

INDICE

Premessa	Pag. 2
I. Disposizioni relative alla nomina ed alle funzioni del Segretario generale	“ 3
II. Funzioni e compiti relativi all'attività amministra- tiva.....	“ 12
III. Conclusioni	“ 22

Premessa

Nel corso della Conferenza dell'*Associazione dei Segretari generali dei Parlamenti*, svoltasi a Mosca nel settembre del 1998, è stata avviata una riflessione sul ruolo dei Segretari generali nelle amministrazioni parlamentari.

In quella occasione si è inoltre deciso che l'argomento divenisse oggetto di un questionario, nel tentativo di individuare - pur nella notevole varietà dei sistemi politico-istituzionali dei nostri Paesi - alcune linee comuni che consentissero un'analisi più approfondita delle caratteristiche e delle funzioni dei Segretari generali nelle istituzioni parlamentari.

Il questionario - approvato nella sessione di Bruxelles dell'aprile 1999 - è stato inviato a tutti i membri dell'Associazione. Sono pervenute 67 risposte, elaborate dai Segretari generali di 70 Assemblee parlamentari in rappresentanza di 52 Paesi.

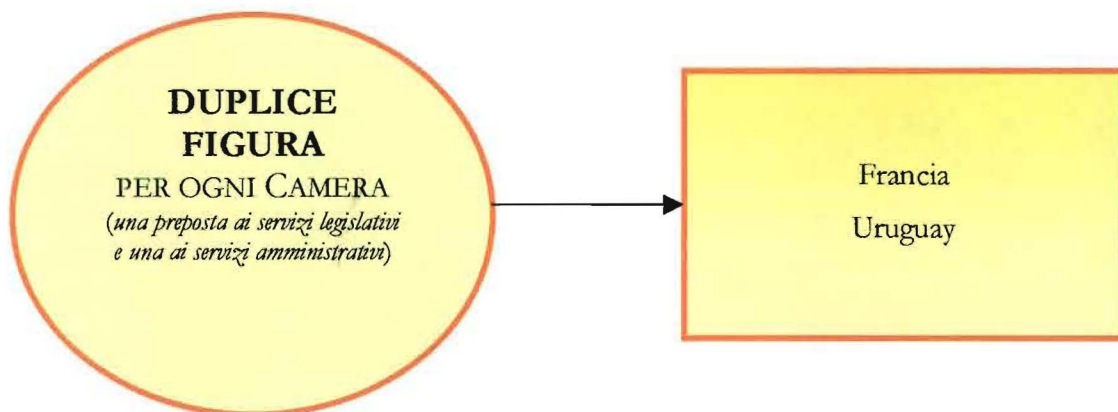
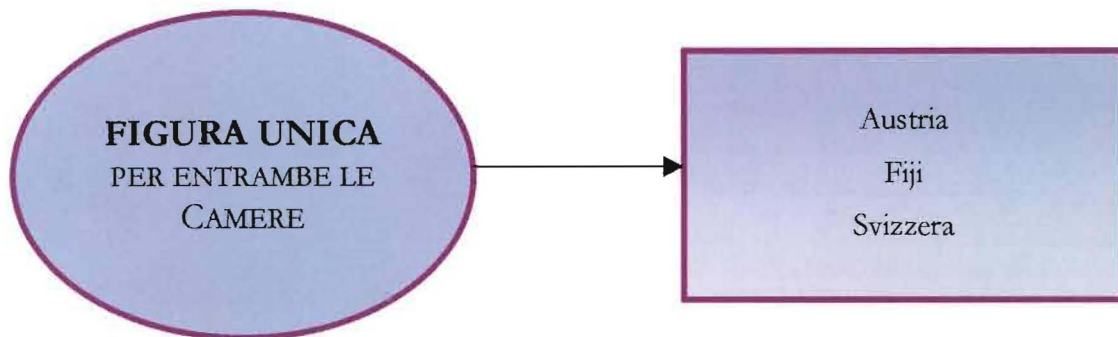
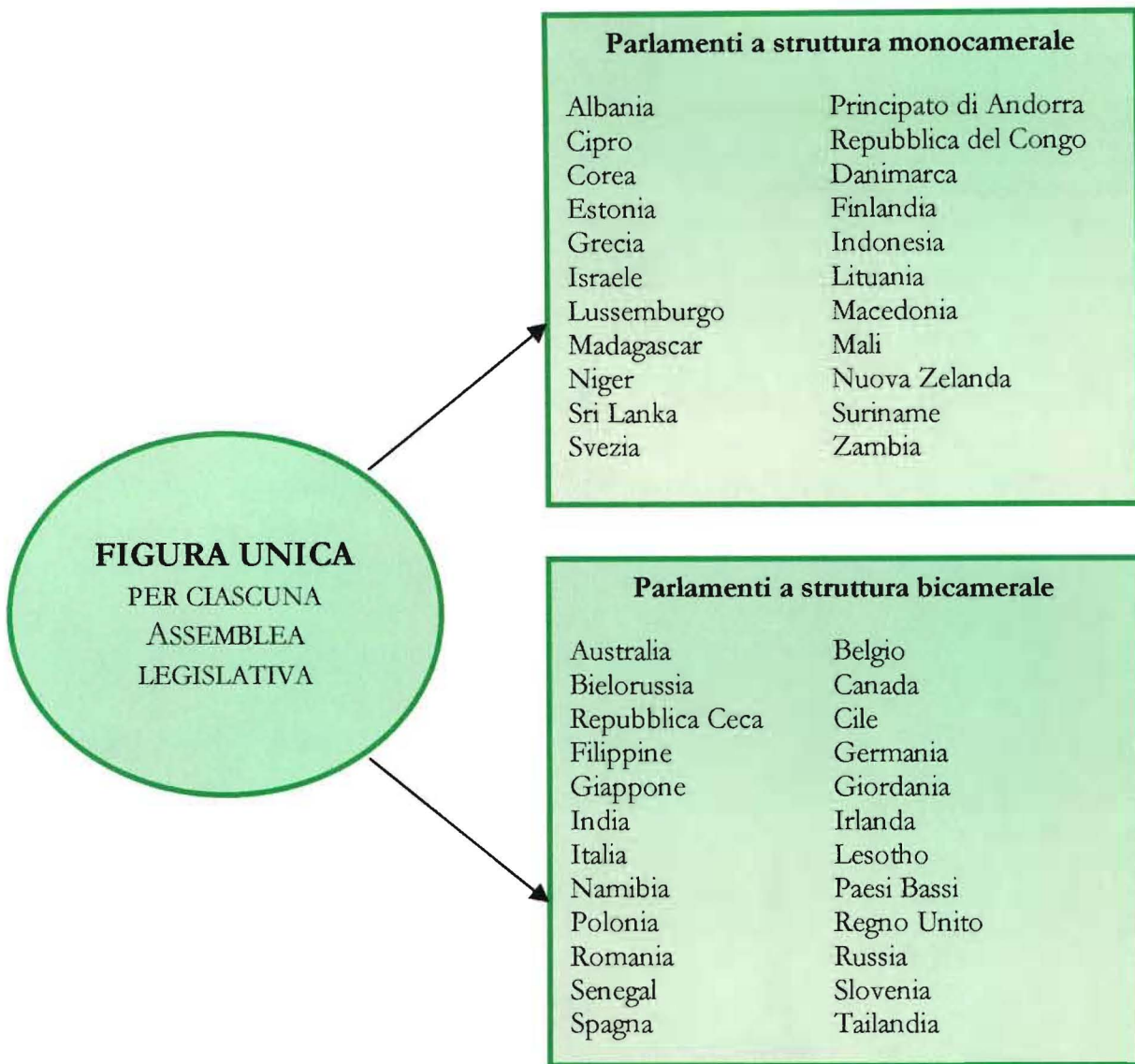
Le domande hanno voluto approfondire due diversi profili della posizione del Segretario generale nelle Amministrazioni di appartenenza: da una parte, le disposizioni relative alla sua nomina e alle sue funzioni, dall'altra, i compiti concernenti l'amministrazione del Parlamento.

