CAMERA DEI DEPUTATI

IL PARLAMENTO DELLA REPUBBLICA

ORGANI, PROCEDURE, APPARATI

CD

SERIE DELLE VERIFICHE DI PROFESSIONALITÀ
DEI CONSIGLIERI PARLAMENTARI N. 2

R-7958/2

CAMERA DEI DEPUTATI

IL PARLAMENTO DELLA REPUBBLICA

ORGANI, PROCEDURE, APPARATI

CAMERA DEI DEPUTATI
12 FEB. 1992
BIBLIOTECA

CD

SERIE DELLE VERIFICHE DI PROFESSIONALITÀ
DEI CONSIGLIERI PARLAMENTARI N. 2

(116312)

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

Indice

Avvertenza IX

SESSIONE 1985

Professionalità generale

Giovanni Long - I disegni di legge attuativi di intese ed accordi con confessioni religiose: questioni costituzionali e procedurali 3

Paolo Franceschi - Natura, strumentazione e finalità della programmazione dei lavori parlamentari in Assemblea e in commissione 23

Roberto De Liso - La delegificazione: problemi e prospettive 43

Alessandro Palanza - Questioni relative alla formazione delle leggi di spesa 63

Ottavio Mastrojanni - L'immunità parlamentare nei rapporti tra Camere e Magistratura: aspetti problematici, prassi e giurisprudenza 75

Ugo Zampetti - Note sull'attività consultiva delle commissioni permanenti 103

Donato Campagna - Testi unici e semplificazione dei sistemi normativi 123

Mirella Cassarino - Governare il cambiamento - Problematiche organizzative e di politica del personale negli uffici della Camera dei deputati 165

Gianluigi Marrone - Procedimenti e momenti decisionali nella gestione amministrativa della Camera dei deputati: spunti in tema di revisione del Regolamento di amministrazione e contabilità 195

Claudio Cesareo - Le indagini conoscitive delle commissioni permanenti 213

SESSIONE 1987

Professionalità generale

Maria Cialdini - Una complessa vicenda: il « condono edilizio » tra Governo e Parlamento 235

Edoardo Lala - Esercizio della delega legislativa da parte di un Governo dimissionario, previo parere delle commissioni di un Parlamento disciolto (a proposito degli emanandi decreti di liberalizzazione valutaria) 259

Alessandro Scacco - Sulla natura degli atti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi 279

Benedetto Arsini - Il piano generale dei trasporti: un esempio di programmazione di settore 291

Felice Ancora - Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio. Restituzione e revoca della domanda di autorizzazione a procedere in giudizio. Revoca e impugnazione della autorizzazione a procedere in giudizio 305

Professionalità di stenografia

Francesco Sparisci - Alcuni aspetti delle votazioni a scrutinio segreto nei lavori dell'Assemblea costituente 341

Francesco Morisani - La composizione dell'Ufficio di Presidenza della Camera alla luce delle recenti modifiche dell'articolo 5 del Regolamento 365

Vincenzo Longo - Presente e futuro della stenografia nella resocontazione dei lavori parlamentari 393

Stefano Comenducci - Sulla mozione di sfiducia al singolo ministro 411

Giorgio Corriere - Problematiche connesse alla formazione professionale dello stenografo parlamentare, in relazione ai compiti antichi e nuovi che informano la redazione del Resoconto stenografico 433

Professionalità di biblioteca

Anna Lippolis - Il Catalogo automatizzato della Biblioteca della Camera dei deputati. Miglioramenti apportati dalle nuove procedure, anche nella prospettiva di cooperazione a livello nazionale e internazionale 449

Stefano Rizzo - Verso uno sviluppo sistemico della documentazione parlamentare 477

Avvertenza

Dopo l'uscita, all'inizio del 1987, del primo volume di questa serie relativa agli anni 1982-1984, viene ora pubblicato il secondo che copre il periodo 1985-1987.

Come già indicato nell'avvertenza al precedente volume, questa "Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari" contiene gli elaborati approntati dai candidati per la seconda delle due verifiche di professionalità per consiglieri che, nella discussione sostenuta davanti alla commissione, siano stati da questa valutati idonei. I consiglieri in questione per essere sottoposti alla prova debbono avere almeno nove anni di anzianità effettiva nella qualifica; l'argomento dei loro elaborati deve essere approvato dalla commissione e vertere su questioni riguardanti la specifica esperienza professionale del candidato. Di questi scritti il Regolamento dei servizi e del personale della Camera prevede la pubblicazione. Come nel precedente volume, anche in questo gli argomenti trattati sono tra i più vari, giacché i candidati di queste ultime tornate di verifiche appartengono a tre delle quattro "professionalità" in cui si articola la qualifica di consigliere: generale, di biblioteca, di stenografia.

Sessione 1985

Giovanni Long

I disegni di legge attuativi di intese ed accordi con confessioni religiose: questioni costituzionali e procedurali

1 - Gli articoli 7 e 8 della Costituzione; 2 - Le ratifiche dei trattati; 3 - L'intesa con la Tavola valdese; 4 - L'accordo di revisione del Concordato; 5 - Le disposizioni sugli enti ecclesiastici; 6 - Un principio da ripensare: la « legge formale ».

1 - *Gli articoli 7 e 8 della Costituzione*

La legge 27 maggio 1929, n. 810, dava « piena ed intera esecuzione » al Trattato del Laterano, ai relativi allegati ed al Concordato. Nessun dubbio colse i legislatori sulla forma della legge, usata per gli atti di diritto internazionale. E, del resto, la presenza nel « pacchetto » legislativo del Trattato (un atto da considerarsi sicuramente di tipo internazionale) era argomento sufficiente per rendere indispensabile quel particolare procedimento.

Con la Conciliazione del 1929, d'altronde, la Santa Sede venne generalmente riconosciuta come soggetto di diritto internazionale distinto dallo Stato Città del Vaticano. Sicché gli accordi di ogni tipo tra Stato italiano e Chiesa cattolica, indipendentemente dalla natura della materia trattata, vennero sottoposti alla normale procedura « internazionalistica » di ratifica ed esecuzione. E la dizione dall'art. 7 della Costituzione (« lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani »), pur distinguendo i rapporti Stato-Chiesa da quelli afferenti all'ordinamento internazionale (art. 10 della stessa Costituzione), sembrò confermare la dottrina dominante della natura « internazionale » dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica. Nello stesso senso si è pronunciata la Corte costituzionale nella sentenza 2 febbraio 1978 n. 16, con cui ha dichiarato inammissibile la richiesta di referendum abrogativo della citata legge n. 810 del 1929.

Il principio contenuto nell'art. 7 della Costituzione faceva sì che i rapporti tra Stato italiano e Chiesa cattolica venissero fatti rientrare

nell'ordinamento internazionale (l'ipotesi più accettata) oppure in un ordinamento parallelo a quello internazionale; o ancora, seguendo la classica teoria del Santi Romano, in un ordinamento particolare, nato dall'accordo pattizio e distinto sia dalle due parti contraenti che dall'ordinamento internazionale. In ogni caso, il fatto storico che i Patti del 1929 fossero stati introdotti nell'ordinamento con una legge di esecuzione ha costituito un precedente mai contestato.Tale norma, d'altronde, esclude che le modifiche consensuali ai Patti abbisognino, per essere poste in vigore in Italia, di una legge costituzionale. E ciò ha fatto considerare la normativa concordataria come un accordo di tipo internazionale rinforzato dalla previsione dell'articolo 7. Per cui si ritiene che tale articolo « abbia garantito i Patti lateranensi, rispetto all'ordinamento interno, rafforzando la legge di esecuzione di essi nei confronti della forza abrogante, derogante o sospensiva di eventuali leggi ordinarie » (FINOCCHIARO, in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. Branca, articolo 7, pag. 373).

Con l'art. 8 (« Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze »), peraltro, la Costituzione delineava un altro modo di regolare i rapporti con le confessioni religiose. Si trattava di un tipo di regolazione sicuramente tutta interna allo Stato italiano, priva cioè di agganci di natura internazionale; ma tuttavia la Costituzione escludeva la onnipotenza del legislatore, condizionando l'approvazione della legge ad una preventiva intesa con le rappresentanze delle confessioni interessate. Non era un caso del tutto isolato nella previsione complessiva dei Costituenti. Analogie possono infatti essere segnalate con la procedura prevista dall'art. 123, ultimo comma, per l'approvazione degli statuti delle Regioni a statuto ordinario (« Lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica »). Ed anche l'ultimo comma dell'art. 39 (efficacia obbligatoria *erga omnes* dei contratti collettivi stipulati dai sindacati registrati) potrebbe far pensare ad una legge che recepisca integralmente i contenuti del contratto. In sostanza, la Costituzione contempla numerosi casi di provvedimenti legislativi da sottoporre all'approvazione del Parlamento, ma dal contenuto integralmente formato in altra sede.

Circa la forma legislativa che avrebbero potuto rivestire le leggi emanate sulla base di intese ai sensi dell'art. 8 Cost., la dottrina era sostanzialmente concorde sulla non modificabilità, in sede di emanazione della legge, di quanto stabilito nell'intesa. Solo alcuni autori, però, si spingevano ad affermare recisamente che la situazione delle intese era « in sostanza non diversa da quella che si verifica tutte le volte in cui il Parlamento si trova di fronte ad atti alla cui formazione siano interessati soggetti forniti di autonomia tale da consentire loro di entrare in rapporti di più o meno relativa parità con lo Stato (es. i concordati; i trattati; gli statuti regionali ex art. 123 Cost.) » (MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico,* 1976, vol. II, pag. 1179). O anche, più esplicitamente: « La legge, come abbiamo accennato, non deve far altro che dare esecuzione alle intese. Sicché è opportuno che il testo di questa sia incluso nel corpo della legge di esecuzione, come avviene, per es., per lo « Scambio di note » diplomatiche; né sono ammissibili emendamenti » (FINOCCHIARO, in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. Branca, art. 8 pag. 428).

A sostegno di quest'ultima procedura è da citare il precedente dell'approvazione degli statuti ordinari delle regioni. Le relative leggi di approvazione si compongono di un articolo unico, a cui è allegato il testo dello statuto deliberato dal consiglio regionale interessato. In questo modo resta esclusa la possibilità di presentare emendamenti in Parlamento. Ma attraverso procedure informali, le Camere (ed in particolare la I Commissione del Senato, che esaminò per prima gli statuti nella V legislatura) suggerirono ai consigli regionali le modifiche da apportare, sicché tutti e quindici sottoposero le disposizioni contestate dei rispettivi statuti ad una nuova deliberazione e ben nove hanno proceduto addirittura ad un duplice riesame, introducendo due serie consecutive di emendamenti (sul punto cfr. PALADIN, *Diritto regionale,* ed. 1979, pag. 51 ss.).

È da notare che tutte le diverse ipotesi di legge dal contenuto « preformato » sono state storicamente accomunate dal destino di una assai ritardata attuazione. Certo non mancano specifici motivi di ordine storico-politico per giustificare i ritardi nella revisione del Concordato, nell'attuazione delle intese con le confessioni diverse da quella cattolica, nella riforma del diritto dei sindacati e nella realizzazione dell'ordinamento regionale. Ma è difficile sottrarsi alla considerazione che forse proprio la mancanza di procedure definite e sicure ha contribuito al permanere di vecchie normative o all'instaurarsi di

situazioni di fatto diverse dal dettato costituzionale. In uno Stato di diritto, la mancata « procedimentalizzazione » di princìpi che pure godono di un vasto consenso ne allontana la realizzazione, poiché il funzionamento delle istituzioni in generale e del Parlamento in particolare è fatto di procedure. Se allo sforzo di stabilire contenuti normativi inediti, o di creare istituzioni e nuovi rapporti tra gruppi sociali, si deve unire pure quello di « inventare » le relative procedure, la tentazione della paralisi sarà tanto più accentuata. Ciò sottolinea l'importanza dello sforzo compiuto tra il 1984 e il 1985 per gettare le basi di un nuovo ordinamento delle realtà religiose nel nostro Paese.

2 - *Le ratifiche dei trattati*

Del resto, il problema della emendabilità dei disegni di legge composti di un solo articolo o comunque che « incorporano » un testo definito in sede extraparlamentare non è pacifico. Se per i disegni di approvazione degli Statuti regionali la prassi si è orientata nel senso della assoluta inemendabilità « formale », ben diversa è la conclusione da trarre per altri provvedimenti.

L'emendabilità di disegni di legge di conversione di decreti-legge, discussa al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, si è poi affermata incontrastata.Tant'è vero che la riforma regolamentare del 1981, alla Camera, è intervenuta sul tema: non certo per vietare la presentazione di emendamenti a tali disegni di legge, ma soltanto (art. 96-*bis*, ultimo comma) per dichiarare inammissibili quelli non attinenti alla materia del decreto-legge. Il che conferma, *a contrario*, la piena ammissibilità degli emendamenti su tale materia. Nella medesima riforma (art. 85, sesto comma) veniva altresì parzialmente rimossa la *fictio iuris* secondo cui emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi erano riferiti all'articolo unico del disegno di legge di conversione. Per cui oggi, a parte qualche vantaggio procedurale nel caso di apposizione della fiducia sull'articolo unico, si può dire che il « trattamento » procedurale dei disegni di legge di conversione è largamente equivalente a quello dei comuni progetti di legge, nonostante la particolare formulazione.

Assai più controversa è la questione per quanto riguarda le leggi di ratifica ed esecuzione di trattati internazionali. In linea di massima i relativi disegni di legge sono da considerare senz'altro inemendabili:

il raggiungimento di un accordo tra due soggetti di diritto internazionale perderebbe ogni significato, se ciascuno di essi potesse, con procedure del proprio diritto interno, modificare liberamente quanto pattuito. È pertanto da escludere l'emendabilità del testo del trattato allegato al disegno di legge, così come dell'autorizzazione alla ratifica. Ove le Camere non approvino completamente le disposizioni di tale testo, non potranno che negare *in toto* l'approvazione oppure sospendere la deliberazione, invitando nel contempo l'esecutivo attraverso appropriati strumenti di direttiva a riaprire i negoziati con la controparte.

Ma la situazione non è in pratica così semplice, poiché i disegni di legge di ratifica non si limitano a queste disposizioni essenziali, ma comprendono di solito: *a*) autorizzazione alla ratifica; *b*) ordine di esecuzione; *c*) eventuali norme di altro genere (copertura finanziaria, clausole particolari); *d*) in forma di allegato, il testo del trattato. Si ha in sostanza una unicità di pronuncia delle Camere su atti concettualmente distinti che era stata disapprovata dalla dottrina già in epoca statutaria e che continua a sollevare perplessità (SPERDUTI, « Vicende parlamentari sull'ordine di esecuzione dei trattati - Una pratica da riconsiderare », in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale,* 1982, in part. pag. 424 ss.). Cioè, disposizioni di natura diversa e da considerare in modo differente anche ai fini procedurali, vengono a trovarsi inserite nel medesimo disegno di legge o, addirittura, nello stesso articolo. L'emendabilità di tali disposizioni è stata quindi giudicata in modo vario, provocando dibattiti in sede parlamentare e pubblicistica (GIULIANO, « È emendabile o inemendabile l'ordine di esecuzione di trattati internazionali? », in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale,* 1982, pag. 5 ss.).

In realtà, la prassi adottata negli ultimi anni dalla Presidenza della Camera, pur nella varietà delle decisioni, appare chiaramente riconducibile a princìpi unitari, definibili sulla base di quanto si è fin qui affermato: no all'emendabilità del testo dei trattati, della autorizzazione alla ratifica e dell'ordine di esecuzione. Sì all'emendabilità dei disegni di legge che costituiscono autonome forme di « adattamento » del diritto interno a quanto prescritto da accordi internazionali, senza però costituirne ratifica (v. da ultimo la seduta del 20 febbraio 1985 della IV Commissione in sede legislativa, in cui vennero giudicati ammissibili e approvati emendamenti al disegno di legge n. 539 « Norme di attuazione della convenzione sull'amministrazione internazionale delle successioni, approvata all'Aja il 2 ottobre

1973 »). Ed è stata altresì riconosciuta l'ammissibilità di emendamenti a disegni di legge di ratifica ed esecuzione, allorché essi non incidessero direttamente sul dispositivo essenziale e vincolato ai sensi del diritto internazionale. È il caso, per formulare un esempio facilmente comprensibile, della eventuale norma di copertura finanziaria che (a meno che sia stata pattuita nel testo stesso del trattato, ad esempio con una compensazione di crediti tra Stati) può essere mutata nelle indicazioni di copertura. Recentemente, poi, l'ammissibilità di emendamenti è stata riconosciuta dalla Presidenza della Camera in due casi che presentano particolare interesse. Nel primo (seduta del 23 maggio 1985) sono stati ammessi emendamenti al disegno di legge n. 839 « Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale contro la cattura degli ostaggi, aperta alla firma a New York il 17 dicembre 1979 ». Il Presidente di turno ebbe a comunicare all'Assemblea che tali emendamenti « non modificano né il dispositivo dell'autorizzazione alla ratifica né la clausola di esecutorietà, riferendosi invece a modalità di applicazione nell'ordinamento interno, negli ambiti di discrezionalità stabiliti negli articoli 2 e 5 dell'accordo ».

Non molto diversa la motivazione addotta dalla Presidenza nell'episodio successivo, verificatosi il 30 maggio 1985 nel corso della discussione sui disegni di legge n. 1113 « Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul terrorismo, aperta alla firma a Strasburgo il 27 gennaio 1977 » e n. 1112 « Ratifica ed esecuzione dell'accordo relativo all'applicazione della Convenzione europea per la repressione del terrorismo tra gli Stati membri delle Comunità europee, firmato a Dublino il 4 dicembre 1979 ». In questo caso, le convenzioni in esame prevedono nel loro testo la possibilità del deposito di riserve da parte degli Stati contraenti e, secondo la precisazione del Presidente di turno, gli emendamenti « incidono su materia per la quale è prevista negli accordi la possibilità di una riserva da parte degli Stati contraenti, riserva di cui il Governo italiano si è già avvalso. Tali emendamenti, in sostanza, prevedono una disciplina particolare nei limiti consentiti dalla riserva che viene in tal modo 'legificata' e sottratta all'esclusiva disponibilità dell'esecutivo ».

Si è trattato di precedenti interessanti e che senza dubbio saranno oggetto di discussione. Quello che qui interessa sottolineare è che: *a*) la non emendabilità dei disegni di legge di ratifica ed esecuzione non è assoluta, ma ristretta al dispositivo essenziale; *b*) anche in tale dispositivo, ed in particolare nell'ordine di esecuzione, sono ammis-

sibili emendamenti qualora l'accordo internazionale lasci spazio a diverse possibilità di applicazione all'interno degli stati contraenti; *c*) alla luce di queste considerazioni e di quelle che si sono fatte a proposito di decreti-legge e di approvazione degli statuti regionali, non si può affermare in via assoluta che i disegni di legge di approvazione di un testo che viene allegato siano inemendabili.

3 - *L'intesa con la Tavola valdese*

Nel giro di meno di un anno, il Parlamento ha affrontato ed approvato un « pacchetto » di accordi con confessioni religiose comprendente quattro diversi provvedimenti legislativi: l'accordo di revisione del Concordato lateranense, l'intesa con le chiese rappresentate dalla Tavola valdese, il protocollo sugli enti ecclesiastici ed il sostentamento del clero, le norme « interne » su questi ultimi due argomenti. La stessa denominazione dei disegni di legge (e delle leggi che ne sono conseguite) merita un attento esame.

Iniziando dall'intesa con la Tavola valdese, che è stata la prima ad essere approvata (legge 11 agosto 1984, n. 449), la relativa legge ha il titolo: « Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese ». Nel suo testo non figura mai l'espressione « legge di approvazione », che invece è usata negli artt. 1 e 21 dell'intesa stessa. Posto che le intese di cui all'art. 8 Cost. non sono accordi internazionali, non era certamente necessaria l'autorizzazione alla ratifica; ma ben era concepibile una legge di esecuzione, consistente in un articolo con cui si dava ordine di eseguire l'intesa, il cui testo sarebbe stato allegato. Si è scelta invece la formula della legge di approvazione, intendendola come approvazione articolo per articolo del testo dell'intesa, con i necessari adattamenti lessicali.

Ora, la legge di approvazione, a differenza degli altri tipi di provvedimento che abbiamo delineato, non ha solida tradizione. Essa è stata teorizzata in epoca statutaria: ma con contenuti esattamente opposti a quelli che ora le sono stati dati. Scriveva infatti nel 1914 il Donati che le leggi di approvazione « devono necessariamente riferirsi a un atto già completamente determinato nel suo contenuto e giuridicamente perfetto. Però, sia in questo caso, sia nel caso che anche l'autorizzazione del Parlamento sia data con riferimento a un atto di contenuto già determinato, l'atto stesso non entra mai come parte del contenuto della legge di autorizzazione o di approvazione: esso

rimane estraneo alle medesime, il cui contenuto è soltanto una dichiarazione, rispettivamente, di consenso al compimento dell'atto o di constatazione di bontà dell'atto compiuto; più precisamente l'atto autorizzato o approvato costituisce soltanto un allegato alla legge di autorizzazione o di approvazione » (DONATI, « Le leggi di autorizzazione e di approvazione », Modena 1914, pag. 9, ora in *Scritti di diritto pubblico,* Padova 1966, vol. II, pag. 219). Questo particolare tipo di legge era quindi visto come una sorta di *bill of indemnity,* senza un diretto contenuto normativo e soprattutto senza l'approvazione articolo per articolo dell'atto a cui si riferiva: il contrario, appunto, della nuova accezione introdotta con la legge 449/1984.

Più recenti applicazioni del concetto di « legge di approvazione » non sembrano chiarire la materia. Si sono infatti registrati casi di trattati internazionali in cui il Parlamento, invece di autorizzare la ratifica, ha approvato il trattato stesso; ma si trattava di accordi internazionali che prevedevano non la ratifica da parte degli Stati contraenti, bensì la notificazione del compimento delle procedure necessarie per la loro entrata in vigore nel territorio dei singoli Stati (STARACE, « L'approvazione dei trattati da parte del Parlamento », in *Rivista di diritto internazionale,* 1977, pag. 393, con riferimento alla legge 10 maggio 1976, n. 492). La situazione presenta qualche apparente analogia con quella qui esaminata: ma il fatto che la legge 492/1976 rechi, dopo la formula di approvazione, il regolare ordine di esecuzione, rende il precedente non utilizzabile. Si tratta di un caso in cui l'accoppiata autorizzazione alla ratifica-ordine di esecuzione è sostituita da quella approvazione-ordine di esecuzione; ma il caso dell'intesa con la Tavola valdese è diverso, perché qui la legge di approvazione sostituisce l'ordine di esecuzione.

Il disegno di legge n. 1356, presentato alla Camera il 1° marzo 1984 non si distingueva quindi in alcun modo dai disegni di legge « normali », per i quali non sono previsti limiti di emendabilità. Ma, d'altra parte, era pur sempre un provvedimento attuativo di una norma costituzionale che impone che le leggi che regolano i rapporti dello Stato con le confessioni religiose siano emanate « sulla base di intese ».

Ad un obiettivo sostanziale imposto dalla Costituzione (la conformità della legge alle intese) non corrispondeva uno strumento procedurale *ad hoc*. O meglio, la via teoricamente esistente (quella

dell'articolo unico di esecuzione, con il testo dell'intesa allegato: formula che, come si è visto, non contraddistingue soltanto gli accordi di diritto internazionale) venne scartata a priori. È da precisare che il precedente delle cosiddette « piccole intese » degli anni '60 e '70, con cui erano state applicate ai ministri di culto delle confessioni diverse da quella cattolica norme in materia assicurativa e previdenziale, non era utilizzabile: esse si erano espresse nel consenso di talune confessioni alle disposizioni che le riguardavano nell'ambito di disegni di legge più generali e non avevano quindi posto problemi legislativi e procedurali paragonabili a quelli presentati dall'intesa con la Tavola valdese.

Il conflitto tra obiettivo costituzionale e carenza di strumenti procedurali veniva avvertito dal Governo, che nella relazione al disegno di legge concludeva con un richiamo all'opportunità di non modificare il testo: « Il Governo, nel presentare il disegno di legge, sottolinea l'importanza che, al di là dei necessari adattamenti formali al testo dell'intesa raggiunta, adattamenti ai quali si è già cercato di provvedere, la deliberazione del Parlamento sia conforme a quanto stipulato e coerente in tal modo allo spirito dell'articolo 8 della Costituzione ».

Nel dibattito in I Commissione, tale conflitto produsse non pochi dubbi, ma la maggioranza della Commissione mostrò di accogliere l'opinione sostenuta dal relatore Galloni e che è esposta nella relazione (doc. n. 1356-A): « La Costituzione, all'articolo 8, parla di una legge che disciplina la materia dei rapporti con le confessioni religiose 'sulla base di intese con le loro rappresentanze'. Ciò significa che ove il Governo presentasse il testo dell'intesa per una ratifica si applicherebbero per analogia i princìpi della ratifica dei trattati internazionali. Il Parlamento potrebbe approvare o respingere l'intesa: non la potrebbe emendare. Il Governo ha presentato invece un disegno di legge articolato che recepisce l'intesa. Non si può parlare in assoluto di una inemendabilità del disegno di legge, ma si deve ritenere che vi siano da parte dei Parlamento dei limiti invalicabili alla emendabilità del disegno di legge del Governo. Il Parlamento, infatti, potrebbe in linea di ipotesi emendare quelle parti del disegno di legge che non rispecchino fedelmente l'intesa o ne costituiscono una interpretazione opinabile, oppure potrebbe introdurre emendamenti integrativi o aggiuntivi ove ritenesse il testo del disegno di legge lacunoso rispetto ad alcuni punti dell'intesa ».

La discussione in Assemblea, pur conclusasi con una larghissima approvazione del provvedimento, mostrò appieno le incertezze sulla natura dell'atto. Non mancarono le perplessità sull'inemendabilità sostanziale dell'intesa, corrispondente all'emendabilità del disegno di legge nei limiti dell'intesa stessa. Questa posizione fu espressa dai deputati Mellini e Tassi, secondo cui l'intesa si configura come un parere obbligatorio ma non vincolante. Ma ci furono anche critiche di segno opposto, come quella dei deputati Bozzi (che avrebbe ritenuto più confacente alla materia un disegno di legge di ratifica-esecuzione), Fusaro (che sostenne l'assoluta inemendabilità del disegno di legge), Franco Russo (« Noi riteniamo che oggi lo Stato italiano debba dare prevalenza alla norma pattizia rispetto anche al provvedimento che ci accingiamo ad approvare »). Il Governo, per bocca del sottosegretario Amato, sottolineò che la legge « di approvazione », menzionata nell'art. 123 della Costituzione, costituisce « il massimo di autonomia riconosciuta all'interno dell'ordinamento dello Stato tra enti e soggetti entrambi appartenenti all'ordinamento dello Stato » (ma non fece parola del fatto che le leggi approvate ai sensi dell'art. 123 sono costituite da un articolo unico con allegato il testo dello statuto regionale); e concordò con il relatore sul fatto che la approvazione di emendamenti non formali al disegno di legge avrebbe comportato la riapertura delle trattative con la Tavola valdese.

Questa tesi trovò pieno riscontro nell'affermazione che il Presidente della Camera fece prima di passare alla votazione. Dato atto del fatto che non erano stati presentati emendamenti, il Presidente disse: « Ritengo doveroso far presente — senza con ciò minimamente voler influire sulle libere determinazioni dell'Assemblea — che ci troviamo di fronte al primo caso di attuazione del terzo comma dell'articolo 8 della Costituzione e che la particolare natura del provvedimento comporta che la eventuale reiezione anche di un solo articolo determinerebbe l'ulteriore improcedibilità del disegno di legge e la conseguente necessità di una rinegoziazione dell'intesa con la Tavola valdese » (seduta del 10 luglio 1984).

Nel corso del dibattito al Senato sorse un piccolo « caso ». Alcuni intervenuti (il senatore Chiarante nella seduta antimeridiana del 2 agosto 1984, il senatore Mancino nella pomeridiana dello stesso giorno) rilevarono alcuni problemi riguardanti l'art. 9 del disegno di legge. Esso, per il già citato effetto di « trasposizione » delle norme della intesa, si trovava ad avere una portata superiore a quella del testo

dell'intesa e, a parere degli intervenuti, non armonizzata con quella del Concordato. I due senatori prospettavano pertanto la necessità di modificare eventualmente tale disposizione. Il relatore Murmura ed il sottosegretario Amato, in sede di replica, ribadirono che un eventuale cambiamento della norma non avrebbe potuto avvenire se non in forza di un accordo con la controparte, eventualmente in via interpretativa: il potere di emendamento del Senato avrebbe potuto concretizzarsi nella richiesta di una nuova trattativa. Nessun emendamento venne formalmente presentato ed il disegno di legge fu approvato senza modificazioni.

4 - *L'accordo di revisione del Concordato*

L'accordo tra Italia e Santa Sede che apporta modificazioni al Concordato lateranense del 1929 fu firmato a Roma il 18 febbraio 1984. Il relativo disegno di legge si componeva di due articoli: il primo di autorizzazione alla ratifica ed il secondo recante l'ordine di esecuzione dell'accordo e dell'annesso protocollo addizionale. Tale disegno di legge (poi divenuto legge 25 marzo 1985, n. 121) non poneva quindi particolari problemi di ordine procedurale, assumendo la veste tipica prevista per gli atti di diritto internazionale. Né al Senato (che lo approvò il 3 agosto 1984) né alla Camera vennero presentati emendamenti. A Montecitorio vi furono invece due ordini del giorno, uno dei quali dichiarato inammissibile (seduta del 20 marzo 1985), pur se il Presidente ne consentì la pubblicazione perché ne restasse traccia negli atti parlamentari. Tale ordine del giorno, che aveva come primo firmatario il deputato Gorla, invitava il Governo « a proporre alla Santa Sede la riapertura di trattative per addivenire a modifiche del Concordato che aboliscano ogni condizione di particolare favore della Chiesa cattolica e che ne vincolino le attività alle norme del diritto comune ». L'ordine del giorno venne correttamente dichiarato inammissibile, come si espresse il Presidente della Camera, « perché si pone in contrasto con l'autorizzazione alla ratifica che costituisce il contenuto del disegno di legge in discussione, del quale abbiamo appena votato gli articoli ». Va in proposito ricordato che il regolamento della Camera pone la votazione degli ordini del giorno dopo il voto sugli articoli, mentre il Regolamento del Senato dispone invece che essi siano votati dopo la discussione sulle linee generali e prima di quella sugli articoli. Un ordine del giorno come quello Gorla

avrebbe quindi potuto probabilmente essere giudicato ammissibile al Senato; ma correttamente non è stato ritenuto tale alla Camera perché contrastante con decisioni già prese. Un ordine del giorno simile, contenente sostanzialmente la reiezione del disegno di legge e l'apertura di nuove trattative, avrebbe forse potuto essere trattato in altro momento procedurale, al termine cioè della discussione generale, come ordine del giorno di non passaggio agli articoli. Pare infatti questa la formulazione più corretta per esprimere la volontà della maggioranza della Camera di non accettare, in tutto o in parte, i contenuti di un disegno di legge « vincolato », invitando il Governo ad aprire nuove trattative e fornendogli nel contempo le indicazioni sul comportamento da tenere e gli obiettivi da raggiungere nel nuovo confronto con la controparte. Effetto, quest'ultimo, che rende la via indicata preferibile rispetto alla reiezione *sic et simpliciter* del disegno di legge.

Per quanto concerne il dibattito sulla ratifica dell'accordo di revisione del Concordato, vi è da sottolineare retrospettivamente un'altra particolarità procedurale, che deriva dal contenuto stesso di tale accordo. Esso infatti rinvia nel testo di molti articoli ad ulteriori atti: i lavori della Commissione paritetica (art. 7), le intese tra autorità scolastiche e CEI (protocollo relativo all'art. 9), gli accordi tra le Parti menzionati negli artt. 6, 10, 12. È stato detto che si tratta di un accordo « a scatole cinesi ». Il Parlamento, che aveva già seguito la trattativa che ha portato all'accordo con tutta una serie di sedute (dal 1976 al gennaio 1984), ha pertanto, anche se informalmente, condizionato la discussione del disegno di legge di ratifica ad una puntuale informativa sulla più importante delle « negoziazioni derivate », quella sugli enti ecclesiastici. Pertanto l'approvazione del disegno di legge di ratifica da parte del Senato (3 agosto 1984) è stata preceduta nella mattinata del giorno precedente dalla esposizione, da parte del Governo, dei risultati raggiunti dalla Commissione paritetica. E l'esame del medesimo disegno di legge in commissione alla Camera è stato differito sino alla presentazione da parte del Governo dei due disegni di legge relativi alla trattativa sugli enti ecclesiastici (si vedano le sedute della III Commissione del 3 ottobre e 5 dicembre 1984). Non si trattava di un abbinamento formale: ma la esattezza della scelta del Parlamento appare evidente se si considera che le stesse Parti contraenti del protocollo del 15 novembre hanno ritenuto esistente tale legame. L'articolo 5 del protocollo stabilisce infatti che siano contestuali lo

scambio degli strumenti di ratifica e, quindi, l'entrata in vigore dell'accordo di revisione del Concordato, del protocollo stesso e delle norme emanate in base ad esso.

5 - *Le disposizioni sugli enti ecclesiastici*

Il citato art. 7 dell'accordo di revisione del Concordato, nello stabilire che la materia degli enti ecclesiastici sarebbe stata sottoposta ad un'apposita Commissione paritetica e successivamente all'approvazione delle due Parti, lasciava impregiudicato il valore giuridico da attribuire a tali norme e la loro collocazione nel sistema delle fonti. Nel corso del dibattito al Senato sui risultati dei lavori della Commissione (2 agosto 1984) il sottosegretario Amato chiarì: « Queste norme non verranno sottoposte al Parlamento né ai sensi dell'articolo 7, né ai sensi dell'articolo 80, in quanto, se è corretto quanto prima dicevo, non si tratta di norme concordatarie, né di trattato internazionale sottoposto a ratifica, ma si tratta di un disegno di legge ordinario, interno, a carattere rinforzato, che, come tale, è soggetto a normale procedimento legislativo, salvo le circostanze che prima enunciavo ». Quest'ultimo inciso faceva riferimento a quanto detto a proposito della intesa valdese, dove il sottosegretario aveva mostrato di condividere la posizione espressa alla Camera dal relatore Galloni: il Parlamento è libero di approvare il disegno di legge o di chiedere nuove trattative, non di modificare singole disposizioni senza il consenso della controparte.

Sulla base di queste dichiarazioni, sembrava delinearsi per le norme sugli enti ecclesiastici una posizione giuridica sostanzialmente simile a quella prevista appunto per le leggi emanate ex art. 8 Cost., anche se tale disposizione è dettata espressamente per le confessioni diverse da quella cattolica. Si parlò di « sette e mezzo », intendendo una disciplina intermedia tra quella dell'art. 7 e quella dell'art. 8 della Costituzione.

Ma, all'atto della firma del protocollo del 15 novembre 1984 e della presentazione dei due disegni di legge da esso derivati, si vide che quella previsione non era del tutto esatta. Ci si trovò di fronte a due disegni di legge: uno « a ricalco », che riproduceva articolo per articolo il testo uscito dalla Commissione paritetica e dalla successiva approvazione delle Parti; ed un altro che era un normale disegno di legge di ratifica e di esecuzione del protocollo stesso. Il protocollo, a sua volta, approvava il testo della Commissione paritetica, introducendovi però

alcune modifiche tramite uno scambio di lettere allegato. Si creava così una situazione nuova, solo parzialmente assimilabile a quanto si verifica nel diritto internazionale quando ad un trattato ed alla relativa legge di ratifica ed esecuzione segue la predisposizione, da parte di ciascuno degli stati contraenti, di specifiche norme applicative. In questi casi, ognuno dei contraenti è libero di dettare la disciplina che, nel quadro del trattato, gli pare più confacente. E dal punto di vista procedurale, come si è visto, i relativi disegni di legge sono pienamente emendabili. Il protocollo del 15 novembre recava invece in allegato il testo che ciascuna delle due Parti avrebbe dovuto far proprio; ma senza che questo entrasse in vigore per il solo fatto della ratifica del protocollo stesso. In sostanza, il disegno di legge di ratifica disponeva (art. 2) la « piena ed intera esecuzione » del protocollo; ma il contenuto essenziale del protocollo (dopo l'approvazione *per relationem* del testo della paritetica ed alcune norme interpretative) consisteva nell'obbligo delle parti di dare « piena ed intera esecuzione » ad protocollo stesso: un mirabile caso di tautologia legislativa!

Rispetto a quanto dichiarato dal Governo al Senato nel mese di agosto si era prodotto qualche mutamento; con ogni probabilità l'altra parte contraente aveva richiesto una sistemazione giuridica della materia più garantita e comunque più caratterizzata. Per cui al Parlamento vennero presentati due disegni di legge aventi il medesimo contenuto materiale: l'approvazione delle norme sugli enti e beni ecclesiastici. Il disegno di legge « interno » (poi divenuto leggge 20 maggio 1985, n. 222) sarebbe stato di per sé sufficiente, una volta approvato, ad introdurre nell'ordinamento italiano le norme in questione; ma senza offrire, per come era formulato, né garanzie procedurali né una particolare resistenza alle modificazioni da parte di successive leggi. Il disegno di legge di ratifica ed esecuzione (poi divenuto legge 20 maggio 1985, n. 206), a sua volta, aveva tutte le caratteristiche dell'atto di natura internazionale, ma era privo di contenuto concreto, se non l'ordine di esecuzione dell'impegno a dare esecuzione... Per come erano formulati, insomma, i due disegni di legge meritavano più che mai la vecchia espressione *simul stabunt aut simul cadent* poiché solo la loro contestuale approvazione avrebbe permesso di raggiungere lo scopo voluto dai presentatori o, meglio, dai contraenti che avevano sottoscritto il protocollo.

La singolarità di questo doppio disegno di legge venne posta in luce da vari interventi nel corso dell'esame in Commissioni riunite II e III

(seduta del 20 febbraio 1985) della Camera dei deputati. Il deputato Petruccioli, pur non sollevando obiezioni sul merito dei disegni di legge, sottolineò che « proprio in base al nuovo accordo concordatario, tutta la materia in esame avrebbe potuto essere oggetto di un unico disegno di legge: il nuovo Concordato infatti è stato concepito come un « Concordato quadro » o di princìpi che rinvia cioè la definizione di alcune materie a nuovi accordi tra le parti da attuare con atti normativi interni ai diversi ordinamenti giuridici. Il gruppo comunista ha positivamente valutato questo aspetto del Concordato, mentre la procedura seguita per dettare la disciplina degli enti ecclesiastici sembra incrinare la distinzione tra materie concordatarie e materie disciplinate da intese successive ». Mentre il presidente della III Commissione La Malfa osservò che « in realtà, il n. 2337 (il disegno di legge sugli enti) dovrebbe essere l'allegato al n. 2336 (la ratifica del protocollo): in sostanza infatti si è scissa un'intesa internazionale in due atti. Sono comprensibili le ragioni della scissione: ma ciò pone un problema procedurale ». Il problema era quello della priorità di discussione e votazione tra i due disegni di legge, poiché come chiarito dallo stesso La Malfa « se si vota il primo disegno di legge n. 2336 e si emenda quindi il disegno di legge n. 2337, si viola in sostanza un trattato internazionale ». Le Commissioni, dopo questo avvertimento, decisero di definire prima l'atto n. 2336; ed i relatori Colombo e Balestracci precisarono nella relazione che « i disegni di legge di attuazione di accordi derivanti dal Concordato, pur avendo la veste di disegni di legge ordinari, sono sottratti al potere di emendamento delle Camere, poiché vi è sottostante un accordo con soggetti extrastatuali e sarebbe quindi eventualmente necessaria una rinegoziazione di tale accordo ».

Sulla base di queste premesse, il Presidente della Camera preannunziò, nella riunione dei presidenti di gruppo che precedette il dibattito in Aula, il proprio orientamento contrario all'ammissibilità di emendamenti sul disegno di legge contenente le norme sugli enti ecclesiastici (per le considerazioni sinora esposte). Nella seduta del 21 marzo 1985, alcuni oratori tentarono di dimostrare l'emendabilità di quest'ultimo provvedimento sulla base della natura strettamente « interna » di un progetto formulato in articoli e privo di uno specifico aggancio costituzionale, come si verifica invece per quelli ex art. 8 (Rodotà) e del fatto che anche i disegni di legge esecutivi di trattati internazionali sono, entro certi limiti, emendabili (Rutelli). Di fronte al ribadito intento della Presidenza di dichiarare inammissibili gli emendamenti,

nella seduta del 21 marzo tutti i presentatori li ritirarono, al fine dichiarato di lasciare impregiudicata la questione. Il Presidente ne prese atto, ribadendo peraltro la propria convinzione. Il successivo esame degli articoli si trascinò, pur in assenza di emendamenti, per circa un mese ed il disegno di legge n. 2337 venne approvato dalla Camera soltanto il 17 aprile seguente. E' altresì da notare che, mentre sul disegno di legge n. 2337 non venivano ammessi emendamenti, il disegno di legge di ratifica veniva approvato nella seduta del 21 marzo con una modifica (peraltro non classificata come emendamento, ma definita « nuovo testo del Governo »): anziché dare esecuzione al protocollo « a decorrere dalla sua entrata in vigore in conformità dell'articolo 5 del protocollo stesso », come nel testo originario, venne introdotta la formula « con le modalità e con la decorrenza di cui agli articoli 4 e 5 del protocollo stesso ». Una riprova, se ce ne fosse bisogno, della possibilità di modificare i disegni di legge di ratifica e di esecuzione nelle parti che non toccano il dispositivo bilateralmente pattuito.

Al Senato, il problema della emendabilità dei disegni di legge (che avevano assunto rispettivamente i numeri 1305 e 1306) si pose sin dall'esame in commissione. Dopo l'approvazione del disegno n. 1305, a cui non erano stati presentati emendamenti, il presidente della III Commissione Taviani chiese al Presidente del Senato di decidere sulla questione e questi rispose (seduta del 30 aprile 1985) che « una modifica unilaterale delle norme contenute in questo provvedimento — derivante dall'eventuale approvazione di emendamenti — si porrebbe in contrasto con lo strumento di diritto internazionale che reca quelle norme e con l'atto legislativo al quale sono state allegate. Poiché non appare evidentemente possibile che il Parlamento giunga all'approvazione finale di un testo difforme dal complesso delle norme che formano oggetto degli accordi internazionali ricordati, ne deriva la inammissibilità di qualsiasi emendamento soppressivo, integrativo e/o aggiuntivo al disegno di legge n. 1306 ». La questione fu così decisa; è da ricordare la proposta di sospensiva avanzata in Aula (seduta del 15 maggio 1985; la citazione è tratta dal Resoconto sommario) dal senatore La Valle, poiché egli, nel motivarla, ricostruì la vicenda in questi termini: « Questo singolare pasticcio politico-istituzionale scaturisce dalla sovrapposizione di due diverse linee di politica ecclesiastica; la prima, sostenuta inizialmente dal Governo, mirava a giungere alla conclusione di un nuovo Concordato più sobrio e circoscritto del precedente, e a riservare la materia degli enti e dei beni ecclesiastici alla normativa statale, even-

tualmente elaborata sulla base di intese informali. Ma tale impostazione è stata compromessa fin dall'inizio della scelta di mantenere in vigore, nonostante la firma del nuovo Concordato, gli articoli del vecchio testo relativi a tali materie, anche se, nell'estate scorsa, il Governo ha sostenuto la tesi per cui la fonte regolatrice di esse, benché avente efficacia rinforzata, sarebbe tuttavia di diritto comune. Lo stesso Governo, peraltro, ha poi dovuto convenire con la Sinistra indipendente sulla necessità di ripetere anche per l'accordo del 15 novembre scorso la medesima procedura — trattativa, firma, legge di ratifica ed esecuzione — già seguita per il nuovo Concordato. Il disegno di legge n. 1305 è appunto la legge di ratifica ed esecuzione di tale accordo, alle cui norme dà piena cittadinanza nell'ordinamento interno italiano. A questo punto, la contestuale presentazione da parte del Governo del disegno di legge n. 1306, che riproduce testualmente le medesime disposizioni, si configura come una incongrua sopravvivenza della originaria impostazione ».

Il sottosegretario Amato rispose che presentare la normativa sugli enti ecclesiastici come allegato ad un disegno di legge di ratifica avrebbe « concordatizzato » la materia, cosa che non si era voluta fare. Si era scelta la diversa via indicata nell'art. 7 dell'accordo di febbraio. « E' vero tuttavia che una simile previsione non vincolava all'adozione di una determinata procedura, tuttavia quella seguita, indubbiamente più complessa rispetto a un semplice scambio di lettere che pure sarebbe stato possibile, non può certamente essere ritenuta illegittima: con essa si prevede un accordo formale che non poteva non essere sottoposto a ratifica da parte del Parlamento. Seppure la procedura adottata può apparire insolita, è necessario sottolineare come la preoccupazione del Governo sia stata quella di evitare ogni possibile identificazione della normativa in esame con il testo concordatario. In particolare, senza soffermarsi sulle ragioni della inemendabilità del disegno di legge n. 1306, del resto già ampiamente argomentate, sottolinea l'importanza che tale provvedimento sia sottoposto all'approvazione del Parlamento articolo per articolo: la reiezione di una norma comporterebbe infatti la necessità di rinegoziarne il contenuto con la controparte » (seduta del 16 maggio 1985, Resoconto sommario).

Alla conclusione di un *iter* tormentato, il Governo ribadiva insomma, pur in presenza di novità sopravvenute rispetto all'impostazione originaria, che la sua preoccupazione era stata quella di introdurre, anche nei rapporti con la Chiesa cattolica, un'area sottratta alla regolamentazione concordataria, pur se basata sempre sull'accordo tra le parti.

6 - *Un principio da ripensare: la « legge formale »*

La complessa vicenda degli accordi e dei provvedimenti legislativi che abbiamo ricordato ha segnato indubbiamente la nascita di un nuovo sistema di rapporti tra Stato e confessioni religiose, ponendo una serie di punti fermi da cui non sarà facile tornare indietro. Dal punto di vista costituzionale, si è iniziata l'attuazione dell'art. 8 e si è dato un nuovo assetto ai rapporti definiti dall'art. 7, oltre a delineare un nuovo tipo di legge « di approvazione ». Per quanto riguarda l'art. 8, le intese non sono più un « oggetto misterioso »: sono accordi destinati ad essere trasfusi in legge articolo per articolo; ed è probabile che le confessioni che giungeranno ad un'intesa in futuro, ammaestrate dall'esperienza, non sottoscriveranno testi che non siano traducibili testualmente in legge, onde evitare adattamenti e manipolazioni.

La materia concordataria non è uscita del tutto dall'equivoco: le intenzioni del Governo, nel presentare il bizzarro doppio disegno di legge sugli enti ecclesiastici, sono state apertamente dichiarate. Ma resta assai dubbio che il desiderato processo di « deconcordatizzazione » si sia effettivamente verificato. E' ben vero che gli strumenti utilizzati per l'accordo di febbraio e per il protocollo di novembre sono stati diversi: ma, ai fini della « resistenza » di tali norme all'abrogazione ed ai mutamenti, nulla è innovato. Si tratta pur sempre di disposizioni introdotte nell'ordinamento italiano sulla base di un accordo di tipo internazionale, che non possono essere modificate unilateralmente se non con un processo di revisione costituzionale. Anzi, l'approvazione di due diverse leggi aventi identico contenuto materiale fa sì che tali norme siano semmai più « garantite » di prima. Infatti, se la procedura seguita in questa occasione costituirà, come pare dover essere, un precedente vincolante, si creerà questa paradossale situazione: una modifica delle norme di tipo concordatario (quelle dell'accordo di febbraio), predisposta d'intesa tra le due Parti, richiederà per entrare in vigore l'approvazione di un solo disegno di legge di ratifica. La modifica delle norme sugli enti ecclesiastici, sempre bilaterale, renderà invece necessaria l'approvazione di due distinti disegni di legge, uno dei quali dovrà essere approvato articolo per articolo. E sconterà quindi il rischio di una votazione che, respingendo un articolo, renderebbe indispensabile (come giustamente è stato sottolineato da più parti nel dibattito dei mesi scorsi) una riapertura delle trattative; mentre, in assenza di un

atto bilaterale, non potrebbero essere abrogate le disposizioni attualmente vigenti.

Lo stesso discorso, *mutatis mutandis* e considerato che si tratta di un singolo disegno di legge, vale per le intese ex art. 8: per introdurre modifiche, bilateralmente accettate, ad un'intesa che è già legge dello Stato occorrerà l'approvazione di un progetto redatto in articoli, più aleatoria di quella di un articolo unico con il testo dell'intesa allegato. La procedura entrata nella prassi dà agli accordi con le confessioni religiose una resistenza alle modificazioni, anche consensuali, che è in pratica superiore sia a quella dei trattati internazionali che a quella delle norme concordatarie in senso stretto; un effetto che sembra contrastare con le dichiarate intenzioni di partenza.

Dal punto di vista più strettamente procedurale e parlamentare, l'enucleazione di un nuovo *genus* legislativo, da definire « leggi conseguenti ad accordi con confessioni religiose » (e sarebbe da aggiungere: « esclusi quelli di tipo concordatario ») suscita altrettante perplessità. L'inemendabilità di disegni di legge « a ricalco » sta nel ragionamento stesso che ha presieduto alla loro presentazione; e correttamente le Presidenze delle due Camere si sono orientate in tal senso, pur se la decisione è stata formalizzata solo al Senato a proposito del disegno di legge sugli enti ecclesiastici. Per quanto riguarda i disegni ex art. 8, la presentazione di emendamenti tali da rendere il testo legislativo più coerente con l'intesa è stata giustamente ipotizzata nel caso dell'intesa con la Tavola valdese; ma sarà probabilmente resa impossibile in futuro da una più accorta predisposizione del testo di altre intese. Entra quindi nella prassi parlamentare un nuovo tipo di disegno di legge inemendabile; e ciò proprio mentre sempre più largamente si ritiene che, entro certi limiti, il Parlamento possa intervenire sugli stessi disegni di legge di ratifica di trattati internazionali. Di più: l'emendabilità o meno dei disegni di legge « a ricalco » finisce per essere sottratta alla valutazione della Presidenza delle due Camere ed assegnata al Governo, che può scegliere quale strumento legislativo utilizzare.

Mentre il vecchio concetto di legge formale è divenuto obsoleto nelle esemplificazioni che un tempo erano ritenute più evidenti (leggi di bilancio e trattati internazionali), ne nascono nuovi tipi, che per giunta non sono neppure caratterizzati dalla formulazione in articolo unico con testo allegato. Nel quadro della riforma dei regolamenti e del meccanismo legislativo, sarebbe necessario ripensare la materia, definen-

do espressamente legge formale quella in cui « il contenuto della potestà deliberativa del Parlamento si restringe alla volizione dell'atto in sé, essendo l'atto legislativo determinato in tutte le sue parti e disposizioni dalla volontà di un altro soggetto, diverso dal Parlamento, al quale spetta in via esclusiva di deliberare l'oggetto e le singole disposizioni che formano l'atto medesimo » (LABRIOLA, « Principi costituzionali, ordinamento e prassi nella disciplina della autorizzazione legislativa alla ratifica dei trattati internazionali », in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale,* 1982, pag. 226). A questo tipo di leggi dovrebbe essere riservata la formula dell'articolo unico con testo allegato. Mentre tutti i provvedimenti suscettibili di emendamenti (conversione di decreti-legge, disposizioni « libere » connesse a trattati internazionali ecc.) dovrebbero assumere l'aspetto di ordinari disegni di legge formulati in articoli. In tal senso, del resto, va la già citata disposizione regolamentare che prevede la discussione degli emendamenti riferita agli articoli di decreto-legge e non più al disegno di legge di conversione. Sarebbe un modo di razionalizzare e codificare le novità emerse negli ultimi anni.

Paolo Franceschi

Natura, strumentazione e finalità della programmazione dei lavori parlamentari in Assemblea e in commissione

1 - Il concetto e le modalità della programmazione dei lavori nel Regolamento e nella prassi della Camera; 2 - Natura e finalità della programmazione nel « sistema » Camera: un tentativo di definizione teorica dei concetti di programma e calendario. Distinzione tra programmazione formale e programmazione sostanziale dei lavori; 3 - Necessità di alcuni ritocchi agli articoli 23 e 24 del Regolamento per giungere ad una programmazione sostanziale; 4 - Condizioni ulteriori per la realizzazione di una programmazione sostanziale.

1 - *Il concetto e le modalità della programmazione dei lavori nel Regolamento e nella prassi della Camera*

Il termine « programmazione », dopo essere entrato nell'uso comune nel corso degli anni sessanta con l'emergere della necessità di definire il ruolo di guida, anche diretta, già assunto di fatto dallo Stato in campo economico, trova la sua consacrazione con riferimento all'organizzazione dei lavori della Camera nel Regolamento del 1971, ma la necessità di far funzionare in maniera organica e coordinata un sistema assai complesso come quello delle Assemblee parlamentari ha una origine assai lontana, datando in pratica dal sorgere del parlamentarismo moderno. E' curioso perciò notare come il Regolamento della Camera, fino all'aggiunta dell'art. 13-*bis,* non parlasse né di organizzazione dei lavori né di formazione dell'ordine del giorno, limitandosi il primo periodo dell'art. 46 a stabilire che « Il Presidente apre e chiude le sedute, annunzia l'ora della seduta seguente e l'ordine del giorno, che sarà affisso nella sala ». Su tale disposizione che, confidando al Presidente della Camera ogni potere per la determinazione dell'ordine dei lavori dell'Assemblea, poteva prefigurare uno sviluppo in senso presidenzialistico, si è invece innestata una prassi ricca ed articolata che, con la creazione da un lato di organi consultivi di supporto (Ufficio di Presidenza integrato dai presidenti delle commissioni permanenti

e da quelli dei gruppi parlamentari), prima informali poi consacrati in regolamento (art. 13-*bis*), e con la possibilità dall'altro di opposizione in Assemblea, ai sensi dell'art. 79, all'ordine del giorno annunciato dal Presidente, ha definito un modulo organizzatorio caratterizzato fortemente in senso diarchico (anche se ineguale): potere di proposta al Presidente - potere deliberativo all'Assemblea, e quindi alla sua maggioranza, rimanendo gli elementi di garanzia per la posizione delle minoranze decisamente in secondo piano. Un ruolo incisivo del Presidente a tutela delle minoranze, del resto, in tale quadro normativo non era nemmeno pensabile per il fatto che l'iniziativa presidenziale poteva incidere sul solo ordine del giorno della seduta successiva ed era inoltre sottomessa al gradimento della maggioranza.

Questo tipo di organizzazione dei lavori è stato accusato esplicitamente nel corso del dibattito svoltosi negli anni dal 1968 al 1971 in merito alla riforma del Regolamento di essere il responsabile principale, se non l'unico, dello scoordinamento dei lavori, rispondendo ad una « casualità di tipo quarantottesco » o alla politica del « giorno per giorno »; in effetti tali critiche tendono a far prevalere su di un esame oggettivo e scientifico delle caratteristiche — e delle conseguenze — del sistema organizzatorio prescelto, un giudizio di tipo formalistico, basato essenzialmente sull'anticipo con cui risultava conoscibile l'ordine dei lavori (il giorno prima — e di qui l'accusa di « giorno per giorno »), ovvero l'impressione dell'operatore esterno che recepiva con immediatezza la mancanza di un quadro di riferimento preciso e definito (di qui l'accusa di « casualità »).

Il Regolamento pre-1971, invece, proprio col non fissare procedure cogenti per la determinazione dell'ordine dei lavori e col non porre disposizioni di coordinamento tra l'attività dell'Assemblea e quella delle commissioni, aveva compiuto una scelta chiarissima che se escludeva una certa figura della programmazione, così come era comunemente intesa, caratterizzata dalla formalità e dalla pubblicità delle procedure e dalla almeno parziale coattività delle decisioni assunte, ne prefigurava, invece, un'altra — del tutto coerente del resto, a ben vedere, con l'impianto di tale Regolamento, concepito in periodo liberale — che aveva il suo fulcro proprio nella mancanza di pubblicità e di formalità delle procedure sostanziali di programmazione operanti, salvi i necessari e opportuni momenti di consultazione, al di là ed al di fuori degli organismi parlamentari strettamente intesi, nella sfera di auto-

nomia riservata alla o alle forze politiche componenti la maggioranza di governo. Che questo modello non abbia poi funzionato — o ben funzionato — è discorso diverso, ma che la possibilità di una programmazione di maggioranza vi fosse, anzi fosse sottesa dalla normativa abrogata nel 1971 è indubbio: ben poteva una maggioranza compatta concordare un programma legislativo anche assai articolato e complesso e condurlo in porto in Parlamento, con scadenze ben precise, sfruttando in maniera coordinata i meccanismi della formazione dell'ordine del giorno dell'Assemblea e delle commissioni, rimessi entrambi in ultima istanza al suo arbitrio. Non dunque di « giorno per giorno » bisogna parlare per quell'epoca ma, più correttamente, di programmazione occulta di maggioranza.

L'evoluzione delle modalità di organizzazione dei lavori parlamentari per via di prassi prima, formalmente poi a partire dall'introduzione dell'art. 13-*bis*, si può comprendere a fondo solo nella prospettiva di una reazione condotta sempre più vigorosamente e vittoriosamente dalle forze di opposizione — anche aiutate in ciò dal progressivo determinarsi di una situazione elettorale e parlamentare più fluida, con frequenti ricambi di forze al Governo — contro questo tipo di programmazione, per affermare prima di tutto la necessità di una formalizzazione e di una adeguata pubblicità delle procedure, in secondo luogo una partecipazione sempre più incisiva di tutti i gruppi alla formazione dell'ordine dei lavori.

Queste, infatti, le basi della nuova normativa introdotta nel 1971 che, pur presentata dagli stessi relatori come traduzione di una prassi già da qualche tempo affermatasi, riveste un carattere indubbiamente eversivo (anche per il solo fatto della sua formalizzazione) rispetto all'assetto normativo ed istituzionale previgente. All'idea-forza della signoria della maggioranza, attraverso l'informalità, su ogni aspetto dell'organizzazione si sostituisce quella di una programmazione dei lavori concordata tra tutti i gruppi mediante procedure formali e pubbliche, riservandosi alla maggioranza pressoché esclusivamente la decisione nel merito dei provvedimenti, idea di per sé validissima, ma che nella sua pratica attuazione ha scontato da un lato la mancanza di omogeneità istituzionale, e cioè di un sufficiente grado di accettazione del sistema in alcune forze politiche, dall'altro una strumentazione tecnica inadeguata, particolarmente per la secchezza dell'alternativa in essa contenuta — o unanimità o ritorno al sistema dell'ordine del giorno

— e che in sostanza eludeva il vero problema, già posto con acutezza nel 1971 da Terrana: come realizzare una partecipazione concreta e soprattutto « garantita » (vedi ad es. la soluzione accennata nell'intervento sull'art. 23 di una riserva di tempo per i gruppi minori e di opposizione) dei gruppi esterni alla maggioranza all'organizzazione dei lavori, senza penalizzare lo svolgimento della funzione di indirizzo che, in una corretta trasposizione del « figurino » del regime parlamentare, non può non essere riservata al *continuum* maggioranza-Governo.

La riforma del 1971, per altro, pur nel suo sostanziale fallimento almeno per questo aspetto, ha segnato un momento importantissimo nella evoluzione del concetto di organizzazione dei lavori parlamentari; se da un lato infatti ha cancellato per sempre l'illusione unanimistica, dall'altro ha posto quanto meno tre punti fermi, recepiti dalla successiva riforma del 1981 e comunque imprescindibili per il futuro: *a*) realizzazione di un quadro operativo di medio periodo attraverso una procedura formalizzata e pubblica; *b*) partecipazione di tutte le forze politiche alla sua individuazione; *c*) garanzia, diretta o indiretta, del recepimento anche delle esigenze delle forze di opposizione.

Con la correzione di rotta operata nel 1981 la Camera ha cercato di dare una risposta più articolata e duttile al problema, conciliando in modo meno drastico e manicheo le esigenze delle forze in campo col riservare sì, in ultima analisi, alla maggioranza la decisione definitiva, ma dando nello stesso tempo all'opposizione una doppia importante garanzia consistente nella sostanziale indisponibilità per la maggioranza stessa dei singoli punti componenti sia il programma che il calendario dei lavori (la maggioranza in Aula approva o respinge le proposte nel loro complesso ma le modifiche può introdurle solo il Presidente della Camera) e nell'obbligo di ricomprendervi anche argomenti risultati minoritari nella Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari (e con questo ci si comincia ad avvicinare alla « riserva di tempo » a favore delle opposizioni ipotizzata nel ricordato intervento sul Regolamento del 1971 dal deputato Terrana).

Se le modifiche del 1981 hanno dato il via ad un primo concreto esperimento di programmazione, il senso di insoddisfazione tuttora largamente presente tra gli operatori, parlamentari e non (anche perché va rapidamente svanendo il ricordo della situazione di partenza), e le disfunzioni che ancora si riscontrano nell'organizzazione dei lavori — poste in evidenza maggiormente proprio dal fatto che ora la pro-

grammazione, sia pure a livello formale, funziona — rendono evidente l'opportunità di procedere sulla strada degli aggiustamenti sia a livello normativo, per alcune imperfezioni e sottovalutazioni ancora presenti nelle disposizioni vigenti, sia a livello di prassi applicativa, che deve valorizzarne maggiormente le possibilità espansive. E' indispensabile comunque che oggi si affrontino i problemi con un'ottica diversa rispetto al passato, non di organizzazione di un unico polo ma di un sistema assai complesso che ben può ritenersi ormai policentrico essendo superato nei fatti il mito della assoluta centralità dell'Assemblea.

Occorre quindi, prima di tutto, definire il concetto di programmazione cui ci si intende richiamare, nei suoi rapporti sia con l'ordinamento parlamentare che con la Costituzione, e individuarne successivamente l'ambito di applicazione, i soggetti, i limiti temporali, le procedure e le garanzie.

2 - *Natura e finalità della programmazione nel « sistema » Camera: un tentativo di definizione teorica dei concetti di programma e calendario. Distinzione tra programmazione formale e programmazione sostanziale dei lavori*

Le istituzioni parlamentari si sono evolute, soprattutto negli ultimi decenni, da strutture tutto sommato semplici, inserite in realtà semplici, a strutture sempre più complesse — per accrescimento dei carichi di lavoro ordinario, per proliferare di nuovi organismi interni, spesso forniti di competenze specifiche, per assunzione in prima persona di un ruolo attivo in settori prima riservati al Governo (controllo sull'Amministrazione) o alle forze politiche (contatti con il « sociale », con gruppi di pressione...) — inserite in un contesto nazionale sempre più mutevole e multiforme. Ora mentre in strutture del primo tipo i risultati sono assai stabili (alla struttura si richiedono sempre le stesse cose, specifiche, secondo ritmi predeterminabili e quindi facilmente organizzabili) e dipendono essenzialmente dalle capacità tecnico-operative dei singoli e dal loro comportamento (senso del dovere, impegno personale...), in realtà evolute quali le attuali strutture parlamentari, inserite per di più in una società in rapido mutamento, i risultati richiesti tendono a modificarsi con notevole velocità ed il loro stesso ottenimento è influenzato da una molteplicità di variabili sia interne che esterne al sistema. Ne consegue la necessità per il sistema Camera da un

lato di dotarsi di un sotto-sistema di supporto (gli uffici) non solo tecnicamente adeguato ma anche operativamente duttile, dall'altro di individuare un modello di organizzazione dei lavori che abbracci e coordini tutti i soggetti la cui collaborazione è necessaria per la produzione del risultato finale, pur conservando i margini di flessibilità indispensabili in considerazione dei vincoli che al sistema derivano dalla stessa composizione del suo fulcro, i singoli deputati ed i gruppi, che, non dimentichiamolo, fanno altresì parte dell'autonomo sistema dei partiti, formalmente esterno al Parlamento e dotato di proprie funzioni tipiche.

Tali vincoli non sono in realtà gli unici: la Camera nella costruzione del suo modello non può, infatti, porsi come unico fine l'ottimizzazione dell'organizzazione per raggiungere nel più breve tempo possibile e nelle migliori condizioni il risultato finale (ad es. l'approvazione di un progetto di legge), ma deve tener conto di altre esigenze, derivanti direttamente dal sistema istituzionale, in relazione soprattutto all'atteggiarsi del rapporto maggioranza-opposizione, alle garanzie da riservare a quest'ultima e al rapporto Parlamento-Governo. Nessun modello organizzatorio, per quanto ottimale possa essere, infatti, potrebbe ledere i diritti riconosciuti alle minoranze da una tradizione univoca basata sul principio democratico sancito nella Costituzione o mutare la posizione complessiva dell'Esecutivo in Parlamento. Ne consegue la necessità che il modello sia di tipo partecipativo, cioè definisca la decisione di programmazione come momento culminante di un procedimento cui prendono parte vari soggetti, momento nel determinare il quale nessuno di tali soggetti possa avere da solo un peso decisivo. A questa esigenza si conforma, del resto, la scelta operata nel 1981 a favore della costruzione dell'atto fondamentale di organizzazione — il programma dei lavori — come atto di transazione al massimo livello tra le forze politiche, da tutte accettato esplicitamente in caso di unanimità o implicitamente attraverso la decisione arbitrale e garantista del Presidente della Camera. Se dunque il programma è un atto politico di transazione tra i gruppi parlamentari che deve attingere da un lato il fine tecnico di un coordinato funzionamento della struttura Camera, dall'altro quello politico di delineare il quadro degli obiettivi concreti che questa struttura deve raggiungere in un periodo dato, risulta di tutta evidenza l'importanza strategica ed il ruolo centrale che la disciplina della programmazione riveste all'interno del regolamento parlamentare (non per niente la discussione sulla programmazione è stata

al centro del dibattito sia nel 1971 che nel 1981) e la sua stessa immediata rilevanza costituzionale, per la diretta incidenza, in definitiva, sulla forma di governo.

Se si osserva poi che la stessa attuazione del programma di governo, solennemente approvato dalle due Camere con il voto di fiducia, passa concretamente attraverso i programmi di entrambi i rami del Parlamento, non si può non rilevare come, particolarmente in una fase politica in cui le maggioranze sono eterogenee e fluide al loro interno ed in cui perciò non esiste, salvo che sporadicamente, una presenza parlamentare omogenea e forte dell'Esecutivo, il programma parlamentare tenda in realtà ad assurgere ad atto fondamentale di indirizzo politico che non solo e non tanto stabilisce le tappe in cui articolare la traduzione parlamentare degli accordi di maggioranza sottesi alla concessione della fiducia e spesso formalizzati, sia pure genericamente, nella relativa mozione, ma viene in effetti a determinarne i contenuti concreti.

In questa prospettiva di forte sottolineatura — quanto meno in linea teorica — del ruolo del programma, il calendario si presenta in tono minore, quale atto subordinato di programmazione a breve, non libero nel fine perché volto a graduare nel tempo l'attuazione di quanto stabilito nello strumento principale. Una subordinazione che del resto chiaramente emerge dal primo comma dell'art. 24, sia nel testo del 1971 che in quello attualmente vigente, come pure dalla disciplina contenuta nei commi successivi, sensibilmente semplificata rispetto alle previsioni dell'art. 23.

Nella prassi applicativa dal 1981 ad oggi tuttavia lo schema tipo sopra delineato non è riuscito a realizzarsi pienamente. Mentre, infatti, in linea teorica il programma, proprio per il suo grande rilievo e per le cautele che parallelamente il Regolamento pone a garanzia della serietà della deliberazione (in particolare la votazione a scrutinio elettronico palese con verifica automatica del numero legale), dovrebbe trovare costante realizzazione, restando eccezionale la contraria ipotesi, in pratica nel corso della IX legislatura si è spesso assistito al mancato rispetto delle sue parti « discrezionali » e appunto per questo più qualificanti (provvedimenti a tempi non predeterminati) tradottosi in due fenomeni paralleli:

a) trascinamento di progetti di legge spesso di particolare rilievo da un programma al successivo, quasi a dimostrare praticamente la

necessità di una maggiore estensione temporale (ad es. il disegno di legge di delega per la riforma del codice di procedura penale presente in cinque programmi consecutivi o il disegno di legge per la carcerazione preventiva);

b) apparizione e sparizione, con ricomparsa in programmi successivi, di progetti di legge, a volte per motivi reali (un cosiddetto « incidente d'Aula » ad esempio) a volte per ragioni meno comprensibili (ad es. i progetti di legge sui ladini e di modifica dello Statuto della Sardegna).

Negli ultimi tempi, inoltre, si è andata affermando una prassi, forte già di alcuni precedenti (si vedano i calendari 26-30 novembre e 3-7 dicembre 1984 e, da ultimo, 11-19 aprile 1985), che consente la decisione sul calendario anche in assenza di un programma formalmente deliberato. Ora queste forme, per altro anomale, di programma-calendario non devono considerarsi certo precluse in una struttura che deve pur sempre preservare un notevole grado di elasticità, però il loro reiterarsi a così breve distanza di tempo costituisce il miglior indizio di una situazione di crisi dell'istituto che, non avendo mai attinto quel ruolo che il regolamento e la teoria gli assegnavano ed essendosi perciò ridotto ad un mero elenco di argomenti, tende ormai a presentarsi come una sovrastruttura sostanzialmente inutile ed ingombrante.

Di qui l'affermarsi progressivo della centralità del calendario (idea del resto non nuova: da essa, infatti, aveva sostanzialmente preso le mosse nella VII legislatura l'attività della Giunta per il regolamento) che da strumento attuativo prevalentemente tecnico assurge, in luogo del programma, ad atto politico centrale dell'organizzazione dei lavori; il calendario, infatti, è strumento più concreto, più vicino alla tradizionale struttura dell'ordine del giorno (si tratta, soprattutto nel caso ormai frequente di calendario breve, di una somma di pochi ordini del giorno ed a suo favore gioca quindi anche il peso della tradizione) e conduce le forze politiche al confronto od allo scontro su pochi provvedimenti, senza spingerle a mettere ordine al loro interno, a formulare e definire esse per prime una programmazione politica, una scala di priorità per il medio periodo.

Il rischio del prevalere di questa prassi, al di là del fatto stesso della legittimità della sua esistenza come valvola di sicurezza del sistema, consiste nel persuadere progressivamente sia i soggetti della program-

mazione che tutti gli operatori parlamentari che una organizzazione dei lavori su base settimanale o, al massimo, quindicinale (non era forse lo schema dei lavori del Senato il sogno, per allora irraggiungibile, di molti componenti della Giunta per il regolamento nella VII legislatura?) costituisca il risultato ottimale o, comunque, il migliore conseguibile nell'attuale contesto istituzionale e politico. E' invece necessario convincersi che nessun sistema complesso può reggersi senza essere dotato di un quadro operativo di medio periodo, che si pone come esigenza non solo e non tanto politica (chiarezza nel rapporto tra maggioranza e opposizione), ma soprattutto come ineliminabile istanza tecnica e che le Camere non cessano, solo per il fatto di essere organi politici, di obbedire ai principi generali che una disciplina ed una esperienza ormai consolidate hanno delineato in materia di organizzazione.

La crisi del prodotto — in questo caso principalmente la legge — e, di conseguenza, del sistema che lo produce, dipendono senz'altro da elementi esterni ed in una certa misura incontrollabili (quella che con un termine essenziale viene definita la « situazione politica »), ma anche in misura determinante dal fatto che le Camere si considerano più oggetti che soggetti di programmazione, più organi subordinati che « a domanda rispondono » che i supremi depositari del potere legislativo in nome del popolo e gli unici responsabili del suo uso. Esse spesso sembrano limitarsi, infatti, a subire l'iniziativa di variabili esterne ([1]), senza considerare il fatto che l'assunzione di un ruolo più attivo, di sintesi e di indirizzo ad un tempo, potrebbe evitare di per sé molti degli inconvenienti dei quali si fa carico all'attuale modo di legiferare.

Si potrebbe obiettare che la Camera, per assumere un tale ruolo, dovrebbe necessariamente forzare, attraverso il programma, i tempi politici di decisione, di per sé non coercibili. Il discorso, tuttavia, valido per le forze politiche singolarmente considerate, non lo può essere per l'organo Camera che ha il dovere, invece, di intervenire nelle materie che hanno oggettiva esigenza di regolamentazione nel modo più rapido e migliore. La funzione del programma (e questa responsabilità, non certo esclusivamente, ma in modo particolare, grava sul Presidente della Camera, dato il ruolo arbitrale che il Regolamento del 1981 gli ha attribuito) deve essere di stimolo e anche un poco di provocazione, deve mettere cioè le forze politiche ed il Governo, le commissioni e l'Assemblea di fronte alla necessità di assumere decisioni entro termini

precisi, ponendo ciascuno nell'obbligo (ma anche nella condizione) di organizzare il proprio lavoro secondo le regole auree di una adeguata riflessione e di una pubblica assunzione di responsabilità, senza il troppo comodo alibi di continui rinvii consumati nel corso di riunioni ristrette e senza alcuna pubblicità delle posizioni assunte.

3 - *Necessità di alcuni ritocchi agli articoli 23 e 24 del Regolamento per giungere ad una programmazione sostanziale*

Se la prima condizione per la realizzazione di una programmazione sostanziale consiste in un deciso orientarsi verso tale obiettivo di tutti coloro che hanno una responsabilità nell'organizzazione dei lavori della Camera, vi sono tuttavia alcune modifiche alla normativa vigente indispensabili per porre le premesse tecniche per quello che si presenta come un vero e proprio salto di qualità. Per prima cosa un programma che voglia essere non già una scaletta di argomenti ma norma generale dei lavori e atto di indirizzo non può essere costretto nei limiti temporali angusti di cui ai commi 2 e 4 dell'art. 23 (tre e due mesi rispettivamente) ma deve avere margini più ampi ([2]); l'ambito temporale di ciascun programma dovrebbe perciò poter essere determinato discrezionalmente dal Presidente della Camera anche in relazione alla possibilità, manovrando tempi e materie, di giungere più facilmente ad un accordo unanime, e regolato essenzialmente sui ritmi fisiologici di lavoro della Camera stessa. Ora l'attività parlamentare si articola naturalmente in due « grandi sessioni » chiuse ordinariamente per prassi da convocazioni a domicilio: *a*) il periodo che va, grosso modo, dalla conclusione delle ferie natalizie (circa metà gennaio) all'inizio di quelle estive (fine luglio); *b*) il periodo che va dalla fine delle ferie estive (metà settembre) all'inizio di quelle natalizie (intorno al 20 dicembre). Questi due periodi, in apparenza squilibrati tra loro, trovano tuttavia ragioni fondamentali di omogeneità in due ordini di considerazioni:

1) pur più corta, la sessione autunnale è, per altro, maggiormente compatta, mentre la più lunga sessione primaverile-estiva è solitamente interrotta, oltre che dalla breve chiusura pasquale, da numerosi appuntamenti politici (congressi di partiti, elezioni di vario tipo, *referendum*);

2) le due « grandi sessioni » presentano poi al loro interno un elevato grado di omogeneità, in quanto quella autunnale è mirata prevalentemente sull'esame della manovra di bilancio per l'anno successivo mentre l'altra, che si potrebbe definire di merito, si concentra solitamente sulle decisioni di tipo strutturale e si chiude con l'esame dell'assestamento e del rendiconto, ideale collegamento con la sessione successiva.

La ripartizione in questione, infine, ha un indubbio fondamento costituzionale ricollegandosi all'unico riferimento rimasto nella Carta fondamentale alle sessioni parlamentari. L'art. 62, primo comma, infatti, stabilendo che « Le Camere si riuniscono di diritto il primo giorno non festivo di febbraio e di ottobre » materialmente impone l'avvio dell'attività parlamentare proprio all'inizio dei periodi *supra* indicati.

Si potrebbe obiettare che un programma compilato a dicembre e abbracciante ben sette mesi non potrebbe essere attendibile, soprattutto per le continue variazioni rese necessarie dalla spesso sregolata iniziativa legislativa del Governo anche in materia di decreti-legge, dai tempi di esame del Senato non prevedibili con esattezza e dalla eventuale *navette* dei provvedimenti. A questo si può rispondere osservando da un lato che la soppressione pura e semplice, come ipotizzato, di un limite temporale massimo mette il Presidente della Camera in condizione di calibrare l'ampiezza del programma tenendo conto anche dei dati esterni che possono influire sulla sua attuabilità, dall'altro che un programma inteso come atto di indirizzo non può essere deliberato, secondo le procedure rituali, dalla Conferenza dei presidenti di gruppo o dall'Assemblea e poi lasciato a se stesso, ma deve essere seguito passo passo, cadenzato nella sua attuazione per calendari e anche modificato o integrato, qualora se ne ravvisi la necessità, come nell'ipotesi di presentazione di disegni di legge di grande rilievo ed urgenza da parte del Governo o di variazione nei tempi di trasmissione di provvedimenti importanti da parte del Senato ([3]).

La Camera, in quanto sistema complesso dà luogo a vari prodotti finali secondo linee di produzione tipiche. Lungo tali linee si determinano necessariamente punti di frizione che interessano particolarmente le fasi nelle quali sono contestualmente impegnati più organi o quelle di passaggio ovvero di innesto dell'attività di un organo sulle conclusioni di quella di altro organo; è quindi compito precipuo della pro-

grammazione individuare questi punti e tenerli sotto controllo al fine di evitare, con opportuni interventi, sia i ritardi sia la formazione di veri e propri blocchi. Limitandoci all'attività principale svolta dalla Camera, e cioè quella legislativa, si può osservare che essa si articola in tre linee o procedimenti (4):

a) *linea o procedimento ordinario*: 1) assegnazione del progetto di legge in sede referente da parte del Presidente; 2) comunicazione in Assemblea dell'avvenuta assegnazione con possibilità di opposizione e richiesta di diversa assegnazione; 3) fase referente (e consultiva) in commissione; 4) discussione in Assemblea con la partecipazione del Comitato dei nove a nome della commissione;

b) *linea o procedimento per commissione deliberante*: 1) assegnazione in Assemblea su proposta del Presidente, con possibilità di opposizione alla sede; 2) discussione e deliberazione finale in commissione, una volta ottenuti, se richiesti, i pareri favorevoli delle commissioni-filtro;

c) *linea o procedimento per commissione redigente*: 1) assegnazione da parte del Presidente in sede referente; 2) comunicazione in Assemblea dell'avvenuta assegnazione con possibilità di opposizione e richiesta di diversa assegnazione; 3) fase referente (e consultiva) in commissione; 4) richiesta di trasferimento in sede redigente avanzata dalla commissione (ovvero inizio della discussione sulle linee generali in Assemblea); deliberazione in Assemblea sulla richiesta di sede redigente; fase redigente in commissione; deliberazione in Assemblea, senza discussione, sugli articoli e sul progetto di legge nel suo complesso.

Come si può vedere la linea (o procedimento) che comporta minori punti di frizione è senz'altro la seconda in quanto si sostanzia in un iniziale atto di delega a favore di un organo ristretto che procede poi da solo e senza altre interferenze di quelle operanti nell'ambito del sotto-sistema delle commissioni (pareri vincolanti delle commissioni-filtro e possibilità di rimessione), autoprogrammando praticamente senza limitazioni di sorta i suoi lavori (di qui forse anche la fortuna della procedura in questione che sta avendo il sopravvento, e non esclusivamente a livello quantitativo, sugli altri tipi di procedimento); più complessa indubbiamente la redigente che, comportando più passaggi Aula - commissione e quindi un proliferare di potenziali momenti di frizione, ha sempre rivestito alla Camera scarso rilievo sia sotto il

profilo quantitativo che qualitativo; più rilevante, invece, la prima linea nella quale vengono solitamente avviati i provvedimenti di maggior peso e che presenta almeno due notevoli punti di attrito: *a*) la durata della fase referente in commissione (un eccessivo suo prolungarsi può compromettere l'ordinato svolgimento sia dei lavori di quella commissione che della programmazione d'Aula); *b*) la durata della fase più propriamente decisionale in Assemblea (il trascinarsi oltre le previsioni dei lavori può, infatti, danneggiare sia l'articolarsi programmato dei lavori d'Aula sia l'attività della commissione, che continua ad essere impegnata in Assemblea col Comitato dei nove).

E' essenziale quindi che gli organi competenti per il coordinamento dei lavori non si limitino, come fino ad ora prevalentemente è successo, a decisioni episodiche ed informali, ma che attuino una strategia di presenza costante, eliminando i punti di frizione e stabilendo tempi certi per l'elaborazione del prodotto finale. Si impone dunque la necessità di una precisa regolamentazione, con la posizione di termini rigidi, per la conclusione della fase referente nelle commissioni e nelle giunte, mentre una certa attenzione dovrebbe essere prestata anche ai tempi di esame in sede legislativa dei progetti di legge di maggiore rilievo, quelli cioè che, pur non rientrando nella previsione contenuta nel primo periodo del primo comma dell'art. 92 del Regolamento (« Quando un progetto di legge riguardi questioni che non hanno speciale rilevanza di ordine generale... »), sono assegnati in sede deliberante alle commissioni per le ragioni di « particolare urgenza » di cui all'ultimo periodo del primo comma del medesimo articolo. Per questi progetti, infatti, esiste una competenza « naturale », anche se non tradotta in una vera e propria riserva, dell'Assemblea che viene superata solo in virtù della situazione di oggettiva urgenza in cui la Camera viene ad operare e che non consente, per giungere alla decisione finale in tempi brevi, di passare per la procedura ordinaria; se ciò è vero però la Camera, una volta deciso il deferimento in sede legislativa non può poi disinteressarsi delle sorti del progetto, in quanto altrimenti negherebbe il fondamento stesso, giuridico e politico, della procedura seguita: ne consegue la opportunità, per non dire la necessità, di fissare in appendice al programma ovvero all'atto dell'assegnazione, qualora essa avvenga a programma già deliberato, alle commissioni competenti un termine per giungere alla deliberazione finale sul progetto stesso, prorogabile una sola volta da parte dell'Assemblea su motivata richiesta

della commissione e la cui scadenza comporta automaticamente la rimessione all'Assemblea del provvedimento.

In questa prospettiva la soppressione operata nel 1981 del riferimento alle commissioni già contenuto nel testo originario del secondo comma dell'art. 23 si presenta come un evidente errore di valutazione, dovuto, del resto, anche al giustificato pessimismo con cui si è affrontata una situazione, ormai degenerata al limite del caos, quale quella dei lavori della Camera tra la fine della settima e l'inizio dell'ottava legislatura. In una situazione diversa qual è quella odierna in cui il problema non è più la sopravvivenza pura e semplice ma, al contrario, il procedere ad un salto di qualità da una programmazione di tipo formale, intesa come organizzazione il più possibile razionale dell'esistente, ad una programmazione sostanziale di coordinamento e di indirizzo, è di tutta evidenza la necessità per il legislatore regolamentare di ritornare sui suoi passi e di ripristinare il riferimento alle commissioni.

Ovviamente il programma, costituendo il quadro generale di organizzazione dei lavori della Camera in un periodo dato, non dovrà (né di fatto lo potrebbe) trasformarsi in un atto di pianificazione di carattere globale, ma dovrà scontare l'esistenza di una sfera riservata al potere di autoorganizzazione delle commissioni, consentendo anzi ad esse di avere un punto di riferimento chiaro, una griglia ben precisa all'interno della quale collocare gli impegni, per così dire, « autonomi » (progetti di legge di scarsa rilevanza assegnati in sede legislativa, attività ispettiva, di indirizzo, conoscitiva, consultiva nei confronti del Governo...). Risulterebbe così automaticamente ridimensionato il problema, posto di recente anche in sede di revisione regolamentare, dell'estensione formale alle commissioni delle procedure previste dagli articoli 23 e 24 del Regolamento: ogni commissione, infatti, disporrebbe già di un programma di massima concernente gli argomenti più rilevanti con il solo compito di specificarlo e di coordinarlo con le sue restanti attività attraverso un modulo organizzativo che, evitando una eccessiva formalizzazione, dovrebbe mantenere quella flessibilità che è e deve restare la sua caratteristica più apprezzabile ed importante.

Un ultimo punto concerne il calendario. Esso dovrebbe divenire da tendenzialmente settimanale a mensile per poter abbracciare l'intero periodo della sessione parlamentare quale delineato dalla normativa da tempo all'esame della Giunta per il regolamento (tre settimane di lavoro ed una di sospensione per consentire un ordinato e tranquillo

svolgimento dell'attività politica dei singoli e dei partiti). Una riforma che si presenta come necessaria non solo per ragioni astratte di euritmia regolamentare quanto per motivi pratici, di traduzione di un programma divenuto « lungo », e politici, di facilitare il conseguimento di un accordo il più ampio possibile potendo contare su maggiori possibilità di inserimento di provvedimenti.

4 - *Condizioni ulteriori per la realizzazione di una programmazione sostanziale*

Per un migliore funzionamento delle procedure di programmazione alle modifiche sino ad ora delineate e concernenti principalmente gli articoli 23 e 24 del Regolamento devono accompagnarsi alcune ulteriori condizioni concernenti la realizzazione, o meglio la realizzabilità, del programma.

a) *Condizioni interne alla procedura di programmazione*:

1) concreta collaborazione di tutti i soggetti indicati nel comma 2 dell'art. 23; bisogna cioè che la Presidenza sia posta in grado di conoscere con congruo anticipo sulla riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo convocata per l'approvazione del programma (e in minor misura la stessa cosa si può dire per i calendari) la circostanziata posizione del Governo e dei gruppi parlamentari in merito agli argomenti da inserirvi (non una mera scaletta dunque, ma un piano ragionato con indicazione delle istanze, dell'ordine di priorità tra i vari argomenti e dei tempi ritenuti accettabili); le previsioni, il più possibile accurate, del Governo medesimo sui tempi di presentazione dei provvedimenti più rilevanti ancora in via di definizione; le decisioni in materia di programmazione dei lavori già adottate o in via di adozione da parte del Senato e, infine, le valutazioni dei presidenti delle commissioni permanenti, quali organi esponenziali delle medesime, sulla possibilità per le stesse di sopportare determinati ritmi di lavoro ovvero di portare a termine in tempi prefissati certi provvedimenti;

2) rigido rispetto della garanzia data alle minoranze dagli articoli 23, comma 4, e 24, comma 3, concernente l'inserimento sia nel programma che nei calendari attuativi di proposte non risultate maggioritarie nella Conferenza dei capigruppo, salva sempre per la maggio-

ranza (di governo o momentanea) la possibilità di decidere diversamente nel corso dell'esame in Assemblea ricorrendo o a strumenti procedurali (rinvio della discussione, rinvio in commissione, pregiudiziale, sospensiva, ordine del giorno di non passaggio agli articoli) o al voto contrario nel merito. E' molto importante sul piano generale che questa garanzia sia resa effettiva (5) anche al fine di rendere per le forze stesse di opposizione opportuno e politicamente pagante il rispetto delle previsioni, o meglio delle decisioni, di programmazione.

b) *Condizioni esterne alla procedura di programmazione*:

1) introdurre all'interno del meccanismo delle sessioni (quelle « mensili » per intenderci!) una forma di organizzazione della settimana parlamentare (da tempo la Giunta per il regolamento del resto vi sta lavorando) che garantisca alle commissioni, cui nel programma sono fissate precise scadenze, spazi temporali idonei a consentirne il rispetto e a permettere altresì una programmazione autonoma per le materie di specifica competenza non ricomprese nel programma generale. Questo anche al fine di evitare, in linea di massima, la contemporaneità dei lavori con l'Assemblea con le conseguenti ripetute sospensioni o sconvocazioni, sistema che tanto ha contribuito e ancora contribuisce a fomentare, con le polemiche sull'Aula deserta, l'antiparlamentarismo latente di una parte dell'opinione pubblica e parallelamente il senso di frustrazione dei singoli deputati e a causare una frammentarietà del lavoro legislativo che indubbiamente influisce sulla cattiva qualità del prodotto finale, la legge;

2) strutturare il procedimento legislativo in modo che la durata delle fasi in commissione ed in Assemblea sia non solo grosso modo prevedibile, così come è dopo la riforma del 1981, ma anche in una certa misura predeterminabile, pur lasciando alla normativa un margine di elasticità tale da consentire alle singole forze politiche di calibrare il loro impegno sulla importanza che attribuiscono ad un determinato argomento e di marcare anche il loro più o meno accentuato dissenso. Dell'esistenza del problema era ben conscia la Giunta per il regolamento nel momento di varare le novelle del 1981, tanto che lo stesso relatore per l'Assemblea sulle proposte di modifica degli articoli 23 e 24, on. Silvano Labriola, dopo aver riassunto nella relazione scritta lo stato della questione, rimasta aperta sostanzialmente in Giunta, chiaramente affermava nella replica alla conclusione della

discussione sulle linee generali il 23 ottobre 1981: « Dico questo anche perché il relatore è convinto (ed intende che questa dichiarazione sia chiara negli atti) che la norma sulla programmazione necessariamente implichi, preveda e comporti poteri impliciti della Presidenza circa l'adeguamento, l'attuazione e l'esecuzione degli impegni assunti dall'Assemblea con un voto a maggioranza, questo sì, ma su un pacchetto di proposte che ha per tutti la stessa entità » e ancora « La realtà è un'altra: noi abbiamo sottratto a tutti i gruppi — di maggioranza e di minoranza — il potere di veto rispetto alle decisioni non della maggioranza, ma della Camera, ed abbiamo obbligato maggioranza e minoranze a ricomprendere nel programma i temi di tutti i gruppi... ». Questo dunque è il nocciolo della questione: l'integrale attuazione degli istituti di programmazione, quali voluti dalla riforma del 1981 puntando sul ruolo arbitrale formalmente attribuito al Presidente della Camera e sulla istituzione in pratica di una « riserva di argomenti » a favore delle forze di opposizione, presuppone una disciplina regolamentare della discussione in Assemblea che consenta di giungere alla definizione dei provvedimenti in termini prefissati, rendendo possibile così il rispetto dell'ordine del giorno e, quindi, del calendario e del programma. Ci troviamo di fronte, in definitiva, ad un circolo vizioso: senza possibilità di fissare termini precisi non vi può essere programmazione sostanziale e se questa non si attua viene vanificata la riserva di argomenti a favore delle minoranze e la prospettiva di un loro più ampio e concreto coinvolgimento nel processo decisionale della Camera. Un problema di difficilissima soluzione, soprattutto perché bisogna superare, prima ancora degli ostacoli effettivi, anche antiche diffidenze tra le forze politiche tradizionalmente di opposizione e quelle altrettanto tradizionalmente collocate nell'area di maggioranza, cui potrebbe forse essere data una risposta soddisfacente per tutti solo portando alle estreme e logiche conseguenze la linea della riforma del 1981, conferendo al Presidente di Assemblea, in modo pieno ed incontrovertibile, il potere di determinare il punto di equilibrio tra le esigenze delle varie forze politiche e di agire perché esso sia rispettato.

Al Presidente dovrebbe, perciò, essere attribuito il pieno controllo del procedimento, rimettendo alla sua prudente valutazione sia la determinazione dell'ampiezza delle varie fasi di questo non ancora rigorosamente delimitate in regolamento (pregiudiziali e sospensive, ordini del giorno di istruzione al Governo, possibilità e limiti di inter-

vento — quantitativi oltre che temporali — dei deputati dissenzienti dalle posizioni del gruppo di appartenenza) sia, infine, l'utilizzazione anche in via ordinaria di alcune facoltà di intervento estremamente incisive in materia di emendamenti già previste dall'attuale testo dell'art. 85.

Da questo nuovo quadro emerge la figura di un Presidente assimilabile per molti versi a quella dello *Speaker* britannico, titolare appunto di amplissimi poteri in quanto organo per definizione *super partes;* ne deriva perciò la necessità di formalizzare adeguatamente nel Regolamento l'evoluzione del ruolo presidenziale maturata negli anni (6) attraverso una modifica anche delle disposizioni concernenti l'elezione presidenziale con particolare riguardo alle maggioranze richieste.

Il sistema attuale, infatti, sia per la Camera che per il Senato non garantisce che il Presidente eletto sia espressione di tutta l'Assemblea e non solo di una sua parte, per cospicua che sia.

L'art. 4 del Regolamento del Senato richiede la maggioranza qualificata (maggioranza assoluta dei voti dei componenti del Senato) solo ai primi due scrutini, passa fin dal terzo alla maggioranza assoluta dei voti dei presenti, computando tra i voti anche le schede bianche, con la conseguente possibilità, per il gioco combinato delle assenze e delle schede bianche, di un'elezione con un numero di voti anche abbastanza esiguo, e giunge, infine, nel quarto e decisivo scrutinio al ballottaggio, privilegiando così in maniera fin eccessiva le pur sussistenti esigenze di celerità nella copertura di una carica così rilevante a scapito di quelle di rappresentatività dell'eletto.

L'art. 4 del Regolamento della Camera, pur in apparenza più severo sia per il più elevato *quorum* richiesto sia per la mancata previsione del ballottaggio, non si discosta tuttavia sostanzialmente dalla linea seguita dall'altro ramo del Parlamento: dopo una prima votazione a maggioranza dei due terzi dei componenti si passa subito alla maggioranza dei due terzi dei voti, computando anche le schede bianche, indi, dopo due soli scrutini con tale *quorum* alla maggioranza assoluta sempre dei voti, ipotesi che non garantiscono — e tanto meno l'ultima — che il Presidente sia reale espressione della stragrande maggioranza della Camera ma che, al contrario, rendono realistica la possibilità, sino ad ora fortunatamente non vericatasi, di uno scontro maggioranza-opposizione che risulterebbe deleterio sia per l'immagine ed il ruolo del Presidente che per i rapporti tra le forze politiche. Ora siccome

un Presidente che va assumendo sempre di più una connotazione *super partes,* e proprio per questo diviene centro d'imputazione di poteri rilevantissimi, non può, neppure in linea puramente teorica, essere coinvolto in uno scontro politico al momento dell'elezione, il *quorum* richiesto deve essere calibrato in modo da togliere alla maggioranza la tentazione di forzare le regole del gioco e di imporre un candidato di parte.

Note

([1]) Basta richiamarsi alla comune esperienza. Problemi pur rilevantissimi si trascinano a volte per anni nel chiuso delle commissioni perché considerati « non maturi politicamente » per una soluzione, poi all'improvviso divengono urgentissimi: e allora corse affannose, scarsa meditazione sulle soluzioni, aggiunte ad altri provvedimenti *in itinere* di materie varie e non coordinate col contenuto originario, impossibilità di un corretto controllo tecnico da parte degli uffici della Camera e di una qualsiasi verifica di attuabilità in via amministrativa da parte dei competenti uffici della pubblica amministrazione.

([2]) Questo anche nella considerazione che il termine ordinario per la presentazione delle relazioni su progetti di legge da parte delle commissioni, ai sensi dell'art. 81 del Regolamento, è di quattro mesi.

([3]) Ovviamente, in un primo momento, dai tempi di lavoro del Senato o dall'iniziativa del Governo, particolarmente in materia di decreti-legge, deriveranno inconvenienti che potranno però essere superati da una iniziativa decisa e costante della Camera cui in tempo assai breve si adeguerebbe il Senato (come del resto è successo quasi sempre nei tempi più recenti a dimostrare la nuova sensibilità dei due rami del Parlamento tesa a mantenere rapporti equilibrati tra loro e a non distanziare ulteriormente le discipline regolamentari e le prassi applicative: vedi ad esempio i precedenti concernenti le modalità di presentazione del nuovo Governo alle Camere, il controllo preliminare di rispondenza ai requisiti posti dall'art. 77 Costituzione per i decreti-legge e, da ultimo, la sfiducia individuale ai ministri), e cui finirebbe per piegarsi anche il Governo, favorendo così col dare tempi certi alle decisioni di maggiore rilievo, quella marginalizzazione della decretazione d'urgenza che costituisce per altro una delle principali condizioni operative per la buona riuscita di una programmazione dei lavori parlamentari di medio periodo.

([4]) Bisogna però sottolineare che tra le varie linee vi possono essere scambi in ogni momento, salvo che per alcune categorie di progetti di legge soggetti

alla c.d. « riserva d'Assemblea », a causa dell'esercizio dei poteri di trasferimento di sede e di rimessione.

(5) Da notare che se questa garanzia fondamentale non è stata per lo più resa effettiva fino ad ora, ciò non è certo imputabile alla Presidenza della Camera, quanto all'impossibilità tecnica di darvi attuazione nell'ambito di programmi spesso bimensili e di calendari quasi sempre settimanali e per di più zeppi di provvedimenti da definire in termini prefissati come Bilancio dello Stato e legge finanziaria, assestamento e rendiconto e, soprattutto, decreti-legge, ed in presenza di una molteplicità di gruppi minori.

(6) Le tappe di questa evoluzione possono essere così sinteticamente indicate: da Presidente garante dell'attuazione del programma di governo a Presidente mediatore a Presidente arbitro, fino ad assumere, nella prospettiva delineata nel testo, la veste di organo *super partes* che ordina con ampi margini di discrezionalità i lavori nell'interesse della Camera.

Roberto De Liso

La delegificazione: problemi e prospettive

1 - Premessa; 2 - Il rapporto legge-regolamento; 3 - Delegificazione: contenuto e limiti; 4 - Prime considerazioni sintetiche; 5 - Le proposte della Commissione di studio costituita presso la Presidenza del Consiglio; 6 - La proposta di revisione costituzionale della Commissione Bozzi; 7 - Considerazioni conclusive.

« I limiti che separano la legge dall'ordinanza, se possono in certo modo fissarsi con determinati criteri giuridici, sono d'altra parte soggetti a variazioni, determinate da criteri politici. Basta che il principio di specialità si applichi più o meno largamente, o che un Parlamento si mostri animato da maggiore o minore diffidenza verso il potere esecutivo, più o meno largo sarà il campo delle materie che il diritto di ordinanza potrà regolare. Come principio generale può dirsi che una eccessiva ingerenza da parte del potere legislativo è dannosa e nociva così all'uno come all'altro dei due poteri. Difatti, mentre da un lato il potere esecutivo verrà inceppato e perciò indebolito, dall'altro lato poi certamente avverrà che quanto più all'azione esecutiva saranno segnati i limiti in virtù di leggi, tanto minore sarà la responsabilità ministeriale e tanto meno efficace riuscirà l'esercizio della funzione ispettiva ».

(V.E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, 1889, p. 183)

1 - *Premessa*

Da qualche anno a questa parte non c'è intervento nel dibattito sulle disfunzioni del sistema istituzionale che non contenga, fra i rimedi suggeriti, quello della delegificazione. Nel paragrafo dedicato alla c.d. « crisi della legge » è largamente condivisa la convinzione che il Parlamento fa troppe leggi, spesso tecnicamente carenti, comunque troppo dettagliate, invasive in tal modo degli ambiti propri dell'amministrazione centrale e locale e delle varie autonomie. Conseguenze negative di questa ormai radicata tendenza risulterebbero: sovraccarico di lavoro ed ingolfamento del Parlamento, scarsa flessibilità normativa, incentivo alla decretazione d'urgenza; accentuata penetrazione di microinteressi in Parlamento; degrado del sistema delle autonomie; deresponsabilizzazione dell'amministrazione.

Così la « delegificazione » o « delegiferazione » sta ad indicare nella maggior parte delle proposte una forma di riequilibrio, di carattere funzionale, tra l'attività del Parlamento e del Governo che, nel quadro e nel rispetto delle competenze stabilite in Costituzione, conferisca un rendimento maggiore al sistema. Un punto va subito sottolineato: che a differenza di altri momenti di dibattito costituzionale, in questa occasione, al di là delle posizioni politiche ed ispirazioni culturali sembra prevalere un orientamento che pone in luce, nel rapporto Governo-Parlamento, più l'aspetto collaborativo che quello conflittuale. La finalità non è quella di comprimere o ridurre il ruolo delle Assemblee legislative, ma al contrario di tendere ad un Parlamento che produca meno leggi ma sia in grado di indirizzare e controllare di più, di legiferare comunque con più coerenza, incisività, organicità. Risulterebbero così accresciute e meglio definite responsabilità e capacità decisionali del Parlamento e del Governo evitando situazioni di confusione di poteri e quindi forme di cogestione che appunto non consentono l'individuazione delle responsabilità ([1]).

