dermot, *Parliament and information*, London, 1981.
- ENGLEFIELD, Dermot, *Aperçu sur les services parlementaires de bibliothèque, documentation et information*, Luxembourg, 1983.
- JOHN, Nancy, « Microforms » in *Journal of library administration*, 1982, p. 3-8.
- LAUNDY, Philip, *Parliamentary librarianship in the English - speaking world*, London, 1980.

- « Legal and legislative information processing in the United States », in *Encyclopedia of library and information science*, New York, 1969, vol. 14.
- MENHENNET, David, « The House of Commons Library at Westminster: some recent developments », in *Journal of librarianship*, 1982, p. 79-92.
- MENHENNET, David - WAINWRIGHT, Jane, « POLIS in Parliament: computer-based information retrieval in the House of Commons Library », in *Journal of documentation*, 1982, p. 72-93.
- MUNRO, R.J., « Lexis vs. Westlaw: an analysis of automated education », in *Law library Journal*, 1978, p. 471-481.
- MYERS, John, « Computers and the searching of law texts in England and North America: a review of the state of the art », in *Journal of documentation*, 1973, p. 212-228.
- PAGANO, Rodolfo, « Note per un sistema di informatica giuridica », in *Informatica e diritto*, 1980, p. 187-238.
- POND, C., « Current parliamentary and government legislation, prospects and events », in *Aslib proceedings*, 1981, p. 418-436.
- « Parliamentary and administrative libraries », in *Encyclopedia of library and information science*, New York, 1969, vol. 21.
- POOLE, J.B., « Information retrieval from Hansard and statute law: the House of Commons Library - IBM Project », in *Parliamentary affairs*, 1977, p. 421-435.
- Les progrès des systèmes européens de recherche automatisée dans le domaine juridique. Actes du septième symposium sur l'informatique juridique en Europe*, Strasbourg, 1984.
- SCHULTE, Linda, « A Survey of computerized legislative information systems », in *Law library journal*, 1979, p. 99-129.
- STAVELEY, Ronald - PIGGOTT, Mary, *Government information and the research worker*, London, 1965.
- STORME, M., « Data processing as applied to the law. CREDOC, a Belgian experiment », in *Rapports belges au X Congrès international de droit comparé*, Bruxelles, 1978, p. 677-683.
- ZWIER, Robert, « The search for information: specialists and nonspecialists in the U.S. House of Representatives », in *Legislative studies quarterly*, 1979, p. 31-42.
- ZWIRN, Jerrold, *Congressional publications. A research guide to legislation, budgets and treaties*, Littleton, Colorado, 1983.



**GRAFICA EDITRICE ROMANA - ROMA**

AWA  
909



CD Camera dei deputati  
Lire 25.000

FC01400