La presente relazione - unitamente alle schede allegate - costituisce una prima sintesi del materiale pervenuto ed il tentativo di suggerire alcuni spunti di riflessione sulle linee di tendenza emerse.

I. Disposizioni relative alla nomina ed alle funzioni del Segretario generale

1. La soluzione organizzativa prevalentemente adottata, sia nei Parlamenti monocamerali sia in quelli a struttura bicamerale, è quella di **un Segretario generale per ciascuna Camera legislativa**, così da determinare l'esistenza di una singola figura burocratica che rappresenti istituzionalmente l'unità dell'apparato nei confronti del vertice politico. Fanno eccezione i Parlamenti di Austria e Fiji e l'Assemblea Federale svizzera, ove si registra la presenza di un unico Segretario generale per entrambe le Camere. Una ulteriore eccezione è costituita dalla Francia e dall'Uruguay in cui, per ogni ramo del Parlamento, sono previste due distinte figure di Segretario generale, una preposta ai servizi legislativi, l'altra ai servizi amministrativi (tale soluzione si riscontra nella sostanza anche altrove, come in Nuova Zelanda, anche se il *General Manager* non è formalmente da considerarsi come Segretario Generale).

Nella maggior parte dei modelli di amministrazione parlamentare esaminati il Segretario generale costituisce dunque l'organo di vertice monocratico che rappresenta l'amministrazione nei confronti degli organi politici. Questi, a loro volta, esercitano la funzione di indirizzo sull'apparato tramite il Segretario generale, che svolge un ruolo unificante della struttura burocratica, riversando su questa gli indirizzi ricevuti dal vertice politico.



2. Le procedure di **nomina del Segretario generale** rappresentano un passaggio fondamentale nella configurazione della sua fisionomia giuridica, contribuendo a definirne la posizione rispetto all'organo politico.

Dall'esame delle risposte pervenute emerge una significativa varietà della tipologia delle regole che presiedono all'attribuzione dell'ufficio di Segretario generale, che possono essere riassunte in cinque principali modelli: la nomina da parte del Presidente dell'Assemblea, la nomina da parte dell'organo politico collegiale di vertice, l'elezione parlamentare, la designazione da parte di un organo estraneo al Parlamento, il concorso pubblico con selezione delle candidature.

Nell'ambito del primo modello il Presidente dell'Assemblea parlamentare, nell'esercizio delle proprie prerogative, provvede in modo autonomo alla nomina del Segretario generale (Camera dei rappresentanti della Giordania, Camera dei deputati greca, *Rajya Sabha* indiano, Mali, Assemblea Nazionale della Namibia, Consiglio della Federazione russa), a volte dopo consultazione con i rappresentanti della maggioranza e dell'opposizione (*Lok Sabha* indiano) o con l'organo collegiale di vertice (Assemblea del Popolo albanese, Principato di Andorra, Repubblica Ceca, Congo, Danimarca, *Bundestag* tedesco, *Knesset* israeliano, Madagascar, Niger, *Sejm* polacco, *Duma* russa, Senato thailandese). In questo caso possono prevalere nella scelta del Segretario generale l'apprezzamento individuale e le motivazioni fiduciarie, ciò che peraltro si concilia con il ruolo di "primo consigliere istituzionale" che il Segretario generale svolge nei confronti del Presidente.

Nel secondo modello, la decisione spetta direttamente all'organo collegiale (Bielorussia, Fiji, Italia, Francia, Lituania, Parlamento europeo, Senegal, Senato spagnolo). A seguito di tale procedura di nomina il Segretario generale non deve godere soltanto della fiducia del Presidente, cui di norma compete il potere di proposta e di cui è il primo collaboratore istituzionale, ma anche dell'organo politico collegiale che approva la proposta di nomina (per lo più composto in modo da rappresentare tutti i gruppi parlamentari). In questo caso le modalità di nomina tendono a favorire una posizione di imparzialità del Segretario

generale, valorizzandone il rapporto fiduciario con l'organo assembleare nel suo insieme e quindi con le diverse forze politiche in esso rappresentate.