Prima di procedere ad una pur sommaria ricognizione giuridica del tema in esame, vanno fatte due osservazioni preliminari:

a) nella maggior parte degli interventi la delegificazione è indicata insieme — e spesso confusa — con le nozioni di decentramento legislativo e di *deregulation*. Con il primo deve intendersi il particolare rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale e locale quale scaturisce dall'art. 5 ed art. 117 della Costituzione; ed è nota la diffusa critica al perdurante atteggiamento dell'organo legislativo che tratta la materia di competenza regionale come pienamente disponibile ed, anche quando abbia emanato leggi-cornice, non si astiene da successivi ulteriori interventi legislativi di dettaglio. In questo senso il principio del decentramento seppur non antitetico è però fortemente concorrenziale con quello della delegificazione in quanto, piuttosto che puntare sull'intervento più esteso ed incisivo di fonti secondarie proprio nei settori in cui più emerge la complessità del contesto sociale e politico, sottolinea la necessità dell'adeguamento dei metodi della legislazione all'esigenza dell'autonomia e del decentramento, valorizzando il ruolo di guida della legislazione parlamentare di principio.

Con il termine *deregulation i*nvece deve intendersi il fenomeno di trasferimento di attribuzioni normative dei poteri pubblici all'autonomia privata. Presente e sperimentato nei sistemi anglosassoni, di esso

è traccia nella Relazione Bozzi in una proposta di modifica all'art. 70 della Costituzione del seguente tenore: « Con leggi approvate da entrambe le Camere possono essere stabiliti i principi fondamentali nell'ambito dei quali determinate materie sono riservate all'autonomia negoziale dei singoli e delle formazioni sociali »;

b) la delegificazione è presentata come un obiettivo, un risultato auspicabile ma non c'è mai (o quasi mai) un'analisi di soggetti, forme, contenuti e tecniche operative con cui si dovrebbe realizzare un così rilevante intervento nel sistema delle fonti normative. Non vi è poi una riflessione adeguata sulle implicazioni politico-costituzionali che essa importerebbe. Questa omissione di indagine e di chiarificazione fa nascere parecchi dubbi sulla reale consistenza di un accordo sui metodi e contenuti e sulla possibilità di soluzione comunemente accettata dei vari e seri problemi costituzionali ed ordinamentali che si presentano e sui quali diremo qualcosa più oltre.

2 - *Il rapporto legge-regolamento*

Prima di affrontare il problema della delegificazione è importante soffermarsi sul rapporto tra legge e regolamento nel sistema che ha preceduto la vigente Costituzione ed in quello attuale. E' acquisizione pacifica che la dilatazione dell'area della legge comincia nel periodo della prima guerra mondiale. Sebbene il Governo possa già emanare numerosi decreti legislativi in virtù della facoltà conferita con la legge, gli apparati ministeriali « scoprono » allora l'uso dei decreti-legge e ne producono in gran quantità (2) sia per la procedura più libera da controlli (in particolare del Consiglio di Stato) sia per la forza formale di legge che consente di innovare senza remore a precedenti principi radicati nell'ordinamento. E' bene ricordare che nel sistema statutario in applicazione rigorosa del principio della divisione dei poteri, la funzione legislativa era considerata propria degli organi legislativi (3) ed il Governo pertanto non poteva per potere proprio emanare norme giuridiche nuove salvo che per autolimitare l'esercizio del proprio potere discrezionale.

Il Governo perciò non solo non poteva disciplinare, per potere proprio, materie che espresse disposizioni di diritto positivo riservavano alla competenza degli organi legislativi, ma non poteva neppure regolare *ex novo* materie nuove cioè non ancora disciplinate dalla legge.

In questo contesto, peraltro complicato da incertezze dottrinarie e di prassi, va valutata la grande portata di modifica costituzionale della legge n. 100 del 1926 che tentava una razionalizzazione del sistema delle fonti. Venivano in essa disciplinati per la prima volta i decreti-legge e i decreti legislativi e veniva messo in atto un regime dualistico delle fonti assumendo l'esistenza di una sfera di attribuzioni normative propria del Governo, per cui i regolamenti venivano emanati, indipendentemente da una legge, in materie dalla legge non regolate e nell'ambito dell'esercizio dell'attività libera dell'Amministrazione: art. 1, n. 2 (4). La legge del 1926 conteneva inoltre (questa era forse la modificazione più profonda) una vera e propria riserva di regolamento (regolamenti di organizzazione) per quanto concerneva l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni dello Stato e l'ordinamento del personale ad esso addetto, operando anche una sorta di delegificazione stabilendo che il regolamento poteva intervenire (e prevalere) anche quando si fosse trattato di materie sino ad allora regolate per legge.

Sotto questo ultimo profilo non può dirsi che la legge del '26 abbia avuto successo: i singoli ministeri continuarono a preferire la via dei provvedimenti con forza di legge, cosicché nel 1940 la legge n. 1547 era costretta a prevedere una nuova delegificazione consentendo la modifica per via regolamentare di quelle materie che, nonostante la contraria previsione della legge del 1926, erano state oggetto di attività legislativa primaria.

Il rapporto legge-regolamento si presenta con caratteri diversi nel sistema introdotto con la Costituzione. Anche se non vi è una norma costituzionale che risolva espressamente la questione, fondamentale ai fini della configurazione del principio di legalità, se una legge debba necessariamente esserci per autorizzare l'adozione dei regolamenti, la tesi prevalente nega in linea di principio un potere regolamentare *autonomamente* fondato che incontri limiti laddove vi sia la legge. Proprio per i caratteri generali dell'ordinamento costituzionale, secondo il quale il fondamento dell'unità giuridica e politica sta nel processo di integrazione che si realizza nella legge, i regolamenti, in quanto atti creativi di diritto, debbono in ogni caso essere autorizzati dalla legge. La natura monistica del nostro ordinamento democratico-rappresentativo, fondato su una sola base originaria del potere espresso nell'organizzazione costituzionale, non lascia dunque spazio per poteri normativi autonomamente fondati, concorrenziali con la legge.

Conseguentemente l'art. 87 della Costituzione, l'unico che menzioni la fonte del regolamento, pure sistematicamente interpretato, non solo non consente neppur lontanamente di configurare una ipotesi di riserva di potestà regolamentare, ma neanche può essere letto come norma attributiva di tale potere, limitandosi ad indicare l'organo « governo » a favore del quale in via principale e per eccellenza può essere effettuata (dalla legge) una simile attribuzione. Siamo dunque in un sistema ben diverso da quello delineato dalla legge del 1926, nonché da quello statutario antecedente in quanto il descritto rapporto tra legge e regolamento acquista una particolare stabilità per il carattere rigido della nostra Costituzione. Per questo infatti il sistema delle fonti si presenta, come suol dirsi, « chiuso » (cioè limitato a quello previsto dalle norme costituzionali), non potendo la legge ordinaria istituire fonti « concorrenziali », vale a dire dotate della sua stessa forza. Se largo è il consenso della dottrina nel configurare i regolamenti non come un polo normativo autosufficiente ma come potere di ordine sublegislativo che trova la sua unica e necessaria base nelle disposizioni di legge, antitetiche sono le posizioni sul carattere — generale o specifico — che debbono possedere tali disposizioni. In altri termini, il problema che si pone è se sia sufficiente una norma legislativa che istituisca in generale il potere regolamentare, abilitandolo come fonte astratta, il cui uso dipenda da autonomi apprezzamenti dell'esecutivo, oppure se l'autorizzazione debba essere data caso per caso con norme cioè di carattere specifico. Ovviamente accogliere l'una o l'altra tesi condiziona fortemente possibilità e limiti della delegificazione; così come condizionante è la nozione di riserva di legge (limite costituzionale posto nei confronti dello stesso legislatore). Ma di questi ultimi due problemi (entrambi incidenti sul tema del rapporto legge-regolamento) tratteremo direttamente nel successivo paragrafo.

3 - *Delegificazione: contenuto e limiti*

Con il termine « delegificazione » deve intendersi il complesso di tecniche normative, realizzato con il concorso di più fonti, destinato a ridurre l'area di intervento della legge formale e ad ampliare l'area di intervento del regolamento (governativo). Il termine in questione indica anche l'effetto attributivo del potere di disciplinare con atti normativi non aventi forza e valore di legge ambiti precedentemente coperti da disciplina legislativa.

Ciò detto, rientrano nell'espressione due ipotesi che presentano tra loro differenze solo quantitative: sia l'attribuzione per legge a singoli regolamenti di derogare a specifiche disposizioni legislative della legge « autorizzante » o di altra legge formale (i c.d. regolamenti delegati), sia l'intervento, organico ed a più ampio raggio, del legislatore, anche con più leggi tra loro coordinate, per attribuire al Governo una vasta potestà regolamentare, consentendo dunque al regolamento di sostituirsi a tutta una serie di disposizioni corrispondenti alla disciplina legislativa di una materia.

La prima questione da affrontare è se tale fenomeno sia costituzionalmente legittimo o meno. Sul punto vi sono due posizioni, l'una contrastante con l'altra. La prima sostiene l'illegittimità costituzionale della legge autorizzante il regolamento a derogare a disposizioni di legge, dal momento che si verrebbe a disporre della efficacia formale della legge (derogata) non essendo tale potere di disposizione riconoscibile al legislatore in regime di costituzione rigida. Si afferma (Crisafulli) cioè che la legge ordinaria non potrebbe validamente istituire fonti concorrenziali, vale a dire dotate della medesima forza ovvero in grado di escludere da certe materie la competenza della legge, né « disporre della forza che le è naturalmente propria, in contrasto con le norme costituzionali che ad essa, in quanto legge, la riconnettono ».

Appare chiaro che tale rigorosa nozione di indisponibilità della forza di legge conduce alla incostituzionalità dei c.d. regolamenti delegati ed ancor più dell'intero fenomeno della delegificazione. Si è cercato, nell'ambito di questa concezione, di ricostruire l'ammissibilità degli indicati strumenti normativi ricorrendo (per singoli regolamenti delegati) alla qualificazione delle disposizioni legislative derogabili come norme « dispositive » o « suppletive » o « transitorie » e (nel caso di delegificazione di materia) alla figura dell'abrogazione « differita » o « condizionata » per la quale le preesistenti norme di legge sarebbero caducate ad opera della legge attributiva di potestà regolamentare subordinatamente alla emanazione dei regolamenti. In sostanza, anche in questo caso, la deroga alla gerarchia normativa tra fonti primarie e secondarie risulterebbe più apparente che reale: il regolamento « delegato », lungi dall'incidere immediatamente, per virtù propria, sulla norma primaria da abrogare o derogare, si limiterebbe invece esclusivamente ad operare come condizione risolutiva della efficacia di questa norma, ovvero, come avveramento di una condizione sospensiva apposta alla efficacia della norma primaria abrogante; in ogni caso, come elemento occasionale

ed indiretto di saturazione di un vuoto normativo determinato al livello di una disciplina di rango primario dall'azione — abrogante o derogante — di un'altra — contestuale o successiva — norma primaria.

Di contro alla tesi della indisponibilità della forza di legge da parte del legislatore, sta l'opinione (Lavagna) che, ove non sussista un divieto esplicito costituzionale (riserva di legge, di cui parleremo oltre), la legge può sia disciplinare direttamente una materia sia determinare quale altra fonte (secondaria) sia abilitata a farlo. In questo caso non vi sarebbe una normazione sostanziale (o potrebbe esservi solo in parte), ma una normazione di tipo formale (*fonte sulla produzione*) istitutiva di una fonte secondaria competente. Nel caso dunque di regolamento delegato abilitato a disporre *contra legem,* accanto alla sua previsione, la legge dispone che fino a quando non vi sia altra disciplina regolamentare, vale il contenuto stabilito dalla legge.

Nell'ambito generale di questa impostazione vi è chi ricostruisce la delegificazione come « effetto giuridico a se stante » che in qualche modo comporta un declassamento delle disposizioni delegificate con conseguente perdita della forza di legge sia pure solo per il futuro e nei soli confronti dei regolamenti espressamente previsti come sostitutivi ([5]) e chi nega il verificarsi di una alterazione del sistema delle fonti dal punto di vista della loro efficacia formale. Non vi sarebbe, secondo quest'ultima opinione, né una diminuzione dell'efficacia della legge, né una maggiorazione dell'efficacia del regolamento, ma solo un problema di determinazioni legislative, di contenuti della legge in relazione alla disciplina della materia.

Una volta ammessa la legittimità costituzionale della delegificazione si apre subito un problema riconducibile alla questione generale del rapporto legge-regolamento e di cui si è fatto già cenno. Le disposizioni di legge autorizzanti possono essere di carattere generale (clausole generali) o debbono essere di carattere specifico? Anche su questo punto vi sono opinioni divergenti. Secondo una impostazione la linea di confine tra ambito legislativo e ambito della potestà normativa, qui considerata, è elastica: essa è rimessa — fuori dei casi di riserva di legge — alla scelta politica del legislatore. Sarebbe così possibile affidare al regolamento la disciplina di intere materie o settori legislativi, così da rendere possibili riforme (della preesistente legislazione) di notevole portata e con una normazione meno rigida (più facilmente sostituibile). Così come al regolamento può essere affidata l'intera disciplina di un ambito non legificato.

Questo tipo di ragionamento sembra esser stato accolto nel disegno di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio (A.C., 1911) che all'art. 14, I co.) stabilisce che con d.p.r., previa deliberazione del Consiglio dei ministri, possono essere emanati regolamenti per disciplinare le materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge.

Un'altra impostazione, che potremmo dire prevalente, configura invece la delegificazione come riferentesi non già a materie astrattamente intese, ma ad oggetti definiti cioè a disposizioni o serie di disposizioni, individuate o individuabili che costituiscono una disciplina concreta e definita nell'ambito di una materia (6). Alla base di questa concezione sta la considerazione che la delegificazione implica una scelta politica che non può essere fatta in astratto, con riguardo ad argomenti o materie isolati dal sistema vigente, ma deve essere effettuata in concreto con riferimento alla loro disciplina. Solo il Parlamento può stabilire quali aspetti debbano restare nell'ambito legislativo. In caso diverso, sarebbe il Governo a distinguere, sia pure nell'ambito degli aspetti non riservati, fra discipline essenziali e non essenziali, con possibilità di dubbi circa la estensione oggettiva della delegificazione. Dubbi che potrebbero essere di difficile soluzione: sia per l'impossibilità di intervento della Corte costituzionale, trattandosi di atti privi di forza di legge; sia per le difficoltà di ricorrere ai consueti canoni interpretativi essendo l'atto delegificante non un comune atto normativo ma un atto di disposizione di potere.

Il profilo in esame (carattere e contenuti della legge autorizzante) risulta ulteriormente definito da quegli autori che, in base ad un principio generale contenuto nell'art. 76 della Costituzione, ritengono che non possa sussistere potere regolamentare senza che non si abbia da parte della legge la determinazione delle scelte normative di fondo. Infatti l'ammissibilità di ampie ed incondizionate attribuzioni di potere regolamentare al Governo, sia pur limitata agli ambiti in cui non esistono riserve di legge, risulterebbe comunque incompatibile con l'intera disciplina costituzionale della formazione della legge, delle garanzie connesse alla presenza di una disciplina legislativa, almeno per quel che attiene alle scelte fondamentali nei diversi settori dell'ordinamento, e dei rapporti tra legge parlamentare ed altri tipi di legislazione (7).

Limite non discusso alla delegificazione è la riserva di legge, che dottrina e giurisprudenza costituzionale hanno classificato in « assolu-

ta » e « relativa ». Quest'ultima sarebbe di carattere sostanzialmente parziale poiché, in tal caso, la Costituzione richiederebbe soltanto che la legge detti una disciplina di principio, « di sufficiente determinatezza », regolando cioè gli aspetti essenziali della materia, in modo da circoscrivere la discrezionalità dell'autorità amministrativa nell'esercizio dei poteri (normativi e di concreta amministrazione) ad essa attribuiti dalla legge stessa.

La distinzione tra i due tipi di riserve è rimessa alla sensibilità dell'interprete che deve quindi utilizzare ogni sorta di indizio desumibile dai principi del sistema, dalla tradizione storica, dalla connessione logica tra le diverse norme costituzionali. E' di tutta evidenza la consistenza e l'intensità di questo limite: non solo per il numero, altissimo nella Costituzione, di riserve (circa un centinaio), ma per la difficoltà della normazione regolamentare da ritagliarsi (tra riserve assolute, come tali intangibili, riserve relative e legislazione di principio) uno spazio definito e non suscettibile di essere messo in discussione sotto il profilo della legittimità costituzionale. Di qui la conseguenza molto probabile di una frammentarietà e disorganicità dell'intervento regolamentare.

Questo profilo risulterebbe poi confermato (se non accentuato) anche se si aderisse alla opinione, di grande rigore teorico ([8]), che contesta la classificazione delle riserve in assoluta e relativa, in quanto fondata su un errore; errore determinato dalla confusione tra la materia, in senso lato, cui si riferisce la riserva e la materia in senso stretto, generalmente più limitata e circoscritta, che forma oggetto di essa. In altri termini: errore che scaturisce dalla confusione tra la materia in cui cade la riserva e l'oggetto proprio di essa. Sul piano giuridico, dunque, una volta ritenuto che la riserva è quella che è (cioè sempre rigida e assoluta) ne segue che, di fronte alla massa di riserve di cui è cosparsa la Costituzione, il problema non è quello di relativizzare talune riserve ma quello di cercare di determinare esattamente quale sia l'oggetto proprio di ciascuna di esse. Una volta ben delimitato il campo oggetto di riserva, questa, relativamente ad esso, non ammette distinzioni e quindi flessioni ed allentamenti.

Prima di chiudere questo paragrafo dobbiamo rapidamente accennare a due ulteriori limiti alla delegificazione sui quali non vi è peraltro contestazione. Il primo consiste nel carattere non retroattivo delle norme secondarie. In proposito l'art. 11 delle norme preliminari al codice civile, prevedendo che « la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo », mentre consente ad una espressa

disposizione legislativa di derogare a tale limite — fatta eccezione per la materia penale di cui all'art. 25 della Costituzione — si pone in termini assolutamente inderogabili per le fonti subordinate alla legge.

Il secondo scaturisce dall'art. 81 della Costituzione che impone la legge (con indicazione della copertura) per ogni nuova o maggiore spesa nonché per spostamenti nella dislocazione degli stanziamenti operata dalla legge di bilancio. Si tratta di un aspetto molto delicato perché dimostra la grande problematicità di separare un soggetto (il Governo) che porrebbe norme sostanziali comportanti oneri (più la delegificazione è di ampia portata più questo avverrebbe in misura anche di difficile determinazione) dall'altro (il Parlamento), che conserverebbe il potere di spesa, ma sganciato da scelte concrete (che non ha esso stesso operato) e quindi un potere che diventa mera ratifica oppure condiziona l'operatività della normazione secondaria e ne ridiscute le scelte e le determinazioni.

4 - *Prime considerazioni sintetiche*

Dalle pagine che precedono si possono trarre delle prime considerazioni sulla delegificazione, che vogliamo qui esporre sinteticamente:

a) esistono dei forti dubbi sulla legittimità costituzionale di tale tecnica normativa;

b) la delegificazione non è possibile per materie, genericamente intese, o per ampi settori dovendo la legge di autorizzazione indicare discipline ed oggetti specifici sui quali possa intervenire la fonte secondaria;

c) la legge autorizzante deve contenere (o comunque far salva) una quantità di norme primarie sufficienti (o di sufficiente determinatezza) per delineare le scelte di fondo (di carattere politico: e tali possono essere sia norme generali sia norme di dettaglio) nella disciplina che si intende delegificare;

d) la rete (cospicua e di complessa interpretazione) di riserve di legge previste in Costituzione rappresenta limite inderogabile alla delegificazione;

e) le fonti secondarie non posseggono carattere retroattivo (l'esperienza dice come la retroattività sia sovente uno strumento per garantire il principio di eguaglianza);

f) la delegificazione impatta duramente con l'art. 81 della Costituzione, salvo ad ipotizzare un sostanziale svuotamento dello stesso che riduca il Parlamento a consentire (con leggi di spesa di pura ratifica) alle scelte normative del Governo;

g) non vi è alcuna precisazione, nelle varie ipotesi dottrinarie, dei soggetti che sarebbero titolari del potere regolamentare (oltre al Governo anche singoli ministri, enti autonomi, altre autorità amministrative?) e delle forme che esso dovrebbe rivestire. Questo è tema di grande delicatezza per i molteplici principi di garanzia costituzionale che tocca (eguaglianza, tutela giuridica, pubblicità del procedimento normativo, sistema dei controlli costituzionali, etc.);

h) *last but not least:* in tutte le ricostruzioni giuridiche del fenomeno non viene rinvenuto un modo che impedisca la « rilegificazione » delle discipline rimesse al regolamento, cioè un nuovo intervento, sia pure occasionale e parziale, del legislatore. Questo aspetto non risolvibile, alla luce del criterio costituzionale della « preferenza di legge » segna addirittura il carattere effimero che potrebbe acquistare la delegificazione con conseguenze di confusione normativa maggiore rispetto alla situazione pur negativa che si intende rinnovare.

Da tali considerazioni sembra evidente come dovrebbe esserci maggior cautela nell'indicare la delegificazione quale possibile (ed agevole) rimedio ai problemi della funzione legislativa esercitata dal Parlamento. Nell'ambito del sistema costituzionale vigente, i suoi margini sono ristretti, la sua efficacia fondata su consapevoli autolimitazioni del legislatore ordinario, i suoi confini e limiti fortemente incerti, problematico, infine, il quadro normativo che ne potrebbe risultare sia in termini di certezza che di complessivo rendimento.

5 - *Le proposte della Commissione di studio istituita presso la Presidenza del Consiglio*

Della complessità e serietà dei problemi connessi alla delegificazione ha avuto prima consapevolezza la Commissione di studio istituita presso la Presidenza del Consiglio il cui lavoro di elaborazione istituzionale è stato oggetto di una prima relazione del Presidente del Consiglio, consegnata il 7 ottobre 1984 alla Presidenza della Camera.

Per quanto riguarda l'oggetto di questa nota, le proposte della Commissione di studio si muovono su due direttrici:

a) da un lato, la realizzazione di un'opera di codificazione per materia che consenta di raccogliere in gruppi normativi « chiusi » la disciplina di un certo settore. Questa opera dovrebbe realizzarsi in una prima fase tramite ampie deleghe al Governo (ex art. 76 Cost.) con facoltà di modificare od integrare il tessuto normativo di ogni singolo settore e di abrogare le disposizioni non compatibili con la regolamentazione organica che si andrebbe a definire (9).

Si perverrebbe, in un secondo momento, ad una sistemazione definitiva con la redazione di testi unici a carattere compilativo e di coordinamento in modo da racchiudere in corpi normativi organici la (residua) legislazione primaria;

b) dall'altro lato — e contestualmente — l'individuazione per i medesimi settori o anche per altri, degli aspetti che possono essere disciplinati con provvedimenti non legislativi. Ovviamente questa seconda operazione deve essere temporalmente sincronizzata alla prima e prevedere quindi l'entrata in vigore delle norme abrogatrici nel momento in cui si esercita la potestà regolamentare nelle corrispondenti materie, per evitare vuoti normativi *medio tempore*.

La Commissione di studio si è però resa conto che questa opera di semplificazione rimarrebbe in breve senza esito se non si prevedesse un meccanismo capace di garantire (limitando e definendo concretamente l'intervento legislativo successivo) il coordinamento costante della normativa primaria e secondaria. A tal fine sono state formulate due proposte, la seconda più problematica rispetto ai principi vigenti:

1) Un organismo tecnico altamente qualificato — l'Ufficio centrale per il coordinamento della legislazione statale da istituire presso la Presidenza del Consiglio o direttamente presso le Camere — che esaminerebbe sistematicamente le proposte ed i disegni di legge in corso di trattazione, identificandone le disposizioni attinenti a materie codificate. L'Ufficio segnalerebbe eventuali incongruenze ed antinomie prospettando alle commissioni parlamentari le opportune soluzioni. L'approvazione finale della legge verrebbe preceduta dall'espressa verifica di armonizzazione.

2) L'Ufficio centrale, di cui alla precedente proposta, nei venti giorni successivi all'approvazione di una legge che disciplini in tutto o in parte materie già oggetto di codici, elabora le disposizioni di coordinamento. Queste sarebbero trasmesse alle Commissioni affari costi-

tuzionali delle due Camere, le quali (in seduta congiunta) nei trenta giorni successivi, verificherebbero le disposizioni proposte che, a loro volta, verrebbero, in esito a tale verifica, o caducate o emanate con D.P.R. nei dieci giorni successivi, nel qual caso avrebbero effetto dalla data di entrata in vigore della legge a cui si riferiscono ([10]).

Il complesso delle proposte della Commissione governativa è meritevole di attenzione e soprattutto apprezzabile perché cerca soluzioni nell'ambito dell'ordinamento vigente, inquadrando la delegificazione nel contesto dei temi dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio, dei controlli, del processo amministrativo, dei procedimenti amministrativi.

I risultati complessivi debbono però essere valutati con molte riserve non solo perché constano di meccanismi che rischiano di essere farraginosi, ma soprattutto perché richiedono al Parlamento ed al Governo degli impegni, assolutamente irrealistici, di riscritturazione di interi corpi normativi. Far riscrivere alle Camere la disciplina di un intero settore (ad esempio, fra quelli proposti dalla Commissione: fiscalità, sicurezza del lavoro, commercio estero) ai fini di una contestuale delegificazione, significa far rinnovare un complesso ampio e delicato di scelte politiche che richiederebbero confronto di posizioni, elaborazioni e soluzioni successive, tutti elementi non concentrabili in ridotti periodi di tempo. E questo avverrebbe mentre in tali settori maturano domande legislative nuove ed ulteriori. Le proposte in questione porrebbero poi al Governo ed alla pubblica amministrazione problemi inediti sotto il profilo delle strutture necessarie per operare normativamente, delle capacità di caricarsi di responsabilità di decisione e mediazione che fino ad oggi sono state, spesso volutamente, riversate nel Parlamento. Occorrerebbe al Governo una visione unitaria dei problemi, un raccordo stabile ed efficace con realtà, istituzionali e sociali diffuse, un'adeguata consapevolezza di tutti i possibili effetti dell'attività esplicata. In realtà di queste obiezioni di fondo si rende conto la Commissione stessa che conclude la parte dedicata alla delegificazione con osservazioni che riproduciamo testualmente: « Comunque il problema ha un'ampiezza ancora maggiore, perché la stessa legislazione che s'intende emanare per « razionalizzare » gli interventi normativi in singole materie presuppone il rispetto di un disegno unitario. Fra l'altro, bisognerebbe limitare, per quanto possibile, emendamenti ai disegni di legge approvati dall'esecutivo e in ogni caso dovrebbero evitarsi emendamenti che — anche se minimi — siano finalizzati a « deviare » (o rendere inoperante) la nuova normativa. *Il rimedio a*

questi mali andrebbe ricercato in una maggiore coesione della maggioranza, o meglio, in una effettiva coerenza tra l'operato dei partiti poltici in sede di Consiglio dei ministri e — poi — in Parlamento ».

Questo rinvio alla politica è estremamente eloquente: se alla fine si giunge alla conclusione che il rimedio del male non è cosa diversa dalla sua causa, il ragionamento ha descritto un giro di 360 gradi e ci si ritrova quindi esattamente al punto di partenza.

6 - *La proposta di revisione costituzionale della Commissione Bozzi*

Prima di formulare sommarie osservazioni conclusive è opportuno dare conto delle proposte contenute nella relazione della Commissione per le riforme istituzionali presieduta dall'on. Bozzi. La norma di revisione costituzionale suggerita (art. 77 *bis*) prevede l'attribuzione al Governo del potere di adottare norme giuridiche, anche in deroga a leggi ordinarie, sempreché:

a) vengano emanate sulla base di principi fondamentali fissati con legge;

b) siano concernenti la materia di organizzazione di pubblici uffici nonché altre materie non comprese tra quelle di cui all'ultimo comma dell'art. 72 (riserva di Assemblea);

c) gli schemi di decreti siano comunicati alle Camere e da queste approvati, espressamente o tacitamente.

Tali atti normativi del Governo acquistano forza di legge e pertanto sono sottoposti al controllo di legittimità della Corte costituzionale. Appare chiaro il carattere diciamo « sofferto » di tale norma che rimane alquanto ambigua per quanto riguarda il rapporto Parlamento-Governo (quasi cercando di celare una reciproca diffidenza tra i due organi), crea una nuova fonte con forza di legge ([11]), dilatando, da un lato, le materie su cui essa può intervenire, ma non risolvendo dall'altro il problema dei suoi rapporti con ulteriori leggi che nell'ambito medesimo possano successivamente intervenire (ed abbiamo visto nel paragrafo precedente quanto questo problema abbia giustamente preoccupato, al di là delle soluzioni proposte, la Commissione governativa) né chiarendo l'origine (se legge specifica o complesso di leggi) da cui debbano scaturire i principi fondamentali che limitano (ma al tempo stesso fondano ed autorizzano) l'attività normativa del Governo (che non è però più possibile chiamare secondaria).

In realtà la norma proposta risente di un dibattito molto problematico sul punto, per cui gran parte dei gruppi intervenuti, al di là delle petizioni di principio, hanno conservato un atteggiamento molto cauto e dubbioso su una vera e propria modificazione dell'equilibrio dei rapporti tra Parlamento e Governo quale conseguirebbe da una reale delegificazione ([12]).

Non a caso non ha avuto eco né è stata ripresa nel progetto conclusivo la radicale proposta avanzata dal sen. Sandulli che riservava al Parlamento soltanto la legislazione che la Costituzione riserva all'Assemblea, nonché le leggi-cornice e quelle relative alle materie che la Costituzione fa oggetto di riserva legislativa, attribuendo su tutto il resto potestà normativa al Governo ([13]). Proposta che, ispirata al modello francese, rovescerebbe l'attuale rapporto di competenza tra legge e regolamento.

7 - *Considerazioni conclusive*

Le pagine che precedono inducono a conclusioni alquanto pessimistiche sulla validità della delegificazione nel sistema vigente e sulla possibilità, in prospettiva, di una riforma istituzionale che sviluppi l'idea che in essa è contenuta. Per il presente le difficoltà di vario ordine (istituzionali, tecniche, strutturali) la rendono complessivamente poco credibile, rimedio più apparente che reale; per il futuro poiché delegificazione significa spostamento di poteri reali dal Parlamento al Governo, essa è condizionata al dispiegarsi di concezioni di politica istituzionale oggi non presenti nella maggior parte delle forze politiche. Né può soccorrere una qualche esperienza fin qui maturata perché frammentarie e nascoste nelle pieghe della legislazione sono le ipotesi di trasferimento di schegge (più o meno rilevanti) di poteri normativi al Governo, sicché non ne è possibile una valutazione d'insieme. Neppure giova l'esperienza della delegificazione operata dalla legge-quadro sul pubblico impiego che, sia pur interessantissima, è però legata ad un più complesso rinvio ai poteri delle parti sociali che trova radice ideologica anche nella norma costituzionale dell'art. 39. Non esprime essa infatti un assetto diverso di poteri reali tra Governo e Parlamento ma, in ultima analisi, modifica rispetto al passato solo il carattere (regolamento invece di legge) della fonte che recepisce gli accordi fra sindacati e controparte pubblica.

In realtà il discorso della delegificazione, per poter realmente essere avviato (o eventualmente chiuso una volta per tutte) richiederebbe la chiarificazione di una opzione politica di fondo sul ruolo delle Assemblee legislative (e corrispettivamente del Governo). Nella vita della nostra democrazia il Parlamento ha assunto un carattere centrale (anche in virtù della sua legittimazione originaria) non solo in termini di grandi decisioni ed orientamenti politici, ma anche in termini di mediazione tra gruppi sociali, di redistribuzione di risorse, di composizione di interessi. Il fenomeno può o meno piacere, ma certo è che esso è servito per costruire un rapporto tra istituzioni e forze sociali che operano e producono nel Paese, ha offerto loro un terreno di riferimento e di confronto che è essenzialmente pubblico e trasparente, e che ha così garantito — in qualche modo — tutti, anche coloro che non riescono a far valere la loro prospettazione dei problemi. In questa ottica la questione delle leggine (e la relativa polemica) appare non già connessa ad un modo di funzionare del Parlamento, ma ad un modo di essere del nostro Stato, dell'esistere e dello svilupparsi della politica, dell'economia e della società. E' giusto affermare la necessità di una ricomposizione sociale, della certezza di situazioni e di diritti, del superamento della frammentazione, delle divisioni corporative: ma questo grande problema non può pensarsi risolto solo con un suo « spostamento » nello spazio istituzionale dal Parlamento al Governo. Quale vantaggio per il complessivo rendimento del sistema se in futuro ci trovassimo dinanzi a migliaia di regolamenti, frantumati per dicasteri o per pezzi di amministrazione e varati — questi sì — senza una procedura pubblica, che faccia valutare i criteri con i quali è avvenuta la ponderazione degli interessi? E realisticamente quali possibilità ha il Governo (con le sue strutture, con le logiche di coalizioni che sovrintendono la sua composizione, con la qualità dell'amministrazione pubblica esistente) di affrontare tale compito, quando è noto che attualmente si trova in serie difficoltà per elaborare i regolamenti di attuazione, per esercitare le deleghe legislative e, molto spesso, addirittura per produrre iniziative legislative?

A questi interrogativi vi è una risposta che separando concettualmente decisione da mediazione (operazione in realtà molto discutibile) affida la seconda al Governo riservando un nuovo e più accentuato ruolo di controllo al Parlamento, il che si tradurrebbe per l'opposizione in un più incisivo carattere di governo-ombra, di alternativa politica

dell'attuale maggioranza. A prescindere dalla bontà complessiva del ragionamento (e dalla necessità di avviare quindi un discorso nuovo sui controlli parlamentari attualmente di carattere ancora ottocentesco), deve subito notarsi che, anche a voler accogliere le finalità politiche che ispirano questa concezione (l'alternanza o l'alternativa), sembra certamente a tal fine più credibile e capace di dare risultati concreti il ragionamento che imposta un nuovo rapporto tra maggioranza ed opposizione *dentro il Parlamento,* cioè sul terreno della produzione di decisioni parlamentari, quale potrebbe esprimersi (ma è solo un esempio) nel contingentamento dei tempi od in eventuali corsie preferenziali.

Perché il Parlamento non cambia, *oggi,* il suo modo di fare le leggi? Perché pensare a delegificazioni quando, ad esempio, tuttora le leggi invadono regolarmente materie di amministrazione in senso stretto? Perché pensare ad alleggerimenti dei compiti del Parlamento quando questo non rispetta neanche le norme costituzionali che ripartiscono competenze tra legislazione statale e regionale? Occorre dunque avviare con maggiore scrupolo ed obiettività un discorso sull'esercizio concreto dei poteri nel nostro sistema e sulla divergenza del modello costituzionale individuando colpe e responsabilità nei comportamenti concreti, rendendole palesi di fronte all'opinione pubblica, chiamando a responsabilità istituzioni, forze politiche, partiti.

Questo ragionamento non vuole ovviamente svalutare l'esigenza e l'importanza di riforme istituzionali: vuole solo sottolineare la necessità che esse siano inquadrate in una analisi complessiva, adeguata e realistica, delle disfunzioni a cui intendono porre rimedio.

In conclusione riteniamo comunque utile il dibattito sulla delegificazione se esso riesce a porre a tutte le forze politiche l'obiettivo di collocare Parlamento e Governo ad un livello più alto di responsabilità. L'esercizio più responsabile della somma dei poteri attualmente esistenti potrebbe di per sé produrre benefici effetti nel sistema ed eliminare situazioni abnormi attualmente esistenti.

Note

(1) In molte posizioni è esplicito anzi l'intento di valorizzazione del Parlamento: allo sgravio di lavoro camerale può e deve far riscontro un recupero dei meccanismi di controllo.

(2) Basta osservare come mentre dall'emanazione dello Statuto Albertino a tutto il 1913 non si contano più di 260 decreti-legge, dal 1914 al 1923 ve ne sono circa 3200 sicché più volte si dovette procedere alla conversione in blocco di centinaia di decreti (es. l. 15 ottobre 1923, n. 2293 e 17 aprile 1925, n. 473). La clausola della presentazione alle Camere venne inserita nei decreti fin dal 1859.

(3) L'art. 6 dello Statuto abilitava il Re ad emanare decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi « senza sospenderne l'osservanza o dispensarne ».

(4) Cfr. per tutti: RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico,* Padova, 1935, p. 404.

(5) Con la conservazione però del valore di legge (cioè del trattamento giuridico: es. sindacabilità da parte della Corte costituzionale) in attesa della loro sostituzione con norme regolamentari ma anche dopo per le parti che si dovessero considerare ancora applicabili.

(6) In tal caso sembra orientato il d.d.l. citato nel testo, che all'art. 14, IV co.: « Ferme restando le riserve di legge stabilite dalla Costituzione e da leggi costituzionali, con apposita disposizione di legge si può stabilire che oggetti tassativamente ed espressamente indicati siano disciplinati con i regolamenti governativi di cui al primo comma, *anche derogando a preesistenti disposizioni legislative.* Ovviamente l'espressione « oggetti tassativamente ed espressamente indicati » necessiterebbe di una qualche ulteriore chiarificazione, trattandosi di numerazione *contra legem.*

(7) Compatibile con questa impostazione è l'originale tesi del VILLARI, (« Ambiguità della delegificazione », in *Scritti in onore di G. Ambrosini,* Milano, 1970, p. 2182), che ritiene il concetto stesso di delegificazione frutto di equivoco trattandosi non già di operare sull'efficacia delle fonti, ma di praticare un tipo di legislazione per schemi, nelle materie che non sono riservate alla legge. La legge schema, per questo autore, è più di una legge principio perché detta le norme essenziali alla configurazione giuridica di un istituto od alla disciplina di una materia; e si differenzia dalla legge principio perché non presuppone una competenza istituzionale del Governo libera nell'ambito dei principi ed autonoma rispetto ad altre leggi.

(8) Tosato, « Prestazioni patrimoniali, imposte e riserva di legge » in *Scritti in onore di G. Ambrosini,* III, Milano, 1970, p. 2109.

(9) L'art. 76 Cost., prevede l'esercizio della delega entro tempi definiti. La relazione dice testualmente: « Si renderebbero così disponibili in tempi ragionevolmente brevi, *dai sei mesi ad un anno,* « codici » adeguati per determinare materie ». Su tali previsioni non resta che un sommesso *no comment.*

(10) A prescindere dalla complessità tecnica ed operativa della proposta, non si capisce natura, oggetto e forza dell'atto delle commissioni delle Camere (è legge? è autorizzazione ad emanare norme secondarie? ed allora sarebbe possibile la retroattività di queste?). Neanche è chiara la situazione giuridica e normativa (si pensi ai diritti dei singoli che possono nascere) *medio tempore* cioè tra l'emanazione della legge (che potrebbe entrare in vigore immediatamente) ed il D.P.R. « coordinatore » che interverrebbe (anche se non retroattivante) dopo 60 giorni.

(11) La disposizione proposta chiama tali atti decreti e non regolamenti, nome riservato invece agli atti normativi del Governo di esecuzione della legge.

(12) Emblematico è l'atteggiamento dell'on. Labriola: cfr. intervento nella seduta della Commissione del 21-6-1984 (Atto Camera, Doc. XVI *bis,* n. 3 p. 241).

(13) Proposte formulate nella seduta del 2 febbraio 1984. Sandulli temperava questa impostazione attribuendo ad un *quorum* qualificato di parlamentari il potere di bloccare (entro un certo termine) l'emanazione degli atti adottati dall'esecutivo.

Alessandro Palanza

Questioni relative alla formazione delle leggi di spesa

1 - Effetti di lunga durata di alcune norme costituzionali sulla formazione delle leggi; 2 - Conseguenze della disciplina prevista dall'articolo 81 della Costituzione per le leggi di spesa sull'assetto della forma di governo; 3 - Alcuni riscontri sul campo delle leggi di spesa. Il problema della quantificazione degli oneri.

1 - *Effetti di lunga durata di alcune norme costituzionali sulla formazione delle leggi*

Trascorsi quasi quaranta anni dalla approvazione della Carta costituzionale si sono oramai pienamente dispiegate le conseguenze « di lunga durata » delle scelte fondamentali compiute dal costituente. Le teorie prevalenti sottolineano giustamente l'importanza di elementi di fatto e convenzionali, quali il numero e la qualità dei rapporti tra i partiti, nella dinamica reale della forma di governo, ma forse va rivalutato il peso delle norme scritte che godono per definizione di un massimo grado di stabilità e dunque producono effetti destinati a consolidarsi nel tempo e a condizionare tutti gli altri fattori determinando le grandi tendenze evolutive del sistema. Tra le norme scritte suscettibili di generare tale ordine di effetti nell'ambito della forma di governo parlamentare sono preminenti quelle sulla organizzazione della funzione legislativa.

In questo campo le scelte della Costituzione sono nettamente orientate verso un ruolo assai esteso della legge.

Le materie riservate alla legge sono moltissime e vanno ben oltre il tradizionale campo delle libertà civili ed economiche fino a comprendere tutti i nuovi settori di intervento sociale ed economico dello Stato ed anche aree tradizionalmente riservate all'esecutivo come l'organizzazione della pubblica amministrazione. Ad una riserva di legge così ampia e qualificata non si contrappone alcuna forma di riserva di amministrazione. La legge provvedimento non è vietata ed è anzi, in determinati casi, esplicitamente prevista come necessaria (art. 43 per le nazionalizzazioni). Perfino le materie attribuite alle Regioni a statuto ordinario pre-

suppongono una legislazione cornice di carattere nazionale e dunque costituiscono a loro modo una riserva di legge di principio.

Le norme più strettamente procedimentali confermano chiaramente questo indirizzo costituzionale a favore di un uso largo dello strumento legislativo inteso come forma prevalente della partecipazione del Parlamento alla funzione di direzione politica. Esse infatti contengono indicazioni univoche in questo senso e non comuni nel loro complesso a nessun'altra esperienza costituzionale. In particolare l'attribuzione in determinate circostanze di poteri legislativi alle commissioni parlamentari ha moltiplicato i centri specializzati di produzione legislativa, ampliando notevolmente la complessiva capacità di intervenire in via legislativa anche su attività di indirizzo politico-settoriale e amministrativo.

Il procedimento legislativo definito dalla Costituzione tende a favorire un esame parlamentare particolarmente approfondito: il doppio esame da parte delle due Camere (art. 78); l'obbligo di esame preliminare da parte di una commissione parlamentare (art. 72, primo comma); l'approvazione articolo per articolo e con votazione finale (art. 72, primo comma); infine la norma che esclude l'obbligo di dimissioni del Governo in caso di voto contrario di una o di entrambe le Camere su una sua proposta (art. 94, quarto comma), volta a dare maggiore stabilità al rapporto fiduciario, è stata interpretata anche come una ulteriore sanzione dell'autonomia del processo legislativo.

In questo contesto assumono una notevole importanza le disposizioni che stabiliscono il regime paritario della iniziativa legislativa, governativa e parlamentare in materia di spesa, e di quelle che svolgono molto coerentemente questo principio regolando i rapporti tra legislazione ordinaria e bilancio (art. 81, terzo e quarto comma: contenuto limitato della legge di bilancio, riserva di legge di principio in materia di spesa e in materia di entrata (art. 23), vincolo di copertura finanziaria delle leggi di spesa o minore entrate) attraverso un sistema non semplice, ma abbastanza coerente di regole tutte interne al procedimento legislativo. Queste disposizioni attribuiscono infatti al Parlamento una autonoma capacità decisionale anche in materia finanziaria contrariamente a quanto avviene nelle esperienze costituzionali più simili alla nostra, che sono caratterizzate dalla prevalenza dell'esecutivo nelle decisioni di spesa.

Il quadro normativo delineato dalla Costituzione per definire la funzione della legge nel nuovo ordinamento appare dunque molto coe-

rente e la sua complessiva novità rispetto ad altri ordinamenti stranieri è stata forse sottovalutata, anche perché i suoi effetti si sono manifestati gradualmente e sono giunti a maturazione, insieme a molte parti del disegno costituzionale, tra la fine degli anni '60 e l'inizio dei '70. A quel punto il progressivo delinearsi negli anni di una marcata tendenza all'aumento dell'attività legislativa, accompagnata da una parallela crescita della elaborazione e rielaborazione in sede parlamentare dei testi, è stata prevalentemente interpretata come una conseguenza (ed un rimedio) delle anomalie del caso italiano: maggioranze deboli fondate su coalizioni eterogenee ed una opposizione esclusa dalla possibilità di alternarsi al potere, con conseguente affermarsi di forme partecipative o consociative a livello parlamentare. Tale interpretazione coglie certamente una parte importante della realtà di quegli anni, ma sul piano istituzionale non appare sufficiente a spiegare le tendenze che in quel periodo si affermano e che hanno radici più profonde nella struttura stessa della nostra Costituzione, in parti che aderiscono intimamente alla costituzione materiale. In effetti, tali tendenze, nonostante il mutare delle stagioni politiche si sono da allora costantemente rafforzate, producendo una fenomenologia legislativa estremamente complessa:

— per l'alto numero dei provvedimenti approvati e la estensione delle materie regolate con legge;

— per la estrema varietà degli interventi disposti e delle relative tipologie di legge;

— per la formazione della maggior parte dei testi legislativi nelle commissioni parlamentari attraverso procedimenti aperti agli apporti di un'ampia pluralità di soggetti politici, e loro tramite anche sociali ed amministrativi, e regolati dal principio di maggioranza (e non da quello gerarchico o di concertazione che presiedono ai procedimenti interni all'esecutivo);

— per la forte attrazione che le commissioni parlamentari — come centri di elaborazione di una normativa settoriale anche di dettaglio capace di imporsi per forza propria, superando cioè gerarchie, coordinamenti, responsabilità e controlli propri dell'ordinamento amministrativo — esercitano sui corrispondenti comparti del Governo e della pubblica amministrazione, condizionando quindi anche i modi di essere dell'iniziativa legislativa dell'esecutivo;

— infine per le conseguenze in termini di compatibilità finanziarie e ordinamentali di una produzione legislativa così intensa e policentrica.

L'emergere di una legislazione di questo tipo trasforma radicalmente tutta una tradizionale problematica legislativa e pone problemi molto seri: si concentrano sulla legge e sugli organi legislativi moltissime decisioni di diverso livello, che altrimenti si distribuirebbero su atti e soggetti gerarchicamente ordinati, e dunque sottoposti a controlli e a forme obiettive di coordinamento (mentre tra le leggi, qualsiasi sia la loro portata, vale solo l'ordine cronologico).

Si pongono infatti con crescente acutezza nell'ultimo decennio tutta una serie di nuovi problemi connessi al moltiplicarsi secondo una progressione geometrica di atti legislativi di tutte le specie (compresi quelli « straordinari » come i decreti-legge) che si richiamano e si necessitano l'uno con l'altro, recando normative per lo più disorganiche, molto spesso frammentarie, derogative, integrative, correttive di precedenti norme. Lo confermano le ricerche svolte non per caso in questo stesso periodo sugli aspetti quantitativi e qualitativi della legislazione italiana.

Tuttavia nel senso comune degli operatori questa problematica affiora in genere solo parzialmente e per problemi distinti, nella forma di una generale esecrazione per le « leggine », l'eccesso di decreti-legge, le stratificazioni normative, i difetti di copertura finanziaria, etc., con conseguenti imputazioni soggettive di responsabilità e polemiche, di volta in volta, antiparlamentari o antigovernative.

Occorre invece individuare la matrice comune e distinguere in questo intreccio di problemi quelle che abbiamo chiamato « conseguenze di lunga durata » di una scelta fatta dalla Costituzione, tra altre possibili, a favore di un potere legislativo molto ampio del Parlamento come garanzia della complessiva democraticità dell'ordinamento, anche a livello di indirizzo politico minore.

Partendo da questo punto di vista occorre chiedersi quali procedure e quali strutture abbiano sostituito i vecchi metodi atti a garantire la necessaria coerenza complessiva delle decisioni, quando lo Stato autoritario e burocratico ereditato dai passati regimi ha gradualmente ceduto il passo e il sistema pluralistico di poteri ed autonomie della Costituzione è prevalso nella realtà delle cose. Proprio la estrema povertà delle risposte organizzative date a questo problema, in particolare nell'ambito del Governo e della pubblica amministrazione, ma anche in Parlamento,

indica una possibile chiave di lettura dei problemi legislativi manifestatisi con particolare rilievo nel nostro Paese.

E' in verità mancata, salvo forse nei ricorrenti tentativi di riforma della Presidenza del Consiglio, non solo una concreta azione, ma anche una vera consapevolezza della necessità (o la volontà?) di sostenere un accentuato pluralismo di poteri legislativi con procedure potenti di coordinamento collocate anche all'interno delle singole decisioni, e al tempo stesso di accompagnare l'espansione della politica con supporti tecnico-amministrativi adeguati ad assicurare alla legislazione i requisiti di congruità tecnica e di compatibilità con tutte le condizioni esterne.

Nelle cosiddette leggi di spesa entrambe queste esigenze presentano un massimo grado di evidenza, trattandosi di leggi che recano in sé, per definizione, una forte esigenza di coordinamento di tutte le decisioni all'interno di un quadro di compatibilità e di obiettivi. Da questo lato è dunque possibile una rilettura dell'intera problematica per precisarne alcuni tratti specifici e per individuare il terreno su cui possono cercarsi soluzioni adeguate, non attraverso la revisione del sistema ma attraverso le riforme necessarie a dare al procedimento legislativo l'organizzazione che è richiesta dall'ampiezza e dalla qualità delle sue funzioni nella forma di Governo.

2 - *Conseguenze della disciplina prevista dall'articolo 81 della Costituzione per le leggi di spesa sull'assetto della forma di governo*

Secondo la dottrina più autorevole, la *ratio* originaria del meccanismo di copertura finanziaria previsto dall'articolo 81 è quella di costituire il fondamento e il limite dell'iniziativa parlamentare di spesa, parificandola a quella del Governo. Forse i costituenti credono di razionalizzare un principio tradizionale del parlamentarismo, come in altre parti della carta costituzionale. Ma la norma scritta crea un meccanismo nuovo e dotato di vita propria in relazione alla evoluzione degli strumenti e delle politiche di bilancio (si dice infatti che l'articolo 81 rinvia all'idea di bilancio operante nell'ordinamento), che infatti richiederà un tempo non breve per essere compreso e cominciare a funzionare, sia pure in modo non soddisfacente. L'importanza di questa norma nel sistema legislativo e di conseguenza nella dinamica della forma di governo, cresce progressivamente col tempo, in relazione alla espansione della legislazione ed in particolare di quelle con contenuto finanziario, rispetto a quel-

la meramente ordinamentale, corrispondente allo sviluppo dell'intervento pubblico in campo economico e sociale e, su un altro piano all'affermarsi, per la verità molto lento, di un approccio macroeconomico nella politica di bilancio.

In questo mutato contesto, l'effettivo svolgimento di questa normativa diventa l'elemento decisivo per determinare una netta dislocazione della posizione del Governo in rapporto a quella di forte centralità che va assumendo, sotto la spinta dei medesimi fattori, negli ordinamenti costituzionali caratterizzati dal monopolio governativo (di fatto o di diritto) dell'iniziativa finanziaria. Nell'esperienza italiana, invece, si sposta in Parlamento, all'interno del procedimento legislativo, la effettiva adozione delle decisioni di spesa. E ciò non tanto per via dell'esercizio diretto dell'iniziativa parlamentare quanto attraverso una rielaborazione dei testi del Governo, mentre negli altri ordinamenti l'esecutivo esercita un formidabile potere di indirizzo legislativo garantito dal potere di veto in materia finanziaria.

Nel momento in cui la logica del sistema costituzionale si svolge compiutamente, la reale portata del meccanismo di copertura finanziaria delle leggi si rivela molto più ampia della *ratio* originaria di fondamento-limite dell'iniziativa parlamentare di spesa e si sviluppa piuttosto come principale fondamento dell'autonomia del procedimento legislativo delineato dalla Costituzione, che ha in se stesso una regola oggettiva di equilibrio e di coerenza dei singoli atti rispetto alle scelte generali ed anche, attraverso la ricomposizione nel sistema di bilancio degli effetti finanziari della legislazione, un principio forte di coordinazione di tutta l'attività legislativa.

Ciò non significa affatto che si riduca la responsabilità del Governo in materia finanziaria, o anche in genere in campo legislativo, e aumenti per converso quella del Parlamento, come avverrebbe in regime di separazione di poteri. Al contrario, nella logica del sistema parlamentare, questo meccanismo attribuisce compiti più impegnativi al Governo che partecipa come protagonista al procedimento legislativo e deve dunque esercitare in quell'ambito le funzioni di sintesi politica e di coordinamento intersettoriale che gli sono proprie e che in materia finanziaria hanno forse la massima espressione.

Lo svolgimento di una funzione legislativa così intensa e impegnativa come quella prevista dalla Costituzione richiederebbe nell'ambito del complesso Governo-pubblica amministrazione un'organizzazione adeguata

all'alto livello di sintesi politica e di istruttoria tecnico-amministrativa necessario. Ma non sembra che alle grandi trasformazioni della « politica » e dell'« economia » che si sono compiute in questi anni abbiano corrisposto mutamenti significativi negli apparati amministrativi, che del resto non si riscontrano neppure nell'organizzazione del procedimento legislativo in Parlamento. Su questo piano la conservazione di metodi inadeguati ha probabilmente corrisposto alla volontà di avvalersi di una capacità decisionale così ampia, flessibile e policentrica per assecondare la prevalenza di interessi settoriali e delle visioni parziali dei singoli comparti politico-amministrativi.

In queste condizioni il principio di coordinazione espresso dall'art. 81 si carica di tensioni molto alte e diviene il punto di obiettiva emersione di un mal funzionamento del sistema.

3 - *Alcuni riscontri sul campo delle leggi di spesa. Il problema della quantificazione degli oneri*

La dilatazione della funzione legislativa nelle forme descritte nella seconda parte del primo paragrafo sollecita ad una estensione massima la applicazione del meccanismo di coordinamento finanziario della legislazione previsto dall'art. 81. Al tempo stesso lo mette a durissima prova. Nella stessa direzione spinge il progressivo emergere in Italia di una crisi strutturale della finanza pubblica che caratterizza le economie avanzate in questa fase storica, e che in Italia finisce per coincidere con il delinearsi, proprio attraverso l'espansione di quel tipo di legislazione, di una forma di stato sociale.

L'intreccio di questi fenomeni determina l'esplosione di una problematica finanziaria senza precedenti nel passato e conduce a un forte progresso nella strumentazione servente la politica di bilancio e a un considerevole affinamento delle tecniche di copertura finanziaria. Questo processo culmina ma non si conclude con la emanazione della legge 468, che definisce i punti di riferimento e gli strumenti necessari alla effettiva attuazione del meccanismo di copertura finanziaria previsto dall'articolo 81 e alla manovra sulla legislazione di spesa.

L'attuazione di questa legge, infatti, ancora in corso, ha dato luogo ad una serie di esperienze ed alla formazione di una cultura politica su questi temi sconosciuta fino a pochi anni or sono, cultura che alimenta un dibattito molto vivo in questi ultimi tempi ed una intensa ricerca di nuove soluzioni e perfezionamenti. Nonostante questo note-

vole progresso (o forse anche a causa di esso) mai come oggi si è così fortemente e unanimemente denunciata l'inosservanza dell'articolo 81.

Ciò potrebbe essere semplicemente considerato un effetto del progressivo perfezionamento del meccanismo di copertura finanziaria ed anche una conseguenza del maggior rigore imposto dalle presenti condizioni della finanza pubblica. Ma, riprendendo il filo dell'analisi svolta nelle parti precedenti, queste motivazioni appaiono riduttive e l'emergere del problema della quantificazione sembra piuttosto collegarsi, come una spia abbastanza precisa, al compiersi del processo di trasformazione che si è tentato di delineare.

In particolare, sul piano istituzionale, si può notare che il problema della quantificazione degli oneri conseguenti a norme di legge resta un profilo eminentemente tecnico assorbito nella responsabilità del Governo in tutti i casi in cui (o fino a quando) prevale in linea di fatto il potere di decisione in materia finanziaria dell'esecutivo. Quando invece alla decisione di spesa concorrono effettivamente più soggetti politici non gerarchicamente ordinati, la quantificazione cessa di essere un presupposto tecnico preliminare rispetto alla decisione politica e finisce con il coincidere con essa, divenendo la questione cruciale, il punto di massima opinabilità e di reciproca contestazione tra i soggetti del procedimento, e costituendo la materia prima di eventuali forzature in un senso o in un altro. Non stupisce quindi che su questo punto si chiedano garanzie obiettive di informazione ed anche l'intervento di strutture imparziali. Né meraviglia che il problema si ponga in forme non troppo dissimili solo negli Stati Uniti, in ragione del regime di separazione dei poteri, e in Italia dove si associa ad un modo di essere del procedimento legislativo. Difatti il problema della quantificazione, nei modi in cui si pone in Italia, è evidentemente l'espressione di un dualismo nella formazione della decisione di spesa, che va organizzato nei modi compatibili con la forma di Governo, dotando il Parlamento di tutte le informazioni necessarie ad adottare decisioni consapevoli, oppure deve essere altrimenti risolto.

Sul piano tecnico legislativo, si può anche notare che, alla fine degli anni sessanta, la quantificazione è considerata da una autorevole dottrina (Onida), come presupposto necessario ai fini della copertura finanziaria soltanto per le norme di spesa che vincolano interamente il bilancio quanto all'entità e quanto al tempo della spesa (spese obbligatorie). Per il resto, la quantificazione della spesa è definita come l'elemento

mobile che assicura flessibilità al rapporto tra legge sostanziale e strumenti di bilancio in rapporto al grado di specificazione della norma di spesa. Vale a dire che quanto più la norma di spesa è dettagliata e vincolante tanto più la quantificazione deve essere rigorosa e la copertura puntuale e viceversa.

Le caratteristiche della legislazione, che si delineano con maggiore evidenza dopo queste importanti teorizzazioni, alterano le condizioni di un rapporto equilibrato tra legge di spesa e strumenti di bilancio, riducendo sensibilmente i possibili margini di flessibilità (al punto che neppure l'introduzione di uno strumento potente, come la legge finanziaria, proprio per regolare questo rapporto riesce a recuperarli) ed esasperando l'esigenza di una quantificazione puntuale.

Il problema si pone però in modo in gran parte nuovo: perfezionato il meccanismo di copertura finanziaria (valori e saldi di riferimento, regime dei fondi speciali, triennalizzazione etc.) emerge in primo piano nel dibattito attuale, con autonomo rilievo politico, il problema della quantificazione degli oneri conseguenti alle nuove leggi.

La questione della quantificazione è il modo di trasferirsi sul terreno finanziario di tutta la problematica, in precedenza esaminata, connessa al modo e al merito della legislazione. Il contenuto prevalente di tale legislazione influisce sui flussi di spesa corrente, attraverso meccanismi (trasferimenti ad enti, imprese, famiglie, erogazione di servizi) che determinano diritti o aspettative non eludibili in capo a terzi e quindi determinano vincoli rigidi sul bilancio, e richiedono di conseguenza quantificazioni puntuali e rigorose coperture finanziarie. Al tempo stesso il carattere analitico, frammentario e parcellizzato di molte leggi, le successive stratificazioni normative spesso derogatorie, estensive, aggiuntive rendono la quantificazione estremamente difficile e a volte impossibile, per la minuziosità degli accertamenti che richiede e per l'assenza di parametri quantitativi.

Perfino per la spesa per investimenti si creano problemi analoghi: paradossalmente attraverso una perversa applicazione formale dell'obbligo di copertura nelle leggi che varano micro o macroprogrammi con stanziamenti « tanto per cominciare ». Anche qui la mancanza di una quantificazione calibrata agli obiettivi secondo un realistico sviluppo temporale finisce per creare infatti uno strano tipo di spesa obbligatoria nel campo degli investimenti: il rifinanziamento obbligato dei programmi di spesa da completare, con nuove norme di legge la cui dotazione

e approvazione è necessitata, fino a formare vere e proprie sequenze di rifinanziamenti obbligati e parziali.

Queste caratteristiche della legislazione di spesa, che necessariamente si riflettono negli strumenti di bilancio, impediscono qualsiasi forma di programmazione finanziaria, nonostante le norme un po' velleitarie in questo campo della legge 468, che prevede che i dati di bilancio siano esposti in termini di progetti e programmi. Non si vede infatti come potrebbe riflettersi in bilancio una realtà che è del tutto assente nella legislazione di spesa.

La questione della quantificazione degli oneri porta dunque al tema della progettazione legislativa e di un metodo che garantisca, fin dalla prima formazione del testo nell'ambito della pubblica amministrazione o delle commissioni parlamentari, quei requisiti di razionalità e quei presupposti tecnici che in termini finanziari si traducono in quantificabilità o comunque valutabilità dei suoi effetti.

Il vincolo dell'art. 81 funziona attraverso la correlazione tra terzo e quarto comma, che richiede la ricomposizione nel bilancio degli effetti finanziari di tutte le decisioni e funziona bene proprio come punto di riscontro e di denuncia, come un pettine a cui i nodi non possono sfuggire: i conti non tornano. Attraverso l'applicazione dell'articolo 81, in particolare oggi attraverso il problema della quantificazione, si pone dunque un'esigenza più generale di razionalità e di coordinamento di tutta l'attività legislativa.

Se questo è vero, non sarebbe utile a risolvere il problema un aggravamento del vincolo costituzionale — nel senso proposto ad esempio dalla relazione conclusiva della Commissione per le riforme istituzionali o dalle ricorrenti proposte di costituzionalizzare i parametri di copertura previsti dalla legge 468 — che rischierebbe di estendere il fenomeno di elusione e aggiramento delle norme attuali cui quotidianamente si assiste. Sembra piuttosto necessario agire per trasformare la qualità complessiva della legislazione, incidendo su meccanismi in grado di coordinare il singolo atto legislativo con il quadro normativo in cui si inserisce e con i profili generali di carattere finanziario e ordinamentale. Occorre cioè arricchire il procedimento di formazione della legge e le strutture tecnico-amministrative serventi in modo proporzionale alla qualità e alla quantità delle decisioni affidate alla legge nel nostro ordinamento e al forte grado di coordinazione che esse richiedono.

In questo senso possono essere decisive riforme della pubblica amministrazione, che, secondo proposte recentemente avanzate, rafforzino istituti come la Ragioneria generale dello Stato, in grado per la loro struttura e tradizione di svolgere una funzione forte di coordinamento tecnico-amministrativo nella progettazione legislativa, e valorizzino la capacità di programmazione delle amministrazioni di spesa, affinché il profilo finanziario, che costituisce il contenuto essenziale della legislazione dello Stato contemporaneo, non sia costruito come un momento accessorio o successivo, ma come parte integrante e centrale della struttura della legge fin dal suo nascere (secondo la logica di una legislazione per progetti o per programmi). Non bisogna infatti dimenticare che l'iniziativa legislativa del Governo costituisce il quadro di riferimento di gran parte dell'elaborazione parlamentare almeno per quel tipo di legislazione di base che, se fosse ordinatamente strutturata, orienterebbe naturalmente anche l'iniziativa legislativa minore.

Ma altrettanto importanti sono le riforme da realizzare nell'ambito parlamentare, in primo luogo sul terreno regolamentare, ma anche per potenziare le strutture amministrative serventi il procedimento legislativo per la elaborazione dei flussi di informazione esterna e la loro piena fruibilità ai fini del miglioramento della tecnica legislativa nel senso più ampio. Va affermato con molta chiarezza che soltanto una forte responsabilizzazione e valorizzazione delle funzioni tecnico-amministrative in seno all'esecutivo e di quelle di riscontro e elaborazione dell'informazione in sede parlamentare possono assicurare ai soggetti del procedimento legislativo, ed in particolare al Parlamento, la base di conoscenze necessaria ad adottare scelte consapevoli, tecnicamente motivate e complessivamente coordinate. Non vi è dubbio infatti che all'espansione della politica, che, nel nostro sistema costituzionale, si realizza attraverso l'ampia competenza della legge, deve corrispondere non una degradazione, ma una specifica qualificazione verso funzioni di supporto tecnico delle amministrazioni tradizionali nei confronti della iniziativa politica parlamentare, che è inevitabilmente, per la natura stessa dell'organo, dotata di maggiore fantasia e creatività ed è anche ricca di ragioni e fini particolari.

Sul piano regolamentare, l'effettivo, costante esercizio delle funzioni consultive di tutte le commissioni potrebbe divenire un potente strumento di arricchimento della fase di elaborazione del testo ed anche uno strumento di controllo reciproco rispetto alla inevitabile tendenza verso visioni parziali e settoriali. Bisogna infatti riconoscere apertamente che

occorre rimediare al forte settorialismo che caratterizza la produzione legislativa delle commissioni, attraverso procedimenti complessi che valorizzino i momenti di cooperazione, ponendo fine ad una concezione che rinchiude ciascuna commissione nella sua competenza primaria e crea un fortissimo segmento di solidarietà con le amministrazioni di settore corrispondenti.

Il problema della quantificazione degli oneri è, ad esempio, tipicamente un problema che può affrontarsi solo attraverso una forte e molto più organizzata, di quanto non avvenga sulla base delle norme vigenti, collaborazione tra le commissioni di spesa e quelle finanziarie (non solo la Commissione bilancio, ma anche la Commissione finanze: si pensi al frequentissimo problema delle minori entrate), essendo questione profondamente radicata nel merito del provvedimento e al tempo stesso presupposto necessario per una sua corretta copertura finanziaria. Bisogna aggiungere che, pur non potendo ridursi il problema della quantificazione all'esigenza di una documentazione accessoria ai progetti di legge, come si è tentato di dimostrare, l'obbligo di quantificare e di motivare le valutazioni compiute potrebbe reagire positivamente sul processo di formazione dei testi, inducendo a preferire formulazioni o addirittura tipi di norme e di provvedimenti più trasparenti, più normativamente e finanziariamente ordinati, e cioè migliorando il metodo e la qualità della legislazione.

Potrebbe avere infine la massima importanza — ai fini del superamento del settorialismo e del complessivo scoordinamento della legislazione — una riforma nelle materie di competenza delle commissioni che si ispirasse al principio di far corrispondere i settori di competenza a grandi profili metodologici e a sistemi legislativi organici e non ai ministeri, i quali, da parte loro, dovrebbero abituarsi a rispondere a più commissioni in relazione al profilo di volta in volta prevalente nella loro attività.

Ottavio Mastrojanni

L'immunità parlamentare nei rapporti tra Camere e Magistratura: aspetti problematici, prassi e giurisprudenza

1 - La comunicazione giudiziaria: garanzia di difesa per il deputato o strumento di possibile persecuzione politica?; 2 - La domanda di autorizzazione a procedere in giudizio: momento processuale in cui sorge l'obbligo di inviarla alla Camera - Requisiti essenziali - Indicazioni di corredo; 3 - *Fumus persecutionis* e manifesta infondatezza dell'accusa; 4 - Applicabilità del proscioglimento di cui all'articolo 152 c.p.p. in pendenza della richiesta di autorizzazione a procedere in giudizio o quando questa sia stata negata - Depenalizzazione - Amnistia; 5 - Ammissibilità di un'attività istruttoria della Giunta; 6 - Su taluni provvedimenti coercitivi della libertà dei parlamentari: sequestro di schedari e di cassette di sicurezza, rilascio e ritiro di passaporti, misure cautelari nel fallimento.

1 - *La comunicazione giudiziaria: garanzia di difesa per il deputato o strumento di possibile persecuzione politica?*

L'articolo 304 c.p.p. configura la comunicazione giudiziaria come strumento per consentire all'imputato o all'indiziato di un reato di apprestare la propria difesa sin dal primo atto preistruttorio o dal primo atto dell'istruzione, sia formale che sommaria, consentendo loro di nominare un proprio difensore e di svolgere tutte le attività di autodifesa, che esprimono la loro personale partecipazione al processo penale ([1]).

Benché dunque la comunicazione giudiziaria sia stata considerata, al suo apparire nel codice di procedura penale ([2]), come uno degli strumenti più significativi a salvaguardia dell'inviolabilità del diritto di difesa, tuttavia è andata successivamente perdendo credito, al punto da far osservare che costituirebbe « un'arma di offesa che importa subito disdoro, impegni economici per l'attuazione della difesa, anche quando si tratta di accuse del tutto infondate » ([3]).

I motivi di una siffatta situazione sono molteplici; tuttavia importa qui sottolineare la particolare valenza che potrebbe assumere l'offesa ingiustamente od erroneamente arrecata, tramite la comunicazione

giudiziaria, alla immagine politica e di conseguenza alla funzione esercitata da un parlamentare, date le ripercussioni morali, sociali e politiche che ne deriverebbero fin dall'inizio dell'azione penale e che, nella ipotesi di un successivo proscioglimento o assoluzione, metterebbero a nudo la miseria del processo, il quale in tal caso avrebbe il solo merito della constatazione dell'errore.

D'altro canto, contestazioni a questo istituto sono venute anche da parte dei magistrati inquirenti, che hanno lamentato gli inevitabili appesantimenti procedurali ed il rischio di nullità formali, che si risolvono in ritardi dell'*iter* giudiziario (4) ed impediscono in taluni casi l'effetto « sorpresa » di alcuni atti istruttori.

In riferimento comunque al ristretto campo di questa indagine, la principale critica alla comunicazione giudiziaria consiste nella pubblicità negativa che ne deriva a chi la riceve. In particolare, si fa notare:

a) sebbene la comunicazione giudiziaria debba contenere « l'indicazione delle norme di legge violate e della data del fatto addebitato...», tuttavia, poiché deve anticipare il compimento di qualunque atto istruttorio, si configura come atto preparatorio rispetto alla formulazione di una stabile imputazione, che risulterà pertanto generica, afferendo la formulazione di un'accusa immutabile soltanto ai provvedimenti conclusivi dell'istruzione (5);

b) l'obbligo della comunicazione giudiziaria sorge quando siano acquisiti non semplici sospetti, ma elementi concreti, processualmente apprezzabili, in base ai quali possa essere attribuita ad un soggetto la qualità di imputato o di indiziato di un determinato reato. Questo principio, più volte ribadito dalla Cassazione ed avallato dalla Corte costituzionale (6), tiene conto del fatto che l'indizio è il fondamento di un giudizio di probabilità, mentre il mero sospetto è una presunzione di colpevolezza che scaturisce da motivazioni irrazionali, per cui risulta necessario tutelare la dignità di coloro che sono caduti nel sospetto di un inquirente prevenuto.

In sostanza, la comunicazione giudiziaria trova applicazione solo nelle fasi dell'istruzione formale, di quella sommaria e dell'istruzione preliminare del pubblico ministero o del pretore, mentre non è prevista per le acquisizioni probatorie compiute dal magistrato direttamente o tramite la polizia giudiziaria senza osservare le norme di rito (le cosiddette mere attività materiali), per la richiesta di informa-

zioni da parte di un magistrato circa fatti indispensabili per integrare una *notitia criminis,* per le attività compiute dalla polizia giudiziaria di propria iniziativa anche se per eseguirle occorre l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria (ad es.: perquisizioni domiciliari, sequestro del corpo di reato — ma a questo proposito si discuterà nell'ultimo paragrafo —, intercettazioni telefoniche, dichiarazioni rese dagli indiziati in questa fase) e per le varie attività amministrative di accertamento.

In compenso, la comunicazione giudiziaria diviene obbligatoria in coincidenza con l'ingresso del magistrato nel procedimento, ossia quando esista un soggetto nei cui confronti si aprano indagini, anche al solo scopo di accertare l'eventuale infondatezza della *notitia criminis,* e quando esista la determinazione di compiere un atto, almeno di pre-istruzione, nei confronti del medesimo soggetto. Cosicché, se da un lato non v'è differenza sotto l'aspetto garantistisco tra imputato e indiziato di reità, d'altro lato risulta ben distinta la posizione processuale dell'indiziato da quella del semplice sospettato: la comunicazione giudiziaria sarà dunque inviata all'indiziato sin dal primo atto istruttorio ed al sospettato soltanto nel corso dell'istruzione, quando siano stati raggiunti indizi della sua reità (7).

Questa dottrina, di per sé valida in linea teorica, mostra tuttavia la corda nella pratica, dal momento che la sua corretta applicazione dipende in massima parte dall'atteggiamento psicologico dell'inquirente, di fronte al quale si pone il dilemma: o soddisfare immediatamente l'esigenza garantistica, inviando la comunicazione giudiziaria e quindi prestandosi alla strumentalizzazione del calunniatore che, per compromettere la reputazione del denunciato, diffonda la notizia dell'invio della comunicazione giudiziaria; ovvero di saggiare preventivamente l'attendibilità della *notitia criminis,* sacrificando tuttavia, almeno in questa fase preparatoria, il diritto dell'indicato di reità ad intervenire nel processo.

Se dunque la comunicazione giudiziaria è percepita quanto meno come atto ufficiale, autorevolmente emanato, che avvalora sospetti ed ipotesi, dando loro dignità di accusa, occorre domandarsi se la sua previsione nel diritto positivo sia un bene.

Anzitutto, appare negativo l'effetto provocato dalla pubblicità che frequentemente ne viene data: la notorietà di una incriminazione provoca infatti una immediata censura sociale. Talché risulta opportuno

cercare un punto di equilibrio tra i diversi interessi sottostanti, che sinteticamente sono così riassumibili:

1) la libertà di stampa (articolo 21 della Costituzione);

2) il diritto alla riservatezza;

3) il bene della realizzazione della giustizia.

Se è necessario dare priorità alla libertà di stampa, è tuttavia indubbio che la cronaca giornalistica si è attestata su posizioni di sistematica inosservanza di precise norme di legge, quali l'articolo 164 c.p.p., recante: « Divieto di pubblicazione di determinati atti », e l'articolo 684 c.p., relativo al reato di: « Pubblicazione arbitraria di atti di un procedimento penale ». Dal canto suo, l'autorità giudiziaria è rimasta inattiva di fronte a questo fenomeno ed anzi a volte è stata protagonista di episodi clamorosi di divulgazione di notizie istruttorie.

Pertanto, la priorità di cui si è detto deve trovare correttivi nei limiti imposti dalla tutela della riservatezza e dal bene della amministrazione della giustizia ([8]).

In questo senso si muovono la proposta di legge dei deputati Carlo Casini e Garocchio, che si aggiunge al disegno di legge governativo (IX legislatura - doc. Camera, nn. 693 e 696). Tali progetti di legge considerano positivo ed irrinunciabile l'istituto della comunicazione giudiziaria almeno al fine: di evitare che si svolgano prolungate indagini senza che le parti interessate ne sappiano nulla; di evitare che il tempo faccia disperdere le prove a favore dell'imputato innocente; di consentire all'indiziato di esercitare il suo diritto di comparizione spontanea, ai sensi dell'articolo 250 c.p.p.: « Se vogliamo ancora perseguire questi scopi non possiamo limitare l'avviso ai soli casi in cui debbono compiersi atti cui il difensore ha diritto di assistere ».

E per ridurre i possibili « effetti perversi » propongono:

a) di garantire il massimo segreto sulla stessa esistenza della comunicazione giudiziaria, stabilendo nel contempo il divieto di pubblicazione dei nomi dei magistrati e degli uomini della polizia giudiziaria che procedono alle indagini;

b) di ridurre le sanzioni processuali nei casi di inadempienza dell'obbligo di inviare la comunicazione giudiziaria;

c) di evitare i ritardi istruttori e la perdita di efficacia dei cosiddetti « atti a sorpresa », stabilendo da un lato un termine entro il quale la comunicazione giudiziaria debba essere effettuata e d'altro lato consentendo nel frattempo il compimento di alcuni atti istruttori o di indagine preliminare, salvo quelli ai quali il difensore abbia diritto di assistere o di cui abbia diritto di deposito.

Particolare importanza infine riveste per l'uomo politico il richiamato diritto — previsto dall'articolo 250 c.p.p. — di potersi presentare spontaneamente al magistrato competente per l'istruzione, non appena avuta notizia che contro di lui è iniziato o sta per iniziare un procedimento penale.

Questo diritto, che può essere garantito tramite la comunicazione giudiziaria o un « atto equipollente » ([9]), consente al parlamentare inquisito di fornire al giudice ogni possibile prova, documento, controdeduzione capaci di scagionarlo, provocando l'archiviazione — ai sensi dell'articolo 74 c.p.p. — del procedimento aperto nei suoi confronti ed evitandogli di subire ingiustamente la dannosa pubblicità di una richiesta di autorizzazione a procedere.

2 - *La domanda di autorizzazione a procedere in giudizio: momento processuale in cui sorge l'obbligo di inviarla alla Camera- Requisiti essenziali - Indicazioni di corredo*

Giunta al magistrato la *notitia criminis* e dopo che questi si è accertato che esistono validi indizi che pongono l'indicato di un reato nella posizione di indiziato, inviata quindi la relativa comunicazione giudiziaria, anche per consentire all'imputato di presentarsi spontaneamente al giudice — ai sensi dell'articolo 250 c.p.p., — esclusa infine l'applicabilità dell'archiviazione del caso — ai sensi dell'articolo 74, terzo comma, c.p.p. —, si delinea ora il problema di stabilire in quale momento dell'istruttoria il giudice debba inviare alle Camere la domanda di autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari inquisiti.

Non sembra meritevole di accoglimento la tesi che accomuna il sorgere di quest'obbligo con quello dell'invio della comunicazione giudiziaria ([10]): a nostro avviso infatti l'autorizzazione a procedere in giudizio può essere richiesta solo quando emergano sufficienti elementi di colpevolezza, non essendo sufficiente che sussistano a

carico del parlamentare indizi tali da escludere l'archiviazione della notizia di reato.

È necessario anzitutto stabilire quali siano i requisiti essenziali della domanda di autorizzazione a procedere in giudizio. Tralasciando quelli di carattere meramente formale, tali requisiti sono: *a*) l'indicazione degli elementi di fatto costitutivi dei reati indicati nella richiesta; *b*) la volontà di procedere penalmente nei confronti di un parlamentare in ordine a questi fatti-reato ([11]). In mancanza di questi requisiti si deve ritenere nullo l'atto processuale, costituito nell'ipotesi dalla domanda di autorizzazione a procedere ([12]).

Occorre tuttavia stabilire se siano necessari altri requisiti perché le Camere possano deliberare sulle domande loro trasmesse ed, in particolare, se e come queste ultime debbano essere motivate.

A questo proposito appare opportuno soffermarsi sulla natura giuridica dell'autorizzazione a procedere. La quale — secondo le più recenti dottrine ([13]) — rientra nell'ambito delle « condizioni di procedibilità », intesa:

a) come condizione di procedibilità in senso proprio, o di « promovibilità »;

b) come condizione di ulteriore procedibilità, o di « proseguibilità ».

Non appare del tutto convincente l'inquadramento come « condizione di promovibilità » dell'azione penale ([14]). Tale ipotesi infatti contrasta con la disposizione dell'articolo 15 c.p.p., che prescrive che « Nei procedimenti per i quali è necessaria un'autorizzazione, questa è richiesta dal pubblico ministero prima che sia emesso alcun mandato »: ciò indica dunque che l'autorizzazione medesima può intervenire anche in un momento successivo a quello d'ingresso nell'« *iter* processuale » dell'organo di giurisdizione ([15]).

Tuttavia, l'articolo 15 c.p.p., cui si fa riferimento, non appare idoneo a definire in ogni ipotesi processuale il momento in cui sorge l'obbligo di chiedere l'autorizzazione a procedere, occupandosi solo di una situazione qualificata dall'emissione di mandati ([16]), ovvero quando si proceda all'arresto in flagranza, e nulla dicendo invece in merito ad altre fasi del processo, quali quella della istruzione sommaria ([17]), la fase dibattimentale e quella di impugnazione.

Per superare l'*impasse* determinata dalla mancanza di una specifica norma di legge, appare quindi opportuno attestarsi su una interpretazione non più letterale dell'articolo 15 c.p.p. A ciò soccorre l'articolo 252 c.p.p., che prescrive, come condizione per emettere un mandato « che esistano sufficienti indizi di colpevolezza ». In altri termini l'articolo 15 c.p.p., secondo tale interpretazione, deve intendersi nel senso che l'autorizzazione a procedere in giudizio debba essere richiesta non appena si profili la sussistenza di sufficienti elementi di colpevolezza.

La natura giuridica dell'autorizzazione a procedere in giudizio sembra dunque doversi costruire in termini di « condizione di proseguibilità » dell'azione penale, l'esercizio di quest'ultima risultando così condizionante la possibilità di richiedere la prima ([18]).

Giunti a questo punto, è evidente che non dovrebbe esistere una domanda di autorizzazione a procedere in giudizio immotivata, ma gli elementi indiziari ed il nesso causale, che correla l'autore dell'ipotesi delittuosa al fatto costituente reato, devono comparire come requisiti essenziali della domanda stessa od essere contenuti quanto meno nel fascicolo processuale trasmesso a corredo di quest'ultima. Tale documentazione dovrà dunque dare atto delle indagini preliminari o istruttorie, che il magistrato abbia ritenuto necessario espletare, al fine di pervenire al convincimento della possibile colpevolezza del parlamentare ([19]).

Né vale osservare, come fanno i sostenitori della teoria che intende l'autorizzazione a procedere in giudizio come « condizione di promovibilità » dell'azione penale, che tali indagini — qualora fossero ammissibili — violerebbero il principio costituzionale del divieto di sottoposizione del parlamentare a procedimento penale.

L'azione penale è infatti in ogni caso necessariamente iniziata prima del momento in cui viene richiesta l'autorizzazione a procedere in giudizio: essendosi dovuta preventimente escludere l'archiviazione del procedimento ai sensi dell'articolo 74, terzo comma, c.p.p., ed — a nostro avviso — essendosi dovuta preventivamente inviare la relativa comunicazione giudiziaria, al fine di consentire la presentazione spontanea al giudice ai sensi dell'articolo 250 c.p.p., ed essendosi dovuto infine preventivamente escludere anche il proscioglimento con formula ampia di cui all'articolo 152 c.p.p.

Se tuttavia in qualche modo le indagini preliminari o istruttorie possono essere frutto di un intento persecutorio del giudice, questo

è compito delle Camere rilevarlo, determinando appunto il diniego dell'autorizzazione a procedere in giudizio. Né tale *fumus persecutionis* potrebbe altrimenti venire alla luce ([20]).

3 - Fumus persecutionis *e manifesta infondatezza dell'accusa*

Riassumendo le conclusioni cui si è pervenuti, sembra opportuno fissare i seguenti punti:

1) ricevuta la *notitia criminis* (tramite denuncia, querela, istanza, richiesta, rapporto, referto o altri mezzi), il giudice deve accertare che non sia totalmente infondata: a questo scopo può servirsi delle indagini della polizia giudiziaria, svolte autonomamente (rilievi, sommarie informazioni testimoniali) al fine di raccogliere le prove del reato o conservarne le tracce, con esclusione di quelle per cui la legge prevede l'osservanza del rito istruttorio formale o la presenza del difensore, ovvero svolte su ordine o con l'intervento del pubblico ministero e che s'innestano sul rapporto processuale preliminare prima dell'inizio dell'istruzione formale o sommaria (articolo 232 c.p.p.: perquisizioni, sequestri — ma a questo proposito si rinvia all'ultimo paragrafo —, accessi in uffici o impianti telefonici, citazioni orali, ecc.). Al termine di queste operazioni il giudice provvede all'archiviazione del caso ai sensi dell'articolo 74 c.p.p., ovvero all'invio della comunicazione giudiziaria ai sensi dell'articolo 304 c.p.p.;

2) la comunicazione giudiziaria — intesa come garanzia di difesa e con i correttivi ritenuti opportuni in sede di una prossima riforma dell'istituto — mira tra l'altro a consentire al parlamentare di presentarsi spontaneamente al giudice, ai sensi dell'articolo 250 c.p.p., per discolparsi ed ottenere eventualmente il proscioglimento dalle accuse;

3) il giudice deve corredare la domanda di autorizzazione a procedere in giudizio con l'indicazione degli elementi obiettivi e soggettivi alla base dell'azione penale e degli indizi di colpevolezza raccolti.

Se queste sono le premesse, è necessario ora esaminarne gli effetti. In primo luogo, il menzionato meccanismo processuale, qualora accolto o codificato, contribuirebbe a chiarire il concetto di *fumus persecutionis* in rapporto alla manifesta infondatezza dell'accusa.

Nell'VIII legislatura la Giunta per le autorizzazioni a procedere della Camera affrontò in un dibattito il tema del *fumus persecutionis* ([21]), nel corso del quale si rilevò una sostanziale unanimità a favore del diniego dell'autorizzazione a procedere in giudizio in presenza di un intento persecutorio rilevabile *ictu oculi*: ossia in relazione ad una manifesta infondatezza dell'accusa. Diverse furono le posizioni in ordine al *fumus persecutionis* rilevabile da altre circostanze ed, in particolare, quando derivi dall'iniziativa di estranei al potere giudiziario.

La prassi della Giunta per altro nelle ultime due legislature ha dilatato il numero dei casi di diniego dell'autorizzazione a procedere in giudizio per manifesta infondatezza dell'accusa, benché questa non consentisse di ravvisare un *fumus persecutionis* da parte del magistrato ([22]). Tale criterio tuttavia è stato fieramente criticato dalla dottrina ([23]), la quale esclude che la palese infondatezza dell'imputazione sia in sé motivo sufficiente per il diniego dell'autorizzazione a procedere in giudizio: bensì dovrebbe anche essere elemento rivelatore di un *animus persecutionis* del magistrato procedente. In tal senso la decisione delle Camere non dovrebbe essere fatta dipendere esclusivamnte dall'accertamento della fondatezza o meno dell'imputazione, poiché non è compito delle Camere sostituirsi al giudice e l'esame del merito dei processi può essere invece da queste legittimamente compiuto solo al fine di trarne elementi utili per l'accertamento del *fumus persecutionis*.

Benché in astratto si possano condividere le considerazioni della dottrina richiamata, non si può tuttavia non rilevare che, data l'assoluta mancanza di indicazioni, in Costituzione, circa eventuali limiti all'uso da parte delle Camere delle immunità in oggetto, sembra difficile ancorare a criteri che non siano ampiamente discrezionali le decisioni in questa materia ([24]).

Tuttavia il meccanismo procedurale precedentemente descritto può essere di conforto: in primo luogo infatti, sarebbe impedito il verificarsi di ipotesi di imputazioni non debitamente corredate da sufficienti indizi di colpevolezza e il parlamentare sarebbe garantito nei suoi diritti di difesa e nel suo interesse a non essere ingiustamente imputato, potendo ottenere l'archiviazione o il proscioglimento prima della richiesta di autorizzazione a procedere in giudizio. Altrimenti, chiara risulterebbe la ravvisabilità del *fumus persecutionis* nell'uso distorto dell'azione penale, operato dal magistrato in presenza di una manifesta infonda-

tezza dell'accusa. In secondo luogo, cesserebbe la disputa in merito al *fumus persecutionis* derivato dall'iniziativa di estranei al potere giudiziario, dal momento che il magistrato inquirente non potrebbe più essere soltanto uno strumento passivo della persecuzione altrui, ma si renderebbe pienamente responsabile dell'azione penale intrapresa.

Diversa è invece l'ipotesi opposta: di un *fumus persecutionis* senz'altro attribuibile al magistrato procedente, laddove tuttavia le accuse risultassero fondate e corredate da sufficienti indizi di colpevolezza. Le Camere in tale ipotesi, soffermandosi esclusivamente sul dato formale dell'intento persecutorio, dovrebbero negare l'autorizzazione a procedere in giudizio. Tuttavia risulta difficilmente accettabile l'idea di impedire l'esercizio di un'azione penale giustificata, fondandosi su considerazioni di natura meramente formale. Sembra più conveniente invece dare prevalenza — almeno in sede parlamentare — alla sostanza dei fatti perseguiti perché costituiscono reato, e concedere la relativa autorizzazione a procedere in giudizio: sarà poi in sede processuale che potranno essere fatte valere le eventuali nullità formali e il giudice potrà essere ricusato ai sensi dell'articolo 64 c.p.p.

4 - Applicabilità del proscioglimento di cui all'articolo 152 c.p.p. in pendenza della richiesta di autorizzazione a procedere in giudizio o quando questa sia stata negata - Depenalizzazione - Amnistia

Un ulteriore effetto del meccanismo procedurale qui patrocinato riguarda l'applicabilità in pendenza della richiesta di autorizzazione a procedere in giudizio, ovvero quando questa sia stata negata, dell'articolo 152 c.p.p., che prevede l'obbligo dell'immediata declaratoria di non punibilità in presenza di determinate cause.

E' necessario in proposito fare una distinzione tra cause di non punibilità di merito: quando il giudice riconosce che il fatto non sussiste, o che l'imputato non lo ha commesso, o che la legge non lo prevede come reato; e cause di non procedibilità: quando il reato è estinto, o l'azione penale non poteva essere iniziata o proseguita.

In relazione al proscioglimento nel merito, la dottrina prevalente esclude la possibilità di pervenirvi una volta sospeso il procedimento penale per richiedere l'autorizzazione a procedere in giudizio e fintantoché questa non sia concessa, ovvero l'imputato cessi di godere dell'immunità parlamentare.

Alcuni giungono a questa conclusione dopo aver classificato l'autorizzazione a procedere in giudizio come « condizione di promovibilità » dell'azione penale; ma si è detto che tale classificazione non può essere accolta, dovendosi considerare l'azione penale già iniziata nel momento in cui sorge l'obbligo di richiedere l'autorizzazione medesima. Altri precludono qualsiasi valutazione — posteriore alla richiesta di autorizzazione — degli elementi probatori e quindi qualsiasi attività processuale, neppure se rivolta al proscioglimento dell'imputato ([25]).

Se tuttavia si accoglie la nozione di autorizzazione a procedere come « condizione di proseguibilità » dell'azione penale, il problema diviene più complesso per la presenza di principi costituzionali e processuali, espressione di grandezze tra loro incommensurabili.

Da un lato infatti, si pone il principio contenuto nell'articolo 24 della Costituzione: « La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento », che si esprime — per quel che qui interessa — nel disposto dell'articolo 152 c.p.p.: « In ogni stato e grado del procedimento il giudice il quale riconosce (la sussistenza delle cause di non punibilità in questione) ... deve dichiararlo d'ufficio con sentenza ».

Su tale fronte milita anche il principio generale del cosiddetto *favor rei,* specificato come *favor innocentiae* ([26]).

Dall'altro lato, si pone invece il complesso delle prerogative parlamentari, intese come garanzia di indipendenza ed autonomia delle Camere verso tutti gli organi e poteri dello Stato: prerogative che non costituiscono dunque una benevola concessione, revocabile in presenza di determinate circostanze, bensì una difesa assegnata all'ente o al corpo in ragione della funzione che esso è chiamato a compiere ([27]).

Orbene, considerando l'autorizzazione a procedere in giudizio una « condizione di proseguibilità » dell'azione penale, che pertanto deve essere richiesta quando siano stati raccolti sufficienti indizi di colpevolezza, le ipotesi di un successivo ricorso al proscioglimento nel merito risultano molto circoscritte. Comunque, poiché la costruzione della natura giuridica qui accolta non preclude « a priori » una successiva valutazione della rilevanza e della fondatezza dell'imputazione — anche in ordine a nuovi elementi raccolti —, è necessario concludere che, qualora dagli atti in causa si possa con certezza escludere la colpevolezza dell'inquisito, il giudice debba prosciogliere, applicando l'articolo 152 c.p.p.

Ciò corrisponde non soltanto ad un diritto costituzionalmente protetto dell'imputato — quale è il parlamentare nei cui confronti sia stata

richiesta l'autorizzazione a procedere in giudizio —, ma anche ad un potere-dovere del giudice, quando l'economia del processo, ed in definitiva l'interesse dello Stato al processo, possono fare a meno della sussistenza di una causa di proseguibilità ([28]).

La Camera per altro ha nella prassi accolto questa linea interpretativa, restituendo immediatamente e senza deliberazione i fascicoli processuali relativi a deputati nei cui confronti era intervenuta sentenza di proscioglimento nel merito, divenuta irrevocabile ([29]); mentre all'inverso la Camera si è pronunziata per la concessione o il diniego dell'autorizzazione a procedere, quando la sentenza di proscioglimento o di assoluzione riguardava i coimputati nel processo in cui era coinvolto il parlamentare (la cui posizione processuale era stata stralciata), rispettando così correttamente il principio della personalità della responsabilità penale ([30]).

Analoga soluzione è stata adottata dalla Camera nell'ipotesi di reati depenalizzati, pendente la richiesta di autorizzazione a procedere in giudizio: la Camera ha restituito infatti il relativo fascicolo processuale, poiché la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante: « Modifiche al sistema penale », aveva stabilito che le contravvenzioni contestate « non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa ... »; veniva conseguentemente meno ogni motivo di deliberare sulla domanda di autorizzazione a procedere ([31]).

In riferimento infine all'ipotesi di concessione di amnistie, la Giunta per le autorizzazioni a procedere ha recentemente innovato la precedente prassi, dopo aver recepito alcune sentenze della Corte costituzionale ([32]), che hanno riconosciuto la facoltà dell'interessato di rinunciare all'applicazione dell'amnistia (ed a questa ipotesi può accomunarsi quella dell'estinzione del reato per prescrizione), sul presupposto che il provvedimento di clemenza non elimina l'astratta previsione del fatto come reato, lasciando sussistere l'interesse per l'imputato innocente a dimostrare la sua estraneità alle accuse, la cui attribuzione determina effetti socialmente infamanti e comunque lascia integra l'azione civile per il risarcimento del danno.

Pertanto, la Giunta ha ritenuto di doversi pronunziare nel senso della concessione o del diniego dell'autorizzazione a procedere ([33]).

Tale soluzione, condivisibile qualora la concessione dell'amnistia sia fondata su un giudizio di opportunità politica circa la pronuncia delle condanne per una categoria di fatti, e non su un apprezzamento del Parlamento in merito alla cessazione dell'allarme sociale da questi fatti

provocato, suscita tuttavia qualche perplessità nelle ipotesi di amnistie « di giustizia », concesse cioè per evitare la punizione di fatti che, per l'eccezionalità delle circostanze (ormai concluse nel tempo) in cui furono commessi, non appaiono lesivi della coscienza sociale; nonché per le amnistie « pacificatrici », concesse cioè affinché periodi di tensioni sociali siano definitivamente chiusi con atti di pacificazione, tali da impedire che essi possano rivivere attraverso la rievocazione in sede giudiziaria. Sembra infatti logico che in queste ipotesi l'amnistia debba essere irrinunciabile ([34]).

5 - *Ammissibilità di un'attività istruttoria della Giunta*

Rimanendo nell'ambito dell'influenza della fondatezza delle accuse sulle decisioni della Camera, è di grande interesse il dibattito che si è sviluppato in seno alla Giunta per le autorizzazioni a procedere in merito all'ammissibilità di un'attività istruttoria esperibile dalla Giunta stessa, al fine di valutare la consistenza delle imputazioni elevate nei confronti dei parlamentari, anche in relazione alla ravvisabilità di un eventuale *fumus persecutionis*.

Il dibattito è nato nella IX legislatura, in occasione dell'esame di due domande di autorizzazione a procedere in giudizio: la prima contro il deputato La Ganga (Doc. IV, n. 23), la seconda contro il deputato Manfredi (Doc. IV, n. 61).

Nel primo caso, il relatore davanti alla Giunta rilevò che né dagli atti processuali trasmessi dal magistrato, né dai documenti forniti alla Giunta dal deputato inquisito, emergevano elementi atti a chiarire la fondatezza delle accuse ed, in particolare, del secondo addebito — relativo al reato di violazione delle norme sul finanziamento pubblico dei partiti politici —, che non appariva penalmente consistente ([35]).

Il relatore concluse pertanto, proponendo alla Giunta di restituire il fascicolo processuale al magistrato, per consentirgli di meglio chiarire gli elementi costitutivi del secondo reato.

Nel secondo caso, il deputato inquisito — ascoltato dalla Giunta ai sensi dell'articolo 18 del regolamento — affermò che, in violazione della prerogativa prevista dall'articolo 68 della Costituzione, il magistrato inquirente avrebbe proseguito le indagini sul suo conto anche in data successiva all'invio della richiesta di autorizzazione a procedere: riferì inoltre che nel corso di tali indagini sarebbe emerso che, la deposizione, in base alla quale era stato coinvolto, avrebbe indotto

in errore il giudice per un caso di omonimia e pertanto risultava inconsistente ([36]).

Il relatore davanti alla Giunta propose allora che venissero richiesti gli atti giudiziari, assunti successivamente alla domanda di autorizzazione a procedere, che riguardassero direttamente o indirettamente la posizione del deputato in questione.

Il presidente della Giunta — sulla scorta di due pareri formulati dal Presidente della Camera, interpellato in proposito — in entrambi i casi dichiarò inammissibili le proposte interlocutorie dei relatori ([37]).

La controversia può così riassumersi:

a favore dell'ammissibilità di un'attività istruttoria della Giunta militano le seguenti considerazioni:

a) la mancanza negli atti processuali trasmessi dell'indicazione degli elementi costitutivi delle fattispecie di reato, cui si riferiscono le imputazioni, facendosi inoltre espresso richiamo al precedente del caso Canepa (VIII legislatura - doc. IV, n. 14), nel quale gli atti furono restituiti al magistrato richiedente, perché non corredati dai requisiti essenziali propri delle domande di autorizzazione a procedere;

b) l'impossibilità di decidere senza un sufficiente apprezzamento degli elementi accusatori, per il determinarsi di una situazione di stallo, in conseguenza del permanere di due divieti: quello del giudice di proseguire l'istruttoria in difetto della concessione dell'autorizzazione a procedere, e quello duplice della Giunta di compiere atti istruttori in sostituzione del magistrato, ovvero di restituire gli atti al giudice inquirente per un adeguato, seppur limitato alla fase iniziale della contestazione, completamento degli accertamenti probatori; in tali ipotesi infatti la deliberazione delle Camere si effettuerebbe su una non ben definita, e comunque non controllata *notitia criminis*, trasformandosi inevitabilmente in un giudizio meramente politico;

c) la rilevanza degli accertamenti richiesti, in ordine alla ravvisabilità della sussistenza di un *fumus persecutionis* da parte del magistrato.

Contro tali argomenti militano:

a) la lettera del Regolamento della Camera ([38]), che fa della Giunta per le autorizzazioni a procedere un organo referente nei confronti dell'Assemblea, con il compito di formulare, nel termine tassativo di trenta giorni (salvo proroghe), una proposta di concessione o di diniego dell'autorizzazione sulla base degli elementi desumibili dagli atti processuali

e dai chiarimenti e memorie eventualmente forniti dai deputati interessati;

b) la preclusione della votazione nell'esame referente di eccezioni pregiudiziali, sospensive o comunque volte ad impedire l'obbligo di riferire all'Assemblea (articolo 79, secondo comma, del Regolamento della Camera, e articolo 43, terzo comma, del Regolamento del Senato);

c) il pericolo di un conflitto di poteri con la Magistratura, in particolare nell'ipotesi in cui questa rifiuti l'invio di alcuni atti processuali a tutela del segreto istruttorio;

d) il pericolo di strumentalizzazioni dilatorie incontrollabili.

A ben vedere, le due vicende in discussione sono molto diverse fra loro: nel primo caso (Doc. IV, n. 23) infatti il relatore davanti alla Giunta propose che il fascicolo processuale fosse restituito al magistrato senza deliberazione in ordine alla concessione o al diniego dell'autorizzazione a procedere; nel secondo caso invece (Doc. IV, n. 61) fu proposto di rinviare il seguito dell'esame della domanda di autorizzazione a procedere per acquisire ulteriori atti istruttori.

Inoltre, mentre nel primo caso si intendevano chiedere al magistrato chiarimenti che avrebbero comportato precisazioni da parte sua in ordine alla formulazione delle imputazioni: precisazioni per altro non ancora acquisite all'istruttoria; nel secondo caso si intendeva chiedere la mera acquisizione di atti processuali già istruiti.

In realtà, benché l'articolo 18 del Regolamento della Camera disponga che per ciascun caso al suo esame la Giunta formuli, con relazione, proposta di concessione o di diniego dell'autorizzazione a procedere, esistono tuttavia precedenti di restituzione *tout-court* degli atti processuali, nell'ipotesi di perdita dell'immunità (per dimissioni o annullamento dell'elezione), di estinzione del reato (per depenalizzazione o decesso dell'imputato), di non punibilità (per proscioglimento ai sensi dell'articolo 152 c.p.p.), di mancanza di presupposti processuali, ossia di *legitimatio ad processum* (per insindacabilità penale ai sensi del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione), di nullità del rapporto processuale (per competenza della Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa), di nullità infine dell'atto processuale, costituito dalla domanda di autorizzazione a procedere (per mancanza dei requisiti di validità).

Il primo caso in questione (Doc. IV, n. 23) non rientrava tuttavia in nessuna delle ipotesi citate, neppure nell'ultima — richiamata dal relatore per analogia col caso Canepa — perché la relativa domanda di autorizzazione a procedere conteneva tutti i requisiti essenziali che le devono essere propri: e cioè l'indicazione degli elementi di fatto costitutivi delle imputazioni e la volontà di procedere penalmente in ordine a questi fatti-reato ([39]).

Se dunque veniva contestata la fondatezza dell'imputazione, ovvero l'assenza nel fascicolo processuale di documenti che minimamente la sorreggessero, ma non l'atto processuale in sé, costituito dalla domanda di autorizzazione a procedere in giudizio, corretta appare la decisione di non porre in votazione la proposta del relatore di restituire senza deliberazione il relativo fascicolo processuale: ciò sia in ragione della funzione referente della Giunta nei confronti dell'Assemblea, sia in ragione della prassi costante della Giunta medesima di negare l'autorizzazione a procedere in giudizio nella ipotesi in cui sia ravvisabile un'infondatezza dell'accusa, tale da porre in luce un intento persecutorio del magistrato.

Diversa soluzione invece — a nostro avviso — si sarebbe dovuta dare al secondo dei casi presi in considerazione (Doc. IV, n. 61), per il quale era stato proposto un mero rinvio del seguito dell'esame della domanda di autorizzazione a procedere — e non quindi una sospensiva, che consiste invece nella proposta di rinviare la discussione al verificarsi di scadenze determinate — al fine di consentire l'acquisizione tramite il Ministro di grazia e giustizia di ulteriori atti istruttori, già in possesso del magistrato, per verificare l'attendibilità delle imputazioni e di conseguenza la ravvisabilità del *fumus persecutionis*.

Appare infatti conveniente ammettere una certa flessibilità nei rapporti tra Camere e Magistratura, né le obiezioni in tal senso proposte — per quanto puntuali — dovrebbero impedire alla Giunta di chiedere una documentazione più consistente, al fine di poter deliberare con adeguata conoscenza di causa e con opportune motivazioni. Resterebbe comunque salvo il diritto del magistrato di accogliere siffatte richieste, ovvero opporre la necessità di preservare il segreto istruttorio, senza per questo dar luogo ad un conflitto tra poteri dello Stato ([40]).

Quanto poi alle obiezioni che si riferiscono alle funzioni prettamente referenti della Giunta ed al pericolo di creare precedenti che consentano manovre dilatorie o quanto meno non funzionali, a causa di una possibile generalizzazione delle richieste di documentazione, è di con-

forto il dibattito svoltosi in seno alla Giunta per le autorizzazioni a procedere nell'VIII legislatura ([41]).

In sostanza, la richiesta di atti giudiziari rivolta alla competente magistratura potrebbe ammettersi solo ad alcune condizioni e cioè:

1) che ciò comporti un mero rinvio dell'esame del caso, in attesa dei documenti richiesti;

2) che la richiesta si ponga in funzione delle motivazioni per le quali — secondo la costante giurisprudenza della Giunta — l'autorizzazione a procedere può essere negata ed, in particolare, in funzione della ravvisabilità del *fumus persecutionis;*

3) che i documenti richiesti ineriscano al processo specifico per il quale è stata trasmessa l'autorizzazione a procedere (e quindi non vi sia stato stralcio della posizione del deputato inquisito dal processo principale); siano già in possesso dell'autorità giudiziaria e non comportino quindi alcuna novità istruttoria; siano sufficientemente individuati o individuabili; e seppure riferiti ad altri imputati nel medesimo processo, riguardino direttamente o indirettamente la posizione del deputato inquisito.

6 - *Su taluni provvedimenti coercitivi della libertà dei parlamentari: sequestro di schedari e di cassette di sicurezza, rilascio e ritiro di passaporti, misure cautelari nel fallimento*

Due vicende si sono presentate all'attenzione della Camera, rispettivamente nella VIII e nella IX legislatura, che incidevano sulle immunità previste dall'ultima parte del secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione, che reca: « Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento ... può essere arrestato, o altrimenti privato della libertà personale, o sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura ».

Nel primo caso il giudice istruttore presso il tribunale di Genova, dott. Fucigna, nel corso di un procedimento penale nel quale era stato coinvolto anche il deputato Colucci, aveva ordinato il sequestro dello schedario relativo « a tutti i dati concernenti le raccomandazioni » eseguite dall'ufficio del parlamentare, che ricopriva *pro-tempore* la carica di sottosegretario di Stato per le finanze, « previa richiesta di esibi-

zione », sul rilievo che dall'esame dello schedario avrebbero potuto ricavarsi elementi di prova per il procedimento penale in corso, in relazione al quale era pendente presso la Camera una domanda di autorizzazione a procedere in giudizio (Doc. IV, n. 115).

L'onorevole Colucci per altro non aveva consentito l'esibizione dello schedario, trattandosi di « carteggio di sua pertinenza esclusiva, intrattenuto nella qualità di parlamentare, cui inerisce l'immunità prevista dalla Costituzione ». In conseguenza di ciò, il magistrato aveva ordinato di interrompere qualsiasi attività di ricerca dello schedario e di non eseguire il sequestro del medesimo, limitandosi alla redazione di un verbale.

Nel secondo caso il giudice istruttore di Torino, dott. Vaudano, nel corso di un procedimento penale nel quale erano stati coinvolti il senatore de' Cocci e il deputato Amadei, aveva disposto accertamenti di attività bancaria, ordinando inoltre il sequestro di eventuali cassette di sicurezza; successivamente lo stesso giudice aveva provveduto allo stralcio degli atti relativi alla posizione dei detti parlamentari, inviando gli atti medesimi al pubblico ministero per la richiesta delle prescritte autorizzazioni a procedere in giudizio (Doc. IV, n. 30).

Sia il tribunale di Torino, che la Corte di cassazione, cui era ricorso l'onorevole de' Cocci, sia la sezione disciplinare del Consiglio superiore della Magistratura, su proposta del procuratore generale presso la Corte di cassazione ([42]), ritenevano legittimi i provvedimenti adottati dai giudici istruttori ed escludevano ogni illecito disciplinare ([43]).

Quali i motivi di tanta concordia da parte della Magistratura sulla interpretazione del secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione? Questi in sintesi gli argomenti:

a) il sequestro di cose pertinenti al reato (articolo 337 c.p.p.) non necessariamente implica un futuro esercizio del'azione penale, ma può inserirsi nel quadro delle acquisizioni probatorie consentite alla polizia giudiziaria e al magistrato prima ancora che inizi l'istruttoria;

b) il sequestro di cui all'articolo 337 c.p.p. ed il sequestro presso banche o altri istituti di cose ivi depositate, che siano pertinenti al reato oppure costituiscano elementi utili allo sviluppo delle indagini (articolo 340, primo e secondo comma, c.p.p.), vanno distinti dalla perquisizione perché, mentre col sequestro si provvede soltanto all'acquisizione di cose pertinenti al reato e che non si ritengono occultate da chicchessia, la perquisizione è invece l'atto con il quale si intende

anzitutto rintracciare le cose pertinenti al reato e che si sospettano occultate;

c) l'articolo 68, secondo comma, della Costituzione ha carattere eccezionale nell'ordinamento, posto che rappresenta una deroga al principio di uguaglianza fra tutti i cittadini, nonché alla obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale; pertanto le sue disposizioni non sono estensibili analogicamente e richiedono un'interpretazione « ai più bassi livelli »;

d) se l'ordine di sequestro è sottoposto alla previa richiesta di esibizione di colui che ha la disponibilità della cosa e, dopo il rifiuto di quest'ultimo, non viene eseguito, non costituisce una misura coercitiva, che può in tal senso essere inibita dalle guarentigie dell'articolo 68, secondo comma, della Costituzione;

e) l'ufficio del sottosegretario per le finanze e, a maggior ragione, la banca dove è custodita la cassetta di sicurezza non possono essere considerati « domicilio » di alcuno.

In risposta, appare quanto mai opportuno riaffermare che l'interpretazione del secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione, non è così semplice, poiché deve tener conto della volontà del Costituente in relazione a diverse guarentigie. In concreto, senza autorizzazione della Camera non è possibile:

1) sottoporre un parlamentare a procedimento penale;

2) arrestarlo o altrimenti privarlo della libertà personale;

3) sottoporlo a perquisizione personale o domiciliare.

E' evidente che le vicende prese in considerazione si riferiscono alla terza delle immunità richiamate e non alla prima, che deve rimanere ben distinta dalle altre due ([44]). Pertanto, non può essere accolta la tesi (*sub a*), che legittima i sequestri di cose appartenenti a parlamentari, ricomprendendoli tra le attività di acquisizione probatoria compiute dal magistrato o dalla polizia giudiziaria, prima che si inizi l'azione penale vera e propria.

Né appare convincente la distinzione (*sub b*) tra il concetto di sequestro di cose e quello di perquisizione domiciliare, sul presupposto che il primo non implica necessariamente il secondo, ma anzi « la perquisizione è provvedimento strumentale al reperimento di cose che, una volta rintracciate, potranno essere sottoposte a sequestro; mentre

di perquisizione non v'è bisogno allorché l'autorità inquirente sappia il luogo in cui la cosa che intende sequestrare si trova: in tal caso provvederà direttamente al sequestro » ([45]).

Seguendo tale criterio, si giunge infatti alla conclusione che non vi potrebbe essere stata violazione delle prerogative parlamentari fino a che la cassetta di sicurezza o l'armadio contenente lo schedario non fossero stati aperti e non si fosse proceduto ad ispezionarne il contenuto. Tuttavia, lo stesso tribunale di Torino, nell'ordinanza citata, non accoglie tale impostazione, non potendo negare che il sequestro ha natura prodromica ad una successiva attività di ispezione-perquisizione.

Né del resto vale sostenere (*sub c*), che l'articolo 68 della Costituzione ha natura eccezionale in rapporto ai princìpi di uguaglianza ed agli altri princìpi che regolano i rapporti civili, e che quindi la sua interpretazione non può essere estensibile in via analogica. Non sembra possibile infatti trascendere del tutto dalla *ratio legis,* che si individua nella volontà del Costituente di evitare che i membri del Parlamento possano subire — senza autorizzazione della Camera cui appartengono — misure di carattere coercitivo dirette, oltreché alla persona, anche ai beni ricompresi nella sfera della loro disponibilità. Diversamente, apparirebbe contraddittorio l'intero sistema di garanzie parlamentari.

Si obietta a questo punto (*sub d*), che nelle vicende processuali prese in esame non sarebbero state adottate misure di carattere coercitivo, laddove — come avvenne per il sequestro dello schedario dell'onorevole Colucci — il relativo provvedimento fu subordinato alla previa richiesta di esibizione e non venne eseguito di fronte al rifiuto del parlamentare.

Ma anche questa argomentazione non regge, sol che si operi una correlazione con la prima parte del secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione (divieto di sottoposizione a procedimento penale) ed, in particolare con l'articolo 15 c.p.p. (obbligo di richiedere l'autorizzazione prima dell'emissione — e non quindi dell'esecuzione — di alcun mandato).

La finalità complessiva della norma costituzionale prescrive infatti la richiesta dell'autorizzazione a procedere prima dell'adozione di qualsiasi provvedimento che possa limitare la libertà dei membri del Parlamento, creando un nocumento all'esercizio delle loro funzioni. Del resto la tesi qui criticata risulta insostenibile anche sotto un altro aspetto, dovendosi escludere che il singolo parlamentare abbia la disponibilità dell'immunità riconosciutagli, che in realtà si dirige nei confronti delle Camere nel loro complesso, cosicché soltanto le rispettive Assemblee

hanno il potere di scegliere se sottoporre o meno il parlamentare all'accertamento penale.

Appare quindi necessario tentare di controbattere altrimenti l'interpretazione estensiva della norma costituzionale. Ed invero le ordinanze e le sentenze in discussione non mancano di sottolineare (*sub e*) che l'immunità in ogni caso si riferisce ai beni situati nel domicilio del parlamentare, dovendosi in tal modo presupporre un rapporto di collegamento spaziale fra la persona ed una determinata località: « questo collegamento non si verifica certo per il solo fatto che la persona abbia interesse a che determinati beni, che si trovano in un luogo diverso dal proprio domicilio, restino segreti » ([46]).

Invero, il concetto di domicilio indicato dal'articolo 333 c.p.p., che vi ricomprende l'abitazione ed i luoghi chiusi adiacenti, deve essere interpretato anche alla luce del disposto dell'articolo 614 c.p., che vi include non solo le abitazioni e le pertinenze, ma anche gli altri luoghi di privata dimora. In tal senso lo stesso tribunale di Torino, nell'ordinanza citata, ritiene formalistico — soprattutto in relazione ad un membro del Parlamento — escludere dal campo di applicazione dell'articolo 333 c.p.p. gli studi professionali o gli altri luoghi in cui si svolge il mandato parlamentare.

Se dunque nella previsione costituzionale rientra senz'altro la perquisizione dell'ufficio dell'onorevole Colucci e il sequestro dello schedario che ivi si trovava, non sembra tuttavia possibile affermare che la cassetta di sicurezza sia luogo ove il parlamentare svolga attività tradizionalmente afferenti alla sfera delle sue funzioni: essa è piuttosto luogo di deposito e custodia di cose. Né è possibile ritenere la cassetta di sicurezza pertinenza dell'abitazione o altro luogo di privata dimora, mancando il necessario legame spaziale e funzionale con questi luoghi.

In conclusione, un'interpretazione estensiva della seconda parte del comma 2 dell'articolo 68 della Costituzione è — a nostro avviso — ammissibile soltanto qualora l'immunità sia giustificata dall'esigenza di tutela della funzione parlamentare e sia correlata a provvedimenti che incidano sulla libertà personale o domiciliare. Sono quindi illegittimi quegli atti che si risolvono in un pregiudizio per l'esercizio del mandato parlamentare: in altre parole, il magistrato può compiere — senza autorizzazione delle Camere — qualsiasi atto istruttorio finalizzato alla acquisizione di sufficienti indizi di colpevolezza, esclusi quelli che, come mandati, arresto, perquisizioni personali e domiciliari, sequestri di beni,

ecc., incidono direttamente sulla libertà personale del parlamentare, oppure comportano un'ingerenza nella sua sfera domiciliare.

Con queste premesse, si deve infine affrontare la questione, se l'immunità nei confronti delle misure restrittive della libertà personale e domiciliare dei parlamentari debba considerarsi limitata alla previsione degli articoli 13 e 14 della Costituzione, ovvero non ricomprenda anche altre manifestazioni, quali la libertà e la segretezza della corrispondenza (articolo 15), la libertà di circolazione e di espatrio (articolo 16), ecc.

Preme anzitutto soffermarsi su quest'ultima, in relazione all'ammissibilità del ritiro del passaporto a parlamentari nei cui confronti sia stata concessa l'autorizzazione a procedere in giudizio, oppure del mancato rilascio del medesimo ai parlamentari « contro i quali esista mandato od ordine di cattura o di arresto, ovvero nei cui confronti penda procedimento penale per un reato per il quale la legge consente l'emissione del mandato di cattura (articolo 3, lettera *c,* della legge 21 novembre 1967, n. 1185).

A nostro avviso, sulla scorta delle conclusioni cui si è giunti, non appare ammissibile un'interpretazione restrittiva della seconda parte del comma 2 dell'articolo 68 della Costituzione, tale da consentire una coercizione della libertà del parlamentare nello svolgere il proprio mandato. Né si può accettare che l'applicazione del disposto costituzionale sia rimessa ad organi diversi dalle Camere cui i singoli parlamentari appartengono.

Non è dunque sufficiente che l'autorizzazione a procedere in giudizio sia stata concessa, bensì è necessaria una richiesta di autorizzazione *ad hoc.*

Tuttavia, si obietta che la legge richiamata rimette il potere di rilascio e di ritiro dei passaporti non all'autorità giudiziaria, bensì al potere discrezionale della pubblica amministrazione (al Ministro per gli affari esteri e, per sua delega, ai Questori), di fronte al quale l'immunità di cui all'articolo 68 della Costituzione non avrebbe alcuna influenza.

Questa conclusione non sembra degna di accoglimento. In primo luogo, perché la libertà di espatrio deve essere considerata un vero e proprio diritto dei cittadini, e quindi dei parlamentari, che può essere subordinato esclusivamente all'adempimento di specifici obblighi di legge e non può essere coartato da alcun altro limite, cosicché il potere della pubblica amministrazione deve assumere il carattere di un'autorizzazione vincolata ([47]).

In secondo luogo, non sono condivisibili né le teorie che negano autonomia alla seconda parte del comma 2 dell'articolo 68 della Costituzione, rispetto alla prima parte del medesimo comma, talché sarebbero vietati, senza previa autorizzazione, solo i provvedimenti di coercizione personale e domiciliare dipendenti da un procedimento penale, con esclusione quindi di quelli civili o amministrativi; né le teorie che ritengono necessaria una specifica autorizzazione solo qualora non sia stato già autorizzato il relativo procedimento penale. Le prime infatti contrastano con lo spirito della disposizione costituzionale, non potendosi comprendere perché il Costituente abbia inteso garantire le Camere soltanto contro i provvedimenti limitativi della libertà personale dei suoi membri, assunti in un procedimento penale. Le seconde poi appaiono del tutto arbitrarie di fronte alla chiara distinzione letterale operata nella Costituzione tra l'ipotesi di un procedimento penale e quella di provvedimenti coercitivi della libertà personale ([48]).

Analogamente infine, l'autorizzazione a procedere da parte delle Camere sembra necessaria in relazione alle limitazioni delle libertà personali previste dagli articoli 48 e 49 della legge fallimentare, concernenti la corrispondenza diretta al parlamentare-imprenditore fallito e l'obbligo di non allontanarsi dalla residenza ([49]).

Note

([1]) Cfr. *Corte costituzionale,* sentenza n. 137 del 1981. L'obbligo della comunicazione giudiziaria intende realizzare i principi derivanti da convenzioni internazionali: quali la « Convenzione europea dei diritti dell'uomo » (sottoscritta, ratificata e resa esecutiva con legge 25 ottobre 1977, n. 881, che all'articolo 6, n. 3, lettera *a,* così recita: « Tout accusé a droit notamment à: *a*) être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui »), ovvero il « Patto internazionale sui diritti civili e politici » (approvato dall'Assemblea generale dell'ONU nella seduta del 16 dicembre 1966, ma ratificato e reso esecutivo in Italia solo nel 1977), che prescrivono che l'individuo accusato di un reato debba essere sollecitamente informato della natura e della causa dell'accusa; nonché il principio

indicato dall'articolo 24, secondo comma, della Costituzione: « La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento ». Per garantire la funzionalità e l'effettività di tale diritto si esigeva una tempestiva conoscenza dell'esistenza di un procedimento penale e per dare corpo al diritto ad una tale conoscenza è stato appunto introdotto nel 1969 l'avviso di procedimento, la cui denominazione è stata successivamente modificata in quella di comunicazione giudiziaria. Cfr. GIARDA A., *Avviso di procedimento e diritto di difesa,* Milano, 1979, p. 176.

(2) L'istituto è stato introdotto dall'articolo 8 della legge 5 dicembre 1969, n. 932, e modificato dall'articolo 3 della legge 15 dicembre 1972, n. 773.

(3) Cfr. CARULLI, « Notazioni per il nuovo processo penale », in *Giurisprudenza di merito,* 1976, p. 177.

(4) Si pensi al caso di un reato commesso da decine o centinaia di persone in concorso tra loro, che richieda urgenti e numerosi esami testimoniali, ovvero al caso di un arrestato in flagranza che confessi molti reati ed indichi molti correi.

(5) Cfr. DEL SIGNORE M.C., « Fisiologia e patologia della comunicazione giudiziaria », in *Giustizia penale,* 1980, parte terza, p. 731; SECCI M., « Dal sospetto all'indizio nelle comunicazioni giudiziarie », in *Giurisprudenza italiana,* 1980, parte seconda, p. 353.

(6) Cfr. *Corte costituzionale,* sentenze n. 29 del 1974 e n. 208 del 1976.

(7) Cfr. SECCI M., *op. cit.,* p. 354 s.; DI TROCCHIO, « Indiziato di reità e comunicazione giudiziaria », in *Rivista italiana di diritto e procedura penale,* 1978, p. 1141 s.; GIARDA A., *op. cit.,* p. 273.

(8) Cfr. GIARDA A., *op. cit.,* p. 158 ss.

(9) La giurisprudenza della Corte di cassazione ha esteso il campo di validità dell'« atto equipollente » a qualsiasi atto idoneo ad assicurare all'imputato o all'indiziato il diritto di conoscenza dello svolgimento delle indagini preistruttorie nei loro confronti. In particolare, sono stati ritenuti « atti equipollenti » gli ordini o mandati di cattura, di arresto, di comparizione e di accompagnamento, gli atti di perquisizione personale o domiciliare, l'arresto in flagranza, il fermo di polizia, ecc.; PAZZAGLIA G., « Ulteriore aggiornamento giurisprudenziale in tema di comunicazione giudiziaria », in *Critica penale,* 1981, nn. 1-2, p. 104 ss.; DEL SIGNORE M.C., *op. cit.,* p. 723; GIARDA A., *op. cit.,* p. 162 ss.; DELLA CASA F., *La comunicazione giudiziaria nei suoi aspetti essenziali,* Milano, 1976, p. 96 ss.

(10) Cfr. MENCARELLI F., « Regolamenti, prassi parlamentari e (natura della) autorizzazione a procedere », in *Giustizia penale,* parte terza, p. 433 s.

(11) Lucida in proposito appare la motivazione con cui la Camera restituì il fascicolo processuale concernente la domanda di autorizzazione a procedere contro il deputato Canepa (VIII legislatura - doc. IV, n. 14) al Ministro di grazia e giustizia, dal momento che ebbe a constatare che negli atti processuali trasmessi non solo mancava qualsiasi cenno concreto delle fattispecie oggettive cui i capi

di imputazione si riferivano, ma anche che questi ultimi non erano addebitati personalmente all'onorevole Canepa, bensì le ipotesi delittuose venivano indistintamente attribuite — a giudizio del magistrato — « a coloro, o a taluno di coloro che dal 1970 in poi ricoprivano nell'ambito della società (accusata di bancarotta) le cariche di amministratore o di sindaco): cfr. *Resoconto stenografico Camera* del 16 ottobre 1980, p. 18929 s.

(12) Cfr. in tal senso: *Cassazione,* Sez. I, 25 febbraio 1956; *Cassazione,* Sez. I, 3 marzo 1965; e per analogia articolo 412 c.p.p.

(13) Per un'approfondita critica delle teorie che configurano la natura dell'autorizzazione a procedere come « condizione di punibilità » e come « presupposto processuale », cfr. TRANCHINA G., *L'autorizzazione a procedere,* Milano, 1967, p. 19 ss.

(14) Cfr. MOHRHOFF, « Giurisprudenza parlamentare » 1950, p. 67; STELLACCI, « Problemi nuovi sulle immunità parlamentari dei membri del Parlamento », in *Giustizia penale,* 1951, vol. I, col. 68; PACELLI M., « Fondamento e natura giuridica dell'autorizzazione a procedere nei confronti dei membri del Parlamento », in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente,* vol. V, p. 540 s.

(15) Tale conclusione è ovvia nel caso in cui l'autorizzazione a procedere sia richiesta contro un deputato neo-eletto, nei confronti del quale l'azione penale sia iniziata prima dell'elezione medesima.

(16) Tale situazione non si verifica necessariamente neppure nell'istruzione formale, come avviene ad esempio quando questa si concluda col proscioglimento con formula piena.

(17) L'istruzione sommaria si adotta nei casi previsti dall'articolo 389 c.p.p.; e cioè: 1) quando l'imputato è stato sorpreso in flagranza (o ha commesso il reato mentre era detenuto o internato per misura di sicurezza, e non si possa procedere a giudizio direttissimo): ma questo caso esula dal problema in discussione, perché nell'ipotesi l'autorizzazione a procedere deve essere richiesta immediatamente, non influenzando così la « promovibilità » o meno dell'azione penale; 2) quando l'imputato nell'interrogatorio ha confessato di aver commesso il reato e non appaiono necessari ulteriori atti istruttori: ma si deve ritenere idonea a tal fine la sola ipotesi di confessione durante l'interrogatorio reso al giudice nel corso dell'istruzione formale, che quindi è successivo alla emissione di un mandato, e che è l'unica ipotesi suscettibile di determinare il passaggio al rito istruttorio sommario; 3) in ogni caso in cui la prova appare evidente: ma questa ipotesi postula che l'autorizzazione a procedere sia richiesta ancora prima che si instauri l'istruzione sommaria, come meglio si dirà. Cfr. TRANCHINA G., *op. cit.,* p. 47 ss.

(18) Cfr. per tutti LEONE G., *Manuale di diritto processuale penale,* Napoli, 1979, p. 87.

(19) In tal senso si pronunziano numerose circolari ministeriali: n. 3554 del 1948, n. 3868 del 1950, n. 19 del 1952, n. 553/345 del 1955, n. 1198/3659 - 377 del 1961 ed infine n. 413 del 1973.

(20) Per ovviare almeno in parte a queste possibili situazioni persecutorie, si potrebbe, *de jure condendo,* stabilire dei termini entro i quali il giudice debba svolgere quel minimo di indagini idonee ad escludere l'estraneità del parlamentare ai fatti costituenti reato e quindi decidere per l'archiviazione o il proscioglimento, ovvero per richiedere l'autorizzazione a procedere.

(21) Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 12 dicembre 1979.

(22) Cfr. ad es. IX legislatura - doc. IV, n. 33-A: corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio: doc. IV, nn. 36-A, 99-A, 109-A, 110-A, 146-A, 147-A: affissione di manifesti elettorali fuori degli spazi consentiti; doc. IV, n. 69-A: violazione delle norme sulla disciplina dei titoli azionari; doc. IV, n. 68-A: lesioni personali gravissime; doc. IV, n. 40-A: resistenza a pubblico ufficiale e rifiuto d'indicazioni sulla propria identità personale; doc. IV, n. 133-A: interesse privato in atti d'ufficio; doc. IV, n. 150-A: deviazione di acque e furto; doc. IV, n. 153-A: violazione della disciplina igienica e commercio colposo di sostanze alimentari nocive. In tutti questi casi la Giunta ha negato l'autorizzazione a procedere per la mancata acquisizione di indizi tali da giustificare in qualche modo l'accusa, vuoi per l'assenza di riscontri obiettivi sulla sussistenza del reato, vuoi per l'impossibilità allo stato degli atti processuali trasmessi di ravvisare la colpevolezza soggettiva del deputato inquisito, vuoi infine per la insussistenza di un nesso causale.

(23) Cfr. per tutti DOMINIONI O., « Autorizzazione a procedere e salvaguardia del Parlamento: un rapporto in crisi », in *Politica del diritto,* 1979, p. 26 ss.

(24) Cfr. TRAVERSA S., « Immunità parlamentare », in *Enciclopedia del diritto,* vol. XX, p. 198.

(25) Cfr. TRANCHINA G., *op. cit.,* p. 77 ss., il quale giunge alla conclusione che l'autorizzazione a procedere debba inquadrarsi come « condizione di procedimento » e come « presupposto di procedibilità ».

(26) Cfr. *Corte costituzionale,* sentenza n. 175 del 1971.

(27) Cfr. BOGGIO, « Parlamentare rieletto e nuova richiesta di autorizzazione a procedere », in *Rivista italiana di diritto processuale penale,* 1963, p. 1317 ss.

(28) Cfr. in tal senso: MONTANARA G., « Autorizzazione a procedere e sentenza istruttoria di proscioglimento ex articolo 152 c.p.p. », in *Giurisprudenza di merito,* 1982, parte seconda, p. 1266 ss.; TONINI P., « La prerogativa parlamentare ed il proscioglimento nel merito », in *Foro italiano,* 1982, parte seconda, p. 385 ss.; *contra*: MORETTI R., « Il proscioglimento del deputato Battaglia in assenza di autorizzazione al procedimento », in *Giurisprudenza costituzionale,* 1982, p. 2511 ss.; *Tribunale di Roma,* sentenza giud. istr. 31 luglio 1981.

(29) Cfr. *Resoconti stenografici Camera* del 23 maggio 1973, p. 7664 s, e del 3 dicembre 1981, p. 36999 s., relativi rispettivamente alle domande contro il deputato Messeni Nemagna (Doc. IV, n. 91) e il deputato Battaglia (Doc. IV, n. 6-*bis*).

(30) Cfr. *Resoconti stenografici Camera* del 2 ottobre 1974, p. 17775, e del 13 gennaio 1983, p. 56218 e p. 56235 s., relativi rispettivamente alle domande contro il deputato Conte (Doc. IV, n. 108), e i deputati Bassanini (Doc. IV, n. 91), Lenoci (Doc. IV, n. 92) e Roccella (Doc. IV, n. 102).

(31) Cfr. *Resoconti stenografici Camera* del 14 dicembre 1981, n. 37571, e del 4 febbraio 1982, p. 40172, in relazione alle domande contro il deputato Fusaro (Doc. IV, n. 58) e Bova (Doc. IV, n. 82).

(32) Cfr. *Corte Costituzionale,* sentenze n. 151 del 1967, nn. 175 e 202 del 1971, n. 53 del 1981.

(33) Cfr. *Bollettini delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 9 gennaio 1980 e del 3 febbraio 1982. In precedenza la Camera, su proposta della Giunta, nelle sedute del 24 marzo 1954 e del 12 aprile 1967, aveva restituito i fascicoli processuali al Ministro di grazia e giustizia, cancellando le relative domande di autorizzazione dall'ordine del giorno dell'Assemblea. Tuttavia, a seguito del citato provvedimento del 12 aprile 1967, alcune procure manifestarono dubbi sul significato della deliberazione adottata e rimisero nuovamente gli atti, adducendo la necessità di un'espressa autorizzazione a procedere per poter addivenire all'applicazione dell'amnistia. Allo scopo di dirimere tali dubbi la Presidenza della Camera, nella seduta del 10 ottobre 1967, fece presente che la deliberazione del 12 aprile 1967 doveva essere interpretata come atto che autorizzava il magistrato a porre in essere tutti gli adempimenti necessari a consentire l'applicazione dell'amnistia.

(34) Cfr. ZAGREBELSKY G., *Amnistia, indulto e grazia,* Milano, 1974, p. 116 s.

(35) Cfr. *Relazione della Giunta* sulla domanda contro il deputato La Ganga (Doc. IV, n. 23-A), in cui si contesta l'ipotizzabilità del reato in questione, perché la somma di danaro incriminata non era stata erogata da una società, ma da un individuo; né l'ente beneficiario costituiva un'articolazione politico-organizzativa di un partito politico.

(36) Cfr. *Relazione della Giunta* sulla domanda contro il deputato Manfredi (Doc. IV, n. 61-A).

(37) Cfr. *Bollettini delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 21 marzo, del 4 luglio, del 1° agosto, del 24 ottobre e del 6 novembre 1984; nonché *Resoconti stenografici Camera* dell'11 dicembre 1984 e del 18 aprile 1985.

(38) Ma cfr. *Regolamento del Senato,* articolo 135, primo comma, ultimo periodo, recante: « (Alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari) il ministro competente trasmette i documenti che gli siano richiesti ».

(39) Del resto, era stato lamentato esclusivamente il salto logico che il magistrato avrebbe compiuto nel formulare il secondo capo d'imputazione (violazione delle norme sul finanziamento pubblico dei partiti politici), che avrebbe dovuto presupporre la consapevolezza da parte del deputato della provenienza delle somme di denaro contestategli, erogate senza alcuna iscrizione in bilancio o

nella contabilità aziendale delle società facenti capo al finanziatore: ma — si faceva notare — allo stato degli atti l'accusa si fondava esclusivamente su una chiamata di correo, che escludeva tuttavia espressamente proprio questa consapevolezza da parte del deputato.

(40) Cfr. MENCARELLI F., *op. cit.*, p. 433 s., che riporta un precedente del Senato dell'VIII legislatura (Doc. IV, nn. 96 e 97) risolto nel senso qui accolto.

(41) Cfr. *Bollettini delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 12, 19 e 26 novembre 1980.

(42) Cui il Ministro di grazia e giustizia, ricevuta comunicazione di quanto era avvenuto da parte del Presidente della Camera dei deputati, aveva chiesto di voler esercitare l'azione disciplinare nei confronti dei predetti magistrati.

(43) Cfr. *Tribunale di Torino*: ordinanza 18 aprile 1983; *Cassazione,* sez. III: ordinanza 13 gennaio 1984; *Consiglio superiore della Magistratura,* sez. disciplinare, sentenze 16 dicembre 1983 e 6 luglio 1984, in *Foro italiano,* 1984, parte seconda, p. 50 ss. e 492 ss., e parte terza, p. 404 ss.

(44) Per una critica delle teorie che da un lato escludono autonomia alla seconda parte del comma secondo dell'articolo 68 della Costituzione, e d'altro lato sostengono che le medesime disposizioni sarebbero rivolte non al giudice penale, bensì ad altre autorità, cfr. TRAVERSA S., *op. cit.,* p. 201 s.

(45) Cfr. *Consiglio superiore della Magistratura,* sentenza 16 dicembre 1983 cit., p. 409 s.

(46) Cfr. *Consiglio superiore della Magistratura,* sentenza del 6 luglio 1984 cit. p. 406.

(47) Cfr. MAZZIOTTI M., « Espatrio », in *Enciclopedia del diritto,* p. 729.

(48) Cfr. TRAVERSA S., *op. cit.,* p. 201 s.

(49) In tal senso, cfr. SCALERA I., « Fallimento del parlamentare imprenditore », in *Diritto fallimentare e delle società commerciali,* 1976, parte prima, p. 118 ss., il quale ritiene che la stessa dichiarazione di fallimento non possa avere luogo senza autorizzazione della Camera di appartenenza del parlamentare, dal momento che l'adozione di una tale misura comporta di per sé la decadenza del mandato. Altrimenti, si lascerebbe aperta una breccia all'eventualità che un parlamentare possa essere sottratto, per vie che non siano di carattere penale, ma pur sempre di ordine giudiziario, all'espletamento del mandato parlamentare; per di più con la differenza che, mentre un processo penale, anche se autorizzato, potrà sempre concludersi con l'assoluzione del parlamentare o con una condanna che non avrà influenza sulla permanenza in Assemblea dell'interessato, la sentenza dichiarativa di un fallimento provocherà « sempre ed inevitabilmente » la decadenza dall'ufficio parlamentare. *Contra*: cfr. AMATUCCI A., « L'imprenditore deputato e la legge fallimentare », in *Rivista di diritto civile,* 1967, parte seconda, p. 284 ss.

Ugo Zampetti

Note sull'attività consultiva delle commissioni permanenti

1 - Premessa; 2 - La disciplina del procedimento in sede consultiva nel Regolamento della Camera dei deputati; 3 - L'attività consultiva delle Commissioni I affari costituzionali e V bilancio nell'ambito del procedimento in sede legislativa; 4 - L'attuale esperienza dell'attività consultiva delle commissioni permanenti e le sue possibili linee di evoluzione.

1 - *Premessa*

L'attività consultiva svolta dalle commissioni permanenti nell'ambito del procedimento legislativo, pur presentando aspetti di indubbia rilevanza e delicatezza — si pensi ad esempio al ruolo che la I e la V Commissione svolgono in relazione all'esame dei progetti di legge in sede legislativa — risulta tuttavia assai poco esplorata tanto nei suoi aspetti procedurali quanto nella sua reale incidenza sull'effettivo orientamento delle scelte di politica legislativa.

Le ragioni di tale stato di cose sono probabilmente da ravvisare nel fatto che, essendo i pareri ricompresi nell'ambito della fase preparatoria del procedimento legislativo, i problemi della sede consultiva vengono in qualche misura stemperati nella deformalizzazione che caratterizza il momento delle acquisizioni istruttorie; inoltre, il più delle volte, l'attenzione si ferma non tanto sul procedimento in sede consultiva autonomamente considerato, quanto sui rapporti tra pareri espressi — specie quando ad essi venga riconosciuta efficacia vincolante — e successivo *iter* del provvedimento presso le commissioni competenti in via primaria.

Lo scopo di queste note è pertanto quello di approfondire i problemi relativi alla attività consultiva delle commissioni permanenti della Camera dei deputati, al fine di individuare innanzitutto taluni criteri fondamentali di organizzazione del relativo procedimento, sulla base delle vigenti disposizioni regolamentari, delle circolari presidenziali interpretative ed integrative, nonché della prassi e dei principi generali che regolano la procedura parlamentare. In secondo luogo, obiettivo di questo lavoro è quello di tentare un primo bilancio dell'istituto, non

solo per verificarne la rispondenza rispetto alle sue giustificazioni tradizionali, ma anche per individuarne possibili ulteriori spazi di applicazione e di intervento al fine soprattutto di ovviare a taluni inconvenienti che si riscontrano nel procedimento legislativo decentrato in commissione.

2 - *La disciplina del procedimento in sede consultiva nel Regolamento della Camera dei deputati*

I principali elementi di disciplina del procedimento in sede consultiva si rinvengono nel Regolamento della Camera dei deputati agli articoli 73, 74 e 75, che riguardano in particolare l'acquisizione dei pareri nell'ambito dell'esame dei progetti di legge in sede referente. Ulteriori disposizioni sono contenute negli articoli 92, 93 e 94, con specifico riferimento alla sede legislativa, e nell'articolo 96 per quanto attiene alla sede redigente.

Vanno altresì richiamati gli articoli 19, sesto comma, 46, primo comma, 48 e 55, terzo comma, riguardanti, rispettivamente, il divieto di sostituzioni in sede consultiva per i deputati membri della commissione destinataria del parere; la fissazione del *quorum* per la validità delle deliberazioni in sede consultiva (un quarto dei componenti la commissione); il principio che le deliberazioni sono adottate a maggioranza dei presenti e, quindi, con regolare e formale votazione; il divieto di votazioni a scrutinio segreto.

Per quel che riguarda in particolare gli aspetti procedurali, l'articolo 73, dopo aver dettato una puntuale disciplina dei termini per l'espressione dei pareri, si limita a disporre che l'esame in commissione di un progetto di legge ai fini dell'espressione del parere ha inizio con l'illustrazione del provvedimento da parte del relatore (designato dal presidente del collegio) il quale conclude formulando una proposta di parere nell'ambito di uno dei tipi al riguardo espressamente individuati. Si prescrive infine che la commissione consultata possa stabilire che il parere venga illustrato oralmente presso la commissione cui è destinato ovvero richiedere che lo stesso sia stampato e allegato alla relazione scritta per l'Assemblea.

Alla luce del quadro normativo sopra ricordato, è possibile una prima considerazione di carattere generale: e cioè che si è in presenza di un procedimento sostanzialmente non tipizzato, la cui scarna disci-

plina regolamentare deve essere quindi integrata alla luce dei princìpi generali, delle decisioni presidenziali e della prassi.

Per altro, il carattere deformalizzato del procedimento, lungi dal poter essere oggetto di censura, risulta piuttosto coerente con la natura e le finalità proprie della sede consultiva. Quest'ultima infatti esplica in generale i suoi effetti nell'ambito della fase preparatoria del procedimento legislativo, non essendo pertanto preordinata all'approvazione di un testo normativo, bensì a precostituire, al pari del resto della sede referente, gli elementi di valutazione e di conoscenza necessari alla successiva decisione parlamentare. Di qui il particolare regime dei termini fissati per l'espressione dei pareri — termini scaduti i quali la commissione competente per il merito può procedere nell'esame del provvedimento — la cui *ratio* è nell'esigenza di garantire un tempestivo svolgimento dell'attività consultiva, rendendo per ciò stesso inopportuno, oltre che impossibile, ingabbiare il procedimento entro rigidi schemi procedurali che ne vanificherebbero in definitiva lo scopo.

L'esame in sede consultiva dei progetti di legge si svolge pertanto senza particolari formalità, rimanendo affidato al presidente della commissione, in forza dei poteri di impulso e di direzione procedurale ad esso conferiti dal Regolamento, il compito di individuare i criteri per la migliore e più funzionale organizzazione del dibattito, conciliando innanzitutto la necessaria speditezza della discussione con l'esigenza di garantire la manifestazione della pluralità delle opinioni presenti in commissione ([1]) e curando, comunque, che si pervenga ad un risultato chiaro e significativo ai fini della successiva elaborazione del testo normativo. Si tratta in sostanza di non smarrire la finalità specifica della sede consultiva, che è quella di svolgere un'attività di collaborazione qualificata nei confronti della commissione competente per il merito al fine di fornire a quest'ultima i necessari elementi di valutazione. Non è un caso del resto che il Regolamento si preoccupi di assicurare la complessiva trasparenza del procedimento e, di conseguenza, delle scelte alle quali in esso si perviene attraverso l'espresso divieto di dar corso a votazioni a scrutinio segreto in sede consultiva.

Sulla base di queste considerazioni può dunque affermarsi che al presidente della commissione spetta non solo una responsabilità in ordine allo svolgimento del procedimento, ma anche una funzione di garanzia affinché lo stesso si concluda in termini di effettiva utilità ai fini delle successive fasi dell'*iter*. A questo proposito va sottolineata

in particolare la necessità che l'esame in sede consultiva abbia effettivo riguardo a quelle parti del progetto di legge che siano di specifico interesse della commissione, rientranti cioè nell'ambito della competenza per materia ad essa attribuita dal Regolamento; e ciò proprio allo scopo di consentire la validità, dal punto di vista tecnico-giuridico ma anche politico, del contributo fornito dalla sede consultiva, considerato che la richiesta del parere dell'una o dell'altra commissione avviene nel presupposto di una necessaria integrazione di competenze tra più organi parlamentari allorché un progetto di legge tocchi materie non univocamente riconducibili ad un solo settore di interesse.

Sotto quest'ultimo profilo, appare giustificato il rilievo che la commissione in sede consultiva non possa espressamente declinare la propria competenza in relazione al parere richiestole, essendo inammissibile, quanto meno una volta iniziato il relativo *iter*, l'ipotesi di un esplicito rifiuto del parere ([2]). In sostanza, sotto tale aspetto, la sede consultiva si ricollega strumentalmente all'esercizio delle competenze proprie di altri organi ed è pertanto in parte riconducibile allo schema tipico della sede referente. Sono pertanto da ritenersi in essa improponibili tutti quegli strumenti procedurali, come la questione pregiudiziale e quella sospensiva, volti ad impedire alla commissione di pronunciarsi sul progetto di legge; così come va rilevata l'inidoneità di tale sede rispetto alla formulazione di questioni regolamentari o di interpretazione del Regolamento che possano ritardare od ostacolare la conclusione del procedimento. Ciò discende, oltre che dalle già viste caratteristiche della sede consultiva, anche dalla lettera del Regolamento che, al secondo comma dell'articolo 41, esclude, salvo che per la sede legislativa, l'obbligo di investire delle questioni procedurali eventualmente insorte in commissione il Presidente della Camera, spettando dunque al presidente della commissione il potere-dovere di individuare al riguardo le necessarie soluzioni ([3]).

Se per quello che riguarda lo svolgimento della discussione in sede consultiva non sembra possano individuarsi questioni di rilievo, un approfondimento merita invece la fase dell'espressione in senso stretto del parere, vale a dire la disciplina del momento terminale del procedimento, costituita dalla votazione delle proposte di parere avanzate nel corso del dibattito.

Il terzo comma dell'articolo 73 prevede che il relatore concluda la sua illustrazione formulando una proposta di parere. Naturalmente dif-

ferenti proposte possono essere avanzate da altri membri della commissione, ponendosi di conseguenza un problema di ordine delle votazioni. Può altresì verificarsi che alle conclusioni del relatore vengano presentate proposte di modifica, per le quali sorge il delicato problema di stabilire sino a che punto esse possano essere considerate alla stregua di emendamenti — applicandosi di conseguenza il relativo regime giuridico — ovvero non debbano invece essere intese come vere e proprie proposte alternative di parere.

Per quel che riguarda innanzitutto la questione degli emendamenti riferiti a proposte di parere, il problema di stabilire in concreto se debba o meno ad essi riconoscersi una autonoma configurazione propositiva nasce essenzialmente dalla considerazione che nel procedimento in sede consultiva l'oggetto della deliberazione non è un testo legislativo, avente come tale una sua imprescindibile valenza oggettiva, bensì una « proposta » di parere, vale a dire un giudizio, conclusivamente formulato, in cui l'elemento soggettivo finisce con l'assumere rilievo preponderante. Del resto il compito del relatore si prolunga sovente oltre il momento dell'espressione del parere, potendosi conferire ad esso il mandato di procedere, in un momento successivo al voto, alla stesura del parere medesimo sulla base degli indirizzi formulati dalla commissione, ovvero richiedere di illustrare il parere presso la commissione di merito (4).

Sulla base di queste considerazioni è da ritenere pertanto che siano configurabili come emendamenti tutte quelle richieste di integrazione che non alterino il senso complessivo della proposta di parere, nella quale pertanto il relatore possa continuare a riconoscersi assumendone la responsabilità. Ove, invece, l'emendamento fuoriesca da questo schema, allora non potrà che essere considerato alla stregua di una proposta alternativa e, come tale, sottoposto ad un diverso regime di votazione. Una casistica al riguardo è ovviamente impossibile; quel che è certo tuttavia è che ai fini delle valutazioni in questione non può comunque prescindersi da un giudizio di compatibilità espresso dal relatore, così come è evidente che un ruolo determinante è svolto a questo riguardo dal presidente della commissione, al quale spetta di garantire l'assoluta chiarezza del significato del voto che la commissione è chiamata ad esprimere.

Quanto all'altra questione relativa all'ordine delle votazioni, l'onere affidato al relatore di formalizzare una propria proposta di parere rende

indubbio che, in presenza di una pluralità di conclusioni, sia questa quella da porre per prima in votazione, passandosi poi alle altre secondo l'ordine di presentazione, sulla base cioè di un criterio seguito costantemente in relazione alla votazione di altri strumenti procedurali, quali ad esempio le mozioni, le risoluzioni, gli ordini del giorno.

Un delicato problema sorge a questo riguardo quando sia stata presentata una sola ulteriore proposta di parere alternativa a quella del relatore. In tale ipotesi, la prassi, consacrata in alcune pronunce presidenziali ([5]), ammette che, in caso di reiezione della prima proposta, possa intendersi implicitamente approvata la seconda, sempre che, prima del voto, il presidente della commissione ne abbia espressamente chiarito in tal senso il significato. C'è da osservare tuttavia che, se è evidente l'utilità pratica di questa procedura, diretta in sostanza a rendere più agevole la conclusione della sede consultiva evitando quelle situazioni di *impasse* che potrebbero di fatto impedire l'espressione del parere, altrettanto non può dirsi per quel che riguarda la sua giustificazione e la sua coerenza sul piano dei princìpi. È chiaro infatti che la prassi ricordata limita indubbiamente la libertà di scelta dei membri della commissione, poiché essere a favore o contro l'una proposta non significa automaticamente essere contro o a favore dell'altra; in tal modo invece si fanno apparire come sostanzialmente convergenti posizioni che potrebbero anche essere tra loro antitetiche. Ancora, le due proposte, ove non poste in alternativa, potrebbero essere entrambe respinte ed approvata invece una diversa conclusione. Inoltre, in caso di parità di voti, non vi è dubbio che entrambe le proposte debbano essere considerate respinte, poiché nessuna delle due ha raccolto una maggioranza di consensi sufficiente all'approvazione ([6]), riproducendosi pertanto quella situazione di stallo procedurale che si era inteso invece evitare.

Sembra pertanto più corretto, anche per la delicatezza che sovente assumono le deliberazioni in sede consultiva specie quando il parere da esprimere abbia efficacia vincolante, non seguire la via delle approvazioni implicite, procedendosi invece alla votazione in ordine successivo delle varie proposte eventualmente formulate. Quel che è certo, comunque, è che il risultato di una eventuale approvazione implicita non può comunque essere conseguito ove non sia stata espressamente formulata una proposta alternativa di parere e il presidente della commissione non abbia univocamente chiarito il significato del voto: in alcun modo dunque — per citare una situazione purtroppo non sconosciuta nella prassi — la mera reiezione della proposta di parere

favorevole può essere intesa come espressione di un parere contrario da parte della commissione.

Resta ora da esaminare un ultimo problema relativo al modo di procedere allorché, respinta la proposta del relatore, non ne risultino presentate altre ovvero vengano tutte respinte. In tal caso spetterà al relatore o ad altro membro della commissione formulare una ulteriore proposta di parere che si differenzi dalla precedente, ad esempio perché contenente nuove o diverse osservazioni o condizioni, su cui la commissione sarà chiamata a pronunciarsi.

A questo riguardo può tuttavia sorgere il problema se, eventualmente dopo un aggiornamento dell'esame del progetto di legge e certamente comunque sulla base di una adeguata motivazione e di nuovi contatti tra i gruppi, possa essere presa nuovamente in considerazione una proposta di parere già respinta dalla commissione; in altre parole se debba o meno applicarsi in modo rigoroso alla sede consultiva il principio della preclusione. In proposito sembra senz'altro doversi propendere per un uso molto prudente di tale istituto, poiché la intangibilità di precedenti valutazioni negative, non ancora risoltesi nell'atto formale di espressione del parere, appare in contrasto con la natura e le finalità proprie della sede consultiva, la cui logica è nel senso di pervenire ad una pronuncia in termini tecnicamente e politicamente significativi per la commissione di merito e, quindi, rispondente all'effettiva volontà del collegio.

Diverso è ovviamente il caso in cui il parere sia già stato espresso; in questa ipotesi infatti il carattere irrevocabile della pronuncia discende essenzialmente dall'esigenza di tutelare l'affidamento della commissione destinataria del parere, specie allorché ad esso venga attribuita efficacia vincolante ([7]). Anche in tale caso, per altro, la deliberazione adottata attraverso l'espressione del parere non è da ritenersi assolutamente immodificabile, essendo sempre suscettibile di revisione ove da parte della commissione di merito venga formulata una motivata richiesta di riesame ([8]).

3 - *L'attività consultiva della I e della V Commissione nell'ambito del procedimento in sede legislativa*

L'analisi del procedimento in sede consultiva, sin qui svolta avendo riguardo ai suoi aspetti di carattere generale, non sarebbe completa se non si sottolineassero taluni profili particolari relativi ai pareri espressi

dalle Commissioni I affari costituzionali e V bilancio, la cui attività consultiva merita una autonoma considerazione soprattutto per il ruolo che riveste nell'ambito del procedimento legislativo decentrato in commissione.

Come è noto gli articoli 74 e 75 del Regolamento attribuiscono una particolare competenza consultiva, di carattere orizzontale (di qui la denominazione di commissioni « filtro »), alle Commissioni I e V in ordine ad aspetti solo parzialmente coincidenti con le sfere di competenza per materia stabilite dall'articolo 22, primo comma, del Regolamento. Alla V Commissione l'articolo 74 prevede l'assegnazione di tutti i progetti di legge implicanti entrate o spese per il parere sulle conseguenze di carattere finanziario e su quelle riguardanti il programma economico nazionale. A sua volta l'articolo 75 demanda alla I Commissione il compito di esprimere il proprio parere sugli aspetti di legittimità costituzionale e su quelli concernenti la materia del pubblico impiego, potendo ad essa essere richiesta anche una valutazione sotto il profilo delle competenze normative e della legislazione generale dello Stato.

Le peculiari caratteristiche dell'attività consultiva svolta dalle Commissioni in questione sono ancor più evidenziate dagli articoli 93 e 94 del Regolamento con riferimento al procedimento in sede legislativa, prevedendosi in tal caso il carattere obbligatorio e vincolante dei pareri espressi, ai quali quindi le commissioni di merito sono tenute ad uniformarsi, pena la rimessione all'Assemblea del progetto di legge. Da ciò discende, come naturale conseguenza, la necessità che le Commissioni I e V siano chiamate a pronunciarsi non solo sui progetti di legge nel loro testo originario, ma anche sulle modifiche che gli stessi subiscono nel corso dell'*iter* parlamentare. Vige infatti il principio, previsto anche per il procedimento in sede referente ma effettivamente cogente soprattutto per quello in sede legislativa, che tutti gli emendamenti coinvolgenti aspetti di interesse delle Commissioni affari costituzionali e bilancio siano alle stesse trasmessi per le valutazioni di competenza prima che le commissioni di merito assumano al riguardo qualsivoglia determinazione definitiva.

La natura vincolante dei pareri espressi dalle Commissioni I e V nell'ambito del procedimento in sede legislativa è senz'altro riconducibile a quel complesso di garanzie la cui previsione, in Costituzione e nei regolamenti parlamentari, rappresenta il presupposto per la attivazione della procedura di esame e di approvazione in commissione

dei progetti di legge. Si tratta evidentemente di un dato di assoluto rilievo istituzionale e procedurale, i cui effetti si dispiegano sulla configurazione stessa della funzione consultiva delle commissioni « filtro », per la quale risulta pertanto impossibile una ricostruzione unitaria dovendosi invece distinguere, con conseguenze significative sul procedimento, a seconda della sede, referente o legislativa, in cui opera la commissione destinataria del parere ([9]).

Vi è innanzitutto da sottolineare che all'espressione dei pareri da parte delle Commissioni I e V nell'ambito del procedimento in sede legislativa non si applica il regime dei termini stabiliti in generale dal Regolamento per la sede consultiva; la loro scadenza dunque non ha in alcun caso effetto liberatorio per il prosieguo dell'*iter,* sulla base di una consolidata e mai disattesa prassi attuativa dell'articolo 93 del Regolamento, consacrata in numerose pronunce presidenziali e discendente dalla stessa *ratio* dell'attribuzione del carattere obbligatorio e vincolante ai pareri in questione, che ne rende pertanto inderogabile l'effettiva acquisizione come condizione di procedibilità ai fini della definizione del testo del provvedimento ([10]).

Tale situazione, per altro, non può e non deve risolversi in un grave ostacolo al normale svolgimento dell'attività legislativa delle commissioni di merito, quale si verrebbe — e si viene nei fatti a creare — per il ritardo con cui talvolta le commissioni « filtro » esprimono i pareri di competenza. Se pertanto è da escludere che a queste ultime possa riconoscersi una « sorta di potere di veto nella forma del diniego del parere » ([11]), non vanno tuttavia sottaciute le notevoli difficoltà in cui generalmente si svolge il lavoro di tali commissioni, alle quali risulta assegnata per il parere la quasi generalità dei progetti di legge presentati. Si tratta in sostanza di contemperare le due opposte esigenze ed è auspicabile in proposito l'esercizio di un più incisivo controllo da parte del Presidente della Camera al fine di un complessivo coordinamento dell'attività legislativa, potendo questi anche ricorrere in determinate circostanze all'uso dei propri poteri di impulso e di diretto intervento sull'attività delle commissioni previsti dall'articolo 25, terzo comma, del Regolamento.

Sulla base delle considerazioni svolte è, altresì, da ritenere escluso che i pareri delle Commissioni affari costituzionali e bilancio possano essere surrogati dalle cosiddette lettere o comunicazioni « liberatorie », come tali direttamente inviate dal presidente della commissione consultata al presidente della commissione di merito onde svincolare

quest'ultima dalla necessaria attesa del parere. Tale istituto, infatti, tende ad esaurire sul piano meramente procedurale la competenza consultiva della commissione, laddove la logica che informa la particolare regolamentazione dei pareri della I e della V Commissione è nel senso di attribuire ad essi rilievo determinante ai fini della definizione del contenuto dell'atto legislativo, non potendosi quindi in alcun modo rinunciare a quella garanzia del procedimento rappresentata dalla loro effettiva espressione ([12]).

Dal potere riconosciuto alle commissioni « filtro » di pronunciarsi con efficacia vincolante nel procedimento in sede legislativa deriva poi l'esigenza di motivazione dei pareri espressi quando essi contengano un giudizio complessivamente negativo sul provvedimento o su singole sue parti, imponendo di conseguenza alla commissione di merito un intervento sul testo del progetto di legge che valga a superare le obiezioni formulate. Vi è infatti la necessità di evitare che un eventuale parere negativo si risolva in un potere di arresto immotivato, e per ciò stesso arbitrario, del procedimento, laddove la funzione specifica delle Commissioni I e V è quella di un accurato vaglio della legislazione *in itinere* che, senza sostituirsi alle scelte di merito, ne assicuri comunque la coerenza alla luce di determinati criteri ritenuti prevalenti.

L'esigenza di motivazione dei pareri negativi rileva, per altro, anche sotto un diverso profilo, sempre ricollegato alla particolare incidenza riconosciuta alle valutazioni delle Commissioni I e V, vale a dire al fine di verificare il rispetto da parte di queste ultime della specifica sfera di competenza entro i cui limiti è ad esse riconosciuto il potere di pronunciarsi con effetti vincolanti. Si tratta di una questione assai delicata, poiché coinvolge il complessivo assetto dei rapporti tra commissioni di merito e commissioni « filtro » in relazione all'esercizio dei poteri ad esse rispettivamente attribuiti dal Regolamento nel quadro del procedimento legislativo.

Non è questa la sede per una approfondita disamina dei problemi che possono sorgere, e che in effetti sorgono, a questo riguardo; va detto tuttavia che l'individuazione dei profili di competenza e, quindi, dei parametri di giudizio che giustificano la particolare efficacia dei pareri in questione non è in concreto agevole, anche perché la prassi ha operato nel senso di una estensione dell'ambito delle valutazioni proprie delle Commissioni « filtro », in particolare facendo venir meno ogni significato alla pur rilevabile distinzione presente nel Regolamento tra i parametri di giudizio indicati per la sede referente e per la sede

legislativa rispettivamente dagli articoli 74 e 75 e 93 e 94. Si è inteso in sostanza privilegiare, in forza della crescente esigenza di coordinamento dell'attività di produzione legislativa, l'aspetto di garanzia insito nella previsione di commissioni a competenza consultiva orizzontale, anche a rischio di incidere sulla sfera di attribuzioni riservata alle commissioni di merito. Ed in effetti, salvo talune eccezioni relative a casi di palese esercizio *ultra vires* delle proprie competenze consultive, si sono registrati assai raramente interventi censori, pur sovente sollecitati, del Presidente della Camera nei confronti delle pronunce delle Commissioni I e V.

Per altro, una ricostruzione sistematica del ruolo e delle funzioni proprie delle commissioni « filtro » pone senza dubbio in luce la necessità di una scrupolosa attenzione da parte di queste ultime per gli specifici ambiti di competenza consultiva ad esse attribuiti dal Regolamento; i quali, se in taluni casi si estendono anche a valutazioni di merito — come avviene per la competenza consultiva della Commissione affari costituzionali in materia di pubblico impiego —, nelle altre ipotesi sono riconducibili a profili di carattere generale, relativi ad una complessiva esigenza di coerenza della legislazione rispetto ai princìpi costituzionali — tra cui quello relativo alla copertura finanziaria delle leggi recanti oneri alla finanza pubblica — ed ai princìpi generali dell'ordinamento. È questo del resto che giustifica la particolare efficacia dei pareri in questione che, per assolvere alla loro specifica funzione di garanzia, non possono e non debbono interferire con le scelte di merito; ciò che si risolve a tutto vantaggio della stessa autorevolezza delle pronunce provenienti da collegi la cui valenza non è solo politica, ma ai quali si richiede anche una particolare qualificazione tecnico-giuridica.

4 - *L'attuale esperienza dell'attività consultiva delle commissioni permanenti e le sue possibili linee di evoluzione*

L'esame delle caratteristiche proprie dell'attività consultiva svolta dalle Commissioni I e V nell'ambito del procedimento in sede legislativa mostra come in realtà, accanto ad un modello riferibile in generale alla sede consultiva ed alla disciplina del relativo procedimento, sia possibile individuare un ulteriore modello (quello appunto delle commissioni « filtro » nel procedimento in sede legislativa)

avente carattere di specificità e di cui va approfondita la valenza sotto un duplice profilo: da un lato sotto l'aspetto dell'incidenza complessiva sul procedimento legislativo; dall'altro in relazione alle modificazioni da esso indotte sulla configurazione stessa della funzione consultiva così come prevista e disciplinata nei regolamenti parlamentari.

A questo riguardo c'è da osservare che tradizionalmente la giustificazione dell'istituto dei pareri viene ricondotta soprattutto alla necessità di integrare le competenze di più commissioni in relazione a progetti di legge non univocamente riconducibili nella sfera di interesse di uno solo di tali organismi. A ciò si aggiunge ovviamente l'esigenza di consentire una più completa istruttoria dei progetti di legge attraverso un'analisi dei testi condotta da differenti punti di vista. Si tratta in sostanza, per l'uno come per l'altro aspetto, di funzioni rientranti nello schema di una attività di collaborazione qualificata inquadrabile in generale nell'ambito della fase preparatoria del procedimento legislativo.

Tale schema risulta tuttavia ampiamente insoddisfacente ove lo si voglia riferire all'attività in sede consultiva svolta nell'ambito del procedimento in sede legislativa dalle commissioni « filtro », per la quale appare fuorviante parlare di collaborazione, posto che ci si muove piuttosto nella logica di una codeterminazione del contenuto dell'atto normativo sia pure con riferimento a specifici aspetti dei progetti di legge: si ritiene infatti indispensabile che le valutazioni della commissione di merito — ove questa intenda pervenire alla approvazione del progetto di legge in sede legislativa — siano integrate dal giudizio di altri organi cui è attribuita una specifica funzione di garanzia al fine di assicurare non solo il rispetto di princìpi ai quali l'ordinamento riconosce valore preponderante, ma anche l'uniformità delle soluzioni legislative adottate in determinate materie.

Quelli descritti (collaborazione e codeterminazione) sono dunque gli schemi concettuali entro cui è possibile inquadrare nelle sue diverse espressioni l'attività consultiva delle commissioni permanenti, suscettibile di essere pertanto convenzionalmente distinta in ordinaria e speciale a seconda che sia esclusa o invece prevista l'efficacia vincolante dei pareri.

L'esperienza mostra per altro come l'attività cosiddetta ordinaria risulti essere tutt'altro che prevalente dal punto di vista sia quantitativo sia qualitativo. Il numero davvero esiguo dei progetti di legge su cui le commissioni che non siano la I o la V esprimono

il proprio parere evidenzia infatti l'assai scarso interesse complessivamente riservato ad una forma di intervento nel procedimento legislativo che, già di per sé attenuata, appare nella quasi generalità dei casi priva di effettiva incidenza come strumento per orientare le scelte di politica legislativa.

A tale risultato sembrano concorrere soprattutto due cause, delle quali l'una può essere senz'altro ricollegata alle diverse e più articolate forme che è andata assumendo nella prassi l'attività istruttoria sui progetti di legge, caratterizzata da un crescente coinvolgimento di soggetti e di apporti esterni al Parlamento da cui deriva una forte riduzione del peso e dell'utilità stessa dei contributi prodotti all'interno del circuito delle commissioni permanenti. In secondo luogo vi è da sottolineare che l'attività consultiva ordinaria, a differenza di quella speciale, oltre ad essere priva di valore cogente, si svolge di fatto esclusivamente sui progetti di legge nel loro testo originario, non essendo previsto — salvo quanto si è detto per le commissioni « filtro » — l'obbligo del successivo invio per il parere degli emendamenti che la commissione competente in via primaria intenda apportare al contenuto del progetto di legge. La qual cosa, derivante dall'evidente e comprensibile esigenza di evitare un eccessivo affaticamento del procedimento legislativo, rappresenta tuttavia una forte limitazione che si riflette negativamente sulla resa complessiva dell'istituto dei pareri ordinari, considerato che il più delle volte l'esito del procedimento è rappresentato da una profonda riscrittura del testo del progetto di legge, che viene modificato, rielaborato e arricchito nel corso di un *iter* parlamentare quasi sempre estremamente laborioso.

In termini del tutto differenti si presenta invece il bilancio della attività consultiva cosiddetta speciale, la cui enorme dilatazione è da riferire soprattutto all'elevato numero di progetti di legge approvati dalle commissioni in sede legislativa (circa il 70 per cento del totale delle leggi varate dalle Camere) per la quasi generalità dei quali è previsto il parere — obbligatorio e vincolante come abbiamo visto — delle commissioni « filtro ». Su un piano strettamente qualitativo inoltre i pareri delle Commissioni affari costituzionali e bilancio si impongono nel quadro del procedimento legislativo — sia di quello decentrato in commissione sia di quello ordinario — per il loro carattere di vaglio tecnico dei progetti di legge sotto specifici profili di assoluta rilevanza, svolto nell'ambito di una funzione non già di

arricchimento del momento istruttorio, bensì di garanzia in ordine al rispetto dei princìpi fondamentali dell'ordinamento.

L'esperienza pratica mostra dunque come, a fronte di una progressiva marginalizzazione dell'attività consultiva ordinaria, l'attività svolta in sede di parere dalle commissioni « filtro » nell'ambito del procedimento in sede legislativa finisca con l'assorbire pressoché integralmente lo svolgimento della sede consultiva complessivamente riferibile al sistema delle commissioni permanenti.

La realtà è che appaiono largamente venute meno le già viste esigenze poste generalmente a fondamento dell'istituto dei pareri, sicché oggi una sua ricostruzione su basi di effettività non può che ispirarsi in via prevalente al modello cosiddetto speciale: ed è da ritenere che quest'ultimo possa, altresì, rappresentare il punto di riferimento per un possibile processo di evoluzione dell'attività consultiva delle commissioni permanenti, che valga a rafforzare la presenza dei pareri nel circuito vivo del procedimento legislativo, con specifico riferimento al procedimento decentrato in commissione.

L'obiettivo appare particolarmemnte stimolante soprattutto nella prospettiva di una ridefinizione del numero e delle sfere di competenza delle commissioni permanenti quale quella attualmente all'esame della Giunta per il regolamento della Camera. Si tratta di una riforma volta a pervenire ad una razionalizzazione nell'identificazione dei settori di interesse delle diverse commissioni permanenti alla luce di un criterio tanto di omogeneità quanto di integrazione tra i vari aspetti dell'intervento pubblico, anche al fine di corrispondere più compiutamente ai moduli organizzativi che caratterizzano oggi l'azione del Governo e dell'amministrazione.

Se questo è il progetto, risultano del tutto evidenti i riflessi che una simile modifica regolamentare potrebbe produrre sulla configurazione stessa dell'istituto dei pareri, del quale verrebbe innanzitutto ad essere ulteriormente impoverito il tradizionale carattere di strumento per l'integrazione di competenze tra più commissioni variamente interessate ad una stessa materia. Nel contempo, la più marcata sottolineatura del ruolo e dell'autonomia delle diverse commissioni permanenti, derivante da una più organica e funzionale definizione delle rispettive sfere di competenza, renderebbe ancor più urgente il problema di realizzare un compiuto sistema di filtri e di garanzie volto a scongiurare i rischi di una crescente tendenza centrifuga nell'attività di produzione legislativa ad opera dei minori collegi. Si tratta, come

è evidente, di aspetti di particolare interesse, dal momento che consentono di individuare proficuamente nuovi spazi di presenza e nuove forme di intervento per la sede consultiva, che potrebbe in tale prospettiva essere chiamata a svolgere una più esplicita funzione di coordinamento dell'attività legislativa nel procedimento decentrato in commissione.

In questo contesto, per quanto attiene ai pareri ordinari, potrebbe essere immaginata una drastica riduzione della loro sfera di incidenza limitandone la previsione alle sole ipotesi in cui si avverta una reale e non altrimenti ovviabile esigenza di integrazione delle competenze; in tal modo, attraverso l'eliminazione di ogni forma di *routine* nella assegnazione dei progetti di legge in sede consultiva, si potrebbe del resto contribuire non poco ad assicurare l'effettiva espressione dei pareri da parte delle commissioni interessate.

Per altro, se da un lato appare opportuno restringere l'area dei pareri ordinari, dall'altro sembra doversi suggerire una estensione delle già viste caratteristiche proprie dell'attività consultiva della I e della V Commissione anche ai pareri espressi da altre commissioni nell'ambito del procedimento in sede legislativa; ciò ovviamente in relazione a profili determinati, rientranti nei rispettivi ambiti di competenza, per i quali si palesi l'esigenza di valutazioni di carattere orizzontale.

In realtà una simile previsione corrisponde ad una effettiva e sempre più avvertita esigenza quale quella di assicurare un più incisivo coordinamento in ordine a taluni contenuti dell'attività di produzione legislativa nel procedimento decentrato in commissione. Si tratta in sostanza della necessità di accentuare quelle forme di controllo interno della legislazione per aspetti che richiedono una visione di carattere unitario e sistematico onde consentire, per quanto possibile, l'intrinseca coerenza dei diversi settori dell'ordinamento.

Senza ovviamente pretendere di esaurire il panorama delle soluzioni a questo riguardo individuabili, ma al solo fine di fornire talune indicazioni esemplificative, c'è da osservare innanzitutto che in tale contesto potrebbe essere attribuito carattere di « filtro » all'attività consultiva svolta dalla Commissione giustizia in relazione a determinati profili riconducibili essenzialmente alla sua natura di « centro di competenze specifiche in materia tecnico-giuridica » ([13]). Tra questi il più evidente appare quello relativo alla previsione di misure punitive *lato sensu* e, più specificamente, alla scelta tra sanzioni penali e sanzioni amministrative, materia questa assai delicata e che richiede una costante

attenzione ed una valutazione condotta sulla base di criteri il più possibile uniformi.

È altresì da considerare l'opportunità di attribuire efficacia vincolante anche ai pareri della Commissione affari esteri in ordine agli aspetti di interesse comunitario, nonché ai pareri della Commissione lavoro e previdenza sociale quando investano i princìpi concernenti la disciplina generale del rapporto di lavoro ([14]). Lo stesso è a dirsi per i pareri della Commissione finanze e tesoro in tema di ordinamento tributario, specie alla luce dell'attuale tendenza della legislazione ad operare una settorializzazione della disciplina fiscale nei vari comparti dell'intervento pubblico.

Sulla base di una diversa logica, ma sempre nella medesima prospettiva, potrebbe anche pensarsi, anziché di ampliare il novero delle commissioni « filtro », di demandare al Presidente della Camera, all'atto in cui propone all'Assemblea l'assegnazione in sede legislativa di un progetto di legge, il compito di indicare di volta in volta quelle commissioni il cui parere si ritenga indispensabile acquisire, attribuendo pertanto ad esse il potere di pronunciarsi con effetti vincolanti nell'ambito dei profili di competenza.

Ad ogni modo, indipendentemente dal merito delle possibili soluzioni ed anche prescindendo dalla ricordata ipotesi di riaccorpamento delle competenze delle commissioni permanenti, resta comunque l'esigenza di prevedere meccanismi di effettivo controllo della produzione legislativa in commissione, posto che il procedimento in sede decentrata investe, come già è stato detto, una quota quantitativamente prevalente e qualitativamente tutt'altro che irrilevante della legislazione complessiva. L'esperienza mostra inoltre che i tradizionali meccanismi di coordinamento della produzione legislativa, affidati essenzialmente all'azione di raccordo svolta dal Governo e dai gruppi parlamentari, appaiono sempre meno in grado di assolvere a tale funzione. Di qui la necessità di individuare in proposito nuovi strumenti a livello regolamentare, senza consentire che le pur importanti esigenze di snellezza e di agibilità della procedura facciano comunque premio sull'efficacia del sistema delle garanzie.

A questo riguardo è da ritenere che un più mirato e penetrante esercizio dell'attività consultiva delle commissioni permanenti, nel senso sopra considerato, possa rappresentare uno — anche se non certo il solo — dei possibili rimedi, in grado comunque di attivare un più articolato e sensibile circuito di controlli interni allo stesso procedimento. Vi è da con-

siderare inoltre che l'estensione dell'obbligo di trasmissione per il parere degli emendamenti che le commissioni di merito ritengano di apportare al testo dei progetti di legge — oggi stabilito, come già visto, solo per il parere delle Commissioni affari costituzionali e bilancio — consentirebbe, altresì, di ovviare in qualche modo ad un inconveniente purtroppo non infrequente nella concreta esperienza della sede legislativa; ci si riferisce in particolare alla tendenza da parte delle commissioni ad operare indebite estensioni delle materie originarie dei progetti di legge, invadendo in tal modo la sfera di competenza attribuita dal Regolamento ad altre commissioni permanenti. Si tratta di un problema delicato e di non sempre agevole soluzione in concreto, risultando di conseguenza assai prudente l'intervento censorio del Presidente della Camera. Anche sotto questo profilo per altro è da ritenere che un uso in funzione di controllo dell'istituto dei pareri potrebbe avere una sua efficacia determinante, contribuendo senza dubbio all'affermazione di un generale principio di coerenza della produzione legislativa.

Note

(1) Sul punto cfr. la circolare del Presidente della Camera, on. Giovanni Leone, del 26 aprile 1959 (Camera dei deputati, Segretariato generale, Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera — 1948/1978 —; III edizione, 1979, pag. 347).

(2) Si vedano sul punto le inequivoche affermazioni contenute nella lettera del 6 dicembre 1972 del Presidente della Camera, on. Sandro Pertini, al presidente della I Commissione affari costituzionali (Camera dei deputati cit., pag. 471).

(3) Cfr. in tal senso la seduta in sede consultiva della I Commissione affari costituzionali del 10 marzo 1982.

(4) In proposito è da rilevare che la figura del relatore, ai fini che qui interessano, si identifica di fatto con quella del presentatore della proposta che risulta effettivamente approvata dal collegio; infatti, in caso di reiezione della proposta formulata dal relatore inizialmente nominato, questi normalmente rinuncerà all'incarico per essere sostituito con altro commissario designato dal presidente nell'ambito dello schieramento risultato maggioritario.

(5) Cfr. ad esempio la lettera del 6 dicembre 1972 del Presidente della Camera, on. Sandro Pertini, al presidente della I Commissione affari costituzionali (Camera dei deputati cit., pag. 471).

(6) Cfr. sul punto le lettere del 7 e dell'11 dicembre 1972 del Presidente della Camera, on. Sandro Pertini, al presidente della I Commissione affari costituzionali (Camera dei deputati cit., pagg. 472-473).

(7) Tale esigenza è anche alla base della più recente prassi che regola il funzionamento dei comitati permanenti per i pareri, per i quali vige il principio che la richiesta di rimessione di un progetto di legge all'esame della commissione plenaria possa essere avanzata sino al momento in cui in comitato è indetta la votazione sulle proposte di parere formulate in quella sede (cfr. in tal senso i criteri dettati nella IX legislatura in materia di funzionamento del Comitato pareri della I Commissione affari costituzionali nella seduta del 26 ottobre 1983, ripresi dal Comitato pareri della IV Commissione giustizia nelle sedute del 10 novembre 1983 e dell'11 gennaio 1984).

(8) Sulla necessità di motivazione della richiesta di riesame del parere già espresso come condizione stessa per la riattivazione della competenza consultiva della commissione cfr. le considerazioni svolte dal presidente della I Commissione affari costituzionali, on. Silvano Labriola, nella seduta di tale Commissione del 13 dicembre 1984.

(9) Non viene qui presa in considerazione l'ipotesi in cui l'espressione dei pareri della I e della V Commissione si inserisca nel procedimento diretto ad ottenere il trasferimento in sede legislativa di un progetto di legge (art. 92, ultimo comma, del Regolamento). I problemi che sorgono in proposito sono infatti concettualmente riconducibili alla situazione dei pareri espressi nell'ambito del procedimento in sede legislativa.

(10) Si vedano da ultimo le esaurienti argomentazioni contenute al riguardo nella lettera del 16 gennaio 1985 del Presidente della Camera, on. Nilde Jotti, al presidente della VI Commissione finanze e tesoro, in cui si censura l'avvenuta approvazione da parte di tale Commissione di un provvedimento senza la previa espressione dei previsti pareri da parte delle Commissioni I e V, ancorché fossero scaduti i relativi termini (di tale lettera è stata data lettura nella seduta della VI Commissione del 23 gennaio 1985).

(11) Cfr. la lettera del 27 febbraio 1973 dell'allora Presidente della Camera, on. Sandro Pertini, al presidente della V Commissione bilancio (Camera dei deputati cit., pag. 355).

(12) L'istituto della liberatoria trova in generale la sua ragion d'essere nell'esigenza di agevolare l'*iter* di taluni provvedimenti di minore rilievo presso le commissioni di merito, consentendo ad esse di procedere all'approvazione del progetto di legge prima della scadenza dei termini stabiliti dal Regolamento per l'espressione dei pareri. Con essa il presidente della commissione consultata si limita infatti a dichiarare in via preliminare l'assenza di motivi di interesse nel progetto di legge dal punto di vista della competenza della commissione ovvero la rinuncia

da parte di quest'ultima ai termini per l'espressione del parere. In sostanza la liberatoria si concreta nell'esercizio da parte del presidente della commissione di un potere sostitutivo non previsto dal Regolamento e non riconducibile alle funzioni tipiche spettanti al presidente di un organo collegiale. Essa deve dunque in generale, e non solo con riferimento alle commissioni « filtro », essere considerata inammissibile in quanto del tutto estranea alla logica che informa l'istituto dei pareri, la cui previsione in concreto è sempre il frutto di una valutazione del Presidente della Camera, come tale non eludibile a priori indipendentemente da un esame del merito del progetto di legge.

([13]) Così la Commissione giustizia viene definita in un lettera del Vicepresidente della Camera, on. Benigno Zaccagnini, del 13 agosto 1974 (Camera dei deputati cit., pag. 367). Un chiaro precedente nella linea del riconoscimento ai pareri della Commissione giustizia di una particolare efficacia vincolante riferita a specifici aspetti dei progetti di legge si trova nelle affermazioni contenute in una lettera indirizzata in data 16 dicembre 1976 dal Presidente della Camera, on. Pietro Ingrao, al presidente della Commissione in questione. In tale lettera il Presidente della Camera si riservava di proporre all'Assemblea il trasferimento in sede legislativa dei progetti di legge in materia di ordini e collegi professionali solo quando — verificatesi le altre condizioni regolamentari — su di essi fosse stato effettivamente espresso il parere della Commissione giustizia e quando questo fosse stato recepito esplicitamente nel testo della Commissione (cfr. Camera dei deputati cit., pag. 193).

([14]) E' da notare a questo riguardo che, secondo gli indirizzi emersi in sede di Giunta per il regolamento della Camera in tema di riordinamento delle commissioni permanenti, alla Commissione lavoro dovrebbe essere comunque attribuita una competenza consultiva di carattere orizzontale dovendo essere alla stessa devoluta, secondo il progetto di riforma, anche la materia del pubblico impiego.

Donato Campagna

Testi unici e semplificazione dei sistemi normativi

Premessa. I — PROBLEMATICHE GENERALI DEI TESTI UNICI: *a*) Tipologia ed aspetti definitori; *b*) I testi unici spontanei; *c*) I testi unici abilitati. II — PROBLEMI SPECIFICI DEI TESTI UNICI DI COORDINAMENTO: *a*) La delega di coordinamento: natura, contenuto e limiti; *b*) La qualificazione del rapporto con le fonti preesistenti ed i meccanismi abrogativi; *c*) L'eliminazione delle disfunzioni testuali e la esplicitazione delle interazioni implicite; *d*) Il recepimento delle sentenze della Corte costituzionale; *e*) I pareri parlamentari ed il contributo degli uffici del Parlamento. Conclusione.

Premessa

Questioni e problemi, che in senso molto generale, possono indicarsi come connessi con la progettazione legislativa, da qualche tempo, suscitano un interesse notevole e certamente maggiore che non in passato sia presso gli studiosi (1), sia presso le sedi istituzionali (2).

La ragione di tale fenomeno, che non è soltanto italiano (3), sembra immediatamente riconducibile all'altissimo grado di complessità della maggior parte degli ordinamenti contemporanei (che determina problemi di non semplice soluzione tanto sul versante sistematico che su quello cognitivo degli ordinamenti stessi) ed alla sempre maggiore evidenza che le relative incertezze e difficoltà assumono al cospetto di legislatori, operatori del diritto e destinatari stessi delle norme.

Alla individuazione delle disfunzioni e discrasie proprie degli ordinamenti stratificati (in quanto presupposto necessario per la definizione di soluzioni adeguate) sono stati dedicati diversi contributi di carattere generale (4), a fronte dei quali la presente indagine si pone come tentativo di messa a punto di uno strumento particolare, il testo unico, che molti ritengono idoneo a risolvere almeno alcuni dei problemi accennati. E qui ci riferiamo non solo e non tanto al semplice riordino delle fonti di cognizione relative ad una certa materia, quanto piuttosto ad un sostanziale intervento sul tessuto delle fonti di produzione, che tenda ad eliminare le incertezze di lettura e di interpretazione soprat-

tutto attraverso l'esplicitazione delle interazioni implicite fra norme e dei loro effetti.

Per tali aspetti, il testo unico è, probabilmente, un utilissimo strumento di « bonifica » ([5]) di interi settori dell'ordinamento, ma solo a condizione che si chiariscano alcuni punti controversi, la mancata risoluzione dei quali comporta il rischio di condizionare pesantemente la funzionalità dello strumento fino al punto di renderlo, in taluni casi limite, un elemento ulteriore di confusione ed incertezza, con risultati del tutto opposti rispetto a quella chiarezza che pur si sarebbe inteso determinare.

I - Problematiche generali dei testi unici

a) *Tipologia ed aspetti definitori*

La rilevazione di talune categorie tipiche, così come esse appaiono nell'ordinamento vigente è, forse, il modo più corretto di accostarsi alla complessa tematica dei testi unici, perché, fondandosi su una rilevazione dell'esistente e non già su una impostazione teorica prefigurata o sottintesa, lascia gli spazi più ampi all'indagine successiva e, più in particolare, consente di riconsiderare (ove necessario) sia l'autonomia logico-giuridica dei tipi individuati, sia il loro complessivo grado di esaustività delle ipotesi teoricamente possibili.

Nel vigente ordinamento, dunque, è dato rilevare:

a) testi unici compilati ed emanati al di là di ogni previsione legislativa « abilitante » ([6]), che possono indicarsi col termine « spontanei » ([7]);

b) testi unici emanati in base ad una disposizione legislativa che, con formulazione lessicale variabile ([8]), « autorizza » il Governo ad « ordinare » o « raccogliere » tutte le norme vigenti in una determinata materia, apportandovi quegli « aggiustamenti » o « modifiche », che risultassero necessari ai fini del coordinamento. Tali atti possono, provvisoriamente, indicarsi col termine « autorizzati » ([9]);

c) testi unici emanati in base ad una norma di legge che contiene una formale ed esplicita delega legislativa, che possono indicarsi col termine « delegati ».

Come si vede, le categorie *b*) e *c*) condividono il requisito della esistenza di una norma « abilitante », che manca, invece, alla categoria *a*)

e tale circostanza, di immediata osservazione, potrebbe costituire un primo discrimine nell'individuazione logica e non più empirica delle categorie stesse. L'identificazione giuridica di tali categorie (vale a dire la loro verifica secondo parametri logico-sistematici relativamente alla rispettiva autonomia ed estensione) è il primo degli ordini di problemi che si pongono a questa ricerca; il secondo si riferisce al valore degli atti ricompresi nelle categorie come sopra definite, con le implicazioni che ne derivano; il terzo (di carattere sostanzialmente pragmatico ma, non per questo, meno importante) riguarda l'individuazione del tipo di testo unico, che, volta a volta, possa rispondere meglio degli altri alle finalità che si intendono perseguire.

Deve, tuttavia, avvertirsi che l'impostazione qui suggerita differisce da quella « classica » della dottrina, che muove da un'indagine contenutistica, effettuata caso per caso, assumendo come *prius* logico la determinazione del valore degli atti e non già l'esistenza o meno di una norma abilitante. Ne sono indizio evidente i termini definitori utilizzati (« legislativo » o « innovativo », da una parte; « compilativo », « cognitivo », « amministrativo » o « informativo », dall'altra) che hanno precise significazioni contenutistiche riferite al valore dell'atto.

Tale impostazione potrà meglio comprendersi se se ne traccia un sintetico disegno evolutivo. Antichi esempi mostrano come l'origine del testo unico possa farsi risalire ad una « sollecitazione » rivolta dal Parlamento al Governo o ad una facoltà a quest'ultimo attribuita (rispettivamente attraverso un ordine del giorno od una norma di legge) a pubblicare in un solo testo più leggi, ovvero a coordinare (e pubblicare) una legge nuova insieme ad altre preesistenti.

Mancini e Galeotti ([10]) ricordano l'incerto inizio — allorquando, il 14 maggio 1868, il Governo rifiutò un ordine del giorno del descritto tenore « perché il Governo non può promulgare che le leggi quali sono votate dal Parlamento ed in quella precisa forma in cui furono votate » — ed il successivo affermarsi di tale prassi, fino all'attribuzione, con norma di legge approvata il 25 maggio 1882, di quelli che gli autori definiscono i « poteri larghissimi » di cui alla seguente formulazione: « Il Governo del Re è autorizzato a fare per decreto reale le disposizioni transitorie, nonché ad introdurre nel testo del Codice di commercio le modificazioni atte a coordinarne le disposizioni fra loro e con quelle degli altri codici, leggi ed istituti speciali ed a fare le disposizioni che sieno necessarie per la sua completa attuazione ».

Ciononostante, la dottrina più antica ([11]) si orientò a negare, in ogni caso, il valore di legge dei testi unici. A tale proposito, deve, però, sottolinearsi che l'ordinamento statutario (almeno fino al 1926) non conteneva alcuna disposizione esplicita e positiva in materia di delegazione legislativa, sebbene qualche principio (implicito) al riguardo avrebbe potuto trarsi dal disposto di cui all'art. 1, n. 7, del RD 466 del 1901, « Oggetti da sottoporsi al Consiglio dei ministri », che prevedeva i « decreti da emanarsi dal Governo in adempimento di mandato del potere legislativo » come categoria separata e distinta dai « regolamenti generali di pubblica amministrazione e ogni altro regolamento per l'esecuzione delle leggi » ([12]).

D'altra parte, l'intero quadro dei rapporti fra Parlamento e Governo, relativamente alla funzione legislativa, restava sostanzialmente ambiguo e ne è prova l'adozione *extra ordinem* dei primi decreti legge con le conseguenti complesse vicende istituzionali e politiche.

E' quindi evidente come, in tale situazione, eventuali meccanismi autorizzatori Parlamento-Governo riferiti alla funzione legislativa presentassero gravi difficoltà di definizione sistematica, in mancanza di dati formali e positivi da cui ricavare le relative qualificazioni.

Successivamente l'art. 3 della legge 31 gennaio 1926, n. 100, stabilì esplicitamente la facoltà del Governo di emanare (con decreto reale previa deliberazione del Consiglio dei ministri) norme aventi forza di legge, quando a ciò fosse delegato da una legge e nei limiti della delega ([13]).

Sul versante della dottrina, quindi, si andò precisando l'idea, peraltro avvertita anche da qualche autore precedente ([14]), della possibilità di riconoscere la forza di legge di alcuni testi unici autorizzati, sulla base di valutazioni da effettuarsi caso per caso in ordine alla riconoscibilità della figura della delega, spesso condotte, soprattutto in sede giurisprudenziale, utilizzando i canoni della interpretazione volontaristica allora in voga ([15]).

Nasceva in tal modo la cosiddetta concezione « dicotomica » ([16]), la cui caratteristica essenziale non è solo quella della distinzione dei testi unici in due categorie a seconda del riconoscimento o meno della forza di legge (che è l'aspetto chiaramente avvertito dalla dottrina successiva), quanto quella della rinuncia alla ricerca di un criterio formale e permanente di qualificazione e della conseguente necessità dell'indagine caso per caso (che è l'aspetto meno presente alla predetta dottrina).

L'adozione di tale metodo era, probabilmente, suggerita sia dalle perplessità e cautele che la dottrina continuava a manifestare (anche dopo l'entrata in vigore della legge 100 del 1926) attorno alla figura della delegazione legislativa, reputata « eccezionale » in un ordinamento fondato sul principio della separazione dei poteri ([17]), sia dal persistere nella legislazione di formule abilitanti riferite all'autorizzazione, quantunque l'incongruità del ricorso a tale figura fosse perfettamente presente anche agli autori del tempo ([18]).

Tale impostazione complessiva, benché originata come s'è visto, da sostanziali incertezze interpretative, che sottintendono una diffidenza diffusa verso la figura della delega e verso l'utilizzazione di dati formali ad essa riferiti, è lungamente sopravvissuta in dottrina ([19]) e sembra essere condivisa dalla giurisprudenza della Corte costituzionale ([20]).

Deve però aggiungersi che risulta oggi prevalente un altro filone dottrinale, formatosi sulla falsariga dell'affermazione di Esposito ([21]) sulla qualificazione « naturalmente legislativa » del testo unico, che «non costituisce mai una pura e semplice riunione di testi vigenti ma importa sempre la sostituzione di una nuova legge alle leggi preesistenti ». Lo svolgimento di questo principio, che può, in effetti, comportare l'abbandono della dicotomia tradizionale fra « legislativo », e « compilativo » ed è comune alla maggior parte degli scritti più recenti ([22]), non segna in realtà il completo superamento dell'impostazione tradizionale, perché non giunge (almeno esplicitamente) alla definizione di alcun criterio formale di qualificazione, in mancanza del quale non si esce dal sistema dell'indagine caso per caso, che, per tornare alla tipologia da noi proposta, determini, di volta in volta, l'assimilazione degli atti della categoria *b*) a quelli di una delle altre due.

In realtà, non si tratta tanto di superare o non superare classiche « dicotomie » (che esisteranno fino a quando ci saranno atti denominati testi unici e certamente privi della forza di legge), quanto di verificare se è proponibile la distinzione fra « abilitato » e « non abilitato » e se essa può correre lungo un confine certo presidiato da un criterio generale di qualificazione.

b) *I testi unici spontanei*

Prescindendo, evidentemente, dalle raccolte private di leggi, che chiunque può compilare, rientrano sotto questa denominazione i testi

emanati dal Governo, al di fuori di qualsivoglia « abilitazione » contenuta in una norma di legge.

E' questa la categoria che lascia maggiormente perplessi sia riguardo alla qualificazione degli atti che vi si possono ricomprendere, sia con riferimento ad una valutazione più generale della sua stessa utilità e, forse, anche legittimità.

In effetti, ci si pone di fronte ad una fattispecie composta da elementi del tutto eterogenei fra loro, nella quale il Governo, sprovvisto di qualunque forma di delega od autorizzazione adotta ed emana, nella forma tipica dei decreti a contenuto legislativo o regolamentare, un testo in cui sono riprodotte norme legislative e lo pubblica ([23]) nella *Gazzetta ufficiale* nei modi propri degli atti normativi, o comunque produttivi di effetti giuridici o, comunque ancora, di interesse generale.

Ed è la peculiarità stessa della fattispecie, forse, a rendere ragione del frastagliatissimo arco di opinioni (e potremmo anche dire del sostanziale disorientamento) che su di essa la dottrina sembra mostrare.

La concordanza delle opinioni, infatti, inizia e termina sul punto della negazione della forza di legge degli atti in parola, quantunque in presenza di un orientamento non del tutto chiaro della Corte costituzionale ([24]). A parte questo, in dottrina è dato individuare: una prima tesi che riconosce ai testi unici spontanei natura e valore giuridicamente rilevanti, ma con qualificazioni molto variabili, che consistono in assimilazioni effettuate, volta a volta, alle norme giuridiche secondarie ([25]), agli atti amministrativi meramente interni ([26]), agli atti amministrativi generali a contenuto non normativo, ma obbligatori *erga omnes* in base al principio della esecutorietà ([27]); un secondo gruppo di opinioni che li ritiene semplici fonti di cognizione ([28]) o strumenti di ripubblicazione di disposizioni esistenti ([29]); ed, infine, un'ipotesi estrema, secondo la quale, i testi unici spontanei in nulla differirebbero dalle private raccolte o compilazioni di leggi ([30]).

Nessuna di queste tesi appare, però, completamente condivisibile, sia per le regioni analizzate in dettaglio nelle note di questa parte, sia perché esse, pur nella loro varietà, sembrano presentare un carattere negativo comune a tutte, che consiste nell'inidoneità a ricomporre in un modulo coerente ed armonico gli eterogenei elementi della fattispecie, anche se ognuna riesce a coglierne con esattezza l'uno o l'altro degli aspetti particolari.

A parte questo, deve sottolinearsi come (almeno nella maggior parte dei casi) la dottrina abbia trascurato di soffermarsi sul punto, forse non del tutto marginale, dell'esistenza o meno di un potere del Governo ad emanare tale tipo di atti. Preliminarmente va detto che l'affermazione secondo cui « il potere del Governo di emanare testi unici è esplicitamente previsto dall'art. 16, n. 3 del RD 26 giugno 1924, n. 1054 ([31]), deve essere intesa nel senso che la norma richiamata presuppone un potere governativo ma non l'istituisce né lo attribuisce, bensì, in qualche modo, lo limita, subordinandone l'esercizio all'onere dell'acquisizione del parere del Consiglio di Stato. Il fondamento di tale potere, dunque, va ricercato altrove ed, in mancanza di disposizioni espresse anche nelle fonti più antiche sulle attribuzioni del Governo ([32]), sembrerebbe doversi ricondurre o a principi impliciti o ad una consuetudine costituzionale, risalenti entrambi all'ordinamento precedente ed, in qualche modo, traslati nell'attuale. La seconda ipotesi, tuttavia, lascia adito a qualche perplessità, perché il numero dei testi unici spontanei, che sembra piuttosto esiguo ([33]), potrebbe non essere ritenuto idoneo a concretizzare l'elemento materiale della consuetudine.

Comunque, anche una norma di legge positiva ed esplicita — ipotizzabile *de iure condendo,* che attribuisse, in via permanente, al Governo il potere di emanare testi unici di compilazione ([34]), non ne determinerebbe la forza di legge e lascerebbe irrisolti tutti gli accennati problemi di qualificazione.

Le opinioni riportare e le considerazioni svolte mostrano le notevoli difficoltà di inquadramento dei testi unici spontanei, ma questi stessi argomenti, probabilmente, potrebbero suggerire l'inopportunità del ricorso a tale strumento, che proprio a causa della sua ambiguità di fondo, finisce per risultare scarsamente producente se non, addirittura, controproducente.

Se, infatti, funzione essenziale di un testo unico è, come sembra doversi ritenere, non solo di porre a disposizione dell'utente un ulteriore strumento cognitivo, ma soprattutto quella di contribuire, per la parte di competenza, alla semplificazione dei sistemi di norme, è evidente che gli atti in parola, per il sol fatto di non operare sul vigente sistema delle fonti di produzione, non adempiono alla descritta funzione e rischiano di ingenerare elementi ulteriori di confusione e di incertezza.

Difatti:

— il testo unico spontaneo (certamente sprovvisto di forza di legge) non ha capacità abrogativa nei confronti delle disposizioni precedenti, che restano intatte;

— ammesso che sia dotato di una qualche rilevanza giuridica (il cui valore potrebbe variare da quello proprio dell'atto amministrativo interno a quello delle norme giuridiche secondarie) aggiunge un *quid* all'ordinamento, con effetti, che dipendendo dall'incerta qualificazione, non possono che essere altrettanto incerti;

— ove non gli sia da riconoscere alcuna rilevanza giuridica, produce, comunque, incertezza in considerazione dell'influenza persuasiva ([35]) ingenerata dal procedimento di adozione, dalla veste formale, e dalla pubblicazione fra gli atti normativi;

— complica in ogni caso il sistema dei rinvii, perché determina una (sia pure apparente) duplicazione della fonte;

— non risponde alle esigenze di un coordinamento sostanziale, poiché, per la ragione individuata al primo punto, non può risolvere antinomie ed eliminare ridondanze e lacune, né esplicitare modificazioni od abrogazioni implicite, né recepire pronunce di accoglimento della Corte costituzionale;

— presenta esso stesso intrinseche e gravi difficoltà redazionali, poiché, nei sistemi a stratificazioni successive, l'opera di pura e semplice collazione di norme, senza la possibilità di modifiche di coordinamento, è altamente complessa e, comunque, inutile ([36]).

c) *I testi unici abilitati*

Rientrano in questa nozione i testi unici emanati sulla base di una norma abilitante, sia che essa contenga la parola « delega » e la esplicita determinazione di principi e criteri direttivi, sia che contenga la parola « autorizzazione » ed il riferimento alle modificazioni di coordinamento, od altra espressione similare (categorie, individuate, rispettivamente, sub *c*) e sub *b*) nel primo paragrafo).

Quanto all'individuazione tipologica ed alla qualificazione degli atti che vi rientrano, la prima delle categorie menzionate sembra essere quella che presenta meno difficoltà e problemi, potendosi affermare che i testi unici emanati sulla base di una formale legge di delega, che individui l'oggetto, ponga espliciti principi e criteri direttivi e provveda alla definizione di un termine, sono completamente assimi-

labili ai decreti delegati e ne condividono natura, valore e problematiche ([37]). Relativamente a queste ultime, che qui interessano indirettamente ed in parte, basti accennare che la tradizionale questione relativa all'ammissibilità dei 'limiti ulteriori' alla delegazione legislativa è stata da tempo risolta, almeno in via di prassi, anche per quel che attiene allo specifico aspetto dell'intervento parlamentare sugli schemi di decreto ([38]). Perplessità maggiori suscita invece il parere del Consiglio di Stato, previsto, in via generale, per tutti i testi unici dal RD 1054 del 1924, in considerazione della eterogeneità delle competenze di quest'ultimo organo rispetto ad atti con valore di legge ([39]).

Più complesso si presenta, invece, il discorso relativo ai testi unici autorizzati, perché si tratta di verificare la possibilità di procedere alla qualificazione dell'atto non più secondo il metodo dell'indagine caso per caso — che, come s'è accennato, è quello proprio della maggior parte della dottrina ([40]) e della Corte costituzionale ([41]) — ma secondo un altro metodo, fondato sulla definizione di un criterio di natura formale, che consenta la qualificazione stessa immediatamente e, per così dire, *a priori*.

Le ragioni che possono addursi a favore della seconda soluzione (e, correlativamente, contro la prima) sono più di una, ma la principale consiste nella circostanza che, in mancanza di una qualificazione certa e generale, l'atto in questione, prima che se ne dichiari la natura, esplica effetti variabili in funzione dell'opinione che se ne siano fatta esecutori, interpreti, operatori e destinatari.

La possibilità di individuare il criterio accennato coincide, in sostanza, con la possibilità di definire dei requisiti minimi, in presenza dei quali la formula autorizzatoria possa senz'altro assimilarsi ad una norma di delegazione legislativa, quale che sia la varietà delle espressioni lessicali utilizzate: si tratta, dunque, di valutare se ogni qual volta la formula abilitante, individuata una materia definita e stabilito un termine, dia mandato al Governo di emanare un testo unico delle norme vigenti su quella materia, provvedendo al loro coordinamento, si realizzi una vera e propria delegazione legislativa nel rispetto dei requisiti che la Costituzione richiede all'atto di delega, ivi compresa la determinazione dei principi e criteri direttivi ([42]).

Sembra, quindi, che la soluzione del quesito da altro non dipenda che dal significato e dall'estensione da dare alle nozioni di « testo unico » e di « coordinamento ».

Quanto alla nozione di « testo unico » è corrente l'opinione che la sua funzione istituzionale sia quella di « portare ordine e chiarezza là dove più impera il rischio dell'oscurità e della confusione » [43]; quanto alla nozione di coordinamento può, in prima istanza, accogliersi l'opinione che lo ritiene un'attività interpretativa [44], volta al ripristino della *substantia legis* [45], attraverso l'eliminazione delle antinomie, discordanze e lacune [46], che possano turbarla o, comunque, renderla meno intellegibile.

Da tali definizioni e dalla loro combinazione possono trarsi alcune conseguenze, che vi sono implicitamente contenute:

— « l'operazione del coordinare richiede che si risalga ai principi della materia cui le norme si riferiscono onde poterle disporre in un sistema armonico, operando di conseguenza fusioni di quelle che hanno lo stesso contenuto, omettendo le altre superate da successive disposizioni contrarie, ed anche ampliandone la portata quando la loro formulazione letterale, considerata nell'insieme, appaia insufficiente ad esprimere la volontà normativa in esse racchiusa (essendo noto che ogni operazione interpretativa può condurre ad integrare le formule legislative) » [47];

— le operazioni anzidette non possono non essere assistite dalla forza di legge, a pena della loro stessa illegittimità, o, comunque, della mancanza di efficacia *erga omnes* dell'atto, con vanificazione della funzione stessa del testo unico [48];

— un coordinamento che non comprenda tali operazioni e si limiti a semplici ritocchi di natura formale (ammesso che ne esistano di sprovvisti della sia pur minima valenza normativa) [49] od alla pura e semplice riproduzione dell'esistente è, probabilmente, negli ordinamenti stratificati, una mera ipotesi di scuola. Ove fosse possibile, non presenterebbe grande utilità, tale possibilità implicando nelle disposizioni considerate un grado di chiarezza tale da rendere superflua qualunque operazione di riordino sopra di esse.