Assai diffuso è anche il terzo modello citato, che prevede un procedimento nel quale la nomina del Segretario generale viene discussa ed approvata dall'Assemblea (Belgio, Cile, Senato delle Filippine, Lussemburgo, Suriname, Svezia, Senato dell'Uruguay) a volte su proposta o con ratifica del Presidente (Corea, Finlandia, *Bundesrat* tedesco, Giappone, Macedonia, Romania, Assemblea Nazionale slovena, Zambia) o di altro organo parlamentare collegiale di vertice (Paesi Bassi).

La procedura di nomina del Segretario generale a seguito di designazione da parte di un organo estraneo al Parlamento rappresenta un'ulteriore modalità di preposizione alla carica. In questi casi, il potere di nomina viene formalmente esercitato da autorità indipendenti o comunque estranee al Parlamento: dal Presidente della Repubblica (Indonesia, Sri Lanka), dal Governatore Generale (Australia, Camera dei Comuni canadese, Nuova Zelanda), dal Governo (Senato canadese, Camera dei rappresentanti irlandese, Senato del Lesotho, Assemblea Federale svizzera), eventualmente previa proposta del Presidente di Assemblea o del competente organo collegiale parlamentare. Nel Regno Unito, il *Clerk* viene nominato con decreto reale, su proposta del Primo Ministro, senza che però tale investitura faccia del Segretario generale un soggetto che gode unicamente della fiducia del Governo o della sola maggioranza.

Infine, in rari casi, l'accesso alla carica di Segretario generale può aver luogo a seguito di una selezione o pubblico concorso. In questi casi il potere formale di nomina può spettare al Presidente di Assemblea o ad un organo collegiale parlamentare (Austria, Estonia), ad una Commissione appositamente costituita (Cipro) ovvero al primo Ministro (Consiglio Nazionale della Namibia).

NOMINA DA
PARTE DEL
PRESIDENTE
DELL'ASSEMBLEA

Camera rapp. Giordania	Camera dep. greca
Rajya Sabha indiano	Mali
Ass. Naz. Namibia	Cons. Fed. Russa
Lok Sabha indiano	Ass. pop. albanese
Principato di Andorra	Rep. Ceca
Congo	Danimarca
Bundestag tedesco	Knesset israeliano
Madagascar	Niger
Sejm polacco	Duma russa
Senato thailandese	

NOMINA DA PARTE
DELL'ORGANO
POLITICO
COLLEGIALE DI
VERTICE

Bielorussia	Fiji
Italia	Francia
Lituania	Parlam. Europeo
Senegal	Senato spagnolo

ELEZIONE
PARLAMENTARE

Belgio	Cile
Senato delle Filippine	Lussemburgo
Suriname	Svezia
Senato dell'Uruguay	Corea
Finlandia	Bundesrat tedesco
Giappone	Macedonia
Romania	Ass. naz. Slovenia
Zambia	Paesi Bassi

DESIGNAZIONE
DA PARTE DI UN
ORGANO
ESTRANEO AL
PARLAMENTO

Indonesia	Sri Lanka
Australia	Canada
Nuova Zelanda	Senato Lesotho
Camera rapp. Irlanda	Ass. fed. Svizzera
Regno Unito	

CONCORSO
PUBBLICO CON
SELEZIONE
DELLE
CANDIDATURE

Austria	Estonia
Cons. Naz. Namibia	Cipro

3. Circa la natura dell'incarico di Segretario generale di assemblea legislativa, in tutti gli ordinamenti giuridici esaminati (ad eccezione della Camera dei deputati greca e del Senato uruguayano) le **funzioni svolte** dal Segretario generale hanno prevalentemente **carattere tecnico-amministrativo** e non politico. Va rilevato che il Segretario generale tende comunque a collocarsi in una posizione di neutralità nei confronti delle singole componenti politiche del Parlamento e di indipendenza rispetto ai titolari *pro tempore* del mandato rappresentativo. Tale profilo di autonomia e di imparzialità della figura amministrativa del Segretario generale non risulta peraltro in contraddizione con il ruolo di principale consigliere del Presidente di Assemblea, nei cui confronti svolge significative funzioni di consulenza sul piano istituzionale e procedurale.

4. Circa i **requisiti** richiesti per ricoprire l'incarico di Segretario generale di Assemblea legislativa, le risposte al questionario hanno evidenziato che nella maggior parte dei casi l'accesso all'incarico non è esclusivamente riservato ai funzionari parlamentari in servizio, ma anche ad alti funzionari dell'amministrazione statale o a soggetti esterni.

In ogni caso, costituiscono naturali requisiti per la preposizione all'incarico di Segretario generale l'elevata competenza, le capacità dirigenziali e manageriali, la specifica professionalità, non soltanto con riferimento alla materia della amministrazione pubblica, ma soprattutto sul versante istituzionale e parlamentare. La conoscenza specialistica del diritto parlamentare rappresenta sovente un requisito richiesto o un titolo preferenziale per la nomina.

La soluzione dell'accesso "dall'esterno" alla carica di Segretario generale deriva dal fatto che, non di rado, gli apparati di supporto alle Assemblee parlamentari rappresentano soltanto un comparto, seppur con le necessarie peculiarità, della pubblica amministrazione. Questa è infatti spesso

caratterizzata da una notevole “mobilità” al suo interno, estesa anche al personale parlamentare che può scegliere di passare ad altro ramo della pubblica amministrazione (Principato di Andorra, Austria, Cipro, Congo, Estonia, Germania, Giordania, Irlanda, Mali, Assemblea Nazionale della Namibia, Nuova Zelanda, Svezia), in alcuni casi previo superamento di apposito concorso (Australia).

Parimenti, nella maggior parte dei Parlamenti si registra la possibilità di temporanee modificazioni al rapporto di lavoro attraverso l’assunzione di incarichi di lavoro esterni non permanenti. I dipendenti degli apparati delle assemblee legislative - e dunque anche i Segretari generali - possono svolgere in via temporanea la propria attività presso autorità pubbliche, presso un Parlamento straniero o presso un’istituzione internazionale, utilizzando l’istituto del distacco. Il distacco è solitamente concesso con limiti temporali rigidamente predefiniti e consentito solo in presenza di una determinata anzianità di servizio. Non sono esclusi gli incarichi temporanei nel settore privato: ma in tali casi, peraltro sporadici, il “rientro” in servizio è subordinato alla effettiva disponibilità del posto (Bielorussia). Vi sono infine Parlamenti nei quali la possibilità del distacco esterno è preclusa (Senato delle Filippine, Israele, Assemblea Nazionale senegalese).