Dal complesso di quanto fin qui esposto consegue, dunque, che il « mandato a coordinare in testo unico » non può che essere indice della inequivoca, quantunque implicita, volontà del legislatore di conferire al Governo una vera e propria delega legislativa [50] e che lo stesso riferimento, unitamente alla determinazione dell'oggetto, pone, *ob relationem* [51], i principi e i criteri direttivi, che sono quelli che reggono

la normativa esistente ed il cui « ripristino » è esattamente la funzione e il limite dell'attività di coordinamento ([52]).

Tali conclusioni, infine, possono confortarsi con alcune considerazioni argomentate « a contrario ». Da un punto di vista sistematico, infatti, fuor dall'ipotesi della delega, la norma abilitante dovrebbe ricomprendersi o nella figura della « autorizzazione » od in quella della « attribuzione di competenza ». La prima sembra doversi scartare sia in ragione della sua incongruità rispetto ai principi che disciplinano la titolarità della funzione legislativa ([53]), sia in considerazione della tipicità delle ipotesi autorizzatorie previste fra Parlamento e Governo dall'ordinamento vigente ([54]); la seconda non potrebbe che assumere contenuti che, almeno nella prassi, il Governo ha esercitato autonomamente attraverso l'emanazione di testi unici spontanei ([55]).

Da un punto di vista pragmatico, poi, dal momento che fuori di delega non esiste forza di legge, i testi unici autorizzati ricadrebbero (tutti od in parte) nelle incerte e confuse qualificazioni proprie della categoria dei « compilativi », con il conseguente assoggettamento a tutte le critiche relative all'inutilità (o alla disutilità) esposte nel paragrafo precedente.

Bisogna ancora considerare che la tesi qui esposta si presenta, finalisticamente, come la più producente rispetto all'obiettivo della semplificazione dei sistemi, perché non solo elimina le incertezze relative alla qualificazione dell'atto e, quindi, alla sua efficacia, ma offre al legislatore uno strumento che, avendo pari efficacia e maggiore agilità della ordinaria legislazione delegata, può più facilmente essere utilizzato in tutte quelle occasioni (e non sono poche) in cui si ritenga di dovere riordinare una certa materia, senza modificare i principi che la reggono, ritenuti, in ipotesi, tuttora validi a soddisfare le esigenze politico-giuridiche per cui si erano posti.

II - Problemi specifici dei testi unici di coordinamento

a) *La delega di coordinamento: natura, contenuto e limiti*

L'assimilazione dei testi unici autorizzati al coordinamento ai testi unici delegati e, quindi, ai decreti legislativi, ipotizzata nel capitolo precedente, potrebbe indurre a ritenere la corrispondenza anche dei relativi aspetti problematici; così non è, perché la « delega di coordi-

namento », che pur sotto l'aspetto formale è identica a qualunque altra delega legislativa e ne condivide la natura, proprio in ragione del suo contenuto, presenta peculiarità sufficienti a porla in un rapporto di *species* a *genus* nei confronti delle deleghe ordinarie.

Deve preliminarmente sottolinearsi che, nell'ipotesi in cui vertiamo (caratterizzata dalla mancanza di una determinazione esplicita dei principi e criteri direttivi), al soggetto delegato si richiede una duplice attività interpretativa, dal momento che il consueto *iter* logico dal generale al particolare (che è proprio di ogni specificazione concreta di principi posti esplicitamente), deve essere preceduto da un procedimento mentale inverso, rivolto proprio alla enucleazione dei principi che reggono la materia ([56]). Traccia di tali procedimenti logici (e dei loro contenuti) è spesso dato rinvenire nelle relazioni ([57]) che accompagnano gli schemi di decreto e che assumono una certa qual forma di diffusione (e forse anche di rilevanza) esterna, soprattutto nel caso che i predetti schemi di decreto siano da sottoporsi ad un parere parlamentare.

Quanto alla definizione dell'oggetto, gli aspetti teorici non sembrano essere granché dissimili da quelli propri di ogni delegazione legislativa, se si eccettua la peculiarità che, nel nostro caso, è dall'oggetto stesso che il legislatore delegato deve ricavare i principi e criteri direttivi. Deve, però, tenersi presente che la delega di coordinamento, essendo solitamente riferita (per ragioni intuitive) a materie ad alto grado di complessità e stratificazione, ben difficilmente potrà identificarle con riferimento alle fonti e dovrà ricorrere ad espressioni ordinarie dal significato non altrettanto univoco. Ne consegue che il soggetto delegato dovrà compiere un'opera di interpretazione anche per questo profilo, utilizzando vari criteri, fra i quali, tratti da esperienze concrete ([58]), possiamo indicare la forza attrattiva esercitata su materie « finitime » da norme che, ricomprese in un atto certamente rientrante nell'oggetto individuato, disciplinino aspetti anche marginali di quelle; od anche la forza attrattiva che la disciplina sostanziale di certi rapporti esercita sulla disciplina processuale dei medesimi ([59]).

Deve, infine, considerarsi che dalla nozione stessa di coordinamento (sia che questo costituisca il contenuto della delega, sia che ne rappresenti il criterio direttivo) ([60]) derivano un limite di carattere generale all'attività del legislatore delegato ed una particolare qualificazione dell'efficacia interpretativa dell'atto.

Sotto il primo profilo è da ritenere indiscutibile il divieto di porre norme nuove quanto alla loro *ratio* politico-giuridica, vale a dire norme che non possano ricondursi, come loro specificazioni, ai principi che reggono le disposizioni già vigenti ([61]).

Sotto il secondo profilo è da smentire l'opinione che, muovendo dalla definizione dell'attività di coordinamento come sostanzialmente interpretativa e dal valore di legge dell'atto che ne risulta, deduce la qualificazione di quest'ultimo come atto di interpretazione autentica ([62]). Sembra, infatti doversi affermare, che mentre l'atto di interpretazione autentica è rivolto a sostituire una nuova volontà legislativa a quella precedente, di modo che la sua efficacia *erga omnes* prescinde dall'esattezza dell'apprezzamento interpretativo ([63]) in esso contenuto, l'atto di coordinamento, invece, incontra sempre il limite dei principi deducibili dalle disposizioni vigenti, dal rispetto dei quali dipende la sua legittimità, sicché la volontà interpretativa che esso manifesta, sarà certamente obbligatoria per tutti, ma sempre sindacabile, per eccesso di delega, anche sotto il profilo considerato ([64]).

b) *La qualificazione del rapporto con le fonti preesistenti ed i meccanismi abrogativi*

L'attribuzione della forza di legge ai testi unici di coordinamento consente di escludere preliminarmente quelle opinioni secondo cui l'atto non eserciterebbe influenza alcuna sul sistema esistente delle fonti, che conserverebbero, quindi, l'originaria vigenza ed efficacia ([65]); allo stesso modo sembra potersi trascurare la ricostruzione fondata sulla massima *cessante ratione legis, cessat et ipsa lex* ([66]), ma per la diversa ragione concernente la probabile estraneità alla fattispecie in esame del principio contenuto nel brocardo predetto, che, secondo i più, è riferibile solo a casi di impossibilità sopravvenuta di applicazione di una certa normativa ([67]).

Devono, tuttavia, più compiutamente esaminarsi altre due opinioni dottrinali, che qualificano il rapporto in parola, rispettivamente, come « abrogazione per regolamentazione dell'intera materia » ([68]) e come « novazione » o « rinnovazione della fonte » ([69]).

La prima tesi, a prescindere dalle difficoltà insite nella figura invocata, relativamente alla quasi impossibilità di individuare con certezza il concetto di intera materia e la sua estensione ([70]) e, conseguentemente,

di valutare se la nuova regolamentazione sia o meno integrale, sembra incompatibile con la preferenza per le forme abrogative espresse, che pare debba essere un vero e proprio corollario della funzione del testo unico.

La seconda, invece, che, com'è noto, si fonda sulla traslazione di una figura privatistica ([71]), per alcuni aspetti, riesce del tutto convincente: infatti la sostituzione di una dichiarazione di volontà ad una precedente, con effetto per l'avvenire (che è la causa della figura privatistica) può utilmente traslarsi nella funzione del testo unico che è quella di sostituire, unificandole e coordinandole, le disposizioni precedenti e, con pari efficacia, l'*utilitas* (che nel campo privatistico appartiene al novero dei motivi) può qui individuare lo scopo di contribuire alla migliore conoscenza e certezza del diritto ([72]). La stessa figura, però, suscita più di una perplessità per quel che riguarda la configurazione dei suoi effetti estintivi, che non sembrerebbero potersi produrre (con la natura e l'efficacia proprie dell'abrogazione) al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 15 delle preleggi. Ne consegue che (a meno di ritenere la novazione della fonte una terza forma di abrogazione implicita) i suoi effetti estintivi sulle fonti precedenti non possono che essere ricondotti ad una delle due forme previste.

A parte tali considerazioni, comunque, ragioni sostanziali di semplificazione e di chiarezza portano a dovere ribadire l'accennata preferenza per i modi espliciti dell'abrogazione, conforme tanto la più volte richiamata funzione dei testi unici, quanto il significato stesso dell'abrogazione espressa, che consiste precipuamente nella facilitazione dell'opera dell'interprete, come riconosce anche la dottrina, che riconducendo il fenomeno abrogativo alla semplice soluzione dei contrasti fra norme, ne deduce un'identità essenziale fra le forme tacite e quelle espresse ([73]).

E' evidente, che laddove un testo unico non preveda apparati abrogativi espliciti, sarà l'interprete a dovere ricostruire il rapporto con le norme preesistenti secondo i canoni ordinari (ivi compresi i modi di abrogazione implicita) e lo stesso dovrà fare per quelle disposizioni che, pur sembrando rientrare in quella materia, non siano né abrogate espressamente, né riformulate nella nuova fonte.

Questo premesso, tuttavia, non va dimenticato che l'opzione per la forma esplicita dell'abrogazione introduce sempre e comunque un

elemento interpretativo di natura volontaristica, che può provocare qualche difficoltà in taluni casi particolari, fra cui proprio quello da ultimo accennato.

Non è improbabile che, nel caso di una disposizione accidentalmente rimasta fuori dal testo unico e, al tempo stesso, non abrogata espressamente, l'interprete esiterebbe a servirsi del criterio dell'abrogazione per incompatibilità, anche ove ne ricorressero i presupposti.

Infatti, potendo il legislatore delegato al coordinamento abrogare solo per ragioni ad esso riconducibili (incompatibilità e, forse, ridondanza) e non anche per ragioni di merito, la mancata abrogazione di una certa norma (in presenza di un sistema di abrogazioni espresse) lascerebbe intendere la positiva intenzione di mantenerla, in quanto ritenuta compatibile. E' questa, probabilmente, l'unica ipotesi in cui, in aggiunta alle proposizioni abrogative esplicite, potrebbe avere un significato la criticatissima clausola ([74]) « sono abrogate tutte le altre disposizioni incompatibili con la presente legge ». Tale clausola verrebbe ad indicare la volontà del legislatore di abrogare comunque tutte le disposizioni incompatibili con la disciplina posta, sicché la volontà contraria (che, come s'è detto, sembrerebbe apparentemente, risultare da una o più abrogazioni omesse) non potrebbe essere opposta come argomento interpretativo specifico alla eventuale successiva adozione del criterio dell'abrogazione tacita per incompatibilità ([75]).

Problemi analoghi potrebbero porsi nel caso non infrequente in cui si abroghi una fonte, che, fra le altre disposizioni ne contenga di esplicitamente ed esclusivamente abrogatrici. Non è chi non veda l'alto grado di rischio insito nella eventualità di inconoscibili ed indefinibili catene di reviviscenze di norme, cui però è possibile ovviare o con formule idonee (di salvezza delle norme abroganti) o con opportune soluzioni interpretative ([76]); resta in ogni caso da evitare l'uso promiscuo dei due criteri, vale a dire l'utilizzazione, nello stesso testo, delle predette formule solo per alcuni casi di abrogazione e non per altri ([77]).

c) *L'eliminazione delle disfunzioni testuali e l'esplicitazione delle interazioni implicite*

La natura interpretativa dell'attività di coordinamento comporta che, nella redazione di tale tipo di testo unico, vengano compiute operazioni del tutto simili, nella loro sostanza, a quelle che qualunque inter-

prete potrebbe compiere e che, in effetti, compie in mancanza di una soluzione interpretativa obbligatoria per tutti.

Ne consegue che i procedimenti logici volti all'eliminazione delle disfunzioni non differiscono dall'uso ordinario dei normali strumenti interpretativi, fondati sull'applicazione delle regole poste dagli articoli da 10 a 15 delle preleggi.

Tali disfunzioni, che comprendono qualunque fenomeno suscettibile di ingenerare elementi di indeterminatezza e conseguenti difficoltà interpretative, possono distinguersi in « testuali » e « sistematiche » ([78]): le prime riguardano una singola disposizione e sono, generalmente, determinate dall'uso di termini equivoci o polisenso, dall'impropria applicazione di regole sintattiche, dall'uso promiscuo di congiunzioni e disgiunzioni ([79]); le seconde attengono ai rapporti fra disposizioni e si riconducono alla maggiore o minore chiarezza delle interazioni (abrogazione, modifica, deroga, sospensione di efficacia, rinvio) che ogni nuova norma provoca (implicitamente o esplicitamente) nel sistema in cui si inserisce ([80]).

Le disfunzioni testuali non presentano caratteristiche comuni tali da consentire l'individuazione di un criterio generale di intervento al di là della regola di scopo (la chiarezza) e di quella di metodo (il ripristino dell'osservanza delle norme che presiedono all'uso del linguaggio); le disfunzioni sistematiche, invece, sono riconducibili, nella maggior parte dei casi, alla mancata esplicitazione delle interazioni, secondo uno schema, che, in un caso semplice potrebbe essere il seguente: la nuova disposizione « A » interviene a disciplinare una certa materia, già regolata dalla disposizione « B », tralasciando ogni esplicito riferimento alla fonte di « B »; la disposizione « B », a questo punto, potrebbe contenere una o più norme compatibili con la nuova disciplina posta da « A », una o più norme sostanzialmente identiche a quelle di « A » e una o più norme incompatibili (questo schema, evidentemente, può presentarsi in forme più complesse, ove vi intervengano altre fonti, ma i sottostanti meccanismi, nella sostanza, non mutano). Nell'esempio considerato, le interazioni sono del tutto chiare, quanto alla loro qualificazione, sicché la norma di coordinamento « C » deve soltanto esplicitarle, secondo gli stessi criteri, che qualunque interprete userebbe (e che, in effetti, usa, in mancanza di « C »).

Quest'ultima disposizione, dunque, conterrà tutte le disposizioni di « A » e la parte di « B », rimasta in vigore, in quanto compatibile

con « A »; abrogherà espressamente sia « A » che « B ». In tal modo si sono rese esplicite: una novazione implicita della fonte (la parte di « B » riprodotta in « A ») e un'abrogazione implicita (la parte di « B » incompatibile con « A »); sotto altro profilo, attraverso le abrogazioni delle due fonti precedenti, si è eliminata la ridondanza indotta dalla ripetizione in « A » di una parte di « B ». Infine, si è semplificato il sistema dei rinvii, che, per l'avvenire, dovranno essere riferiti a « C » e, per il passato, gli si intenderanno ugualmente effettuati ([81]).

Inoltre, i testi unici, in ragione del loro scopo (almeno tendenziale) di raggruppare in una sola fonte tutte le disposizioni vigenti su una certa materia, rappresentano lo strumento certamente più idoneo ad eliminare le indeterminatezze che derivano dal sistema dei rinvii e dal fenomeno cosiddetto delle « norme intruse » ([82]).

Il sistema dei rinvii, con particolare riferimento al rinvio formale, che il legislatore predilige, perché lo solleva dall'onere di riformulare materialmente le disposizioni richiamate e fa salvo l'automatismo delle successive modifiche ([83]), non è fonte di indeterminatezza in sé e per sé, ma lo diviene in ordinamenti stratificati, in cui aggiungendosi rinvio a rinvio, si determinano catene di spropositata lunghezza e di non facilissima conoscibilità; evidentemente il sistema si semplifica molto, se tutte le disposizioni riguardanti una certa materia possono essere ricomprese in una fonte unica.

Analogamente, il testo unico svolge la funzione di ridurre ad unica fonte tutte quelle disposizioni che, pur riguardando quella materia, sono contenute in testi *omnibus* o relativi a materia affatto diversa; fenomeno che non è infrequente, perché ragioni di tempestività ([84]) inducono spesso il legislatore ad avvalersi di un procedimento già avviato in luogo di instaurarne uno nuovo, con conseguente più sollecita approvazione della norma di cui trattasi, ma anche con effetti negativi non trascurabili in ordine alla sua immediata reperibilità.

Quanto alla possibilità di colmare lacune, elaborando le relative formule dispositive, è da ritenere che essa sia ricompresa nella nozione di coordinamento ([85]), che al tempo stesso la legittima e ne pone i limiti.

d) *Il recepimento delle sentenze della Corte costituzionale*

Le sentenze di accoglimento della Corte costituzionale, quale che ne sia la qualificazione giuridica ([86]), l'estensione dell'efficacia nel tempo ([87]) e la tipologia in relazione al contenuto ([88]), producono sempre,

dal giorno della pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale,* la cessazione dell'efficacia della norma dichiarata incostituzionale.

Da tali sentenze, secondo alcuni, deriverebbero dei limiti anche per il legislatore che intendesse ritornare sulla stessa materia ([89]), ed è opinione, che lascia alquanto perplessi, fuor dell'ipotesi che ci si intenda riferire a limiti di correttezza nei rapporti fra organi costituzionali; ma si tratta di fattispecie del tutto differente da quella in cui, ad intervenire sulla materia, sia il legislatore delegato al coordinamento, il quale, come ricordato più volte, compie operazioni interpretative e di riordino su disposizioni valide ed efficaci. Ne consegue che sarà tenuto al recepimento delle sentenze della Corte o, se si preferisce, a non utilizzare — nel duplice procedimento logico preordinato alla costruzione delle « nuove » disposizioni — le norme dichiarate illegittime.

Dal punto di vista della tecnica redazionale, non è possibile suggerire dei criteri fissi secondo i quali procedere all'accennato recepimento, stante l'ampia varietà tipologica delle pronunce della Corte, alle quali, di volta in volta, dovrà adattarsi il redattore del testo unico. In alcuni casi sarà sufficiente omettere la disposizione dichiarata illegittima, in altri solo alcune parole, ma, più spesso, si tratterà di creare un'idonea formula con nozioni tratte dal dispositivo. Non è opportuno invece, per ragioni che risulteranno chiare da quanto detto più avanti, ricorrere a nozioni tratte dalla motivazione, quantunque non sembra che se ne possa fare a meno in tutti quei casi in cui la Corte adotti una decisione « ai sensi e nei limiti di cui in motivazione ».

Dal punto di vista dei limiti sostanziali, ove il recepimento comporti la necessità di una « nuova » formulazione positiva, questa dovrà attenersi, il più strettamente possibile, al tenore letterale o, comunque, al precetto desumibile dal dispositivo, evitando di darne letture estensive o riduttive, specificazioni o manipolazioni di qualsiasi genere. Tali interventi, infatti, debbono intendersi riservati al legislatore, che, successivamente, decida di intervenire sulla materia, libero da ogni vincolo e limite di coordinamento.

L'accennato riparto dei compiti può meglio spiegarsi attraverso l'illustrazione di un recentissimo caso concreto, che ne costituisce un esempio di corretta applicazione. La recente sentenza n. 138 del 1984 (in materia di contratti agrari) ha, fra l'altro, dichiarato « l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 della legge 3 maggio 1982, n. 203, nella

parte in cui non prevede che, nel caso di concedente, il quale sia imprenditore a titolo principale ai sensi dell'art. 12, legge 9 maggio 1975, n. 153 o comunque abbia dato un adeguato apporto alla condirezione dell'impresa di cui ai contratti associativi previsti dal primo comma dell'art. 25, la conversione richiesta dal mezzadro o dal colono abbia luogo senza il consenso del concedente stesso ». Nello schema di testo unico sui contratti agrari, la decisione predetta è stata recepita con la seguente formula: « La conversione di cui al primo comma non ha luogo per i contratti di mezzadria e colonìa parziaria quando il concedente sia imprenditore a titolo principale ai sensi dell'art. 12, legge 9 maggio 1975, n. 153 o quando il concedente abbia dato un adeguato apporto alla condirezione dell'impresa, salvo il consenso del concedente ». Tale formula, sebbene costruita con espressioni non tutte ricavate dal dispositivo della sentenza, sembra (relativamente all'individuazione della qualità o dell'attività del concedente idonea ad escludere la conversione del contratto a semplice richiesta del concessionario) perfettamente conforme al dispositivo stesso ([90]). Sulla stessa materia esistono anche due proposte di legge di iniziativa parlamentare ([91]), successive alla sentenza della Corte, e di esse, l'una svincola la causa di esclusione della conversione dal possesso della qualità di imprenditore a titolo principale da parte del concedente e la riconduce esclusivamente all'adeguato apporto che questi abbia fornito alla direzione dell'impresa; l'altra, solo apparentemente fa salva la duplicità delle ipotesi, prospettata dalla Corte, e, attraverso un meccanismo più complesso, riconnette ugualmente la esclusione della conversione all'apporto adeguato, con la differenza, rispetto alla prima, che il possesso della qualità di imprenditore a titolo principale vale ad invertire l'onere della prova sull'apporto stesso. Entrambe le soluzioni, che (salva l'eventuale successiva valutazione della Corte, ove divenissero legge) sono perfettamente legittime nella loro sede, avrebbero, con ogni probabilità, ecceduto i limiti della delega di coordinamento, nel caso in cui fossero state prospettate nello schema di testo unico.

Il caso descritto contiene un altro elemento, che suggerisce una ulteriore riflessione di carattere generale: entrambe le proposte citate contengono una dettagliata definizione della nozione di « apporto adeguato », che attualmente non è ricavabile da alcuna disposizione positiva, né dalla decisione della Corte; il testo unico, invece, non ne contiene alcuna. La scelta dei redattori di quest'ultimo pare senz'altro

da condividersi, quantunque potrebbe obiettarsi che, essendo la specificazione della nozione predetta un'attività di carattere interpretativo (tant'è che il giudice deve comunque compierla) rientrerebbe, come tale, nel concetto di coordinamento. Tale obiezione sarebbe, però, da respingere: la formulazione delle disposizioni del testo unico si fonda sulle norme esistenti e sui principi da esse ricavabili (è dubbio che si possa risalire ai principi generali), per cui, in difetto assoluto di disposizioni, non si possono ricavare principi sulla base dei quali formularne di nuove, né, d'altra parte, il redattore del testo unico dispone della facoltà di « innovare » sostanzialmente, che è propria del legislatore svincolato dal coordinamento, né del sistema specifico dei mezzi di prova tratti *aliunde* rispetto al sistema delle norme vigenti, che è proprio del giudice.

Con motivazioni analoghe, si può risolvere negativamente il quesito se un testo unico di coordinamento, recependo una sentenza di accoglimento, possa regolarne l'efficacia relativamente a taluni dei rapporti pregressi. Infatti, ammessa generalmente l'efficacia di tali sentenze sui rapporti anteriori, la dottrina è tutt'altro che concorde sul valore da attribuire alla disposizione dichiarata illegittima prima della dichiarazione stessa ([92]) e quindi sulla possibilità di farne derivare diritti quesiti oltre quelli che discendono da elementi oggettivi dell'ordinamento autonomamente operanti (il giudicato, la prescrizione, la decadenza). Per ragioni analoghe a quelle esposte in precedenza, anche in questa ipotesi è da ritenere che il compito di definire il novero dei « rapporti esauriti » spetti al legislatore e quello di valutare, sotto questo profilo, uno specifico rapporto spetti al giudice.

Infine, con riferimento alle sentenze interpretative di rigetto, nonostante la loro mancanza di efficacia *erga omnes* ([93]), sembra doversi affermare l'opportunità del loro recepimento in un testo unico di coordinamento, nel senso che questo si atterrà, nella formulazione delle disposizioni, all'interpretazione che la Corte ha dichiarato conforme a Costituzione ed, ovviamente, eviterà quella ritenuta illegittima, ove essa emerga chiaramente dalla sentenza. Infatti, l'inversa operazione di conservare il tenore letterale della disposizione considerata, quantunque non illegittima di per sé (dal momento che per essere fatta oggetto di una sentenza del tipo indicato deve, comunque, poter consentire un'interpretazione legittima) sembra meno rispondente dell'altra alla nozione di coordinamento.

e) *I pareri parlamentari ed il contributo degli uffici del Parlamento*

La partecipazione parlamentare alla fase preparatoria del procedimento di emanazione dei decreti delegati (ammessa generalmente dalla dottrina ([94])) e confortata da una prassi ormai consolidata) pone alcuni quesiti sia di carattere teorico che di carattere sostanziale e pratico.

I primi riguardano la configurabilità di un procedimento legislativo « comune » in cui si inserirebbero tanto le leggi di delega che i decreti delegati ([95]), nonché la qualificazione dei vizi che deriverebbero ai decreti delegati in caso di inosservanza degli aspetti procedimentali stabiliti dalle leggi di delega ([96]); i secondi si ricollegano, in definitiva, al quesito se la figura del parere obbligatorio e non vincolante (in cui si concretizza nella maggior parte dei casi la partecipazione parlamentare) sia idonea ad assicurarle sufficiente forza e concretezza o se, invece, non si debba piuttosto ricorrere ad altri meccanismi, quali il parere obbligatorio e vincolante ([97]) o una sorta di ratifica finale del Parlamento, almeno nei casi di contrasto insanabile fra Governo e Commissione consultiva ([98]).

Sembra, tuttavia, che, almeno nel caso dei testi unici di coordinamento, che, per la loro natura, non dovrebbero implicare aspetti politici di importanza capitale, il sistema usuale (del parere obbligatorio e non vincolante) risponda abbastanza bene alle esigenze prospettate, tanto più che, nel caso di contrasti gravi e non sanabili, restano nella disponibilità del Parlamento strumenti decisivi, quali la revoca ([99]) della delega (in corso di procedimento), e l'intervento successivo con legge di modifica del decreto già emanato. Deve, inoltre, considerarsi che, nella sostanza, l'efficacia dell'intervento parlamentare si fonda su due elementi (la tempestività della presentazione da parte del Governo dello schema di decreto e la reale volontà politica d'intervento da parte del Parlamento) che, entrambi, non dipendono granché dalla qualificazione giuridica del parere.

I due aspetti sono strettamente connessi, perché se è vero che l'intempestività governativa (per essa intendendosi la presentazione del testo in prossimità della scadenza del termine) si risolve, oggettivamente, nella vanificazione dell'intervento parlamentare, è pur vero che le commissioni, ove ricorra una reale volontà di controllo, possono astenersi dall'esprimere il parere, lasciare scadere il termine, e, attraverso opportuni congegni legislativi, fissarne un altro più ampio, che

consenta al Parlamento di procedere ad un più approfondito esame ([100]). Ovviamente, nel caso (improbabile) che il Governo proceda ugualmente, restano gli interventi risolutori dianzi accennati.

Rimane da valutare, infine, con specifico riferimento ai testi unici di coordinamento, in che cosa debba e possa consistere l'intervento parlamentare. Sembra incontroverso che esso debba identificarsi in un controllo politico-giuridico che ha ad oggetto il rispetto della delega ed, in ultima analisi, della volontà del legislatore. Tale operazione ne presuppone, però, un'altra, che consiste in un controllo, questa volta tecnico-giuridico, sulla correttezza dei procedimenti interpretativi e dei loro risultati in ordine alla conformità alla nozione di coordinamento.

Quest'ultimo aspetto (che, nel caso degli atti in questione, non può non assumere una rilevanza particolare) coinvolge, evidentemente, la collaborazione degli uffici del Parlamento, così come la fase tecnico-redazionale, sul versante del Governo, non avrebbe potuto prescindere dall'intervento di organismi tecnici di quest'ultimo. Il contributo degli uffici del Parlamento (a parte i contatti con le omologhe strutture governative e l'ordinaria assistenza alle sedute di commissioni e comitati) può consistere nella predisposizione di un'idonea documentazione, che, per questi casi, potrebbe assumere una fisionomia tipica.

Detta documentazione dovrebbe contenere:

1) una tabella ordinata secondo la sequenza dell'articolato dello schema di testo unico, nella quale, a fianco di ogni articolo o parte di esso, è indicata la fonte (o le fonti) da cui è ripresa la disposizione, e, con un simbolo, il « tipo » dell'eventuale modificazione apportata.

In particolare, si potrebbe indicare:

— con il simbolo « A » la riproduzione di testi identici ovvero la introduzione di modifiche assolutamente formali, quali possono essere quelle determinate dalla variazione del numero degli articoli e dei commi, o dai mutati termini di riferimento, come « testo unico » in luogo di « legge » e così via;

— con il simbolo « B » i testi che presentano, rispetto alla fonte da cui sono stati tratti, modificazioni di coordinamento grammaticale e sintattico od anche di coordinamento sistematico, intendendosi compresi in questa formula anche l'esplicitazione delle interazioni

implicite ed il recepimento delle sentenze della Corte costituzionale. In quest'ultimo caso, però, in considerazione della peculiarità della fattispecie, la sentenza dovrebbe essere segnalata anche con idonea e specifica nota;

— con il simbolo « C » i testi che, anche se « rimodulati » su disposizioni esistenti, sembrano presentare valenze normative di « innovazione » sostanziale;

— con il simbolo « D » i testi che non hanno alcun riscontro nelle disposizioni esistenti e che, quasi sempre, si riducono a poche norme abrogative o di raccordo.

2) Tante tabelle quante sono le leggi di settore ricomprese nel testo unico, per ognuna delle quali, accanto ad ogni articolo o parte di esso, è annotata la collocazione nel nuovo testo ed il tipo di recepimento effettuato, attraverso l'utilizzazione dei simboli e con i significati descritti al punto precedente. A ciascuna di queste tabelle, dovrebbe essere premessa una sinteticissima nota, in cui si fa menzione: dell'avvenuta (o meno) abrogazione espressa dell'intera legge o di parte di essa, ad opera delle disposizioni abroganti contenute nel testo unico; dell'esistenza di eventuali sentenze della Corte costituzionale che riguardino quella legge; di eventuali questioni controvertibili in relazione all'inserimento o al mancato inserimento di alcune parti nel testo unico.

Alla descritta documentazione tipo, è necessario premettere una breve nota, in cui si esplicitino i criteri seguiti, l'uso dei simboli ed il loro significato e si risolvano anche eventuali anomalie apparenti, fra cui ricorre spesso quella determinata dal variare della qualificazione del tipo di recepimento a seconda che essa si effettui riguardo alla fonte originaria, ovvero riguardo a questa insieme alle eventuali fonti successive, che vi abbiano apportato modificazioni implicite ([101]). È evidente che un *dossier* di tal genere, che richiede un esame analitico delle fonti, frammento per frammento, sarà tanto più attendibile e completo quanto più tempestivamente lo schema di testo unico sarà posto nella disponibilità del Parlamento. Deve, infine, osservarsi come la mancanza di siffatti ausili renda particolarmente difficoltosa, per i parlamentari, la possibilità del controllo tecnico, che, in questa materia, è un vero e proprio presupposto del controllo politico.

Conclusione

L'indagine fin qui condotta consente, forse, di trarre alcune sintetiche conclusioni:

a) il ruolo e l'efficacia dei testi unici sono tuttora da ritenersi fondamentali nel processo di semplificazione dei sistemi di norme, a condizione che si eliminino le incertezze sulla loro natura e valore, che, confondendone i contorni, tendono, di fatto, a limitarne la operatività;

b) il testo unico con delega di coordinamento si presenta come il più idoneo ad operare con agilità ed efficacia nel senso indicato;

c) in generale, il coordinamento legislativo non può prescindere dal raccordo costante e dall'unità di intenti fra Parlamento, Governo e Corte costituzionale;

d) relativamente all'emanazione dei testi unici, il ruolo del Governo, in qualità di legislatore delegato al coordinamento, sembra difficilmente sostituibile, sia per la maggiore vastità e varietà dei suoi apparati tecnici, sia per la natura sostanzialmente interpretativa e, se così si può dire, di « presupposto dell'esecuzione », che gli atti in discorso mostrano di possedere;

e) la partecipazione parlamentare, anche nella forma 'minima' del parere obbligatorio e non vincolante, svolge una funzione essenziale di « raccordo » prima ancora che di « verifica » e di « controllo »; inoltre, se correttamente intesa e puntualmente attuata, sull'accennato duplice presupposto della possibilità e della volontà, e, soprattutto se tenuta dal Governo nella considerazione dovuta, contribuisce non poco ad attenuare la « storica » diffidenza verso la normazione delegata, che, in definitiva, non è estranea a molte delle incertezze descritte ed, in particolare, all'uso di formule autorizzatorie improprie, forse ispirate da null'altro che da criteri prudenziali.

Ne consegue che l'usuale procedimento di emanazione dei testi unici di coordinamento (sempre che ricorra la condizione indicata in *a*), alla realizzazione della quale questo studio si è proposto di contribuire) sembra potenzialmente possedere tutte le caratteristiche che lo rendono idoneo allo scopo; si tratta solo di meglio puntualizzare la volontà delle parti che vi concorrono, talché, evitando sviamenti di attenzione verso interessi contingenti, possa tendere unicamente al fine della trasparenza dell'ordinamento.

Note

(1) Sulla progettazione legislativa si vedano: BETTINI, « Due principi per una progettazione legislativa », in *Studi parl. e di pol. cost.*, n. 38 del 1977; ID., « Ancora in tema di progettazione legislativa e copertura amministrativa della legge », *ibidem,* n. 46 del 1979; ID., « Nodi storici, socio-economici, culturali e politici della progettazione legislativa », in *Riv. trim. sc. amm.,* 1983, I; ID., « Leggi regionali: ricerche empiriche e prospettive della progettazione legislativa », *ibidem,* 1983, II; ID., « Monitoraggio sul sistema penale e progettazione legislativa », *ibidem,* 1984; CAMPAGNA, « Redazione delle leggi e fruibilità delle norme », in *Nuovi studi pol.,* n. 1 del 1983; CAPURSO, « L'interpretazione dei giudici. Una spia di validità delle tecniche di progettazione legislativa », in *Studi parl. e di pol. cost.,* n. 38 del 1977; COLONNA, « La progettazione legislativa è sempre una proposta politica », *ibidem,* ivi; DI CIOLO, « Progettazione legislativa, informazione del parlamentare e qualità delle leggi », *ibidem,* ivi; ID., « Progettazione legislativa e qualità delle leggi », in *Parlamento* n. 11/12 del 1980; ID., « Sulla progettazione legislativa, Parlamento-Istituzioni-Democrazia », Roma, 1979; ELIA M., « Coordinamento della legislazione », in *Rass. dei magistrati,* n. 12 del 1983; GRECO, « Preliminari a uno studio giuridico sulla progettazione legislativa nell'ordinamento contemporaneo », in *Stato e Regioni,* n. 6 del 1980; LUPO, « Realizzazioni e prospettive per la creazione di testi legislativi coordinati », in *Foro it.,* V, 1983; MARTINO, « La progettazione legislativa nell'ordinamento inquinato », in *Studi parl. e di pol. cost.,* n. 38 del 1977.

(2) Si vedano:

— « Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato », trasmesso alle Camere il 16 nov. 1979 dal Ministro della funzione pubblica GIANNINI: in particolare l'accenno all'attuabilità amministrativa delle leggi, pag. 12;

— « Relazione della Commissione di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l'applicabilità delle leggi nonché l'approntamento dei conseguenti schemi normativi », presentata dal Ministro per la funzione pubblica DARIDA il 17 giugno 1981 e completata il 18 giugno 1982 con la trasmissione del testo degli « studi preparatori » a cura del Ministro per la funzione pubblica SCHIETROMA. Tale Relazione è generalmente conosciuta col nome del presidente della Commissione BARETTONI ARLERI e così sarà citata di seguito;

— « Relazione del Presidente del Consiglio dei ministri CRAXI sul lavoro di elaborazione istituzionale svolto dalle apposite commissioni di studio costituite presso la Presidenza del Consiglio dei ministri »; presentata al Presidente della Camera dei deputati il 7 settembre 1984. In particolare, fra gli atti della Sottocommissione per la delegificazione (presidente Cassese), si veda la « Relazione sulla razionalizzazione legislativa », pagg. 77 e ss., e gli allegati schemi di progetti di legge,

concernenti rispettivamente « Delega al Governo per il riordinamento della legislazione » (pagg. 87 e ss.) e « Costituzione dell'ufficio centrale per il coordinamento della legislazione statale » (pag. 95 e ss.);

— « Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali » (Camera dei deputati-Senato della Repubblica, Doc. XVI-bis, n. 3 della IX legislatura, presentato alle Presidenze il 29 gennaio 1985), in particolare, del capitolo fonti normative, il paragrafo 6.1 a pag. 31, introduttivo, e il paragrafo 6.4 a pag. 35, sulla delegificazione;

— Regione Toscana, Documento su « Suggerimenti per la redazione dei testi normativi » del luglio 1984.

(3) A puro titolo informativo e senza pretesa alcuna di completezza si segnalano:

— Actes du douzième Colloque de droit européen (Fribourg 13-15 octobre 1982), *Principes et méthodes d'élaboration des normes juridiques,* Strasbourg 1983, e fra questi: J. BING, *La législation et le profane. Quelques aspects de la rédaction;* K.W. PATCHETT, *Techniques d'élaboration des lois;* A. MACHERET, *Rapport général;* G. MULLER. *Règles et critères qu'on peut rétenir lors du passage des compétences normatives entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.*

— Allegati della Parte terza della Relazione BARETTONI ARLERI, cit., pagg. 141 e ss.

— Sir William DALE, *Legislative Drafting - A new approach,* Butterworts London, 1977.

(4) Per la dottrina italiana, si veda la precedente nota 1.

(5) Con tale espressione si intende « l'eliminazione delle antinomie, delle lacune, delle ridondanze e delle indeterminatezze, al fine di assicurare nell'ordinamento stesso la persistenza (almeno in un certo grado assunto come minimo tollerabile) delle caratteristiche ideali di coerenza, completezza, economia e determinatezza » (CAMPAGNA, « Redazione... », cit., pag. 35 dell'estratto; conforme MARTINO, « La progettazione... », cit., pag. 5 e ss.).

(6) Il termine « abilitante » assume, nel nostro contesto, una significazione giuridicamente neutra e non anticipa in alcun modo la qualificazione della figura.

(7) Il termine è utilizzato da CHELI, « Aspetti problematici del sindacato di costituzionalità sui testi unici di mera compilazione », in *Giur. cost.,* 1970 a pag. 397 e *passim,* nonché dallo stesso autore nella voce « Testo unico », in *Noviss. Dig. it.,* pagg. 310 e 311. In quest'ultimo scritto si rinviene anche il termine 'indipendenti' per indicare lo stesso tipo di atti.

(8) Per una ricognizione delle formule usate dal legislatore, si veda CARLASSARE CAIANI, « Sulla natura giuridica dei testi unici », in *Riv. trim. dir. pubb.,* 1961, pagg. 57 e 58 e relative note.

(9) Il termine « autorizzato » è di derivazione legislativa e trova origine nella prassi del precedente ordinamento, che, com'è noto, fino al 1926 difettava di esplicite previsioni sulla delegazione legislativa. Cfr. ESPOSITO, « Testi unici », in *Nuovo Dig. it.,* Torino 1940, pag. 183.

(10) *Norme ed usi del Parlamento italiano,* Roma, 1887, pag. 636.

(11) CAMMEO, « Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo », in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano,* III, Milano 1901, pag. 185 e RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno,* vol. I, Torino 1909, pag. 347.

(12) Analoga ed esplicita menzione di tali atti non risulta dal testo del RD 21 dicembre 1850, n. 1122 « Approvazione del regolamento che determina le attribuzioni dei vari dipartimenti ministeriali », che, all'art. 11, disciplinava lo stesso argomento.

(13) Tale legge, com'è noto, venne poi irrigidita e, probabilmente, costituzionalizzata per effetto dell'art. 12 della legge 9 dicembre 1928, n. 2693 « Ordinamento e attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo ».

(14) SABINI, « I testi unici », in *Saggi di diritto pubblico,* Bari 1915.

(15) A puro titolo esemplificativo, si veda la sentenza del Consiglio di Stato del 26 aprile 1939 in (*Foro amm.,* 1939, 1, I, col. 180) ed i rilievi critici di MORTATI, « In tema di delegazione legislativa », in *Foro amm.,* 1940, IV, pp. 77-88 ed ora in *Raccolta di scritti,* II, *Scritti sulle fonti del diritto e sulla interpretazione,* Milano 1972, pag. 615. Gli accennati rilievi sono alle pagine 620 e ss. di quest'ultima edizione.

Sui criteri volontaristici dell'interpretazione, si veda la classica critica di BETTI al « dogma della volontà legislativa » in *Interpretazione della legge e degli atti giuridici,* Milano 1971, pagg. 261-265.

(16) Per un'esposizione della quale si veda ROMANO, *Corso di diritto amministrativo,* Padova 1937, pag. 44.

(17) Cfr. TOSATO, *Le leggi di delegazione,* Padova 1931, pag. 99; MORTATI, « In tema di delegazione... », cit., pagg. 617 e ss.; RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico,* Padova 1935, pag. 405.

(18) Cfr. ESPOSITO, « Testi unici », cit., pag. 183 e TOSATO, *Le leggi di delegazione,* cit., pag. 159.

(19) Vedi ROSSANO, « I testi unici nell'esercizio della funzione amministrativa e di quella legislativa », in *Rass. dir. pubb.,* 1963, pagg. 182 e ss.

(20) Si vedano le successive note 24 e, soprattutto, 41.

(21) « Testi unici », cit., pag. 181.

(22) Fra questi si vedano: CASETTA, « Testi unici e delegazione legislativa », in *Giur. it.,* 1958, I, 1; CARLASSARRE CAIANI, « Sulla natura giuridica... », cit., pagg. 61 e ss.; ESPOSITO, « Caratteristiche essenziali (e comuni) dei testi unici delle leggi », in *Giur cost.,* 1961, pagg. 496 e ss.; CAPOTOSTI, « Problemi relativi alla definizione dei rapporti fra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti », in *Giur. cost.,* 1969, pagg. 1478 e ss.; CHELI, « Testo unico », cit., pag. 309; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico,* Padova 1976, pagg. 775; LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico,* Torino 1973, pag. 350.

([23]) La materia della pubblicazione è oggi disciplinata dalla legge 11 dicembre 1984, n. 839 « Norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana ».

Poiché, tuttavia, le osservazioni formulate nel testo sono, ovviamente, riferite alla disciplina precedente, occorre tenere conto anche di quest'ultima ed, in particolare, del RD 7 giugno 1923, n. 1252, « Passaggio della Gazzetta ufficiale del Regno dalla competenza del Ministero dell'interno a quella del Ministero della giustizia e degli affari del culto e norme per la compilazione e la pubblicazione di essa », e del RD 24 settembre 1931, n. 1256 « Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative riguardante la promulgazione e la pubblicazione delle leggi e dei regi decreti ».

Relativamente all'inserzione nella Raccolta ufficiale, la disciplina precedente (art. 7, I comma, n. 2 del RD 1256/1931) la riservava, fonti primarie a parte, ai decreti « necessari per l'esecuzione delle leggi, o la cui integrale conoscenza interessa la generalità dei cittadini » e la disciplina attuale (art. 1, I comma, lett. *d*) della legge 839/1984) la prevede — sempre fonti primarie a parte — per gli « altri decreti del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei ministri e ministeriali, nonché le delibere e gli atti di Comitati di ministri che siano strettamente necessari per l'applicazione di atti aventi forza di legge ».

Analogamente, per quel che riguarda la pubblicazione in Gazzetta ufficiale la precedente normativa (art. 3, I comma RD 1252/1923) la disponeva, oltre che per le leggi e i decreti inseriti nella Raccolta ufficiale, « su richiesta del ministro proponente, d'accordo col Ministro guardasigilli, (per) gli altri decreti reali o ministeriali di carattere speciale, nonché (per) tutte le normali e le circolari esplicative dei provvedimenti legislativi, eccetto quelli di carattere riservato » e per le disposizioni emanate dalle Presidenze delle Camere, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dal Ministero della Real Casa; la disciplina attuale (art. 3, I comma della legge 839/1984), a parte gli atti da inserirsi in Raccolta ufficiale, la conserva per « gli altri atti ed i comunicati che interessino la generalità dei cittadini e la cui pubblicità risponda ad esigenze di carattere informativo diffuso ».

Deve, infine, osservarsi che la quasi totalità dei testi unici « spontanei » (con la sola eccezione dei pochissimi adottati con decreto ministeriale nel precedente ordinamento) viene inserita in Raccolta ufficiale e, quindi, anche in Gazzetta ufficiale, ai sensi delle disposizioni che si sono fin qui esaminate.

([24]) La Corte costituzionale che, fino al 1969, aveva sempre negato la forza di legge e quindi la sottoponibilità al sindacato di costituzionalità di tali atti — conformemente ai principi posti con la sentenza n. 54 del 1957 (GU n. 104 del 20 aprile 1957, sulla quale, più diffusamente si veda la successiva nota 41) — con sentenza n. 46 del 1969 (GU n. 85 del 2 aprile 1969) perveniva alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione contenuta in un testo unico spontaneo, usando l'accorgimento di collegarla, mediante un richiamo in parentesi, riportato anche nel dispositivo, alla disposizione sottostante riconosciuta in possesso della forza di legge. Successivamente, sottoponendosi a sindacato di costituzionalità un altro testo unico spontaneo (il DPR 20 marzo 1967, n. 223, sulla disciplina dell'elettorato attivo e la tenuta e la revisione delle liste elettorali), la sentenza n. 43 del 1970 (GU n. 76 del 23 marzo 1970) operava il richiamo

alla norma sottostante, ma solo in motivazione (primo punto del considerato in diritto) e non anche nel dispositivo.

Infine, nella sentenza n. 47 del 1970 (*Giur. cost.* suppl., I, 1970, 194) con cui si dichiarava l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nel testo unico ultimo citato, il descritto riferimento scompariva tanto dal dispositivo quanto dalla motivazione.

Per un'ampia ricostruzione del possibile ragionamento della Corte e, comunque, con rilievi critici, vedi CHELI, « Aspetti... », cit., pagg. 389 e ss.

(25) Tale ipotesi viene prospettata da CHELI (« Testo unico », cit. pag. 311) che pure in un precedente scritto (« Aspetti... », cit., pag. 398 e nota 40) vi aveva accennato come a soluzione che non sembrava trovare particolare credito in dottrina, e da PIZZORUSSO (« Fonti del diritto », in *Commentario al Codice Civile,* a cura di Scialoja e Branca, Disposizioni sulla legge in generale artt. 1/9, Bologna-Roma, 1977, pagg. 300 e ss.).

Ad essa si oppongono di solito tre argomenti: il contenuto necessariamente normativo del regolamento (CARLASSARRE CAIANI, « Sulla natura giuridica... », cit., pag. 68); l'impossibilità che un atto dotato di valore formale inferiore operi, in qualsiasi modo, su un atto dotato di valore formale superiore (CARLASSARRE CAIANI, *ibidem,* ivi); l'inidoneità del semplice richiamo formale all'art. 87, V comma, della Costituzione a risolvere il quesito sulla natura dell'atto (CAPOTOSTI, « Problemi... », cit., pag. 1495).

Di tali argomenti, sembra potersi condividere solo il secondo. Per quel che riguarda il primo, infatti, può osservarsi che esso non potrebbe essere opposto ad una qualificazione che inquadrasse l'atto fra i cosiddetti « regolamenti di interpretazione », che è esattamente l'opinione di PIZZORUSSO, che, a sua volta, lascia perplessi ma solo per pragmatiche ragioni di utilità: trattandosi infatti di un'interpretazione di valore regolamentare « che può essere sempre oggetto di riesame e discussione nei limiti processuali previsti per l'esercizio del controllo sulla validità dei regolamenti » e che, pertanto, né si qualifica come autentica, né obbliga il giudice, non si comprende quale utilità potrebbe rivestire ai fini della semplificazione dei sistemi normativi, che pur l'autore sembra ritenere propria di tale tipo di atti. Sul terzo argomento, infine, devono condividersi le esatte osservazioni di CHELI (« Testo unico », cit., pag. 310) sulla non irrilevanza ed anzi sul ruolo preminente del dato formale (nel nostro caso il riferimento all'art. 87, V comma della Costituzione) nella qualificazione degli atti pubblici in genere e di quelli normativi in particolare.

(26) E' la tesi di diversi autori (fra cui CASETTA, « Testi unici », cit., pag. 168 e CAPOTOSTI, « Problemi... », cit., pag. 1496 e 1497) alla quale si può opporre sia il già menzionato richiamo all'art. 87, V comma, della Costituzione, che si riferisce esclusivamente ad atti a contenuto legislativo o regolamentare (cfr. CHELI, « Testo unico », cit., pag. 310 e ID., « Aspetti... », cit., pag. 399) nonché l'intero procedimento di adozione dell'atto, che è quello proprio dei regolamenti, come definito dall'art. 1, cpv, della legge 100 del 1926, ritenuta, per questa parte, tuttora in vigore (cfr. RESCIGNO, « Commento all'art. 87, Il Presidente della Repubblica », *Commentario alla Costituzione* a cura di Branca, Roma-Bologna 1978, pag. 210).

(27) ROSSANO, « I testi unici... », cit., pag. 188. A questa tesi sono opponibili gli argomenti svolti nella nota precedente ed, inoltre, la contraddizione, non solo lessicale, insita nella definizione di « non normativo » di un atto che consiste in un insieme di disposizioni legislative. Restano inoltre gravi incertezze sull'efficacia dell'atto e sugli effetti di una sua violazione. (Per gli ultimi due argomenti, cfr. CAPOTOSTI, « Problemi... », cit., pag. 1496).

(28) L'opinione è piuttosto diffusa oltre che consolidata nel tempo. Fra gli altri, si vedano: ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo,* Milano 1936, pag. 57; GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo,* Milano 1950, pag. 63 e SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo,* Napoli 1970, pagg. 55 e 56.

Si veda, però, anche la critica, per molti aspetti condivisibile, al concetto di fonte di cognizione come nozione autonoma ed indipendente rispetto alla nozione di fonte di produzione (CARLASSARRE CAIANI, « Sulla natura giuridica... », cit., pagg. 48 e ss.).

(29) ROMANO, *Corso di diritto amministrativo,* cit., pag. 44. Con tale opinione contrasta la considerazione che, prevedendo l'attuale ordinamento una disciplina positiva della pubblicazione degli atti normativi, « la ripubblicazione di testi legislativi, in aggiunta giuridicamente rilevante di precedente pubblicazione delle medesime proposizioni legislative, può fondarsi solo in una novazione delle leggi ripubblicate o avvenire attraverso un meccanismo di indole legislativa » (ESPOSITO, « Caratteristiche essenziali... », cit., pag. 497. Nello stesso senso, CAPOTOSTI, « Problemi... », cit., pag. 1491).

(30) Cfr. CARLASSARRE CAIANI, « Sulla natura giuridica... », cit., pag. 66. La assimilazione a raccolte private di leggi, tuttavia, non riesce convincente sia per le considerazioni svolte nelle note precedenti sugli aspetti relativi ai procedimenti e forme di adozione, emanazione e pubblicazione, sia anche per la 'stravaganza' stessa del ruolo che assumerebbe il Governo nella veste di privato raccoglitore di norme (per quest'ultimo rilievo cfr. CHELI, « Testo unico », cit. pag. 310).

(31) L'affermazione riportata è di PIZZORUSSO, « Le fonti... », cit., pag. 301 nota 16. La disposizione in parola recita: « Il voto del Consiglio di Stato è richiesto: « .....3. sopra tutti i coordinamenti in testi unici di leggi o di regolamenti, salvo che non sia diversamente stabilito per legge ».

(32) Ci riferiamo, a parte che allo Statuto del Regno, ai citati regi decreti n. 1122 del 1850 (art. 11) e n. 466 del 1901, art. 1, n. 7; oltre che, ovviamente, alla legge n. 100 del 1926.

(33) ESPOSITO (« Testi unici », cit., pag. 182, nota 5) ne menziona alcuni: RD 8 ottobre 1931, n. 1572, approvazione del testo unico delle leggi sul nuovo catasto; RD 8 dicembre 1933, n. 1740, approvazione del testo unico delle norme per la tutela delle strade e della circolazione. La CARLASSARRE CAIANI (« Sulla natura giuridica... », cit., pag. 65, nota 28) altri: T.U. 26 agosto 1937, n. 1706, in materia di casse rurali ed artigiane; T.U. 5 giugno 1941, n. 874, in materia di pignorabilità e cessione di stipendi degli impiegati dello Stato. Non sembra, tuttavia esatta l'opinione di quest'ultima autrice (*ibidem,* ivi) secondo cui: « i rari casi di questo tipo risalgono al periodo fascista e vanno considerati come una delle manifesta-

zioni della particolare situazione di crisi nell'equilibrio dei poteri determinata dall'avvento della dittatura ». Infatti, anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione sono stati emanati diversi testi unici spontanei, fra i quali CHELI (« Aspetti... », cit., pagg. 388 e 389) ricorda: il DPR 16 maggio 1960, n. 570, testo unico delle norme per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali e il DPR 20 marzo 1967, n. 223, testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali. (In realtà il DPR 570 del 1960 era stato, in un primo momento autorizzato con l'art. 48 della legge 136 del 1956, che però aveva posto un termine di sei mesi per l'emanazione del testo unico, sicché questo ultimo è da ritenersi spontaneo, poiché emanato sulla base di una norma abilitante scaduta e, quindi, inefficace; l'atto in parola, infatti, non contiene, nelle premesse, alcun riferimento a quest'ultima.

L'elencazione precedente è da ritenersi, com'è ovvio, puramente esemplificativa.

([34]) Che il Governo possa emanare, autonomamente, testi unici di regolamenti è questione del tutto pacifica in dottrina (cfr. ESPOSITO, « Testi unici », cit., pag. 183 e PIZZORUSSO, « Le fonti... », cit., pag. 302).

Relativamente invece al potere di emanare testi unici di norme di rango superiore alla sua ordinaria capacità di produzione normativa, un argomento contrario potrebbe trarsi, sotto una certa condizione, dal caso dei testi unici di leggi costituzionali. Un esempio di tal genere è offerto dal DPR 31 agosto 1972, n. 670, « Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige » emanato sulla base di una norma abilitante, contenuta nell'art. 66 della legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1, del seguente tenore: « Entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo provvederà a compilare, esclusa qualsiasi facoltà di apportare modifiche o variazioni, il nuovo testo dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, quale risulta dalle disposizioni contenute nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, rimaste in vigore e da quelle di cui alla presente legge ».

Tale disposizione sarebbe probabilmente inutile, ove il Governo fosse dotato dell'autonomo potere di raccogliere e pubblicare norme di rango superiore alla sua ordinaria capacità di produzione normativa, a condizione che non si ritenga che tale autonomo potere, ammissibile fino al livello legislativo (alla funzione relativa al quale il Governo, sotto certi aspetti ed in particolari situazioni, partecipa) debba, comunque, arrestarsi al livello costituzionale (dalla funzione relativa al quale il Governo è sempre escluso). Si veda, tuttavia, sulla possibilità di incidenza del decreto legge su materie formalmente costituzionali: DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti legge,* Milano 1970, pagg. 111 e ss.

Relativamente alla qualificazione della formula abilitante sopra riportata, escluso il riferimento all'autorizzazione od alla delega, può probabilmente parlarsi di una attribuzione specifica di un potere-dovere limitato quanto al contenuto ed all'oggetto; il che contrasterebbe però con la natura dichiarativa che potrebbe dedursi dalla improduttività di effetti del mancato rispetto del termine (su ques'ultimo punto, cfr. PIZZORUSSO, « Le fonti... », cit., pag. 302 nota 20).

([35]) Cfr. PIZZORUSSO, « Le fonti... », cit., pag. 301.

(36) Sull'inopportunità dell'emanazione di testi unici non dotati della forza di legge si vedano le ampie argomentazioni di CHELI, « Aspetti », cit., pagg. 400 e ss.; si vedano anche DI CIOLO, « Progettazione legislativa... », cit., pag. 68 e CAMPAGNA, « Redazione... », cit., pag. 13 dell'estratto.

(37) Sulla delegazione legislativa, si vedano: MORTATI, *Istituzioni,* cit., pagg. 763 e ss.; LAVAGNA, *Istituzioni,* cit., pagg. 309 e ss.; PALADIN, « Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali », in *Scritti in onore di Mortati,* II, Milano 1977, pagg. 456 e ss.; ID., « Commento all'art. 76 », in *La formazione delle leggi,* II, del *Commentario alla Costituzione* a cura di Branca, Bologna-Roma 1979, pagg. 1 e ss.; CERVATI, « Legge delega e legge delegata », in *Enc. dir.,* XXIII, Milano 1973, pagg. 939 e ss.; PIZZORUSSO, « Le fonti... », cit., pagg. 247 e ss.

(38) Si vedano: CICCONETTI, « I limiti ulteriori della delegazione legislativa », in *Riv. trim. dir. pubb.,* 1966, pag.. 568 e ss.; PALADIN, « Gli atti... », cit., pagg. 467 e ss.; ID., « Commento all'art. 76 », cit., pag. 26; PATRONO, *Le leggi delegate in Parlamento,* Padova 1981. pagg. 73 e ss. In quest'ultimo autore, in particolare, si vedano i molti riferimenti ad una prassi ormai consolidata ed alle sue specificazioni.

Per la contraria opinione, che sostiene il divieto di affiancare al Governo organi consultivi qualsivoglia, argomentata dalla tassatività dei limiti positivi o negativi posti dalla Costituzione al modo di esercizio dei poteri (e quindi, anche all'esercizio della delegazione legislativa) si veda ESPOSITO, « Osservazione a 'Incostituzionalità di leggi delegate' », in *Giur. cost.,* 1956, par. 190; nello stesso senso BALBONI-ACQUA, « Le commissioni parlamentari consultive previste dalle leggi di delega », in *Giur. cost.,* 1964, pagg. 909 e ss.; e CUOCOLO, « Rapporti fra Parlamento e Governo », in *Dir. e soc.,* 1983, pagg. 434 e 435.

(39) L'opinione secondo cui il parere del Consiglio di Stato non debba ritenersi estraneo alla fattispecie è espressa da CAPOTOSTI (« Problemi... », cit., pag. 1478) e si fonda sulla prevalente dottrina, secondo cui l'art. 76 della Costituzione stabilirebbe soltanto « le condizioni minime perché si possa avere una valida delegazione legislativa ». Tale opinione, condivisibile per l'aspetto dell'ammissibilità di un limite ulteriore, non convince del tutto per la ragione, accennata nel testo, dell'eterogeneità delle competenze del Consiglio di Stato rispetto alla funzione legislativa. In effetti, il parere di quest'ultimo organo si colloca generalmente in procedimenti di carattere regolamentare od amministrativo e sembrerebbe doversi correttamente riferire solo all'emanazione dei testi unici spontanei, ma il riferimento alle eventuali, diverse disposizioni di legge, contenuto al n. 3 dell'art. 16 del RD 1054 del 1924, lascerebbe ritenere presupposta una norma abilitante.

(40) Si vedano le considerazioni svolte alle pagine 4 e 5 del testo.

(41) La giurisprudenza della Corte costituzionale, che ricalca la falsariga tracciata dalla dottrina meno recente (si veda anche la nota 24), inizia con la citata sentenza n. 54 del 1957, che pone una serie di principi:

— è esatta la distinzione fra testi unici « che per la loro formazione non richiedono esercizio di potestà legislativa delegata e quelli che sono vere e proprie leggi delegate »;

— la relativa qualificazione deve effettuarsi in base all'esame della disposizione sulla quale il testo unico è stato emanato, cioè valutare se essa « contiene una delega legislativa, nel qual caso il Governo riceve facoltà di integrare, modificare, coordinare le norme vigenti... (ovvero se)... conferisce una semplice autorizzazione alla formazione del testo unico »;

— « la formula 'coordinamento e pubblicazione dei testi unici'..., senza alcun accenno al potere di modificare e integrare le norme vigenti, non esprime la volontà di conferire una delega legislativa ».

La Corte, inoltre, non risolve, non ritenendola rilevante per il caso di specie, la questione di « quale sia la categoria di atti amministrativi alla quale il testo unico di mera compilazione appartenga », né l'altra concernente « la portata della norma legislativa che autorizza la formazione di un testo unico di tale natura », né, tantomeno, il quesito se « il Governo potrebbe emanare un testo unico dello stesso tipo in virtù di poteri propri senza l'autorizzazione del Parlamento ». Con la successiva sentenza n. 24 del 1961 (GU n. 124 del 20 maggio 1961), la Corte sembra abbracciare un'opinione, in parte, diversa, poiché, paragonando due disposizioni abilitanti, di cui la prima contenente un riferimento espresso all'emanazione di atti aventi forze di legge e l'esplicita determinazione dei principi direttivi, la seconda « senz'altra direttiva di quella, ivi formulata, di apportare alle norme stesse le modificazioni richieste dal coordinamento con le preesistenti disposizioni in materia », afferma: « ... la minore estensione del potere attribuito con quest'ultima non è sufficiente ad alterare la natura dell'atto; ciò non solo sotto l'aspetto formale, dato che per l'emanazione del testo unico viene prescritto lo stesso procedimento formativo richiesto per gli altri atti delegati, ma anche sotto quello sostanziale, risultando palese l'intento del legislatore di conferire al testo coordinato valore non già solo informativo, bensì novativo della fonte delle norme in esso inserite ».

In altra sentenza (la n. 32 del 1962 in GU n. 99 del 14 aprile 1962), la Corte reputa elementi sufficienti a fare ritenere la natura legislativa del testo unico l'emanazione nella forma dei decreti legislativi ed una formula abilitante del seguente tenore: « ... apportando alle disposizioni stesse le modificazioni necessarie per il loro coordinamento e la loro migliore formulazione ». Un'ulteriore sentenza (la n. 57 del 1964, GU 157 del 27 giugno del 1964) si muove sulla linea della sentenza n. 54 del 1957.

A prescindere dalla non condivisibilità metodologica dell'indagine caso per caso, i criteri deducibili dalle menzionate sentenze della Corte non sembrano del tutto soddisfacenti. Infatti il dato formale dell'emanazione nelle forme dei decreti legislativi (decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 87, V comma della Costituzione e richiamo alla norma abilitante nelle premesse) non prova molto, perché i primi due elementi sono comuni persino ai testi unici spontanei ed il terzo a tutti i testi unici autorizzati; inoltre l'espressa menzione delle modifiche ed integrazioni in aggiunta alle nozioni di 'coordinamento' e di 'testo unico' è da ritenersi, per le ragioni individuate nel testo, del tutto pleonastica, come pure, per le stesse ragioni, l'espressa attribuzione della forza di legge da parte dell'atto delegante.

([42]) Relativamente all'espressione « principi e criteri direttivi » è noto che la dottrina prevalente la ritiene un'endiadi (cfr. PALADIN, « Decreto legislativo », in

Noviss. Dig. it., V, Torino 1960, pag. 298; MORTATI, « Istituzioni », cit., pag. 768; LIGNOLA, *La delegazione legislativa,* Milano 1956, pagg. 54 e ss.).

Si veda, però, la contraria opinione di CERVATI (« Legge delega », cit., pag. 950), che ritiene i principi norme programmatiche utilizzabili nell'ambito di oggetti definiti ed i criteri finalità da perseguire od enunciazioni di specifiche modalità idonee a guidare l'attività normativa del Governo. Nel senso della autonomia concettuale dei principi dai criteri, anche LAVAGNA (*Istituzioni,* cit., pag. 320) il quale ritiene vincolanti solo i principi, mentre i criteri sarebbero « ulteriori direttive, di natura politica e tecnica non incidenti sulla legittimità ma solo sul merito dell'atto delegato ». Con specifico riferimento ai testi unici, infine, la CARLASSARRE CAIANI (« Sulla natura giuridica... », cit., pag. 77) si muove sulla linea della differenziazione, e, relativamente alla delega di coordinamento ritiene quest'ultima « un criterio direttivo, contenente in sé, implicito, un limite negativo ».

(43) CHELI, « Aspetti... », cit., pag. 400.

(44) MORTATI, *Istituzioni,* cit., pag. 775.

(45) Per una definizione di coordinamento come sostanziale ripristino della 'substantia legis' (riferita però alla fattispecie non del tutto omologa del coordinamento finale dei testi approvati dalle Camere) si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 9 del 1959 (Raccolta ufficiale delle sentenze e delle ordinanze della Corte costituzionale, 1959, VII, pagg. 73 e ss.). Sul punto, cfr. CAMPAGNA, « Redazione... », cit., pagg. 28 e ss. dell'estratto.

(46) Tale definizione di coordinamento si accoglie, in prima ipotesi, in quanto ritenuta sufficiente a dimostrare la fondatezza delle conclusioni assunte nel testo. Deve, tuttavia, ritenersene la complessiva inadeguatezza sostanziale, ove non comprenda l'esplicitazione delle interazioni implicite fra norme ed il recepimento delle sentenze della Corte costituzionale.

Quest'ultima, quanto alla definizione in parola, presenta un orientamento piuttosto oscillante, con accezioni, a volte particolarmente ampie per cui il coordinamento è ritenuto « attività spinta a conseguire un armonico sviluppo dell'ordinamento giuridico in modo che le singole norme siano interpretate come parti di un sistema organico in continuo divenire, per eliminare le disarmonie, le discordanze, le discrepanze, le lacune » (sentenza del 2 gennaio 1957, in *Giur. cost.,* 1957, pagg. 319 e ss.); altre volte meno ampie, escludendosi la possibilità di eliminare le lacune (sentenza n. 24 del 1959, *ibidem,* 1959, pagg. 340 e ss.); altre volte, infine, minime (sentenza n. 57 del 1964, cit.), sembrando ridursi il coordinamento alla semplice sistemazione 'formale' delle norme considerate.

(47) MORTATI, *Istituzioni,* cit., ivi.

(48) CHELI, « Testo unico », cit., pag. 308.

(49) Cfr. CAMPAGNA, « Redazione » cit., loc. ult. cit.

(50) Su tale requisito di natura sostanzialmente volontaristica, si veda, a parte la giurisprudenza della Corte costituzionale, di cui alla precedente nota 41, PIZZO-

RUSSO, « Le fonti... », cit., pag. 249; si veda anche CERVATI (« Legge delega... », cit., pag. 941 e nota 9) secondo cui l'esigenza di una espressa previsione della potestà legislativa delegata non implica necessariamente l'uso della parola 'delega', potendo utilizzarsi, altrettanto efficacemente, altro termine ('autorizzazione' o 'facoltà'), purché chiaramente risulti l'intendimento di attribuire al Governo la potestà predetta.

([51]) In senso favorevole alla possibilità di definire i principi e criteri direttivi *ob relationem* con altri testi normativi, cfr. PIZZORUSSO, « Le fonti... », cit., loc. ult. cit.; anche CARLASSARRE CAIANI, « Sulla natura giuridica... », cit., pag. 77.

([52]) Sul punto se il semplice riferimento al coordinamento, non confortato da altre specificazioni, sia sufficiente a costituire il requisito della determinazione dei principi e criteri direttivi, si vedano, con qualche perplessità, CARLASSARRE CAIANI, « Sulla natura giuridica... », cit., loc. ult. cit.; e CAPOTOSTI, « Problemi... », cit., pagg. 1478 e 1479. Tali perplessità,a nostro parere, sembrano compromettere la compattezza del ragionamento degli autori, entrambi, peraltro, orientati ad ammettere la natura legislativa di tutti i testi unici abilitati.

In senso favorevole, coerentemente con premesse e conclusioni, si veda CHELI, « Aspetti... », cit., pagg. 308 e 309.

Infine, per un'ampia ed argomentata confutazione della tesi, che negherebbe la natura legislativa dei testi unici sulla base della mancanza del requisito contenutistico della « novità », si veda CAPOTOSTI, « Problemi... », cit., da pag. 1481 a pag. 1486.

([53]) L'incongruità del ricorso alla figura dell'autorizzazione, ai fini della qualificazione dell'atto abilitante e la sua sostanziale riconducibilità alla figura della delega erano presenti anche alla dottrina meno recente (ESPOSITO, « Testi unici », cit., pag. 183 e TOSATO, *Le leggi di delegazione,* cit., pagg. 159 e ss.) in presenza della classica definizione degli atti autorizzativi come atti che « rendono possibile l'esercizio di un diritto o di un potere che già appartiene al soggetto autorizzato » (ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo,* Milano 1954, pag. 264). Ma anche ad accogliere una successiva definizione che qualifica l'autorizzazione come elemento integrativo di una fattispecie complessa già parzialmente realizzata (GASPARRI, « Autorizzazione », in *Enc. dir., IV*, Milano 1959, pag. 509), non si vede quale elemento della fattispecie debba intendersi esistente o realizzato (presso il soggetto autorizzando) stante l'assoluta esclusione del Governo dalla titolarità della funzione legislativa e la ordinaria esclusione del medesimo dall'esercizio della stessa funzione.

Sull'utilizzazione promiscua dei termini « autorizzazione » e « delega » da parte del legislatore e per l'opinione di non farne discendere qualificazioni decisive, cfr. CARLASSARRE CAIANI, « Sulla natura giuridica... », cit., pagg. 57 e 58; CAPOTOSTI, « Problemi... », cit., pag. 309.

([54]) La tipicità dei rapporti autorizzatori, da regolarsi con legge, fra Parlamento e Governo deriva dalla tipicità dell'oggetto, identificabile « nell'esercizio di determinate funzioni considerate proprie del Governo, che costituiscono in via ordinaria l'esplicazione dell'indirizzo politico nei suoi aspetti più rilevanti » (MORTATI, *Istituzioni,* cit., pag. 669); conforme CAPOTOSTI, « Problemi... », cit., pag. 1488).

([55]) Si veda la precedente nota 33.

([56]) Conforme, CARLASSARRE CAIANI, « Sulla natura giuridica... », cit., pag. 87.

([57]) Tali relazioni compilate usualmente dalla commissione o gruppo di esperti che procede alla redazione del testo unico restano, evidentemente, nell'ambito governativo, quando in esso si esaurisca l'intero iter procedimentale, vengono invece trasmesse, insieme agli schemi di decreto, ai competenti organi parlamentari, nel caso in cui questi siano chiamati ad intervenire nel procedimento.

Sprovviste di valore giuridico, rappresentano, tuttavia, uno strumento di grande utilità per l'interprete e potrebbero, forse, costituire mezzi di prova, sia pure sforniti di efficacia privilegiata.

([58]) Gli esempi che, in alcune parti, illustrano questo capitolo sono tratti dagli atti del procedimento, tuttora in corso, per l'emanazione del testo unico sui patti agrari. E' un caso tipico di testo unico di coordinamento, autorizzato dall'art. 60 della legge 3 maggio 1982, n. 203, con la seguente formulazione: « Il Governo della Repubblica è autorizzato ad emanare, entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge, sentito il parere delle commissioni permanenti delle due Camere, competenti per materia, un testo unico di tutte le disposizioni legislative in vigore in materia di contratti agrari. Nella formazione del testo unico il Governo provvede al coordinamento delle norme suddette, apportandovi, ove necessario ai fini del coordinamento stesso, le occorrenti modificazioni ». Il termine era stato successivamente prorogato al 31 dicembre 1984 (ex art. 18 della legge 194 del 1984) ed effettivamente entro la data prevista, ma poco prima della scadenza, il Governo ha presentato uno schema di testo unico accompagnato da una relazione. Le Commissioni agricoltura della Camera e del Senato, tuttavia, hanno ritenuto opportuno un più approfondito esame (si veda la successiva nota 100), sicché il Governo si è astenuto dall'emanare il decreto nei termini previsti. E' ora all'esame della Camera dei deputati un progetto di legge di iniziativa parlamentare, già approvato dal Senato (cfr. atto Senato n. 1092 della IX legislatura e corrispondente atto Camera n. 2773 della stessa legislatura) che definisce un nuovo termine e, significativamente (cfr. la precedente nota 39), esclude il parere del Consiglio di Stato.

([59]) Relativamente ai profili menzionati nel testo, la relazione sullo schema di testo unico sui contratti agrari, di cui alla nota precedente, offre alcuni spunti di particolare interesse:

a) i procedimenti logico-giuridici seguiti al fine dell'enucleazione dei principi che reggono la materia sono evidenziati attraverso un'ampia ricostruzione sia della genesi che del significato delle principali disposizioni costituzionali e legislative, queste ultime succedutesi nel tempo, fino alla legge 203 del 1982, che ha segnato un primo tentativo di riordino parziale del settore e che ha consentito, comunque, alla Commissione di fissare taluni elementi fondamentali, espressi in tredici proposizioni alle pagine 18 e 19 del testo dattiloscritto;

b) quanto alla definizione dell'oggetto, relativamente a talune materie di confine », la Commissione ha ritenuto di includere le norme in materie di enfiteusi, « perché la legislazione speciale, a far corso dalla legge 327 del 1963, ha disposto

l'assoggettamento delle tradizionali colonie miglioratarie delle province del Lazio e dei rapporti ad esse assimilabili alla normativa in materia di enfiteusi, nella quale, proprio nel quadro di tale conversione, ha introdotto radicali modifiche, e perché la stessa legge n. 203 del 1984, all'art. 54, detta disposizioni particolari per tali rapporti ».

Inoltre, si è ritenuto di inserire nel testo unico le norme processuali in materia di contratti agrari, in considerazione sia della stretta connessione fra norme sostanziali e norme processuali che regolano la stessa materia, sia della circostanza che la legge 203 del 1982 contiene disposizioni processuali o, comunque, in materia di proponibilità dell'azione giudiziaria.

Infine, l'inclusione delle norme del codice civile in materia di contratti agrari è stata suggerita tanto dal tenore letterale della delega, quanto dalla considerazione che « essendo state abrogate gran parte delle disposizioni del codice civile in materia di contratti agrari, ivi comprese quelle di maggiore rilievo, dalla legislazione speciale, la conservazione nel testo del codice delle poche norme vigenti in tale materia, avrebbe creato una disarmonia e avrebbe costituito un intralcio all'intento di porre a disposizione del cittadino un testo di legge chiaro e compiuto, che non lo costringa a valersi di altre fonti per conoscere tutta la disciplina dei contratti agrari » (cfr. le pagine 21 e 22 del testo dattiloscritto).

(60) La seconda soluzione meglio si attaglia all'opinione di quegli autori, che distinguono i principi dai criteri direttivi (cfr. la nota 42).

(61) Conforme CARLASSARRE CAIANI, « Sulla natura giuridica... », pagg. 79 e ss.

(62) In questo senso: TOSATO, *Le leggi di delegazione,* cit., pag. 58 e CAPOTOSTI, « Problemi... », cit., pag. 1492.

(63) MORTATI, *Istituzioni,* pag. 775.

(64) Cfr. CARLASSARRE CAIANI, « Sulla natura giuridica... », cit., pag. 92. Conforme MORTATI, *ibidem,* ivi.

(65) E', evidentemente, l'opinione comune a quella parte della dottrina che nega la forza di legge dei testi unici. Per quest'aspetto particolare, comunque, cfr. SANDULLI, « Fonti del diritto », in *Noviss. Dig. it.,* VII, Torino 1961, pag. 524.

(66) AGRÒ, « Leggi di recezione e riserva di legge », in *Giur. cost.,* 1965, pagg. 1260 e ss. Per una critica alla complessiva correttezza giuridica di questa regola, vedi BIONDI, « Intorno al principio *cessante ratione legis cessat et ipsa lex,* in *Giur. it.,* 1958, I, 1, pagg. 709 e ss.

(67) Cfr. CAPOTOSTI, « Problemi... », cit., pag. 1500; LAVAGNA, *Istituzioni,* cit., pag. 185.

(68) CAPOTOSTI, *ibidem,* ivi.

(69) Tale opinione, implicita in ESPOSITO (« Testi unici », cit., pagg. 181 e 182) è ripresa e specificata da CARLASSARRE CAIANI (« Sulla natura giuridica... », cit., pagg. 93 e ss.) che riprende anche la distinzione privatistica fra « rinnovazione »

relativa alla fonte del rapporto e « novazione » relativa al rapporto stesso; nel nostro caso, pertanto, sarebbe più corretto parlare di « rinnovazione ».

([70]) Si vedano in proposito le perplessità sottolineate dallo stesso CAPOTOSTI (loc. ult. cit, ivi), che riporta l'opinione di GIANNINI (« Problemi relativi all'abrogazione delle leggi », in *Annali dell'Università di Perugia,* 1942, pag. 23) secondo cui le due forme di abrogazione tacita previste dall'art. 15 delle preleggi sarebbero « forme meramente paradigmatiche, cioè forme logiche estreme, di cui colui che applica il diritto si serve come strumenti tecnici, separabili per comodità di pratico ragionamento ».

Sulla difficoltà della definizione di « intera materia », si veda anche QUADRI, « Applicazione della legge in generale », in *Commentario al Codice civile,* a cura di Scialoia e Branca, Disposizioni sulla legge in generale, Artt. 10/15, Roma-Bologna 1974, pagg. 342 e ss.

([71]) Si veda: MAGAZZÙ, « Novazione (dir. civ.) », in *Enc. Dir.,* XXVIII, Milano 1978, pag. 779 e ss.

([72]) Cfr. CARLASSARRE CAIANI, « Sulla natura giuridica... », cit., pag. 93 e nota 23.

([73]) Cfr. SORRENTINO, « L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico », in *Riv. trim. dir. pubb.,* 1972, 1, pag. 11.

([74]) Cfr. MARTINO, « La progettazione legislativa... », cit., pag. 7 e 8; DI CIOLO, « Progettazione legislativa... », cit., pag. 68; CAMPAGNA, « Redazione... », cit., pag. 8 dell'estratto.

([75]) Esempio: lo schema di testo unico delle disposizioni sui patti agrari non abroga espressamente la legge 320 del 1963 « Disciplina delle controversie innanzi alle sezioni specializzate agrarie ». Delle disposizioni ivi contenute, talune sono recepite dal testo unico (letteralmente o con gli opportuni adattamenti), altre, di natura transitoria, hanno cessato di essere efficaci. Tuttavia, l'art. 7, che prevede un tentativo di conciliazione obbligatorio in prima udienza giudiziaria, non risulta né recepito, né espressamente abrogato.

Il testo unico prevede però, all'art. 132, un tentativo di conciliazione parimenti obbligatorio (anzi presupposto dell'esperibilità dell'azione giudiziaria) in sede amministrativa, davanti al Capo dell'Ispettorato dell'agricoltura.

Relativamente al tentativo di conciliazione giudiziaria, l'interprete potrebbe essere indotto a ritenere l'esplicita volontà del legislatore di conservarlo, dal momento che la relativa disposizione non è ricompresa fra quelle espressamente abrogate. Ed anche ove lo ritenesse incompatibile con la successiva disciplina (nel nostro caso il tentativo di conciliazione in sede amministrativa), la predetta volontà del legislatore potrebbe usarsi come argomento interpretativo opposto al ricorso al criterio dell'abrogazione implicita per incompatibilità.

La funzione della clausola predetta non è, però, estensibile ad ipotesi di leggi diverse da un testo unico di coordinamento: in esse, infatti, la volontà abrogatrice del legislatore non è condizionata al diritto-dovere di abrogare tutte e soltanto le norme incompatibili, sicché l'eventuale ricorso ad abrogazioni espresse non è indice di esaustività di tutti i casi di disposizioni incompatibili con la nuova

disciplina, e resta all'interprete la possibilità di utilizzare (senza dovere superare opposti argomenti interpretativi) le figure dell'abrogazione implicita.

(76) La complessità dell'ipotesi consiste nella circostanza che, pur non esistendo, nella generalità dei casi, la volontà di fare rivivere le norme, a suo tempo abrogate, la scelta stessa della forma esplicita di abrogazione lascia presupporre esattamente questa intenzione.

E' noto, infatti, che la dottrina prevalente, pur escludendo in via generale la reviviscenza di norme abrogate a causa dell'istantaneità dell'effetto abrogativo (cfr. DONATI, « Abrogazione della legge », in *Scritti di diritto pubblico,* Padova, 1966, pagg. 157 e ss.), la ammette in presenza di una disposizione espressamente abrogatrice di una norma abrogante, sul presupposto della volontà in tal senso del legislatore (PUGLIATTI, « Abrogazione », in *Enc. dir.,* I, Milano, 1958, pag. 153; SORRENTINO, « L'abrogazione... », cit., pag. 18; e, in forma dubitativa, QUADRI, « Applicazione... », cit., pag. 330) e sulla base della considerazione che, altrimenti, l'ultima norma abrogante resterebbe (del tutto o in parte) priva di effetti (PUGLIATTI, *ibidem,* ivi).

Pertanto, o si deve ammettere che, nel caso di disposizione che abroghi un'intera fonte e non già una singola disposizione (essa stessa esplicitamente ed esclusivamente abrogante) che sia contenuta in quella fonte, non ricorra la presunzione della volontà del legislatore di fare rivivere la norma abrogata; oppure, con idonee formule, bisogna fare salve le disposizioni abroganti ogni volta che si abroghi una fonte che ne contenga.

Alla prima soluzione può obiettarsi che una norma che abroghi espressamente un'intera fonte ne colpisce, comunque, ogni singola disposizione; inoltre, si può pure osservare che resta tuttora inspiegata la mancanza di effetti dell'ultima norma abrogante, per la parte che riguarda le disposizioni abrogatrici.

Alla seconda ipotesi si può osservare che comporta il rischio di ingenerare gravi dubbi nell'interprete ogni volta che alla formula non si faccia ricorso. Tuttavia, fuori di queste soluzioni, non resta che ricorrere ad un artificio interpretativo più complesso, secondo cui, le norme eventualmente rinate (per abrogazione della norma che le abrogava) sono da ritenersi istantaneamente riabrogate o per incompatibilità (se ne ricorrono i presupposti) o per nuova regolamentazione dell'intera materia (se nel caso di specie si riesce a ricostruire gli elementi di tale forma di abrogazione).

(77) Esempio: lo schema di testo unico sui contratti agrari, all'art. 170, secondo comma (rubrica: abrogazione ed inapplicabilità di norme) dichiara inapplicabile alla materia delle enfiteusi rustiche la legge 607 del 1966. Da tale inapplicabilità fa salve alcune disposizioni della predetta legge 607, cioè gli articoli 8, 9 e il secondo comma dell'articolo 18. Di queste disposizioni, le prime due modificano, abrogandone alcune parti, gli articoli 972 e 973 del codice civile, la terza abroga l'articolo 962 del codice civile e gli articoli da 142 a 149 delle disposizioni di attuazione del codice civile.

E' vero che vertiamo in un caso di dichiarazione di inapplicabilità e non di abrogazione, ma non è meno vero che la disposizione in parola esplica sulla legge 607, relativamente alla materia delle enfiteusi rustiche, effetti limitativi dell'efficacia del tutto identici a quelli dell'abrogazione. Senonché, l'uso della formula di

espressa salvezza delle disposizioni abroganti non solleverebbe perplessità particolari (salvo quelle di indole generale menzionate alla nota precedente) se, in altri casi di abrogazioni di fonti contenenti disposizioni abroganti, la si fosse parimenti utilizzata; non ricorrendo questa circostanza, invece, non può che suscitare nell'interprete gravi ragioni di incertezza.

(78) Cfr. CAMPAGNA, « Redazione... », cit., pagg. 2 e 6 dell'estratto.

(79) Cfr. CAMPAGNA, *ibidem,* ivi.

(80) Cfr. CAMPAGNA, *ibidem,* pagg. 6-18 dell'estratto.

(81) Il citato schema di testo unico sui contratti agrari, all'art. 20, u.c., contiene un'esplicita formula nel senso indicato.

(82) Cfr. Relazione BARETTONI ARLERI, cit., pag. 22 e CAMPAGNA, « Redazione... », cit., pag. 25 dell'estratto.

(83) Cfr. Relazione BARETTONI ARLERI, cit., pag. 24 e CAMPAGNA, *ibidem,* pag. 24 dell'estratto.

(84) Vedi nota 82.

(85) Si vedano, in particolare, le argomentazioni svolte nel paragrafo *c*) del precedente capitolo.

(86) Per le tesi che comprende le sentenze di accoglimento della Corte costituzionale fra le fonti primarie, vedi SANDULLI, « Fonti del diritto », in *Noviss. Dig. it.,* VII, Torino 1961, pag. 529; per la tesi inversa: CRISAFULLI, « Fonti del diritto (dir. cost.) », in *Enc. dir.,* XVII, Milano 1968, pag. 946 e nota 39. Pur senza qualificarle esplicitamente tali, riconosce che operano come fonti primarie PIZZORUSSO, « Fonti del diritto », cit., pag. 274. Le qualifica, invece, atti giurisdizionali di « accertamento costitutivo » PIERANDREI, « Corte costituzionale », in *Enc. dir.,* X, Milano 1962, pagg. 967 e 968.

(87) Sull'efficacia nel tempo delle sentenze della Corte costituzionale e sulla concordanza della formulazione di cui all'art. 136 della Costituzione, con quella di cui all'art. 30, terzo comma della legge 87 del 1953, si vedano, in generale, MORTATI, « Istituzioni », cit., pagg. 1415 e ss. e ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale,* Bologna 1977, pagg. 176 e ss. Si veda anche la successiva nota 93.

(88) Per le varie ulteriori specificazioni delle sentenze interpretative e loro definizioni (sentenze « additive », « manipolative », « sostitutive » etc.), si vedano: MORTATI, *Istituzioni,* cit., pagg. 1422 e ss.; SILVESTRI, « Le sentenze normative della Corte costituzionale », in *Giur. cost.,* 1981, pagg. 1684 e ss.; LANZILLO, « Poteri creativi della Corte costituzionale nei giudizi incidentali sulla validità delle leggi », in *Riv. dir. civ.,* 1982, I, pagg. 668 e ss.; ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale,* cit., pagg. 151-165.

(89) Una massima secondo cui l'articolo 136 della Costituzione ha per destinatario non solo chi è chiamato ad applicare la legge ma anche lo stesso legislatore, che violerebbe, quindi, tale precetto, ridando efficacia ad una legge dichiarata

incostituzionale, è ricavabile dalla sentenza della Corte costituzionale n. 88 del 1966 (*Giur cost.,* 1966, pagg. 1106 e ss.).

Sulla questione si vedano: LANZILLO, « Poteri creativi... », cit., pag. 679; BARBERA, « Giudicato costituzionale e poteri del legislatore », in *Giur. cost.,* 1963, pagg. 611 e ss.; ASSINI, « Il seguito (legislativo) delle sentenze della Corte costituzionale in Parlamento », in *Giur. cost.,* 1982, I, pagg. 1853 e ss.

(90) Giudizio ugualmente positivo non può essere espresso sull'espunzione dalla formula di recepimento della sentenza 138 del 1984 delle parole « anche con clausola miglioratariа » riferite ai contratti di colonia parziaria. Tale espressione, infatti, è contenuta nell'art. 25, primo comma della legge 203 del 1982, al quale il dispositivo della citata sentenza fa riferimento, per individuare i contratti di cui trattasi. L'interprete potrebbe essere indotto a ritenere che l'esclusione della conversione a richiesta, sempre che ricorrano le condizioni definite dalla Corte costituzionale, operi per i contratti di mezzadria e colonia parziaria, ma non anche per i contratti di colonia parziaria con clausola miglioratariа.

(91) Si tratta delle proposte di legge « Disposizioni interpretative e modifica di alcune norme della legge 3 maggio 1982, n. 203, relative alla conversione in affitto a coltivatore diretto dei contratti agrari associativi » (Atto Camera n. 2125 della IX legislatura a firma MANNUZZU ed altri) e « Conversione dei contratti agrari associativi in affitto a coltivatore diretto e casi di esclusione » (Atto Camera n. 2674 della IX legislatura a firma ZAMBON ed altri).

(92) Sul punto dell'obbligatorietà della legge poi dichiarata incostituzionale, una prima opinione ne ritiene l'efficacia meramente formale ed apparente, che non obbliga alcuno, sicché la successiva pronuncia fa decadere tutti gli effetti che si fossero verificati in base ad una semplice operatività di fatto, dalla quale non possono discendere diritti quesiti, salvo quelli derivanti, come detto nel testo, da elementi dell'ordinamento autonomamente operanti (giudicato, prescrizione e decadenza). (BARILE, « La parziale retroattività delle sentenze della Corte costituzionale », in *Giur it.*, 1960 e ONIDA, « In tema di interpretazione delle norme sugli effetti delle pronunce di incostituzionalità », in *Giur cost.,* 1965, pag. 1413).

Ritiene, invece, l'obbligatorietà nei confronti della pubblica amministrazione, ESPOSITO, (« Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia », ne *La Costituzione italiana,* Padova 1954, pag. 270); mentre, per la piena efficacia *erga omnes* si esprimono MODUGNO, (« Esistenza della legge incostituzionale e autonomia del potere esecutivo », in *Giur. cost.,* 1963, pag. 1773) e PIERANDREI, (« Corte costituzionale », cit., pag. 971).

Tranne il primo gruppo di opinioni, dunque, le menzionate posizioni della dottrina non aiutano a definire il novero dei rapporti esauriti, che resta problema di legislazione ordinaria (cfr. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale,* cit., pag. 173) o di interpretazione giudiziaria concreta.

(93) Cfr. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale,* cit., pag. 187; MORTATI, *Istituzioni,* cit., pag. 1433, ne ritiene un'efficacia parziale anche nei confronti del giudice *a quo* « perché se egli non può adottare l'interpretazione riconosciuta incostituzionale dalla Corte, può invece risolvere il caso a lui sottoposto facendo

valere una diversa interpretazione, relativamente alla quale ritenga manifestamente infondata ogni questione di incostituzionalità ».

(94) Si veda la nota 38.

(95) In questo senso: PALADIN, « Decreto legislativo », in *Noviss. Dig. it.*, pagg. 294 e 295; MORTATI, *Istituzioni,* cit., pag. 768, nota 1; LAVAGNA, *Istituzioni,* cit., pag. 312. Per l'opinione contraria, CERVATI, *La delega legislativa,* Milano 1972, pagg. 32, 45 e ss., 68 e ss.

(96) Si veda sul punto, con riferimenti, PALADIN, « Commento all'art. 76 », cit., pag. 27, nota 10.

(97) Cfr. in senso favorevole CERVATI, *La delega...,* cit., pag. 50 e ss. Si veda anche, con ampia ricognizione di dottrina e prassi, PATRONO, « Le leggi delegate... », cit., pagg. 88 e ss.

(98) Come ipotesi, LAVAGNA, *Istituzioni,* cit., pag. 324; in senso favorevole al duplice parere, benché non ritenuto ancora un « vero meccanismo di garanzia », MANZELLA, *Il Parlamento,* Bologna, 1977, pagg. 312; per la liceità costituzionale di entrambe le soluzioni (parere vincolante o ratifica finale) PALADIN, « Commento all'art. 76 », cit., pag. 28.

(99) Per la revocabilità della delega, conformemente ai principi, vedi, per tutti MORTATI, *Istituzioni,* cit., pag. 771, MANZELLA, (*Il Parlamento,* cit., ivi) ipotizza una sorta di « potere d'arresto » della Commissione consultiva, consistente nella possibilità di richiamo alle Camere di tutta o parte della materia in contestazione. Ad opinione dell'autore, tale potere rientrerebbe in quello più generale di revoca della delega.

(100) Quanto ipotizzato nel testo è esattamente ciò che è avvenuto relativamente allo schema di testo unico sui contratti agrari. Le Commissioni agricoltura della Camera e del Senato sono pervenute alla stessa conclusione e con motivazioni analoghe, rispettivamente nelle sedute del 18 e del 20 dicembre 1984. A titolo di curiosità, può rammentarsi che, mentre la Commissione agricoltura della Camera non procedeva alla votazione di alcun parere, l'omologo organo del Senato formulava la proposta e l'auspicio di pervenire alla fissazione di un nuovo termine nel testo di un parere formale che veniva votato dalla Commissione.

(101) Esempio. Nella premessa al *dossier* « Materiali per la lettura dello schema di testo unico sui patti agrari » (predisposto dal Servizio studi della Camera dei deputati, per la Commissione agricoltura, nel dicembre 1984), è detto: « Nella tabella di settore dedicata al Codice civile si legge che l'art. 1637 (Accollo di casi fortuiti) diventa l'art. 42, secondo comma, del testo unico, con tipo di recepimento « C ». Nella tabella del testo unico, invece, all'art. 42, si legge che il secondo comma del medesimo è tratto dall'art. 1637 del codice civile con tipo di recepimento « B ». L'apparente discrasia è data dalla circostanza che la formulazione contenuta nel testo unico ha in effetti portata innovativa rispetto al tenore letterale dell'art. 1637 CC, mentre presenta solo modifiche di coordinamento sistematico a fronte dello stesso art. 1637 considerato alla luce delle modifiche implicite apportatevi da norme sopraggiunte (in questo caso l'art. 11 della legge 567/62) ».

Mirella Cassarino

Governare il cambiamento - Problematiche organizzative e di politica del personale negli uffici della Camera dei deputati

PARTE PRIMA — Governare il cambiamento; PARTE SECONDA — Problematiche organizzative e di politica del personale: 1 - Schema organizzativo per l'attività di controllo tecnico-legislativo; 2 - Modello organizzativo per la documentazione automatica; 3 - Il sistema informativo del personale; 4 - L'analisi dei fabbisogni di organico; 5 - La definizione dei profili professionali.

PARTE PRIMA

Governare il cambiamento

Le considerazioni raccolte in questo lavoro traggono origine da convincimenti maturati nell'esperienza quotidiana e nutriti da letture di vario genere: non può essere indicata, quindi, una bibliografia di riferimento, perché la fonte delle riflessioni non è concentrata in alcuni libri, ma è nel confronto fra le letture e gli insegnamenti degli uomini.

Circa un anno fa ho scoperto l'esistenza di un romanzo « parlamentare » di Federico De' Roberto: *L'imperio;* vi si narrano le vicende di due personaggi, un deputato e un giornalista, nella Roma di fine secolo.

Il racconto è ambientato per buona parte a Montecitorio e ne fa rivivere gli ambienti, gli echi, le atmosfere di allora, dei quali è ancora possibile intravvedere i riverberi nella realtà a noi contemporanea.

Non vi è nulla di strano, certo, nell'essere attratti da un romanzo ambientato nel Parlamento del secolo scorso, per chi lavora nel Parlamento attuale; strano sarebbe il contrario, strano ma non inverosimile, se non si assume come dato certo che fra quanti lavorano negli uffici della Camera dei deputati sia diffuso il « senso di appartenenza » all'organismo nel quale operano.

Questo, che la sociologia del lavoro classifica fra le variabili individuali, è senz'altro presente, seppure in grado diverso, in tutti gli

ambienti di lavoro, ma ha maggior ragione di esistere e sarà, quindi, più sviluppato, così come sarà meno arduo favorirne la crescita, in quegli ambienti di lavoro che godano di un'immagine di prestigio nella società.

Il ruolo del Parlamento nell'ordinamento statuale italiano è tale da motivare la genesi di un fortissimo « senso di appartenenza » nel personale degli uffici parlamentari, ma questo orientamento sarà tanto più sviluppato negli individui, quanto più questi avranno chiara e viva la cultura dell'istituzione in cui operano, la sua storia, i principi ispiratori, l'*humus* che la sostanzia, le sue tradizioni.

Lo studio della storia, delle scienze politiche e delle discipline giuridiche rappresenta un percorso culturale che conduce naturalmente all'approdo in un ufficio del Parlamento con animo predisposto a sviluppare il « senso di appartenenza »; ove manchi questo veicolo privilegiato, la formazione interna dovrà soccorrere per colmare lacune culturali e per operare la tradizione dei valori cardine dell'organismo « Uffici del Parlamento ».

Il sistema dei valori posti al vertice dell'operato degli uffici parlamentari assume un ruolo di riferimento per la politica della Segreteria generale e di guida per la condotta dei singoli.

Gli interventi di formazione finalizzati a tramandare e mantenere vivo il sistema dei valori si avvalgono degli apporti delle figure più significative per posizione gerarchica o per autorevolezza, intesa anche come competenza tecnica, al fine di dispensare ai « nuovi » il loro tesoro di esperienze e conoscenze e di indicare lo « stile » che individua il personale parlamentare.

Pongo l'accento sulla necessità di operare la trasmissione « a cascata » dei valori cardine dell'organismo in cui lavoriamo non per favorirne la chiusura entro una dimensione grettamente corporativa, ma per evidenziarne la coesione e l'organicità, proprio nella convinzione che un organismo che sappia individuare con chiarezza i propri valori cardine e ad essi sappia orientare gli indirizzi politici e il sistema organizzativo saprà dar vita anche alle migliori forme di apertura con le altre realtà culturali.

Per cogliere la specificità degli uffici e del personale parlamentare ritengo che possano essere indicati alcuni valori che si sono mantenuti stabili nel tempo, pur nel modificarsi degli assetti strutturali e dei sistemi operativi: sono, a mio parere, l'indipendenza e l'imparzialità

del personale nei confronti delle diverse parti politiche, l'elevato livello qualitativo dei risultati dell'attività degli uffici e lo « stile di risposta », che definirei lineare, ma non rigido, flessibile ma non possibilista.

« Governare il cambiamento » è possibile se si resta fedeli a questi valori e se, non limitandosi a postularli come ispiratori di atteggiamenti volontaristici, si definiscono politiche e sistemi organizzativi dotati di coerenza all'interno del contesto e in riferimento ai valori ritenuti fondamentali.

Nell'insistere sul concetto di coerenza, si desidera preliminarmente sgomberare il campo dall'impressione che si voglia indicare come schema di riferimento attuale per le politiche organizzative e del personale il modello razionale, in base al quale i sociologi dell'organizzazione del lavoro costruiscono schemi di analisi e procedure di lavoro perfette sulla carta, ma che hanno il difetto serissimo di non considerare la complessità della personalità umana.

Le persone, con le loro abilità e i loro atteggiamenti, possono determinare il successo anche in un modello strutturato in modo irrazionale, ovvero causare il fallimento in un modello razionalmente concepito; nell'un caso fungono da spinta propulsiva abilità fuori dal comune, unite ad atteggiamenti fortemente motivati alla riuscita; nell'altro caso agiscono in senso depressivo atteggiamenti di inerzia e distacco accompagnati a mediocri capacità.

Definire un contesto strutturale e organizzativo coerente con il sistema dei valori cardine significa, a mio avviso, allineare ad essi le direttrici della politica generale dell'organismo e stabilire un assetto strutturale funzionale alle finalità di tale politica, ma anche favorire la fluidità delle idee e dell'informazione all'interno di tale assetto, non ingabbiare la creatività e lo spirito di iniziativa entro rigidi schemi operativi, ai quali sono da preferire seri meccanismi di controllo e valutazione dei risultati e un sistema di carriera premiante in relazione alla positività dei risultati raggiunti.

Un miglioramento nell'attività di un ufficio, ottenuto senza variare o, ancor più, riducendo il personale in dotazione viene comunemente giudicato un risultato brillante; non può essere apprezzato, al contrario, un incremento ottenuto in una qualsiasi attività lavorativa se impegni costi (monetari, organizzativi, di gestione di risorse umane) sproporzionati a fronte della rilevanza del miglioramento per i destinatari del risultato dell'attività.

La fedeltà di un organismo ai valori cardine si esprime particolarmente nei meccanismi della politica del personale, la cui validità qualifica l'immagine complessiva di una amministrazione.

Incardinando la politica del personale nel sistema dei valori di un organismo, non si rischia di smarrirne nel tempo l'identità e di dover ricorrere ad altri modelli di riferimento.

La politica del personale negli uffici del Parlamento dovrà valorizzarne la coesione interna e la specificità per ampliare da solide basi il confronto con gli altri organismi del mondo della cultura e del lavoro.

Il cammino, già intrapreso, di scoperta e valorizzazione delle professionalità interne, deve proseguire scandagliando le realtà organizzative degli uffici, l'articolazione dei profili professionali, le modificazioni intervenute nei processi lavorativi.

Precisare i contenuti delle professionalità consente di affinarli e migliorarne lo standard qualitativo, al fine di garantire elevati livelli di confronto intellettuale e professionale con l'esterno.

La politica delle « finestre aperte » può qualificare gli uffici della Camera dei deputati come un modello prestigioso con cui confrontarsi e una fonte di prim'ordine cui attingere competenza e professionalità; nello stesso tempo può incidere sulla realtà organizzativa interna, favorendone un processo evolutivo graduale e guidato dall'interno, evitando gli effetti traumatici di innovazioni che possono, comunque, irrompere anche se osteggiate, travalicando qualsiasi chiusura.

La cultura dello scambio culturale e professionale non può che irrorare nuova linfa nelle vene di questo organismo, esaltandone le qualità migliori e accantonandone gli aspetti meno brillanti. Essa è destinata, a mio parere, a stimolare la passione per il proprio lavoro negli operatori degli uffici parlamentari, i quali possono trarre elementi di automotivazione dalla prospettiva di un riscontro, anche esterno al proprio ambiente di lavoro, del livello di professionalità raggiunta e dei risultati conseguiti con la loro attività.

Questa politica di apertura e di confronto con l'esterno può essere ostacolata da una rigida procedimentalizzazione delle forme di realizzazione di tali attività; può essere soffocata, se ingabbiata fra riserve di competenza e vincoli burocratici o, ancora peggio, se impantanata in zone di competenza e responsabilità imprecisate; le può giovare, invece, una disponibilità politica di fondo da parte del « governo » degli uffici e una definizione di canali informativi interni funzionale allo

scopo di pervenire con snellezza e agilità alla concretizzazione delle occasioni di confronto con l'esterno, purché sia prevista una competenza di coordinamento per queste iniziative e ad essa si riconduca una fase di controllo e valutazione dei risultati, che si vuole tanto più rigorosa, quanto più informali siano tutte le fasi che conducono alla realizzazione di tale attività.

Una buona premessa per favorire l'affermazione di una politica delle « finestre aperte » è costituita dalla promozione dell'integrazione culturale interna tra gli uffici della Camera. A fronte di una sostanziale crescita di valori di fondo e di profili professionali di base esiste, infatti, fra i risultati che emergono dall'attività dei diversi uffici una marcata eterogeneità, che si traduce, di fatto, in una sorta di incomunicabilità « culturale » fra settori che si ritengono diversi e, addirittura, tra uffici che pure sanno di appartenere ad uno stesso settore. Così accade che le comunicazioni si dipanino solo tramite le procedure definite per l'esplicazione dei compiti d'istituto e che la massima attenzione sia rivolta alla puntualizzazione delle rispettive competenze, per la cui difesa si elevano steccati che sortiscono, appunto, l'effetto di impedire la visione reciproca di quanto accade, laddove si richiederebbe non confusione di confini bensì proficua frequentazione su temi di interesse comune.

E' pur vero che le comunicazioni fra persone svolgono un ruolo di scambio di informazioni in cui coesistono quelle attinenti il lavoro d'ufficio con quelle relative alla sfera privata; tuttavia questi mezzi informali di comunicazione non potranno mai assurgere a promotori di concreti e strutturati interventi organizzativi tendenti ad eliminare duplicazioni di attività, disfunzioni o sistemi operativi vetusti.

Creare occasioni di incontro e di dibattito intorno ad aree di lavoro comuni a più uffici può diventare una strategia di politica del personale da coltivare seguendo moduli operativi che hanno già dato buona prova, come nel caso dell'iniziativa assunta dal Servizio del personale, per impulso dell'Ufficio formazione e sviluppo organizzativo, di costituire un gruppo di studio con gli esponenti più qualificati in tema di « tecnica di redazione delle leggi », allo scopo di raccogliere in un documento, espresso dal gruppo di studio, un'articolazione di regole e schemi tecnici da offrire agli operatori del settore nell'ambito di un corso di formazione professionale per funzionari della Camera dei deputati.

L'iniziativa ha assunto, poi, dimensioni ed importanza travalicanti quelle di preparazione di un corso di formazione, giacché in seno al gruppo di studio si è definita una volontà di confronto e di coordinamento con gli altri soggetti implicati nell'attività di redazione dei testi legislativi, vale a dire il Senato e la Presidenza del Consiglio.

Il documento finale, predisposto dal gruppo di studio, appare, inoltre, destinato a riverberarsi, dopo la fase di confronto con gli altri soggetti, in una serie di regole operative per gli uffici e, probabilmente, anche in ulteriori « novelle » ai regolamenti parlamentari.

Questa esperienza di integrazione interna da cui è subito germinata un'apertura all'esterno, non è rimasta isolata: anche se meno eclatanti, altre iniziative nel campo della formazione hanno creato occasioni di incontro e scambio fra esperienze di lavoro maturate in uffici diversi ma nell'ambito dello stesso profilo professionale e di confronto fra la realtà interna e i profili professionali definiti anche con apporti di consulenze esterne.

Se una siffatta linea di condotta viene sostenuta con coerenza da una volontà strategica orientata verso la promozione delle comunicazioni interne e delle relazioni culturali esterne, si intravvede più di una valenza positiva come ricaduta del moltiplicarsi di tali iniziative: la diffusione di un'informazione corretta sui risultati dell'attività dei singoli uffici, sui moduli organizzativi e sui sistemi operativi; lo sviluppo di un atteggiamento collaborativo, ma anche di uno spirito emulativo e concorrenziale, che non considero confliggente con il primo, ma anzi vitale, perché sprigionatore di energie positive; la produzione di effetti di razionalizzazione e snellimento delle procedure di raccordo fra uffici diversi e l'evidenziazione di aspetti obsoleti o di duplicazioni nelle attività di lavoro; l'omogeneizzazione di figure organizzative e moduli operativi che si scoprono preferibili a quelli noti nel proprio ufficio, purché riferibili ad attività fra loro omogenee, giacché va salvaguardata, comunque, la possibilità di atteggiare lo schema organizzativo e i sistemi operativi in relazione alla specificità dei risultati dell'attività di ogni ufficio.

Ecco emergere, quindi, altri due filoni da approfondire: la flessibilità degli schemi organizzativi e l'autonomia nella scelta dei sistemi operativi; su questi temi sarà bene ritornare più avanti, perché ora preme centrare il discorso sul concetto dell'integrazione culturale interna, giacché lo si ritiene un nodo cruciale della politica del personale.

Si è già detto dell'opportunità di favorire e valorizzare lo scambio di informazioni tra uffici o settori diversi, accennando all'opera svolta in tal senso dalla funzione della formazione; ruolo non minore dovrebbe giocare, per promuovere questa linea di tendenza, anche la funzione di sviluppo organizzativo, con l'ideazione di strutture di progettazione e intervento a taglio orizzontale, integrate nella linea operativa, ma operanti in posizione di staff nel momento della definizione di progetti e studi di fattibilità, da affidare alla struttura medesima per la gestione della fase realizzativa.

Non siamo, del resto, nel campo delle ipotesi teoriche, perché alcune positive esperienze compiute da chi scrive nell'ambito di unità operative interservizi o di gruppi di lavoro, che dir si vogliano, hanno mostrato la positività dello schema organizzativo delineato ed hanno sprigionato potenzialità di riuscita e di realizzazione degli obiettivi così elevate da non potersi ritenere casuali o legate semplicemente alle abilità dei singoli componenti.

In casi del genere ritengo che il merito del successo debba essere attribuito proprio alla felice formula organizzativa che, lasciando piena libertà creativa ai singoli quando operano in posizione di staff, li assoggetta poi, nella fase operativa di realizzazione del progetto, a vincoli che essi stessi hanno definito e li costringe alla valutazione di risultati che essi stessi hanno chiesto di ottenere: questa opportunità di stimare da sé i propri risultati fa scattare un meccanismo di automotivazione che nasce dal bisogno di successo, il quale costituisce il fattore determinante per orientare gli atteggiamenti delle persone nel lavoro.

Nel modello organizzativo cui si è accennato (che viene denominato « struttura a matrice ») l'individuo ottiene il massimo della soddisfazione, essendo in grado di valutare autonomamente il proprio successo; nei modelli più tradizionali, quali quello gerarchico, il bisogno di autosoddisfazione degli individui può essere soddisfatto solo facendo leva sui meccanismi che offrono alle persone un riscontro pubblico del loro successo: promozioni, gratifiche, riconoscimenti formali, incarichi particolari.

Tuttavia questa politica è da favorire solo se può essere affiancata da una linea di accentuazione delle responsabilità del singolo in ordine alle sue capacità professionali e all'accresciuta sfera di autonomia operativa; in assenza di queste condizioni si avrebbero solo plausi generalizzati e di debole efficacia, anche perché privi dell'indispensabile bilan-

ciamento rappresentato dal rischio di incorrere in un fallimento pubblicamente riconosciuto e foriero di sanzioni tangibili.

Si può e si deve, dunque, pretendere l'*optimum* dal personale, proprio perché ogni individuo si ritiene in grado di offrire alti livelli di rendimento solo che gli se ne dia l'opportunità, ma desidera anche muoversi in un contesto coerente di riconoscimenti positivi e negativi, riconducibili ad una valutazione obiettiva dei risultati del proprio lavoro.

E' da ritenersi che la maggior soddisfazione possa trarsi dai riconoscimenti offerti alla professionalità e alla competenza. Nel singolo il bisogno di emergere e di ottenere segni di riconoscimento del proprio successo, ove ignorato dalla politica del personale, fa insorgere atteggiamenti di indifferenza e distacco nei confronti dell'organismo in cui lavora. Nei gruppi riconducibili alla stessa professionalità, nei quali, tuttavia, la medesima venga depressa da assenza di riconoscimenti o incertezza nell'individuazione dei contenuti professionali, si attenua la coscienza della propria identità professionale e si perdono di vista le coordinate di capacità e di rendimento cui riferire la propria attività e quella del gruppo in generale.

Una politica che favorisca l'integrazione professionale all'interno e che offra valide e stimolanti occasioni di confronto con panorami professionali esterni si dimostrerebbe benefica per lo sviluppo delle professionalità e per migliorare l'identificazione dei singoli nel proprio ruolo professionale, facilitandone al tempo stesso l'adeguamento ai livelli di rendimento stimati come ottimali dall'organismo.

Si è già visto come nelle strutture a matrice l'integrazione interpersonale sia favorita dai fenomeni motivazionali che si determinano e dall'estrema flessibilità delle procedure di lavoro adottate; nei sistemi di tipo gerarchico, più consoni ad attività che si svolgono con un basso grado di incertezza e di variabilità, è possibile e senz'altro opportuno definire procedure chiare e rigide, che si prestino a controlli di attuazione e che costituiscano un potente meccanismo di integrazione. A quelle aree di attività, invece, che presentano un alto grado di instabilità e di incertezza meglio si confanno procedure flessibili, non valutabili se non in relazione ai risultati offerti.

Negli uffici della Camera convivono entrambe queste realtà, a cagione della estrema eterogeneità delle attività svolte dai vari nuclei operativi e dei risultati che ad essi si chiedono. Non è pensabile, quindi, appli-

care schemi organizzativi omogenei ad attività che producono risultati eterogenei, ma è auspicabile promuovere la coesione professionale, puntando, anzitutto, su un lavoro di definizione dei ruoli professionali entro coordinate chiare e, ciò premesso, favorendo l'identificazione dei singoli nei profili professionali e l'integrazione al loro interno.

Acquista un ruolo determinante, a questi fini, l'orientamento della politica del personale verso una valorizzazione di tutte le professionalità presenti nell'organismo, che si prefigga l'obiettivo di elevarne il profilo e di mantenerne lo standard di rendimento allo stesso livello di prestigio di cui gode l'istituzione Parlamento. Una politica del personale coerente con questo obiettivo deve muovere dalla predisposizione di una strumentazione metodologica che consenta di creare una base conoscitiva valida per costruire le proprie strategie in tema di reclutamento, selezione e promozione, mobilità, formazione, interventi organizzativi.

Una completa e dettagliata raccolta di informazioni circa le singole posizioni di lavoro e, parallelamente, le attività svolte negli uffici, con il necessario corredo di dati sul quadro organizzativo e operativo, rappresenta l'insieme di conoscenze da cui muovere per delineare i contenuti dei profili professionali, individuare le aree in cui talune caratteristiche si addensano e altre dove si diradano, evidenziare gli aspetti ricorrenti con più elevata frequenza e quelli residuali o in regresso, scoprire le abilità più richieste a determinate professionalità e quali esigenze di formazione culturale o professionale derivino dalle attività svolte nelle varie posizioni di lavoro.

Questo viaggio all'interno delle professionalità può partire da svariati punti di vista e utilizzare anche angolazioni diverse per osservare la stessa realtà: le esperienze effettuate nello svolgimento dell'analisi delle posizioni di lavoro, per la definizione dei carichi di lavoro e dei fabbisogni di organico e quelle tratte dallo studio delle attività ascrivibili ad uno stesso profilo professionale, per la progettazione di corsi di formazione, insegnano che i risultati delle diverse analisi rappresentano le tessere di un unico mosaico, al quale si possono apportare nuovi tasselli da più fonti e che offre ai responsabili della politica del personale una panoramica altrimenti non visibile.

Si legge spesso e si sente ripetere l'assunto « l'informazione è potere »: è una giusta osservazione, ma non è completa, giacché è l'informazione ricercata con metodo e utilizzabile in concreto, mediante

strumenti operativi all'uopo predisposti, la vera fonte di potere; è l'informazione sfruttata in tutte le sue potenzialità e utile sempre la vera ricchezza di chi la conosce.

In altre parole, per utilizzare a pieno le informazioni sulle attività degli uffici e sui contenuti delle professionalità, la politica del personale ha bisogno di costruire strumenti di vaglio delle informazioni stesse e strutture per elaborarle e offrire ipotesi operative alla scelta politica.

A queste condizioni le decisioni di politica del personale assumono veste di scelte fra più alternative possibili e, anche prescindendo dal modello di strutturazione del processo decisionale, si avvalgono di informazioni tecnico-organizzative scaturite da un processo razionale.

Ipotizziamo che si apra una discussione per decidere se istituire o meno dei ruoli distinti fra i dipendenti dei settori legislativo, di documentazione e amministrativo, ovvero se introdurre delle professionalità specialistiche per determinati settori di attività, quali gli studi economici e scientifici o le prestazioni ingegneristiche e architettoniche richieste per i fabbricati della Camera.

Allo stato attuale della strumentazione e delle conoscenze di cui dispone la politica del personale, potrebbe essere assunta solo una decisione di tipo « negoziale », quale frutto di una dialettica fra posizioni diverse a confronto.

Ma se questa decisione giungesse all'indomani di un periodo di intenso lavoro di analisi e rielaborazione delle informazioni desunte dalla mappa delle posizioni professionali che da due anni si viene costruendo e dal quadro dei profili professionali che sta emergendo dall'attività di progettazione dei corsi di formazione, si potrebbe offrire alla scelta di politica del personale una base di conoscenze completa e veritiera.

In relazione al problema ipotizzato, si saprebbe con certezza quali contenuti dei profili professionali siano comuni a tutti i settori di attività e quali decisamente differenziati e in che percentuale reciproca si collochino.

La consapevolezza di queste realtà potrebbe guidare nella scelta fra le alternative possibili: se convenga valorizzare la base di contenuti comuni a ciascuna professionalità, affidando alla formazione interna il compito di adeguare gli individui al livello di competenza specialistica richiesto dalle singole posizioni di lavoro, ricorrendo poi alle consulenze

esterne per le esigenze di alta specializzazione, ovvero separare i ruoli, secondo un criterio di specializzazione tecnica che contrasterebbe con l'attuale struttura per servizi e condurrebbe alla costituzione di *staff* di super esperti in determinate materie, del tutto avulsi dalla rete organizzativa e operativa, la quale deve essere, comunque, affidata ad individui appartenenti a un profilo professionale comune.

La propensione di chi scrive per la prima ipotesi scaturisce proprio dalla conoscenza della questione maturata attraverso il lavoro di analisi e di studio cui si è accennato: il problema che si pone non è, quindi, quello di acquisire la necessaria metodologia di analisi, che questa è già patrimonio degli uffici, né altri settori sono da meno e proprio il Servizio del personale è il miglior osservatorio della ricchezza di competenze e professionalità capitalizzata in tutti gli uffici della Camera e che non chiede di meglio se non di essere utilizzata a pieno, come merita.

Il problema è proprio quello dell'emersione di questo patrimonio professionale, che può avvenire solo definendo un processo di costruzione della decisione finale che sia strutturato su più livelli, individuati ciascuno in ragione dell'ampiezza e dell'importanza degli obiettivi da conseguire e dell'area di competenza professionale che ad esso appartiene.

Si rendano, dunque, disponibili livelli intermedi di decisione nell'area del controllo operativo e si garantisca l'esercizio delle competenze e si potrà contare su abilità e conoscenze professionali che meritano più ampia valorizzazione.

L'individuazione di aree di autonomia nella scelta dei sistemi operativi e la promozione della competenza professionale favoriscono una maggiore flessibilità delle strutture e dei moduli organizzativi che, da una parte, appare più confacente ad un organismo composito ed eterogeneo quale l'apparato degli uffici della Camera e, d'altra parte, meglio si presta ad agili conversioni al modificarsi di variabili nel contesto istituzionale-normativo, che definisce le finalità da conseguire con il sistema organizzativo.

Si può, quindi, « governare il cambiamento » e non esserne travolti, a patto che si assumano, quali punti di riferimento delle scelte di struttura e di politica del personale, i valori cardine considerati irrinunciabili e si definiscano, quali obiettivi delle decisioni di controllo direzionale, risultati da raggiungere con l'attività degli uffici che siano coerenti con le finalità poste dall'istituzione politica.

La fonte del malessere o dell'insoddisfazione che, a volte, trapela nei dibattiti istituzionali o nelle conversazioni occasionali circa una non perfetta rispondenza dei risultati offerti dagli uffici rispetto alle finalità poste dall'organo politico, risiede nel divario che separa le prescrizioni normative dall'organizzazione del lavoro e dalle condizioni delle risorse, umane e strumentali, negli apparati burocratici destinati a conferire effettività alle prescrizioni medesime.

Da tempo si riflette sul tema della fattibilità delle leggi, che coinvolge aspetti formali (di correttezza tecnico-giuridica) e aspetti sostanziali (di efficacia e realizzabilità), ai quali gli uffici della Camera sono interessati in prima persona, ma l'attenzione dell'indagine è appuntata, prevalentemente, sugli aspetti qualitativi della produzione legislativa e sul problema del controllo parlamentare sullo stato d'attuazione delle norme legislative.

Le problematiche organizzative sono, invece, considerate un aspetto « minore » dell'intera questione e su di esse si focalizza una parte secondaria del dibattito, quasi che l'adeguamento degli assetti strutturali e organizzativi delle burocrazie sia un fatto automatico, o, comunque, di importanza trascurabile.

E' da avvertire, al contrario, la pregnanza di un problema di raccordo fra interventi legislativi e interventi organizzativi sulle strutture e sugli apparati burocratici, fra i quali permane un'indifferenza reciproca, sì da essere stati paragonati, da Romano Bettini, a due « binari paralleli », che procedono solitari e sostanzialmente incuranti l'uno dell'altro ([1]).

Bettini spiega questa mancanza di connessione e la disattenzione scientifica per le modalità di raccordo fra politiche di intervento e politiche organizzative con la « scarsa presenza delle scienze sociali nelle sedi della progettazione legislativa e anche con il prevalente interesse delle scienze stesse per una teoria della organizzazione ispirata sostanzialmente da modelli storici privatistici e propensa a trattare i problemi organizzativi e burocratici più come variabili indipendenti che come variabili dipendenti rispetto al dato giuridico » ([2]).

A queste osservazioni si può aggiungere una notazione sul carattere rigido delle procedure richieste per modificare assetti strutturali e composizione (quantitativa e qualitativa) degli organici, a causa della larga prevalenza dei modelli burocratici organizzati per competenze su quelli definiti « a matrice » i quali, grazie alla flessibilità operativa di cui

godono, si prestano a dare efficace ed agile attuazione alle scelte politiche meglio delle strutture burocratiche tradizionali, che nelle organizzazioni complesse sono prigioniere di una logica di gestione di se stesse che blocca i processi di cambiamento in una rete di vincoli procedurali e di margini di azione.

La problematica del rapporto fra decisione politica e intervento organizzativo si configura anche nelle relazioni tra il contesto istituzionale-normativo dell'organo Camera dei deputati, il quale definisce le finalità mediante scelte politiche e il sistema organizzativo degli uffici della Camera che deve fissare per la propria attività direttive funzionali al raggiungimento di quelle finalità e offrire risultati valutabili positivamente in termini di efficacia, ovvero di realizzabilità delle decisioni politiche.

Sulla congruità delle scelte tecnico-organizzative e di politica del personale operate per rendere attuabili le decisioni politiche e per corrispondere efficacemente con i risultati dell'attività degli uffici alle finalità di cui l'organo politico richiede a se stesso il conseguimento devono intervenire valutazioni anche di natura tecnico-economica, accanto a quelle di ordine prettamente politico.

Per esplicare la funzione di valutazione dei risultati propria della Segreteria generale e dei suoi organi consultivi, la politica del personale negli uffici della Camera può dar vita ad un sistema di procedure di controllo delle risorse, delle attività e delle persone che consenta di stimare la validità dei moduli organizzativi e dei sistemi operativi posti in essere negli uffici, concretizzando, per tale via, quella responsabilizzazione degli operatori burocratici, che deve garantire all'organismo il governo del cambiamento, pur in un contesto che conosca l'accrescimento della flessibilità organizzativa e della autonomia operativa.

La valutazione delle capacità professionali dei singoli, che venga operata unicamente tramite un vaglio dello spessore culturale dell'individuo, pur se esercitato su argomenti di natura professionale, non offre all'organismo altra garanzia se non quella di confermare o smentire l'esito di selezioni già avvenute al momento del reclutamento e, pur se dimostri un'avvenuta maturazione intellettuale o un arricchimento professionale, non assicura in alcun modo contro il rischio, non improbabile, che il patrimonio di abilità, di cultura e di motivazioni positive racchiuso in un individuo venga disperso o accantonato, perché inserito in moduli organizzativi inefficienti o perché costretto entro schemi

operativi irrazionali o arcaici, nei quali, tuttavia, appare estremamente difficile trovare l'aggancio per innestare il cambiamento.

L'istituzione delle verifiche di professionalità e dei concorsi interni per il terzo livello, anche se consentono solo una valutazione del valore dell'individuo, rappresentano, comunque, una scelta di segno positivo, di cui va sottolineata l'importanza, perché contribuisce alla valorizzazione delle professionalità e perché introduce, inoltre, procedure di controllo, pure se limitate alle persone, che offrono il destro per essere estese nelle forme idonee, anche alla valutazione delle attività e dei risultati.

In una realtà complessa quale gli uffici della Camera non si può prescindere da meccanismi formali di esercizio del potere organizzativo, che in realtà più semplici (come negli stessi uffici all'epoca in cui offrivano solo poche strutture essenziali di supporto) può essere agevolmente esercitato, con strumenti diversi, quali la leadership, la gerarchia o la personalità.

L'evoluzione da realtà semplice a realtà complessa degli uffici della Camera ha trovato rispondenza in una serie di successive modificazioni nelle strutture e nell'organigramma e una più modesta eco di variazioni degli schemi organizzativi. Le risorse umane si sono notevolmente accresciute in termini quantitativi, così come del resto le risorse strumentali (il bilancio, gli spazi, i beni e i servizi), in assenza tuttavia di una visione strategica di guida di tale espansione che tenesse ferme come punti di riferimento irrinunciabili i valori cardine dell'organismo e muovesse verso una finalità coerente con quelle poste dall'organo politico, visione strategica non altrimenti definibile se non riconoscendo e procedimentalizzando la competenza degli uffici della Camera ad assumere la titolarità e la responsabilità delle scelte di strutture e di politica del personale.

Questa responsabilità non deve essere divisa con l'organo politico al quale appartiene la titolarità della scelta delle finalità istituzionali e politiche da raggiungere con l'ausilio e la strumentazione offerta dall'organismo burocratico; questo deve, a sua volta, assumere a criterio di valutazione del proprio comportamento un modello cui adeguarsi, che può essere quello dell'ottimalità dei risultati, ovvero quello del raggiungimento di un certo grado di legittimazione e soddisfazione da parte dell'organo politico, ovvero ancora quello del miglioramento qualitativo e quantitativo dei propri risultati.

Pur non avventurandomi nell'approfondimento di questa tematica, è da avvertire l'esistenza di un problema delicato di condizionabilità delle scelte che l'organo politico viene assumendo nell'esplicazione delle proprie funzioni istituzionali da parte dell'organismo burocratico che, rappresentando le condizioni di attuabilità di tali scelte, può finire con il suo comportamento o con le sue potenzialità di adeguamento, per indurre l'organo politico ad autocensurare preventivamente scelte ipotizzabili ma ritenute non percorribili.

Nel concludere questa prima parte è interessante notare che molti dei concetti in essa sviluppati compaiono esplicitamente, o sono riconoscibili, in un *best-seller* dell'editoria statunitense, la cui lettura è stata, tra l'altro, successiva alla stesura di queste note e non l'ha, quindi, neppure influenzata.

Il libro, intitolato *Alla ricerca dell'eccellenza. Lezioni dalle aziende meglio gestite*, è stato scritto da due ricercatori della più prestigiosa società di consulenza di direzione, la McKinsey, i quali hanno svolto un'indagine sulle tecniche gestionali delle aziende di successo ed hanno evidenziato alcuni fattori comuni a tutte le aziende « eccellenti »: l'elasticità e l'abilità necessarie per riconoscere i bisogni di un ambiente che cambia; il mantenimento della flessibilità con strutture semplici e piccoli *staff;* l'incoraggiamento per la sperimentazione; l'autonomia per promuovere nuove iniziative; il miglioramento dei livelli di rendimento, ottenuto con il coinvolgimento dei collaboratori; il concentrarsi sull'attività che conoscono meglio e su particolari valori chiave; la rigidità unita alla flessibilità nei controlli.

Nella parte che segue verranno delineati alcuni spunti propositivi per la risoluzione di problematiche organizzative e di politica del personale concretamente emergenti negli uffici della Camera.

Parte Seconda

Problematiche organizzative e di politica del personale (*)

1) *Schema organizzativo per l'attività di controllo tecnico-legislativo*

Il tema del controllo tecnico-legislativo coinvolge l'attività dei settori legislativo e di documentazione della Camera dei deputati ed è compito

(*) In questa seconda parte sono affrontati alcuni temi specifici emersi recentemente alla mia riflessione e sui quali desidero offrire un contributo propositivo.

della funzione di sviluppo organizzativo affidata al Servizio del personale definirne lo schema organizzativo.

Posto, tuttavia, lo stadio ancora embrionale di tale funzione, che nell'attesa di divenire operativa tramite una struttura *ad hoc* si sta preoccupando di attrezzarsi professionalmente, l'indagine del problema può essere sviluppata solo sul piano teorico, giacché non si possiede la base conoscitiva necessaria per applicarvi appropriati modelli di analisi e suggerire, quindi, soluzioni rifinite nel dettaglio.

Una volta evidenziate le fasi dell'attività complessiva di controllo e individuate le sedi operative coinvolte in ciascuna fase e le relazioni fra di esse, il risultato dell'analisi dovrebbe essere sinteticamente rappresentato con un diagramma di flusso, che offra una visione dei soggetti coinvolti nelle diverse fasi e degli aspetti rilevanti delle procedure di raccordo.

Questo metodo condurrebbe all'individuazione delle sedi operative in cui si addensa l'attività di controllo (i cosiddetti « colli di bottiglia »), onde valutare le opzioni possibili per eliminarli e consentirebbe, inoltre, di enucleare le fasi compattabili e superflue, di individuare i punti di controllo più idonei e i canali di coordinamento più tempestivi.

Premesso questo difetto di approfondimento conoscitivo che rende il discorso troppo generico per poter offrirsi come operativo, è consentito, tuttavia, prendere posizione sull'ipotesi di istituire un Ufficio speciale per il controllo tecnico-legislativo, cui affidare i collegamenti con la Presidenza del Consiglio e con il Senato, la consulenza e il coordinamento per l'applicazione dei criteri tecnico-giuridici definiti dal Comitato di studio all'uopo istituito, di cui si è detto all'inizio, e la verifica permanente dell'applicazione di questi criteri.

Questa soluzione mi sembra esposta al veto incrociato di vincoli organizzativi e operativi. Esiste, in primo luogo, un problema di rapporti organizzativi tra gli uffici che sono toccati da questa attività e per i quali si dovrebbero già ricercare, tramite il modello di analisi organizzativa che prima è stato descritto, soluzioni di snellimento e di semplificazione delle procedure, mentre l'introduzione nel processo di svolgimento dell'attività di un nuovo Ufficio rappresenterebbe un appesantimento procedurale, ove rispettato, ovvero una sostanziale vanificazione del suo ruolo, ove ignorato.

In secondo luogo, i margini di azione dell'istituendo Ufficio dovrebbero essere artificiosamente ritagliati dalle competenze di altri uffici,

innestando elementi di conflittualità e di scarsa funzionalità in attività che per le loro caratteristiche di imprevedibilità, variabilità e scarsa assoggettabilità a vincoli procedurali o temporali abbisognano del massimo di informazione e di prontezza nella risposta e soffrirebbero inevitabili disfunzioni, se impastoiate in procedure rigide e macchinose, ideate allo scopo di garantire risultati ineccepibili dal punto di vista tecnico-giuridico.

Propendo, invece, per un ventaglio di obiettivi, focalizzati tutti verso il conseguimento del risultato che si desidera ottenere con un nuovo ufficio:

a) pervenire tramite « novelle » parlamentari ad un appesantimento procedurale, che ponga alcuni vincoli formali e sostanziali alla presentabilità e ammissibilità degli emendamenti: solo il potere di autoregolamentazione può infatti costringere la volontà del legislatore entro limiti procedurali che consentano agli uffici l'esercizio del controllo tecnico-legislativo;

b) affidare ad un Vice Segretario generale (è la soluzione provvisoriamente adottata, ma è anche la preferibile), affiancato da uno *staff* essenziale, un'attività di consulenza e coordinamento nei confronti degli operatori dei vari uffici, nonché la definizione di criteri interpretativi e applicativi dello schema tecnico definito in sede di Comitato e destinato a successiva formalizzazione;

c) diffondere la conoscenza e l'aggiornamento della tecnica di redazione dei testi legislativi, tramite corsi di formazione dedicati agli operatori del settore e impostati con moduli sufficientemente agili da consentirne la ripresa periodica, senza pesare sulla funzionalità degli uffici.

2) *Modello organizzativo per la documentazione automatica*

Il Servizio per la documentazione automatica è impegnato in una serie di applicazioni interne (automazione d'ufficio, sistema delle commissioni permanenti, progetto dell'inventario, sistema informativo del personale, automazione del Protocollo centrale, meccanizzazione della contabilità degli stipendi, gestione delle attività della Biblioteca ecc.) che nascono e si sviluppano in contemporanea, da circa un anno a questa parte, determinando un forte aumento del carico di lavoro per

analisti, programmatori, operatori e addetti all'aggiornamento degli archivi automatizzati.

La tendenza all'espansione degli obiettivi del Servizio appare di durata indefinita, perché corrisponde ad un'analoga tendenza presente nella società ed anche perché le prime applicazioni realizzate determinano un effetto di autoalimentazione del bisogno e fanno, quindi, insorgere la richiesta di ulteriori applicazioni.

A fronte della situazione critica prima delineata il quadro di riferimento presenta una sostanziale invarianza dell'assetto organizzativo, in quanto viene mantenuta una struttura fortemente centralizzata, con scarso ricorso a consulenze esterne e non si promuove una gestione periferica dei sistemi di automazione.

Restano invariate anche le risorse assegnate al settore, mentre si osserva una riduzione della consistenza di alcune professionalità e appare molto sporadico il ricorso a risorse esterne per esigenze contingenti (stesura dei programmi, caricamento di archivi).

Il centro elettronico della Camera conosce, inoltre, un incremento della propria valenza esterna, giacché si pone sempre più come interlocutore e punto di riferimento per banche dati esterne e per utenti, anche privati, delle basi informative possedute dalla Camera: questo fenomeno determina un accresciuto impegno di presenza e di lavoro in organismi anche esterni alla Camera e di partecipazione ad incontri, convegni e corsi di aggiornamento.

Infine si rileva l'assenza di un piano a medio termine che fissi un ordine di priorità fra gli obiettivi posti al Servizio e, quindi, si determina una pressione contemporanea su tutte le richieste, mentre sul versante dei servizi la mancanza di un coordinamento delle iniziative di automazione porta all'insorgere del fenomeno della « informatizzazione selvaggia ».

Gli aspetti critici della situazione dovrebbero essere fronteggiati sviluppando nel Servizio documentazione automatica la funzione di consulenza e coordinamento tecnico nei confronti delle iniziative di automazione emergenti nei vari servizi; tale funzione dovrebbe essere esercitata nell'ambito di un organismo interservizi nel quale si definisca l'indirizzo di politica amministrativa indicato dalla Segreteria generale e si valutino, al più alto livello decisionale, gli aspetti organizzativi e procedurali relativi alle attività da automatizzare (aspetti su cui è competente il Servizio del personale), quelli tecnici (su cui è competente il

Servizio documentazione automatica) e quelli economici (su cui è competente il Servizio amministrazione ed economato).

L'organismo prefigurato dovrebbe essere guidato da un Vice Segretario generale, composto dai Capi dei Servizi prima menzionati e integrato, volta per volta, dal Capo del Servizio interessato all'applicazione informatica.

L'organismo dovrebbe, in primo luogo, definire con chiarezza gli obiettivi e le finalità da raggiungere e delineare, di conseguenza, un piano di interventi articolato nel tempo e vincolante per la stessa attività del Servizio documentazione automatica.

All'organismo sarebbero indirizzate le richieste dei servizi e, dopo adeguata istruttoria, le soluzioni definite in seno all'organismo predetto sarebbero sottoposte agli organi decisori (Collegio dei Questori o Ufficio di Presidenza).

Ritengo, inoltre, opportuno sviluppare la tendenza al ricorso a consulenze esterne, nonché ad apporti e prestazioni da parte di società esterne di *software* e di acquisizione dati, piuttosto che ricorrere a nuove assunzioni, con l'eccezione degli analisti, il cui incremento è determinante per migliorare qualitativamente le risposte tecniche del Servizio documentazione automatica.

E' da incoraggiare, altresì, la gestione periferica dei sistemi di automazione, da sviluppare mediante corsi di sensibilizzazione alle problematiche dell'informatica, che dovrebbero toccare tutte le professionalità, ma in particolare i collaboratori-segretari.

Nella stessa linea di sviluppo, occorre promuovere l'individuazione di figure di « gestori dei sistemi periferici », da localizzare all'interno dei servizi negli individui che manifestino disponibilità e interesse per questa materia e per le problematiche organizzative; sarebbe opportuno, in proposito, che queste figure si identificassero con i responsabili delle segreterie dei servizi o, per lo meno, svolgessero la loro attività lavorativa in quell'area.

3) *Il sistema informativo del personale*

La raccolta dei dati concernenti i dipendenti, la loro archiviazione in forma codificata su supporto automatizzato e la possibilità di elaborarli a fini statistici era l'obiettivo di un progetto più volte ventilato dai responsabili del Servizio del personale e spesso arenatosi di fronte a difficoltà di varia natura.

Ora il progetto è finalmente decollato e nel prendere consistenza si è talmente irrobustito che possiede le caratteristiche non più e non solo di un archivio informativo, ma principalmente di uno strumento di gestione delle procedure di lavoro concernenti lo stato giuridico ed economico del personale.

Concepito inizialmente come un grande archivio nel quale riversare, tramite appropriati sistemi di codifica, tutte le informazioni destinate alla conservazione nel fascicolo personale, il sistema informativo è divenuto, poi, con l'ausilio di programmi studiati a questo scopo, una fonte di scadenzari e di calcoli utilissima per programmare con congruo anticipo tutte le attività di competenza del Servizio del personale; esso costituisce, altresì, una fonte di controlli per verificare l'esattezza del risultato di procedure svolte col metodo tradizionale e consente di effettuare ricerche, di precedenti o di ricorrenze, prima inimmaginabili, così come di svolgere, in forma automatica e in tempi brevissimi, attività di computo di anzianità giuridiche o economiche per le quali in passato si ricorreva a complesse indagini su archivi distinti, che era necessario mantenere tutti allo stesso grado di aggiornamento.

Uno degli aspetti più rilevanti del sistema informativo del personale è proprio quello di eliminare la duplicazione di archivi e di schedari contenenti ciascuno una parte delle informazioni concernenti il singolo dipendente, ma spesso anche duplicazioni di dati, con effetti di raddoppio anche sulle attività di aggiornamento.

L'aver ricondotto la pluralità dei dati ad un unico archivio permette di concentrare su questo tutti gli aggiornamenti e i controlli di esattezza dei dati, riducendo il carico di lavoro gravante su altri settori del Servizio.

La creazione del sistema informativo del personale è stata preceduta da un lavoro di analisi condotta per circa un anno in collaborazione fra il Servizio del personale e il Servizio documentazione automatica; l'analisi ha enucleato tutte le informazioni traibili dal fascicolo personale e le ha aggregate in schede distinte, concernenti: la parte dei dati anagrafici, dei familiari e delle esperienze culturali e professionali; la parte della carriera giuridica ed economica; la parte delle assegnazioni, incarichi, note di qualifica, elogi e provvedimenti disciplinari; la parte previdenziale; la parte dei meccanismi di selezione interna (verifiche e concorsi interni).

Per ognuno dei dati riferiti alle parti suddette sono state create tabelle di codici sotto i quali classificare tutte le informazioni possibili.

Predisposto questo programma di enucleazione dei dati, si è provveduto a trarli dai fascicoli personali e a riportarli su schede da compilarsi manualmente.

Prima di questa operazione, che ha comportato uno sforzo organizzativo e un carico di lavoro non indifferente, tutti i fascicoli e in particolare i decreti in essi contenuti sono stati sottoposti a codifica, in base ad una tabella dei « tipi di decreto » che era stata studiata durante l'analisi.

Uno degli aspetti più significativi del lavoro di analisi e di creazione delle tabelle è stata la definizione dei codici dei tipi di decreto e la razionalizzazione che ne è derivata dell'attività di decretazione e di archiviazione dei decreti stessi.

Altrettanto dicasi per le procedure di trasmissione dei documenti all'archivio, sulle quali è ricaduto un effetto indotto di razionalizzazione, scaturito dalla necessità di rendere chiari e univoci, nonché non eludibili, i canali di passaggio degli atti dalla fonte di produzione o di inoltro da parte di altro ufficio al gruppo di lavoro addetto all'aggiornamento dell'archivio del sistema informativo.

L'esigenza di rendere certa e completa l'alimentazione del sistema informativo ha indotto alla stesura di diagrammi di flusso con l'analisi delle procedure interessate alla produzione dei documenti destinati all'archivio. Le schede delle procedure di lavoro originate da questa analisi, al di là dell'esigenza per la quale sono state prodotte, restano patrimonio del Servizio del personale, che potrà ormai utilizzarle per introdurre ogni nuovo dipendente allo svolgimento di tali attività, ovvero per adibirvi un dipendente di altro ufficio in sostituzione del titolare assente per ferie e per malattia.

Durante la fase di compilazione delle schede è stata avviata la procedura di aggiornamento delle stesse, affinché queste non invecchiassero durante i mesi occorrenti per completare l'operazione, non venendo aggiornate con i dati contenuti nei nuovi documenti che, nel frattempo, gli uffici producevano.

Contemporaneamente gli autori del progetto cercavano di reperire all'esterno della Camera, presso società di informatica o enti che avevano qualche esperienza in materia di banche dati del personale, un programma o un linguaggio d'interrogazione che si prestassero ai nostri fini.

Non essendo stato trovato alcun prodotto sufficientemente flessibile e articolato per poter soddisfare le nostre esigenze, è stata imboccata la strada della realizzazione di un programma su misura, ideato da noi e adattato ad un sistema di archiviazione dei dati, lo STAIRS, che viene utilizzato per le ricerche su altre banche dati possedute dalla Camera, quali lo spoglio delle riviste giuridiche o la legislazione regionale.

Il programma consiste di una serie di formule le quali consentono di calcolare, nel momento in cui si interroga l'archivio, tutti i dati di sintesi e di valore attuale riferiti a un dipendente, traendo le informazioni dall'archivio storico dei dati costituito con la fonte del fascicolo personale.

Sui risultati dei calcoli effettuati mediante tale programma è possibile fare qualsiasi ricerca, aggregando i dipendenti per ogni tipo di informazione ad essi riferibile ed evidenziando il risultato della ricerca secondo molteplici ordini sequenziali.

Idonei programmi di stampa permettono, inoltre, di ottenere: una edizione completamente automatizzata del ruolo del personale; edizioni continuamente aggiornate degli elenchi alfabetici del personale e della situazione del personale distinto per servizi, per livelli, per qualifiche, ecc.; stati di servizio del dipendente, contenenti tutta la carriera giuridica ed economica; curriculum per le verifiche e i concorsi interni e molti altri tipi di aggregazioni o di statistiche.

L'attività di caricamento degli archivi viene continuamente sottoposta a controlli di esattezza, così come vengono soggetti a test di funzionalità i programmi di calcolo; altre procedure di verifica sono state impostate per sorvegliare la correttezza dei dati che vengono quotidianamente immessi.

Qualsiasi pecca possa manifestarsi nelle procedure o nei programmi, non sarà mai così grave da inficiare la validità complessiva del sistema impostato che resta fonte imprescindibile di informazione per le decisioni di politica del personale.

4) *L'analisi dei fabbisogni di organico*

Lo spunto per questa ricerca nacque da un incontro con Massimo Severo Giannini, che si ebbe l'occasione di frequentare nella sua qualità di membro di una Commissione di concorso per funzionari.

Conoscendo la sua competenza in materia di scienza dell'amministrazione, gli fu chiesto consiglio sulla via migliore da intraprendere per affrontare uno studio sui carichi di lavoro e sui fabbisogni di organico negli uffici della Camera. Dalla sua esperienza vennero indicazioni metodologiche e collaborazione da parte di consulenti che avevano lavorato nella sua *équipe* al Ministero per la funzione pubblica e che ci fornirono anche un'utile documentazione.

Dopo aver mosso i primi passi con l'ausilio di questa e di altre consulenze esterne e dopo aver acquisito una certa formazione nel campo delle metodologie di analisi, fu costituito un gruppo di lavoro, che prese la forma di unità operativa interservizi perché, pur originando da un impulso del Servizio del personale, era formato anche da colleghi di altri servizi e da uno di essi coordinato.

L'unità operativa mise a punto una metodologia di analisi delle attività e delle posizioni di lavoro, incentrata su interviste ai titolari della posizione.

In una prima fase fu condotta una indagine sperimentale su un campione di posizioni di lavoro enucleate da servizi diversi e il risultato confortante incoraggiò a muovere la prima analisi su un intero servizio.

La scelta cadde sulla Stenografia che, all'epoca dell'analisi, incorporava sia l'attività di stenografia dell'Assemblea sia quella delle commissioni; l'unicità del prodotto e l'omogeneità degli schemi organizzativi giustificarono la scelta di quel servizio come campo meno spinoso da cui decollare con la nostra ricerca: la conclusione dell'indagine sulla Stenografia confermò la validità del metodo e soprattutto la giustezza della scelta di una via interna di indagine, che ci era apparsa preferibile a un appalto dell'analisi a qualche società esterna di consulenza.

La superficialità dell'indagine operata dal Formez sulle procedure e sugli apparati dei ministeri ci scoraggiava dal seguire una via analoga, pur denotando una sensibilità della pubblica amministrazione per i problemi della produttività, che è comunque giusto sottolineare, anche se non si condivide la scelta di metodo operata.

Per parte nostra, si pensò che solo muovendo dall'esperienza professionale interna e solo costruendo una metodologia di indagine e di riflessione sagomata su questa realtà di lavoro, pur avvalendosi del bagaglio tecnico e culturale acquisito tramite le consulenze esterne e continuamente arricchito con la formazione, fosse lecito sperare di costruire una mappa veritiera delle posizioni di lavoro esistenti negli uffici

della Camera e delineare un'analisi attenta e fedele delle attività che ivi si svolgono, con il loro corredo di carichi di lavoro e di schemi organizzativi.

L'ipotesi trovava la prima conferma nell'analisi del Servizio stenografia, cui seguiva quella del Servizio resoconti, nella quale si procedeva più spediti, rassicurati sulla giustezza del metodo.

Le relazioni stese su questi due Servizi sono consegnati agli atti del Servizio del personale e costituiscono materia preziosa di riflessione, quando si debba decidere in tema di aumento di organici per quei Servizi.

Mentre è in corso di svolgimento l'analisi del Servizio Assemblea — si procede, ormai, al completamento dei servizi che ruotano intorno al lavoro dell'Assemblea — è da avvertire che l'impresa, certamente ambiziosa, di disegnare la mappa delle posizioni professionali, (indicando per ciascuna lo scopo, le responsabilità, i rapporti gerarchici, funzionali e organizzativi con le altre posizioni; le attività svolte, con le quote percentuali di impegno del tempo di lavoro complessivo e gli indicatori del carico di lavoro; i requisiti culturali e professionali da richiedersi a chi aspira a occuparla, i bisogni di formazione avvertiti da chi la occupa e il tempo stimato necessario per ricoprire la posizione con un livello di professionalità adeguato), qualora riesca e non fallisca il suo scopo, come accadrebbe se il risultato di tanto lavoro rimanesse chiuso in un cassetto, offrirà alla politica del personale strumenti di decisione di ampiezza e potenzialità finora sconosciute per le aree della mobilità, della formazione, del reclutamento, oltre che per la valutazione del rendimento dei singoli e per la determinazione degli organici.

In rapporto a quest'ultimo problema, l'indagine che si viene effettuando ha mostrato con chiarezza che la definizione della pianta organica può originare solo dalla determinazione delle dotazioni organiche delle singole unità operative e, quindi, deve basarsi sulla considerazione dei fabbisogni per posizioni professionali e non, genericamente, per livelli e professionalità e che occorre previamente raggiungere un riequilibrio interno che ristabilisca una giusta distribuzione delle risorse, laddove esistono da una parte carenze e dall'altra sovrappopolamenti.

Occorre aggiungere ancora una considerazione, di peso non minore delle altre, che scaturisce anch'essa, come potenziale ricaduta conoscitiva, dall'indagine sulle posizioni professionali.

Sviluppando in modo adeguato la metodologia di analisi e volgendo a tale scopo la strumentazione utilizzata per l'indagine, si può valutare

anche il peso della posizione in rapporto alle altre e definire, da una parte, una distribuzione delle posizioni di peso equivalente in un assetto giuridico ed economico che tenga conto di questa realtà e, dall'altra, procedere ad un graduale riequilibrio delle situazioni di inquadramento delle qualifiche nei livelli, seguendo un metodo di coerenza con la scala dei valori professionali.

Si tratta di una strada ancora tutta da intraprendere, di cui si conoscono solo le coordinate esterne alla nostra realtà, ma non si è ancora esplorato lo sviluppo con scientificità; è tuttavia un obiettivo non secondario dell'attività di studio e di ricerca che si continua a svolgere nel Servizio del personale.

5) *La definizione dei profili professionali*

Uno dei punti qualificanti della riforma delle carriere operata nel 1980 per i dipendenti degli uffici della Camera dei deputati è stato il riconoscimento delle professionalità, per il cui inquadramento nei livelli funzionali-retributivi è stato individuato un criterio fondato sul grado di ampiezza di tre parametri: la complessità del lavoro, la sfera di autonomia e la connessa responsabilità.

In base a tale criterio, professionalità diverse per aree funzionali e contenuti mansionali sono state riconosciute come pariordinate fra loro ai fini dell'inquadramento in uno stesso livello e di un identico sviluppo di carriera.

L'approfondimento della problematica concernente le professionalità e i loro contenuti, dopo un intenso periodo di ricerca e di dibattito, coinciso con i lavori della Commissione paritetica che preparò la riforma, si è arenato nelle secche degli adempimenti connessi all'applicazione dei nuovi precetti e all'entrata in funzione dei meccanismi di carriera introdotti.

Una certa vischiosità dell'esistente, unendosi alla fatica di gestire processi di cambiamento che coinvolgevano la quasi totalità del personale, impediva di verificare e approfondire gli assunti regolamentari concernenti l'individuazione dei profili professionali; tuttavia, smaltita la folta mole di adempimenti ineludibili, si è recuperato il respiro necessario per affrontare lo studio dei contenuti professionali.

Le ricerche in tale direzione sono partite generalmente dall'esigenza di delineare una distribuzione veritiera dei compiti e delle abilità ri-

chieste a quelle aree professionali per le quali era in preparazione un programma di formazione.

Svolgendo l'analisi delle posizioni di lavoro con un'ottica finalizzata alla definizione dei contenuti professionali e ricucendo i risultati dell'indagine, per verificare i valori di presenza dei contenuti enucleati, si conseguono risultati che sostengono le ipotesi iniziali da cui partiva la ricerca e spesso smentiscono le convinzioni più radicate nella cultura degli uffici della Camera in ordine alle caratteristiche professionali di determinate qualifiche.

Particolarmente significativo sembra l'esito di un'indagine effettuata su un campione di segretarie pari a circa il 30% della consistenza del gruppo; analizzando le attività svolte da questo personale, i compiti ad esso richiesti e le abilità necessarie per effettuarli, si scopriva che i valori percentuali di addensamento di attività tradizionalmente ritenute prioritarie per questa categoria, quali la dattiloscrizione o la stenoscrizione, erano, nel caso della prima, omogenei se non inferiori ai valori di presenza di numerose altre attività, fra cui campeggiano l'archiviazione, i contatti telefonici, l'analisi dei contenuti, la ricerca di documentazione, il fornire informazioni, il controllo sul lavoro proprio o altrui, le pubbliche relazioni e la schedatura; nel caso della stenografia, poi, questa risulta presente allo stesso livello della microfilmatura e, comunque, con valori inferiori a quelli di tutti gli altri sistemi di lavoro evidenziati dalla ricerca: l'uso di terminali e di macchine per automazione d'ufficio, la registrazione, la predisposizione di statistiche, la compilazione di lettere, la redazione di relazioni, la tenuta del protocollo, ecc..

I risultati della ricerca pongono in luce la necessità di avvalersi di strumenti conoscitivi idonei a padroneggiare uno scenario che è in rapido cambiamento e non è più rispecchiato da una cultura delle professionalità che origina dalla memoria di precedenti condizioni di lavoro.

La definizione dei profili professionali può affiancare ad una fase empirica, di ricerca dei contenuti, una fase di sviluppo e arricchimento dei medesimi, dalla quale sembra opportuno far discendere effetti di *deregulation* per professionalità che, pur essendo inquadrate nei livelli terminali, spesso appaiono oberate da compiti e attività decisamente più confacenti a profili professionali ascritti a livelli inferiori, cui, peraltro, difetta il riconoscimento della competenza ad esplicarli; questo fenomeno determina situazioni di eccessivo accentramento di attività e

procedure di lavoro in alcune posizioni professionali, mentre lascia relativamente libere e deresponsabilizzate altre posizioni, alle quali invece, spetterebbe la titolarità di gran parte dei compiti da cui risulta intasata la posizione di livello superiore.

Un'altra esperienza di ricognizione nell'area del profilo professionale è stata compiuta sulla figura del commesso parlamentare, anche se nell'indagine è prevalsa la riflessione teorica, pur suffragata dall'esperienza, rispetto alla ricerca empirica, per la quale sono stati compiuti solo passi non sistematici.

La figura del commesso parlamentare è caratterizzata da un profilo mansionale complesso, nel quale rientrano attività fra loro diverse e non tutte di livello omogeneo.

Si possono individuare, infatti, almeno tre tipi di situazioni lavorative nell'ambito delle quali opera il commesso: il rapporto con i parlamentari e con l'istituzione, quello con gli uffici e quello con le sedi della Camera.

Nel rapporto con i parlamentari, il commesso opera essenzialmente nell'ambito della funzione *accueil*: riceve, accompagna, accorre, risponde, assiste, recapita posta o messaggi verbali, ecc..

Inoltre, sempre nei confronti dell'istituzione, il commesso svolge i compiti affidatigli ai fini della vigilanza, della protezione e della sicurezza del parlamentare e della sua sede. Ancora, il commesso agisce, su mandato e in base alle disposizioni degli organi competenti, per agevolare il mantenimento dell'ordine e per svolgere funzioni di polizia all'interno del Parlamento.

Il commesso svolge, inoltre, compiti di rappresentanza in occasione di cerimonie ufficiali; è da ritenersi che i requisiti fisici che si richiedono al personale ausiliario chiamato a svolgere tali mansioni giustifichino l'ipotesi di prevedere una quota contenuta di commessi (10-15) che debba essere tratta dal corpo dei corazzieri, mediante un concorso riservato. Sembra auspicabile, altresì, che una ulteriore quota dell'organico previsto per i commessi sia riservata a quanti provengono da corpi armati (carabinieri, polizia, finanza), per destinarli ai posti di maggior rilievo per il settore della sicurezza (ingressi, anticamera del Presidente) e assicurarne il costante aggiornamento.

Nel rapporto di collaborazione con il lavoro degli uffici, le attività del commesso variano dalla funzione di « attesa », al recapito di corri-

spondenza e stampati, alla fotocopiatura, alla trasmissione di messaggi, fino alla vera e propria integrazione in procedure di lavoro di unità operative che si avvalgono della collaborazione anche della professionalità ausiliaria.

Sia nel rapporto con i parlamentari che in quello con gli uffici il commesso si trova sovente in situazioni di particolare delicatezza, in quanto gli è dato di conoscere fatti, circostanze o documenti nei confronti dei quali ci si aspetta che sia mantenuto un rigoroso riserbo; è naturale, pertanto, che al commesso si debbano richiedere doti di serietà e di riservatezza.

D'altra parte, giacché la normale condizione di lavoro del commesso è quella di operare nell'ambito delle relazioni umane, in quanto costituisce il tessuto connettivo fra gli uomini (politici e amministrativi) e la loro operatività, è naturale che la personalità più idonea per questo tipo di lavoro sia quella che si definisce aperta, pronta, vivace, ma anche equilibrata, matura, riflessiva, poiché frequenti possono essere le situazioni che stimolano reazioni scomposte, comportamenti scorretti o travalicanti, disinvolture eccessive.

Si può convenire sul fatto che la giusta misura nell'atteggiamento e nel comportamento del commesso siano un portato dell'esperienza e della maturazione interne alla professione, ma se non esiste nelle premesse una personalità favorevolmente « educata », vi sarà ben poco da sperare nel futuro.

Si giunge, infine, al rapporto con le sedi, i palazzi; con essi il commesso si pone in relazioni del tutto diverse da quelle degli altri dipendenti. Si potrebbe dire che il commesso funga da « ospite » nei confronti di tutti gli altri frequentatori del Parlamento: sorveglia gli ingressi, vigila sul flusso delle entrate e delle uscite, conosce ogni angolo e ogni percorso ed è l'unico abilitato ad indirizzare, accompagnare, dare spiegazioni; mantiene l'ordine e la pulizia degli ambienti; segnala inconvenienti, guasti, richieste logistiche; vigila sugli ambienti di lavoro, custodisce gli uffici e gli archivi, ne impedisce l'accesso ai non autorizzati ed è, nello stesso tempo, in virtù della propria posizione professionale autorizzato ad accedere in qualsiasi ambiente; in definitiva, rappresenta, e il fatto di indossare una divisa lo indica esteriormente, il naturale punto di riferimento per chiunque operi nel Parlamento, sia nelle situazioni di *routine* che in quelle di emergenza.

Da questa prima analisi, che pure abbisogna di approfondimenti e di verifiche provenienti da altre ricerche, si possono già trarre indicazioni significative per il reclutamento e la selezione dei commessi.

In sostanza, si tratta di individuare meccanismi di selezione che facciano emergere gli elementi più promettenti, più che i migliori, dato che non vi è una preparazione specifica da vagliare, bensì una potenzialità da plasmare, mediante la formazione sul lavoro e corsi appositamente costruiti e finalizzati all'incremento della professionalità interna.

Nella fase di selezione si dovranno ricercare, dunque, individui dotati di livello culturale medio (corretto uso della lingua italiana parlata e scritta, discreta ampiezza di vocabolario, buona informazione, buona conoscenza di storia, geografia e ordinamento dello Stato, conoscenza elementare dell'inglese o del francese), di età compresa fra i 18 e i 23 anni, che abbiano personalità aperta, vivace, pronta, ma anche equilibrata, matura e riflessiva. Per saggiarne le conoscenze e le attitudini potranno essere impostate selezioni basate su test culturali, vertenti sulla correttezza grammaticale e sintattica, sull'esatta comprensione dei vocaboli della lingua italiana, sulla conoscenza elementare del vocabolario e delle più comuni forme espressive in una lingua straniera, sulle serie numeriche, sui rapporti logico-matematici, sull'orientamento spaziale, sulla storia, la geografia e l'ordinamento dello Stato. L'aspetto psicologico della selezione dovrebbe essere incentrato su una combinazione di test e colloqui mirati all'approfondimento della personalità.

La maturazione, la crescita professionale sono certamente frutto dell'esperienza interna e si acquisiscono nel quotidiano *training* sul lavoro; è auspicabile, tuttavia, che la maturità, la misura e le capacità raggiunte dai migliori fra gli ausiliari siano riconosciute come un patrimonio da non disperdere e da trasmettere, invece, ai più promettenti fra i giovani, tramite la formazione.

Nel processo di formazione dei commessi ha, inoltre, un ruolo fondamentale l'esempio offerto dai colleghi già inseriti, i quali rappresentano il modello comportamentale cui adeguarsi; altrettanto importanti, tuttavia, sono le indicazioni provenienti in termini di sanzioni positive e negative dalla gestione del personale ausiliario.

Esistono, inoltre, opportunità di arricchimento professionale che possono scaturire da un'attività di formazione vertente su aspetti specialistici del profilo mansionale del commesso: la sicurezza, la vigilanza e l'intervento anticendio, l'organizzazione e la valutazione delle risorse

umane (per chi svolge la propria attività nell'ufficio del personale ausiliario). Fin dal momento dell'assunzione si potrebbero incanalare correttamente le capacità e le aspirazioni dei giovani commessi, dando vita ad un progetto di formazione-accoglimento, mirato ad un rapido inserimento nell'ambiente lavorativo di tutto il personale di nuova assunzione e in particolare dei commessi.

Con l'ausilio di strumenti audiovisivi (sfruttando, cioè, l'efficacia del linguaggio per immagini) si vorrebbero offrire informazioni rapide e incisive sull'organizzazione degli uffici della Camera, sui servizi che rendono ai deputati, sui collegamenti di ogni singola attività con l'insieme, per facilitare un più agile orientamento all'interno della complessa struttura della Camera e per agevolare negli individui una consapevole acquisizione del proprio ruolo all'interno dell'Amministrazione.

Le immagini filmate degli esterni e le riprese all'interno delle sedi dell'attività istituzionale e degli uffici, con esemplificazioni di *flash* su attività lavorative offrirebbero ai neo assunti un panorama realistico dell'organismo di cui sono entrati a far parte, costituendo anche un « biglietto da visita » molto eloquente dell'immagine che gli uffici della Camera intendono perpetuare tramite le nuove leve.

Queste note conclusive riconducono il discorso sul concetto da cui si dipanavano le argomentazioni della prima parte e che ritengo centrale per questa relazione: il sistema dei valori e la necessità di favorirne la conoscenza e la tradizione per le generazioni che si avvicendano negli uffici del Parlamento.

Note

(1) R. BETTINI, « Politiche organizzative e politiche di intervento nel rapporto legislazione/burocrazia », in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 2, 1984.

(2) R. BETTINI, *ibidem*.

Gianluigi Marrone

Procedimenti e momenti decisionali nella gestione amministrativa della Camera dei deputati: spunti in tema di revisione del Regolamento di amministrazione e contabilità

1 - Il quadro ordinamentale; 2 - Procedimenti e decisioni; 3 - Criteri e linee di revisione regolamentare; 4 - Il carattere delle decisioni.

1 - *Il quadro ordinamentale*

La fondamentale rilevanza del quadro ordinamentale interno per l'attuazione del delicato rapporto organo politico-burocrazia parlamentare, costantemente informato a piena correttezza e fattiva efficienza, è stata opportunamente sottolineata dal Segretario generale Vincenzo Longi nel corso della relazione introduttiva alla Conferenza organizzativa promossa dal Presidente della Camera nel luglio del 1984.

« ... Nel ventennio 1964-1983, con particolare accentuazione nella seconda metà di esso, è accaduto un fatto significativo. Il mondo politico ha preso sempre più coscienza dell'importanza della struttura amministrativa, ne ha incoraggiato e sollecitato un crescente sviluppo. Questo processo poteva portare con sé due conseguenze di segno opposto, ma di uguale pericolosità e cioè, da un lato, l'interesse del politico ad influenzare la struttura considerando l'importanza del suo processo di espansione, dall'altro, la tentazione della burocrazia, divenuta forza più consistente anche quantitavamente, a chiudersi in se stessa e divenire un elemento di condizionamento più che di supporto tecnico delle attività politiche. Sento di poter affermare che nessuno dei due pericoli si è concretizzato, perché il mondo parlamentare ha compreso bene che una burocrazia indipendente ed imparziale è una delle più serie garanzie per il corretto funzionamento dell'istituzione; e dall'altra parte il corpo burocratico non ha certamente smarrito il senso profondo della sua anima più vera che lo fa essere, da sempre, un elemento catalizzatore del sistema. Esso cioè non entra nei processi politici che

si formano liberamente e si determinano nell'Assemblea e nei suoi organi ma è indispensabile perché le funzioni dell'istituzione possano correttamente attuarsi. In conclusione, il rapporto fiduciario tra organo politico ed Amministrazione non è venuto meno, anzi si è rafforzato, proprio perché esso è stato inquadrato in un ordinamento ben preciso, con reciproche garanzie per entrambe le parti » ([1]).

Se il riferimento ordinamentale è di somma rilevanza nel complesso ambito della produzione legislativa — e, più in generale, nell'esercizio dei poteri propri del Parlamento —, esso riveste altresì una indubbia valenza anche nel campo della amministrazione, in senso stretto, delle due Camere, ove la coniugazione in rapporto fiduciario tra organo politico e burocrazia trova giornalmente non sempre agevole terreno di applicazione.

D'altra parte è stato più volte osservato come la gestione amministrativa del Parlamento — non soltanto nel nostro sistema costituzionale ([2]) —, caratterizzata com'è dalla autonomia finanziaria, segni una dimensione di grande delicatezza in rapporto alla stessa indipendente capacità delle Camere di svolgere le proprie funzioni istituzionali ([3]).

Ben si comprende, allora, come la definizione, sotto tutti gli aspetti, del quadro-ordinamento, il puntuale riferimento ad esso, l'attuazione, al suo interno, dei meccanismi decisionali con l'individuazione precisa di soggetti e procedure, costituisca per l'Amministrazione della Camera un banco di prova, non sempre facile, del rapporto tra politico e funzionario, evidenziandosi inevitabilmente, con l'osservazione delle esperienze maturate, punti di congruenza, sfasature, necessità di adeguamenti normativi, soprattutto in considerazione del rapido evolversi della situazione sociale (la « città parlamentare ») di riferimento.

E' appena il caso di rammentare come la richiamata autonomia gestionale-finanziaria dei due rami del Parlamento, così come degli altri organi costituzionali, imponga all'Amministrazione della Camera fonti normative, organizzazione strutturale e funzionale nonché capacità di autocontrollo a « livello di sovranità »: che non sopporta, pertanto, qualsivoglia riscontro esterno (sia pure quello esercitato dalla Corte dei conti) « giacché comprometterebbe il libero esercizio delle funzioni politico-legislative attribuite » ([4]).

Per questo — ed è aspetto non trascurabile nella lettura del dato di coniugazione con l'organo politico, protetto dalle prerogative parlamentari ex art. 68 Cost. — l'esenzione per antica prassi (risalente

allo Statuto Albertino) dal giudizio di conto degli agenti contabili degli organi costituzionali è un dato emblematico della peculiare configurazione della burocrazia parlamentare nel campo amministrativo-finanziario, consacrato del resto dalla giurisprudenza costituzionale ([5]).

Resta da dire che la conformazione dell'ordinamento interno della Camera dei deputati (nonché del Senato della Repubblica) trova nelle norme regolamentari struttura formale portante, così come elemento essenziale di garanzia in ordine alla affermazione — nei princìpi, nelle procedure e nei fatti — della autonomia dell'istituto. Occorre, quindi, porre ogni necessaria attenzione alla individuazione completa delle fonti normative interne, non sempre riconducibili alla mera codificazione testuale ([6]).

Non è questa la sede per entrare nel merito delle diverse posizioni dottrinali in materia ([7]), ma è certo che l'art. 64, primo comma della Costituzione tratteggia un *genus* regolamentare del tutto atipico nel complesso normativo dell'ordinamento giuridico italiano ([8]): una sorta di *lex fundamentalis* delle Camere ([9]), sottolineandosi così la omogeneità dei regolamenti parlamentari — segnatamente quelli di natura integrativa o estrattiva rispetto alla norma costituzionale ([10]) — con le norme della legge ordinaria (per conseguenza la non supremazia di queste ultime sul piano delle fonti) e più in generale la « riserva » costituzionale prevista per quel complesso tecnico-organizzativo di strutture ed attività necessarie all'espletamento della funzione parlamentare.

Può dunque assumersi come postulato — pressoché unanimemente condiviso dalla dottrina ([11]) — il riconoscimento della peculiare natura delle norme dei regolamenti parlamentari: « peculiarità e dimensione (sentenza n. 78 del 1984), che ne impedisce — sottolinea la recentissima sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 6 maggio 1985 — la sindacabilità, se non si vuole negare che la riserva costituzionale di competenza regolamentare rientra fra le guartentigie disposte dalla Costituzione per assicurare l'indipendenza dell'organo sovrano da ogni potere ».

Meriterebbe invece maggiore approfondimento la questione, più particolare, della configurazione giuridica dei cosiddetti regolamenti « minori » o « speciali », segnatamente quelli adottati con delibera dell'Ufficio di Presidenza.

Se è vero che la diversità dell'organo deliberante comporta una indubbia differenziazione tra le categorie regolamentari — cosicché la rilevanza formale, oltre che politica, del Regolamento generale e degli

altri regolamenti adottati direttamente dall'Assemblea è certamente superiore — è altrettanto vero, però, che i regolamenti particolari « ripetono da quello generale la loro legittimità » ([12]), disciplinando situazioni che in altro ambito avrebbero trovato nella legge esclusivo ed esauriente regime.

In sostanza, e restringendo il discorso al campo d'analisi della Camera dei deputati, si può considerare emblematicamente il valore normativo del Regolamento di amministrazione e contabilità, che costituisce la fonte cui quotidianamente si fa riferimento nella gestione dei fondi a disposizione della Camera stessa. Si tratta, infatti, di un articolato che esplicita ed elabora le disposizioni generali dettate in materia dagli articoli 8, 10, 12, 66 e 67 del Regolamento della Camera.

E' incontestabile, insomma, lo stretto rapporto che lega tali norme regolamentari « speciali » con le disposizioni del Regolamento generale, nei confronti del quale si pongono con una particolarità formale non riconducibile *tout-court* alla figura di regolamentazioni di esecuzione, atteso che si tratta di norme dirette a regolare, anche in via principale ed esclusiva, rapporti che travalicano i confini domestici, producendo effetti anche nei confronti di soggetti che solo occasionalmente vengono ad aver rapporto con la Camera.

Si può tornare ad ipotizzare una sorta di « riserva » nella « riserva »: la Costituzione attribuisce all'autonomia di ciascuna Camera l'adozione del Regolamento; il Regolamento della Camera attribuisce all'Ufficio di Presidenza (come esplicitamente dispone l'art. 12 n. 3, Reg. Camera) l'emanazione delle norme regolamentari in materia di amministrazione e contabilità interna, alle quali l'Amministrazione — i cui connotati, sia pure di specie anomala ed eccezionale, sono indubbiamente di carattere pubblico ([13]) — deve sempre richiamarsi nell'espletamento di tutte le sue attività amministrative, *ad intra* e *ad extra*.

Resta fermo il fatto che, benché tale organizzazione amministrativa, fondata su fonti normative speciali, ritagli un campo gestionale-operativo compiuto e garantista consentendo il riaffermarsi dell'autonomia dell'istituto parlamentare, è quanto mai opportuna la costante sintonizzazione dell'apparato amministrativo camerale con l'ordinamento generale dello Stato — in particolare quando si tratti di regolamentare rapporti giuridici che si riverberano più o meno direttamente su soggetti terzi —, almeno sin dove è possibile operare sulla stessa « lunghezza d'onda ». Per questo il Regolamento di amministrazione e contabilità

della Camera si rifà non poco ai princìpi-guida su cui si articolano le norme della Legge e del Regolamento di amministrazione e contabilità generale dello Stato.

2 - *Procedimenti e decisioni*

E' possibile, a questo punto, interrogarsi sul senso da attribuire alle espressioni « procedimento » e « momento » decisionali in ordine alla gestione amministrativa della Camera, ed in particolare al quadro ordinamentale interno — che è poi, come abbiamo brevemente delineato, un quadro i cui contorni sono costituzionalmente definiti — entro il cui ambito normativo la gestione stessa trova la possibilità di quotidiana modulazione.

E l'approccio non sarà prettamente giuridico, volendo questa riflessione mutuare più ampiamente dai diversi sistemi di analisi utilizzabili (sociologico, di scienza dell'amministrazione, politico) l'ottica di ricerca e gli strumenti di intervento per giungere a formulare brevi spunti di modifiche regolamentari, vale a dire nuove possibili tessere del grande e composito mosaico dell'ordinamento camerale.

Nella gestione amministrativa della Camera sono individuabili diversi — anche se non numerosi — procedimenti (intesi quale successione di atti finalizzata all'emanazione ed all'efficacia di un provvedimento o comunque di un atto formalmente imputabile all'Amministrazione). Si tratta, tuttavia, di procedimenti che attengono quasi esclusivamente alla sfera organizzativo-esecutiva delle deliberazioni, talché risultano previsti pressoché *in toto* ([14]) dal Regolamento di amministrazione e contabilità.

Tanto articolata è infatti — e ben a ragione — nel Regolamento della Camera la normativa attinente al procedimento legislativo, tanto generali e fugaci sono i princìpi che reggono l'esplicarsi della attività amministrativa interna ([15]), il cui carattere meramente strumentale riguardo alle finalità proprie dell'istituto parlamentare è fuori dubbio ma che tuttavia, per la peculiare valenza di autonomia a livello di sovranità che la contraddistingue, poteva forse trovare, in sede di Regolamento « maggiore », più ampio spazio.

Restando comunque all'analisi complessiva delle norme regolamentari — segnatamente quelle del Regolamento di amministrazione e contabilità — procedimento fondamentale appare sicuramente quello pre-

visto per la predisposizione e l'approvazione del progetto di bilancio e del conto consuntivo relativi alle spese interne ([16]), così come procedimento base è quello, di notevole articolazione, relativo alla assunzione degli impegni di spesa ([17]).

Altrettanto significativo, seppure sinteticamente espresso dall'ultimo comma dell'art. 15 Reg. amm. e cont., è poi il procedimento di emanazione dei contratti, tanto per restare ad esemplificazioni più attinenti alla sfera operativa del Servizio amministrazione ed economato.

Queste tre rapide esemplificazioni procedimentali risultano sufficienti per una considerazione di fondo.

La successione degli atti che danno corpo al procedimento è scandita da decisioni ed operazioni che investono tanto la responsabilità degli organi politici che quella degli uffici.

Fermando solo l'attenzione al disposto dell'art. 9 Reg. amm. e cont., ben si avverte la concorrenza della burocrazia parlamentare — quale momento qualificante di « proposta », di « istruttoria », di « impulso », di « controllo » — con l'atto decisionale proprio dell'organo politico, ai diversi livelli, cui la controfirma del Segretario generale conferisce il costante avallo di responsabilità.

Resta da dire che l'aspetto determinante — nell'ipotesi considerata, così come, generalmente, nel complesso delle attività amministrative proprie dell'ordinamento camerale — risulta sempre quello dei « momenti » decisionali rispetto ai « procedimenti », talché, per restare alle previsioni regolamentari del richiamato art. 9 Reg. amm. e cont., l'impegno di spesa, per prassi consolidata, può essere assunto dall'organo politico competente anche indipendentemente dalla consecuzione di taluni atti istruttori attribuiti agli uffici (beninteso, sempre compatibilmente con le previsioni e disponibilità di bilancio dagli stessi organi politici determinate).

In effetti, la struttura amministrativa della Camera, proprio per la particolare natura strumentale dell'organizzazione gestionale dei beni rispetto all'espletamento dell'attività politico-legislativa, non rientra in quelle di tipo meccanicistico (che garantirebbero automaticità nella esecuzione delle procedure e semplificazione, in ultima istanza, dello stesso lavoro) ma piuttosto nelle strutture cosiddette « sistemiche », laddove cioè gioca un ruolo decisivo l'interazione dei diversi fattori che contribuiscono a formare l'attività interna. Non è possibile,

in altri termini, applicare *tout court* all'ordinamento-Camera il modello organizzativo « burocratico » (che pure si attaglierebbe ad organizzazioni a basso grado di incertezza delle finalità da perseguire ed operanti con risorse stabili), bensì un modello precipuamente « professionale» ([18]), che lasci margini ampi ai momenti decisionali, privilegiati rispetto alle procedure, che pur mantengono un proprio grado di rigidità, informandosi a fonti normative ben precise e cogenti.

Anche nell'espletamento delle funzioni di amministrazione interna, dunque, può registrarsi in qualche modo una sorta di « trasformazione del potere in diritto » ([19]), nel senso che nell'esercizio del potere sovrano del Parlamento, attuato attraverso i diversi livelli decisionali (Assemblea, Presidente, Ufficio di Presidenza, deputati Questori) nessun ostacolo procedurale può in ultima analisi creare invalicabili frapposizioni, ferma restando la conformità d'insieme dell'ordinamento-Camera con il più generale ordinamento dello Stato.

Ciò non significa, certamente, che gli organi politici possono gestire l'amministrazione della Camera *omnibus legibus soluti*. Significa piuttosto che ponendo pienamente a frutto le ormai indiscusse prerogative di autonomia, possono regolamentare in modo tale l'attività di amministrazione così da ridurre, per quanto possibile, rigidità e strozzature procedimentali: snellendo le procedure ma vivificandone il carattere di legittimazione formale e di garanzia, delimitando più precisamente i « momenti » di responsabilità (di indirizzo, di decisione, di istruttoria, di controllo) tanto a livello politico che a livello burocratico.

Osservano, a quest'ultimo riguardo, i deputati Questori nella relazione al progetto di bilancio delle spese interne per l'esercizio finanziario 1984: « E' da sottolineare che il tema dell'assetto dei rapporti tra organi di direzione politica e di direzione amministrativa costituisce il punto fondamentale per la comprensione dell'intera struttura organizzativa della Camera dei deputati e la stabilità e chiarezza, in tali rapporti, premessa indispensabile per la massima funzionalità dell'istituto. La precisa determinazione delle sfere di competenza, delle attribuzioni e dei relativi livelli di responsabilità consente l'effettivo perseguimento degli obiettivi di buon andamento ed imparzialità dell'Amministrazione, che la Costituzione pone del resto a base dell'organizzazione di ogni pubblico ufficio » ([20]).

L'analisi organizzativa delle decisioni, ai diversi livelli (tanto politici che burocratici) suffragata dal collegamento dei momenti teleologici

delle diverse fasi procedimentali, induce tuttavia a ritenere che l'attuale determinazione regolamentare delle sfere di competenza crea in taluni casi « strozzamenti ad imbuto » che si riverberano inevitabilmente sulla fluidità e sulla puntualità della gestione amministrativa.

Come non riconoscere — anche in base alla quotidiana esperienza — la necessità di sgravare per quanto possibile l'organo politico dal fardello delle minute decisioni amministrative relative alla ormai considerevole « città parlamentare », così da favorirne l'assunzione, più incisiva e costante, del ruolo di impostazione, di guida, di garanzia, attraverso essenziali meccanismi procedurali di indirizzo, decisione e controllo?

E come non avvertire — d'altro canto — l'opportunità di attribuire agli uffici più completa ed articolata responsabilità di gestione, sempre attraverso un imprescindibile concerto tra organo politico e burocrazia ([21])?

3 - *Criteri e linee di revisione regolamentare*

Dalle considerazioni appena abbozzate si possono già ricavare, con sufficiente congruità, alcuni criteri o linee informative che potrebbero costituire spunto per confronti, discussioni ed ulteriori elaborazioni in vista della più volte auspicata ([22]) revisione del Regolamento di amministrazione e contabilità della Camera.

Si tratta di considerazioni e linee di revisione regolamentare appena abbozzate, ma maturate dalla quotidiana esperienza professionale e confortate dalla normativa e dalla prassi riscontrata in materia presso non poche realtà parlamentari europee ([23]).

La prima considerazione riguarda la possibilità di una nuova configurazione delle competenze, in materia di gestione amministrativa, dell'Ufficio di Presidenza.

Quest'organo, cui il Regolamento (art. 12, terzo comma, Reg. Camera) attribuisce competenza esclusiva in ordine alla emanazione delle norme relative all'amministrazione ed alla contabilità interna — quale espressione dell'autonomia dell'istituto parlamentare — risulta parimenti competente (art. 12, secondo comma, Reg. Camera) in ordine alla deliberazione del progetto di bilancio preventivo e del rendiconto consuntivo della Camera, predisposti dai Questori.

Non sembra pertanto fuor di luogo riflettere sulla opportunità di sgravare l'Ufficio di Presidenza di momenti decisionali tipici della gestione ordinaria, quali in particolare l'assunzione degli impegni di spesa ex art. 9 del Regolamento di amministrazione e contabilità, restando — del resto — pienamente aderenti ai princìpi di direzione amministrativa di cui agli artt. 10 e 12 del Regolamento della Camera.

L'attuale disciplina prevede, infatti, un procedimento complesso per l'assunzione degli impegni superiori a L. 100 milioni: occorre il parere (di fatto, la proposta-iniziativa) dei deputati Questori, il parere conforme dell'Ufficio di Presidenza e la determinazione del Presidente controfirmata dal Segretario generale. Per gli impegni di minore entità, invece, la determinazione spetta ai soli deputati Questori (o, in caso di urgenza al Questore presente) — sino a L. 20 milioni — e al Presidente della Camera, su conforme parere dei Questori, dai 20 ai 100 milioni, sempre ferma la controfirma del Segretario generale.

L'esperienza amministrativa, del resto, registra frequentemente l'esiguità ([24]) degli importi — soprattutto in rapporto al complesso della dotazione di bilancio ed ai continui flussi di spesa ([25]) — per i quali la vigente disciplina esige l'espressa pronuncia del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza. Un sensibile snellimento delle procedure potrebbe pertanto conseguirsi prevedendo:

a) ricorso all'Ufficio di Presidenza soltanto nei casi di variazioni sostanziali alle previsioni di bilancio ed ai piani programmatici di intervento (questi ultimi, da tempo negli auspici della burocrazia parlamentare e dei deputati) ([26]), ovvero ogniqualvolta i deputati Questori o il Presidente, per la natura della spesa, intendano acquisirne il parere;

b) delibera dei deputati Questori, controfirmata dal Segretario generale, per gli impegni di spesa sino a L. 200 milioni; in caso di necessità ed urgenza, determinazione dei Questori o del Questore presenti, sempre controfirmata dal Segretario generale; ovvero, in casi determinati (specialmente a fronte di spese fisse o di carattere obbligatorio) del solo Segretario generale in caso di assenza dei Questori, ai quali rimettere successivamente la decisione per la ratifica politica ([27]);

c) determinazione del Presidente della Camera, su conforme parere dei deputati Questori e controfirma del Segretario generale, per l'assunzione degli impegni di spesa superiori a L. 200 milioni, sempre nell'ambito delle precise indicazioni di bilancio.

Vale la pena di sottolineare come la controfirma del Segretario generale dovrebbe più decisamente assumere il carattere di vaglio e di conformità alle procedure amministrative e di bilancio — strettamente collegato, per altro, con il visto del Tesoriere da apporre sui mandati di impegno *ex* art. 11 Reg. amm. e cont., per l'espletamento del controllo di cui all'art. 30 del medesimo testo regolamentare — piuttosto che di atto formale dovuto. Il primo comma dell'art. 9 del Regolamento di amministrazione e contabilità chiaramente attribuisce, del resto, anche al Segretario generale — oltreché al Presidente ed ai Questori — « il sindacato sul merito e sulla legittimità della spesa » ([28]).

Sollevato da attribuzioni di amministrazione corrente, l'Ufficio di Presidenza potrebbe più agevolmente privilegiare — in aggiunta ai già gravosi compiti di diversa natura — i momenti di indirizzo politico generale della gestione delle risorse (anche attraverso un approfondito e costruttivo esame del progetto di bilancio predisposto dai Questori) e quelli di organo di autodichia, anche in sede di amministrazione interna.

Su un altro versante, un secondo punto di revisione regolamentare — sempre in ordine ai momenti ed ai procedimenti decisionali — potrebbe riguardare l'emissione dei « buoni di ordinazione », e relativi mandati di impegno, previsti dall'art. 20 del Regolamento di amministrazione e contabilità.

Si tratta di un flusso assai considerevole di spesa ([29]), che da un lato corre il rischio di non rientrare nel più attento vaglio dell'organo politico — data la particolare procedura prevista rimessa sostanzialmente alla responsabilità decisionale degli uffici — ma che, dall'altro, non può subire contrazioni oltre misura, ovvero fittizi alleggerimenti, senza determinare un calo nel rendimento complessivo dell'Amministrazione, che costantemente si avvale del procedimento in questione per rispondere con tempestività ed efficacia alle molteplici e diversificate esigenze della città parlamentare.

Su quali linee, allora, dovrebbe muoversi una possibile revisione, così da venire incontro tanto alle aspettative di ogni migliore garanzia e trasparenza nello snodarsi della procedura *ex* art. 20 che alla necessità di ulteriore snellimento dei momenti decisionali? Queste le direttrici che potrebbero suggerirsi:

a) estensione degli ambiti di impiego del buono di ordinazione — con più esplicita caratterizzazione formale della valenza contrattuale

dello stesso — anche sulla base della prassi ormai consolidata ([30]); eventuale delimitazione, in negativo, di materie interdette a tale procedura amministrativa abbreviata;

b) previsione di più livelli di competenza per l'autorizzazione di spesa e conseguente emissione dei « buoni »;

— sino a lire 5 milioni, con firma del Capo Servizio amministrazione e patrimonio su proposta dell'Economo;

— oltre i 5 milioni, sino a 10, con firma del Segretario generale (eventualmente delegabile al Vice Segretario generale del settore) analogamente a quanto previsto per tutti i contratti;

— per importi di limitata entità (massimo 2 milioni di lire) necessari al quotidiano fabbisogno dei diversi reparti ed officine e attraverso ordinazioni non ripetibili nella stessa giornata per la stessa ditta o per le medesime prestazioni, con firma del Capo Servizio tecnologico e per la sicurezza (ovvero del funzionario responsabile degli uffici tecnici nel caso di auspicata ricostituzione di un unico Servizio amministrazione) e visto dell'Economo;

c) emissione dei relativi impegni di spesa generici, con cadenza trimestrale o comunque a necessità, con formale delibera dei deputati Questori controfirmata dal Segretario generale (a norma dell'articolo 9 pocanzi considerato) previa considerazione da parte del Collegio stesso di una nota sommaria, ma sufficientemente motivata, relativa al presumibile impiego dei fondi posti a diretta disposizione degli uffici ([31]), sulla quale il Tesoriere potrà esercitare il competente controllo e fermo restando il controllo successivo dei medesimi Questori sui flussi complessivi e sulle specifiche modalità d'impiego di tale forma di spesa. In tal modo, i servizi competenti sarebbero costretti a programmare seriamente lavori ed acquisti ancorché di ordinaria amministrazione.

4 - *Il carattere delle decisioni*

L'economia e la sinteticità di questo saggio non consentono di proseguire nell'esame di altre, pur interessanti, situazioni regolamentari che potrebbero trovare formulazione più congrua alle necessità attuali della complessa organizzazione amministrativa della Camera.

A titolo conclusivo due rapidissime considerazioni-auspici in ordine, complessivamente, alle questioni procedimentali ed a quelle precipuamente decisionali.

Quanto ai procedimenti (e, più in generale, alle procedure): l'auspicio è che siano sempre più essenziali, chiari, garantisti, strumentali ma effettivamente cogenti e favoriscano in ogni modo lo snellimento delle deliberazioni, più volte accusate di lentezza ([32]): che siano previste *ope legis* le ipotizzabili eccezioni, tutte le possibili deroghe, così da non scadere nell'insidioso fenomeno del « parasistema » giuridico-amministrativo, assai poco congeniale al nostro ordinamento ([33]).

Quanto ai momenti decisionali, che siano facilmente individuabili e, ai diversi livelli, concretamente esercitabili, con precisione nelle attribuzioni delle competenze e completezza di ambito operativo, non appagandosi di mere suddivisioni che moltiplicano i passaggi di responsabilità più che snellire, con la previsione di autonome eppur sempre organicamente collegate sfere di decisione, la crescente mole di lavoro della macchina amministrativa della Camera ([34]).

Resta da dire che per non incorrere nella « cappa burocratica » ([35]) — rischio sempre possibile soprattutto per l'attività tipicamente di amministrazione, tanto se riferibile al soggetto politico che al funzionario — è indispensabile dar corpo alle necessarie decisioni in tutto lo spessore (giuridico, di organizzazione amministrativa e morale) che esse esigono. Se è vero, come è stato detto, che la decisione è l'« atto della discriminazione dei possibili » ([36]), è indispensabile, per chi ad ogni livello di responsabilità è chiamato a decidere, conoscere le diverse possibilità che la situazione gli offre (di qui l'urgenza di potenziare strumenti di informazione idonei e circolazione di dati, attraverso sussidi di automazione e staff di supporto specializzate), così come è indispensabile che assuma, con tempestività e decisione, le proprie determinazioni.

Occorre che le norme offrano ogni garanzia ma anche ogni efficace possibilità perché i momenti decisionali, scanditi e sostanziati dagli opportuni procedimenti, siano avvertiti nella loro valenza di provvedimento ed in quella — sempre più necessaria — di guida galvanizzante le molteplici attività dei diversi centri operativi.

Ancora una volta, nelle piccole e nelle grandi cose, « bisogna mettere insieme — per dirla con Pascal — la giustizia e la forza » perché

la « giustizia senza la forza è impotente; la forza senza la giustizia è tirannica... » ([37]).

Soprattutto in un istituto, come quello parlamentare, che non sopporta le auguste logiche delle contabilità « aziendali » ([38]), ma che in ogni aspetto procedurale, in ogni procedimento, in ogni fase e momento decisionale (di grande o di lieve rilevanza, di natura squisitamente politico-legislativa ovvero di carattere prettamente gestionale-amministrativo) deve mostrarsi capace, con l'impegno di tutti coloro che ne rappresentano la struttura, di rendere credibile la democrazia.

Note

([1]) V. LONGI, « Relazione introduttiva alla Conferenza promossa dal Presidente della Camera il 2-3 luglio 1984 », in AA.VV., *L'Amministrazione della Camera,* Roma, 1985, p. 6.

([2]) Cfr. J. PRIOU, « Il bilancio dei parlamenti », in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari,* 1981, n. 2, pp. 129-130.

([3]) « Tutte le guarantigie di cui i vari organi costituzionali sono circondati — notava acutamente il Finzi cinquant'anni orsono — debbono essere riguardate sotto un angolo visuale più elevato e più ampio, e considerate come dirette, sì, ad assicurare a ciascuno di tali organi la rispettiva integrità ed autonomia, ma in un ambiente non solo di mutuo rispetto, bensì anche di armonia e costante cooperazione al fine comune, nell'unità dello Stato » (C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle Assemblee legislative,* Roma, 1934, ristampa a cura della Camera dei Deputati, 1980, p. 14). Sull'argomento si veda il recente, documentato saggio di C. SPECCHIA, *L'autonomia contabile e finanziaria delle Camere del Parlamento,* Roma, 1982.

([4]) Cfr. Sentenza della Corte costituzionale n. 129 del 1981.

([5]) *Ibidem,* con i richiami giurisprudenziali ivi contenuti, nonché i riferimenti in argomento nella Sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 1985.

([6]) Cfr. V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare,* Milano, 1982, pp. 25-31.

([7]) Il senso delle diverse impostazioni dottrinali della questione — con particolare riferimento alle tesi del Santi Romano, del Martines e del Crisafulli —

rimane sostanzialmente quello offerto anni orsono da S. TRAVERSA, « La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari », in *Il Regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure,* Roma, 1968, pp. 15-38.

([8]) Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale,* Padova, 1976, II, 1, p. 120 ss., nonché C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità,* Milano, 1964, pp. 78, 93, 110 ecc.

([9]) Cfr. G.F. CIAURRO, *Gli istituti della democrazia,* Milano, 1973, p. 30.

([10]) Cfr. A. MANZELLA, alla voce « Il Parlamento », in G. AMATO e A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico,* Bologna, 1964, p. 414.

([11]) Cfr. In questo senso V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica,* Varese, 1980, p. 26 ss.. Utili elementi di riflessione anche in D. MARRA, « Appunti sulla natura ed efficacia dei regolamenti parlamentari), *Nuovi studi politici,* 1974, pp. 67 ss.. Sulla specifica questione della « forza di legge », si richiama, anche per l'ampia bibliografia in nota, S. GALEOTTI, « Osservazioni sui regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge di cui all'art. 134 Cost », in *Giurisprudenza cost.,* n. 6, I, pp. 1111-1130.

([12]) A. MANZELLA, *Il Parlamento,* Bologna, 1977, p. 227.

([13]) Cfr. C. FINZI, *op. cit.,* pp. 99-107.

([14]) Fase procedimentale di grande momento e delicatezza è senza dubbio quella della esternazione delle delibere dell'Ufficio di Presidenza mediante i decreti del Presidente della Camera, prevista dal terzo comma dell'art. 12 del Regolamento della Camera. Si tratta di un momento, che non attiene alla mera cognizione dell'atto, già perfezionato, dell'Ufficio di Presidenza, bensì all'efficacia o addirittura — come è stato sostenuto — all'esistenza dell'atto stesso, del cui procedimento di formazione costituirebbe elemento essenziale insieme alla proposta e alla deliberazione, attesa la peculiare natura dell'ordinamento amministrativo camerale e delle sue fonti normative. Così A.P. TANDA, *Le norme e la prassi del Parlamento italiano,* Roma, 1984, p. 14.

([15]) Cfr. articoli 8, 10, 12, 66 e 67 del Regolamento della Camera.

([16]) Cfr. articoli 1-4 del Regolamento di amministrazione e contabilità della Camera.

([17]) *Ibidem,* art. 9.

([18]) Cfr. A. ANFOSSI, *Prospettive sociologiche sull'organizzazione aziendale,* Milano, 1971; S. GHERARDI, « Strutturazione del campo decisionale: modelli, aspetti di contenuto e relazione », in *Rivista trimestrale di Scienza dell'amministrazione,* 1, 1984, pp. 33-65.

([19]) Per usare una significativa espressione del Kelsen. Cfr., al riguardo, A. CATANIA, *Decisione e norma,* Napoli, 1979, pp. 136 ss.

([20]) Camera dei deputati, IX leg., *Progetto di bilancio delle spese interne della Camera dei deputati per l'anno finanziario dal 1 gennaio al 31 dicembre 1984,* p. 27.

(21) Cfr. G. MARRONE, in AA.VV., *L'Amministrazione della Camera dei deputati,* cit., pp. 180-181.

(22) Cfr. anche il *Progetto di bilancio,* cit., *ibidem.*

(23) Cfr. G. MARRONE, Relazioni di servizio presentate per le visite nel 1980 al Parlamento europeo; nel 1981 all'Assemblea Nazionale francese, all'UNESCO e all'OIT; nel 1982 alle Cortes Generales di Spagna; nel 1983 al Bundestag e nel 1984 alle sedi della Camera dei Comuni e del Parlamento belga ». Sull'argomento, cfr. altresì J. PRIOU, *Il bilancio dei parlamenti,* cit., pp. 110-111 e *passim.*

(24) Benché rivalutati sostanzialmente con le modifiche regolamentari rese esecutive dal D.P. 26 gennaio 1983 n. 2194.

(25) Nel 1983, le deliberazioni adottate dall'Ufficio di Presidenza risultarono per i 2/3 composte da provvedimenti di spesa dell'importo medio di 205 milioni ed aventi per oggetto interventi di ordinaria amministrazione. Anche nel 1984 la percentuale delle spese certamente non considerevoli (lire 230 milioni in media) costituisce i 2/3 delle complessive delibere dell'Ufficio di Presidenza, con punte minime di autorizzazioni date da quest'organo deliberante per spese di lire 171, 165, 118 milioni ciascuna.

(26) Cfr. l'o.d.g. Battaglia (Bozzi, Mammì, Vernola, Macciotta, La Loggia) approvato dall'Assemblea nel dicembre 1981, Camera dei deputati, Atti parlamentari, *Resoconto stenografico* della seduta del 17 dicembre 1981, p. 38018.

(27) Cfr., in questo senso, G. MARRONE, « Provvedimenti di urgenza ed urgenza dei provvedimenti nell'organizzazione amministrativa della Camera », in AA.VV., *La burocrazia parlamentare,* Camera dei deputati, 1983, p. 249.

(28) L'art. 29, secondo comma, del Regolamento di amministrazione e contabilità precisa che alle sedute del Collegio dei deputati Questori — dal primo comma fissate « una volta alla settimana! » — partecipa con voto consultivo il Segretario generale, assistito, se del caso, dai funzionari interessati alle deliberazioni.

(29) Secondo le stime del Tesoriere della Camera, contenute nella sua relazione trimestrale del 3 maggio 1985, l'andamento dell'anno in corso, per quanto attiene ai buoni di ordinazione, sarebbe attestato sul flusso di spesa di circa 1 miliardo al mese.

(30) Con delibera del 27-10-1978, il Collegio dei deputati Questori, auspicando una sollecita modifica delle norme del Regolamento di amministrazione e contabilità, conveniva sulla « opportunità di non interrompere la prassi ormai consolidata in ordine alla interpretazione dell'art. 20 del Regolamento di amministrazione e contabilità della Camera con particolare riguardo alla possibilità di ricorrere, a norma del medesimo articolo, alla effettuazione non soltanto di spese correnti bensì anche in conto capitale » (dal Verbale della riunione menzionata, p. 8, n. 27).

(31) Così esplicitamente richiesto dal Tesoriere della Camera a pag. 3, n. 4, della richiamata relazione trimestrale del 3 maggio 1985.

(32) Da ultimo, nella relazione appena citata, pag. 2.

(33) Cfr. A. GORDILLO, « El parasistema juridico-administrativo », in *Revue internationale de sciences administratives,* 1982, n. 3-4, pp. 269-281.

(34) L'irrazionale distribuzione di funzioni, così come la parcellizzazione di responsabilità tra organi diversi specialmente senza un organico disegno di effettive autonomie e imprescindibili connessioni determinano facilmente un deperimento nelle stesse funzioni — di cui in più sono o si sentono titolari ma che nessuno efficacemente esercita — ovvero una dequalificazione delle medesime, tipico esempio di decadimento della funzione economico-finanziaria a dimensione meramente ragionieristico-contabile. In questo senso cfr. S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano,* Bologna, 1983, p. 283. Più in generale, per quanto attiene alla pubblica amministrazione, cfr. anche per questo aspetto l'interessante *Rilevazione conoscitiva* effettuata dal FORMEZ nel gennaio del 1982 ed il *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato* (Rapporto Giannini), Roma, 1979, da cui la *Rilevazione* ha preso le mosse.

(35) La « cappa burocratica che restringe e soffoca lo slancio di partecipazione » è suggestiva ed emblematica immagine di Guglielmo Negri nel suo *Il quadro costituzionale,* Milano, 1984, p. 301, e seppur riferita ad un contesto politico istituzionale generale, bene si attaglia anche al presente discorso.

(36) Così N. ABBAGNANO, « Decisione », in *Dizionario di filosofia,* Torino, 1971, p. 211.

(37) B. PASCAL, *Pensieri,* trad. ital., Milano, 1952, p. 121, n. 298.

(38) Così, con accenti vibranti, concludeva il suo intervento alla Conferenza organizzativa della Camera il 3 luglio 1984, la Presidente Jotti: « Ho sentito spesso in questo dibattito il termine 'azienda Camera'. E' un'espressione che non amo, per molte ragioni, ed una fondamentale. Qui sono state fatte molte critiche, anche dure, che non hanno risparmiato nessuno. Ma ho sentito nel corso di queste giornate qualcosa che vale molto e che non c'è mai in una fabbrica, né in banca, né in qualsiasi azienda. Quello che ci unisce, sia nelle critiche e sia negli apprezzamenti, è il fatto di lavorare tutti per la vita ed il buon funzionamento del Parlamento.

Sono convinta che questo non ha soltanto un valore politico, ma anche un valore morale. Avverto che tutti noi che abbiamo partecipato a questa conferenza e che rappresentiamo la struttura della Camera, sentiamo allo stesso modo e con la stessa passione la fede nella democrazia e la fedeltà agli istituti che al più alto grado la esprimono ». (AA.VV., *L'Amministrazione della Camera dei deputati,* cit., p. 282).

Riferimenti bibliografici essenziali

AA.VV., *La decisione: ambiti, soggetti, procedure,* Milano, 1982.

AA.VV., *La burocrazia parlamentare,* Roma, 1983.

AA.VV., « L'Amministrazione della Camera dei deputati », *Atti della Conferenza promossa dal Presidente della Camera il 2-3 luglio 1984,* Roma, 1985.

BUSCEMA, S., *Autonomia contabile degli organi costituzionali,* Padova, 1958.

CASSESE, S., *Il sistema amministrativo italiano,* Bologna, 1983.

CATANIA, A., *Decisione e norma,* Napoli, 1979.

CIAURRO, G.F., *Gli istituti della democrazia,* 1973.

DI CIOLO, V., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica,* Milano, 1981

GHERARDI, S., « Strutturazione del campo decisionale: modelli, aspetti di contenuto e relazioni », in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione,* 1984, 1.

LONGI, V., *Elementi di diritto e procedura parlamentare,* Milano, 1982.

MANZELLA, A., *Il Parlamento,* Bologna, 1977.

MARTINES, T., *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari,* Pavia, 1952.

NEGRI, G., *Il quadro costituzionale,* Milano, 1984.

SPECCHIA, C., *L'autonomia contabile e finanziaria delle Camere del Parlamento,* Roma, 1982.

TANDA, A.P., *Le norme e la prassi del Parlamento italiano,* Roma, 1984.

TOSI, S., *Dirfitto parlamentare,* Milano, 1974.

PRIOU, J., « Il bilancio dei parlamenti », in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari,* 1981, n. 2.

TRAVERSA, S., « La natura giuridica dei regolamenti parlamentari », in AA.VV., *Il Regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure,* Roma, 1968.

Claudio Cesareo

Le indagini conoscitive delle commissioni permanenti

1 - Premessa; 2 - Nozione e precedenti storici; 3 - Fondamento giuridico; 4 - Natura, oggetto e titolarità delle indagini conoscitive; 5 - Procedimenti; 6 - Profili problematici: *a*) modalità per la convocazione; *b*) predisposizione del programma; *c*) l'atto finale dell'indagine; *d*) ruolo della Presidenza di Assemblea; *e*) ruolo degli uffici; 7 - Conclusione.

1 - *Premessa*

I regolamenti parlamentari del 1971 possono essere caratterizzati da due aspetti prevalenti, quello di favorire una tecnica di collaborazione tra i gruppi e quello di introdurre un mutamento di metodo di lavoro con l'adozione dell'*inquiry-approach,* cioè del contraddittorio con gli interessi.

Soffermandoci su quest'ultimo aspetto va sottolineato che, in sede di prima approssimazione, tale metodo allarga la sfera di azione del Parlamento, sia nei processi conoscitivi, di informazione e di influenza, sia in quelli di decisione e cerca di rendere i procedimenti parlamentari più aperti per coinvolgere direttamente le forze che agiscono nel sociale.