5. Circa il regime delle **incompatibilità** tra l’ufficio di Segretario generale e altre cariche di carattere pubblico o privato, nella maggior parte dei casi il Segretario generale svolge le sue funzioni a tempo pieno e non può ricoprire contemporaneamente altri incarichi che siano in conflitto con i suoi doveri istituzionali. Laddove le competenze del Segretario generale sono stabilite per legge, valgono le stesse incompatibilità che per i funzionari pubblici (Estonia, *Bundesrat* tedesco) ed è quindi esclusa la possibilità di assumere ulteriori incarichi retribuiti, fatta eccezione per l’attività di insegnamento accademico e per la produzione di opere scientifiche. In alcuni ordinamenti non sono invece previste forme di incompatibilità con altri incarichi (Principato di Andorra, Congo, Corea, Camera dei rappresentanti della Giordania, *Lok Sabha* indiano, Indonesia, Nuova Zelanda,

Romania) ed in Namibia la funzione di Segretario generale è compatibile con quella di Segretario permanente di un Ministero.

6. Ulteriore fattore che contribuisce a valorizzare l'indipendenza e la neutralità della figura del Segretario generale è la **durata della carica**, caratterizzata da una sostanziale stabilità. Nella maggior parte dei casi esaminati l'incarico di Segretario generale termina con il pensionamento, quindi dura sino al raggiungimento del limite di età per la permanenza in servizio, generalmente tra i sessanta e i settanta anni. Di norma né l'elezione di un nuovo Parlamento, né l'eventuale scioglimento anticipato della assemblea legislativa determinano la decadenza dalla carica del Segretario generale, non essendo nemmeno previsto un meccanismo di conferma (tranne il caso della Grecia e dell'Assemblea Federale svizzera).

E' assai frequente anche l'ipotesi di una durata prestabilita dell'ufficio (da quattro a sette anni, salvo rinnovo), mentre sono rari i casi di permanenza nell'incarico legata al mandato del Presidente (Principato di Andorra, Consiglio della Federazione russa) o alla durata della legislatura (Grecia, Lussemburgo, Senato rumeno, Duma russa, Suriname, Svezia).

Per quanto concerne la revoca del Segretario generale, questa - benché non sia sempre formalmente prevista - è di norma possibile in qualsiasi momento, secondo le stesse procedure di nomina. Al fine di sottrarre la revoca a valutazioni di carattere contingente, anche in relazione a situazioni di ordine politico, in alcuni casi risultano tipizzate le cause che possono condurre alla rimozione del Segretario generale (inadempienza ai propri doveri istituzionali, procedimenti penali, malattia che impedisca l'esercizio delle proprie funzioni); in altri è prevista, per l'esercizio del potere di revoca da parte dell'Ufficio di Presidenza, una maggioranza particolarmente qualificata (è il caso della Camera dei deputati italiana).

Quando invece - è il caso del principato di Andorra, della Grecia, del *Lok Sabha* indiano, del Mali o della Camera dei deputati rumena - vi è uno

stretto rapporto fiduciario tra Segretario generale e Presidente di Assemblea, il potere di revoca è esercitabile da quest'ultimo con una ampia discrezionalità. Non mancano poi i casi in cui l'incarico può essere revocato a seguito di una deliberazione dell'Assemblea (Senato delle Filippine, Senato del Cile, Finlandia, *Bundesrat* tedesco, Lussemburgo, Macedonia, Sri Lanka, Zambia); presso il Senato dell'Uruguay è addirittura richiesta la maggioranza semplice dei voti in seduta segreta. Nel Regno Unito vi è la possibilità di revoca da parte della Corona, su proposta dell'Assemblea. In Indonesia, in caso di rimozione del Segretario generale, l'Ufficio di Presidenza propone una "rosa" di candidati al Presidente.

7. Le disposizioni che stabiliscono le **competenze dei Segretari generali** delle Assemblee parlamentari risultano intimamente legate ai profili di autonomia istituzionale di cui godono le Camere nei diversi ordinamenti giuridici e alle rispettive tradizioni giuridiche e istituzionali, con una sensibile varietà di soluzioni nella definizione dei rapporti con gli organi politici.

Nella maggior parte dei casi le Assemblee parlamentari, nell'esercizio delle proprie prerogative istituzionali di autonomia e di indipendenza rispetto agli altri poteri dello Stato, sono infatti dotate – a fianco dei regolamenti che attengono all'attività parlamentare – di autonomi regolamenti che disciplinano compiti ed organizzazione degli apparati amministrativi. Le competenze amministrative del Segretario generale sono generalmente ricomprese in tali regolamenti, nonché negli appositi regolamenti interni relativi all'organizzazione e alle funzioni del personale dipendente; ulteriori compiti ed attività del Segretario generale non disciplinate dalle fonti interne sono sancite in via di prassi parlamentare.

In alcuni ordinamenti la disciplina regolamentare convive con la legge ordinaria recante la disciplina del pubblico impiego (Estonia, *Bundesrat* tedesco, *Rajya Sabha* indiano, Senato del Lesotho, Consiglio della Federazione russa).

In altri casi, infine, la legge rappresenta l'unica fonte di regolamentazione delle competenze del Segretario generale, sotto forma di una normativa *ad hoc*

sull'organizzazione e il funzionamento del Parlamento o della relativa amministrazione (Corea, Giappone, Israele, Camera dei rappresentanti della Nuova Zelanda, Camera dei Lords inglese, Sri Lanka, Svizzera, Zambia), oppure coincidendo tale fonte con la normativa sul pubblico impiego (Australia, Camera dei rappresentanti della Giordania, Namibia).

II. Funzioni e compiti relativi all'attività amministrativa

Per ciò che concerne le funzioni ed i compiti relativi all'attività amministrativa, le risposte al questionario evidenziano alcune significative convergenze tra le diverse esperienze esaminate.