Le indagini conoscitive costituiscono, in parte, una risposta che tende a privilegiare il momento parlamentare nelle aree dell'informazione e del processo di formazione di decisioni, diverso da quello relativo al procedimento formalizzato. Il Parlamento intorno ad esse può organizzare l'afflusso di informazioni, potere-chiave che l'amministrazione tende per sua natura a monopolizzare.

L'importanza del riconoscimento dell'istituto delle indagini conoscitive risulta evidente. Nel momento attuale il male senza dubbio maggiore che lamentano le istituzioni è la ancora notevole separazione tra Parlamento e Paese, la chiusura del primo nei confronti del Paese reale.

Dopo la grande stagione della « centralità », la carenza di rappresentatività del Parlamento, sia che venga considerata come conseguenza del potenziamento di altri centri di potere oppure causa della loro assunzione di vitalità, ha fatto reiterare l'antica pratica dello

« scavalcamento » in modo tale da rendere procedura pressoché normale l'assunzione di accordi e di decisioni fuori del Parlamento o attraverso le formazioni sociali a più ampio spettro di « presa » (partiti, sindacati, *lobbies*), o con organi statali diversi da esso, quali l'esecutivo.

Una strada per potenziare e rivitalizzare il Parlamento, facendolo guadagnare in rappresentatività in termini stabili, cioè al riparo dalle oscillazioni cicliche della cultura politica contingente, sempre troppo rispettosa delle esigenze della maggioranza al potere, può essere quella di porlo in relazione sempre più profonda con i diversi organismi che formano il contesto sociale e con i singoli cittadini attraverso l'utilizzo delle indagini conoscitive, a condizione di accettarne una loro parziale rilettura nel contesto delle norme che disciplinano le diverse attività del Parlamento.

L'istituto della indagine conoscitiva sembra capace di contribuire a che questo avvenga, sia in relazione al fatto che il Parlamento, suo tramite, può essere messo a conoscenza dei reali ed effettivi interessi del Paese, sia per la possibilità aperta ad ognuno di partecipare attivamente, con il sistema del contraddittorio, ai lavori delle commissioni parlamentari, sede oggi più che mai, nell'ambito parlamentare, di discussione dei principali problemi del Paese.

Certo l'istituto dell'indagine non può risolvere da solo il difficile problema della rappresentanza degli interessi in Parlamento, ma sicuramente costituisce uno dei tentativi tra i più significativi ed i più avanzati per rivitalizzare il sistema rappresentativo e mettere il Parlamento in grado di svolgere il suo ruolo di mediazione tra lo Stato e la società, implicito nell'idea di democrazia.

2 - *Nozione e precedenti storici*

L'indagine conoscitiva è un procedimento — disciplinato dall'art. 144 del Regolamento della Camera e dall'art. 48 del Regolamento del Senato — mediante il quale le commissioni parlamentari, permanenti e non, nelle materie di loro competenza, acquisiscono da qualsiasi soggetto sia in grado di fornirgli notizie, informazioni, dati e documenti, senza alcun obbligo di *adesse, dicere* o *facere* da parte del soggetto stesso.

Fino alla modifica dell'art. 25 del vecchio Regolamento del Senato, avvenuta con l'approvazione delle « proposte di modificazione » presen-

tate dalla Giunta per il regolamento del Senato il 16 gennaio 1969, l'istituto della indagine conoscitiva non trovava espressa menzione in alcuna norma scritta. Peraltro sulla base dell'art. 38 del Regolamento della Camera — grazie ad una sua interpretazione evolutiva — non erano mancati nella prassi della II legislatura incontri con esponenti dell'industria privata e pubblica nella sede di una commissione della Camera. Non si poteva certo a quell'epoca, cioè nel 1959, parlare di contatti tra la commissione ed estranei qualificati, ma soltanto tra questi ed i membri della commissione. Si trattava cioè di riunioni, seppure importanti sul piano politico, formalmente a carattere privato.

Il carattere non ufficiale di questi incontri veniva abbandonato nel 1966 quando la Camera dava il via ad esperimenti di udienze legislative di cui facevano espressa menzione i resoconti stenografici dei lavori in commissione.

La prima di dette indagini è stata tenuta dalla II Commissione permanente (Affari interni), presieduta dall'on. Sullo, ed ha avuto per oggetto « l'esame dello stato della finanza locale in Italia ».

Nessun progetto di legge sulla finanza locale pendeva allora davanti alla Commissione. Gli atti di questa indagine sono interessanti anche per la procedura seguita, che ha costituito un po' la guida per le altre indagini tenute dalla Camera nella stessa legislatura.

Per il suo valore emblematico va ricordata la lettera inviata dal Presidente *pro-tempore* della Camera al presidente della II Commissione, prima che iniziassero i lavori di quest'ultima. La lettera, nella parte centrale, afferma testualmente:

« Non ho nulla da eccepire circa i criteri organizzativi e il calendario dei lavori che l'Ufficio di Presidenza della Sua Commissione ha predisposto. Rilevo anzi con compiacimento che la Commissione intende attenersi con scrupolo ai principi che devono regolare questo tipo di attività delle Commissioni permanenti, in particolare a quello di rispettare rigidamente la sfera di attività del Governo e dei singoli ministri, rispetto che è il fondamento della responsabilità del Governo di fronte al Parlamento. Come Ella ben sa, la Commissione non ha i poteri di una Commissione di inchiesta, né esercita la funzione ispettiva. Essa esplica in questa sede un'attività informativa e di studio necessaria alla elaborazione di norme di legge; ne consegue che i privati cittadini che saranno convocati come esperti o ad altro titolo saranno

sempre liberi di accettare o no le convocazioni della Commissione e di rispondere ai quesiti nei limiti che riterranno opportuni ».

Sulla sostanza delle asserzioni contenute in questa lettera si ritornerà più oltre, parlando dei fondamenti costituzionali, dei limiti e delle finalità dell'istituto della indagine conoscitiva.

Al Senato non furono tenute indagini conoscitive fino alla modifica dell'articolo 25 del Regolamento.

Tale modifica lasciava pressoché intatto l'articolo 25, ma lo integrava con due altri articoli, il 25- *bis* ed il 25-*ter,* aventi carattere decisamente innovativo.

Veniva infatti prevista per le commissioni la possibilità di approfondire le proprie conoscenze relativamente ai disegni di legge ed in generale per gli affari ad esse deferiti mediante l'intervento o del ministro competente o di singoli funzionari ed amministratori dai quali potevano essere forniti quegli elementi di carattere amministrativo e tecnico di cui la commissione aveva bisogno. L'innovazione maggiore era però contenuta nell'articolo 25-*ter* dato che esso prevedeva la possibilità per le commissioni di svolgere indagini conoscitive intese ad acquisire notizie, informazioni e documentazioni in riferimento alla materia su cui la commissione era competente, ma non più limitatamente all'approfondimento di una questione deferita alla commissione e all'acquisizione di dati informativi necessari per l'adozione di un singolo provvedimento, ma in via generale con il fine precipuo di allargare l'orizzonte dell'informazione parlamentare. A tale scopo veniva stabilito che oltre alle persone indicate dalle norme precedenti potessero essere interpellati rappresentanti degli enti territoriali, organismi privati e chiunque fosse stato dalla commissione ritenuto idoneo a fornire notizie e chiarimenti sulla materia che la commissione stessa intendeva approfondire.

Quanto disposto dall'articolo 25-*ter,* cioè la previsione della indagine conoscitiva, è oggi disciplinato appunto dall'articolo 48 del Regolamento Senato e dall'articolo 144 del Regolamento Camera.

3 - *Fondamento giuridico*

Si è autorevolmente sostenuto (F. D'Onofrio) che il potere di indagine è potere implicito delle Camere proprio perché esercitabile senza

l'imposizione di doveri o di oneri ai soggetti chiamati davanti alle commissioni parlamentari, salvo quelli che si trovino istituzionalmente in rapporto con le Camere per essere a queste legati dal rapporto di fiducia o dal rapporto di ausiliarità.

Il non necessario collegamento delle indagini all'esercizio della potestà legislativa indicherebbe con immediatezza il carattere pluri-funzionale delle indagini conoscitive e quindi la loro utilizzabilità per una qualsiasi delle funzioni delle Camere.

A tale tesi si è eccepito (V. Lippolis), con una certa organicità, la difficoltà di adattare nel nostro sistema giuridico il concetto di potere implicito, che ha trovato origine in ordinamenti appartenenti ad una cultura giuridica ben diversa ed in relazione ad esigenze storicamente determinate. L'attività in questione verrebbe invece fatta derivare dall'articolo 82 della Costituzione, nel presupposto che, essendo l'inchiesta parlamentare il massimo mezzo di conoscenza, l'attività di indagine sostanziasse un *minus* dello stesso genere che le Camere sono abilitate a forgiare secondo le proprie necessità (C. Chimenti).

Si è aggiunto (V. Lippolis) che, anche a voler accettare la tesi del potere implicito, sarebbe indubbiamente inaccettabile la conseguenza di tale assunto e cioè che « il fondamento costituzionale, e non regolamentare, del potere di disporre indagini conoscitive impedisce di considerare esaustiva la disciplina dei regolamenti parlamentari » e che quindi ove ciò sia « deducibile dal sistema costituzionale sono possibili integrazioni rispetto ad una disciplina regolamentare da considerare parziale e non vincolante » (F. D'Onofrio).

Il rischio che si è posto in luce è che, a seguire questa opinione, si giungerebbe a dissolvere e a negare lo stesso valore normativo dei regolamenti parlamentari, per cui si è concluso che l'istituto della indagine conoscitiva è quale risulta dalla disciplina dei regolamenti parlamentari.

La questione merita di essere attentamente ripercorsa alla ricerca di elementi capaci di fissare il fondamento giuridico dell'istituto con la maggiore possibile solidità.

Anzitutto non sembra si possa respingere, come alieno, il concetto di « potere implicito » delle Camere riferito all'attività di conoscenza.

Basta rifarsi alla interpretazione del ruolo del Parlamento, depositario della rappresentanza politica della società civile, per desumere

che la funzione tipica del rappresentante non può esprimersi senza la consapevolezza di ciò che si rappresenta; e ciò rileva prima (e forse a prescindere) del modo in cui la rappresentanza politica si atteggia nel suo rapporto con l'esecutivo. Ciò che si vuol sostenere, in altri termini, è che il Parlamento nel nostro sistema non si attiva soltanto in presenza (e grazie all'esistenza) del rapporto di fiducia che lo lega al Governo, ma vive — in virtù della posizione assegnatagli dalla Costituzione — una sua propria vita istituzionale che si manifesta anche con il dovere di mantenere il proprio ruolo di centro di imputazione e di rappresentanza degli interessi del Paese.

D'altra parte occorre anche tener presente l'art. 67 della Costituzione secondo il quale « ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione »; si potrà discutere a lungo su quelli che possono essere gli elementi caratterizzanti la Nazione, ma sembra in questa sede difficilmente contestabile che la rappresentanza non è affidata agli eletti in forma contrattualistica, ma a coloro che rivestono la qualifica di membri del Parlamento e che spetta pertanto a questi ultimi il diritto-dovere di filtrare quanto si agita nella (della) realtà nazionale e di farne altrettanti temi di politica generale. E' dunque il Parlamento il terminale di sbocco delle istanze che, partendo dal popolo, sostanziano la vita della Nazione ed è ancora il Parlamento il terminale di snodo verso la realtà sociale delle deliberazioni adottate (o non adottate) attorno a quelle stesse istanze.

Ciò posto, sembra possibile respingere la prospettiva che tende a limitare il potere di indagine alla raccolta di dati, di informazioni e di notizie utilizzabili dal Parlamento soltanto nell'esercizio delle funzioni tradizionalmente preminenti, quali sono indubbiamente quella legislativa e quella di controllo sul Governo. In questo modo si riduce notevolmente il significato più ampio della introduzione delle indagini conoscitive nei regolamenti parlamentari, consistente nell'apertura delle Assemblee rappresentative al contatto diretto ed immediato con soggetti esterni. Va ricordato, poi, che la molteplicità degli interessi presenti nelle Camere trova nel sistema costituzionale modi di composizione e di tutela differenziati a seconda che si tratti di poteri istituzionalmente disponibili da parte della maggioranza, come nel caso del potere legislativo, oppure attribuiti a soggetti formalmente esterni alla maggioranza ed esercitabili proprio al fine di attivare il meccanismo della

responsabilità politica, oppure attribuiti alle Camere nella loro unità o visti in capo a soggetti che esprimono il momento rappresentativo dell'organizzazione costituzionale e quindi intimamente raccordati al corpo elettorale.

Certo, è vero che le Assemblee legislative sono già istituzionalmente in contatto con la società civile, attraverso i gruppi e in virtù degli interessi che ciascun parlamentare coltiva; ma l'apertura formalizzata alla società ha, in più, la caratteristica della contestualità dell'acquisizione delle informazioni da parte di tutte le forze politiche, anche in contraddittorio tra esse.

Tenuto conto delle considerazioni sopra espresse, ci si può accostare forse con minore prevenzione all'idea di riconoscere alle Camere un potere implicito, ad esse stesse connaturato, quello di attingere dati ed informazioni della vita del Paese; un potere, si potrebbe aggiungere, che è alla base anche di quello, previsto dall'art. 82 della Costituzione, relativo all'inchiesta parlamentare, disciplinata esplicitamente non tanto perché era necessario puntualizzare un potere di attivazione di indagine, quanto perché, costituendo l'inchiesta un meccanismo particolare di accertamento di fatti sui quali innestare un giudizio politico di responsabilità, era opportuno precisarne modalità di svolgimento, limiti e portata per i riflessi che tale istituto avrebbe potuto comportare sul rapporto Parlamento-Governo.

Se, come si è visto, è possibile accogliere la tesi che riconosce al Parlamento il potere implicito di informarsi della vita del Paese, utilizzando canali e mezzi autonomi e non necessariamente avvalendosi del circuito del Governo, non è peraltro accettabile pervenire alle stesse conclusioni di chi (F. D'Onofrio) ha sostenuto che, avendo l'istituto della indagine conoscitiva la propria fonte giuridica nella Costituzione, dovesse guardarsi alle norme regolamentari che lo prevedono non come ad una delimitazione giuridica, ma come ad una disciplina non esaustiva.

Si è invece dell'avviso che un conto è sostenere il potere implicito delle Camere, un altro conto pretermettere l'insieme di norme che le stesse Camere si sono date per rendere concretamente praticabile l'istituto della indagine conoscitiva. Per cui si è d'accordo con quanti (V. Lippolis) hanno tratto la conclusione che tale istituto è quale risulta dalla disciplina dei regolamenti parlamentari, dalle cui determinazioni evidentemente non può prescindersi.

4 - *Natura, oggetto e titolarità delle indagini conoscitive*

Il non necessario collegamento delle indagini all'esercizio della potestà legislativa ne pone in risalto la natura, che consiste nella loro utilizzabilità per una qualsiasi delle funzioni delle Camere.

Parlando di un potere di conoscenza implicito nelle funzioni da esse svolte, occorre non perdere di vista l'incidenza della natura rappresentativa dell'intera comunità nazionale che le Camere soltanto posseggono nel nostro sistema. Il vincolo di strumentalità che lega l'attività conoscitiva delle Camere alle funzioni ulteriori delle stesse diviene comprensibile ed appare pienamente giustificato ove lo si estenda anche alla posizione complessiva e riassuntiva che esse occupano nel sistema.

Se è innegabile che l'esigenza della conoscenza è più intimamente collegata alla necessità o alla volontà di deliberare, è anche vero che lo svolgimento di indagini conoscitive può assolvere un fine di orientamento della comunità nazionale, di indicazione della consistenza di fenomeni economici o di sollecitazione ad operare scelte secondo i dati che emergono dalle indagini stesse.

In tutti questi casi sarebbe vano evidentemente ricercare il fondamento del potere di disporre indagini nelle funzioni tradizionali delle Camere, mentre appare attendibile l'ipotesi sopra prospettata di fondare tale potere sul collegamento istituzionale esistente tra Camere e corpo elettorale, cioè nella funzione rappresentativa delle Camere stesse.

L'art. 144 del Regolamento della Camera precisa che le conoscenze attinte mediante l'indagine devono essere « utili alle attività della Camera », evidenziando dunque, con un argomento testuale, la sua natura strumentale rispetto a tutte le attività della Camera.

Ciò porta a condividere l'affermazione (V. Lippolis, C. Chimenti) secondo la quale il rapporto di strumentalità che lega le indagini alle altre funzioni parlamentari non implica una precisa predeterminazione dell'ulteriore procedimento in cui le acquisizioni delle indagini devono confluire, né vi è un nesso di obbligatorietà tra procedimento di indagine e instaurazione, al suo esaurirsi, di un procedimento di altro tipo, costituendo ciò una mera eventualità procedurale.

Quanto all'oggetto delle indagini conoscitive, l'unico vincolo che i regolamenti pongono è quello derivante dalla competenza per materia delle commissioni permanenti, limite peraltro valicabile — secondo

alcuni (F. D'Onofrio) — ove si decidesse di istituire una Commissione speciale (art. 24 Reg. Senato e art. 22, II comma, Reg. Camera).

Tale tesi suscita qualche perplessità. Anzitutto sarà ben difficile che l'oggetto di una indagine non rientri già nella competenza materiale di una commissione permanente (o esistente) o di più commissioni (che possono procedere congiuntamente). In secondo luogo osta a tale interpretazione il dato testuale costituito dagli artt. 48 Reg. Senato e 144 Reg. Camera, che prevedono che siano le commissioni a disporre una indagine, ossia consessi già costituiti.

Peraltro, dalla soluzione data al problema del fondamento giuridico dell'istituto deriverebbe anche la possibilità — anche se si tratterebbe di una interpretazione un po' forzata — che ciascuna Camera disponga l'effettuazione di una indagine conoscitiva attraverso una commissione *ad hoc,* avvalendosi delle proprie prerogative di autoorganizzazione in ordine ad un potere — quello conoscitivo formalizzato — che è ad essa implicito.

Alla luce di quanto precede, si può concludere che oggetto dell'attività di indagine può essere qualsiasi materia rispetto alla quale vi sia un interesse delle Camere all'acquisizione attraverso le proprie commissioni (che restano i soggetti titolari) di conoscenze in vista del possibile esercizio delle altre funzioni.

5 - *Procedimenti*

In assenza di disposizioni scritte, il concreto avvio dell'indagine conoscitiva prende le mosse sotto le forme più svariate.

Può accadere, infatti, che in fine di seduta di una commissione permanente un deputato prospetti l'opportunità di svolgere una indagine, che tale prospettazione sia raccolta dall'Ufficio di Presidenza e che sia sottoposta alla commissione per la deliberazione circa la formalizzazione della indagine stessa.

Può essere invece un rappresentante di gruppo che, nella stessa sede dell'Ufficio di Presidenza, tratteggi le linee del procedimento che prefigura una indagine formalizzata.

Può capitare al presidente della commissione, nel quadro di sue comunicazioni rese alla commissione stessa, di sottoporre alla decisione del consesso l'opportunità dello svolgimento di una specifica indagine,

dopo aver contattato, anche informalmente i gruppi, o per proprio autonomo convincimento.

In ogni caso all'iniziativa debbono accompagnarsi la deliberazione della maggioranza della commissione (a quanto risulta, tutte le indagini conoscitive svolte sono state peraltro deliberate all'unanimità o, quanto meno, senza espressi voti contrari in seno alle commissioni) e l'autorizzazione del Presidente della Camera, istituto adottato dalla prassi (ma avvalorato anche dalla dottrina) per tradurre le espressioni contenute nei regolamenti di « consenso » (Senato) e di « intesa » (Camera) tra commissione e Presidente.

L'autorizzazione presidenziale viene concessa sulla base della presa visione di un programma inviato dal presidente della commissione.

Su tale passaggio procedurale ci si soffermerà più diffusamente in seguito, nel presupposto che esso rappresenti un momento particolarmente importante del procedimento instaurato.

Il programma può contenere la descrizione degli obiettivi dell'indagine ed indica necessariamente attraverso quali atti (audizioni, visite, sopralluoghi, acquisizione di documentazione) ci si ripromette il raggiungimento dei risultati.

L'indagine conoscitiva si conclude alla Camera con l'approvazione di un documento che dia conto dei risultati acquisiti; non è esplicitamente prevista al Senato una simile conclusione, per cui l'approvazione di un documento finale resta qui del tutto discrezionale.

6 - *Profili problematici*

a) *Modalità per la convocazione*

L'art. 48 Reg. Senato e l'art. 144 Reg. Camera non richiedono particolari modalità per la convocazione da parte delle commissioni delle persone audite siano essi privati cittadini, rappresentanti di enti territoriali, funzionari ministeriali o amministratori di enti pubblici.

Nessuna difficoltà si pone nei confronti dell'intervento dei privati cittadini, affermata la legittimità della partecipazione di estranei ai lavori della commissione.

Nasce invece un problema quando si tratta di funzionari ministeriali o di amministratori di enti pubblici, di coloro cioè che si trovano

in una posizione gerarchica inferiore nei confronti del Governo. Il problema consiste nell'applicazione o meno della procedura prevista dall'art. 47 Reg. Senato e 143 Reg. Camera, di richiedere cioè che sia il ministro a disporre l'intervento in commissione del soggetto.

Secondo alcuni (C. Chimenti) la questione sembra molto più grave in astratto che in concreto in quanto è facile supporre che in ogni caso il funzionario informi di essere stato convocato dalla commissione il proprio ministro. Solo l'espresso divieto di quest'ultimo precluderebbe al funzionario di presentarsi in commissione, divieto che naturalmente non potrebbe non assumere un preciso significato politico.

Si ritiene che chi sostiene il principio della necessità dell'autorizzazione del ministro adotta una soluzione non sempre suscettibile di essere applicata.

Del resto il principio della necessità dell'autorizzazione ministeriale espressa verrebbe quasi sempre ad essere vulnerato in quanto essa avrebbe senso solo quando la commissione avesse già deciso e preventivamente comunicato tutte le domande che potrebbero essere fatte al funzionario. Resterebbe in tal modo preclusa alla commissione la possibilità di chiedere chiarimenti suppletivi, ciò che vanificherebbe di fatto il diritto di informazione delle commissioni.

Si può dunque concordare con chi (V. Di Ciolo) ha sostenuto che la preventiva autorizzazione del ministro sia senz'altro necessaria nel caso di convocazione in sede politica o legislativa perché in tal caso, per quanto possa essere vasto l'oggetto della convocazione, sarà pur sempre limitata ad uno specifico argomento o ad un determinato progetto di legge e quindi l'autorizzazione può assumere un preciso significato e le direttive del ministro rivestire un ruolo determinante.

Negli altri casi, quelli cioè disciplinati dagli artt. 144 Reg. Camera e 48 Reg. Senato, la richiesta di autorizzazione ministeriale si palesa non obbligatoria, ma semplicemente opportuna.

b) *Predisposizione del programma*

La prassi ha permesso di stabilire che per la predisposizione del programma di indagine — momento particolarmente delicato per i riflessi che possono derivarne sia alle fasi successive sia allo stesso documento conclusivo — le commissioni generalmente mutuano le modalità previste per la trattazione di progetti di legge.

Generalmente, infatti, si affida la predisposizione dello schema operativo della indagine ad un relatore, che spesso si identifica con il proponente. Naturalmente le affinità con il procedimento legislativo comportano l'osservanza, nel cento per cento dei casi, della scelta di un relatore tratto dalle fila della maggioranza.

Da quel momento chi concretamente « gestisce » l'intera indagine è il relatore, sovente senza che si produca la situazione — normale per le sedi referente e legislativa — di uno scambio di informazioni preventivo con i colleghi dello stesso gruppo o della maggioranza. Si determina, cioè, l'affermazione di una curiosa vicenda giuridica caratterizzata dal fatto che un'attività immediatamente attribuibile alla responsabilità della intera commissione, qual è quella conoscitiva formalizzata, può essere esercitata in termini personali da un singolo membro appartenente alla maggioranza.

Qual è, infatti, il principio che giustifica il ricorso alla figura del relatore su un progetto di legge?

Non tanto quello tecnico evidentemente di riferire, quanto quello di operare politicamente perché il progetto acquisti dignità di legge; si tratta quindi di patrocinarne l'opportunità di approvazione.

Ma nel caso del procedimento conoscitivo disposto da una indagine tale principio non ha più senso, poiché è la commissione tutta, senza distinzione tra maggioranza ed opposizione, ad avere un identico interesse; che poi il dato conoscitivo acquisito possa essere trasfuso in successive iniziative politiche, da adottarsi con strumenti e procedimenti regolamentari diversi, questo è un altro discorso.

Riesce quindi agevole, in base a quanto accennato, sostenere la legittimità e l'opportunità che la redazione del programma operativo della indagine venga dal presidente della commissione affidata ad un comitato, composto in modo da garantire la presenza della minoranza, piuttosto che costituire incarico assegnato ad un singolo membro della commissione.

Non solo, occorrerebbe anche che in ogni caso tale programma non restasse comunicazione interna tra commissione e Presidente di Assemblea, ma che ricevesse tutti i crismi della pubblicità. E' evidente, infatti, il collegamento strettissimo che esiste tra informazione parlamentare e pubblicità, collegamento che fa assumere il significato costituzionale principale all'intero istituto della indagine conoscitiva.

c) *L'atto finale dell'indagine*

Come si è visto, l'indagine conoscitiva si conclude alla Camera con l'approvazione di un documento che dia conto dei risultati acquisiti; tale approvazione è, al Senato, solo discrezionale.

Non vi è alcuna disposizione scritta che disciplini l'elaborazione del documento conclusivo.

Può accadere che tale compito sia affidato al relatore, all'Ufficio di Presidenza oppure ad un comitato, con l'ausilio degli uffici o avvalendosi della collaborazione di alcuni esperti.

Il documento finale, accanto ad una parte riassuntiva del lavoro svolto dalla commissione, contiene a volte l'indicazione degli obiettivi proposti; a volte è in esso indicato anche quali provvedimenti, sia amministrativi sia legislativi, sia opportuno adottare, in tal modo indubbiamente forzando il disposto regolamentare e configurando un atto di indirizzo nei confronti del Governo.

In linea con quanto sopra esposto, si ritiene consigliabile che la stesura del documento sia deferita al comitato per la indagine, cui si è devoluto lo stesso programma operativo.

Quasi sempre il documento è approvato all'unanimità dalla commissione, ma è anche accaduto che maggioranza ed opposizione presentassero documenti distinti.

Nel primo caso il documento funge da atto di risoluzione preventiva di conflitti politici su una data materia o un determinato settore, nel senso che le forze politiche attuano un confronto preventivo di posizioni diretto alla ricerca del massimo di consenso al fine da un lato di caratterizzare politicamente le conclusioni della commissione e dall'altro di far sentire al Governo tutto il peso della propria iniziativa.

La presentazione di documenti finali diversi è invece la dimostrazione che anche l'attività conoscitiva, per essere svolta da un organo essenzialmente politico, non si sottrae ai condizionamenti della politica; né poteva essere altrimenti.

La ricerca e l'acquisizione di informazioni e notizie resta senza dubbio l'obiettivo principale della commissione, ma accanto alla finalità informativa convive il tentativo di influenzare le scelte del Governo, soprattutto attraverso l'uso politico del documento conclusivo della indagine.

L'esperienza ha permesso di constatare che raramente le indicazioni emerse a conclusione delle indagini si traducono in provvedimenti con-

creti. Probabilmente però il contributo delle indagini conoscitive sarebbe maggiore se venissero affrontati in modo coerente i problemi del ruolo attivo del Presidente di Assemblea, in contrappunto con la decisione di avviare la procedura di indagine, e quello dell'apparato conoscitivo delle Camere (che praticamente sconfina anche con il primo problema).

d) *Ruolo della Presidenza di Assemblea*

In un passaggio precedente si è visto qual è stata storicamente l'impostazione della Presidenza di Assemblea a proposito del procedimento di indagine conoscitiva. Il primo approccio al nuovo istituto che si andava introducendo nella prassi parlamentare si mostrava preoccupato di far rispettare la sfera di attività del Governo e dei singoli ministri, « rispetto che è il fondamento della responsabilità del Governo di fronte al Parlamento ».

Questa concezione, che risulta anche « inquinata » dalla problematica dell'istituto della inchiesta parlamentare, è ancorata ad un modello di *Parlamento che non è più proponibile.*

La seconda osservazione da svolgere riguarda l'imperfetta messa a fuoco della natura del nuovo istituto della indagine che, secondo la visione della Presidenza di Assemblea — per certi aspetti ancora, purtroppo, attuale — doveva servire esclusivamente ai fini della futura elaborazione di norme di legge.

Si riteneva, insomma, che la nuova procedura sostanziasse e delimitasse un primo tentativo di dar vita all'antica massima « conoscere per deliberare ».

Si trattava indubbiamente di una opinione alquanto riduttiva. Oggi, infatti, possiamo affermare che la concreta scoperta di un potere del Parlamento di attirare a sé, in modo autonomo rispetto al Governo, un flusso di informazioni, costituisce la riaffermazione più piena della presenza attiva delle Camere nel più generale procedimento di formazione delle decisioni politiche nazionali.

Non sembra, peraltro, che si sia formata piena consapevolezza su tale assunto, almeno a giudicare da quanto avviene nella prassi dell'atteggiamento della Presidenza di Assemblea.

Quando lo schema di programma della indagine perviene al Presidente di Assemblea incontra nove volte su dieci una sbrigativa presa

d'atto che si traduce nella semplice apposizione di un visto. Secondo la prassi tale atto è definito come una autorizzazione.

Su quale base può giustificarsi la necessità di una tale autorizzazione?

La prima ragione che sembra evidente potrebbe essere di natura amministrativa. Per espletare una indagine occorre avvalersi di determinati servizi (funzionari, impiegati, stenografi, ecc.); occorre pertanto chiedere al Presidente di Assemblea che metta detti servizi a disposizione della commissione. Analogamente, poiché le indagini possono comportare una certa spesa (per ricerche, sopralluoghi) è necessario che il Presidente autorizzi tale spesa. Si tratterebbe certo di ragioni di ordine pratico e come tali magari destinate a sparire il giorno in cui le commissioni parlamentari disponessero di un adeguato *staff* di funzionari e di impiegati e di un piccolo *budget* da utilizzare per i propri compiti.

Occorre invece chiedersi se l'intervento del Presidente di Assemblea non trovi nel caso specifico il suo fondamento in permanenti ragioni di ordine istituzionale, attinenti al corretto e regolare funzionamento dell'istituto parlamentare nel suo complesso.

Sotto tale profilo il Presidente di Assemblea potrebbe dare — ed anzi sarebbe auspicabile — gli opportuni chiarimenti e suggerimenti al fine di coordinare le iniziative delle varie commissioni ed anche della commissione che ha deliberato l'indagine conoscitiva, rendere per quanto possibile uniforme la procedura da seguire, e così via. Pertanto, che il Presidente di Assemblea possa intervenire presso il presidente di commissione, intenzionato a svolgere una indagine formalizzata, è senz'altro legittimo ed opportuno. Si ritiene, peraltro, che tale intervento — contrariamente alla definizione invalsa dalla prassi — non possa costituire una autorizzazione in senso tecnico.

Infatti, ove la commissione, nonostante il contrario avviso del Presidente di Assemblea, insista per procedere ad una indagine conoscitiva, non sembra che il Presidente di Assemblea possa bloccare l'iniziativa, neppure ricorrendo agli ampi e generici poteri previsti dagli artt. 8 Reg. Camera e Reg. Senato. E ciò, malgrado la dizione recata dall'art. 48 Reg. Senato (« previo consenso del Presidente del Senato ») possa ingenerare qualche perplessità; la titolarità della potestà di avviare una indagine, infatti, non può che restare in capo alla commissione e non già essere ripartita tra quest'ultima ed il Presidente di Assemblea.

Ciò non toglie che un più ampio coinvolgimento ed anzi un intervento maggiormente pervasivo del Presidente di Assemblea nella fase istruttoria della indagine conoscitiva è opportuno ed anzi fortemente auspicabile.

Stando alla prassi, non è mai successo che il Presidente di Assemblea si sia spinto oltre la soglia dell'esercizio di una sorta di atto dovuto ed abbia inteso intervenire per chiarire le motivazioni, la portata, i limiti di materia, il numero e la qualità dei soggetti da audire (anche in rapporto all'oggetto), l'opportunità di certe visite o di determinati sopralluoghi, i tempi presunti di effettuazione della indagine.

Al Presidente compete di regolare i lavori parlamentari e, pertanto, le sue decisioni sono dettate dalla esigenza di facilitare il loro miglior andamento, nel rispetto del regolamento. Perciò, di fronte ad una richiesta di indagine da parte di una commissione, il Presidente di Assemblea ha il diritto-dovere di accertare la sua compatibilità regolamentare e di valutarne i riflessi su tutta l'attività dell'istituto parlamentare. Deve quindi vagliare se la materia di indagine rientri effettivamente nella competenza della commissione, deve farsi carico di giudicare se lo svolgimento della indagine comporti o meno conseguenze alle altre attività, soprattutto ove la commissione intenda recarsi in missione, deve valutare e apprezzare gli oneri della iniziativa, tenuto conto del programma. Non solo, ma deve potere intervenire anche in merito ad altre questioni, come la qualità dei soggetti da audire (se, cioè, il loro intervento in commissione è congruo e coerente con l'oggetto della indagine) ovvero i tempi di definizione, configurandosi in questo caso una sorta di responsabilità della commissione nei confronti della autorità che ha concesso l'autorizzazione allo svolgimento della indagine.

Infatti l'autorizzazione concessa sta a significare che la Camera ha inteso sanzionare e dare così pubblicità esterna alla decisione circa l'avvio di una procedura di indagine, la cui sola formalizzazione coagula interessi nell'opinione pubblica ed in determinati settori della società civile. La Camera, quindi, o meglio il suo Presidente, adempie in questo caso a quella funzione di garanzia costituzionale del corretto uso delle proprie attribuzioni posta in luce dagli studiosi (A. Manzella). E' rispetto all'espletamento di tale funzione che scatta la responsabilità della commissione parlamentare.

In conclusione si può affermare l'opportunità di una migliore focalizzazione della problematica suscitata dall'atto autorizzativo del Presidente di Assemblea all'avvio di una indagine conoscitiva; ciò che necessariamente implica piena consapevolezza nell'attivare un potere proprio delle Camere, servente rispetto alle altre funzioni ma non per questo privo di dignità costituzionale.

e) *Ruolo degli uffici*

Il contributo delle indagini conoscitive all'attività politica sarebbe indubbiamente diverso se venisse affrontato in maniera coerente il problema dell'apparato conoscitivo delle Camere.

Oggi giunge in Parlamento una massa ingente di dati e di informazioni che i parlamentari non sono sempre in grado di utilizzare. Non è, infatti, sufficiente l'attivismo di qualche presidente di commissione o la buona volontà dei funzionari per risolvere gli enormi problemi di lettura, elaborazione critica e memorizzazione tecnica delle informazioni raccolte nel corso delle indagini. Occorre, da un lato, operare un sempre maggior ricorso agli strumenti più sofisticati che l'informatica mette a disposizione (strada che è stata imboccata di recente); dall'altro è necessario rafforzare gli *staff* di ciascuna commissione, come centri studi (ciò che non significa certo sopprimere i servizi studi) dotati di sufficiente specializzazione, destinati a svolgere quel lavoro di preparazione della indagine, di confronto e di verifica dei dati raccolti che è indispensabile affinché le *hearings,* di cui l'indagine si sostanzia, non funzionino esclusivamente come casse di risonanza per i soggetti auditi, ma rappresentino un significativo strumento di acquisizione di conoscenze da parte del Parlamento.

E' altresì necessario che le Presidenze di Assemblea abbandonino l'atteggiamento di sufficienza e di scarsa attenzione nei confronti dell'istituto della indagine conoscitiva, preso in considerazione quasi sempre o come fase di lavoro che non deve intralciare le attività che sostanziano le funzioni costituzionalmente assegnate alle Camere o come procedimento che non deve interferire con le prerogative di Governo.

7 - *Conclusione*

E' stato detto (E. Cheli, C. Macchitella) che quando si pone un problema quale quello del Parlamento e della sua informazione si deve

previamente scegliere tra due opzioni fondamentali: un Parlamento dotato di un sistema informativo proprio, concorrente e separato rispetto a quello di cui dispone il Governo e la pubblica amministrazione ed un Parlamento attrezzato per ricevere le informazioni provenienti da centri di raccolta e di elaborazione esterni.

La prima strada appare conseguente ad un Parlamento cui si voglia far svolgere una funzione di « governo », com'è, ad esempio, nel sistema statunitense.

La seconda strada individua un Parlamento che concentra il suo ruolo nella funzione di controllo senza operare alcuna invasione nell'area governativa, com'è invece nel modello inglese.

Entrambi i modelli non interpretano pienamente la configurazione che le norme costituzionali danno del ruolo del nostro Parlamento; un ruolo che potrà risultare incisivo solo se il Parlamento riuscirà ad attestarsi sulla linea delle scelte sui grandi indirizzi e non nella mediazione tra gli interessi di minore portata (G. Amato).

Per sviluppare tale linea di politica istituzionale occorre pensare ad un Parlamento svincolato sia dalla produzione normativa minore sia dal coinvolgimento diretto nell'amministrazione ed impegnato ad allargare il proprio orizzonte in modo da elevare il livello della propria mediazione rispetto alle varie componenti del sistema sociale ed istituzionale.

In questa prospettiva risulta essenziale l'aspetto della informazione parlamentare: informazione da intendere non solo come finora è stata intesa in funzione esclusiva dello svolgimento delle attività fondamentali (legislazione, controllo, indirizzo), ma anche direttamente interagente sull'organo, cioè destinata ad operare come funzione autonoma anche rispetto alla possibilità di utilizzo pratico ed immediato dei dati raccolti.

Il punto di approdo dovrebbe essere quello di un Parlamento che gioca il suo ruolo e la sua nuova « centralità » non tanto nel detenere un potere più o meno mitico, quanto nel costituire un punto di passaggio obbligato verso il quale converge una massa di informazioni su tutta la vita nazionale.

L'indagine conoscitiva rappresenta l'espressione più nobile, in quanto per sua natura strumento collegiale, della acquisizione di determinate conoscenze da parte dell'organo politico.

Chi ha la responsabilità di atteggiare la dimensione e la qualità degli apparati serventi camerali deve essere consapevole che è anche su questo terreno che si configura dinamicamente la nostra forma di Governo. In questa prospettiva la conoscenza piena dei fatti e la possibilità di una loro valutazione critica basata anche su criteri di razionalità scientifica può rappresentare l'elemento decisivo per un recupero di quota dell'istituto parlamentare e del suo reale potere decisionale.

Sessione 1987

Maria Cialdini

Una complessa vicenda: il « condono edilizio » tra Governo e Parlamento

Premessa

Questa relazione affronta la complessa questione del « condono edilizio », come uno degli esempi risultati più emblematici, nell'attività di documentazione svolta come funzionario del Servizio studi, della complessità oggettiva e procedurale del lavoro legislativo della Commissione lavori pubblici durante la IX legislatura. Tale vicenda, che costituisce un esempio di stratificazione normativa in tempi brevi, sarà esaminata sotto i particolari profili della successione delle norme e degli aspetti procedurali della loro formazione.

I problemi giuridici di tipo costituzionale e ordinamentale sono numerosi: in questa sede, dopo aver sommariamente descritto il complesso *iter* parlamentare dei numerosi disegni di legge che si sono succeduti nelle due ultime legislature, si è limitata l'attenzione ad una ricostruzione sistematica del significato dell'art. 77 Cost. u.c., attraverso l'esame della dottrina, della giurisprudenza costituzionale e della prassi, e agli effetti che da tale ricostruzione derivano sul piano procedimentale.

1. La legge approvata definitivamente dalla Camera dei deputati il 21-2-1985, in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive, è stata il frutto di una travagliata elaborazione e di un ampio dibattito politico iniziati, nel corso dell'VIII legislatura ([1]), con la presentazione al Senato nel giugno 1980 di un disegno di legge-quadro (S. 959) finalizzato sia a scoraggiare per il futuro la ripresa dell'abusivismo edilizio attraverso il potenziamento del sistema sanzionatorio previsto dalla legge « Bucalossi » del 1977, sia a consentire il recupero degli insediamenti abusivi realizzati anteriormente all'entrata in vigore della

legge stessa. Il nucleo del provvedimento, sotto l'aspetto — che in questa sede interessa — della sanatoria edilizia, prevedeva, da un lato, la non perseguibilità, sul piano amministrativo, degli abusi commessi prima della cosiddetta « legge-ponte » del 1967, e, dall'altro, la sanabilità, dietro corresponsione di un'oblazione, degli abusi commessi nel periodo compreso tra la « legge-ponte » e la legge « Bucalossi » e la non sanabilità, in ogni caso, delle opere eseguite in violazione di particolari interessi pubblici ambientali, paesaggistici, archeologici. L'impostazione del d.d.l. fu riconosciuta valida dal Senato che lo approvò con modifiche di non rilevante portata, ma lo scioglimento anticipato della legislatura impedì la conclusione dell'*iter*. Tuttavia, l'esigenza di assicurare un gettito all'erario indusse il Governo a riprendere il tema con l'inserimento di una disposizione specifica in due successivi decreti-legge, recanti misure urgenti in materia fiscale: di essi, il primo, D.L. 486/82 il cui art. 6 riguardava il cosiddetto fenomeno del « miniabusivismo », decadde per decorrenza dei termini, il secondo, D.L. 688/82 fu convertito in legge con la soppressione dell'art. 9 che riguardava il condono.

Passando alla IX legislatura, l'iniziativa governativa si esercitò dapprima con l'adozione del decreto-legge n. 529/83, con il quale si prevedeva una sanatoria automatica e generalizzata condizionata al pagamento di un'oblazione in percentuale del contributo di concessione. L'opportunità del ricorso allo strumento di decretazione d'urgenza, motivata dal Governo con la necessità di fissare un periodo certo e con decorrenza immediata per la presentazione delle domande di sanatoria, al fine di evitare un possibile sviluppo dell'abusivismo edilizio nelle more dell'approvazione del provvedimento, non fu tuttavia riconosciuta dalla Camera che lo respinse in sede d'esame, *ex* art. 96 *bis*.

Il Governo, allora, ripropose il problema al Parlamento, con la presentazione alla Camera, il 12-11-1983, del disegno di legge n. 833, il cui *iter* lungo e complesso si sarebbe finalmente concluso dopo 15 mesi con l'approvazione della L. 47/85.

Il contenuto del d.d.l. era più ampio rispetto al precedente decreto-legge, in quanto non si limitava a prevedere la sanatoria delle opere costruite abusivamente fino al 1-10-1983, ma riprendeva la disciplina urbanistica in materia di recupero degli insediamenti abusivi e di potenziamento del sistema sanzionatorio, che costituiva il nocciolo del d.d.l. 959 del giugno 1980 ([2]).

Nel corso dell'esame del provvedimento (cui venivano abbinate due proposte di legge di iniziativa parlamentare) presso la IX Commissione della Camera, si delineavano chiaramente le contrastanti posizioni politiche dei vari gruppi sul tema della « sanatoria edilizia », posizioni che negli anni successivi si sarebbero ripresentate, anche in occasione delle discussioni dei numerosi decreti-legge (ben nove) che in materia di « condono edilizio » il Governo, dopo l'approvazione della L. 47/85, avrebbe riproposto al Parlamento. In particolare, a fronte di posizioni largamente favorevoli al provvedimento da parte dei gruppi DC, PSI e PSDI, emergevano le perplessità espresse dai gruppi di opposizione in ordine non all'opportunità, generalmente riconosciuta da tutte le parti politiche, di recuperare il diffuso fenomeno dell'abusivismo, ma allo strumento da utilizzare, che secondo il PCI avrebbe dovuto individuarsi più propriamente nell'amnistia, e rispetto alla quale l'oblazione prevista nel testo governativo avrebbe costituito un artificio, volto a mascherare il provvedimento clemenziale ([3]).

Ulteriori divergenze di valutazione politica riguardavano i temi della necessità di una differenziazione più rilevante, rispetto a quella pure presente nel testo, tra il cosiddetto « abusivismo di necessità » e quello di « speculazione », ribadita costantemente dal gruppo PCI, e della destinazione dei proventi del gettito ricavato dall'oblazione che, secondo le forze di opposizione di sinistra si sarebbero dovuti attribuire ai comuni, per la realizzazione delle opere di urbanizzazione rese necessarie dal recupero degli insediamenti abusivi, in una quota notevolmente superiore a quella già prevista dal testo unificato.

Il successivo esame, da parte dell'Assemblea, del testo approvato dalla IX Commissione, seguì un *iter* tormentato ed in qualche modo « anomalo » fin dalla prima seduta nel corso della quale, avendo il Governo posto la fiducia sulla reiezione delle pregiudiziali di costituzionalità presentate da tutti i gruppi di opposizione, sulla sua ammissibilità il Presidente si riservava di consultare la Giunta per il regolamento.

Nella successiva seduta, le pregiudiziali venivano ritirate, essendo sopravvenuta un'intesa, tra i gruppi parlamentari presentatori ed il Governo, sulla base del ritiro delle pregiudiziali e del conseguente rinvio del provvedimento alla commissione di merito, la quale a sua volta introduceva nel testo ulteriori emendamenti al fine di superare le obiezioni di costituzionalità ([4]).

Ritornato in Aula, dopo un *iter* lungo e complesso, il testo veniva approvato con una serie di modifiche relative, tra l'altro, alla disciplina sanzionatoria della lottizzazione abusiva, ai poteri normativi delle regioni in materia di recupero urbanistico di insediamenti abusivi, allo snellimento dei procedimenti per le opere interne alle costruzioni, alla sanabilità degli immobili abusivi in zona sismica, alle agevolazioni nella rateizzazione dell'oblazione per i soggetti che rientrino in particolari categorie di reddito. Nel corso dell'esame al Senato il testo veniva notevolmente ampliato, attraverso l'approvazione di numerosi emendamenti di rilievo, con riguardo in particolare alla determinazione dell'entità dell'oblazione secondo parametri fissati a livello nazionale, indipendentemente dall'entità degli oneri di urbanizzazione, nonché alla nuova disciplina da emanarsi dalle regioni, in materia di destinazione d'uso delle unità immobiliari.

Il riesame del provvedimento alla Camera si concludeva nonostante le diffuse perplessità manifestate in merito alle rilevanti modifiche introdotte dall'altro ramo del Parlamento, con la definitiva approvazione del testo pervenuto dal Senato al fine di assicurare allo Stato le previste entrate e di evitare, nelle more dell'approvazione, un ulteriore incremento del fenomeno dell'abusivismo.

2. L'entrata in vigore della L. 28-2-1985, n. 47, non segnava la chiusura della vicenda, in quanto, da un lato, proprio i problemi derivanti dall'applicazione della normativa emanata con la L. 47/85 rendevano ben presto indispensabili talune modifiche ed integrazioni al fine di agevolare gli adempimenti di competenza sia dei cittadini sia degli apparati della Pubblica Amministrazione, dall'altro, nel corso del lungo e travagliato *iter* della legge, si era posta da più parti la questione — rimasta irrisolta — di un ampliamento del « condono edilizio », sia con riguardo all'estensione della sanatoria alla cosiddetta « quarta fascia », sia in riferimento alle agevolazioni nel pagamento per « l'abusivismo di necessità ».

Il primo ordine di problemi di natura tecnica costituiva l'oggetto dell'intervento governativo con l'adozione del D.L. 23-4-1985, n. 146, che disponeva, da una parte, la proroga dei termini per la presentazione delle domande nonché per la denuncia al catasto e, dall'altra, una migliore definizione dei reati estinguibili con l'oblazione.

Nel corso dell'esame al Senato, in prima lettura, il decreto subiva una serie di modifiche, la più rilevante delle quali concerneva l'esten-

sione del « condono edilizio » agli abusi commessi tra il 1° ottobre 1983 e la data di entrata in vigore della L. 47/85.

Proprio la soluzione positiva data dal Senato alla *vexata quaestio* dello spostamento della data di ultimazione delle opere sanabili fu oggetto di critiche da parte della Camera che ripristinò, invece, il testo originario del provvedimento, poi convertito in legge con l'approvazione definitiva dell'altro ramo del Parlamento.

Nel frattempo emergeva nuovamente l'esigenza di anticipare all'esercizio finanziario 1985 l'acquisizione di una quota (valutata in mille miliardi) del gettito « da condono edilizio » previsto per il 1986, esigenza che indusse il Governo ad introdurre in due successivi decreti-legge una specifica disposizione volta ad aumentare la prima rata dell'oblazione; ma entrambi i decreti non ottenevano la conversione in legge ([5]).

I problemi di natura tecnica relativi alle difficoltà applicative della L. 47/85 si rendevano particolarmente evidenti all'approssimarsi della data di scadenza per la presentazione delle domande, inducendo ancora una volta il Governo ad adottare un decreto (D.L. 656/85) di proroga di termini, sulla cui conversione senza modifiche si realizzava, peraltro, un ampio accordo nei due rami del Parlamento, giacché le questioni ancora aperte venivano rinviate ad altra sede ([6]).

Infatti, le questioni — rimaste ancora irrisolte — in ordine, da una parte, ad un ampliamento della sanatoria, sia con riguardo al termine di ultimazione sia relativamente alla sanabilità di opere costruite in deroga alla normativa antisismica e, dall'altra, alla possibilità di prevedere agevolazioni di pagamento per il cosiddetto « abusivismo di necessità », venivano nel frattempo affrontate nel corso dell'esame presso la IX Commissione della Camera delle numerose proposte di legge di iniziativa parlamentare.

Nel travagliato svolgimento del relativo *iter* legislativo, tuttavia, la necessità della ricerca di una soluzione a tali problemi diveniva pressante a seguito dei disordini verificatisi in alcuni comuni del meridione nonché della manifestazione a Roma dei sindaci siciliani che, all'approssimarsi della nuova scadenza del termine per la presentazione delle domande, sollecitavano modifiche alla L. 47/85.

Al fine di offrire un segnale di certezza per i cittadini, il Governo emanava il D.L. 76/86 in cui, oltre alla proroga dei termini, recepiva in gran parte le indicazioni emerse nel corso del dibattito parlamentare, in merito, da un lato, alle deroghe alla normativa antisismi-

ca, dall'altro, alle agevolazioni previste per il cosiddetto abusivismo « di necessità » ([7]).

Sulle modifiche da apportare al provvedimento, in particolare in materia di vincoli sopraggiunti nonché di ulteriori riduzioni dell'oblazione, non si raggiungeva un accordo in commissione e, nel corso del successivo esame in Assemblea, a seguito dell'approvazione di un articolo aggiuntivo (che riduceva ad un valore simbolico l'oblazione per le categorie con redditi più bassi) — non accettato né dalla Commissione né dal Governo — il Governo otteneva la sospensione del dibattito al fine di valutare le conseguenze stravolgenti dell'emendamento approvato ([8]). L'*iter* si interrompeva ed il provvedimento decadeva per decorrenza dei termini.

3. Nel volgere di un anno, al decreto n. 76/86, decaduto, hanno fatto seguito altri quattro D.L. in materia di « condono edilizio », tutti — uno dopo l'altro — decaduti per decorrenza di termini.

Il 30-9-1986, infatti, il Governo emanava il decreto-legge n. 605, con il quale riproduceva sostanzialmente — con l'aggiunta della modifica relativa alla proroga dei termini — il testo del D.L. 23-3-86, n. 76, decaduto.

L'*iter* del provvedimento si interrompeva nel corso dell'esame in commissione di merito, essendo nel frattempo la Camera impegnata nella sessione di bilancio.

In data 9-12-1986 il Governo emanava, quindi, il D.L. 823 che riproduceva solo in parte il contenuto del precedente D.L. 605 decaduto, con la conferma delle disposizioni in materia di proroga dei termini nonché di estensione delle agevolazioni per la prima abitazione alle opere abusive destinate ai figli, mentre non reiterava le norme relative al prolungamento della rateizzazione per i redditi più bassi, né quelle di deroga alla normativa antisismica.

Sulla base delle modifiche già oggetto di convergenza in occasione dell'esame del precedente decreto, pur in presenza di talune riserve del Governo, la IX Commissione giungeva ad un accordo con l'approvazione delle proposte del relatore. Tuttavia nel corso dell'esame in Assemblea il Governo ribadiva il suo avviso contrario a talune modifiche della Commissione e, dopo la decisione della Presidenza in ordine all'ammissibilità degli emendamenti presentati ([9]), il dibattito veniva rinviato ad altra seduta, ma l'esame del decreto non aveva seguito così che anche tale provvedimento decadeva.

Nel frattempo, la IX Commissione riprendeva l'esame, interrotto circa un anno prima, delle proposte di iniziativa parlamentare, in una situazione resa più complessa dalla intervenuta mancata conversione di tre successivi decreti-legge, l'uno diverso dall'altro, e dalla conseguente necessità di risolvere definitivamente lo stato di incertezza normativa determinatosi. In quella sede, in attesa della presentazione da parte del Governo di un d.d.l. di sanatoria degli effetti prodotti dai D.L. decaduti, la Commissione concordava sull'opportunità di predisporre un testo unificato che tenesse conto delle modifiche ai decreti decaduti sulle quali si era raggiunto un accordo; il Governo, pur dichiarandosi disponibile a miglioramenti tecnici dell'ultimo D.L. decaduto (823/86), rimaneva contrario a modifiche sostanziali come l'estensione della sanatoria alla cosiddetta « quarta fascia ». Tuttavia, l'*iter* dei provvedimenti si interrompeva in seguito alla sopraggiunta crisi di governo nonché all'emanazione del D.L. 9-3-87, n. 71, le cui norme, peraltro, non reiteravano le disposizioni contenute nei tre precedenti decreti, limitandosi, invece, ad un'ulteriore proroga di termini. Il relativo d.d.l. di conversione, inoltre, con la sanatoria degli effetti giuridici prodotti dai D.L. 76/86, 605/86 e 823/86, se legittimava retroattivamente la presentazione delle domande effettuate in base ai precedenti decreti ed eliminava l'antigiuridicità dei comportamenti omissivi delle amministrazioni locali, faceva emergere il problema della grave disparità di trattamento determinatasi tra i cittadini in seguito alla difformità delle disposizioni recate dai decreti decaduti.

Anche tale provvedimento in seguito decadeva per decorrenza dei termini, dopo che, peraltro, la IX Commissione della Camera aveva approvato, licenziandolo per l'Aula, il testo con le proposte di modifica del relatore, il cui contenuto, del resto, ripresentava il complesso delle proposte di modifica già approvate dalla Commissione fin dal dicembre 1986, in occasione dell'esame del D.L. 823/86. L'accordo in commissione sul testo era stato raggiunto, tuttavia, a conclusione di un esame complesso e travagliato, in cui erano state successivamente avanzate anche altre ipotesi di soluzione ed in una particolare situazione, resa più complessa dalla crisi in atto e dalla conseguente autolimitazione dell'attività legislativa parlamentare nonché dalla direttiva del Presidente della Camera in materia di ammissibilità di emendamenti ai decreti-legge. Nella seduta del 25 marzo 1987 il relatore, tenuto conto delle difficoltà di riproporre le modifiche a suo tempo deliberate dalla Commissione, sia per la decisione della Presi-

denza, sia per l'opposizione di taluni gruppi, e considerata la necessità di dover comunque porre rimedio alla grave disparità di trattamento determinatasi nel paese a seguito delle difformità delle disposizioni contenute nei decreti decaduti, avanzava la proposta di negare la conversione del decreto-legge, regolando contestualmente, ai sensi del terzo comma art. 77 Cost., i rapporti sorti sulla base dei decreti decaduti. Tale regolamentazione avrebbe consentito di recuperare le disposizioni contenute nei precedenti decreti decaduti, al fine di garantire un'unica disciplina per tutti i cittadini. Tale proposta, che pure aveva trovato il consenso dell'ufficio di presidenza della Commissione e che peraltro era confortata da precedenti in tal senso, non era però ritenuta soddisfacente, in particolare per l'opposizione di alcune parti politiche che la giudicavano un *escamotage* per evitare l'applicazione della direttiva del Presidente della Camera, ravvisando nel procedimento profili di incostituzionalità per la situazione di crisi in atto. Dal canto suo, il Governo raccomandava l'approvazione del provvedimento senza modifiche. Si imponeva, pertanto, una riflessione per un approfondimento dei problemi procedurali e di merito e la Commissione concordava il rinvio della discussione.

Alla ripresa dell'esame — con il nuovo Governo e a Camere sciolte — l'ipotesi estrema del diniego di conversione era abbandonata, in quanto si raggiungeva un accordo sulla base della considerazione, sostenuta anche dal presidente della Commissione, che la materia all'esame ai fini dell'art. 96 *bis*, comma 8, dovesse essere considerata quella risultante dal combinato disposto delle norme di proroga contenute nel decreto-legge e di quelle di sanatoria del relativo disegno di legge. Pertanto, la norma di salvaguardia di tutti gli effetti giuridici prodotti dai precedenti decreti decaduti avrebbe esercitato un « effetto di attrazione » rispetto ai contenuti della normativa disposta dai D.L. n. 76/86, 605/86 e 823/86 decaduti. Il relatore proponeva, quindi, di regolamentare — ai sensi dell'art. 77 Cost. terzo comma — e non solo sanare, i rapporti sorti sulla base dei precedenti decreti, esplicitando il contenuto normativo « sommerso » nel d.d.l. di conversione, allo scopo di assicurare uniformità di disciplina. Presentava, di conseguenza, le proposte di modifica — che venivano successivamente approvate — relative sia al testo del decreto con l'ulteriore proroga dei termini, sia al d.d.l. di conversione con l'aggiunta di un articolo che riproducesse il complesso

delle proposte di modifica su cui la Commissione aveva raggiunto un accordo fin dal dicembre. Il testo della Commissione non veniva esaminato dall'Aula anche per gli sviluppi della situazione politica; ma, intervenuta la decadenza del D.L. 71/87, il nuovo Governo, in data 8-5-87, adottava il D.L. n. 178 che recepisce integralmente le modifiche apportate dalla Commissione.

4. Fra i numerosi temi meritevoli di qualche riflessione, emersi nel corso della tormentata vicenda del « condono edilizio », si ritiene particolarmente interessante soffermarsi su taluni aspetti costituzionali e procedurali relativi all'ipotesi di diniego di conversione e contestuale regolamentazione dei rapporti giuridici sorti sulla base dei precedenti decreti decaduti, proposta dal relatore alla commissione di merito nel corso dell'esame in sede referente del d.d.l. di conversione dell'ultimo decreto-legge n. 71/87, di cui si è brevemente tracciato l'*iter*. La proposta, avanzata dal relatore nella seduta del 7 aprile 1987, di negare la conversione del decreto-legge e di regolare contestualmente in modo uniforme gli effetti dei decreti decaduti e di quello in esame, recuperando le disposizioni contenute nei precedenti decreti allo scopo precipuo di disciplinare i rapporti sorti in base ad essi ai sensi dell'art. 77 Cost., pur se confortata da precedenti in tal senso, involge senza dubbio una delicata questione costituzionale, quale è quella dell'interpretazione tuttora controversa del terzo comma dell'art. 77 Cost. Al riguardo, occorre premettere che, ai fini dell'interpretazione di tale disposizione costituzionale, non assumono grande rilevanza i lavori preparatori della Costituente in quanto, come è noto, il disposto dell'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 77, per il quale « le Camere possono, tuttavia, regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base di decreti non convertiti » non compariva nel testo dell'articolo approvato dall'Assemblea costituente nella seduta del 17 ottobre 1947, ma fu aggiunto da parte del Comitato di redazione in sede di coordinamento. Tuttavia, dall'esame del dibattito svoltosi alla Costituente in ordine alla perdita di efficacia (se *ex tunc* o *ex nunc*) dei decreti-legge non convertiti in legge entro i 60 giorni, si può trarre qualche elemento di orientamento nella ricerca della *ratio* di tale norma. Dall'intervento del presidente della Commissione per la Costituzione, Ruini, si rileva con chiarezza che è stata la considerazione della gravità delle conseguenze eventualmente verificatesi a causa della

temporanea applicazione di un decreto-legge, poi decaduto, a indurre il costituente a consentire un temperamento, affidando alle Camere la potestà di regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti. Infatti, una volta ammesso il principio che la mancata conversione del decreto comporti la perdita di efficacia del decreto stesso dall'emanazione, Ruini aggiungeva che, tuttavia, tale revoca *ex tunc* non dovesse produrre necessariamente la caduta nel nulla di tutti i rapporti posti in essere e di tutti gli atti compiuti nel periodo di vigenza del decreto, in quanto le Camere « nel momento stesso della reiezione » potranno deliberare al riguardo e provvedere secondo i casi ([10]).

Proprio la conclusione dell'intervento di Ruini sembrerebbe far pensare che il potere di regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti decaduti rientri pienamente nella funzione legislativa ordinaria nel contesto di un ordinamento costituzionale che non esclude, in linea di principio, le leggi retroattive (con l'eccezione della materia penale, *ex* art. 25 Cost.) tendenti a colmare qualsiasi genere di vuoto normativo.

Peraltro, la stessa atipicità del decreto-legge come fonte normativa pone problemi di carattere sistematico anche per ciò che riguarda l'intervento del Parlamento nella disciplina di questioni già regolate da un decreto-legge non convertito. Tali problemi riguardano più in particolare due profili, e cioè da un lato i presupposti e la estensione dell'intervento del legislatore ordinario, dall'altro il raccordo fra i due procedimenti (e cioè quello in corso per la conversione del decreto-legge e quello diretto a regolamentare gli effetti di un decreto non convertito).

Di fatto, la dottrina si è interrogata sul significato e sulla portata dell'ultima parte del terzo comma dell'art. 77 Cost., giungendo a conclusioni tuttora controverse.

Per quel che interessa in particolare in questa sede, si può in primo luogo ricordare un'autorevole interpretazione (Esposito) che ha ravvisato nella disposizione in questione il fondamento in virtù del quale le leggi di disciplina di rapporti sorti in base ad un decreto-legge non convertito possono disporre anche in contrasto con il principio di uguaglianza stabilito dall'art. 3 Cost. ed in deroga all'art. 25 Cost. che esclude l'intervento di leggi retroattive in materia penale ([11]). Occorre, tuttavia, ricordare che lo stesso autore riteneva il decreto-legge fonte eccezionale di produzione normativa che, come

tale, poteva anche derogare norme costituzionali. La possibilità per il Parlamento di approvare disposizioni derogatorie delle norme costituzionali in sede di legge di regolamentazione di rapporti giuridici sorti in base a decreti non convertiti sarebbe quindi un riflesso di tale ricostruzione dogmatica. Solo in tale contesto il terzo comma dell'art. 77 Cost. troverebbe una sua « pratica significazione ».

È noto, però, che la ricostruzione dogmatica di Esposito appare in più punti ormai superata tanto dalle elaborazioni dottrinarie successive quanto dalla prassi che si è venuta sviluppando in materia di decretazione d'urgenza e dalle decisioni della Corte costituzionale. Del resto, come si dirà anche in seguito, proprio una sentenza della Corte costituzionale ha esplicitamente stabilito che la legge di cui al terzo comma dell'art. 77 Cost., pur nell'ampiezza dell'ambito operativo che la Corte le riconosce, non può prescindere dal pieno rispetto delle norme costituzionali.

Un'altra interpretazione (Grottanelli De' Santi) vede nell'ultimo comma art. 77 Cost. la possibilità per le Camere di respingere l'indirizzo politico governativo, pur tenendo fermi gli effetti giuridici sorti sulla base della decretazione ([12]). Essa però sembra inadeguata, soprattutto per la considerazione di ordine pratico che solo in rari casi la mancata conversione consegue ad un'esplicita reiezione da parte delle Camere. Tale considerazione è, del resto, confortata dalla circostanza che esiste anche un'interpretazione esattamente opposta (Pizzorusso) secondo cui la legge di regolamentazione di rapporti disciplinati da un decreto non convertito avrebbe come effetto la sottrazione del Governo alla responsabilità politica inerente alla decadenza del decreto ([13]).

Per un'altra parte della dottrina (Paladin) la spiegazione più persuasiva sembrerebbe quella secondo cui in mancanza della frase finale dell'art. 77 Cost., se la norma costituzionale si fosse limitata a stabilire l'immediata totale decadenza dei decreti non convertiti nei termini, « si sarebbe potuto ritenere ormai precluso l'intervento del legislatore ordinario: quanto meno nel senso di vietargli la convalida integrale degli effetti del decreto decaduto, equivalente ad una sorta di conversione tardiva ([14]). Viceversa, dato il tenore del terzo comma dell'articolo in esame, anche questo tipo di regolamentazione deve considerarsi ammesso (e ha trovato riscontro nella prassi) ». Secondo tale autore, in conclusione, la disposizione in esame rappresenta il momento conclusivo della filosofia che ha

ispirato il Costituente nell'intero articolo 77, e cioè che pur attribuendo un potere normativo in condizioni straordinarie al Governo, rimette alle libere scelte del Parlamento tutto l'essenziale: « dall'accertamento dei presupposti giustificativi dei decreti-legge alla attivazione delle responsabilità governative fino alla restaurazione dei provvedimenti non convertiti ».

Questa interpretazione della norma costituzionale finisce per aver ragione anche di un'ultima tesi cui si intende accennare. Quella cioè della inammissibilità di una legge che riproduca integralmente le disposizioni di un decreto non convertito, avanzata da Fois ([15]) con riferimento alla disposizione regolamentare che prevede la preclusione semestrale per la ripresentazione di disegni di legge dal contenuto identico o analogo a quello di un disegno di legge già respinto (nel caso: il disegno di legge di conversione). In sostanza, la tesi di Fois — che ipotizza l'esistenza di un vero e proprio vizio di eccesso di potere nel caso di un tale comportamento ad opera del legislatore — ammette sì la possibilità di un intervento retroattivo per la disciplina dei rapporti sorti sulla base di un decreto-legge non convertito, ma con il limite della impossibilità di riprodurre integralmente il contenuto del decreto. L'unico limite, secondo il Paladin, sarebbe invece costituito dal rispetto delle norme costituzionali.

Sul piano dei fatti, la tesi di Paladin sembra collegarsi pienamente alla giurisprudenza della Corte costituzionale sul tema. Nella sentenza n. 89 del 1966, la Corte costituzionale, nel respingere l'eccezione di incostituzionalità sollevata sull'art. 5 dalla legge 15-11-1964, n. 1162, stabilì alcuni importanti princìpi. Il profilo sotto il quale emergeva il dubbio di costituzionalità sollevato dal giudice *a quo* concerneva la riproduzione, con la L. 1162/64 che disciplinava i rapporti giuridici sorti in base al D.L. 705/64 non convertito, della normativa in materia di IGE prevista dal decreto stesso. Si sosteneva, cioè, che il travolgimento *ex tunc* di tale normativa per effetto della mancata conversione comportasse la preclusione, anche per il Parlamento, del ripristino della stessa per il periodo relativo alla vigenza del decreto, in quanto tale circostanza sarebbe equivalsa ad una convalida tardiva. La Corte costituzionale, respinse — come si è detto — l'eccezione di illegittimità proposta, stabilendo, in primo luogo, che l'art. 77, terzo comma Cost., non si propone altro scopo, se non di regolare le conseguenze della mancata conversione e che nulla consente di ravvisare in esso un limite alla facoltà del legisla-

tore di disciplinare, secondo una scelta demandata alla sua valutazione politica, i rapporti sorti sulla base dei decreti non convertiti. Nella stessa circostanza la Corte affermò che l'art. 77 non impone l'onere di provvedere alla disciplina dei rapporti giuridici sorti sulla base del decreto decaduto contestualmente al rifiuto di conversione del decreto e neppure di fare espresso riferimento al terzo comma dell'art. 77 Cost. Invero, poiché la non conversione « consegue *ipso jure* ad un evento negativo (inutile decorso di 60 giorni dalla pubblicazione del decreto) o al voto contrario espresso anche da una sola delle Assemblee legislative », la Corte escludeva « perfino la possibilità che la regolamentazione dei rapporti sorti sulla base del decreto sia contestuale alla non conversione ». Infine, nella medesima sentenza, si affermava il principio che se il terzo comma dell'art. 77 Cost. abilita il legislatore a dettare una regolamentazione retroattiva dei rapporti, « la relativa disciplina non può in alcun modo prescindere dal pieno rispetto delle norme costituzionali ».

In una successiva sentenza (n. 144 del 24-7-1972) la Corte ha avuto modo di ribadire i princìpi già affermati con la decisione n. 89 del 1966, specificando che la disposizione costituzionale dell'art. 77 terzo comma non pone al potere di regolamentazione retroattiva del legislatore altri limiti « se non quelli rappresentati dal rispetto delle altre norme e princìpi costituzionali ».

Valutando il caso del decreto legge sul condono edilizio alla luce delle considerazioni della dottrina e della giurisprudenza costituzionale fin qui sommariamente esposte, è possibile sottolineare a questo punto come la necessità di regolamentazione dei decreti-legge decaduti assumeva il massimo di estensione possibile. Scartata l'ipotesi di una pura e semplice sanatoria dei rapporti giuridici sorti che avrebbe provocato una inaccettabile (e forse incostituzionale) difformità di trattamento, si trattava infatti di riprendere le singole disposizioni dei vari decreti non convertiti per ricostruire sulla loro base una disciplina unitaria, destinata ad incidere sia retroattivamente che per il futuro su situazioni che avrebbero comunque dovuto essere regolate dal legislatore, per evitare gli effetti penali derivanti dalle autodenunce e per soddisfare le aspettative innestate dai decreti-legge.

L'ipotesi è dunque quella di una « conversione tardiva », piuttosto che quella di una pura e semplice sanatoria. In questa situazione appare giustificata la decisione della commissione di assumere come

parametro per la valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti in base all'8° comma dell'art. 96 *bis*, le disposizioni dei decreti-legge decaduti e da sanare, piuttosto che la sola disposizione di proroga dei termini dell'ultimo decreto della serie.

5. Come si è detto, la Corte costituzionale ha risolto negativamente il dubbio se alla regolamentazione dei rapporti disciplinati dal decreto non convertito, debba necessariamente provvedersi contestualmente alla mancata conversione.

Resta però — ed ha assunto particolare rilievo proprio nel caso all'esame — il problema più strettamente procedurale di come raccordare il procedimento per l'approvazione della legge, di cui all'art. 77 terzo comma Cost., con quello in corso per la conversione del decreto, qualora di fatto tale contestualità si verifichi. Lo spunto è offerto proprio dall'ipotesi — richiamata all'inizio — di diniego di conversione e contestuale regolamentazione dei rapporti giuridici sorti sulla base dei precedenti decreti decaduti, avanzata dal relatore nel corso dell'esame in sede referente presso la IX Commissione del d.d.l. di conversione del D.L. n. 71/87 in materia di « condono edilizio ». La proposta del relatore consisteva nella presentazione di un nuovo testo interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. di conversione. Tale testo, che assumeva il nuovo titolo di « Diniego di conversione del D.L. n. 71/87 e regolamentazione dei rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge n. 76/86, n. 605/86, n. 823/86 e n. 71/87 e correlate modificazioni alla L. n. 47/85 », all'art. 1, negava la conversione del D.L. n. 71/87 e, nei successivi articoli da 2 a 13, riproduceva le disposizioni contenute nel testo dell'ultimo nonché dei tre precedenti decreti decaduti. Infine, con l'art. 14 recava la sanatoria degli atti e provvedimenti adottati e degli effetti giuridici prodotti sulla base dei decreti decaduti.

La proposta avanzata dal relatore incontrava, tuttavia, — come si è già detto nella prima parte — l'opposizione di talune parti politiche, che la giudicavano un artificio per evitare l'applicazione della direttiva del Presidente della Camera in materia di ammissibilità degli emendamenti ai decreti-legge, nonché le critiche del deputato della Sinistra indipendente Bassanini che ravvisava nel procedimento profili di incostituzionalità. L'ipotesi avanzata dal relatore era, tuttavia, confortata da almeno tre precedenti parlamentari, due dei quali avevano concluso il loro *iter* legislativo.

Si tratta, in primo luogo, del d.d.l. di conversione del D.L. del 25-6-79 recante disposizioni particolari per assicurare lo svolgimento di scrutini ed esami, per il quale nel corso dell'esame in commissione di merito da parte della seconda Camera veniva approvata la proposta del relatore di diniego di conversione del D.L. e contestuale sanatoria degli effetti prodotti dal decreto respinto, al fine di convalidare gli scrutini e gli esami effettuati secondo le modalità disposte dal decreto. In tale occasione, il relatore aveva presentato un nuovo testo interamente sostitutivo dell'articolo unico del d.d.l. di conversione. Tale testo, dopo l'approvazione definitiva del Senato, diveniva la L. 13-8-1979, n. 402.

Nel caso, invece, del d.d.l. di conversione del D.L. n. 208 del 19-6-1979 recante modificazioni alla L. 3-1-78, n. 3 in materia di elezioni provinciali e comunali, l'*iter* si interrompeva con la conclusione dell'esame in commissione, da parte della prima Camera, nel corso del quale il relatore presentava la proposta di un emendamento soppressivo dell'articolo unico del d.d.l. di conversione e di un articolo aggiuntivo di disciplina dei rapporti giuridici sorti sulla base del D.L. che si respingeva.

Infine, in occasione dell'esame presso la Commissione agricoltura della Camera del d.d.l. di conversione del D.L. n. 160 del 26-5-79 recante norme di attuazione dei regolamenti comunitari relativi al regime di aiuto al consumo dell'olio di oliva, il relatore proponeva il diniego di conversione del decreto e la contestuale disciplina dei rapporti giuridici sorti, proposta formalizzata in un emendamento soppressivo dell'articolo unico del d.d.l. di conversione, che veniva interamente sostituito con il nuovo testo relativo alla disciplina dei rapporti. Tale testo, approvato dall'Assemblea della Camera, era trasmesso al Senato, che tuttavia modificava nuovamente il titolo del d.d.l. limitandosi a prevedere la disciplina dei rapporti giuridici *ex* art. 77, terzo comma Cost. Ritornato alla Camera, in seconda lettura ed approvato definitivamente, diveniva la L. 23-8-1979, n. 424.

La soluzione di negare la conversione del decreto, esplicitamente o implicitamente, attraverso un emendamento soppressivo dell'articolo unico del d.d.l. di conversione, e di regolamentare contestualmente i rapporti giuridici sorti sulla base di esso, attraverso l'approvazione di un nuovo testo del disegno di legge — soluzione adottata in occasione dell'esame dei tre disegni di legge appena richiamati — non è stata in alcun caso esente da critiche né da contestazioni da

parte di alcuni parlamentari, sia sul piano della legittimità costituzionale sia su quello più particolare della procedura parlamentare.

Per quanto riguarda le perplessità in ordine ai problemi di costituzionalità esse sono state espresse chiaramente dall'on. Rodotà nello svolgimento della discussione in Assemblea del d.d.l. di conversione del D.L. 160/69 richiamato in precedenza. Secondo il parere di Rodotà, nel momento in cui la Camera nega la conversione di un decreto-legge, chiude con questo stesso atto il procedimento di conversione; non si potrebbe, quindi, innestare su tale procedimento ormai concluso, con un'iniziativa legislativa — a suo giudizio — anomala, il nuovo procedimento volto a disciplinare i rapporti giuridici insorti sulla base del D.L. che si respinge, così come previsto dall'ultimo periodo dell'art. 77 Cost. Tale nuovo procedimento legislativo sarebbe privo di quel momento di partenza fondamentale dal punto di vista politico-costituzionale che è costituito dall'iniziativa legislativa. Analoghe contestazioni, in ordine alla carenza di iniziativa legislativa, sollevava anche, nel corso della medesima seduta, l'on. Valensise, presentatore di una pregiudiziale di costituzionalità, il quale sosteneva che titolare indiscusso dell'iniziativa legislativa del d.d.l. di conversione del decreto è il Governo, mentre la regolamentazione dei rapporti giuridici *ex* art. 77 Cost. richiederebbe la presentazione di una nuova proposta di legge di iniziativa parlamentare.

Indubbiamente le argomentazioni che si possono portare contro l'innesto di un procedimento legislativo sull'altro appaiono di notevole peso, soprattutto alla luce degli effetti che il diniego di conversione anche di una sola delle Camere provoca sulla sorte del procedimento legislativo in corso e sulla conseguente decadenza dello stesso decreto-legge.

La prassi più recente, con la pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* dei comunicati relativi agli esiti di votazioni negative sulla sussistenza dei presupposti costituzionali, su pregiudiziali di costituzionalità o sull'articolo unico del d.d.l. di conversione, sembra confermare che qualsiasi manifestazione di volontà, purché univoca e definitiva, dell'una o dell'altra Camera equivalente a un diniego di conversione provoca effetti esterni, comportando (secondo la tesi che sembra preferibile) l'immediata decadenza del decreto, oltre alla interruzione del procedimento legislativo in corso. Nel caso ipotizzato, invece, il diniego di conversione di una sola delle Camere (esplicito o implicito, come potrebbe essere attraverso la pura e

semplice soppressione dell'articolo unico di conversione) introdurrebbe notevoli elementi di incertezza sulla sorte del decreto fino alla scadenza del termine di 60 giorni previsto dalla Costituzione, se accompagnato dall'innesto di un nuovo procedimento per l'approvazione di una legge ai sensi dell'art. 77 terzo comma Cost. Nulla potrebbe escludere, tra l'altro, che la seconda Camera, modificando il testo della prima, ripristini l'articolo di conversione, facendo rivivere il relativo procedimento. Inoltre, nel caso in cui le Camere non riuscissero a concludere nei 60 giorni l'esame del nuovo provvedimento per la regolamentazione degli effetti di un decreto non convertito, come si applicherebbe la regola che vuole la cancellazione dall'ordine del giorno dei disegni di conversione (in questo caso di diniego di conversione) una volta scaduto il termine costituzionale?

Tuttavia, nell'economia complessiva del procedimento legislativo, l'ipotesi di una regolamentazione dei rapporti giuridici insorti contestuale al diniego di conversione del D.L. presenta indubbi vantaggi, soprattutto sul piano dell'opportunità pratica.

Tale opportunità può assumere particolare rilievo nel caso in cui le conseguenze della mancata conversione comportino — come è avvenuto per la decadenza dei decreti-legge in materia di condono edilizio — l'insorgere di gravi responsabilità anche in materia penale, sia per i presentatori della domanda di concessione in sanatoria oltre i termini (che non risulterebbero più prorogati) sia per gli amministratori comunali che diverrebbero responsabili di comportamenti omissivi. Nel particolare caso del « condono edilizio », inoltre, l'opportunità di una tempestiva regolamentazione che non si limitasse alla semplice sanatoria degli atti ed effetti prodotti sulla base dei decreti decaduti, ma che garantisse una disciplina unitaria per tutti i cittadini, emergeva con particolare evidenza, essendo intervenuta la decadenza successiva di ben quattro decreti che recavano in materia disposizioni diverse l'uno dall'altro.

Né meno rilevante appare la circostanza che le vicende parlamentari su cui ci si è soffermati si siano svolte in periodo di crisi di governo e addirittura, se pure in minima parte, in regime di *prorogatio* delle Camere. È noto, in proposito, che l'unica attività legislativa possibile al Parlamento in tali periodi è quella connessa ad adempimenti costituzionali, e in particolare, quella per la conversione di decreti-legge. Nei fatti la prassi in materia è divenuta ancora più stringente anche a seguito della corretta interpretazione restrittiva

della norma regolamentare che dichiara inammissibili, nell'esame dei disegni di legge di conversione, gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge.

In tali condizioni, però, negare alle Camere la possibilità di regolamentare, contestualmente al diniego di conversione di un decreto-legge, gli effetti della mancata conversione rischia di provocare conseguenze assai gravi sia sul piano dell'ordinamento giuridico, sia nei rapporti tra Governo e Parlamento.

Proprio la vigenza, per un periodo di tempo limitato, delle norme del decreto-legge può richiedere la necessità di un immediato intervento legislativo che non si limiti alla semplice sanatoria dei rapporti sorti, ma regolamenti in modo adeguato situazioni che altrimenti rischiano di essere in contrasto con il principio costituzionale di eguaglianza. D'altro canto sembrerebbe corretto, alla luce della ricostruzione dogmatica di Paladin che si ritiene preferibile, rimettere alla volontà del Parlamento tutte le determinazioni essenziali, una volta che il Governo abbia esercitato il potere straordinario attribuitogli dalla Costituzione.

Si potrebbe, perciò, ritenere che proprio nel dispositivo dell'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 77 Cost. stia la fonte di legittimazione di un procedimento legislativo in qualche modo « anomalo » e che i regolamenti parlamentari potrebbero utilmente disciplinare, stabilendo in particolare: che l'avvio del procedimento è legato alla formale e definitiva manifestazione di volontà di una delle Camere di negare la conversione e alla presentazione di emendamenti diretti a regolare gli effetti del decreto decaduto; che a tale materia si estende l'ammissibilità di emendamenti e articoli aggiuntivi ai sensi dell'art. 96 *bis* Reg. Camera; che la conclusione del procedimento stesso non è legata ai termini di decadenza del decreto.

Questa ricostruzione sembrerebbe corrispondere, se non alla lettera dell'ultimo comma art. 77 Cost., sicuramente alla *ratio* di tale norma, la cui introduzione sarebbe stata dettata dalla preoccupazione del costituente di evitare la caduta nel nulla di tutti i rapporti posti in essere e di tutti gli atti compiuti per effetto del decreto decaduto, affidando alle Camere il potere « nel momento stesso della reiezione » di « deliberare al riguardo e di provvedere secondo i casi » ([16]).

Note

(1) A livello regionale, l'esigenza di sanare le situazioni pregresse e di recuperare urbanisticamente quelle maggiormente compromesse era stata già avvertita da alcune regioni che, come il Lazio (cfr. L. reg. 2-5-1980, n. 28) e la Sicilia, avevano assunto iniziative legislative coerenti con tali finalità, iniziative che resero ancora più urgente l'esigenza, già avvertita a livello di Governo, di provvedere con una legge-quadro. Quanto ai contenuti del d.d.l. n. 959 presentato dal Governo nell'estate del 1980 al Parlamento, esso prevedeva essenzialmente il potenziamento del sistema sanzionatorio della legge «Bucalossi» del 1977; la non perseguibilità, sul piano amministrativo, degli abusi commessi prima della cosiddetta « legge-ponte » del 1967 (L. 6-6-1967, n. 765) e la sanatoria degli abusi commessi nel periodo compreso tra la « legge-ponte » e la legge « Bucalossi », la non sanabilità, in ogni caso, delle opere eseguite in violazione di particolari interessi pubblici ambientali, paesaggistici, archeologici; la disciplina del recupero urbanistico di insediamenti abusivi. L'impostazione di questo disegno di legge fu riconosciuta valida dal Senato il quale lo approvò con modifiche di non rilevante portata, fatta eccezione per l'estensione della sanatoria fino al 6 maggio 1980 (data di approvazione da parte del Consiglio dei ministri del d.d.l.) e, quindi, anche al periodo successivo alla legge « Bucalossi ».

(2) Riguardo alla nuova disciplina sanzionatoria introdotta dal d.d.l. si segnalano, oltre all'acquisizione gratuita della costruzione abusiva al patrimonio comunale, il divieto di futuri allacciamenti di energia, acqua, gas e simili, non solo ai cantieri (come era già previsto dalla L. 10/1977) ma anche agli alloggi, con nullità dei contratti stipulati in violazione, nonché l'invalidità degli atti giuridici concernenti il trasferimento degli edifici abusivi e dei terreni illecitamente lottizzati. Il d.d.l. peraltro, non conteneva solo un potenziamento delle sanzioni; esso, infatti, eliminando un'incertezza emersa anche a livello giurisdizionale, stabiliva che è sempre consentito sanare gli abusi attraverso una concessione in sanatoria purché le opere siano state realizzate in conformità agli strumenti urbanistici.

Quanto alla sanatoria dell'abusivismo pregresso, il d.d.l. riprendeva le disposizioni del D.L. 592/83, ma con significative modifiche, che accoglievano anche talune proposte emerse nel dibattito che aveva fatto seguito alla sua emanazione. Tale manovra finanziaria del Governo come mezzo per rifornire l'erario di un cospicuo gettito, era tuttavia ispirata anche a criteri di carattere urbanistico, non solo perché prevedeva norme sul recupero degli insediamenti abusivi, ma anche perché garantiva la tutela di interessi pubblici sotto il profilo territoriale, urbanistico ed ambientale. Infatti il d.d.l. disponeva l'assoluta insanabilità degli abusivi commessi su aree protette da vincoli di inedificabilità assoluta posti a tutela di interessi storico-artistici, paesistici, ambientali, idrogeologici, nonché delle opere abusive in contrasto con la normativa antisismica, con gli interessi della

difesa militare, con le norme a tutela della sicurezza stradale. Quanto all'ambito temporale, la sanatoria si applicava agli abusi commessi tra il 1° settembre 1942 ed il 1° ottobre 1983. La sanatoria era condizionata alla presentazione, entro un termine perentorio, dell'istanza dell'interessato diretta ad ottenere la concessione: la cosiddetta autodenuncia. La concessione in sanatoria era subordinata al pagamento di un'oblazione, variamente onerosa in relazione al periodo in cui l'abuso è stato commesso ed alla gravità dell'abuso stesso, da determinare in percentuale del contributo di concessione che sarebbe dovuto se l'opera abusiva fosse stata realizzata al momento dell'entrata in vigore della legge. Altre novità, rispetto al precedente decreto-legge, derivavano dall'accoglimento delle proposte di un trattamento più favorevole per il cosiddetto « abusivismo di necessità ». In particolare, l'oblazione era ridotta del 30% quando l'opera abusiva costituisse la prima abitazione del richiedente la sanatoria, mentre, al contrario, la misura dell'oblazione era maggiorata per gli abusi gravi, fino a raggiungere il doppio, quando nel complesso la superficie realizzata abusivamente superasse i mille metri quadrati.

(3) Per tale ragione la norma suddetta presenterebbe aspetti di illegittimità costituzionale in quanto sottrarrebbe al Presidente della Repubblica il potere di concedere l'amnistia sulla base di una legge di delegazione delle Camere, così come disposto dall'art. 79 Cost.. Per converso, da parte governativa e delle forze di maggioranza si sosteneva la legittimità dell'oblazione prevista dal testo del d.d.l. che corrisponderebbe sul piano concettuale e giuridico all'istituto previsto dall'art. 162 c.p., avendone lo stesso fondamento, la stessa struttura e gli stessi effetti, consistenti nella trasformazione dell'illecito penale in illecito amministrativo. Infatti, mentre l'amnistia, atto di clemenza sovrana, estingue il reato per virtù propria, per forza di legge specifica di delegazione e di decreto delegato, l'oblazione invece estingue il reato mediante il pagamento di una somma di danaro preceduta da un'istanza del privato. L'effetto estintivo si ricollegherebbe così, per l'amnistia, al decreto delegato, per l'oblazione al pagamento di una somma di danaro. Inoltre, sul piano dell'opportunità politica, si sottolineava da parte governativa che, oltre all'evidente vantaggio connesso al gettito della sanatoria, lo strumento dell'oblazione rappresenterebbe una scelta più rispettosa del comportamento di quei cittadini che, a prezzi molto elevati, hanno osservato le complesse procedure previste dalle leggi in vigore. Riguardo, infine, alla obiezione sollevata soprattutto dal gruppo MSI, che l'oblazione sarebbe praticabile per i soli reati punibili con l'ammenda (*ex* art. 162 c.p.), mentre nel caso del « condono edilizio » estinguerebbe reati contravvenzionali punibili sia con l'ammenda sia con l'arresto, il Ministro di grazia e giustizia presentava precedenti di interventi oblativi in campo tributario ed in materia di contrabbando, per reati che comportano l'arresto.

(4) Le posizioni sostenute dai gruppi di opposizione nel corso del dibattito (con l'eccezione del gruppo MSI che, ritenendo emendabile in senso migliorativo il testo del provvedimento, si pronunciava a favore del passaggio all'esame degli articoli) si compendiavano, al termine della discussione generale, nella formulazione degli ordini del giorno di non passaggio agli articoli presentati da PCI e PDUP, che la Camera, tuttavia, respingeva, passando quindi nella seduta del 6 marzo all'esame degli articoli e dei numerosi emendamenti presentati, cui erano dedicate complessivamente dieci sedute. Nella seduta del 20 marzo veniva

inoltre respinta la proposta del gruppo PCI di stralciare i capi IV e V del provvedimento (ad eccezione degli artt. 37 e 39), affinché le norme già approvate potessero entrare immediatamente in vigore ai fini della salvaguardia dei valori del territorio e, viceversa, le norme per la sanatoria dell'abusivismo pregresso divenissero oggetto di separato provvedimento da esaminarsi in modo approfondito.

(5) L'esigenza di consentire l'anticipata acquisizione al bilancio dello Stato per l'esercizio finanziario 1985 di una quota parte — valutata in circa 1000 miliardi di lire — dell'entrata di pertinenza dell'anno finanziario 1986 indusse il Governo ad introdurre nell'ambito delle norme recate dal D.L. n. 356 del 22-7-1985 in materia previdenziale nonché di proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali e degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno, la disposizione (art. 4) che modificava le modalità di versamento dell'oblazione per il rilascio della concessione in sanatoria, elevando da un terzo alla metà dell'intero la somma dovuta quale prima rata e, di conseguenza, diminuendo da un terzo ad un quarto la seconda rata. Tale misura avrebbe portato il gettito previsto per l'anno 1985 per il condono edilizio a complessivi 3000 miliardi di lire. Tuttavia il provvedimento, esaminato con esito favorevole ai sensi dell'art. 96 *bis* Reg., ed assegnato alle Commissioni riunite bilancio e lavoro, non è stato mai discusso ed è decaduto per decorrenza dei prescritti termini costituzionali.

Con il D.L. n. 477 emanato il 20-9-1985, che reiterava il D.L. 366/85, decaduto, il Governo riproduceva all'art. 6 la norma contenuta nell'art. 4 del precedente D.L. Al provvedimento, esaminato dalle Commissioni riunite bilancio e lavoro della Camera, venivano presentati nel corso dell'esame in Assemblea, numerosi emendamenti aggiuntivi volti a prorogare i termini per la presentazione della domanda di concessione in sanatoria, per la denuncia al catasto delle opere ultimate prima dell'entrata in vigore della L. 47/85 e per la presentazione al sindaco della relazione sulle opere interne. Su proposta del Ministro del lavoro, l'Assemblea deliberava quindi, il rinvio del provvedimento in commissione. L'*iter* tuttavia non aveva seguito ed il decreto decadeva per decorrenza dei termini.

(6) Il 20-11-1985, infatti, in concomitanza con l'adozione del D.L. 656/85 sopra ricordato, la Commissione lavori pubblici della Camera iniziava l'esame, in sede legislativa, di tre proposte di modifica della L. 47/85, di iniziativa, rispettivamente, dei deputati Rocelli ed altri (C. 3206), Guarra ed altri (C. 3226) e Geremicca ed altri (C. 3283), alle quali, in tempi successivi, venivano abbinate le seguenti p.d.l.: Piermartini ed altri (C. 2393), Becchetti ed altri (C. 3307), Nicotra (C. 3476) e Lo Porto ed altri (C. 3508). Nella medesima seduta si deliberava la costituzione di un comitato ristretto per la formulazione di un testo unificato delle proposte stesse, testo sul quale tuttavia non riusciva a coagularsi un accordo politico sulla base di due questioni di principio affermate dalle forze di maggioranza: l'impossibilità di superare il criterio dell'identità della disciplina dell'abusivismo su tutto il territorio nazionale; la necessità che gli oneri previsti per la sanatoria non potessero in nessun caso essere inferiori agli oneri di urbanizzazione previsti per le iniziative non abusive. Nella successiva seduta il presidente Botta illustrava il testo predisposto dal relatore Piermartini, recante ampie modifiche alla normativa vigente concernenti, in particolare, la

riduzione dell'oblazione per le opere abusive adibite a prima abitazione anche dei figli, la deroga alla normativa antisismica nonché a quella prevista per il rilascio della abitabilità, l'efficacia ai soli fini della sanatoria degli strumenti urbanistici adottati entro il 30 giugno 1986, ed infine l'estensione della sanatoria agli abusi ultimati fino all'entrata in vigore della legge. Nei confronti del provvedimento così formulato il gruppo repubblicano esprimeva la sua ferma contrarietà, valutandolo un netto peggioramento della L. 47, il Governo il suo fermo dissenso, il gruppo PCI la sua ferma opposizione. L'opposizione dei gruppi PCI e Sin. Indip. si traduceva nella formalizzazione di un altro testo unificato, sottoscritto dai deputati Geremicca e Columba, redatto sulla base dei seguenti principi: restituzione alle regioni del potere di intervento sul territorio, sostituzione dell'istituto dell'amnistia a quello dell'oblazione per l'estinzione dei reati commessi con l'abusivismo, destinazione del gettito del condono ai comuni per interventi di salvaguardia del territorio. Respinta la proposta di rinvio della discussione avanzata dal presidente, il Governo chiedeva la rimessione all'Assemblea dei progetti di legge, già peraltro ventilata dai repubblicani e dall'opposizione.

([7]) Le agevolazioni previste per il cosiddetto « abusivismo di necessità » riguardavano l'estensione della riduzione dell'oblazione prevista per la prima abitazione anche alle opere destinate ai parenti di primo grado nonché al prolungamento della rateizzazione del pagamento stesso per determinate categorie di reddito.

([8]) Il provvedimento veniva esaminato dalla IX Commissione della Camera nella seduta del 15-4-86, nel corso della quale erano presentati numerosi emendamenti in tema di riduzione dell'oblazione per la prima abitazione destinata anche a figli minori, di vincoli sopraggiunti, di vincoli idrogeologici e di sanatoria per le opere pubbliche. In quella sede il ministro Nicolazzi ribadiva la propria contrarietà alle proposte di riduzione dell'oblazione ricordando il proprio impegno affinché non fossero apportate ulteriori modifiche al provvedimento oltre i limiti individuati dal Governo. In una successiva seduta venivano illustrati altri emendamenti presentati dal gruppo PCI sui quali il relatore esprimeva parere contrario, fatta eccezione per quelli volti a destinare i proventi da sanatoria al finanziamento dei piani di recupero, dei quali proponeva il ritiro in relazione al proposito della maggioranza di approvare un ordine del giorno sulla materia. Nel corso del dibattito non si riusciva a raggiungere un accordo; il gruppo repubblicano e socialdemocratico si dichiaravano disponibili esclusivamente ad emendamenti di carattere tecnico, il Ministro esprimeva parere contrario nei confronti degli emendamenti dell'opposizione e si dichiarava disposto ad accettare solo gli emendamenti della maggioranza che non introducessero sostanziali modifiche alla legge 47 mentre proponeva il ritiro degli altri. Respinta, infine, la proposta del presidente di dare mandato al relatore di riferire favorevolmente in Assemblea sul testo del decreto-legge con le modifiche proposte dal relatore, il provvedimento veniva iscritto all'o.d.g. dell'Assemblea senza alcuna intesa sulle proposte di modifica del testo. Nella seduta dell'Assemblea del 16 aprile, respinta la pregiudiziale di costituzionalità presentata dal gruppo DP, la discussione del provvedimento veniva rinviata per consentire alla Commissione un riesame del testo alla luce dei numerosi emendamenti presentati taluni dei quali venivano poi accolti dalla Commissione nella seduta del 17 aprile. In

pari data, l'Assemblea riprendeva l'esame del provvedimento con la discussione generale e, nella successiva, con l'illustrazione degli emendamenti riconosciuti ammissibili dalla Presidenza — alla luce dell'interpretazione data circa l'emendabilità dei decreti-legge — cioè soltanto quelli che si riferivano agli articoli della L. 47/85 richiamati dal decreto-legge o comunque relativi a materie strettamente connesse con quelle trattate dagli articoli richiamati.

Nel corso della votazione degli emendamenti veniva approvato un articolo aggiuntivo Pochetti-Geremicca che riduceva all'1% l'importo dell'oblazione per i soggetti con i requisiti di reddito per l'accesso all'edilizia pubblica convenzionata ed agevolata, proprietari di costruzioni abusive adibite a prima abitazione, a condizione che versassero al Comune l'intero contributo di urbanizzazione; la medesima riduzione si applicava anche agli abusi commessi anteriormente al 30-1-77 nei casi in cui la regione avesse stabilito, in applicazione dell'art. 37 della legge 47, ai fini del rilascio della concessione in sanatoria, la corresponsione di un contributo notevolmente inferiore a quello previsto per le opere di urbanizzazione.

([9]) Nella seduta del 28 gennaio, la Presidenza, dichiarati inammissibili alcuni emendamenti presentati, ai sensi dell'8° comma dell'art. 96 *bis* Reg., conformemente all'interpretazione che di tale norma era stata data dalla Presidenza stessa in decisioni adottate proprio in occasione dell'esame di precedenti decreti-legge vertenti sulla stessa materia, respingeva tuttavia alcune contestazioni in ordine ad emendamenti, introdotti dalla Commissione nel corso dell'esame in sede referente, che riproducevano sostanzialmente il contenuto di emendamenti dichiarati inammissibili dalla Presidenza nella seduta del 6 maggio 1986 nel corso della discussione in Assemblea del d.d.l. di conversione del D.L. n. 76/86. Respinta, poi, la richiesta avanzata dal gruppo DP di rinvio in commissione, si passava all'esame degli emendamenti riconosciuti ammissibili al testo modificato dalla Commissione.

([10]) Il dibattito all'Assemblea costituente sull'art. 74 *bis,* si svolse nella seduta del 17 ottobre 1947. (Cfr. Atti dell'Assemblea costituente, *Discussioni,* Vol. VIII, da pag. 1299 a pag. 1332).

([11]) Si riferisce la tesi di Esposito - « Decreto legge », in *Enciclopedia del diritto,* Milano, 1962, pag. 853.

([12]) Si tratta della tesi sostenuta da Grottanelli De' Santi, *Profili,* pag. 179 e confutata da Paladin, *op. cit.,* pag. 93.

([13]) In tal senso si esprimono sia Esposito, *op. cit.,* sia Pizzorusso, *Le fonti del diritto*, Milano, 1978.

([14]) Cfr. PALADIN, « Commento all'art. 77 Cost., » in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. Branca, 1979, pp. 42-93.

([15]) È opinione di Fois, « Questioni sulla retroattiva riproduzione di un decreto non convertito », in *Giur. Cost.,* 1966.

([16]) Si riportano le parole, già citate all'inizio, del presidente della Commissione per la Costituzione, Ruini, nella seduta del 17 ottobre 1947.

Edoardo Lala

Esercizio della delega legislativa da parte di un Governo dimissionario, previo parere delle commissioni di un Parlamento disciolto (a proposito degli emanandi decreti di liberalizzazione valutaria) (*)

Mi riferisco alla nozione « valore di legge » di cui al primo comma dell'articolo 76 Cost. e per un *lapsus* tramutata in « forza » (ma potrebbe essere — ed in ciò modifico la mia precedente opinione — una *felix culpa*), come da me circoscritta e precisata nella tesi qui allegata alla presente.

In particolare ivi al paragrafo 3 e soprattutto alle note 13, 19 e 20 sostenendomi all'opinione di autorevoli costituzionalisti e teorici delle fonti del diritto spiegavo, in sostanza, come anche la mia (modestissima) valutazione finiva per combaciare con la loro: riconoscendo quel « valore » come proprio esclusivamente di atti approvati per iscritto dal Parlamento con un particolare procedimento (legislativo) disciplinato dalla Costituzione e regolamentato anche all'interno delle due Camere, e successivamente promulgati e pubblicati: vale a dire, come proprio delle « leggi » alle quali sono stati *parificati in valore* — appunto — i decreti *ex* articolo 76 comma I e II Cost. Proprio perché considerati « equipollenti » quanto all'efficacia, pur nei limiti costituzionali loro propri (dato il possibile rilievo dell'eccesso di delega o — rispettivamente — della mancata presentazione o conversione nei termini stabiliti), ne discende che tali atti non sono da considerarsi identici, perché non identico è ciò che li contraddistingue e li specifica, e cioè il *procedimento* (per ciascuno di loro diversificato); tanto è vero che i decreti (legge o delegati) sono « emanati » dal Capo dello Stato e non « promulgati »: suscettibili, quindi,

(*) Il presente elaborato si compone di una parte introduttiva e di un allegato; di quest'ultimo sono state omesse, per ragioni di spazio, le lunghe note esplicative.

di rifiuto di emanazione nell'esercizio dei poteri presidenziali, e non di motivato rinvio alle Camere.

Si precisava ancora nell'allegata tesi che la « forza di legge », al di là dell'improprietà terminologica, caratterizza qualsivoglia produzione normativa (persino le « circolari » nei confronti dei loro destinatari, vincolati all'osservanza) per « transazione » (utilizzo i termini della semiotica) del significante (« legge ») nella comune coscienza dei cittadini, a significare (appunto) la norma *scritta*: leggi, decreti, regolamenti, circolari, contratti collettivi, tutto ciò insomma che non sia mero « provvedimento » o « contratto » singolo (dando per scontata, anche nella *communis opinio,* la consapevolezza delle caratteristiche differenziali; la forza di legge del contratto singolo, come è noto, è limitata esclusivamente alle parti).

In tali condizioni, il costituente ha sancito l'equipollenza di « valore » (e cioè di una particolare forza passiva che ne differenzia gli atti impregnati riguardo all'efficacia: per l'impossibilità di deroga generalizzata e di caducazione da parte di tutti gli altri atti che contengono norme solo « secondarie ») nel primo comma del menzionato articolo 76: cadendo invece in un significativo *lapsus* (almeno per il principio che dovrebbe informare l'univocità dei termini normativi) nel comma successivo.

Rimane il fatto — si ripete — che, pur essendo leggi e decreti *ex* art. 76 Cost. equipollenti, non sono affatto identici, perché diversi ne sono i procedimenti produttivi: e poiché la « funzione » è contraddistinta dalla titolarità di attribuzioni legalmente esercitate giusta specifici procedimenti disegnati dalle norme (e tanto più specifici e formalizzati, a garanzia dei destinatari, quanto più elevato risulta il livello delle attribuzioni medesime: massimamente se di rango costituzionale), ne discende che per quanto concerne gli atti « equipollenti » non può assolutamente parlarsi di « funzione legislativa » se non — appunto — in modo « equipollente » e perciò improprio: perché senza nemmeno quell'autorizzazione ad equiparare sul piano funzionale che si è riscontrata esplicitamente su quello, per così dire, della « valutazione del prodotto » nell'articolo 76 Cost.

A riprova si ricorda che il Governo è identificato come organo costituzionale con riferimento alla necessità di un rapporto fiduciario con il Parlamento nella I sez. del tit. III della Carta; altrimenti, ad es. quando esso sia dimissionario, rimane pur sempre quel vertice della

Amministrazione Pubblica (sez. II), al quale nella prassi odierna (che poi era anche quella esclusiva sul piano costituzionale, fino alla soglia delle Carte ottocentesche) e nella comune accezione (che al Governo, pur attraverso le sue crisi costituzionalmente tutte « registrate », non disconosce uno storico retaggio di suoi poteri normativi in ambito amministrativo) si è intesa riferire la disciplina « abilitativa » di cui anche al II comma dell'articolo 76 ed al quale, dunque, non si comprende qui perché non possa essere riferita anche la disciplina del comma precedente. Oltretutto si consideri che non di « conversione » alcuna più qui si necessita, bensì semplicemente di una prima « applicazione », vale a dire — come già constatato nella tesi allegata — di una « specificazione » (ed oltre tutto di una prima specificazione: potendone seguire altre attraverso regolamenti, circolari, leggi regionali, ordinanze di quelle giunte o degli enti locali ecc.: tutti atti aventi, nell'accezione già considerata e fino a quando non decadano a mero « provvedimento » perdendo ogni valenza normativa, « forza di legge »), di una « specificazione » — si è detto — di norme di principio contenute in una legge vera e propria, come tale già approvata promulgata e pubblicata e sulla quale dunque il Governo, inteso come soggetto politico (titolare di uno specifico indirizzo nella sua partecipazione alla produzione di leggi del Parlamento) ha già espletato a suo tempo tutte le funzioni proprie (dunque, legislativamente *functus est munere suo*...).

Anche per i decreti-legge il Governo partecipa della funzione legislativa ma — si badi — non quanto alla emanazione delle norme decretali bensì, piuttosto, quanto alla successiva partecipazione al procedimento di valutazione parlamentare per l'eventuale conversione: partecipazione legittimata nella prassi costituzionale, come già si è detto, anche per l'ipotesi in cui esso si trovi dimissionario di fronte al Parlamento (perfino se disciolto: in applicazione del principio cosiddetto della *prorogatio*) e coerente con la legittimazione costituzionale a deliberare quale vertice dell'Amministrazione Pubblica e massima responsabilità amministrativa a livello nazionale (sez. II del menzionato tit. III della Carta), e quindi anche nella condizione di « crisi » politica anzidetta (condizione per la quale il Governo come soggetto politico di fronte al Parlamento *non esiste*, ai sensi della predetta sez. I).

A fortiori ne discende che l'esercizio della delega rimane una funzione *amministrativa* e cioè propria del Governo come sopra iden-

tificato, e perciò normativa (addirittura a livello primario) così come lo è l'emanazione dei regolamenti o anche — almeno sul piano interno — la diramazione delle circolari (a livello secondario): senza che da ciò possa trarsi elemento di scandalo per le considerazioni già delineate nella tesi svolta in precedenza (ivi il richiamo alle *leges datae* dai consoli: decreti che coesistevano come norme di provenienza amministrativa eventualmente in forza della *delega* contenuta nella *lex de imperio* di conferimento dei poteri, con le normali *leges rogatae*). Il controllo pertiene per intero al Parlamento: controllo non immediato e necessariamente legislativo come per l'ipotesi dei decreti-legge, bensì « politico » e successivo, svolto nei modi già individuati nella tesi anzidetta (e sperimentati anche, sembra con successo, a proposito della cosiddetta circolare Falcucci a disciplina dell'insegnamento della religione nelle scuole e dell'utilizzo dello spazio didattico alternativo), una volta che esso abbia potuto ricostituirsi — se disciolto — con la prima riunione delle Camere già determinata nel decreto presidenziale di convocazione dei comizi; mentre il « parere » delle commissioni, coadiuvando la funzione amministrativa anzidetta e partecipandone quindi della natura, potrà nel frattempo essere espresso anche da un Parlamento disciolto, in considerazione della sua limitata rilevanza (e quindi, senza nemmeno scomodare la teoria della *prorogatio*).

Quanto alla situazione in atto concernente il decreto delegato di liberalizzazione valutaria, ove le considerazioni sopra esposte non fossero ritenute sufficienti a cagione del permanere di una valutazione, probabilmente consolidatasi (nell'ottica del nuovo indirizzo socio-giuridico che sembra si sia affermato alla fine dello scorso decennio), dell'esercizio dei poteri normativi del Governo come poteri esclusivamente di attuazione di un indirizzo politico concordato con il Parlamento (così che nemmeno una circolare potrebbe essere diramata da un ministro dimissionario: in specie se fosse di rilievo tale da cagionare discussioni politiche come nel caso della ricordata circolare Falcucci), si offrono sommessamente le seguenti ulteriori considerazioni:

a) è imminente la scadenza del termine di esercizio della delega, con il conseguente decadere dell'autorizzazione legislativa fornita (atto che potrebbe apparire una voluta disapplicazione di leggi votate al termine di un *iter* quasi quadriennale dal Parlamento, e quindi

contrario al principio di legalità che informa gli atti della Pubblica Amministrazione);

b) oltre all'eventuale controllo costituzionale-giudiziale sui decreti delegati — in parallelo a quello giudiziale-amministrativo (inteso all'annullamento) sulle norme secondarie (sempre disapplicabili, oltretutto, dal giudice ordinario quando le ritenga illegittime) — la funzione in esame risulta oggetto di valutazione e di controllo sia da parte del Capo dello Stato in sede di emanazione del decreto sia, nel caso di palese incongruenza (di immediato rilievo politico) con i princìpi fissati nella legge di delega o nello stesso ordinamento costituzionale (incongruenza grave, eppure sfuggita al controllo presidenziale anzidetto), da parte dello stesso Parlamento per il quale allora, di fronte a tanto pericolo, si prospetterebbe anche se disciolto la possibilità (in forza della sua *prorogatio*) di ricorrere agli strumenti del sindacato ispettivo idonei nella circostanza e perfino alla attivazione della responsabilità ministeriale attraverso l'apposito giudizio penale-costituzionale: in specie quando il suo ordine del giorno venisse deliberato all'unanimità da tutti i gruppi parlamentari (come di recente si intendeva proporre perfino per la discussione di un disegno di legge, in mancanza dei requisiti che legittimano in materia di *referendum* abrogativi — a giudizio del Governo — l'emanazione di un decreto; e come si è fatto di recente, in considerazione del rilievo costituzionale dell'indirizzo della politica estera del paese a fronte di urgenti scadenze internazionali, in sede di commissione, nei due rami del Parlamento: rimanendo esclusa la possibilità però di porre in votazione una qualunque « risoluzione », d'altronde non all'ordine del giorno e difficilmente proponibile).

A mali estremi, infatti, è lecito opporre estremi rimedi.

Allegato

1. *Tipologia delle fonti scritte (« promulgate ») nell'ordinamento*

Il riferimento alla « promulgazione » nella sua accezione storica comporta una valutazione unitaria del fatto normativo, solo formalmente differenziato in tale ambito rispetto al livello della fonte, e al di fuori di esso quanto alla sua natura (di diritto scritto ovvero usuaria o consuetudinaria). Nella prima ipotesi (*ius scriptum*), la promulgazione se ne rivela momento essenziale, giusta l'attribuzione ai poteri a ciò preposti ai diversi livelli dell'ordinamento (costituzionale e quindi anche di governo, centrale o periferico; regionale; degli enti territoriali; degli stessi enti morali in conformità agli statuti propri e limitatamente alla loro sfera di efficacia).

A tale unificazione concettuale si è pervenuti con una sostanziale semplificazione rispetto alle classificazioni tradizionali della scienza costituzionale in Italia nel primo ventennio repubblicano. Ne consegue una parificazione sostanziale delle due fonti (legge e regolamento), alle quali entrambi deve riconoscersi quella forza innovativa sul piano normativo (c.d. forza di legge) in una accezione che si è constatata storicamente antichissima, rispecchiata oggi in tutti i moderni ordinamenti come già nella gran parte di quelli arcaici: nei quali mai si è dimenticata la unità sostanziale delle fonti di diritto scritto, rispettosa della sacralità dell'investitura popolare — attraverso una specifica *lex de imperio* — prima dei sacerdoti e, in seguito, dei magistrati (laici) preposti al governo della cosa pubblica (e perciò dotati di poteri di regolamentazione nella sfera di attribuzione propria), e della successiva, progressiva limitazione della potestà regolamentare anzidetta ogni qualvolta l'assemblea popolare si sentiva direttamente investita dagli interessi sottesi alla materia oggetto di regolamentazione, pretendendo conseguentemente di riportarla alla sua sovrana potestà legislativa.

Al di là, si ripete, della diversità e della maggiore ristrettezza, rispetto alla legge, del possibile spazio normativo regolamentare, uguale nel rispettivo ambito se ne rivela l'efficacia, con riferimento ai destinatari delle norme, ed alla loro capacità di incidere nell'ordine precostituito (innovandolo, riformandolo o abrogandolo), indipendentemente dal livello, sovrano o meno, di loro produzione.

Procedimenti rinforzati o delegati dei due tipi normativi considerati (leggi costituzionali, leggi comunque rinforzate in ragione della atipicità della fonte, leggi e regolamenti delegati), nel mentre soddisfano, anche attraverso la pluralità dei possibili organi di normazione, le più differenziate ed urgenti esigenze di innovazione ed adattamento giusta i differenziati livelli di autorizzazione costituzionale (v. ad es. i decreti-legge del Governo) con un disegno tutto inspirato ad impedire le deviazioni dallo Statuto prima verificatesi (e rispecchiato dalla rigidità imposta alla Costituzione odierna), non infirmano concettualmente la validità della bipartizione delineata: « comiziale » (e sovrana, al massimo livello dell'assemblea popolare) essendo in principio la natura degli organi ai cui atti è attribuito in esclusiva quel valore di legge che solo appare idoneo ad incidere sui diritti e sui doveri della collettività, e « magistratuale » (di governo) invece quella degli atti normativi posti in essere dai titolari degli uffici pubblici, al fine di disciplinare in positivo (e quindi con forza di legge) gli spazi residuali.

2. *Diritti ed interessi dei soggetti nell'ordinamento*

Quanto in titolo riflette in primo luogo considerazioni compiute dalla sociologia giuridica contemporanea, attraverso un'analisi sul piano storico dei fatti e delle fonti della produzione normativa dall'epoca classica, oltre il medioevo, fino allo stato assoluto ed alla progressiva limitazione dei poteri regi a garanzia dei sudditi per mezzo delle codificazioni ottocentesche; oggi sovvengono i nuovi codici dello Stato assistenziale e di gestione dell'economia, secondo i moderni principi di (difficile) conciliazione della partecipazione il più possibile articolata e diretta dei cittadini, attraverso il moltiplicarsi degli organi elettivi, alla gestione della cosa pubblica; e dell'efficienza manageriale e tendenzialmente, quindi, monocratica della gestione stessa.

In questo profilo l'affossamento della autonomia regolamentare, determinatosi a cagione dell'esigenza di ampliare nel quadro normativo

la tutela dei nuovi diritti « sociali » dei cittadini (accrescendone la stessa elencazione), ha comportato un'inflazione legislativa, una congestione di leggi il più delle volte di difficile coordinamento e di impossibile attuazione: perché troppo immediatamente contrapposte ai tradizionali criteri organizzativi delle diverse amministrazioni pubbliche.

Tutto ciò impone nel quadro delle fonti del nostro ordinamento la ricerca di quelle più idonee a superare la patologia evidenziata.

La nozione di regolamento viene rivalutata in questo quadro, come strumento di completamento e di attuazione del dettato legislativo, indispensabile a concretizzare il desiderato ampliamento delle situazioni soggettive e del loro differenziato rilievo economico-sociale in capo ai cittadini (diritti soggettivi, interessi legittimi, ma anche interessi diffusi e — in ogni modo — « considerati » nell'ordinamento) alla protezione attiva delle quali si adoperano funzionalmente i pubblici poteri. La definizione fornitane da un lato tende a ricollegarlo sul piano storico all'esercizio dei poteri « magistratuali » indispensabili al buon governo della cosa pubblica (poteri, per questo, oggi definitivamente funzionalizzati e liberati dalla sacralità originaria — si è visto — della loro investitura), dall'altro lato a rinnovarne la valorizzazione funzionale nel quadro delle fonti, tipicizzandoli nelle figure dei regolamenti delegati e di quelli esecutivi, con riferimento alle quali trovano loro giustificazione (sia pure su piani diversi) gli stessi regolamenti c.d. organizzativi (che non sono regolamenti in senso proprio) e quelli « indipendenti ».

Tale classificazione, pur discutibile come ogni tentativo di analisi e ricostruzione del sistema, ha il merito di non discostarsi dai canoni tradizionali senza rinunciare per questo a quella necessaria diversità di valutazione richiesta oggi dal nuovo ordine costituzionale (con riferimento, in specie, ai due ultimi tipi individuati).

Ciò può essere accettato nella prassi, soprattutto quando si ricolleghino anche sotto il profilo tecnico a dette fonti, con il conforto della ricostruzione e dell'analisi storica, quegli effetti innovatori del tessuto legislativo che possono ben essere il risultato di un'attività governativa interamente ricondotta al controllo delle leggi, nell'ambito delle quali si estrinseca la potestà normativa anche quando, per effetto di essa (ciò che appare possibile unicamente attraverso i c.d. « regolamenti delegati »), si deroghi agli stessi principi legislativi « regolamentati ».

La rivalutazione di tale fonte sembra allora potersi attuare nel rispetto del dettato costituzionale e della funzione garantista delle leggi,

incluse quelle che se ne pongono quale necessaria attuazione per esplicito rinvio ad esse effettuato nella Carta (c.d. leggi rinforzate: la garanzia del suo corretto proporsi nell'ordinamento delle fonti risiedono appunto nel continuo riferirsi nel contenuto alle leggi da esso « regolamentate » quanto alla loro concreta applicazione (e attuazione).

Quanto proposto trova conforto sul piano costituzionale nell'assoluta disponibilità da parte dei legislatore dei settori di intervento, con i soli limiti che gli derivano dalla Carta (leggi costituzionali e leggi rinforzate in ragione dell'atipicità del procedimento di approvazione, e della fonte) e quindi con ogni potere di « richiamo » alla sua disciplina, anche di dettaglio (c.d. legge-provvedimento), di oggetti che pur egli voglia oggi, se non altro per esperimento, « delegificare ».

L'esperienza (a dire il vero mancata!) attuativa della legislazione regionale e di esercizio delle funzioni amministrative correlate da parte delle autonomie locali, giusta il disposto dell'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione, non dovrebbe essere di remora ad un primo, concreto sforzo di delegiferazione nel nostro ordinamento, con riferimento a taluni settori di più urgente e più semplice intervento; sforzo razionalizzatore, in definitiva, del sistema normativo. Naturalmente, non mancano talune preoccupazioni che potrebbero influenzare in negativo la ridistribuzione della normazione tra le due fonti, e prima di ogni altra quella di garantire in concreto la rispondenza del regolamento ai principi posti dalla legge regolamentata: ma è vero anche che proprio a cagione del diminuito livello (semplicemente « amministrativo ») della fonte regolamentare sarà possibile provocare l'intervento ricognitivo dei giudici, ed in particolare della giurisdizione amministrativa per la concretezza degli effetti suppletivi (integrativi) e correttivi delle norme, giusta quanto ci si appresta ad osservare nel paragrafo successivo.

3. *Nuova ripartizione in concreto dei poteri normativi*

Volutamente i costituenti hanno evitato ogni determinazione in positivo della legge che non fosse ricavabile da un esplicito collegamento con situazioni disciplinate nella Carta con riferimento ai fondamentali diritti della persona e del cittadino, ai rapporti con l'ordinamento internazionale, alla c.d. « costituzione economica », all'equilibrio dei po-

teri dello Stato ed al disegnarsi di quest'ultimo conformemente ai richiamati principi del pluralismo e delle autonomie.

In assenza dunque, di una definizione concettuale della legge solo la disciplina del procedimento di approvazione, sintetizzata nell'obbligo di votazione articolo per articolo ed infine del provvedimento nel suo complesso (nell'identico testo) da parte delle due Camere, offre l'occasione per ampliarne la nozione ad atti di pari valore, quali quelli emanati dal Governo sia nei casi di straordinaria necessità ed urgenza (ma soggetti a conversione entro breve termine da parte delle Camere: c.d. decreti-legge) sia in forza di delega legislativa specifica quanto ai principi ed ai termini temporali di esercizio del potere « delegato ». Tale ultima fattispecie, non dissimile sostanzialmente da quella prevista come « normale » in ambito amministrativo dall'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione con riferimento agli enti territoriali ed alla loro autonomia (ivi intesa, quanto a ciò autorizzati, come capacità di completamento e di attuazione anche in deroga, oltre che di esecuzione delle leggi regionali: in considerazione dell'integrazione dei loro poteri normativi che, causa anche il *continuum* che così viene a stabilirsi tra Amministrazione e normazione in tale ambito, si assume qui debba postularsi sul piano interpretativo del T.U. delle leggi com. e prov., in presenza del disposto costituzionale suddetto) induce a riferire alla legge nella generalità dei casi, soprattutto quando complesso e difficile — come oggi sempre più di frequente — se ne riveli l'oggetto e per conseguenza la disciplina, il valore di statuizione per ogni settore di principi vincolanti i cittadini e gli stessi poteri dello Stato (salvo il controllo di costituzionalità) « promulgati » in ossequio alla volontà del Parlamento che ha così approvato e sanzionato, anche con emendamenti, l'iniziativa (*rogatio*) del Governo o dei parlamentari singoli: senza per questo disconoscere tuttavia l'autonomia, storicamente rilevata e tutt'oggi rilevante, dell'altra fonte normativa scritta subordinata alla prima, come nella bipartizione qui considerata.

Si è detto che la forza legislativa quale attributo necessario delle norme scritte (disposizioni) nell'ordinamento non vale a parificarne il valore, diversamente sussumibile sul piano *legislativo* proprio (o ad esso assimilato) — eventualmente rinforzato nella capacità dei singoli atti di resistere, in ragione della atipicità della loro fonte o del procedimento approvativo, alla abrogazione o deroga da parte delle normali leggi di approvazione parlamentare — o altrimenti su quello *regolamentare*.

La poziorità politica e costituzionale del primo « livello » sopra il secondo, chiaramente espressa nella gerarchia delle fonti e impossibile a rinnegarsi quanto agli aspetti del suo concreto manifestarsi (conseguendone il riconoscimento da parte dei cittadini e dei giudici dell'indebita invasione o contrapposizione dei regolamenti rispettivamente nell'ambito normativo tipico o addirittura alla disciplina in positivo già statuita nelle leggi) non impedisce certo di criticare le disfunzioni storicamente determinatesi in ragione dell'eccessivo ricorso alla legge di contro alle moderne necessità di continuo mutamento ed adattamento legislativo alle mutevoli realtà economiche politiche sociali odierne: realtà la cui disciplina pure non richiede il più delle volte l'aggiornamento dei principi legislativamente posti (e sufficienti ad assicurarne la base normativa anche per un lungo tratto di tempo).

Tale considerazione induce a ritenere allora possibile ed opportuno, in presenza delle condizioni politiche precisate nel titolo, il ritrarsi dalle sue attuali dimensioni dell'attività legislativa del Parlamento o delegata (salvo il necessario completamento delle riforme *in itinere*); con conseguente abbandono di quella legislazione di dettaglio così spesso destinata a risolvere (in teoria) problemi affatto specifici di questo o quel settore della vita sociale, senza in effetti riuscirci a cagione del suo scarso coordinamento con il generale contesto normativo nel quale le nuove disposizioni vengono e collocarsi (e conseguente, pratica impossibilità di attuazione da parte degli organi ai quali pure è demandata l'esecuzione di esse).

Si è parlato, in titolo, di legislazione « consociativa » con riferimento alla consueta concordia delle parti parlamentari responsabili della sua approvazione, al di là dei normali confini fra maggioranza ed opposizione e delle capacità emendative e migliorative del testo delle leggi proprie di quest'ultima. Tale concordia, facilitata sul piano politico legislativo dal rilievo particolare e secondario della disciplina contenuta in dette leggi, e perciò dalla settorialità dei valori (necessariamente caduchi) espressi, non vale a superare il problema della rigidità della fonte e del difficile procedimento in sua modifica o abrogazione (per non parlare dell'impossibilità di deroga, anche a fronte di casi non privi di una loro motivazione specifica).

Il ritorno ad una legislazione di principi, già ricavabili sol che lo si voglia dall'assetto legislativo esistente per espunzione da esso della disciplina che non concerna in modo specifico diritti dei cittadini (singoli o associati) — quindi, soprattutto di gran parte di quella a rilievo

procedimentale, in campo economico o semplicemente organizzativo — e della quale si riconoscano obiettivamente le maggiori necessità di mutamento o abrogazione, potrà essere attuato attraverso, appunto, la « delegiferazione » delle norme in questione e conseguente loro riattribuzione alla potestà regolamentare, magari in forma delegata: con delimitazione dei criteri di compimento dell'opera anzidetta, compresi quelli di deroga in determinate fattispecie ai principi posti dal legislatore delegante.

Tutto ciò costituisce il presupposto di quel *continuum* normativo cui ci si è riferiti nel titolo, e che ci sembra uno strumento di governo più idoneo dei fenomeni sociali odierni, con il rinnovato concorso del potere giudiziario, diffuso sopra le norme secondarie secondo quanto si è già fatto cenno e più ampliamente in prosieguo si dirà.

Nel rispetto dei principi del dettato costituzionale, come sinteticamente ricostruiti nel titolo del presente paragrafo, sarà utile forse ripristinare il funzionamento di una fonte oggi mortificata nella realtà italiana e tuttavia pur storicamente collaudata e paradossalmente non meno priva di garanzie di controllo a vantaggio dei destinatari della disciplina ivi riposta di quanto, o forse meglio ancora (sotto il profilo pratico-funzionale) non lo siano le leggi.

Da quanto affermato, ne consegue come soltanto i regolamenti con effetti per così dire esterni, o comunque le parti di essi la cui disciplina non sia priva degli effetti anzidetti (regolamenti giuridici in modo proprio, nella terminologia e nella cultura tedesca) posseggono la forza di legge riferita alle disposizioni in essi contenute: con esclusione perciò di quei « promemoria » destinati alla disciplina interna dell'attività di organi o di uffici complessi, anche se costituzionali o di rilievo costituzionale (e salva la specifica autorità in tale ultimo caso loro riconosciuta), quali possono in gran parte rilevarsi — comunque, limitatamente ad essa — perfino certi regolamenti interni delle Camere parlamentari nella misura in cui non pretendano tuttavia disciplinare diritti costituzionalmente inalienabili sia dei loro stessi membri (quali quelli di parola, o di emendamento delle leggi) — magari in modo talmente abnorme da non poter sfuggire al sindacato della Corte costituzionale (unico funzionalmente concepibile) — sia di qualsivoglia soggetto che si ponga in relazione con le funzioni da esse svolte e con gli ingranaggi del loro delicato funzionamento: con conseguente giustiziabilità delle situazioni concretamente determinatesi.

4. *Il controllo giudiziario sulle leggi e sui regolamenti*

Solo chi (giustamente) tema una giurisdizione diffusa estraniata dal momento creativo delle norme — oggi pressoché monopolizzato dalle fonti scritte (ed in particolare dalle leggi) senza una vera possibilità di nuova codificazione edittale — e quindi disorientata e funzionalmente confinata dall'inflazione legislativa odierna, può apprezzare la restaurazione di un sindacato (giudiziale) diffuso sulle norme reso possibile dalla riacquisita — quantitativamente — secondarietà di esse a fronte di « principi » in precedenza enucleati con l'atto di delegificazione dal marasma legislativo, e così riconquistati a quella sinteticità e chiarezza di esposizione che contraddistinguevano un tempo le leggi.

Di questi parametri, e cioè delle leggi in modo proprio, potrà tornare allora sereno custode ed interprete il giudice ordinario, disapplicando i regolamenti per le parti contrastanti con le leggi medesime e comunque, quando rilevante, attivando — con un coordinamento processuale che è pure possibile ipotizzare — il sindacato del giudice amministrativo: a quest'ultimo lasciandosi in definitiva il compito, anche attraverso un allargamento degli ambiti della sua giurisdizione esclusiva (non priva di poteri risarcitori e di restauro delle situazioni soggettive lese dall'esercizio dei pubblici poteri in conformità a regolamenti illegittimi), di annullare *in parte qua* il regolamento, con risultati abbastanza simili a quelli oggi faticosamente conseguiti dalla sola Corte costituzionale attraverso il sindacato sulle leggi.

In tal modo verrebbe ad instaurarsi un procedimento circolare tra giudice e legislatore (secondario) i cui benefici dovrebbero facilmente intuirsi. Ne riuscirebbero rafforzate sia le garanzie dei cittadini, singoli o associati, di tutela delle situazioni soggettive loro variamente riferibili sia il livello stesso di giuridicità dei rapporti intersociali, inclusi quelli delicatissimi tra la popolazione e le pubbliche autorità.

Si riempirebbero in concreto, grazie addirittura all'automatismo riferibile *in limine* al procedimento di ottemperanza ai giudicati amministrativi (con conseguente obbligo di correzione della disposizione regolamentare, annullata per quanto disposto dal giudicato), i vuoti sostanziali provocati dal mancato o dannoso inserimento nell'ordinamento di norme, pur necessarie a fronte della loro mancata formulazione o — viceversa — illegittime; e si tornerebbe ad un tempo ad offrire nuova motivazione sociale alle delicate funzione dei giudici (nel quadro

sostanzialmente unitario del loro espletamento, qualunque possa in concreto esserne l'ambito di esercizio e la specializzazione).

Si incrementerebbe il livello di certezza e di chiarezza dell'ordinamento in ogni suo aspetto suscettibile di disciplina in positivo — compito al quale si è dimostrato spesso inadeguato, per inadeguatezza dello strumento, il legislatore — conservandone la necessaria elasticità sia sul piano additivo (di cui quello derogatorio costituisce una specie) sia su quello, non meno importante, abrogativo, se non altro per sopravvenuta (e giudizialmente riconosciuta) illegittimità delle norme regolamentari, con conseguente invalidità per questa parte del regolamento e sua disapplicazione (o annullamento).

5. *La deregolamentazione come possibile effetto ulteriore della delegificazione*

Il corollario predicato nel titolo discende in modo logico dalle considerazioni e dalle analisi compiute nel paragrafo antecedente, soprattutto attraverso l'apparato critico.

Non è d'uopo confondere i due concetti, quello di «delegificazione» e quello di «deregolamentazione» (quest'ultimo inteso come vera e propria fuoriuscita dall'orbe delle disposizioni scritte di intere situazioni per l'innanzi specificatamente ed in positivo da esse regolate), sebbene il secondo possa valere a qualificare, in concomitanza con il primo, un complesso atto abrogativo ed insieme, per altre parti, delegificativo del Parlamento.

Va ricordato come sotto il profilo teorico giustamente si sia contestata ad un atto di abrogazione puro e semplice la capacità di deregolamentare in modo proprio situazioni che pure troverebbero in ogni modo, risalendo storicamente nel tempo, una norma — sia pure consuetudinaria — che le regolamenti. Dunque non si potrebbe mai sortire, nemmeno se il legislatore lo volesse, un effetto di deregolamentazione assoluta, di fatto estraneo alla volontà abrogatrice che intende semplicemente riportare una situazione specifica alla sua regolamentazione *quo ante,* sostanzialmente preferita — stante la mancanza di proposte in sostituzione — a quella abrogata.

Così delineatone il concetto, anche per differenza rispetto a quello oggetto di esame con questo studio, sembra chiaro che di deregolamentazione, con piena rispondenza del termine al suo semantema, sia impossibile parlare in modo proprio, stante il principio di completezza

dell'ordinamento che nessun atto abrogativo può infringere (pena l'abrogazione dell'ordinamento medesimo); mentre potrà intendersene — ed attuarsi in positivo — una volontà di semplificazione e snellimento normativo in particolari settori di ciò bisognosi, in parallelo ad una delegficazione che concorra a ridisegnare la disciplina in modo unitario.

La responsabilità di un atteggiamento siffatto, condiviso sia dal legislatore sovrano sia dai titolari di potestà regionale o regolamentare, finirebbe per ricadere in modo non improprio sopra il giudice che avverta di volta in volta la necessità di regolamentare *ex novo* i vuoti prodotti da un eccesso di deregolamentazione, ma anche — all'opposto — di contestare e disconoscere efficacia a norme secondarie (alle quali soltanto può indirizzarsi in modo diffuso la giurisdizione) che riflettano invece una mancata volontà di deregolamentazione quanto pur essa doveva giudicarsi utile ed opportuna, in ragione all'arcaicità delle vigenti norme (e dell'opportunità di non limitare per converso, in un ambito determinato e in un dato momento storico, la più fruttuosa — socialmente — privata autonomia dei cittadini, singoli o associati).

Si noti, da ultimo, che in un'opera di sostanziale delegificazione facilitata dal ricorso a regolamenti delegati (con forza derogatoria, relativamente a situazioni specifiche, dei principi tuttavia confermati dal legislatore contestualmente all'autorizzazione data), il problema in questione potrà trovare più idonea e meno drammatica collocazione sotto il controllo — per quanto osservato nel paragrafo precedente e nelle note — e in definitiva con l'ausilio tecnico, sociale, culturale dei giudici.

In questo quadro procedimentale, che attraverso la presentazione di istanze di giustizia può vedere la partecipazione attiva alla soluzione del problema (deregolamentazione sì oppure no) della stessa società civile, forse in modi politicamente meno enfatizzati, più spontanei e meno vincolati — anche rispetto ai risultati attesi — di quanto non si sia rivelato il *referendum* abrogativo di leggi (statali o regionali), può attuarsi finalmente in concreto, in ragione dei margini di elasticità restituiti al sistema, il completamento del pluralismo disegnato nella Costituzione; senza che si minimizzino perciò le prerogative dei nomoteti (di rango costituzionale o meno) ai quali è richiesto soltanto, per quelle situazioni che più facilmente si possono prevedere ed ipotizzare, un minimo di buon senso evidenziato da conseguente *self-restraint*.

Solo con un procedimento partecipativo semplice ma concreto come quello così delineato, tale da permettere la graduale emersione dei problemi sul piano giuridico — a differenza delle codificazioni tradizionali *uno actu* ideologicamente imposte dal legislatore in molteplici settori con leggi-manifesto (i danni delle quali si sono dimostrati, in effetti, ben superiori ai benefici attesi) — potrà tornarsi a responsabilizzare Governo, regioni ed autonomie locali dei compiti loro propri (la cui inesecuzione odierna è da loro imputata genericamente al fallimento delle riforme legislative varate): rivelandosi essod unque più costruttivo e più utile di quanto ancora si potrebbe dubitare.

6. *Primi settori di una possibile delegificazione*

Se si esaminano le discipline legislative odierne nei loro vari comparti, si rileva subito come nella stragrande maggioranza dei casi ci si trovi di fronte alla regolazione dei rapporti dei cittadini con la P.A., diretta o indiretta, dello Stato nei suoi organi o enti centrali e periferici.

Tutto il settore della legislazione previdenziale e assistenziale e degli incentivi alla produzione agricola ed industriale nonché delle norme regolatrici degli appalti e delle opere pubbliche, della contabilità, delle misure di sostegno all'economia soprattutto quando non dipendano esclusivamente dalla determinazione governativa e delle partecipazioni statali, pur sulla base di strumenti programmatori approvati dalle Camere, ma siano state invece irrigidite in atti legislativi con efficacia molte volte limitata nel tempo (vere e proprie leggi-provvedimento) e spesso — si è visto — inattuati ed inattuabili a causa della astrattezza delle procedure ivi disegnate, così poco rispondenti alle realtà amministrative ed economiche del paese; lo stesso recepimento delle direttive comunitarie: tutto ciò richiede continuamente uno sforzo legislativo in considerazione della rigidità oramai determinatasi nel sistema e della abitudine indotta negli amministratori pubblici, ad ogni livello, a deresponsabilizzarsi quanto all'esercizio effettivo delle funzioni loro conferite (esercizio ricondotto pedissequamente al formale rispetto delle procedure ed alla emanazione dei provvedimenti legislativamente tutti tipologizzati): di talché, perfino il controllo preventivo della Corte dei conti risulta sotto questo profilo un'ulteriore « garanzia » impropria, traducendosi così in un'oramai inutile rallentamento dell'*iter* burocratico.

La delusione del cittadino titolare di una legittima aspettativa, e molto spesso del diritto soggettivo pieno di beneficiare di quanto legislativamente promessogli, magari attraverso le pieghe del pubblico bilancio, si trasforma il più delle volte in profonda irritazione ogniqualvolta — come nel settore delle autorizzazioni o licenze o concessioni a contenuto autorizzativo (quali quelle edilizie) — sia necessario l'intervento della Pubblica Amministrazione per soddisfare le aspettative anzidette o per attivare in concreto i suoi diritti, perfino quando non si richieda alcuna erogazione finanziaria pubblica: ché se invece essa è dovuta, normalmente arriva in ritardo pur a fronte di precisi impegni assunti, ad es. nei confronti dei pubblici dipendenti nel settore retributivo e delle pensioni.

È sintomatico che l'opera di delegificazione, per quanto ricondotta puntualmente nei risultati alla sanzione legislativa sotto il profilo della assunzione in bilancio degli oneri (benché sarebbe bastata la preventiva autorizzazione delle leggi finanziarie), sia iniziata dai c.d. contratti del pubblico impiego colà anticipando, su richiesta dei sindacati per analogia con il settore privato, quella più ampia opera di razionalizzazione delle procedure legislative da attuarsi oggi sulla base di principi chiari, soprattutto a disciplina generale del procedimento amministrativo e dei criteri di inserimento nel suo ambito, per la conseguente valutazione, dei molteplici interessi, pubblici e privati, afferenti gli oggetti dei singoli provvedimenti da emanare.

Crediamo che questa sia l'unica strada percorribile per la semplificazione e lo snellimento delle procedure burocratiche, contemporaneamente all'opera di delegificazione che pure urge nei più vari settori.

Crediamo che attraverso essa, ed i pochi, essenziali principi che potranno discenderne in parallelo alla rinnovata responsabilità dei pubblici amministratori (ed *in primis* dei loro dirigenti) sia possibile ottenere il riavvicinamento della macchina amministrativa ad un modello più adeguato alle esigenze odierne e che forse non si scoprirà alla fine molto diverso da quello che ne caratterizzava l'oculata gestione in una società già avviata ad una profonda trasformazione in senso industriale, nei primi anni del regno: così operando ad ogni livello, in base all'ultimo comma dell'art. 117 ma anche dell'art. 118 della Costituzione (attuazione delle leggi regionali, mediante l'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative da parte degli enti locali), attraverso gli istituti regionali e delle autonomie locali.

Tutto ciò appare condizione necessaria ed indispensabile per un'effettiva integrazione del nostro paese nella costituenda unione europea: senza punto sminuire la sovranità e/o l'autonomia degli organi titolari di attribuzioni legislative, ma anzi riconducendola alla sua ragion sufficiente proprio sotto il profilo istituzionale — che è poi quella della compiuta attuazione dei valori della Carta.

7. *Le sanzioni come necessario perfezionamento delle norme delegificate*

Oltre a delineare in concreto i possibili ambiti di delegificazione nella realtà odierna come si è tentato di fare precedentemente nel testo e nell'apparato critico, ci si preoccupa qui di considerare i criteri di correlazione delle norme delegificate, a garanzia della loro efficacia con le sanzioni legislativamente tipicizzate: subito sottolineando la possibilità dì cosi operare in base a regolamenti delegati, e quindi ai principi legislativamente posti per l'individuazione dei criteri di correlazione anzidetti. Soccorrerà naturalmente la regolamentazione, anch'essa delegabile, dei procedimenti irrogatori delle sanzioni amministrative, anche a carattere punitivo ed anche per quanto attiene alle possibili interferenze con quelle penali in ragione della duplice rilevanza del comportamento sanzionabile (nel rispetto delle leggi processuali).

La riserva di legge nei limiti sopra descritti ci appare dunque relativa, e ciò deduciamo con il conforto della dottrina che pure non ha avuto molte occasioni, fino ad oggi, di confrontarsi con uno spettro sufficientemente ampio di applicazioni concrete; mentre le esperienze compiute negli ultimi decenni in ordinamenti meno formalizzati del nostro e tuttavia non per questo meno garantisti, ci suggerisce l'allargamento degli ambiti di depenalizzazione e quindi, per converso, di applicazione delle sanzioni amministrative, in una loro tipologia moderna ed adeguata alla repressione di illeciti altrimenti, con il vecchio sistema (il magistero penale), difficilmente controllabili.

Il criterio anzidetto dovrebbe ispirare, oltretutto, la stessa revisione delle sanzioni penali, conferendosi per questo una più larga discrezione al giudice quanto meno nel potere di commutazione delle pene tradizionali in alternative, da identificarsi nelle più idonee per ogni singola applicazione in un ampio spettro legislativamente tipicizzato (con un procedimento analogo a quello dianzi auspicato nel piano più propriamente amministrativo).

Si assisterebbe allora, probabilmente, ad una nuova responsabilizzazione dei potenziali trasgressori, vale a dire dei cittadini, sui quali gravano sempre più spesso oneri e doveri di comportamento attivo nei confronti della società e per essere dell'Amministrazione Pubblica ai suoi differenziati livelli, come necessariamente regolamentati, in modo specifico e sulla base di principi legislativi, per ogni diversa situazione.

Per questa via potrà ottenersi un restringimento dei comportamenti trasgressori a casi più facilmente individuabili e sanzionabili, salva sempre la possibilità di un sollecito aggiornamento — ma non con effetti retroattivi — della quantificazione pecuniaria della sanzione: conseguendosi anche così una migliore efficienza della Pubblica Amministrazione ed un maggior rispetto dei suoi incaricati verso i cittadini e dei cittadini verso la cosa pubblica, in un innovato ordine sociale sempre in perenne e graduale mutazione creativa giusta quei canoni di interazione con esso di tutto il sistema normativo (primario e secondario) riequilibrato ed armonizzato secondo i pochi principi che si è tentato di delineare, a riconfermare l'intrinseco fondamento democratico.

Alessandro Scacco

Sulla natura degli atti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

I - Ambito di indagine; II - Delimitazione della nozione di « atto politico ». Natura giuridica della Commissione; III - (segue) Natura delle funzioni della Commissione; IV - Le più significative e recenti pronunzie giurisdizionali in materia; V - Riflessioni sul loro contenuto e considerazioni conclusive.

I - *Ambito di indagine*

A seguito dell'entrata in vigore della Costituzione si pone il problema della sopravvivenza di una ristretta area di funzioni pubbliche non sindacabile in sede giurisdizionale: in tale ambito si inserisce la questione, assai dibattuta, della natura degli atti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi — se siano da considerare atti politici o amministrativi — legata strettamente al problema della loro sindacabilità.

Il punto d'inizio del dibattito risale al varo della legge di riforma generale 14 aprile 1975, n. 103, che ha « parlamentarizzato » l'organo di controllo della RAI, e non ha perduto vigore neppure dopo il decreto-legge 6 dicembre 1984, n. 807, convertito con modificazioni nella legge 4 febbraio 1985, n. 10, che riconoscendo l'esistenza delle emittenti private ha acuito il confronto fra le forze politiche in vista dell'elaborazione di un provvedimento di legge per la regolazione complessiva del sistema radiotelevisivo nel nostro paese, sistema ormai da considerare « misto » a tutti gli effetti. La dottrina è sostanzialmente divisa in merito alla sindacabilità (o giustiziabilità) degli atti della Commissione, pur incentrando l'attenzione prevalentemente su quegli atti che sono relativi alla disciplina diretta delle rubriche delle Tribune ed alle deliberazioni sulle richieste di accesso. Si deve però rilevare che anche coloro — come il Barile, la M.A. Sandulli ed il Santoro — che propendono per l'insindacabilità sostengono che essa è in contrasto con gli articoli 24 e 113 della Costituzione data la natura sostanzialmente amministrativa di tali atti e l'assoluta mancanza di garanzia giurisdizionale da

parte dei privati: tesi confermata, tra l'altro, dall'ordinanza 9 novembre 1982 n. 13923 del pretore di Roma in materia di « garanzia » del diritto di accesso.

II - *Delimitazione della nozione di « atto politico ». Natura giuridica della Commissione*

Prima di esaminare particolareggiatamente le pronunzie giurisdizionali in materia — e quindi valutare le argomentazioni che propendono per la politicità o meno degli atti della Commissione — sembra opportuno fare riferimento al regime dei c.d. atti politici ed alla natura della Commissione e delle funzioni da essa svolte.

Quanto agli atti politici, deve ritenersi alla luce dei princìpi costituzionali che il loro numero rispetto al passato si è in qualche modo ristretto e che viene ad identificarsi con la funzione di suprema direzione dello Stato in coincidenza con la sfera della sovranità, in vista della tutela di un interesse unitario della società: sono in sostanza i c.d. atti di governo, emessi da organi costituzionali nell'esercizio di funzioni direttamente previste e disciplinate dalla Costituzione ([1]). Da tale definizione deriva evidentemente un ampliamento della nozione di funzione amministrativa, cosicché è in essa ricompreso ogni comportamento lesivo di diritti e di interessi — anche da parte di organi costituzionali — non riconducibile ad uno specifico disposto della Costituzione ([2]). Ciò comporta che gli atti politici generalmente non sono idonei ad incidere — anche in modo invalido — nella sfera soggettiva dei destinatari, perché costituendo diretta attuazione dei princìpi costituzionali sono investiti di una sorta di « legittimità necessaria » ed anche perché, risolvendosi in funzioni di indirizzo generale e supremo controllo dello Stato, sono *naturaliter* incapaci di incidere direttamente sulle situazioni soggettive ([3]).

Quanto alla natura della Commissione, si è sostenuto negli anni scorsi dalla maggior parte degli autori ([4]) che essa non può ritenersi un organo costituzionale non essendovi, in primo luogo, una espressa disposizione in tal senso nella Carta fondamentale, senza poterla assimilare alle commissioni di inchiesta previste dall'articolo 82 della Costituzione considerata la notevole differenza qualitativa delle rispettive funzioni di indagine. Inoltre la sua composizione (membri delle due Camere) risulta strumentale per la gestione demo-

cratica e pluralistica del servizio pubblico radiotelevisivo, e non influisce sotto il profilo della caratterizzazione della Commissione, affidata unicamente alla natura delle funzioni esercitate.

È poi respinta in prevalenza la concezione della Commissione come organo del Parlamento, la quale assolve funzioni da questo delegate con la legge n. 103 del 1975. A giudizio dei predetti autori, sembrerebbe improprio in questo caso tale richiamo, in quanto la delega presuppone il trasferimento al soggetto delegato dell'esercizio di funzioni appartenenti istituzionalmente al soggetto delegante. Non è intanto possibile affermare che le funzioni della Commissione si identificano con tutte o parte delle attribuzioni riservate al Parlamento, né con quelle di controllo riguardanti in via esclusiva gli atti dell'esecutivo: il controllo della Commissione si esercita invece su atti posti in essere dalla RAI, cioè atti di soggetti terzi. Vale appena ricordare che, prima della riforma del 1975, parte delle funzioni della Commissione erano svolte dall'apparato amministrativo. Un'ulteriore considerazione viene svolta in relazione al rapporto di delega in via istituzionale: se il Parlamento volesse sottrarre alla Commissione le funzioni da essa esercitate, potrebbe farlo soltanto con una nuova legge, non esercitando poteri di revoca ma nell'ambito dei poteri legislativi ad esso spettanti.

Non sembrerebbe ipotizzabile neppure l'esercizio di un potere di direttiva poiché l'unico momento di collegamento per la verifica « gestionale » consiste nella relazione annuale con cui — articolo 4 della legge n. 103 — la Commissione riferisce al Parlamento « sulle attività e sui programmi » da essa gestiti, procedendo per il resto in piena autonomia sulla base del proprio regolamento. È opportuno sottolineare che l'obbligo della relazione annuale è stato assai poco sentito e non ha certo costituito un punto qualificante dell'attività della Commissione. Essa è quindi titolare di una serie di funzioni attribuitele in via esclusiva dalla legge n. 103; anche se volesse ritenersi un organo del Parlamento, è da considerare essa stessa persona giuridica, così da imputare a se stessa gli atti emanati ed i conseguenti risultati.

Da queste argomentazioni emergerebbe l'assoluta autonomia funzionale tra la Commissione ed il Parlamento, come è confermato dal fatto che essa — articolo 1 della legge n. 103 — « elabora un proprio regolamento interno » per il quale, anche se emanato dai presidenti delle due Camere sentiti i rispettivi Uffici di Presidenza, non

è prevista l'approvazione da parte delle Assemblee; ed inoltre dal fatto che l'articolo 6 del regolamento ne attribuisce la rappresentanza al Presidente, con ciò ribadendo la sua autonoma rilevanza. Il rapporto tra Commissione e Parlamento non sarebbe dunque organico in senso proprio — cioè escludendo la di lei soggettività — e neppure di delega o di mandato; si potrebbe forse parlare di ausiliarità, ma anche in questo caso agirebbe in nome e per conto proprio, e non del Parlamento, escludendo così quell'immedesimazione di cui si è finora trattato.

La dottrina esposta precisa che la Commissione è titolare di poteri autonomi della Pubblica Amministrazione, in nessun modo comparabili a quelli legislativi, politici ed istruttori delle altre commissioni parlamentari, cui anzi vengono sottratti dei compiti potenziali, soprattutto in materia di ispezione e di controllo. La natura giuridica della Commissione è in definitiva ambigua e non rapportabile agli schemi dogmatici finora conosciuti: cosicché una ricostruzione che tenda a svelarne la reale essenza, anche considerando il suo *modus operandi,* deve tralasciare il carattere parlamentare sia pure inquadrato in un contesto atipico ed abbandonare la tesi che la includeva fra gli organi del Parlamento per l'esercizio della tradizionale funzione ispettiva, anche se nettamente differenziata dalle forme tipiche di essa. La conclusione è che si tratterebbe di un organo amministrativo di estrazione politica, che non partecipa alla natura parlamentare essendo ad esso conferite funzioni squisitamente politico-esecutive, inquadrabili nel complesso delle attività della Pubblica Amministrazione, che, in sua mancanza, rientrerebbero appunto nella competenza del potere esecutivo.

III - *Natura delle funzioni della Commissione*

Quanto alla natura delle funzioni esercitate dalla Commissione, la dottrina prima ricordata sottolinea che esse non sono relative ad attività primarie, ma sono da rapportare agli schemi delle funzioni amministrative vere e proprie, pur con la premesse che esse non sono riconducibili ad una forma unitaria essendo sostanzialmente disomogenee.

La Commissione è — articolo 4 della legge n. 103 — titolare di una funzione di indirizzo generale nel settore informativo e di controllo per il rispetto degli indirizzi espressi alla società concessio-

naria, soprattutto per l'attuazione dei princìpi fondamentali posti dalla legge di riforma ma anche, ad esempio, per la corretta predisposizione del messaggio pubblicitario.

Essa è altresì titolare di una serie di funzioni di contenuto decisionale che si risolvono in atti di gestione diretta: stabilisce in particolare le norme per garantire l'accesso al mezzo radiotelevisivo, detta la disciplina del relativo contenzioso e fissa le norme ed i limiti secondo cui i soggetti ammessi, nell'organizzare il proprio programma in modo autonomo, possono avvalersi della collaborazione tecnica gratuita della società concessionaria. Si tratterebbe — a giudizio degli autori predetti — di atti amministrativi generali, di natura normativa, da ricomprendere, vista la ridotta discrezionalità dell'organo emanante per la presenza di una puntuale disciplina legislativa, nella categoria dei regolamenti di esecuzione. Alla stessa stregua dovrebbe considerarsi la competenza a decidere i ricorsi avverso le deliberazioni adottate dalla Sottocommissione permanente per l'accesso, che dall'esame dei lavori preparatori della legge di riforma sembrano ispirati al modello del ricorso in opposizione.

La Commissione disciplina anche le rubriche delle Tribune. Tale prescrizione è da porre in relazione con l'altra che individua — articolo 1 della legge — i princìpi fondamentali per il settore pubblico radiotelevisivo, fra cui « l'apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali »: in tal modo il legislatore ha inteso fra l'altro operare un formale riconoscimento delle situazioni giuridiche dei componenti delle diverse formazioni politiche attribuendo ad essi la titolarità di un vero e proprio — così viene definito — « diritto di partecipazione » alle trasmissioni informative.

In riferimento alle Tribune, i componenti dei partiti o gruppi politici sarebbero quindi titolari di tale diritto, per la cui operatività è necessario che la Commissione emetta provvedimenti deliberativi di natura autorizzatoria, con i quali si dispone la messa in onda delle rubriche, il numero e la durata delle trasmissioni, gli spazi riservati a ciascun partecipante. Essi sarebbero conseguentemente titolari di un interesse giuridicamente protetto in ordine al legittimo esercizio del potere di rimozione di limiti all'esercizio del diritto da parte della Commissione, interesse che si tradurrebbe nell'azionabilità dei rimedi giurisdizionali predisposti dall'ordinamento.

Anche la disciplina delle Tribune potrebbe in tal modo ricondursi nell'ambito dell'attività di natura amministrativa, sia per il tipo di

funzioni esercitate che si risolvono in atti di gestione diretta di interessi concreti, sia per le modalità di attuazione che si concretano in atti di natura autoritativa e ad esecuzione immediata tali da conformare direttamente le situazioni giuridiche dei destinatari.

Proseguendo nell'esame delle funzioni esercitate dalla Commissione, si può osservare che ampia è la gamma di attività svolte nei confronti della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, anch'esse — a giudizio della ridetta dottrina — riconducibili nell'ambito degli schemi propri dell'azione amministrativa.

Intanto alla Commissione sono attribuite competenze relative all'organizzazione della RAI, come l'elezione dei sedici membri del consiglio di amministrazione — articolo 4 della legge n. 103 modificato dall'articolo 6 della legge n. 10 del 1985 — i quali ricevono altresì una serie di direttive da parte dello stesso organo che li nomina, che può quindi sanzionarne l'operato nel momento in cui procede al rinnovo delle cariche sociali, confermando o sostituendo i precedenti membri, e facendo così valere in tale occasione la loro eventuale responsabilità. Esiste insomma un rapporto di tipo fiduciario tra la Commissione ed il consiglio di amministrazione, per cui in questo vengono in definitiva a ricomporsi all'incirca i medesimi schieramenti esistenti nell'organo parlamentare e, a monte, nei rapporti tra i partiti. Ciò è avvalorato dal fatto che le modalità per l'elezione del consiglio e l'elevato *quorum* richiesto — come anche le delibere concernenti gli indirizzi, che sono adottate a maggioranza dei componenti, e non dei presenti come accade normalmente — esigendo un'intesa fra le forze politiche che comprenda anche le minoranze accresce l'influenza di queste e dovrebbe contribuire a creare nella Commissione e nel consiglio di amministrazione equilibri diversi da quelli parlamentari: in linea di principio ed astrattamente, la Commissione in un settore strategico come quello radiotelevisivo viene così ad essere dotata di poteri rispetto ai quali le forze maggioritarie che appoggiano l'esecutivo conservano un peso notevole, e forse predominante, senza però che si realizzi una perfetta omogeneità tra maggioranze di Assemblea e maggioranze in seno alla Commissione.

Essa esercita anche poteri riconducibili al modello del controllo sostitutorio, come risulta dall'articolo 12 della legge n. 103, in base al quale spetta alla Commissione dichiarare l'esistenza delle condizioni per la decadenza del consiglio di amministrazione e del diret-

tore generale e per procedere alla nomina del collegio commissariale: atto invero caratterizzato da una ridotta discrezionalità, compiuto al termine di una procedura attivata dal collegio sindacale sulla scorta di valutazioni prevalentemente tecniche.

La Commissione esercita altresì poteri sanzionatori, come si rileva dall'articolo 3 della stessa legge, il quale, richiamando la disciplina della società per azioni di cui all'articolo 2461 del codice civile, le attribuisce la facoltà di revoca dei singoli consiglieri di amministrazione e dei membri del collegio sindacale, secondo la previsione dell'articolo 2458 dello stesso codice.

Riguardo poi all'approvazione da parte della Commissione dei piani di massima della programmazione annuale e pluriennale della RAI — articolo 4 della legge n. 103 in riferimento all'articolo 6 della legge n. 10 del 1985 — essa appare strutturata sul modello di quelle ministeriali, visto che, prima dell'atto di approvazione, il piano predisposto dal consiglio di amministrazione è da ritenersi inefficace.

Circa infine le delibere della Commissione rivolte alla società concessionaria per la determinazione del limite massimo degli introiti pubblicitari e per la fissazione della quota percentuale massima di messaggi pubblicitari per ciascuna ora di effettiva trasmissione — articolo 21 della legge n. 103 ed articolo 3 *bis* della legge n. 10 — deve rilevarsi che esse incidono, come atti presupposti, sulla validità degli atti esecutivi posti in essere successivamente dalla RAI. La dottrina ricordata precisa che la Commissione opera nelle predette attività per mezzo di delibere connesse a scelte di carattere politico-amministrativo, sostituendosi all'esecutivo nella posizione di preminenza e nella direzione del settore radiotelevisivo, senza essere peraltro sottoposta al controllo parlamentare.

IV - *Le più significative e recenti pronunzie giurisdizionali in materia*

Passando all'esame delle pronunzie giurisdizionali maggiormente significative in materia, si può ricordare che con deliberazione del 29 marzo 1978 la Commissione fissò il calendario delle Tribune per i *referendum* abrogativi da svolgersi in quell'anno, comprendente una serie di trasmissioni da definire; con successiva deliberazione del 16 maggio 1978 fu approvato il calendario particolareggiato del ciclo delle Tribune dedicato ai cinque *referendum* per il periodo 18 maggio-

11 giugno 1978. Entrambe le deliberazioni furono impugnate dai comitati promotori davanti al Tribunale amministrativo della Regione Lazio per violazione di legge ed eccesso di potere, sostenendo che la Commissione aveva arbitrariamente ridotto i tempi della campagna referendaria a sedici giorni, invece dei trenta stabiliti dalla legge, che non aveva suddiviso lo spazio televisivo in parti uguali fra i due opposti schieramenti del « sì » e del « no », e che aveva adottato, invece del principio paritario recepito dalla legge, un criterio di ripartizione dei tempi quasi proporzionale alla consistenza numerica dei partiti rappresentati nel Parlamento. I ricorrenti chiesero quindi l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

Rilevato il proprio difetto di giurisdizione, la prima sezione del TAR Lazio, con sentenza n. 377 dell'11 aprile 1979, dichiarò i ricorsi inammissibili.

Contro tale decisione i rappresentanti dei comitati ed i componenti promotori dei *referendum* hanno successivamente proposto ricorso per regolamento di giurisdizione alle sezioni unite civili della Corte di cassazione, le quali, con sentenza n. 7072 del 25 novembre 1983, lo hanno ritenuto infondato. Senza attardarci nell'esame delle argomentazioni addotte dal TAR del Lazio, peraltro riprese con maggiore puntualità ed ampiezza dalle SS.UU., riassumiamo subito le conclusioni cui è pervenuta la sentenza da queste emessa, sostanzialmente difformi dalle tesi sostenute dalla dottrina largamente maggioritaria in precedenza richiamata, che — lo ripetiamo — propende per la natura amministrativa degli atti della Commissione e per la loro conseguente sindacabilità; svolgeremo poi alcune riflessioni che possano eventualmente offrire qualche contributo alla futura elaborazione di un provvedimento legislativo volto a disciplinare il sistema misto radiotelevisivo nel nostro paese.

La sentenza riconosce intanto alla Commissione la natura di organo costituzionale, parlamentare e politico, la cui istituzione — con la legge n. 103 del 1975 — non viola il principio bicamerale. Le delibere emanate dalla Commissione, per la disciplina delle Tribune e per assicurare l'accesso al mezzo radiotelevisivo ai « gruppi di rilevante interesse sociale », sono da connettere alla funzione di indirizzo politico-costituzionale del servizio pubblico, e non sono pertanto assimilabili, né dal punto di vista soggettivo né da quello oggettivo, agli ordinari provvedimenti amministrativi; tali delibere si sottraggono di conseguenza al sindacato del giudice amministrativo.

La sentenza sottolinea che, non esistendo nel nostro ordinamento una riserva di amministrazione ed essendo l'intera attività informativa estranea all'indirizzo governativo, la « parlamentarizzazione » di funzioni propriamente esecutive, operata dalla legge n. 103, non contrasta con la posizione e la responsabilità del Governo secondo l'articolo 95 della Costituzione. La « parlamentarizzazione » non contrasta inoltre con gli articoli 24 e 113 della Carta fondamentale, poiché non priva di tutela in maniera arbitraria le situazioni giuridiche di coloro che aspirano ad accedere al mezzo radiotelevisivo, i quali risultano quindi titolari di un interesse di mero fatto.

Infine, riguardo in particolare alle trasmissioni delle Tribune diffuse dalla RAI, i partiti aventi gruppo parlamentare ed i comitati promotori dei *referendum* possono vantare un vero e proprio diritto di accesso, diritto che non si estende però all'attribuzione di un determinato tempo di trasmissione.

V - *Riflessioni sul loro contenuto e considerazioni conclusive*

Nella citata sentenza n. 7072 della Corte di cassazione si tenta di fornire una valutazione complessiva della gestione del servizio pubblico radiotelevisivo in base al sistema instaurato dalla legge n. 103 del 1975. La sentenza, pur avendo coscienza delle scelte talora atipiche adottate dal legislatore, afferma l'incompetenza del giudice amministrativo in merito alle delibere della Commissione in materia di accesso, ma, non escludendo — almeno teoricamente — la competenza del giudice ordinario, mostra di avvertire un certo disagio di fronte alla mancanza di rimedi giurisdizionali contro atti che con difficoltà — secondo quanto detto all'inizio del presente lavoro — possono ricondursi nell'ambito del « numero chiuso » degli atti politici ([5]). Pur essendo consapevole che gli atti della Commissione presentano una sostanziale disomogeneità, con la conseguente difficoltà ad esprimersi univocamente su di essi, la sentenza non giunge ad offrire un'interpretazione — per quanto possibile — oggettiva della legge e colmare così una lacuna forse voluta nel corso dell'*iter* parlamentare, ma tende ad evidenziare una certa preminenza delle esigenze politiche su quelle più specificamente giuridiche.

Le motivazioni addotte tentano di fornire una ricostruzione sistematica dei profili concernenti due questioni connesse: la natura degli atti della Commissione e la natura delle situazioni giuridiche sogget-

tive che essi coinvolgono. È da precisare che non viene negata recisamente la sindacabilità di tali atti, e si lascia aperta una possibilità di discussione in tal senso.

Dopo aver esposto le ragioni per cui il legislatore, con una valutazione pienamente discrezionale, ha scelto la via della « parlamentarizzazione » delle funzioni di indirizzo alla società concessionaria, la Corte ricorda che tali funzioni riguardano un indirizzo politico-costituzionale del quale solo il Parlamento ha la titolarità, e che si concretano nelle decisioni della Commissione relative — fra l'altro — anche all'accesso, le quali non sarebbero quindi oggettivamente assimilabili ai comuni atti amministrativi.

È da sottolineare che la sentenza non afferma *apertis verbis* che i suddetti atti sono politici, ma soltanto che essi devono essere sottratti al regime degli atti amministrativi, poiché appaiono strettamente connessi agli atti politici veri e propri, mediante i quali la Commissione stabilisce le direttive per la gestione del servizio pubblico radiotelevisivo. Sembrerebbe così delinearsi una nuova categoria di atti strumentali, caratterizzati dal fatto che vengono ad assumere la natura della funzione cui accedono (6). Si può rilevare che se atti del genere — non riguardanti sicuramente la suprema direzione dello Stato — sono considerati politici, allora la teoria della strumentalità relativa all'indirizzo politico potrebbe applicarsi in numerosi altri casi. Ma la Corte non mostra di preoccuparsi più di tanto dell'utilità della teoria, sottolineando che il regime degli atti non deriva comunque dal loro contenuto — e questo non è proprio esatto (7) — ed afferma che gli atti in questione non sono sindacabili dal giudice amministrativo poiché non sono emanati da un'autorità amministrativa, come invece previsto dall'articolo 113 della Costituzione e dall'articolo 26 del testo unico n. 1054 del 1924.

Appare quindi chiaro che la ricostruzione di cui si è parlato è stata effettuata dalla Corte per una ragione: se si perviene alla conclusione che le delibere della Commissione non sono scindibili dall'indirizzo politico, resta più facile spiegare perché il legislatore abbia scelto di attribuire al Parlamento anche tali competenze esecutive. Forse, per salvare la specifica riserva parlamentare disposta dalla legge n. 103 del 1975, si potrebbe non unificare — come fa la Corte — ma tenere distinte le due funzioni politica ed amministrativa che nella *ratio legis* effettivamente sono distinte, anche se attribuite allo stesso organo. La Commissione funzionerebbe, quindi, ora

come organo politico ora come organo amministrativo, restando soggetta nelle due sedi a regole diverse.

La sentenza afferma invece che la Commissione non può considerarsi assolutamente un organo amministrativo. Ciò significa certamente che essa non può inquadrarsi, data la sua diretta derivazione dal Parlamento, tra gli organi che fanno capo al complesso Governo-Pubblica Amministrazione; ma non può dirsi che per questo motivo i suoi atti sono insindacabili dal giudice amministrativo, poiché dalla posizione di supremazia e di indipendenza di un organo non deriva l'insindacabilità dei suoi atti ([8]). Comunque il regime speciale e, al limite, l'insindacabilità devono riferirsi solo agli atti che costituiscono espressione della funzione primaria dell'organo — da intendere come la ragione dell'attribuzione dei relativi poteri a quell'organo — che come tali assumono una ben definita forma procedimentale.

Eliminato il preconcetto che condiziona la sindacabilità alla provenienza soggettiva dell'atto, si può rilevare che gli atti della Commissione relativi all'accesso, tenendo conto dei criteri soggettivo, oggettivo, procedimentale e formale, potrebbero essere assimilati agli atti amministrativi, per la natura discrezionale del potere esercitato e per la configurazione dell'atto come esecuzione della legge; quanto alla forma ed al procedimento adottati, questi atti non hanno la forma tipica degli atti del Parlamento né sono il risultato di un particolare procedimento.

In passato numerose voci, dottrinali e giurisprudenziali, si sono espresse favorevolmente per l'estensione del sindacato del giudice amministrativo agli atti di autorità non amministrative, al fine di restituire forza alla regola del controllo giurisdizionale su tutti gli atti dei pubblici poteri, che può anche significare controllo più confacente alla natura di tali atti.

Note

(1) P. BARILE, « Atto di governo e atto politico », in *Enciclopedia del diritto,* vol. IV, p. 225.

(2) C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico,* IX ed., Padova 1975, p. 1350. In tal senso anche Cass. SS.UU. 28 maggio 1977 n. 2184 e 25 giugno 1977 n. 2708.

(3) C. MORTATI, *op. cit.,* p. 373.

(4) V. per tutti A. REPOSO, « La natura giuridica della Commissione parlamentare per i servizi radiotelevisivi », in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni,* pp. 562 ss.

(5) Su questo particolare punto v. A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo,* XIII ed., Napoli, 1982, p. 15.

(6) Su tali attività accessorie v. C. MORTATI, *op. cit.,* p. 395.

(7) A.M. SANDULLI, *L'attività normativa della pubblica amministrazione,* Napoli, 1970, pp. 10-11 e 95-96.

(8) C. ESPOSITO, *La validità delle leggi,* Milano, 1964, pp. 20 ss.

Testi consultati

BARILE, P., Voce « Atto di governo e atto politico », in *Enciclopedia del diritto,* vol. IV.

ESPOSITO, C., *La validità delle leggi,* Milano, 1964.

MORTATI, C., *Istituzioni di diritto pubblico,* IX ed., Padova, 1975.

REPOSO, A., « La natura giuridica della Commissione parlamentare per i servizi radiotelevisivi », in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni,* 1978.

SANDULLI, A.M., *Manuale di diritto amministrativo,* XIII ed., Napoli, 1982.

SANDULLI, A.M., *L'attività normativa della pubblica amministrazione,* Napoli, 1970.

Benedetto Arsini

Il piano generale dei trasporti: un esempio di programmazione di settore

Premessa; La legge n. 245/1984: contenuti; L'intervento parlamentare nel processo di formazione del piano; Il piano generale dei trasporti e la legislazione regionale; Il piano generale dei trasporti: contenuti ed attuazione; Note.

Premessa

L'esigenza di una programmazione nazionale del sistema dei trasporti emerse, in Parlamento, nel corso della discussione della legge 14 agosto 1977, n. 377, concernente il programma di interventi straordinari per le ferrovie: in tale circostanza fu infatti richiamata espressamente (art. 1) l'opportunità di elaborare un piano generale dei trasporti « da definire in sede di programma economico nazionale, nel contesto delle misure intese a superare gli squilibri settoriali e territoriali del paese ».

A seguito di tale iniziativa legislativa fu costituito, nell'ambito del Cipe, un comitato interministeriale per i problemi dei trasporti (Comitra) ([1]), presieduto dal Ministro per il bilancio e composto dai ministri direttamente interessati ai problemi del trasporto ([2]) con il compito di assumere decisioni in materia e di presiedere alla formazione di un piano nazionale che, partendo dalla individuazione dei fabbisogni di mobilità di persone e cose, fosse in grado di ottimizzare le risorse finanziarie e di individuare gli interventi prioritari da realizzare.

Il comitato, avvalendosi del supporto di una commissione tecnica *ad hoc* ([3]), elaborò ed approvò un documento noto come « Quadro di riferimento per il piano generale dei trasporti », che costituisce il supporto primario dell'attuale piano nazionale. Le indicazioni di massima contenute in questo documento possono così essere sintetizzate: *a*) correggere, nel breve e medio periodo, le strozzature del sistema mediante un più razionale impiego delle risorse disponibili e *b*) po-

tenziare, nel lungo periodo, le componenti infrastrutturali riequilibrando la domanda tra i diversi modi di trasporto. Tali indicazioni, però, non ebbero alcun seguito legislativo né, tantomeno, furono seguite dalla elaborazione di un quadro programmatico definitivo, anche se in diverse e ripetute occasioni ([4]) emerse con forza la necessità di dare ordine, mediante una programmazione di medio e lungo periodo, ad un settore come quello dei trasporti, caratterizzato da frammentazione di competenze e di interventi, in cui ciascun sub-settore (aereo, marittimo, stradale e ferroviario) si è andato evolvendo per proprio conto sulla base di spinte autonome, disordinate e spesso disomogenee tra loro.

Solamente nel 1983, nel corso della discussione al Senato del bilancio dello Stato per il 1984, fu ripreso, a livello parlamentare, il tema della programmazione degli interventi nel settore dei trasporti: in quella sede fu infatti approvato un ordine del giorno della VIII Commissione permanente ([5]) con il quale si impegnava il Governo a presentare, in tempi ristretti, una apposita iniziativa legislativa riguardante le modalità di definizione e di gestione del piano generale dei trasporti. A seguito di tali indicazioni il Ministro dei trasporti presentò, il 24 dicembre 1983, un disegno di legge ([6]) concernente norme per la elaborazione di un piano generale. Il provvedimento fu approvato il 6 giugno 1984 e divenne legge 15 giugno 1984, n. 245.

Scopo di questo lavoro è quello di analizzare il piano generale dei trasporti, non tanto nel merito delle soluzioni proposte, quanto dal punto di vista del processo formativo del piano stesso, tenendo in particolare considerazione il quadro entro cui si sviluppa il rapporto Governo-Parlamento e la natura giuridica dell'atto stesso, e dei rapporti intercorrenti tra la legislazione di piano a livello nazionale e regionale.

La legge n. 245/1984: contenuti

In via pregiudiziale occorre ricordare che esiste una stretta correlazione tra sistema economico e sistema dei trasporti in quanto l'efficienza e l'efficacia di quest'ultimo condizionano notevolmente il primo. Da ciò deriva l'esigenza politica di indirizzare le scelte e gli interventi nel campo dei trasporti nell'ambito di una visione generale di politica economica.

L'esperienza dell'ultimo decennio ha dimostrato che non si può correggere una politica di settore solamente con provvedimenti capaci di arginare eventi contingenti, ma occorre intervenire sia sugli aspetti strutturali che finanziari del comparto trasporti in una visione generale, nel tentativo di espandere la domanda di trasporto offrendo collegamenti celeri ed affidabili tra centri di produzione e di consumo assicurando, nel contempo, competitività ai nostri prodotti a livello nazionale ed internazionale.

Nella attuazione pratica, però, al di là delle dichiarazioni di principio emerse nelle sedi più diverse, si è verificata una situazione di stallo nella quale hanno avuto il sopravvento l'occasionalità delle scelte e la strumentalità dei comportamenti lasciando il settore trasporti alle soglie della programmazione. Solamente con la legge n. 245 è stato ripreso in sede politica il discorso della programmazione di settore. La legge in questione, concernente norme per la stesura del piano generale, affida all'esecutivo il compito di predisporre ed adottare un atto amministrativo denominato « Piano dei trasporti », con il fine di « assicurare un indirizzo unitario alla politica di settore, nonché di coordinare ed armonizzare l'esercizio delle competenze e l'attuazione degli interventi amministrativi dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano » (art. 1).

La dizione adottata dal legislatore nella formulazione dell'articolo 1 lascia chiaramente intendere che la legge n. 245, pur avendo tutte le caratteristiche di una legge-delega (individuazione dell'oggetto del provvedimento, del procedimento da seguire, degli organi che intervengono nella formazione e del termine entro cui approvare l'atto), non presuppone l'emanazione di un decreto-delegato del Presidente della Repubblica, con ciò ribadendo il carattere legislativo del piano stesso, che opererebbe come direttiva generale a cui devono attenersi le iniziative legislative e gli interventi amministrativi degli enti pubblici nell'ambito delle rispettive competenze.

Per quanto riguarda le finalità del piano, la laconicità della previsione legislativa (assicurare un indirizzo unitario alla politica dei trasporti) non è casuale. Risulta, infatti, dalla relazione dell'VIII Commissione permanente del Senato ([7]) che l'intento del legislatore è stato quello di evitare qualsiasi irrigidimento nel processo formativo del piano e di attuare una vera e propria delegificazione delle scelte di indirizzo politico. Alla Camera, d'altro canto, fu proposto, nel corso del dibattito pressola X Commissione trasporti ([8]), al fine di

assicurare al piano una maggiore incisività legislativa, di indicare tra gli obiettivi anche quello di assicurare produttività e competitività al settore nazionale dei trasporti ([9]). Tale formula, respinta però dal Governo con la motivazione che gli obiettivi si sarebbero potuti determinare solamente una volta espletata l'attività istruttoria finalizzata alla elaborazione del piano, fu inserita in un ordine del giorno a firma di tutti i gruppi ed accolta dal Governo ([10]).

Ai fini della elaborazione del piano, l'articolo 2 della legge n. 245 prevede la costituzione di un comitato (coordinato da una segreteria tecnica con funzioni istruttorie) presieduto dal Ministro per i trasporti e composto dai ministri aventi, direttamente o indirettamente, competenze afferenti alla materia del trasporto ([11]) e da cinque presidenti di regione designati dalla conferenza permanente dei presidenti di regione ([12]). La legge ha assegnato al comitato un termine di otto mesi per ultimare i propri lavori sulla base dei quali il Ministro dei trasporti predispone uno schema di piano da inviare al Parlamento per l'acquisizione del parere delle commissioni permanenti competenti per materia, previo esame del Cipe.

L'intervento parlamentare nel processo di formazione del piano

Il testo inizialmente presentato dal Governo non prevedeva l'adozione di una articolata procedura per l'approvazione del piano ([13]), né, tantomeno, prevedeva l'intervento parlamentare mediante l'emanazione di un parere delle competenti commissioni. Quest'ultima integrazione al processo formativo del piano fu inserita, nel corso del dibattito al Senato, con lo scopo « di associare il Parlamento al processo di elaborazione del piano, senza con ciò alimentare una commistione di ruoli con l'esecutivo, ma limitandosi a sollecitare la più ampia verifica di posizioni sullo strumento programmatorio ([14]).

Il fatto che il Parlamento abbia voluto inserirsi nella procedura di formazioni del piano, prima dell'approvazione da parte del Consiglio dei ministri, ha un significato politico che va al di là della semplice espressione di un parere su un atto governativo; infatti, anche se tale parere non può essere qualificato come un atto preventivo di controllo, né può assumere formalmente la veste di un atto di indirizzo od essere accompagnato da una risoluzione, l'intervento del Parlamento costituisce una determinazione dell'indirizzo politico di set-

tore e pone il Parlamento stesso in una posizione di centralità sia nella fase iniziale della formazione del piano che nei successivi sviluppi legislativi ([15]).

In altre esperienze di programmazione settoriale invece, l'intervento parlamentare ha assunto connotazioni meno incisive, operando o come momento di impulso nella fase immediatamente precedente alla formazione del piano o nella fase antecedente alla approvazione da parte del Cipe o di altro comitato interministeriale ed in tale chiave può risultare utile procedere ad una breve disamina di come si sia concretizzato l'intervento parlamentare nella procedura di elaborazione di altri piani di settore.

Nel piano agricolo nazionale approvato dal Cipaa nell'agosto del 1985, ad esempio, si afferma che il Parlamento è lasciato libero di esprimere « nell'esercizio del suo potere di indirizzo le proprie valutazioni con le forme che riterrà opportune » ([16]), ipotizzando, in tal modo, un modello di intervento a forma libera che consente il ricorso a qualsiasi strumento di indirizzo di cui può disporre il Parlamento; mentre il primo piano energetico nazionale del 1975 fu un atto di programmazione completamente svincolato da qualsiasi previsione legislativa e da forme di indirizzo a livello parlamentare; il piano, infatti, fu approvato direttamente dal Cipe su proposta del Ministro dell'industria, mentre il Parlamento rimase del tutto estraneo al processo formativo, anche se una serie di atti posti in essere dalla Commissione industria della Camera, non da ultimo il documento conclusivo di una indagine conoscitiva sui problemi dell'energia, possono essere, *latu senso*, considerati come momento di impulso per un programma di medio o lungo periodo.

Solamente con la elaborazione del secondo piano energetico nazionale si comincia a delineare una forma di intervento parlamentare che, anche se non con proprie funzioni di indirizzo, si colloca come un momento di impulso rispetto alla attività governativa: in quella circostanza, infatti, l'intervento si realizzò mediante l'approvazione in uno solo dei due rami del Parlamento, la Camera, di una risoluzione che, pur non facendo direttamente riferimento ad un piano energetico, impegnava il Governo a « porre in essere una manovra globale di politica energetica capace di modificare, nel medio termine, l'attuale struttura del sistema energetico nazionale » ([17]).

L'intervento parlamentare assume connotazioni ben più precise in occasione della approvazione del terzo piano energetico. Per que-

st'ultimo piano, infatti, il Parlamento approvò due identiche risoluzioni delle Commissioni industria della Camera e del Senato che, oltre a contenere l'implicita approvazione di massima della proposta di piano stesso, emanavano indirizzi e direttive al Governo riferite al piano medesimo; ed il fatto che la successiva delibera del Cipe annoverasse le risoluzioni parlamentari tra gli atti necessari al piano stesso, sta chiaramente a sottolineare la necessità di una convergenza della volontà del Parlamento nel processo di programmazione e di attuazione normativa.

Con la legge n. 245 del 1984 il legislatore sembra aver fatto tesoro delle esperienze affermatesi nell'*iter* parlamentare dei diversi casi di programmazione di settore, ed inoltre, adottando la procedura prevista per la formazione della legislazione delegata, ha ritenuto opportuno che l'intervento del Parlamento si realizzasse non più tramite un semplice atto di indirizzo, peraltro svincolato dal piano stesso ma per mezzo di un parere preventivo che, anche se non è da configurarsi come un atto di indirizzo vero e proprio e non è giuridicamente vincolante per il Governo, costituisce un elemento essenziale del processo formativo del piano, ed inoltre potendosi articolare in osservazioni, condizioni, o richieste di integrazioni si configura come una specificazione del rapporto fiduciario Parlamento-Governo e quindi come un vero e proprio pronunciamento di merito del Parlamento sull'atto programmatorio del Governo.

Inoltre, come dimostrato dalla decennale esperienza della procedura prevista per i pareri parlamentari sulle nomine degli enti pubblici, sono pressoché inesistenti casi in cui il Governo si sia discostato dal parere preventivo del Parlamento evidenziando, in tal modo, il carattere politico, oltre che tecnico, che assume l'intervento parlamentare. Il carattere politico del parere delle commissioni parlamentari è confermato, incidentalmente anche dal Consiglio di Stato ([18]) che, rispondendo in adunanza generale al quesito inoltrato dal Ministro dei trasporti sulla natura giuridica del piano stesso, afferma che « il piano ha un contenuto di espressione di programma generale del Governo in materia di trasporti, adottato in sede eminentemente politica » e quindi come tale ha una funzione esplicativa di « generici orientamenti e direttive politiche »: ed è questo l'unico vincolo che deriva al Governo dall'espressione del parere in quanto presuppone una coerenza politica con la decisione parlamentare che sussiste finché non si ridefinisce il programma di governo.

Il piano generale dei trasporti e la legislazione regionale

Il problema dei rapporti tra il piano generale dei trasporti e le regioni è stato oggetto di particolare attenzione nel corso dell'esame del provvedimento sia alla Camera che al Senato, a causa del complesso intreccio di competenze che il piano deve coordinare.

La Costituzione (art. 117) infatti, non assegna la materia « trasporto » in senso generale alla competenza legislativa delle regioni a statuto ordinario, assegnando però, a queste la competenza su sub-materie di interesse locale quali tramvie, linee automobilistiche, viabilità, nonché navigazione e porti lacuali; inoltre non viene fatto cenno alcuno sulla programmazione di settore né sul ruolo che le regioni dovrebbero assumere in questo campo.

In mancanza di indicazioni costituzionali e di leggi-quadro, alcune regioni cominciano già dal 1972 ([19]) a legiferare in materia di trasporto nell'ottica di una programmazione di settore, anche se di livello inferiore e limitato quali i piani di bacino e di comprensorio. Alla pianificazione regionale si è andata via via affiancando o sovrapponendo, nella perdurante assenza di un piano generale, la programmazione nazionale relativa a singoli modi di trasporto ([20]). Solamente con la citata legge n. 377 del 1974 emerge l'esigenza di una pianificazione degli interventi, a livello nazionale, del settore dei trasporti al fine di superare gli squilibri settoriali e territoriali del paese ed anche di coordinare una legislazione regionale vincolata da interessi locali e costituzionalmente limitata.

Con la legge n. 382 del 1975 ed il successivo decreto di attuazione n. 616 del 1977, il legislatore ha cercato di costruire un quadro organico di poteri regionali accorpando settori e funzioni omogenei, vincolato, però, dalla potestà statale di indirizzo e coordinamento, prevista dall'articolo 3 della citata legge n. 382, prevedendo, inoltre, il concorso delle regioni nella determinazione degli obiettivi della programmazione nazionale in armonia con quella regionale.

Con la legge n. 151 del 1981, concernente norme quadro per i trasporti pubblici locali, si è cercato di dare ordine all'attività legislativa delle regioni, limitata sia territorialmente che settorialmente, mediante la fissazione di criteri omogenei a cui le regioni si devono attenere nell'espletamento dell'attività legislativa. Al riguardo l'articolo due della legge in questione stabilisce che le regioni « definiscono la propria politica dei trasporti in armonia con gli obiettivi del piano

generale dei trasporti ed attuano le proprie scelte in materia di trasporto « in connessione con le previsioni di assetto territoriale e di sviluppo economico ».

Il tentativo, operato dalla legge in questione, di ricondurre gli interventi regionali, frammentari e settoriali, in un'ottica nazionale non ha avuto, però, gli effetti sperati a causa dell'impianto normativo della stessa legge n. 151. La mancanza, infatti, da un lato, di un referente nazionale quale il piano generale dei trasporti, e la erogazione di contributi di esercizio, dall'altro, hanno orientato il legislatore regionale più verso l'emanazione di leggi di pura erogazione che verso una disciplina organica dei trasporti locali; sintomatico di ciò è il fatto che, a sei anni dalla entrata in vigore della legge-quadro, solamente dodici regioni su ventuno si sono date una legislazione organica in materia di trasporto.

In tale contesto normativo caratterizzato, come già ricordato, dalla presenza di una legislazione statale che agisce sia con interventi a « pioggia » sia con piani di sviluppo monomodale, e di una legislazione regionale frammentaria e scoordinata, si inserisce la legge n. 245 del 1984, che ha tra le sue finalità, appunto, la redazione di un piano generale destinato ad assicurare un indirizzo unitario alla politica dei trasporti e di coordinare ed armonizzare l'esercizio delle competenze delle regioni e delle province autonome. Alla luce dei principi formulati dalla legge n. 284, si evince chiaramente che il piano generale dei trasporti costituisce, nel quadro dei rapporti Stato-Regione, l'esercizio di quella funzione di indirizzo e coordinamento introdotta dalla legge n. 382/1975 ed in tale ottica il piano generale costituisce il quadro di riferimento entro cui devono inserirsi i singoli piani regionali.

In tal senso è anche il citato parere del Consiglio di Stato laddove si afferma che la funzione di indirizzo e coordinamento del piano generale dei trasporti trova pieno supporto nella legge dello Stato in considerazione del fatto che il piano generale anche se discendente da un atto amministrativo, abbraccia ambiti statali e regionali interconnessi da esigenze di carattere unitario.

La funzione di indirizzo e coordinamento così delineata opererebbe certamente nei confronti della « futura » legislazione regionale, ma lascia aperto qualche interrogativo sulla sua validità nei confronti della legislazione regionale esistente. Al riguardo soccorre il dettato della stessa legge n. 245 laddove prevede che le regioni, a mezzo di cinque loro rappresentanti nominati dalla conferenza delle regioni,

possano partecipare alle riunioni del comitato con funzioni consultive; il concorso quindi delle regioni nella formazione del piano costituisce l'anello di collegamento tra le prospettive di unitarietà del settore a livello nazionale e gli interessi delle singole regioni.

Il testo inizialmente proposto dal Governo prevedeva la partecipazione dei rappresentanti di tutte le regioni ma, nel corso dell'esame al Senato, la rappresentanza regionale in seno al comitato preposto alla elaborazione del piano è stata ridotta a cinque regioni solamente, per evitare una composizione eccessivamente pletorica, le quali dovranno essere portatrici non di singoli interessi locali, ma di esigenze di natura generale così da armonizzare la legislazione esistente con quella prevista in base al piano generale.

Il piano generale dei trasporti: contenuti ed attuazione

Il piano generale dei trasporti fu approvato il 10 aprile 1986 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il piano si articola in quattro distinte aree. Nella prima, dopo una analisi dell'attuale configurazione delle competenze e dei difetti di funzionalità esistenti nel comparto dei trasporti, si fanno proposte concernenti « la razionalizzazione della struttura istituzionale cui delegare le funzioni di indirizzo e coordinamento della politica generale dei trasporti » ([21]) al fine di dare incisività alla impostazione programmatica del piano. In particolare, considerato che nel settore dei trasporti operano complessivamente ventun enti pubblici, tra cui cinque ministeri, l'Anas e le ferrovie dello Stato, i cui interventi sono spesso risultati lacunosi e frammentari, il piano generale propone di unificare il « quadro di comando » mediante la costituzione, con legge, nell'ambito del Cipe, di un comitato interministeriale misto per la programmazione dei trasporti (Cipet) cui affidare il compito di coordinare i ventuno livelli di competenze esistenti nella sfera di attività del comparto trasporti. Detto organismo che, nella composizione, ricalca il comitato preposto alla elaborazione del piano stesso (art. 2 della legge n. 245/1984) avrà anche il compito di stabilire sia i criteri generali che le scale di priorità per la ripartizione delle risorse tra i vari settori di intervento, al fine di dare « vitalità » al piano stesso che altrimenti rimarrebbero un « semplice momento di conoscenza del comparto trasporti senza alcuna reale incisività » ([22])

All'interno di questo comitato, sulla base delle indicazioni contenute nel parere espresso dalla X Commissione trasporti della Camera nella seduta del 19 dicembre 1986, dovrà essere istituito anche un « fondo unico » in cui riunire e classificare tutte le voci di spesa in conto capitale, effettuate dai diversi enti ed amministrazioni dei trasporti, per giungere ad una razionalizzazione dei flussi di spesa evitando così dispersioni o vuoti determinati dalla logica dei compartimenti stagni.

Nella seconda area, sulla base delle indicazioni di un quadro economico di riferimento di medio periodo si definiscono le azioni capaci di adeguare l'offerta di trasporto alla domanda. Tali azioni consistono *a*) nella creazione di sei corridoi plurimodali, ovvero di assi infrastrutturali e vie di collegamento stradale, ferroviario e marittimo, che dovrebbero realizzare un equilibrio distributivo della domanda tra i vari modi di trasporto; *b*) nella creazione di sistemi infrastrutturali più efficienti e riguardanti i valichi, i porti, gli interporti e le stazioni; *c*) nel miglioramento della circolazione nei centri urbani.

Nella terza area vengono individuati i provvedimenti legislativi ed amministrativi capaci di dare funzionalità al piano stesso.

Nella quarta, infine, si affrontano i problemi dei trasporti nella loro dimensione sociale con riferimento all'occupazione, all'ambiente e alla sicurezza.

Il piano dei trasporti, i cui contenuti sono stati qui brevemente delineati, si caratterizza come il primo atto di un piano-processo nel settore dei trasporti avente carattere di organicità; da qui la necessità di attuare il piano progressivamente sulla base della verifica e dell'aggiornamento delle scelte che ne costituiscono i presupposti. Non si tratta quindi, di un piano in senso compiuto e fine a se stesso, ma di un piano che deve necessariamente essere seguito da atti progettuali e finanziari in quanto né la legge istitutiva, né il piano stesso dispongono stanziamenti in materia.

In questa ottica, già con la legge finanziaria per il 1985 e prima ancora della approvazione definitiva del piano, sono stati affrontati alcuni problemi inerenti i trasporti nell'ambito di una visione globale, ma è con la legge finanziaria per il 1987 che si delinea per la prima volta la volontà di attuare, nel settore dei trasporti, scelte economiche in una ottica programmatoria. Nel settore ferroviario, ad esempio, due sono le iniziative previste e volute dal piano generale, per le quali è stato possibile passare da dichiarazioni di intenti a fatti compiuti: la possibilità di usare risorse previste dal piano integrativo FFSS

(legge n. 17/1981) ed attualmente bloccate per mancanza dei pareri di conformità degli organi locali, al fine di attivare e potenziare altre opere, sempre previste dal piano integrativo su cui non sussiste alcun vincolo amministrativo; e l'attuazione di un programma nazionale per l'alta velocità ferroviaria che, oltre a rispondere alla esigenza comunitaria di realizzare una rete ferroviaria veloce a livello europeo, costituisce un mezzo per dare potenzialità ad un settore come quello ferroviario da sempre interpretato come un obbligo di servizio privo di qualsiasi remuneratività.

Sempre in una ottica programmatoria, la legge finanziaria per il 1987 interviene anche nel comparto stradale, autostradale, e nel settore del trasporto aereo e marittimo, realizzando così per la prima volta una serie di interventi in una visione organica ed intersettoriale, caratterizzati dal denominatore comune della finalizzazione economica alle scelte di piano e destinati ad « attivare un volano finanziario di grande portata, assolutamente non confrontabile con il passato, non solo in termini quantitativi, ma anche per la logica aggregativa che esprimono » ([23]).

Con l'inizio del 1987 il Governo ha dato attuazione, mediante l'emanazione di alcuni decreti-legge, ad altre indicazioni ritenute prioritarie dal piano generale, favorendo, così, il passaggio dal terreno puramente programmatico a quello economico e finanziario ([24]) e facendo del piano generale dei trasporti non un libro dei sogni, come paventato nel corso della discussione al Senato, ma una realtà destinata ad avere un suo peso a livello politico, economico e sociale sia come un segnale di una svolta qualitativa (l'Italia è stata l'ultimo dei paesi comunitari a darsi un piano dei trasporti), sia per il tipo di approccio ai problemi che per gli obiettivi concreti che esso delinea. Infatti la finalizzazione degli interventi allo sviluppo di sistemi integrati ed intermodali, il rilancio del trasporto pubblico, dell'autotrasporto merci, delle ferrovie, costituiscono individuazione di obiettivi ben precisi e volti a creare, nei prossimi anni, un sistema di trasporto funzionale al processo di sviluppo economico del paese e tale da sostenere lo sviluppo industriale ed occupazionale.

Note

(1) Il Comitra fu costituito con delibera del Cipe del 23 dicembre 1975 con l'evidente esigenza di individuare una sede unitaria ove far confluire le competenze in materia di trasporti. Il Comitato è composto oltre che dal Ministro del bilancio, dai Ministri dei trasporti, della marina mercantile, dei lavori pubblici, dell'industria e delle regioni.

(2) Vedi precedente nota (1).

(3) La commissione in questione è un organo tecnico chiamato a formulare proposte al Comitra ed è composta dai direttori generali aventi competenze in materia di trasporto e presieduta dal segretario generale della programmazione.

(4) Si ricordano ad esempio, il Libro bianco dei trasporti del 1977 e la prima Conferenza nazionale dei trasporti del 1978 che hanno costituito validi momenti di riflessione e di dibattito sul problema dei trasporti.

(5) Si tratta dell'ordine del giorno Spano 0/196/3/8 tab. 10 approvato nella seduta del 13 ottobre 1983.

(6) Atto Senato n. 343, IX legislatura.

(7) Atto Senato n. 343-A, IX legislatura.

(8) Vedi in proposito *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari* dell'8 maggio 1984.

(9) Nella sedua dell'8 maggio 1984 il relatore on. Bernardi presentò in proposito un emendamento che fu approvato solamente in linea di principio, ed il contenuto fu trasfuso nell'ordine del giorno Le Penna ed altri n. 0/1273/1/10 approvato dalla Commissione nella seduta del 6 giugno 1984.

(10) Vedi precedente nota (9).

(11) Fanno parte del comitato preposto alla elaborazione del piano i Ministri del tesoro, del bilancio, della difesa, dei lavori pubblici, dell'industria, della marina mercantile, del turismo, del mezzogiorno e della ricerca scientifica.

(12) Nel testo inizialmente presentato dal Governo, facevano parte del comitato, oltre alla componente ministeriale, tutti i presidenti delle regioni e delle province autonome, ma, dopo un ampio dibattito, l'VIII Commissione del Senato ha ritenuto eccessivamente pletorica la composizione del comitato stesso ed ha modificato l'articolo nel senso esposto, prevedendo, nel contempo, la partecipazione

alle riunioni del comitato, dei presidenti delle altre regioni qualora interessati agli argomenti all'ordine del giorno.

([13]) L'articolo 2, comma 4, del d.d.l. Senato n. 343, così recitava: « ... il Ministro dei trasporti propone al Cipe ed al Consiglio dei ministri lo schema del piano generale ».

([14]) Vedi atto Senato n. 343- A.

([15]) Così il relatore della X Commissione trasporti nella seduta dell'8 maggio 1984.

([16]) Programma quadro per un nuovo piano agricolo nazionale n. 333.

([17]) Si tratta della risoluzione Aliverti ed altri approvata dall'Assemblea nella seduta del 21 maggio 1984 relativa all'intera programmazione energetica nazionale.

([18]) Parere del Consiglio di Stato emesso in adunanza generale, il 10 luglio 1986.

([19]) Vedi ad esempio la legge reg. Toscana n. 12/1972 e la legge reg. Lombardia n. 9/1972, secondo le quali il consiglio approva, oltre ai piani comunali, anche il piano regionale.

([20]) Vedi al riguardo la legge n. 17/1981, piano integrativo per le ferrovie; la legge n. 825/1973, piano per gli aeroporti; la legge n. 531/1982, piano decennale per la viabilità.

([21]) Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 1986 pag. 18.

([22]) Vedi *Bollettino delle Giunte e Commissioni,* 6 giugno 1984.

Felice Ancora

Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio. Restituzione e revoca della domanda di autorizzazione a procedere in giudizio. Revoca e impugnazione della autorizzazione a procedere in giudizio

I - Introduzione. II - Restituzione e revoca della domanda di autorizzazione a procedere in giudizio: 1 - Considerazioni introduttive; 2 - Restituzione per decesso del parlamentare; 3 - Restituzione per dimissioni da parlamentare; 4 - Restituzione per fine della legislatura; 5 - Restituzione per intervenuta sentenza di proscioglimento; 6 - Restituzione per l'applicabilità del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione o per intervenuta depenalizzazione del reato; 7 - Restituzione per revoca della domanda da parte del magistrato; 8 - Restituzione per mancanza di requisiti essenziali per l'esistenza della domanda; 9 - Considerazioni di sintesi. III - Revoca e impugnazione dell'autorizzazione a procedere in giudizio: 1 - Considerazioni introduttive; 2 - Revoca; 3 - Impugnazione; 4 - Conclusioni.

I - *Introduzione*

Il titolo del lavoro intende contrassegnare per cenni una indagine — condotta essenzialmente guardando alla Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio — sia sui diversi casi in cui gli esiti dei procedimenti parlamentari relativi ad autorizzazioni a procedere in giudizio esulano dalla alternativa concessione-diniego, sia sulle differenti ipotesi in cui può aver luogo un intervento a posteriori sulle decisioni finali già prese.

Una prima lettura dell'articolo 18 del Regolamento della Camera dei deputati può consegnare una immagine molto dimessa del procedimento che si svolge dinnanzi alla Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio e, quindi, dinnanzi all'Assemblea. Esso sembra basarsi sullo schema: proposta della Giunta ristretta nella rigida alternativa tra concessione o diniego, e poi, decisione finale da parte dell'Assemblea.

Ma quello diretto alla concessione dell'autorizzazione a procedere in giudizio è un procedimento che non esaurisce la sua vita nella Camera dei deputati; è al contrario, fase incidentale di un procedimento con diverse fasi e più complesso. E, cioè, del processo penale.

Inevitabile che la complessità di vicende e situazioni propria di quest'ultimo, si riverberi sulle procedure parlamentari, determinando

eccezioni rispetto allo schema prima succintamente delineato: proposta della Giunta vincolata alla rigida alternativa tra concessione o diniego e, quindi, decisione finale dell'Assemblea.

I casi possono essere interessanti.

Di fronte al proscioglimento pronunciato dal magistrato prima che, nei confronti del parlamentare interessato, la Camera abbia concesso l'autorizzazione a procedere, qual è il comportamento della Camera? Concede tardivamente l'autorizzazione a procedere? E di fronte ad una domanda di autorizzazione a procedere priva di qualsiasi elemento idoneo a basare un giudizio, la Giunta arriva comunque e sempre ad una conclusione nel senso della concessione o del diniego dell'autorizzazione a procedere? E poi, se la decisione della Camera risulta basata su elementi che successivamente si rivelano inesatti o superati, quali rimedi ci sono?

Per questo tratteremo delle diversi ipotesi in cui il procedimento parlamentare può pervenire a conclusioni diverse dalla concessione o dal diniego dell'autorizzazione a procedere in giudizio.

Superato, o comunque illustrato, questo primo ordine di problemi, parleremo dei casi in cui la decisione parlamentare finale è — o può essere — posta in discussione, attraverso l'esercizio di un potere di ripensamento o di decisione su eventuali impugnazioni. Tale seconda trattazione, oltre che per l'indubbio interesse che riveste in sé, appare particolarmente utile per verificare la bontà delle soluzioni date in ordine al primo ordine di problemi e, segnatamente, di quelle soluzioni che si riferiscono alla ipotesi della mancanza, nella domanda presentata dal magistrato, di qualsiasi elemento idoneo a basare il giudizio della Giunta ([1]).

Si anticipa qui, subito, che, con riferimento al deputato Toni Negri, il 12 marzo 1984, è stata per la prima volta pronunciata una vera e propria decisione sulla impugnazione di una decisione della Camera in materia di prerogative dei suoi membri ([2]).

II - *Restituzione e revoca della domanda d iautorizzazione a procedere in giudizio*

1 - *Considerazioni introduttive*

Con restituzione della domanda di autorizzazione a procedere in giudizio ci si intende riferire all'atto con cui la Camera si spoglia

del potere di decidere sulla domanda di autorizzazione a procedere in giudizio, con conseguente cancellazione della domanda dall'ordine del giorno generale (3).

Con revoca della domanda di autorizzazione a procedere in giudizio, invece, ci si vuol riferire ad un atto dell'autorità giudiziaria, e, cioè a quell'atto con cui essa si rivolge alla Camera per eliminare gli effetti giuridici di una sua precedente domanda di autorizzazione a procedere in giudizio (4).

In entrambi i casi (che, seguendo l'indicazione della dottrina più recente, si sono contrassegnati con la locuzione « restituzione e revoca della domanda di autorizzazione a procedere in giudizio ») (5), e tranne che nella ipotesi particolare che indicheremo a p. 16, la domanda di autorizzazione a procedere, in precedenza presentata, materialmente resta alla Camera. In entrambi i casi (e con l'eccezione che si è detta) l'unica cosa che si restituisce è il fascicolo processuale, contenente tutti gli atti relativi al processo che l'autorità giudiziaria aveva trasmesso alla Camera, per sostenere la sua domanda.

In sostanza si ha sempre una restituzione del fascicolo processuale. E poiché, in effetti, da una parte la Camera, per designare i casi in cui essa si spoglia del potere di decidere sulla domanda di autorizzazione a procedere, usa la locuzione di « restituzione del fascicolo processuale », dall'altra, il codice di procedura penale — si prenda ad esempio l'articolo 370 — per contrassegnare l'atto con cui un determinato organo si spoglia del potere di decidere — o di provvedere — in ordine ad un determinato oggetto, per conferirlo ad un altro organo, usa la dizione « restituisce gli atti », d'ora in poi si userà sempre la locuzione di « restituzione del fascicolo processuale ».

Tale « restituzione » può avere diversi presupposti e la revoca da parte dell'autorità giudiziaria della domanda di autorizzazione a procedere è uno di essi.