1. In primo luogo si rileva che – sia pure con formule e caratteristiche in parte differenti – nella quasi totalità degli ordinamenti degli organi legislativi interessati al Segretario generale è riconosciuta la **rappresentanza dell'Amministrazione**.

In linea di principio, in virtù di tale attribuzione spetta al Segretario generale sia la rappresentanza di tipo negoziale, concernente la stipula dei contratti, sia la rappresentanza di natura processuale, relativa alla partecipazione dell'Amministrazione a procedimenti giudiziari.

L'esercizio concreto di tale potere di rappresentanza è generalmente rimesso all'autonoma responsabilità dello stesso Segretario generale; in alcuni ordinamenti è tuttavia previsto il coinvolgimento anche di altri organi (quali, ad esempio il Presidente dell'Assemblea nel Senato belga, nel *Folketing* danese ed in Giappone o dei Questori nel Senato francese), mentre in altri (così in Irlanda) la titolarità del potere di rappresentanza non è prerogativa esclusiva del Segretario generale, ma è condivisa con altri alti funzionari parlamentari.

In molti casi, particolari disposizioni degli ordinamenti interni ripartiscono i poteri effettivi di stipula dei contratti tra diversi funzionari

dell'Amministrazione, prevedendo, altresì, che il Segretario Generale possa comunque delegare a singoli funzionari la definizione di atti negoziali.

Alquanto rari sono, invece, i casi in cui l'attribuzione del potere di rappresentanza al Segretario Generale non discende direttamente da disposizioni di carattere normativo, ma necessita di una espressa delega *ad hoc* da parte del Presidente dell'Assemblea (Madagascar) o dell'organo collegiale di vertice (Camera dei rappresentanti belga, Lussemburgo).

Del tutto peculiare, infine, il caso del Mali, dove il Segretario generale può rappresentare l'amministrazione in occasione di particolari cerimonie, ma non può rappresentarla in giudizio né firmare contratti, e quello della Svezia, dove al Segretario Generale sono riconosciuti poteri di rappresentanza assai limitati, in quanto i servizi amministrativi sono in realtà affidati ad una distinta agenzia.

Dalla rappresentanza dell'Amministrazione occorre, peraltro, distinguere il potere di rappresentanza generale dell'organo costituzionale. Quest'ultimo si esercita con riferimento alle funzioni di rilievo costituzionale dell'organo stesso (ad esempio nei rapporti di questo con altri organi costituzionali) e, di norma, non compete al Segretario generale, bensì allo stesso Presidente dell'Assemblea.

2. Un secondo ordine di attribuzioni dei Segretari Generali attiene ai poteri di organizzazione dell'Amministrazione.

Al Segretario generale sono generalmente riconosciuti ampi margini di intervento sull'organizzazione dell'Amministrazione cui è preposto. Le modalità attraverso le quali tali interventi si realizzano possono, tuttavia, presentare caratteristiche tra loro sensibilmente diverse a seconda dei relativi ordinamenti.

Ordinariamente (si veda, ad esempio, quanto previsto per l'*Eduskunta* finlandese, per l'Assemblea Nazionale ed il Senato francesi, per la Camera dei Deputati greca, per l'Assemblea nazionale del Niger, per il Consiglio della Federazione russa e per l'Assemblea nazionale

senegalese), al Segretario generale è attribuito, in materia di organizzazione dell'Amministrazione, un generale potere di proposta nei confronti degli organi di direzione politica o degli appositi Comitati di espressione politica, ai quali spetta la decisione ultima, specie per le questioni di maggiore rilievo. Ne consegue che, in queste ipotesi, il disegno organizzativo dell'apparato amministrativo è frutto di un'attività complessa, che richiede la manifestazione di volontà di organi differenti: l'uno politico e l'altro – il Segretario generale appunto – di natura burocratica, al quale sono comunque rimesse ulteriori proprie competenze in materia.

In altri ordinamenti, invece, il compito di organizzare l'Amministrazione è direttamente affidato al Segretario generale, anche se nell'esercizio di tale funzione egli è generalmente affiancato da organi politici, ai quali, a seconda dei casi, sono riconosciuti compiti di indirizzo, di vigilanza o di mera supervisione (come, ad esempio, nel caso dell'Australia, dell'Austria, del Senato belga, del Canada, del Senato cileno, della Corea, della Danimarca, Senato delle Filippine e del Senato spagnolo).

In ogni caso, può senz'altro affermarsi che, al di là delle differenti modalità di intervento, il Segretario generale esercitano, di norma, un'influenza spesso determinante nella definizione dell'assetto dell'apparato amministrativo degli organi legislativi.

3. Quanto alla responsabilità posta a carico dei Segretari generali per l'attività da essi svolta, anche sotto questo profilo esistono differenti moduli organizzativi, che trovano la propria giustificazione nella notevole varietà dei sistemi politico-istituzionali esaminati.

Va rilevato che, sul piano sostanziale, sussiste in capo al Segretario generale una responsabilità di carattere generale nei confronti dei vari organi di direzione politica dell'istituzione parlamentare.

Questo rapporto di responsabilità trova distinte definizioni, sotto il profilo giuridico- formale, nei diversi ordinamenti esaminati.

In alcuni casi è previsto che il Segretario generale risponda del proprio operato direttamente nei confronti del Presidente dell'Assemblea (Italia, Principato di Andorra, Austria, Grecia, *Lok Sabha* indiano, Mali).

In altre ipotesi, forme di responsabilità sussistono, in misura variabile, anche nei confronti dell'Ufficio di Presidenza (come in Albania, nella Camera dei rappresentanti belga, in Bielorussia, in Danimarca, in Estonia, nel *Bundestag* tedesco, nella Seconda Camera degli Stati generali dei Paesi Bassi, nel Senato e nella Camera dei deputati rumeni o presso il Consiglio della federazione russa) o di comitati ad hoc (come nel Senato australiano, a Cipro, l'Assemblea nazionale della Namibia, nella Prima Camera degli Stati generali dei Paesi Bassi, nella Camera dei Comuni e nella Camera dei Lords del Regno Unito o nell'Assemblea federale svizzera) preposti a determinati settori amministrativi (soprattutto gestione finanziaria e amministrazione del personale).

4. Il numero, la rilevanza e la complessità dei compiti e delle attribuzioni del Segretario generale giustificano la tendenza – nettamente prevalente negli ordinamenti presi in esame - ad affiancare al titolare di tale incarico uno o più alti funzionari, dotati di **poteri vicari**.

Nella maggior parte dei casi si è in presenza di veri e propri Vice Segretari generali, nominati - in un numero variabile, comunque compreso tra un minimo di uno ed un massimo di quattro – con procedure identiche o analoghe a quelle previste per la nomina del Segretario generale; più di rado, essi sono nominati con procedure ad hoc, che attribuiscono allo stesso Segretario generale margini piuttosto ampi di discrezionalità nella scelta.

In altri ordinamenti, invece, non esistendo formalmente il ruolo di Vice Segretario generale, le funzioni vicarie sono generalmente attribuite, a seconda dei casi, ai Direttori generali o di dipartimento (Danimarca, Francia, Camera dei deputati greca, Seconda Camera degli Stati generali dei Paesi Bassi), ai Capi divisione (*Bundestag* tedesco, Irlanda, Senato della Repubblica Ceca), al Capo di gabinetto del Presidente (Camera dei deputati della Repubblica Ceca) o a Capi servizio con determinati requisiti di anzianità ed esperienza.

Normalmente, a ciascuno dei Vice Segretari generali o degli alti funzionari cui siano riconosciute funzioni vicarie viene attribuita una specifica area di competenza e delegato un complesso più o meno ampio di poteri, del cui esercizio essi rispondono nei confronti del Segretario generale o, più di rado, direttamente degli organi politici che hanno provveduto alla loro nomina.

La presenza di uno o più Vice Segretari generali risponde ad evidenti esigenze di decentramento: alleggerito in tal modo – attraverso un opportuno sistema di deleghe – di gran parte delle funzioni di coordinamento di tipo settoriale, il Segretario generale può infatti assolvere in maniera più puntuale ed efficiente la sua funzione specifica, che non è di mera amministrazione diretta, ma anche e soprattutto di direzione e coordinamento dell'attività dell'intero apparato, nonché di progettazione e sviluppo organizzativo.

Analoghe esigenze sono soddisfatte anche dal frequente ricorso, in molti degli ordinamenti esaminati, a modelli organizzativi tendenti a valorizzare il ruolo dei quadri dirigenti, i quali sono generalmente responsabili in prima persona dell'andamento dei settori cui sono preposti e di ciò rispondono direttamente ai soggetti che li hanno nominati e quindi, il più delle volte, al Segretario generale. Spesso ricoprono sostanzialmente, anche se non formalmente, ruoli equivalenti a quello dei Vicesegretari generali.

Al Segretario generale, del resto, sono di norma riconosciuti poteri di avocazione ed una funzione di supervisione e coordinamento dell'attività degli alti dirigenti.

5. Oltre alle funzioni ed alle responsabilità sin qui descritte, costituiscono competenze usuali del Segretario generale anche quelle in materia di **gestione del personale**, pur registrandosi sensibili differenze: in taluni casi, infatti, il Segretario generale ha poteri autonomi che vanno dall'assunzione al licenziamento, mentre in altri casi ha soltanto poteri limitati ai gradi inferiori degli apparati o poteri di sola proposta agli organi politici.

E' frequente che al Segretario generale siano attribuiti poteri di nomina, assegnazione e destituzione del personale. In alcuni casi, per i funzionari di livello più elevato, tali poteri sono esercitati su delega o previa intesa con il Presidente dell'Assemblea o con appositi comitati, cui è affidata la supervisione dell'amministrazione del personale.

Di norma il Segretario generale, in quanto figura di vertice dell'intero apparato amministrativo, è titolare anche di potestà disciplinari, con espressa previsione della facoltà di irrogare sanzioni. Tali provvedimenti sanzionatori sono generalmente impugnabili dinanzi agli organi giurisdizionali o ad appositi organi interni di controllo ovvero ad organi politici. Anche in questo caso, le differenze possono incidere sull'ampiezza dell'autonomia del Segretario generale.

Salvo rare eccezioni (Estonia, Fiji, Assemblea nazionale francese, Senato thailandese), al Segretario generale non è invece riconosciuta una specifica competenza per la gestione del personale non parlamentare, ivi incluso quello impiegato nel Gabinetto del Presidente. In alcuni casi, tuttavia, anche tale personale viene assoggettato ad un complesso di norme di condotta, sul cui rispetto vigila lo stesso Segretario generale (*Knesset* israeliana). In questo modo, pur nel rispetto delle specificità giuridiche dei singoli rapporti di lavoro, si assicura la necessaria uniformità di comportamento e l'effettiva osservanza di un medesimo nucleo di norme deontologiche da parte di tutti coloro che, a diverso titolo, concorrono al buon andamento delle attività parlamentari.

6. Anche per quanto concerne la **gestione finanziaria**, il ruolo svolto dal Segretario Generale può variare significativamente a seconda dell'ordinamento preso in considerazione.

L'esame delle risposte al questionario evidenzia, ad esempio, come in materia di bilancio sussistano modelli procedurali alquanto diversificati tra loro. Infatti, in alcuni casi – peraltro tutt'altro che rari (ad esempio nel *Folketing* danese, nel *Riigikogu* estone, nel Senato delle Filippine, nella Camera dei deputati greca, nella

Camera dei rappresentanti indonesiana, in Namibia, nella Prima Camera degli Stati Generali dei Paesi Bassi, nella Camera dei Lords inglese, presso la Camera dei deputati rumena, presso l'Assemblea nazionale del Suriname, presso il Senato thailandese e presso l'Assemblea nazionale dello Zambia) – è la stessa predisposizione del bilancio o di un suo progetto ad essere affidata alla responsabilità del Segretario generale.

In altri ordinamenti a quest'ultimo è invece riservato un compito di assistenza e proposta nella predisposizione del bilancio, la cui approvazione definitiva compete, invece, all'Assemblea o ad organi politici.

La gestione finanziaria quotidiana è, invece, sempre affidata alle Amministrazioni parlamentari, per lo più al Segretario generale o, con la sua supervisione, ad alti funzionari.

Del pari, notevoli differenze si riscontrano in materia di controllo della spesa e di disponibilità di fondi propri.

Quanto ai sistemi di controllo della spesa, pur nella varietà degli ordinamenti esaminati, può comunque affermarsi che, ove non esista una specifica struttura di *auditing* interna o esterna, il Segretario generale è, di norma, responsabile della rispondenza tra andamento della spesa e disponibilità di fondi stanziati in bilancio. E' anzi assai spesso affidato proprio al Segretario generale il compito di predisporre una relazione illustrativa del bilancio consuntivo.

Quanto ai fondi propri, non tutti gli ordinamenti esaminati ne sono provvisti, mentre in quelli che ne sono dotati la disponibilità e le modalità di gestione sono piuttosto variabili.

7. In materia di relazioni esterne, il ruolo attribuito al Segretario generale appare, di norma, alquanto significativo.

Costituisce una prassi assai diffusa l'attribuzione al Segretario generale della competenza in tema di comunicazione e cura dell'immagine dell'Amministrazione, anche attraverso il ricorso ai più recenti strumenti telematici.

Sono infatti generalmente predisposti e diffusi sotto la sua responsabilità i comunicati stampa, nonché ogni altro documento o informazione che sia rilasciata al pubblico o agli organi di stampa e di informazione radiotelevisiva.

In taluni ordinamenti allo svolgimento di questa attività è preposto un portavoce dell'Assemblea, alle dipendenze dell'Amministrazione, che risponde direttamente al Segretario generale (Estonia, Germania, Senato irlandese, Israele, Camera dei deputati italiana, Assemblea nazionale della Namibia, Paesi bassi, Duma russa, Assemblea nazionale slovena, Svizzera). Nel Senato rumeno è lo stesso Segretario generale a svolgere le funzioni di portavoce dell'Assemblea. Talora è prevista anche la figura del portavoce del Presidente, distinta dalla precedente e rientrante nel personale esterno dell'Amministrazione.

8. Un ruolo particolarmente rilevante è svolto dal Segretario generale anche con riferimento alle delicate questioni attinenti la **sicurezza delle persone e delle sedi**, nonché il **mantenimento dell'ordine** all'interno delle sedi parlamentari.

Molto spesso è proprio il Segretario generale ad essere responsabile - in veste di organizzatore, coordinatore o supervisore - dell'adozione del complesso di misure necessarie ad assicurare che l'attività parlamentare sia svolta in condizioni di sicurezza, al riparo da qualunque intervento (interno o esterno) idoneo a turbarne il corso.

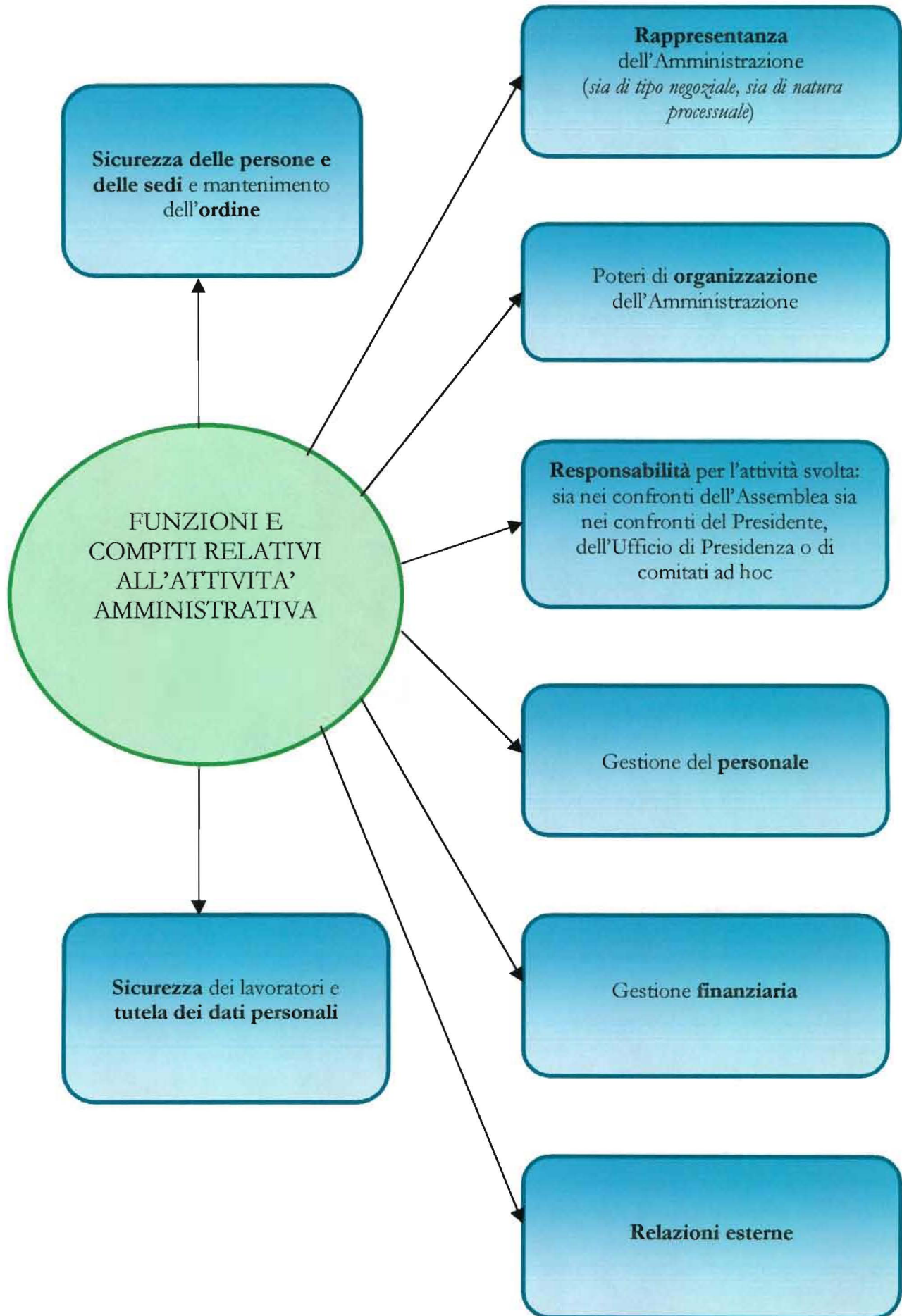
Non mancano, tuttavia, anche casi in cui tale funzione è rimessa alla competenza propria del Presidente o - con riferimento soprattutto alla sicurezza ed all'ordine all'interno dell'Aula - al Collegio dei Questori o ad altro apposito Comitato che sia espressione dell'Assemblea.

Appare quindi evidente come, in ogni caso, la responsabilità della materia sia, in considerazione della sua rilevanza e delicatezza, sempre fatta rientrare nelle attribuzioni di organi di vertice, siano essi di natura politica o burocratica.

9. Soluzioni tra loro analoghe sono state adottate anche in tema di **sicurezza dei lavoratori** e di tutela dei dati personali di parlamentari e dipendenti dell'Amministrazione.

Quanto alla prima, la materia è generalmente affidata al Segretario generale, che sovrintende alla predisposizione di appositi programmi di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali.

Per ciò che concerne, invece, le competenze amministrative attinenti la **tutela dei dati personali**, queste rientrano di norma, ove siano disciplinate dalla legge, nella competenza del Segretario generale, mentre al Presidente spettano generalmente funzioni di garanzia non dissimili da quelle proprie delle apposite Autorità Garanti istituite in molti ordinamenti.



III. Conclusioni

L'analisi comparata delle risposte fornite al questionario consente di individuare alcune caratteristiche emergenti che definiscono oggi la figura del Segretario generale di Assemblea legislativa.

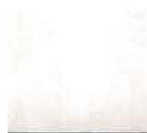
L'aspetto che appare più significativo è l'evoluzione nei compiti e nelle responsabilità che fanno capo al Segretario generale: alla posizione di consigliere procedurale e istituzionale del Presidente di Assemblea, si affiancano oggi competenze di tipo manageriale legate alla direzione ed alla gestione dei servizi amministrativi. Il Segretario generale è cioè sempre più chiamato a svolgere - accanto alla funzione di consulenza giuridico-regolamentare - compiti di organizzazione e di innovazione del complesso sistema amministrativo di supporto parlamentare.

Più in particolare, i profili che, pressoché in tutte le Amministrazioni parlamentari esaminate, coinvolgono la responsabilità del Segretario generale dal punto di vista amministrativo e gestionale sono quelli della rappresentanza dell'Amministrazione (sia di tipo negoziale, sia di natura processuale), dell'organizzazione degli uffici, della gestione finanziaria, della gestione del personale, della cura delle relazioni esterne, della definizione di misure di sicurezza.

La competenza professionale del Segretario generale va quindi sempre più evolvendosi lungo una linea in cui il contributo "tecnico" offerto non può limitarsi soltanto alla consulenza all'organo politico, ma si fonde con la complessiva attività di direzione dell'Amministrazione.

Va osservato come tale mutamento del ruolo del Segretario generale corrisponda alla evoluzione delle amministrazioni parlamentari verso forme più complesse e moderne di supporto alle attività istituzionali delle Assemblee legislative. Si tratta di una evoluzione particolarmente significativa se messa in relazione con fenomeni di ampia portata che, pur se in misura diversa, coinvolgono in tutti i Paesi le istituzioni rappresentative. I processi di modernizzazione, di globalizzazione delle politiche e dei mercati, l'ampliamento della sfera di intervento normativo, così come anche lo sviluppo di innovativi mezzi informatici di comunicazione - si pensi alla rivoluzione nello scambio delle informazioni introdotta da *Internet* - impongono alle amministrazioni parlamentari un enorme sforzo di adeguamento sul piano organizzativo e tecnologico; a questo si accompagna lo sviluppo delle relazioni internazionali e della cooperazione interparlamentare, l'uso di sistemi più rapidi e più flessibili di acquisizione di dati ed informazioni, la diversificazione e l'ampliamento delle consulenze e degli apporti conoscitivi richiesti, l'offerta di adeguati supporti tecnici ed informatici al lavoro parlamentare.

Tale mutato quadro di riferimento impone al Segretario generale capacità di direzione e di organizzazione che assicurino la massima efficienza e funzionalità delle strutture amministrative. Questo non significa tuttavia che nell'attività del Segretario generale i profili di natura aziendalistica siano divenuti prevalenti rispetto al carattere istituzionale dell'organo. La particolare natura tecnica ed i profili di rilevanza pubblica dei compiti affidati alle Amministrazioni parlamentari modificano infatti il significato dei criteri di efficienza e di produttività, che trovano realizzazione solo nella integrazione con il principio di servizio istituzionale che deve informare tutta l'attività della struttura amministrativa.



L'ampliamento delle competenze di carattere gestionale attribuite al Segretario generale - anche per il peso che le decisioni di tipo organizzativo possono assumere rispetto all'andamento dei lavori parlamentari - non contraddice dunque la funzione di consulenza giuridico-procedurale, ma piuttosto costituisce motivo di arricchimento del ruolo. A questo proposito può anche aggiungersi come la stessa funzione di consulenza e di supporto tecnico-giuridico registri una significativa evoluzione per il rilievo che in essa hanno assunto i compiti connessi con la programmazione dei lavori parlamentari e con le attività di comunicazione istituzionale.

A conferma di ciò si può rilevare come in tutte le esperienze prese in considerazione - al di là delle specifiche soluzioni giuridiche adottate nei singoli ordinamenti - sia apparsa evidente l'esigenza di assicurare, pur nella varietà dei modelli organizzativi, coerenza e sintonia di azione tra gli organi di direzione politica delle Assemblee legislative e le strutture amministrative. Nella ricerca di tale coerenza e sintonia, nella positiva collaborazione volta a creare le oggettive condizioni per il migliore funzionamento dell'organo della sovranità nazionale, nella posizione di imparzialità connessa al ruolo risiede la particolare responsabilità istituzionale del Segretario generale; in questo trova inoltre fondamento e limite quella sfera di autonomia che in varia misura i diversi ordinamenti parlamentari tendono a riconoscere al Segretario generale e, per esso, alle rispettive amministrazioni di supporto.