Per quanto attiene agli aspetti che strettamente attengono alle attività interne della Camera si precisa che la restituzione del fascicolo processuale è un atto che spetta al Presidente della Camera — che, naturalmente, per le operazioni materiali si serve della struttura burocratica della Camera — ed ha sempre come primo e diretto destinatario il Ministro di grazia e giustizia, il quale, quindi, funge da tramite con il magistrato (6). Al fascicolo processuale si accompagna sempre una lettera del Presidente della Camera al Ministro,

nella quale sono specificati gli elementi di identificazione della domanda di autorizzazione a procedere cui il fascicolo si riferisce (ad esempio, data, numero di protocollo di partenza, estremi del procedimento penale) nonché il presupposto cui si collega la restituzione del fascicolo (ad esempio, fine della legislatura, dimissioni da parlamentare, o altro).

2 - *Restituzione per decesso del parlamentare*

Con il decesso del parlamentare, tanto la concessione, tanto il diniego dell'autorizzazione a procedere in giudizio perdono rilievo, sia perché si estingue il reato, sia perché cessa la prerogativa. Di qui la restituzione del fascicolo processuale all'autorità giudiziaria.

Per questo caso — come, per altro, per tutti gli altri di cessazione del mandato parlamentare — la prassi è nel senso di non dare comunicazione all'Assemblea della restituzione del fascicolo, in quanto tale comunicazione avrebbe l'effetto spiacevole di ricordare pubblicamente l'esistenza di una domanda di autorizzazione a procedere nei confronti del parlamentare, mentre in ogni caso, sul piano pratico, non assolverebbe ad alcuna funzione di garanzia nei confronti dell'Assemblea, ben difficilmente interessata ad esercitare dei poteri di decisione, od anche di mera critica, in ordine ad un atto che, sotto tutti gli aspetti, si presenta come dovuto ([7]).

Il magistrato, per parte sua, a seguito del decesso del parlamentare, provvederà a dichiarare estinto (ai sensi dell'articolo 150 del codice penale) il reato contestato. Questo, indipendentemente dalla restituzione del fascicolo processuale, stante il carattere di assoluta pregiudizialità rivestito dalla sentenza con cui si dichiara estinto il reato per morte dell'imputato ([8]).

3 - *Restituzione per dimissioni da parlamentare*

Anche nel caso di dimissioni del deputato dal mandato parlamentare, ovvero in quello di annullamento della sua elezione, il fascicolo processuale che lo riguarda è restituito all'autorità giudiziaria.

Pure in questo caso la restituzione del fascicolo non è annunciata in Aula ([9]).

Il processo penale può riprendere dalla data dell'accettazione delle dimissioni da parte dell'Assemblea, ovvero dell'annullamento del-

l'elezione, data dalla quale, per altro, riprendono a decorrere i termini per la prescrizione, sospesi (a norma dell'articolo 159 del codice penale) a partire dal momento in cui la prerogativa parlamentare si era trovata nella potenzialità di funzionamento, e cioè, dal momento della avvenuta proclamazione del parlamentare, in caso di reato commesso precedentemente, ovvero dal momento della commissione del reato ([10]).

4 - *Restituzione per fine della legislatura*

Anche la fine della legislatura implica la restituzione dei fascicoli processuali all'autorità giudiziaria, indipendentemente da qualsiasi decisione da parte della Camera sul merito della concessione o del diniego dell'autorizzazione a procedere in giudizio. Questo prescindendo dalla eventuale rielezione dei parlamentari cui i fascicoli si riferiscono.

Pure in questo caso la restituzione dei fascicoli non è annunziata in Aula.

A sostegno di tale prassi (e questo con riferimento sia al momento che si è prescelto per la restituzione, sia alla soluzione adottata in caso di rielezione) sussistono gli elementi di ordine sistematico che di seguito si indicheranno, elementi per altro corroborati da una giurisprudenza ormai costante ([11]) e da un orientamento favorevole di larga parte della dottrina.

È naturale che la restituzione del fascicolo processuale si colleghi al momento in cui, per il parlamentare appartenente alla Camera uscente, cessino le prerogative di cui all'articolo 68 della Costituzione. Altrettanto naturale che tale momento non potrà aversi fintanto che la Camera uscente — attraverso un qualsiasi suo organo — continuerà a trovarsi nella possibilità di svolgere delle funzioni: le prerogative di cui all'articolo 68 della Costituzione tutelano, infatti, la funzione di parlamentare, fino a quando essa può essere esplicata e, tutelano inoltre, le Camere nella loro integrità di composizione.

Ora, poiché l'articolo 61 della Costituzione stabilisce che finché non siano riunite le nuove Camere, sono prorogati i poteri delle precedenti e, per altro, si sono avuti almeno due casi di svolgimento di funzioni parlamentari anche nel periodo compreso tra le elezioni della nuova Camera e la prima riunione di quest'ultima — da parte

della Commissione parlamentare di inchiesta sulla strage di Via Fani, sul sequestro e l'assassinio di Aldo Moro e sul terrorismo in Italia, il 28 giugno 1983, e cioè due giorni dopo le elezioni; e da parte della Commissione inquirente, il 26 giugno 1976, sei giorni dopo le elezioni ([12]) — non sembra debbano sussistere molti dubbi sul fatto che i parlamentari uscenti — indipendentemente dalla circostanza della loro rielezione — possano esercitare le loro funzioni anche dopo l'elezione della nuova Camera e fino alla prima riunione della stessa, e pertanto, debbano godere fino a tale data, delle prerogative stabilite dall'articolo 68 della Costituzione ([13]).

Quanto al fatto che la restituzione dei fascicoli processuali avvenga prescindendo dalla eventuale circostanza della rielezione dei parlamentari i cui fascicoli si riferiscono, è da sottolineare che la fine della legislatura, per il principio della piena autonomia di ciascuna Camera rispetto a quella che l'ha preceduta (in analogia a quanto avviene per qualsiasi altro atto di iniziativa in sede parlamentare) toglie alla richiesta dell'autorità giudiziaria ogni efficacia di atto introduttivo del procedimento parlamentare diretto alla concessione, ovvero al diniego dell'autorizzazione a procedere in giudizio. Per incardinare il procedimento parlamentare occorre un nuovo atto introduttivo ([14]); diversamente l'autorizzazione a procedere in giudizio sarebbe inesistente — o quantomeno inefficace — perché, concessa al di fuori di una richiesta del pubblico ministero al soggetto che deve pronunciarsi su di essa ([15]).

5 - *Restituzione per intervenuta sentenza di proscioglimento*

Un altro caso in cui la Camera, senza decisione alcuna sul merito della concessione o meno dell'autorizzazione a procedere in giudizio, restituisce i fascicoli processuali al Ministro di grazia e giustizia, e quindi all'autorità giudiziaria, si collega alla sopravvenienza di una sentenza di proscioglimento, ai sensi del primo comma dell'articolo 152 del codice di procedura penale ([16]).

La linea di condotta della Camera, in questi casi, è stata sempre quella di restituire il fascicolo processuale all'autorità giudiziaria — e quindi di spogliarsi del procedimento — non appena pervenuta copia autentica della sentenza di proscioglimento, ovvero del decreto di archiviazione da parte del giudice istruttore, nel caso di istruzione sommaria ([17]).

I precedenti che si posseggono si riferiscono a sentenza di proscioglimento pronunciata per i seguenti motivi: « perché i fatti non sussistono » ([18]), « perché il fatto non costituisce reato » ([19]), « per non aver commesso il fatto » ([20]); ovvero a decreto di archiviazione pronunciato per « improponibilità dell'azione penale », perché il parlamentare in questione, all'epoca del fatto, era consigliere regionale e il fatto era coperto dalla prerogativa di cui all'articolo 122 della Costituzione ([21]).

Nel primo caso la restituzione del fascicolo processuale fu comunicata in Aula come « Cancellazione dell'ordine del giorno di una domanda di autorizzazione a procedere in giudizio »; nel secondo non fu comunicata; negli altri due fu comunicata come « Restituzione degli atti relativi ad una domanda di autorizzazione a procedere in giudizio ». Per quanto riguarda l'ultimo caso, il Presidente della Camera restituì il fascicolo processuale allegando alla lettera di restituzione il Resoconto stenografico della seduta in cui era stata annunciata la restituzione ([22]).

Questi i casi che finora si sono presentati: troppi per essere ignorati, troppo pochi per individuare una prassi del tutto pacifica, soprattutto perché non esiste alcun modo per verificare con sicurezza che non ne esistano altri di segno contrario ([23]). Allo stato può dirsi che essi rappresentano un fatto nuovo, ormai sufficientemente maturo per essere studiato.

Per questo qualche considerazione sul fondamento delle soluzioni adottate dalla Camera, e sulle forme seguite da quest'ultima per la restituzione dei fascicoli processuali.

In via preliminare, ed essenzialmente con finalità orientative — senza nessuna presunzione di portare argomenti decisivi — si citano due elementi che militano a favore dell'applicabilità dell'articolo 152 del codice di procedura penale pur in mancanza di autorizzazione a procedere in giudizio.

Primo elemento. Il Regolamento della Camera dei deputati che è stato in vigore fino al 1971, prevedeva, al secondo comma dell'articolo 42, che il Ministero « deve pure comunicare immediatamente alla Camera le desistenze o cessazioni di una procedura iniziata per causa di amnistia, recessione di parte o qualsiasi altro motivo ». L'« altro motivo » poteva ben essere, a questo punto, qualsiasi pronuncia di proscioglimento in base al primo comma dell'articolo 152 del codice di procedura penale. Ora, tale norma, ancorché non più

vigente, non necessariamente deve essere ignorata, posto che la sua mancata riproduzione nel nuovo Regolamento della Camera si collega a ragioni non di merito, ma di tecnica normativa — in quanto si ritenne che essa avrebbe dovuto essere ricompresa nel regolamento interno della Giunta — e posto, altresì, che essa non risulta comunque contrastante con nessuna delle norme del Regolamento vigente.

Secondo elemento. Nella circolare del 5 settembre 1950 (n. 3868) del Ministro di grazia e giustizia, diramata ai procuratori generali, si legge: « si prega ai fini della sollecita definizione dei procedimenti, di acquisire quanto è necessario per valutare la consistenza della denuncia o querela, specie se diretta contro un membro del Parlamento e, di conseguenza, di provvedere, se del caso, ai sensi dell'articolo 74, CPP, modificato dal DLL 14.9.1944 n. 288, ovvero ai sensi dell'articolo 152 CPP ». E tale circolare è stata poi confermata dalla successiva 553/345 del 12 agosto 1955, che recita « la diligente acquisizione agli atti di tutti gli elementi probatori, oltre che essere necessaria per la valutazione della consistenza della denuncia o querela, consentirà anche di provvedere, quando sia il caso, ai sensi dell'articolo 74 del codice di procedura penale, ovvero ai sensi dell'articolo 152 dello stesso codice » ([24]).

Fatte queste precisazioni, c'è da dire che il tema in esame tocca — anche se non ne presuppone una completa definizione — quello relativo alla configurazione giuridica dell'autorizzazione a procedere in giudizio, dall'angolo visuale del processo penale.

Se essa, infatti, si configurasse effettivamente come una condizione per il promuovimento ([25]) dell'azione penale, le conclusioni circa l'applicabilità del primo comma dell'articolo 152 dovrebbero essere radicalmente negative: il giudice non potendo iniziare in alcun modo il processo, non si porrebbe neppure nella condizione di poter decidere se applicare o meno la norma in questione. Ma questa tesi, che ormai ha pochissimi fedeli, non sembra proprio da seguire.

Essa, infatti, da un lato, contrasta con la disciplina comune dell'istituto dettata dal codice di procedura penale — v. articoli 15 e 252 — che, non solo collega, indirettamente, la richiesta di autorizzazione a procedere al possesso da parte dell'autorità giudiziaria di sufficienti indizi di colpevolezza a carico dell'imputato ([26]) (ciò che evidentemente può aversi solo dopo l'inizio del processo) ma anche — e soprattutto — prevede all'articolo 17 che, in caso di mancanza di autorizzazione a procedere, il magistrato pronunci una

sentenza non definitiva di proscioglimento; ciò che integra, in realtà, la previsione esplicita e sicura almeno di un caso di inizio dell'azione penale senza autorizzazione a procedere ([27]). Dall'altro, essa non risulta neanche particolarmente aderente all'articolo 68 della Costituzione, la cui dizione « sottoporre a procedimento penale » è riferita essenzialmente a poteri di disposizione personale ([28]), o, semmai, ad esperimenti probatori che possano riuscire pregiudizievoli per l'onorabilità e la libertà psicologica del parlamentare ([29]), ma non è certo riferita all'aspetto tecnico dell'inizio dell'azione penale ([30]).

L'autorizzazione a procedere in giudizio non può, pertanto, non risolversi che nei termini di condizione per la prosecuzione dell'azione penale ([31]), o — secondo la definizione di Tranchina — di condizione di efficacia per gli atti processuali già compiuti e di presupposto di esistenza per quelli ancora da compiere ([32]). La scelta tra le due configurazioni può essere operata solo sulla base di considerazioni di portata più vasta sui concetti — ancora oggetto di dibattito in dottrina — da una parte, di azione penale, dall'altra, di esistenza (e, per converso, di inesistenza) degli atti processuali ([33]).

Ma per arrivare alle conclusioni sul punto che interessa, tale scelta non è necessaria e può essere accantonata. Occorre, invece, considerare attentamente il significato e la portata della norma contenuta nel primo comma dell'articolo 152.

Ora, è opinione pacificamente ammessa che tale norma integri un principio di portata generale che costituisce diretta applicazione del cosiddetto *favor rei* e che tale principio possa essere applicato anche in deroga alle ordinarie forme processuali. Si tratta, infatti, di un principio che assurge, se non a principio costituzionale in senso stretto, almeno a principio costituizionalmente protetto.

Per tali ragioni tale principio deve applicarsi senza eccezioni a tutti gli imputati ([34]).

E il parlamentare inquisito — non importa se l'autorizzazione a procedere sia stata concessa o meno — è a tutti gli effetti un imputato. Come tale, egli deve godere del diritto previsto dal primo comma dell'articolo 152, che è quello di essere immediatamente prosciolto dall'accusa, ove sussistano prove della sua estraneità rispetto alla stessa ([35]), tanto più che tale proscioglimento non rappresenta certo una forma di « sottoposizione » al processo.

In sintesi, è davvero da ritenere che l'applicabilità del primo comma dell'articolo 152 del codice di procedura penale valga anche per

i parlamentari, così come per altro si desume dalla dizione « in ogni stato e grado del procedimento », che costituisce sinonimo di « senza alcuna eccezione ».

Tali conclusioni non sono spostate da quelle che possono darsi in ordine alla ammissibilità della acquisizione di prove da parte del magistrato, fintanto che l'autorizzazione a procedere non sia stata concessa ([36]): i problemi sono distinti. Il giudice può, ad esempio, pervenire al convincimento sulla innocenza del parlamentare attraverso esperimenti probatori che hanno interessato solo la persona di altri coimputati.

È indubbio che lo svolgimento di attività di acquisizione di prove possa dar luogo a quella « sottoposizione » del parlamentare al processo che l'articolo 68 della Costituzione esclude, in mancanza di autorizzazione a procedere. È indubbio anche che questa « sottoposizione » al processo riguarderebbe un imputato — il parlamentare — in realtà, mutilato dei suoi diritti, perché sottratto ai benefici pratici dell'istituto della prescrizione: per il dettato dell'articolo 159 del codice penale, infatti, il corso della prescrizione è sospeso fino a quando non sia stata concessa l'autorizzazione a procedere. È indubbio, in altri termini, che l'acquisizione di prove in mancanza di autorizzazione a procedere possa essere un fatto grave e censurabile: non è certo, però, reagendo all'applicazione del primo comma dell'articolo 152 che si blocca il fenomeno. Tra l'altro — questa è una considerazione di ordine pratico — è difficile che una sentenza di proscioglimento sia correlata ad una attività istruttoria molto spinta e persecutoria.

Quanto ai singoli casi di proscioglimento, è da dirsi che sono tutti quelli indicati dall'articolo 152 ([37]). Vi è compresa l'improcedibilità per mancanza della querela, stante la pregiudizialità di quest'ultima rispetto allo stesso inizio del processo ([38]), ma è esclusa l'estinzione del reato per amnistia, in quanto l'applicazione di quest'ultima non ha carattere automatico, ma comporta, invece, lo svolgimento di vera e propria attività processuale ([39]).

Dopo queste considerazioni si può venire a parlare delle formalità che devono circondare la restituzione del fascicolo processuale, per dire che sembra proprio non possa prescindersi dalla comunicazione in Aula: è giusto, infatti, che su delle decisioni indubbiamente delicate non sia precluso all'Assemblea l'eventuale esercizio di un potere di critica. Forse è superfluo che alla lettera del Presidente del-

la Camera sia allegata copia del Resoconto stenografico della seduta in cui si è annunciata la restituzione del fascicolo, così come è stato fatto per l'ultimo dei casi citati a p. 7.

6 - *Restituzione per l'applicabilità del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione o per intervenuta depenalizzazione del reato*

Esistono poi due ipotesi di restituzione del fascicolo processuale che sono affini rispetto a quella trattata nel precedente paragrafo.

La prima di esse si riferisce al caso in cui il fatto contestato al parlamentare è, in realtà, coperto dalla prerogativa della insindacabilità di cui al primo comma della Costituzione. La individuazione dell'istituto di diritto penale in cui inquadrare tale prerogativa è ancora controversa ([40]), ma rientra comunque in una prassi incontrastata che la Giunta, ove ritenga che in realtà essa copra i fatti contestati al parlamentare, proponga all'Assemblea la restituzione del fascicolo processuale al Ministro di grazia e giustizia. Tale proposta di restituzione del fascicolo, per altro, non necessariamente deve essere formulata dalla Giunta, nel corso del suo esame referente, ma può essere avanzata da qualsiasi deputato anche nel corso dell'esame in Assemblea.

Sulla proposta di restituzione è chiamata a decidere l'Assemblea. Quindi, in caso di decisione in senso positivo, il Presidente della Camera effettua la restituzione del fascicolo al Ministro di grazia e giustizia ([41]).

Naturalmente ove il giudice non ravvisi nella fattispecie l'applicabilità del primo comma dell'articolo 68, deve nuovamente far pervenire alla Camera la richiesta di autorizzazione a procedere.

La seconda ipotesi si riferisce a quelle restituzioni di domande di autorizzazione a procedere che si ebbero in relazione alla entrata in vigore della legge n. 689 del 1981, relativa alla depenalizzazione di alcune fattispecie. In particolare, per due deputati, la Giunta aveva formulato la proposta di concedere due autorizzazioni a procedere, quando la legge n. 689 intervenne a depenalizzare le fattispecie in relazione alle quali l'autorizzazione a procedere era stata richiesta. A quel punto la Giunta, modificando le sue proposte, si rivolse all'Assemblea proponendo la restituzione del fascicolo processuale al Ministro di grazia e giustizia perché rappresentasse ai magistrati competenti che i fatti ascritti ai parlamentari non costituivano più

reato. L'Assemblea, senza obiezioni, accettò la proposta della Giunta e i fascicoli furono restituiti ([42]). Chiaro che, a questo punto, casi di restituzione del fascicolo processuale per un motivo del genere si ripresenteranno solo quando saranno depenalizzate altre fattispecie.

7 - *Restituzione per revoca della domanda da parte del magistrato*

Un caso di restituzione del fascicolo processuale per revoca della domanda da parte del magistrato si ebbe nella II legislatura, quando la Giunta deliberò di restituire all'autorità giudiziaria gli atti processuali relativi ad un deputato, sulla base di una lettera da parte del magistrato stesso, nella quale egli aveva dichiarato di « non insistere sulla richiesta già fatta ». L'Assemblea ricevette solo comunicazione della restituzione del fascicolo e non fu in alcun modo chiamata a pronunciarsi ([43]).

Degli esatti contorni di tale figura di restituzione del fascicolo processuale già si era parlato nel paragrafo 1 di questo capitolo — v. anche la nota 4 — e quindi non si ritornerà su di essi.

C'è solo da concludere che, a parte l'aspetto della mancata pronuncia da parte dell'Assemblea, che suscita qualche perplessità, il precedente potrebbe ripetersi, non ostandovi alcuna ragione di principio: con il ritiro della domanda, infatti, viene meno il presupposto della decisione da parte della Camera.

8 - *Restituzione per mancanza di requisiti essenziali per l'esistenza della domanda*

Al riguardo si è avuto un precedente specifico nella VIII legislatura.

Il 4 dicembre 1979 pervenne alla Camera dei deputati una domanda di autorizzazione a procedere in giudizio nei confronti di un parlamentare, per i reati di bancarotta fraudolenta e di appropriazione indebita aggravata. In tale domanda, per quanto riguardava la contestazione dei reati, si leggeva solo: « L'esame delle relazioni sino ad oggi presentate dal curatore fallimentare (che si allegano in copia, unitamente al dispositivo della sentenza) consente di ravvisare sin d'ora l'esistenza di ipotesi delittuose (articoli 216, 219 e 223 della legge fallimentare, articoli 464 e 61, n. 11, del codice penale) a

carico di coloro o di taluno tra coloro che dal 1970 in poi ricoprivano nell'ambito della società le cariche di amministratore o sindaco. Da parte di questo ufficio si è proceduto pertanto ai primi sommari accertamenti e alla comunicazione, agli interessati non ricoperti da immunità parlamentare, dell'esistenza del procedimento. Successivamente, a carico degli stessi, è stato emesso ordine di comparizione « a chiarimenti ». Poiché, peraltro, taluni tra gli amministratori rivestono la qualità di membro del Parlamento, si è proceduto allo stralcio delle posizioni relative e all'acquisizione in copia integrale degli atti facenti parte del procedimento originario. Il procedimento così stralciato si trova ancora, quindi, nella fase degli « atti relativi ». Al fine di poter procedere ulteriormente, questo ufficio chiede pertanto che, ai sensi dell'articolo 68, capoverso, della Costituzione, la Camera dei deputati voglia concedere... » ([44]).

La Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio, nelle sedute del 6 febbraio, 29 aprile e 7 maggio 1980 ([45]), ebbe a constatare che negli atti processuali trasmessi, non solo mancava l'indicazione della fattispecie oggettiva cui i capi di imputazione si riferivano, ma anche che questi ultimi non erano stati addebitati personalmente al deputato, dal momento che le ipotesi delittuose erano state considerate attribuibili genericamente « a coloro, o, a taluno di coloro che dal 1970 in poi ricoprivano nell'ambito della società, le cariche di amministratore o sindaco ».

Per tali motivi la Giunta ritenne di « non poter decidere sulla domanda ». Essa, infatti, mancava di « requisiti essenziali che devono esserle propri: e cioè l'indicazione degli elementi di fatto costitutivi dei reati indicati in rubrica e la volontà di procedere penalmente nei confronti di un parlamentare in ordine a questi fatti reati » e propose all'Assemblea di restituire il fascicolo processuale al Ministro di grazia e giustizia ([46]).

L'Assemblea della Camera, nella seduta del 16 ottobre 1980, chiamata a pronunciarsi su tale proposta, l'accettò senza alcuna obiezione.

Esistono, poi, da valutare analiticamente altri due precedenti relativi a carenze degli atti trasmessi dal magistrato. Si tratta di quelli di cui ai doc. IV-23 e 61 della IX legislatura.

Con riferimento alla domanda di cui al doc. IV-23, il relatore davanti alla Giunta rilevò che, né dagli atti processuali trasmessi dal magistrato, né dai documenti forniti alla Giunta da parte del parla-

mentare interessato, emergevano elementi atti a chiarire la fondatezza delle accuse contestate. Qui, a differenza che nel caso di cui al doc. IV-14 dell'VIII legislatura, non si contestava l'esistenza o la validità della domanda di autorizzazione a procedere, ma la sussistenza nel fascicolo processuale di elementi atti a sostenere l'accusa. Il relatore propose, quindi, di restituire il fascicolo processuale al Ministro di grazia e giustizia, affinché rappresentasse alla competente autorità giudiziaria la necessità di una più puntuale indicazione degli elementi costitutivi delle fattispecie di reato cui i capi di imputazione si riferivano.

Il presidente della Giunta dichiarò inammissibile la proposta del relatore, perché contrastante con le disposizioni dell'articolo 18 del Regolamento della Camera, che obbliga la Giunta a formulare per ciascun caso, una proposta di concessione o di diniego dell'autorizzazione a procedere, senza possibilità di soluzioni diverse. Sulla richiesta del relatore e sulla decisione del presidente della Giunta si aprì un ampio dibattito, a conclusione del quale lo stesso presidente della Giunta decise di sottoporre il quesito all'esame del Presidente della Camera ([47]).

Questi rispose manifestando l'opinione che: « la proposta di restituire il fascicolo processuale al Ministro di grazia e giustizia senza deliberazione in ordine alla concessione della autorizzazione a procedere non sia ammissibile, sia perché nessun precedente in tal senso può essere richiamato, seppure per analogia, sia perché per costante giurisprudenza la Giunta, nelle ipotesi in cui sia constatabile un'infondatezza dell'accusa tale da rendere ravvisabile la sussistenza di un *fumus persecutionis* da parte del magistrato, ha proposto di negare l'autorizzazione a procedere. Del resto, una siffatta novità procedurale costituirebbe un precedente tale da modificare la stessa funzione della Giunta, che è referente nei confronti dell'Assemblea, consentendole di richiedere al magistrato chiarimenti ed indagini e quindi in pratica conferendole poteri istruttori » ([48]).

In sostanza, la Giunta fu invitata a pronunciarsi comunque sulla domanda, libera di desumere dalla incompletezza degli elementi posti a sostegno dell'accusa, la sussistenza del *fumus persecutionis*.

La Giunta prese atto della risposta del Presidente della Camera e, quindi (anche perché intervenne a risolvere i problemi una sentenza di proscioglimento per un coimputato che si trovava in posizione analoga a quella del parlamentare inquisito) decise nel merito

della domanda di autorizzazione a procedere, pronunciandosi per il diniego ([49]).

In Assemblea la domanda fu esaminata nel merito senza che la questione del rinvio al magistrato fosse stata da alcuno risollevata ([50]).

Anche nel caso di cui al doc. IV-61 il relatore ravvisò delle carenze negli atti processuali allegati dal magistrato, ma qui la sua proposta fu, non di restituire il fascicolo processuale, ma semplicemente di rivolgersi al magistrato per acquisire ulteriori atti istruttori. Di questo caso, anche se strutturalmente diverso rispetto ai due precedenti, si parlerà comunque, perché il modo in cui esso fu risolto conferma, rafforzandola, la linea seguita per i primi.

Il relatore formulò la sua proposta di ulteriori atti istruttori nella seduta del 1° agosto 1984. Il presidente della Giunta decise di informarne il Presidente della Camera ([51]), il quale, dopo aver dichiarato di rimettere la questione alla Giunta in quanto attinente alle sue procedure interne di funzionamento, sottolineò che l'articolo 18 del Regolamento obbliga la Giunta a proporre entro termini perentori, o la concessione, o il diniego dell'autorizzazione a procedere, senza possibilità di diverse conclusioni, essendo riservata all'Assemblea ogni competenza in ordine alla sospensione o al rinvio del dibattito ([52]).

Sulla scorta di tale parere, il presidente della Giunta dichiarò inammissibile la richiesta del relatore, precisando che, comunque, di essa, avrebbe dovuto essere fatta menzione nella relazione scritta per l'Assemblea, titolare esclusiva « degli strumenti regolamentari atti a sospendere o a rinviare un dibattito » ([53]). La Giunta entrò, quindi, nell'esame di merito della domanda e presentò poi la sua relazione all'Assemblea.

In Aula, in sede di esame della domanda di autorizzazione a procedere, la proposta di richiesta degli atti istruttori fu ripresentata, ma dopo un ampio dibattito, respinta ([54]).

Una linea rigorosa, quindi ([55]).

Ci sono però da considerare: un precedente importante e due aspetti collaterali.

Si è avuto in tempi recentissimi un caso, in cui la Giunta ha sospeso l'esame di una domanda di autorizzazione a procedere in giudizio, al fine di acquisire, dal Ministero di grazia e giustizia, dei documenti relativi ad una indagine disciplinare nei confronti del giudice istruttore procedente, documenti ritenuti utili per l'accertamento

del *fumus persecutionis* da parte di questi ([56]). Evidente l'importanza del precedente.

Un primo aspetto collaterale da considerare è dato dal fatto che la Giunta — anche nella programmazione dei suoi lavori — ha sempre teso a rendere effettivo l'esercizio del diritto da parte del parlamentare ad essere ascoltato e a fornire qualsiasi documento egli ritenga possa essere utile alla Giunta. Si è verificato così spessissimo che le — frequentissime — carenze presentate dai fascicoli processuali siano state colmate dall'attività del parlamentare, eventualmente agevolata da rinvii a brevissimo termine dell'esame della domanda.

L'altro aspetto da considerare — anche se esso, in realtà, rimane a sé stante — è dato dalla prassi pacifica da parte della Camera di non prendere in considerazione — e quindi di restituire materialmente, con lettera degli uffici, all'autorità che le ha inviate — le domande di autorizzazione a procedere in giudizio che non siano state trasmesse per il tramite del Ministro di grazia e giustizia. Tale prassi — che prima trovava la sua base in una previsione esplicita del Regolamento — si fonda, sulla esigenza, da un lato di assicurare un minimo di revisione tecnica sulla formulazione delle domande, dall'altro di evitare un diretto contatto tra l'organo politico e la magistratura, che potrebbe risolversi in una lesione del principio della loro reciproca indipendenza.

Si possono ora tirare le fila del discorso: non tutte le carenze presentate dagli atti trasmessi dal magistrato — e cioè della domanda e del fascicolo processuale — danno luogo a restituzione del fascicolo processuale, ma solo quelle che attengono a requisiti essenziali della domanda. Dà, inoltre, luogo a restituzione del fascicolo la mancata trasmissione della domanda per il tramite del Ministro.

Eventuali carenze del fascicolo processuale non danno luogo a restituzione dello stesso, così come non danno luogo ad attività istruttoria da parte della Giunta. La Giunta non può quindi procedere ad acquisire atti.

Una eccezione a tale ultimo principio si fa solo per gli atti forniti direttamente dal parlamentare interessato o per gli atti — che possono essere forniti da qualsiasi soggetto — capaci di fornire riscontri diretti in ordine all'accertamento del *fumus persecutionis* ([57]).

Ora due riflessioni. Una prima sui requisiti della domanda, da ritenere essenziali ai fini della sua presa in considerazione da parte della Camera e, segnatamente della Giunta. Una seconda, sul modo

in cui inquadrare giuridicamente la domanda di autorizzazione a procedere priva dei suoi elementi essenziali.

Prima riflessione. Indubbiamente sono da ritenersi essenziali i requisiti enucleati con riferimento alla domanda di cui al doc. IV-14 della VIII legislatura e cioè, sia la indicazione degli elementi di fatto costitutivi dei reati, sia la specificazione del titolo di reato, sia la indicazione della volontà di procedere penalmente nei confronti di un parlamentare. Ma essenziali sono anche da ritenersi quei requisiti la cui mancanza lascia incertezza assoluta sulla persona del parlamentare inquisito e sull'organo giudiziario procedente ([58]).

Ora si viene alla seconda riflessione, che è relativa al modo in cui inquadrare giuridicamente la mancanza degli elementi essenziali di cui sopra. Essa non è di portata solo accademica. Ad esempio il Parlamento stava approvando un testo unificato dei progetti di legge costituzionale presentati in ordine alla modifica dell'articolo 68 della Costituzione, nel quale era contenuta una norma che conferiva valore significativo di accoglimento della domanda di autorizzazione a procedere, al decorso di un termine di 120 giorni dal momento della presentazione della stessa senza che la Camera avesse deliberato: di fronte ad una norma del genere diventa rilevante stabilire se una determinata domanda — sul piano fattuale inidonea ad incardinare il procedimento parlamentare — sia da considerarsi solo irregolare o invece inesistente. In un caso essa sarebbe in grado di far decorrere il termine dei 120 giorni, nell'altro no, perché l'atto inesistente non produce alcun effetto, neanche interinale.

Ora, posto che la domanda di autorizzazione a procedere in giudizio, nella sua intrinseca sostanza è un atto processuale ([59]) sembra che per quanto riguarda i suoi eventuali vizi si debba fare riferimento all'ordine di nozioni proprie del diritto processuale penale. E tali nozioni fissano tre diverse categorie di anomalie: mera irregolarità, nullità, inesistenza.

Per il caso di specie è escluso parlare di nullità, stante il fatto che esso non si inquadra in nessuna delle figure tipiche di nullità esplicitamente previste e che il codice di procedura penale, seguendo la regola della tassatività delle nullità — v. art. 184 — non ammette altre figure di nullità oltre queste.

Di irregolarità neanche può parlarsi, in quanto il caso di specie rappresenta una anomalia di gran lunga più grave rispetto a quelle che si risolvono in termini di mera irregolarità ([60]).

Resta la inesistenza, figura creata dalla giurisprudenza e dalla dottrina per sanzionare delle ipotesi di difformità dell'atto rispetto al suo schema tipico che, essendo ancora più gravi di quelle che danno luogo a nullità, non possono certo risolversi nella mera irregolarità. Gli esatti confini di tale figura sono ancora dibattuti, tuttavia il suo contenuto minimo è certo, ed è dato da uno stato di fatto nel quale non si riscontrano gli elementi essenziali perché l'atto sorga ([61]).

A questo punto è facile concludere che la domanda di autorizzazione a procedere in giudizio priva degli elementi essenziali — che abbiamo indicato a p. 17 — è da considerarsi inesistente. Come tale è da ritenersi priva di qualsivoglia effetto giuridico e insuscettibile di sanatorie. Di qui la sua inidoneità ad attivare automatismi legati al decorso del tempo.

9 - *Considerazioni di sintesi*

È possibile ora svolgere qualche considerazione di sintesi. Le linee di condotta della Camera si sono ormai consolidate.

Le ipotesi di restituzione « anticipata » del fascicolo processuale si configurano come eccezioni alla regola generale di cui all'articolo 18 del Regolamento, rigidamente predeterminate. Ad ognuna di tali ipotesi, in relazione alla maggiore o minore possibilità di dar adito a contestazioni, corrisponde un ben definito grado di partecipazione dell'Assemblea alla decisione: nessuno, come per il caso della morte del parlamentare; mera comunicazione, come nel caso dell'applicazione dell'articolo 152 del codice di procedura penale; deliberazione, come nel caso della restituzione per inesistenza della domanda.

Con riferimento al caso di anomalie della domanda o del fascicolo si è visto che la linea è molto restrittiva, anche se permeata da ragionevolezza: solo nel caso di carenza degli elementi essenziali della domanda, ha luogo la restituzione del fascicolo. Altrimenti vale la regola per cui la Giunta ha la possibilità solo di due proposte alternative: diniego o concessione. Eventuali richieste di attività istruttoria non possono essere oggetto di decisione da parte della Giunta: esse possono essere solo menzionate nella relazione per l'Assemblea, per essere, eventualmente, decise da quest'ultima.

Sta di fatto, però, che, se in Giunta la constatazione di carenze nel fascicolo processuale è frequentissima, in Assemblea le decisioni di rinvio collegate a finalità istruttorie sono rare. La menzione nella

relazione non è, in altri termini, strumento idoneo ad attivare l'Assemblea, che nelle sue decisioni finisce per ricalcare lo schema cui sono legate quelle della Giunta: diniego o concessione.

A questo punto un interrogativo: queste decisioni che rischiano di essere prese sulla base di elementi appena abbozzati, possono essere ripensate? E su iniziativa di chi?

Della Camera? Di altri?

Si arriva così a parlare della revoca e della impugnazione.

III - *Revoca e impugnazione dell'autorizzazione a procedere in giudizio*

1 - *Considerazioni introduttive*

Gli interrogativi contenuti alla fine del precedente capitolo hanno lasciato intravedere il tema della revoca e della impugnazione dell'atto di concessione di diniego dell'autorizzazione a procedere.

In sostanza, individueremo se e in quali forme si effettua (o è possibile che si effettui) un ripensamento sulle decisioni prese dalla Camera in ordine alla concessione o al diniego dell'autorizzazione a procedere. Ci si riferisce qui ad un ripensamento, o da parte della Camera, o di altri organi dello Stato.

Essenzialmente al fine di dare un ordine alle diverse ipotesi, si farà riferimento alle nozioni di revoca e di impugnazione, delle quali una sottende una iniziativa da parte della Camera, l'altra da parte di un soggetto diverso ([62]).

2 - *Revoca*

Preliminare è distinguere la revoca in senso stretto dalla nuova decisione della Camera su di un caso già deciso, successiva ad un nuovo atto di iniziativa dal magistrato.

La prima nozione designa quell'atto con cui, autonomamente, una determinata autorità — nel caso sarebbe la Camera — sulla base di una valutazione di opportunità, fa cessare il perdurare degli effetti di un altro suo precedente atto ([63]).

Ora, non risulta che la Camera con riferimento all'autorizzazione a procedere in giudizio, abbia mai posto in essere un atto di tal

genere e, cioè, di revoca in senso tecnico. Ed è da pensarsi che neanche ne porrà.

Infatti, se l'autorizzazione a procedere in giudizio, per quanto riguarda il suo aspetto materiale, è certamente avvicinabile ad un atto amministrativo ([64]) — e a questo riguardo non rileva che, considerata sotto altro aspetto, abbia carattere di atto politico ([65]) — non è affatto vero che solo per questo, essa sia revocabile.

Non tutti gli atti amministrativi sono revocabili. Non lo sono quelli che esauriscono i loro effetti al momento della loro emanazione ([66]); e tale è appunto, l'autorizzazione a procedere in giudizio, perché il suo effetto caratteristico, di rimuovere un limite all'esercizio della funzione giurisdizionale, si produce istantaneamente. Ancora, non sono revocabili gli atti di controllo; e a questi è avvicinabile l'autorizzazione a procedere in giudizio ([67]).

Discorso analogo può farsi per l'atto di diniego dell'autorizzazione a procedere in giudizio: anche il suo effetto — di introdurre un limite all'esercizio della funzione giurisdizionale, o meglio, di determinare la stabilizzazione di quella sospensione dell'esercizio della funzione giurisdizionale che si produce nel momento in cui sorge l'obbligo di chiedere l'autorizzazione a procedere — è istantaneo. In ogni caso, anche tale atto si configura analogo all'atto di controllo.

Diverso è il caso della nuova decisione da parte della Camera su di un caso già deciso, successiva ad una nuova richiesta dell'autorità giudiziaria.

Mancano precedenti ([68]), ma è da ritenersi pienamente ammessa. Questo, sia nel caso in cui la prima decisione della Camera sia stata di segno negativo, sia nel caso in cui essa sia stata di segno positivo; ferme restando, in questo secondo caso, le perplessità cui darebbe luogo il comportamento di un magistrato del pubblico ministero il quale, una volta che la Camera si fosse pronunciata in senso favorevole alla prosecuzione del processo, andasse, al di fuori di qualsiasi obbligo di legge, a rincorrere un ripensamento da parte della Camera stessa ([69]).

Una obiezione che potrebbe muoversi a tale ricostruzione è che alla luce di essa, l'ultimo comma dell'articolo 15 del codice di procedura penale — il quale recita che « l'autorizzazione una volta conceduta non può essere revocata » — apparirebbe dettato inutilmente, perché la revoca dell'atto di concessione o diniego dell'autorizzazione a procedere risulta comunque non ammessa, indipendentemente da

esso, e per ragioni di ordine sistematico. In effetti è così. Ma questa inutilità si configura solo ora, in quanto nel momento in cui il legislatore si pronunciò, la nozione della revoca era ancora tutta da precisare e, in particolare, la revoca era ammessa anche per atti che avevano esaurito i loro effetti ([70]).

Detto questo, è da sottolineare, anzi, che la ricostruzione data, ha proprio il pregio di attagliarsi perfettamente alla disciplina dettata dal codice di procedura penale per l'autorizzazione a procedere in giudizio. L'articolo 17, al primo comma, stabilisce, infatti, che la « sentenza » che dichiara non doversi procedere per mancanza o irregolarità della querela, della richiesta, dell'istanza o dell'autorizzazione, non impedisce l'esercizio dell'azione penale per il medesimo fatto e contro la stessa persona, se la querela, la richiesta, l'istanza o l'autorizzazione è in seguito regolarmente presentata: evidente che esso ha inteso riferirsi proprio al caso in cui al diniego dell'autorizzazione — considerato nella specie di mancanza della stessa — è seguita la concessione della stessa con il rispetto di tutte le regole procedimentali ad essa relative — perciò il termine « regolare » — tra cui quella relativa alla necessità di una richiesta da parte dell'autorità giudiziaria.

In termini più sintetici: l'articolo 17 ha esplicitamente previsto il caso di un primitivo diniego dell'autorizzazione a procedere in giudizio e di una successiva concessione della stessa, sulla base di una nuova richiesta da parte dell'autorità giudiziaria.

Prima di concludere, un'ultima considerazione. Se si ammettesse la revoca in senso tecnico dell'atto di concessione o di diniego dell'autorizzazione a procedere in giudizio (ma identiche considerazioni valgono per tutte le autorizzazioni *ex* articolo 68 della Costituzione) si attribuirebbe in sostanza alla Camera il potere di dirigere a suo piacimento il corso di ogni processo che riguardasse uno dei suoi membri, il tutto contro lo spirito e la lettera della Costituzione, che, invece, per quanto riguarda le prerogative dei parlamentari, fanno riferimento a degli interventi delle Camere rigidamente tipizzati in relazione alla fase del processo cui vanno a riferirsi: autorizzazione ad eventuali atti di coercizione personale, autorizzazione a procedere in giudizio, autorizzazione per provvedimenti restrittivi della libertà personale conseguenti a sentenza di condanna ([71]).

Per quanto riguarda gli aspetti che più strettamente attengono alle procedure parlamentari, è da sottolinearsi come, nonostante quello

che si è detto, non sia esclusa la possibilità che taluno — erratamente quanto lo si voglia — ipotizzi la titolarità da parte della Camera di un potere di revoca in senso tecnico ([72]), e quindi l'obbligo da parte di quest'ultima a provvedere su una eventuale istanza, o proposta, presentata in tal senso. Sarebbe quindi opportuno che, ove la Camera fosse investita da una istanza, o proposta, diretta alla revoca di una autorizzazione a procedere, la — giusta — decisione del Presidente della Camera di non prendere in considerazione tale istanza, fosse comunicata all'Assemblea.

3 - Impugnazione

Al riguardo c'è un precedente, il quale, anche se riferito ad una autorizzazione all'arresto, è di pieno interesse anche per quanto riguarda l'autorizzazione a procedere in giudizio ([73]).

La Corte di cassazione fu investita da un ricorso presentato dal deputato Toni Negri avverso il mandato di cattura che il presidente della Corte d'assise di Roma aveva emesso nei suoi confronti, a seguito della autorizzazione a procedere e della autorizzazione dell'arresto che la Camera aveva deliberato nella seduta del 21 settembre 1983.

Secondo il ricorrente, la deliberazione della Camera fu adottata in violazione del disposto dell'articolo 64, secondo comma della Costituzione, anche se in osservanza della norma contenuta nel secondo comma dell'articolo 48 del Regolamento della Camera dei deputati. Da ciò sarebbero discese l'illegittimità della concessa autorizzazione all'arresto (stante il contrasto che il ricorrente assumeva esistente tra la norma regolamentare e il disposto costituzionale) e, come ulteriore conseguenza, l'illegittimità del mandato di cattura per difetto della necessaria condizione di procedibilità.

In altri temini, il ricorrente chiedeva alla Corte di pronunciarsi sulla validità dell'atto della Camera di autorizzazione all'arresto.

La Corte osservava che il suo accertamento su tale genere di atto « si esaurisce nel controllo meramente estrinseco e formale, sulla conformità della deliberazione della Camera dei deputati alle norme che fissano i requisiti necessari per la sua giuridica esistenza. Ne restano quindi esclusi il controllo sulla regolarità del procedimento formativo della deliberazione e, ancor più, ogni ingerenza nella va-

lutazione, squisitamente politica, che ha ispirato la Camera nella sua adozione, trattandosi, semplicemente di accertare se, in base ai princìpi applicabili a questo particolare tipo di atti collegiali, una deliberazione della Camera dei deputati sia venuta a giuridica esistenza e, in particolare, se la deliberazione di autorizzazione all'arresto — che come fatto assolve il ruolo di condizione di legittimità del mandato di cattura impugnato — sia giuridicamente esistente, per essere stata adottata dalla Camera dei deputati con la prescritta maggioranza, in difetto della quale, non potendo la volontà dell'organo collegiale ritenersi formata, la stessa deliberazione dovrebbe considerarsi *tamquam non esset.* L'accertamento che la Corte ha perciò il potere di compiere non può però non concludersi positivamente, dal momento che la deliberazione n. 585 del 21 settembre 1983, con cui la Camera dei deputati autorizzò l'arresto del Negri, risulta adottata nel pieno rispetto della norma contenuta nel secondo comma dell'articolo 48 del Regolamento della stessa Camera, la quale, ai fini del calcolo della maggioranza necessaria per l'adozione delle deliberazioni dell'Assemblea e delle commissioni, considera presenti (soltanto) « coloro che esprimono voto favorevole o contrario ».

La sentenza, poi, continuava escludendo la ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale riferita all'articolo 48 del Regolamento della Camera.

La sentenza sembra assai chiara. Ora, qualche considerazione a completamento e corollario, volta essenzialmente a precisare le possibili sedi di impugnazione ed i relativi parametri di giudizio.

La possibilità di un ricorso presso la Camera dei deputati è esclusa, perché manca la previsione, non solo di qualsiasi procedura *ad hoc,* ma addirittura del potere di decidere in materia da parte della Camera. Oltre tutto, l'atto di concessione o di diniego dell'autorizzazione a procedere, essendo assimilabile ad un atto di controllo, è da ritenersi per definizione esente da qualsiasi ripensamento da parte dell'autorità che l'ha emanato; diversamente il controllo — e di controllo poi, in sostanza, qui si tratta — si perpetuerebbe all'infinito ([74]).

È anche esclusa la possibilità di un ricorso presso gli organi della giustizia amministrativa. L'atto di cui si parla, infatti, non proviene da autorità amministrativa — anche se può dirsi abbia contenuto amministrativo — e, per di più, si configura come atto politico ([75]), direttamente connesso alla tutela della posizione di indipendenza di un

organo costituzionale ([76]); come tale è escluso dalla giurisdizione del giudice amministrativo.

Resta solo la possibilità del ricorso presso il giudice penale.

Al riguardo bisogna precisare che non è data una impugnativa diretta. Nel nostro codice di procedura penale, infatti, vige la regola che gli atti sottoposti ad impugnazione — v. articolo 190 — sono solo quelli esplicitamente previsti; e tra questi ultimi gli atti di diniego o di concessione dell'autorizzazione a procedere non figurano.

Nel caso di concessione dell'autorizzazione a procedere è ipotizzabile solo: *a*) limitarsi a prospettare al giudice la irregolarità dell'autorizzazione a procedere, ma non sarebbe questa una vera e propria eccezione di nullità in quanto tale eccezione può avere ad oggetto solo un atto del processo e l'autorizzazione a procedere non è tale, ma solo un atto che dall'esterno interviene sul processo ([77]); *b*) eccepire la nullità o l'inesistenza ([78]) degli atti emanati sul presupposto dell'autorizzazione che si assume viziata; *c*) impugnare *ex* articolo 524, n. 2, del codice di procedura penale la sentenza emanata sul presupposto dell'autorizzazione a procedere ([79]).

Nel caso di diniego dell'autorizzazione a procedere la impugnazione potrebbe dirigersi solo nei confronti della sentenza non definitiva di proscioglimento emanata *ex* articolo 17 del codice di procedura penale.

Quanto ai parametri del giudizio, essi sono quelli che si desumono dalla somma degli elementi, concordanti, che si collegano: alla *ratio* dell'istituto dell'autorizzazione a procedere, alla qualità di atto politico propria di quest'ultima, al dettato dell'articolo 17 del codice di procedura penale.

Precisamente, va rilevato che l'atto di concessione o di diniego dell'autorizzazione a procedere: in quanto atto rispondente a finalità di tutela dell'indipendenza delle Camere, non può essere sottoposto ad un sindacato di merito da parte di un altro organo, e, specificamente da quello nei cui confronti la tutela è apprestata; in quanto atto politico è libero nel fine e non può essere, in particolare, sottoposto al sindacato relativo all'eccesso di potere ([80]). E poiché l'articolo 17 del codice di procedura penale fa riferimento solo all'ipotesi di irregolarità dell'autorizzazione, l'atto in questione non può essere sottoposto ad un sindacato più intenso di un mero controllo estrinseco di regolarità ([81]).

In conclusione, si tratta di un mero controllo estrinseco e formale sulla conformità della deliberazione della Camera dei deputati alle norme che fissano i requisiti necessari per la sua esistenza.

Ci si è ricongiunti così a quanto aveva stabilito la sentenza della Cassazione.

E per la giuridica esistenza della decisione della Camera occorre che si abbia: una effettiva decisione da parte della Camera, su una domanda di autorizzazione a procedere in giudizio. Occorre una effettiva decisione: è necessario, cioè, che la Camera adotti una decisione, con la prescritta maggioranza; altrimenti, non potendo ritenersi formata la volontà della Camera, la stessa deliberazione dovrebbe essere considerata come inesistente. Ma occorre anche la domanda di autorizzazione a procedere in giudizio da parte del magistrato; altrimenti l'atto della Camera cessa di essere una concessione o un diniego di autorizzazione a procedere in giudizio per diventare, invece, un altro tipo di atto, e cioè, se si tratta di concessione, diventa una richiesta di procedimento, se si tratta di diniego, diventa un atipico atto di libera disposizione da parte della Camera sull'esercizio della funzione giurisdizionale ([82]).

A parte esiste un'altra occasione di ripensamento sulla decisione presa dalla Camera. È data dall'istituto del conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato.

È indubbio che tra Camera e potere giudiziario — entrambi pacificamente considerati come poteri dello Stato — possa aversi un conflitto in ordine in relazione alle prerogative di cui all'articolo 68 della Costituzione ([83]).

Qualche succinta considerazione su: gli organi legittimati a sollevarlo, l'oggetto dello stesso, i parametri del giudizio della Corte e gli effetti della decisione da parte di quest'ultima.

Gli organi legittimati a sollevare il conflitto sono quelli competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono (v. art. 37 della legge n. 87 del 1953), e, cioè, da un lato il Presidente della Camera, e dall'altro — stando alla costante giurisprudenza della Corte costituzionale — qualsiasi organo facente parte del potere giudiziario inteso in senso stretto ([84]). Per quanto riguarda il pubblico ministero, la Corte è restia a riconoscere ai singoli magistrati che fanno parte dello stesso, il potere di impegnare in conflitto il potere giudiziario, ma è comunque da pensarsi che l'organo di vertice di tale complesso sia legittimato al conflitto ([85]).

L'oggetto del conflitto, secondo la giurisrpudenza della Corte, è da intendersi esteso a qualsiasi ipotesi di turbativa dell'esercizio delle funzioni attribuite a ciascuno dei due poteri. Vi può, ad esempio, essere ricompreso lo svolgimento di attività istruttoria da parte del magistrato, in pendenza di domanda di autorizzazione a procedere in giudizio ([86]).

I parametri su cui la Corte può fondare il suo giudizio sono assai estesi: non solo la Costituzione, ma anche le leggi ordinarie e la consuetudine ([87]).

Gli effetti della pronuncia della Corte possono spingersi fino all'annullamento dell'atto che ha concretato la lesione delle attribuzioni di uno dei poteri confliggenti.

4 - *Conclusioni*

L'atto di concessione o di diniego della autorizzazione a procedere in giudizio nei confronti, sia di eventuali ripensamenti da parte della Camera, sia di giudizi da parte di altri organi su eventuali impugnazioni, possiede una elevata stabilità. Ma non assoluta.

La revoca in senso stretto non è ammessa e non è ammissibile. È ammissibile, invece, una nuova decisione della Camera su di un caso già deciso, successiva ad un nuovo atto di iniziativa del magistrato.

Questo, nella pratica, rende meno gravoso l'obbligo da parte della Giunta di decidere comunque (quali che siano gli elementi in suo possesso) nel senso di proporre la concessione o il diniego dell'autorizzazione a procedere in giudizio. Un conto è assumersi la responsabilità di fornire la propria proposta in ordine ad una decisione assolutamente intangibile, un altro conto è limitarsi a fornire la propria proposta in ordine ad una decisione che, in determinate circostanze (e cioè nel caso di una nuova richiesta da parte dell'autorità giudiziaria) può essere ripensata.

La possibilità di ripensamento successivo è più sviluppata nella ipotesi del diniego, che in quello della concessione dell'autorizzazione: difficile è infatti che un magistrato del pubblico ministero vada a chiedere alla Camera di ripensare su una autorizzazione già data.

Il giudizio su eventuali impugnazioni e quindi, il sindacato sull'atto di diniego o di concessione dell'autorizzazione a procedere è

ristretto al giudice penale nei confini dell'accertamento della sua conformità a requisiti, meramente estrinseci, di esistenza. Confini che sono assai stretti, fintanto che ci si trova di fronte all'attuale disciplina costituzionale dell'autorizzazione a procedere, caratterizzata da ridottissime prescrizioni in ordine al procedimento.

Resta, infine, sempre la possibilità del conflitto di attribuzioni.

Note

(1) V. sotto, p. 16.

(2) V. sotto, pp. 22 e segg.

(3) V. Di Muccio, « Restituzione e revoca della domanda di autorizzazione a procedere contro i membri del Parlamento », in *Diritto e Società,* 1985, p. 512 e *passim.*

(4) Revoca dell'atto processuale è l'eliminazione degli effetti giuridici di un atto processuale per opera dello stesso autore dell'atto: v. Leone, *Manuale di diritto processuale penale,* Napoli, 1985, p. 302.

Nel caso di specie, però, la revoca della domanda da parte del magistrato produce il risultato di cui sopra, non direttamente, ma indirettamente attraverso un successivo e conseguente atto della Camera.

(5) V. appunto, Di Muccio, « Restituzione e revoca della domanda di autorizzazione a procedere... », cit.

(6) V. Longi, *Elementi di diritto e procedura parlamentare,* Milano, 1978, p. 75. V. inoltre quanto si dirà — più analiticamente — al successivo paragrafo 8, a p. 16.

(7) Ad esempio, con riferimento alla domanda di autorizzazione a procedere, di cui al doc. IV-126 dell'VIII legislatura, invano si cercherebbe nei resoconti dell'Assemblea l'annuncio della restituzione del fascicolo processuale a seguito della morte del parlamentare interessato.

(8) Siffatto carattere di pregiudizialità si esplica anche nei confronti di sentenza di proscioglimento nel merito. Ad esempio, sulla inapplicabilità del secondo comma dell'articolo 152 del codice di procedura penale, in caso di estinzione del reato per morte dell'imputato, v. Cassazione, Sezioni penali unite, sentenza del 14 febbraio 1948, imputato Biagi, in *Rivista penale* 1948, parte II, p. 945.

(9) Nella IX legislatura i casi di restituzione del fascicolo processuale per dimissioni del parlamentare sono stati numerosissimi (v. ad esempio, come ultimo quello relativo alla domanda di cui al doc. IV-249); si è avuto invece un solo caso (relativo alla domanda di cui al doc. IV-106) di restituzione per sopravvenuto annullamento della elezione.

(10) Sul fatto che il corso della prescrizione inizia ad essere sospeso, non dal momento in cui la prerogativa parlamentare effettivamente opera (e quindi, dall'invio da parte del magistrato della domanda di autorizzazione a procedere) ma dal momento in cui la prerogativa si trova nella mera potenzialità di operare (e, quindi dal momento della proclamazione, ovvero dal momento della commissione del reato, se il reato è posteriore); v. Cassazione, Sezione VI penale, sentenza del 3 dicembre 1980, imputato Pisanò, in *Giustizia penale* 1981 parte III, p. 194.

(11) Veramente nelle primissime legislature repubblicane, c'era stata qualche incertezza da parte della giurisprudenza. V. ad esempio, Corte d'appello di Roma, sentenza del 19 giugno 1953, imp. Ingrao, su *Foro Italiano,* 1954, II, colonna 210: « l'autorizzazione già concessa mantiene i suoi effetti nei confronti dei rieletti e la rielezione non impedisce che prosegua il procedimento penale già iniziato ».

(12) V. Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari,* sedute, rispettivamente dal 28 giugno 1983 e del 24 giugno 1976. Con riferimento al precedente della Commissione inquirente, da vedere anche la lettera del Presidente della Camera al Presidente della Commissione, riportata su *Circolari e disposizioni interpretative del Presidente della Camera,* Roma, 1971, pp. 88-89.

(13) Per la giurisprudenza, v. Corte d'assise di Padova, sentenza del 22 giugno 1953, imp. Gorreri, in *Foro italiano* 1954, II, c. 52 e segg. (con nota critica di Guarino: Durata delle Camere e prerogative parlamentari) in cui si afferma che le prerogative parlamentari « sopravvivono sino allo scioglimento della Camera e fino al momento in cui la Camera di nuova elezione si sia per la prima volta riunita. Così si avrà che per alcuni giorni un numero doppio di parlamentari godrà delle prerogative inerenti alla carica ». V. anche Corte d'assise d'appello di Bologna, sent. del 16 marzo 1959, imp. Bosi, in *Critica Penale,* 1959, p. 246; Cassazione, Sezione II, sent. del 6 febbraio 1963, imp. E. Battaglia, in *Rivista penale,* 1963, II p. 423 e Cassazione, Sezione I, sent. del 25 giugno 1985, imp. Martinat (solo massima).

Per la dottrina, v. G. SABATINI, « Autorizzazione al procedimento e autorizzazione alla detenzione per i membri del Parlamento », in *Giustizia penale,* 1953, III, cc. 518-519 e BOGGIO, « Parlamentare rieletto e nuova richiesta di autorizzazione a procedere », in *Rivista italiana di diritto e procedura penale,* 1963, p. 1310.

(14) E l'autorità giudiziaria ormai si conforma sempre a tale principio. Come esempio valgono le domande di autorizzazione a procedere di cui ai doc. IV-124 della VIII legislatura e IV-50 della IX legislatura: la seconda si riferisce allo stesso fatto in ordine al quale era stata presentata la prima.

L'ultima volta che essa si è preoccupata della questione — che ormai nessuno solleva più — è stato nel 1963 — v. Cassazione, Sezione II, sentenza del 16 febbraio 1963 imp. E. Battaglia, in *Rivista penale,* 1963, II, p. 423 — risolvendola conformemente al principio enunciato.

(15) Essa, infatti, esulerebbe dallo schema che le è proprio, per andare a confondersi con la richiesta di procedimento. V. MANZINI, *Trattato di diritto processuale penale italiano,* Torino, 1972, vol. IV, p. 169; ELIA, « Parlamentari rieletti ed autorizzazioni e procedure concesse nella prima legislatura », in *Foro Italiano,* 1954, II, c. 216 e TRANCHINA, *L'autorizzazione a procedere,* Milano, 1967, p. 116.

Riguardo all'aspetto della inesistenza dell'autorizzazione a procedere concessa dalla Camera *motu proprio,* v. *infra,* al capitolo, III, paragrafo 3, p. 25.

(16) Che recita testualmente: « In ogni stato e grado del procedimento il giudice il quale riconosce che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che la legge non lo prevede come reato, o che il reato è estinto, o che l'azione penale non poteva essere iniziata o proseguita, deve dichiararlo d'ufficio con sentenza ».

(17) Sulla identità di natura giuridica tra la sentenza di proscioglimento e il decreto di archiviazione, che il giudice istruttore — ai sensi del terzo comma dell'articolo 74 del codice di procedura penale — pronuncia su richiesta del pubblico ministero a conclusione della istruttoria sommaria, v. LEONE, *Manuale,* cit., p. 536.

(18) V. Tribunale di Bari, sent. del 17 aprile 1973, giudice istruttore Toscani, imp. Messehi Nemagna (inedita).

(19) V. Tribunale di Reggio Emilia, sent. del 7 maggio 1973; giudice istr. Soda, imp. Felisetti inedita).

(20) V. Tribunale di Roma, sent, del 31 luglio 1981, giudice istr. Pizzuti, imp. Battaglia, in *Foro italiano,* 1982, II, c. 385 e segg.

(21) La Corte costituzionale si era pronunciata sul caso con la sentenza n. 81 del 1975, che aveva dichiarato la mancanza di giurisdizione del giudice penale. Il decreto di archiviazione — che è inedito — reca la data del 21 maggio 1975 e la firma del giudice istruttore del Tribunale de L'Aquila, Villani; si riferisce al depuato Brini.

(22) V.: per il primo caso, relativo al deputato Messeni Nemagna (doc. IV-91 della VI legislatura), Camera dei deputati, Atti parlamentari, *Discussioni,* seduta del 19 dicembre 1973, p. 12059; per il terzo, relativo al deputato Battaglia (doc. IV-6 *bis* della VIII legislatura), loc. ult. cit., seduta del 3 dicembre 1981, p. 19399; per il quarto, relativo al deputato Brini (doc. IV-73 della VII legislatura), loc. ult. cit., seduta del 2 luglio 1975, p. 22704.

(23) Non c'è alcun elemento idoneo per distinguere, nella massa dei proscioglimenti successivi a concessioni di autorizzazioni a procedere, i casi in cui il magistrato ha effettivamente atteso la concessione dell'autorizzazione a procedere

per applicare l'articolo 152, da quelli in cui, più semplicemente, si è convinto della innocenza del parlamentare successivamente alla concessione della autorizzazione a procedere: nelle sentenze non è certo indicato il giorno in cui il magistrato ha maturato il suo convincimento interno.

(24) La seconda circolare fa riferimento ad un ordine del giorno presentato alla Camera in occasione della discussione sul bilancio dello Stato e successivamente accettato dal Governo. Peraltro, le circolari risultano consonanti con quello che Bettiol ebbe a dire — sempre in sede di discussione sul bilancio dello Stato — nella seduta del 6 ottobre 1949 (V. Camera dei deputati, Atti parlamentari, *Discussioni,* seduta del 6 ottobre 1948, p. 11714 e 11715).

(25) In tal modo la definirono — più di venti anni fa — Bianchi d'Espinosa, su « Il Parlamento », in *Commentario sistematico alla Costituzione,* diretto da Calamandrei e Levi, 1948, vol. II, p. 38 e STELLACCI, « Problemi nuovi sulle immunità dei membri del Parlamento », in *Giustizia penale,* 1951, I, c. 68.

(26) L'articolo 15 del codice di procedura penale stabilisce che l'autorizzazione a procedere debba essere chiesta « prima della emissione di alcun mandato », emissione che, alla stregua del successivo articolo 252 può aversi solo quando « esistano sufficienti indizi di colpevolezza ».

(27) Non può certo contestarsi che la pronuncia di una sentenza ben presupponga il promuovimento dell'azione penale. V. su questo TRANCHINA, *op. cit.,* pp. 52-53.

(28) V. SABATINI, *op. cit.,* c. 517.

(29) In tal senso, v. R. MORETTI, « Il proscioglimento del deputato Battaglia in assenza di autorizzazione al procedimento », in *Giurisprudenza costituzionale,* 1982, p. 2518.

(30) V. TRANCHINA, *op. cit.,* pp. 159-160 e LOJACONO, *Le prerogative dei membri del Parlamento,* Milano, 1954, p. 120.

(31) Questa è l'opinione ormai di gran lunga prevalente, sia in giurisprudenazg, sia in dottrina.

Per la prima, tra le tante pronunce, v.: Cassazione, Sezione III, sent. del 3 novembre 1942, imp. Minagra, in *Foro Italiano,* 1943, II, c. 93; Cassazione Sezione I, sent. del 30 giugno 1947, imp. Muntoni, in *Giurisprudenza completa della Cassazione, Sezioni penali,* 1947, p. 196 (solo massima); Corte d'appello di Napoli, sent. del 23 dicembre 1980, imp. Frasca, in *Foro Italiano,* 1981, II, c. 384 e Tribunale di Roma, sent. del 31 luglio 1981, imp. Battaglia, già citata alla nota 20.

Per la dottrina, v. BETTIOL, « In tema di autorizzazione a procedere contro deputati », in *Rivista italiana di diritto penale,* 1949, p. 540; MANZINI, *Trattato di diritto processuale penale italiano,* cit., vol. IV, p. 127 e LEONE, *Trattato di diritto processuale penale,* Napoli, 1961, vol. I, p. 170.

(32) TRANCHINA, *op. cit.,* pp. 63-111.

(33) Ad esempio, per Tranchina (*op. cit.,* p. 111) sono inesistenti; per Leone (*Trattato,* cit., vol. I, p. 172 sono nulli). La giurisprudenza — rappresentata, però, da sentenze temporalmente remote — sembra, invece, orientata in senso contrario all'una e all'altra tesi: v. Cassazione, Sezione I, sent. del 27 marzo 1939, ricorrente pubblico ministero, in *La giustizia penale,* 1939, IV, c.c. 448-449, che ha riconosciuto il passaggio in giudicato di un decreto penale di condanna emesso nei confronti di un parlamentare, in mancanza di autorizzazione a procedere; e Cassazione, Sezione I, sent. n. 901 del 30 giugno 1947, ric. Muntoni, la quale ha affermato che l'inosservanza del precetto fissato dall'articolo 15 del codice di procedura penale, secondo cui l'autorizzazione a procedere deve essere chiesta prima che sia emesso alcun mandato, non dà luogo a nullità.

(34) V. Corte costituzionale, sentenza n. 175 del 1975, in *Giurisprudenza costituzionale,* 1971, p. 2143 e la più volte citata sentenza del Tribunale di Roma del 31 luglio 1981. Per la dottrina, v. CAPOTOSTI, « Ordinamento costituzionale e autorizzazione a procedere per i reati di vilipendio politico, in *Giurisprudenza costituzionale,* 1975, p. 2788.

(35) A favore: BETTIOL, *op. cit.,* p. 520, MANZINI, *op. cit.,* vol. IV, p. 128. Contro LEONE, *Trattato...,* cit., vol. I, p. 169 e TRANCHINA, *op. cit.,* pp. 77-78.

(36) CORDERO (*Procedura penale,* Milano, 1985, p. 51) esplicitamente lo ammette.

(37) Il proscioglimento per insufficienza di prove e quello per imputabilità non sono quindi ammessi. V. in tal senso, Venditti, Delle formule liberatorie di proscioglimento in caso di negata o non richiesta autorizzazione a procedere, in *La Giustizia penale,* 1960, III, c. 10 e MANZINI, *op. cit.,* vol. IV, p. 128.

(38) Per quanto riguarda la mancanza della querela, v. ad esempio, Cassazione, Sezione V, sent. n. 6422 del 3 ottobre 1974, imp. Fontanesi, in *Raccolta decennale completa e coordinata della giurisprudenza della Corte di Cassazione* — gennaio 1971 — dicembre 1980, vol. I, p. 535 (solo massima).

Per il caso particolare della remissione della querela, nel senso della ammissibilità del proscioglimento *ex* articolo 152 prescindendo dalla autorizzazione a procedere da parte della Camera, v. quanto si ricava dal doc. IV-256 A della IX legislatura.

Nelle prime legislature repubblicane invece, in caso di remissione della querela, la Camera, non appena il magistrato comunicava la remissione della querela, *motu proprio* restituiva il fascicolo processuale; v. ad es. Camera dei deputati, *Discussioni,* seduta pomeridiana del 30 maggio 1950, p. 18903.

(39) In conseguenza delle sentenze della Corte costituzionale n. 151 del 1967, nn. 175 e 202 del 1971 e n. 53 del 1981.

(40) Per Leone (*Trattato,* cit., vol. I, p. 49) rappresenta un caso di sottrazione alla forza della legge penale; per Manzini (*Trattato di diritto penale italiano,* Torino, 1961, vol. I, p. 556) rappresenta un caso di esclusione della imputabilità; per Bettiol (*Diritto penale,* Padova, 1978, p. 175); Sabatini (*Istituzioni di diritto penale,* Catania, 1946, vol. I, p. 166) e Antolisei (*Manuale di diritto penale,* Milano, 1982, Vol. I, p. 125) un caso di esclusione della punibilità.

(41) V. ad esempio Camera dei deputati, Atti parlamentari, *Discussioni,* sedute del 27 febbraio 1980, p. 10249 e del 19 aprile 1982, p. 44659, con riferimento rispettivamente alle domande di cui ai doc. IV-18 e 114 della VII legislatura.

(42) V. Camera dei deputati, Atti parlamentari, *Discussioni,* sedute del 14 dicembre 1981, p. 37571 e del 4 febbraio 1982, p. 40172, con riferimento rispettivamente alle domande di cui ai doc. IV-58A e 82A.

(43) V. Camera dei deputati, loc. ult. cit., seduta del 25 luglio 1955, p. 19062.

(44) Camera dei deputati, Atti parlamentari, VIII legislatura, doc. IV-14.

(45) V. Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari,* sedute del 6 febbraio, 23 aprile e 7 maggio 1980.

(46) V. Camera dei deputati, Atti parlamentari, *Discussioni,* seduta del 16 ottobre 1980, pp. 18929-18930.

(47) V. Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari,* seduta del 21 marzo 1984.

(48) V. Camera dei deputati, Atti parlamentari, IX legislatura, doc. IV-23-A, pp. 3 e 4.

(49) V. Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari,* sedute del 4 e dell'11 luglio 1980.

(50) V. Camera dei deputati, Atti parlamentari, *Discussioni,* seduta dell'11 dicembre 1984, pp. 21450-21455.

(51) V. Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari,* seduta del 1° agosto 1984.

(52) V. Camera dei deputati, Atti parlamentari, IX legislatura, doc. IV 61-A.

(53) Camera dei deputtati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari,* seduta del 24 ottobre 1984.

(54) V. Camra dei deputati, Atti parlamentari, *Discussioni,* seduta del 18 aprile 1985, pp. 27499-27523.

(55) V. in particolare le considerazioni svolte in quella seduta dal Presidente della Camera, loc. ult. cit., p. 27516.

(56) V. Camera dei deputati, Atti parlamentari, IX legislatura, doc. IV-250-A, p. 3.

(57) Peraltro questi sembrano essere i punti su cui si è convenuto nel dibattito tenutosi nella Giunta per le autorizzazioni a procedere, in giudizio, nelle sedute del 12, 19 e 26 novembre 1980, il cui resoconto è riprodotto nel Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari di quei giorni.

(58) Non lo è il *nomen juris* dato al fatto: V. Tribunale di Roma, 21 luglio 1952, imp. Viola, in *Archivio Penale,* 1952, II, p. 537, con nota di Capalozza.

(59) V. MANZINI, *Trattato di diritto processuale...,* cit., pp. 124-129 e CASETTA, voce « Autorizzazione a procedere », in *Enciclopedia del diritto,* p. 518.

(60) La figura della irregolarità è disciplinata indirettamente dall'articolo 149 del codice di procedura penale, relativo alla procedura di correzione degli errori materiali: irregolari — e non nulli o inesistenti — sono gli atti suscettibili di essere assoggettati a tale procedura. Un'ampia e ragionata rassegna della giurisprudenza relativa alle anomalie che si risolvono in semplice irregolarità — e quindi sono assoggettabili alle procedure della correzione degli errori materiali — si trova in LEONE, *Trattato...* cit., vol. I, pp. 684-700.

(61) V. CONSO, *Il concetto e le specie di invalidità,* Milano, 1955; VANNINI, *Manuale di diritto processuale penale,* Milano, 1986, p. 188; LEONE, « La sentenza penale inesistente », in *Rivista italiana di diritto penale,* 1936, I, pp. 31-33; CORDERO, « 'L'inesistenza' della decisione giudiziaria », in *Rivista italiana di diritto penale,* 1957, p. 602.

(62) V. LEONE, *Manuale...,* cit., pp. 302-303.

(63) V. GUARINO, *Dizionario amministrativo,* Milano, 1983, voce « Atto », p. 289 e A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo,* Napoli, 1982, p. 641.

(64) V. LEONE, *Trattato...,* cit. p. 170; MANZINI, *Trattato di diritto processuale...,* cit., p. 131; CASETTA, *op. cit.,* p. 520; TRANCHINA, *op. cit.,* p. 93; PIETRONI, « Divisibilità o indivisibilità dell'autorizzazione a procedere », in *Archivio penale,* 1951, II, p. 297.

(65) Sul fatto che la nozione di atto politico si applichi ad atti eterogenei sotto il profilo materiale, V. TESAURO, « Le funzioni fondamentali dello Stato », in *Rassegna di diritto pubblico,* p. 548 e A. M. SANDULLI, *Manuale...,* cit., p. 15.

(66) V. Consiglio di Stato, VI Sezione, sentenza n. 140 del 28 marzo 1972 e IV Sezione, sentenza n. 916 del 30 dicembre 1982, entrambe in *Il Consiglio di Stato,* rispettivamente 1972, I, p. 491 e 1982, I, p. 1542.
In dottrina — per fermarsi ai manuali di studio —, v. M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo,* Milano, 1970, p. 1084; A. M. SANDULLI, *Diritto amministrativo,* cit., p. 640; GUARINO, *Dizionario amministrativo,* cit., p. 290.

(67) Sul punto che l'atto di concessione o diniego dell'autorizzazione a procedere in giudizio sia di controllo, v. LOJACONO, *op. cit.,* pp. 103-104 e TRANCHINA, *op. cit.,* pp. 127-128. E sul punto che gli atti di controllo siano irrevocabili, v. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo,* Milano 1958, v. I, p. 327 e A. M. SANDULLI, *Manuale,* cit., p. 647.

(68) Non si può tacere, però, che nell'VIII legislatura, a seguito della restituzione da parte della Camera del fascicolo processuale relativo alla domanda di cui al doc. IV-14 intorno alla quale si è parlato nel paragrafo 8 del precedente capitolo II (restituzione, che fu motivata dalla inesistenza della domanda presentata da parte del magistrato) pervenne alla Camera una nuova domanda di

autorizzazione a procedere in giudizio. In questa (doc. IV-126, dell'VIII legislatura), il magistrato si preoccupava, in particolare, di chiarire che la Camera « non aveva respinto la precedente domanda: evidentemente riteneva che una sua precedente deliberazione avrebbe impedito alla Camera di pronunciarsi sullo stesso caso, anche se attivata da una domanda diversa. Ma non si può dare troppa importanza ad un mero indizio, che può essere nato da un eccesso di zelo.

([69]) Sulla piena ammissibilità di una nuova decisione della Camera conseguente ad un nuovo atto di iniziativa del giudice, v. LOJACONO, *op. cit.*, pp. 137 e 138 e TRANCHINA, *op. cit.*, p. 119.

([70]) V. ad esempio, Consiglio di Stato, Parere della adunanza generale n. 237 del 27 agosto 1936, e sentenza della V Sezione, n. 490, del 9 luglio 1948 (massime) in *Massimario completo del Consiglio di Stato, 1932-1961,* Roma, 1974 (Voce « Revoca d'ufficio », nn. 53 e 42). E per quanto riguarda la dottrina, si ricorda che le due monografie di RESTA e R. ALESSI sulla revoca sono posteriori all'entrata in vigore del codice di procedura penale.

([71]) V. LOJACONO, *op. cit.*, p. 137.

([72]) Ad esempio, ritengo che il diniego dell'autorizzazione a procedere sia revocabile: LEONE,, *Trattato...*, cit., vol. I, p. 171; PIETRONNI, « Divisibilità ed indivisibilità dell'autorizzazione a procedere », in *Archivio penale,* 1951, pp. 309-310; E. MORETTI, « La revocabilità del diniego di autorizzazione a procedere », in *Scuola positiva - Rivista di diritto e procedura penale,* 1931, I, *passimo.*

([73]) Corte di cassazione, Sezione I, Camera di consiglio del 12 marzo 1984, imp. Negri (inedita).

([74]) V. Corte dei conti, Sezione controllo, decisione n. 974 del 24 maggio 1979, in *Il Consiglio di Stato,* 1980, II, p. 139.

([75]) Stando alla definizione che ne dà il Consiglio di Stato. V.: Sezione VI, sentenza n. 348 del 5 novembre 1974, su *Il Consiglio di Stato,* 1974, p. 1494. L'autorizzazione a procedere è senz'altro da considerarsi come atto politico, V. in dottrina CASETTA, *op. cit.,* p. 520.

([76]) Per l'enucleazione di tale categoria di atti, v. GUARINO, « Il Presidente della Repubblica italiana », in *Rivista trimestrale di diritto pubblico,* 1951, pp. 932-935; ZANGARA, « Limiti alla funzione legislativa nell'ordinamento italiano », in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando,* Padova, 1957, vol. II, pp. 556 e da ultimo CHIOLA, *Riscontri sulla funzione amministrativa del Parlamento,* Roma, 1979, p. 62.

([77]) V. CASETTA, *op. cit.*, p. 518.

([78]) Sulla nullità — *ex* articolo 185, n. 2 del codice di procedura penale — degli atti processuali posti in essere in carenza di autorizzazione in violazione dell'articolo 15 del codice di procedura penale, v. LEONE, *Trattato...*, cit., vol. I, p. 172 e CASETTA, *op.* cit., p. 518.

Sulla inesistenza degli stessi, v. TRANCHINA, *op. cit.*, p. 111. Invece, per la tesi — discutibile — che « la violazione a procedere non importa nullità degli atti compiuti », v. Cassazione, Sezione I, sent. del 27 marzo 1939, in *La Giustizia penale,* 1939, IV, c. 448.

(79) V. MANZINI, *Trattato di diritto processuale...,* cit., vol. IV, p. 610.

(80) Sulla libertà del fine come elemento caratteristico dell'atto politico, v. G. GUARINO, « Profili costituzionali amministrativi e processuali delle leggi per l'Altopiano Silano e sulla riforma agraria e fondiaria », in *Foro italiano,* 1952, parte IV, cc. 74-75 e CHELI, *Atto politico e funzioni di indirizzo politico,* Milano, 1960, p. 181. V. inoltre, Cassazione penale, sezione I, imputato Mussusi, sentenza n. 3739 del 10 maggio 1973 (solo massima), nella quale si precisa che l'atto di autorizzazione a procedere è sottratto alla regola della motivazione.

Specificamente, sulla impossibilità da parte del giudice penale di decidere in ordine a questioni politiche e quindi ad effettuare un sindacato sugli atti politici v. MANZINI, *Trattato di diritto processuale...* cit., vol. I, p. 310.

(81) V. CASSINA, « L'autorizzazione a procedere », in *Rivista penale,* 1953, I, p. 444 e TRANCHINA, *op. cit.,* p. 136.

(82) V. sopra, cap. II, paragrafo 8, pp. 16-18. Per questo lì si era indugiato sui requisiti di esistenza della domanda di autorizzazione a procedere in giudizio.

(83) V. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico,* Padova, 1976, pp. 1454-1455.

E di conflitto di attribuzione si parlò esplicitamente nel corso del dibattito parlamentare che si innescò sul caso Battaglia (di cui si è parlato al paragrafo 5 del capitolo 2), v., in particolare l'intervento di BOZZI, in Camera dei deputati, Atti parlamentari, *Discussioni,* seduta del 6 maggio 1981, p. 29536.

(84) V. ad esempio, Corte costituzionale, sent. nn. 231 e 129, rispettivamente del 1975 e del 1981.

(85) V. la sentenza della Corte costituzionale n. 123 del 1979. In dottrina, v. SORRENTINO, in *Commentario della Costituzione,* a cura di G. Branca, Roma, 1981 (articolo 134), p. 449.

(86) V. Corte costituzionale, ordinanze nn. 228 e 229, entrambe del 1975 e le sent. nn. 231 e 129 citate alla nota 22.

(87) V. Corte costituzionale, sent. n. 129 del 1981. In dottrina, v. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri di attribuzione dello Stato,* Milano 1972, vol. II, pp. 22-27 e SORRENTINO, cit., p. 471.

Francesco Sparisci

Alcuni aspetti delle votazioni a scrutinio segreto nei lavori dell'Assemblea costituente

Nella seduta del 23 aprile 1947 dell'Assemblea costituente venti deputati presentarono, per la prima volta dall'inizio dei lavori e a distanza di oltre 65 anni dall'ultimo analogo precedente verificatosi alla Camera dei deputati del Regno, una richiesta di votazione a scrutinio segreto su un emendamento al primo comma dell'articolo 23 del progetto di Costituzione, riguardante il matrimonio. Il Presidente Terracini, dopo aver elencato i casi in cui il vecchio Regolamento prefascista della Camera, in vigore nel 1922 e applicato dall'Assemblea costituente ([1]), prescriveva tassativamente l'uso dello scrutinio segreto, precisò che, sempre secondo tale Regolamento, esso era possibile « su altre materie quando sia richiesto da venti deputati » (purché, ovviamente, non fossero previste espressamente altre forme di votazione) e dichiarò che nel concorso di diverse domande quella a scrutinio segreto aveva la precedenza su tutte le altre.

L'assoluta novità della richiesta di votazione a scrutinio segreto su un emendamento indusse il Presidente Terracini ad affermare: « Tuttavia, ci dice la storia parlamentare italiana che una votazione segreta su una parte di un disegno di legge, dal 1881 non è mai stata effettuata. Ciò non vuol dire che non si possa modificare questa antica tradizione. Penso, per altro, che sia da tener presente che si tratta di una votazione alla quale si ricorre veramente soltanto in casi di straordinarissima importanza, e ciò dico senza voler contestare l'importanza del voto che stiamo per dare ».

L'episodio ricordato riveste un notevole rilievo, non solo e non tanto per l'oggetto della votazione (fu approvata con 194 voti favorevoli e 191 contrari la soppressione della parola « indissolubile » dal primo comma dell'articolo 23 del progetto di Costituzione, che

rimase così formulato: « La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale, fondata sul matrimonio »), quanto per il precedente introdotto nella prassi, che aprì la via ad un uso sempre più frequente dello scrutinio segreto nel corso dei lavori parlamentari.

È opportuno ricordare che in Italia il voto segreto in Parlamento ha avuto legittimità costituzionale dallo Statuto Albertino del 1848, che lo ha reso obbligatorio nella votazione finale dei progetti di legge. Recitava l'articolo 63 dello Statuto: « Le votazioni si fanno per alzata e seduta, per divisione e per scrutinio segreto. Quest'ultimo mezzo sarà sempre impiegato per la votazione del complesso di una legge, e per ciò che concerne al personale ».

Non c'è dubbio che nel sancire l'obbligo dello scrutinio segreto in alcune importanti votazioni, come quella finale di un progetto di legge, lo Statuto Albertino, distinguendosi in ciò dalla maggior parte delle Costituzioni europee ([2]), abbia voluto proteggere e garantire la libertà e l'autonomia dei parlamentari di fronte ad eventuali controlli e coartazioni del Re o del Governo ([3]).

La Camera subalpina recepì la norma statutaria all'articolo 29 ([4]) del proprio Regolamento del 1848 ed il Senato fece altrettanto all'articolo 28, e da allora tale disposizione è rimasta sempre in vigore alla Camera, malgrado le modifiche regolamentari introdotte nel corso degli anni. L'eccezione fu rappresentata dal fascismo che, per altro, colse la « pericolosità » potenziale del voto segreto nella seduta del 9 novembre 1926, in occasione dell'inserimento all'ordine del giorno della mozione tendente a dichiarare decaduti dal mandato parlamentare i deputati « aventiniani ».

Sull'inserimento all'ordine del giorno della mozione si votò infatti a scrutinio segreto, come prescritto dal Regolamento, e si ebbero dieci voti contrari. Nella successiva votazione palese, la mozione fu approvata alla unanimità e ciò indusse taluni deputati a chiedere dove fossero finiti i dieci che avevano votato contro ([5]). È da precisare che alle votazioni parteciparono, assenti ovviamente gli « aventiniani », i deputati eletti nel « listone » del 1924, alcuni dei quali forse nel loro animo non condividevano gli sbrigativi metodi del fascismo.

Comunque lo stesso fascismo pervenne tardi, solo nel 1939 ([6]), ad abolire il voto segreto. La legge 19 gennaio 1939, n. 129, istitutiva della Camera dei fasci e delle corporazioni, stabilì all'articolo 15, ultimo comma, modificando radicalmente lo Statuto Albertino, che

« le votazioni hanno luogo sempre in modo palese ». Tale disposizione figurava, per altro, nel Regolamento della Camera approvato il 14 dicembre 1938, che all'articolo 56 così recitava: « La votazione, sia nell'Assemblea plenaria, sia nelle Commissioni, avviene sempre in modo palese. I sistemi di votazioni sono: alzata di mano, appello nominale, acclamazione » ([7]). Analoghe norme furono introdotte nel Regolamento del Senato (articoli 20 e 21) approvato il 31 dicembre 1938.

Come già si è detto, oltre ai casi in cui il voto segreto era tassativamente previsto dallo Statuto o dai regolamenti, fin dal 1848 era data facoltà di ricorrere ad esso quando fosse richiesto da dieci deputati o da otto senatori, elevati rispettivamente a venti e a dieci dopo il 1868. Ma non si può certo affermare che di tale facoltà si facesse uso frequente.

Tra i casi in cui si è proceduto a votazioni a scrutinio segreto su espressa richiesta del prescritto numero di deputati, possiamo ricordare la seduta del 30 giugno 1870, per un emendamento al progetto di legge sulla ricchezza mobile. E da osservare che in tale circostanza il Presidente, di fronte a richieste di votazione segreta e palese, risolse la controversia deliberando per la prevalenza del voto segreto, mentre in casi precedenti (sedute del 9 marzo 1854 e dell'8 gennaio 1858) la Camera, appositamente consultata, deliberò che si procedesse alla votazione nominale. Successivamente, nelle sedute del 14 e del 15 giugno 1881, il Presidente ribadì la prevalenza delle domande di voto segreto presentate su emendamenti alla legge elettorale. L'ultima richiesta di scrutinio segreto fu avanzata il 22 giugno 1881, sulla proposta di stralciare dal disegno di legge elettorale la parte relativa allo scrutinio di lista. Ma, dopo un'ampia discussione, la richiesta fu ritirata.

È altresì vero che nel corso degli anni non sempre tranquilli e sereni di vita parlamentare, dal 1848 all'affermarsi del fascismo, non furono frequenti i casi in cui le votazioni a scrutinio segreto, anche quelle finali obbligatorie, abbiano messo in luce l'esistenza di una schiera di dissenzienti (oggi si direbbe di « franchi tiratori ») nelle file della maggioranza governativa, tale da mettere in difficoltà o di creare problemi al Governo ([8]). Si giunse così ad una precisa regolamentazione dei modi di votazione, che assicurava a venti deputati la facoltà di chiedere la votazione a scrutinio segreto, la quale « nel corso di diverse domande » prevaleva « su tutte le altre »

(articolo 97 del Regolamento, approvato nella seduta del 17 aprile 1888) ([9]).

In tale seduta si svolse alla Camera un elevatissimo dibattito, dal quale appaiono evidenti i motivi che indussero la maggioranza dell'Assemblea a sancire la prevalenza del voto segreto, e cioè il desiderio ed il proposito di fare un'affermazione di principio e di assicurare con il voto segreto una salvaguardia di libertà e di indipendenza, nella consapevolezza, anche sulla base dell'esperienza passata, che di tale strumento non si sarebbe abusato.

Per meglio comprendere queste motivazioni, può essere opportuno ricordare le dichiarazioni fatte in quella seduta dall'onorevole Di Rudinì: « Quando si dice che la votazione nominale educa il paese, educa il deputato, si dice qualche cosa di vero; ma si dice qualche cosa che è altrettanto vera, quando si afferma che spesse volte la coscienza di un deputato si trova talmente stretta e legata che non riacquista la sua indipendenza che non dinnanzi all'urna. Ma, ripeto, lasciamo da parte queste argomentazioni: la ragione vera è questa, che, dacché esiste la Camera italiana, mai e poi mai si è abusato della domanda di scrutinio segreto... Ora io credo che, quando noi vogliamo riformare il nostro regolamento, dobbiamo farlo soltanto in quelle parti in cui il regolamento presente abbia dato luogo ad inconvenienti » ([10]).

In effetti, come si è già detto, le richieste di scrutinio segreto, che già in precedenza ebbero un carattere di assoluta eccezionalità e straordinarietà, non furono più presentate nel Parlamento italiano.

Non è quindi senza motivo che nella seduta del 23 aprile 1947, quando il Presidente Terracini comunicò all'Assemblea che era stata presentata una richiesta di votazione a scrutinio segreto, oltre a quella per l'appello nominale, i costituenti non nascosero un'espressione di sorpresa e di perplessità, tanto che il funzionario stenografo dell'epoca registrò sul Resoconto: *Commenti.*

Proprio per questo carattere di straordinarietà, il Presidente, dopo aver pronunciato le parole richiamate all'inizio di queste brevi note, ritenne opportuno invitare l'Assemblea a decidere a quale delle due forme di votazione si dovesse procedere. Ed all'onorevole Velio Spano, del gruppo comunista, secondo cui bisognava soltanto « applicare il regolamento », l'onorevole Terracini volle precisare che « nel passato, nei casi di richiesta di diversi modi di votazione è sempre avvenuto — anche nel caso citato del 1881 — che la Camera ha discusso

e deciso il sistema da adottare ». Alla replica dell'onorevole Spano, che « allora non si trattava di fare la Costituzione », egli ribatté che anche allora « esisteva il regolamento della Camera che noi abbiamo adottato » ([11]). Ma il Presidente Terracini ritenne anche di domandare ai presentatori della richiesta di voto segreto, se la mantenessero. Probabilmente questo interpello, anche se in maniera velata, costituiva un invito a ritirare la richiesta stessa.

Dopo la dichiarazione di uno dei firmatari di mantenere la richiesta di votazione segreta « data l'importanza della materia », si aprì un ampio ed appassionato dibattito, che vale la pena di riassumere per la sua validità emblematica di « precedente ».

Intervenne per primo l'onorevole Gronchi, presidente del gruppo della democrazia cristiana, il quale, dopo aver manifestato la sua perplessità sulle ragioni per cui su una questione del genere (quella, appunto, della indissolubilità del matrimonio), fosse stato chiesto lo scrutinio segreto, precisò: « Non a torto il regolamento della Camera, che abbiamo adottato come regolamento dell'Assemblea costituente, indica tassativamente taluni dei casi per i quali questa votazione è resa possibile, aggiungendo poi, *ad abundantiam*, la generica dizione di altri casi nei quali essa può essere chiesta da un determinato numero di deputati ». Aggiunse inoltre che « quando si discusse il Regolamento della Consulta, che rappresenta in un certo senso un adeguamento più vicino alla sensibilità moderna di un'assemblea democratica, si invertì il grado procedurale dei due sistemi di votazione », per cui nel concorso di diverse domande quella per l'appello nominale ebbe la prevalenza sulle altre ([12]).

L'onorevole Gronchi dichiarò poi che la richiesta di votazione a scrutinio segreto, così come presentata, non poteva « avere che due moventi: o lo sperare di guadagnare pavidi proseliti alla propria causa... o il calcolo di convenienza... che equivale al non avere il coraggio politico di assumere una posizione ». Così poi concluse: « Comunque poiché la questione ha una importanza che valica anche quella già altissima che ha assunto durante una così ampia discussione parlamentare, varrebbe la pena che ciascuno dei colleghi costituenti a viso aperto assumesse la propria responsabilità ».

Replicò l'onorevole Rocco Gullo, socialista, uno dei firmatari della richiesta, asserendo anzitutto che se l'articolo 97 del Regolamento prevede lo scrutinio segreto, « ciò significa che si può, e in certe occasioni, si deve, votare a scrutinio segreto, senza che questo com-

porti una taccia di mancanza di coraggio civile ». Quindi dichiarò: « Il nostro coraggio politico è fuor di discussione; tutt'al più noi possiamo sperare che vi sia della gente la quale voti secondo un giusto concetto, e che non voterebbe secondo questo giusto concetto appunto per mancanza di coraggio politico ».

Sul piano regolamentare osservò che l'articolo 97 non stabilisce affatto che la richiesta debba essere motivata o discussa, ma prescrive soltanto che debba essere presentata da almeno venti deputati e che prevale su tutte le altre. Queste furono le sue conclusioni: « Siccome quindi il numero prescritto di deputati ha chiesto la votazione a scrutinio segreto, ogni discussione è superflua e l'Assemblea non può nemmeno essere chiamata a decidere, in quanto la volontà eventuale della maggioranza non può mai soffocare il diritto dei venti deputati — anche se restino soltanto venti — che hanno chiesto lo scrutinio segreto ».

Sulle stesse posizioni, e quindi in difesa del rispetto del Regolamento, che, sancendo il diritto di votare a scrutinio segreto, doveva essere senz'altro applicato, si schierò l'onorevole Lussu.

Il breve e lapidario intervento dell'onorevole Togliatti pose fine al dibattito in maniera determinante. Egli terminò con queste parole: « Noi siamo 104 comunisti. Siamo una minoranza. Guai se ammettessimo che si violi il regolamento della Camera. Il regolamento della Camera è il presidio della nostra libertà. Per questo, se è stata chiesta la votazione segreta, la votazione segreta si deve fare » ([13]).

Pertanto il Presidente Terracini, dopo aver precisato che il suo atteggiamento di fronte alla domanda di scrutinio segreto era dettato soltanto dall'opportunità, « che è sempre in relazione al tempo », e che analoghi atteggiamenti aveva assunto in precedenza, in occasione di richieste di appello nominale ([14]), affermò di non sapere perché si fosse voluto trasferire la questione sul piano drammatico della tutela dei diritti delle minoranze. Diede quindi corso alla votazione a scrutinio segreto ([15]).

Dopo questa prima votazione a scrutinio segreto su richiesta, nella stessa seduta fu presentata un'altra domanda analoga (sull'emendamento Zotta al terzo comma dell'articolo 24, concernente la famiglia), che fu però ritirata e trasformata in richiesta di appello nominale.

Da allora il ricorso a votazioni a scrutinio segreto diverrà sempre più frequente, tanto da arrivare a superare nel numero quelle per appello nominale.

Si ritiene opportuno dare brevemente conto delle sedute immediatamente successive a quella del 23 aprile 1947, per evidenziare come la motivazione della richiesta di voto segreto non fosse, se non raramente, politica, ma, il più delle volte, di natura strumentale ed... organizzativa. La constatazione, infatti, che la votazione a scrutinio segreto richiedeva minor tempo rispetto a quella per appello nominale, indusse ad utilizzare la prima in luogo della seconda ([16]), allo scopo di rendere più spediti o meno lenti i lavori parlamentari.

Nella seduta del 28 aprile 1947 furono presentate due richieste di votazione a scrutinio segreto (una di esse in concomitanza con una domanda di appello nominale, su cui naturalmente ebbe la prevalenza) ed un'altra di votazione per appello nominale su un emendamento dell'onorevole Dossetti relativo alla scuola privata. La mancanza del numero legale per la non partecipazione delle sinistre a quest'ultima votazione testimonia il carattere strumentale e tattico di tali richieste, tendenti a far partecipare al voto il numero più alto possibile di deputati e ad evitare colpi di mano o a far mancare il numero legale ([17]), per impedire o ritardare votazioni che si prevedevano sfavorevoli.

Il 29 aprile la votazione a scrutinio segreto su un emendamento Dossetti ed altri al primo comma dell'articolo 27, sempre in tema di scuola privata, fu chiesta dai rappresentanti dell'Uomo qualunque e dalle destre, che intendevano protestare per essere stati esclusi dalla redazione del nuovo testo concordato fra gli altri gruppi. L'esito della votazione (presenti e votanti 451, voti favorevoli 335, voti contrari 116) non lascia dubbi sulla manifesta impossibilità di conseguire un fine politico con lo scrutinio segreto.

Merita particolare attenzione il dibattito svoltosi all'Assemblea costituente sulla procedura da seguire nell'organizzazione dei lavori parlamentari per giungere all'approvazione della Carta costituzionale entro la data (24 giugno) stabilita dal decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98; e ciò sia per quanto attiene al voto a scrutinio segreto, sia per le singolari e contraddittorie deliberazioni adottate dall'Assemblea a distanza di pochi giorni.

Nella seduta del 2 maggio i costituenti respinsero a scrutinio segreto un ordine del giorno presentato dall'onorevole Rocco Gullo,

socialista, così formulato: « L'Assemblea costituente, conscia del grave e solenne suo compito, non ritiene di dover introdurre particolari limitazioni all'ordine delle discussioni nel momento stesso in cui viene in esame la parte essenziale del progetto; e lascia all'intera disciplina dei suoi membri l'impegno di mantenere la discussione in termini di sobrietà, con rigido rispetto del regolamento esistente ». Quindi, nella stessa seduta, fu approvata la proposta dell'onorevole Benedetti, del gruppo misto, di invitare la Giunta per il regolamento a proporre modifiche da apportare al metodo di discussione, per giungere all'approvazione del testo della Costituzione entro il termine fissato del 24 giugno.

La giunta presentò rapidamente le sue proposte, che furono portate all'esame dell'Assemblea il 5 maggio. Per restringere i temi di discussione e di approvazione dei vari articoli del progetto costituzionale, essa proponeva di elevare il numero delle firme necessarie per richiedere la votazione per appello nominale o per scrutinio segreto da 15 a 20 firme, come previsto dal Regolamento in vigore, a 30. Inoltre la Giunta proponeva di considerare decaduti i deputati iscritti a parlare che non rispondessero alla chiamata del Presidente, di ritenere che i presentatori di emendamenti che avessero preso la parola nella discussione generale svolgessero in tale sede anche i loro emendamenti, che nessuno potesse parlare più di dieci minuti per lo svolgimento di emendamenti o per dichiarazione di voto ed infine che, in caso di richiesta di verifica del numero legale, i deputati presenti non potessero più abbandonare l'Aula fino al termine dell'appello. Venivano altresì proposte norme particolari per la discussione del progetto di Costituzione e cioè che per i rimanenti due titoli della parte prima (rapporti economici e rapporti politici) la discussione fosse limitata ad un numero massimo di tre oratori per i gruppi che contassero più di cento iscritti e di due oratori per gli altri. Inoltre per i sei titoli della parte seconda del progetto gli oratori non avrebbero dovuto essere più di cinque per i due gruppi più numerosi (democristiani e comunisti), non più di tre per i gruppi minori ed in sede di discussione generale nessuno avrebbe potuto parlare più di mezz'ora ([18]).

Dato il carattere di attualità che la questione riveste tuttora, anche per le modifiche apportate nel 1983 al Regolamento della Camera, è utile ricordare i termini della discussione che si aprì sulla que-

stione dell'aumento del numero delle firme necessarie per chiedere votazioni qualificate.

Il Presidente presentò la proposta con queste parole: « La Giunta del regolamento ha ritenuto di dover proporre che si elevi a trenta il numero delle firme richieste, perché questi due modi particolarmente importanti di votazione — che hanno sempre avuto nel passato un carattere politico, e che non devono divenire il modo normale, continuo, immancabile di votazione dei nostri lavori — siano accettati. Trenta firme non sono parse eccessive; erano venti, in Assemblee che giungevano a 508 membri; oggi che la nostra Assemblea conta 556 deputati, l'aumento è parso naturale ».

Il complesso delle proposte della Giunta fu aspramente criticato dai rappresentanti dei gruppi minori, che videro in esse, ed in particolare nell'aumento del numero delle firme occorrenti per chiedere votazioni qualificate, una lesione o quanto meno una coartazione dei loro diritti.

È opportuno ricordare alcuni giudizi espressi nel corso del dibattito in merito a tale questione. L'onorevole Molé, demolaburista, affermò tra l'altro: « Finora bastavano venti: adesso devono essere trenta deputati. Il sacrificio dei piccoli gruppi è consumato. Ci sono nell'Assemblea gruppi che, anche in due, uniti, non possono esercitare questo diritto » ([19]).

Dopo di lui altri autorevoli deputati presero la parola, manifestando la loro opposizione; tra essi ci limitiamo a citare l'onorevole Corbino, del gruppo misto, che disse: « Esigere trenta firme per l'una o per l'altra delle due votazioni, significa togliere a molti dei gruppi dell'Assemblea la possibilità di chiedere un appello nominale od una votazione per scrutinio segreto in una parte della Costituzione su cui, per ragioni di carattere politico o di altra natura, questo gruppo ritenga necessario che la votazione per appello nominale o per scrutinio segreto avvenga ». A sua volta l'onorevole Benedetti affermò: « Ma qui si va più lontano: si porta a trenta il numero dei richiedenti per l'appello nominale e per la votazione a scrutinio segreto. Piano piano, aumentando il numero dei richiedenti, si concederà questa facoltà solo ai grandi partiti ed i piccoli partiti non avranno più diritto di chiedere né scrutinio segreto né votazione per appello nominale ».

Al termine dell'ampia discussione, dopo le precisazioni fornite dal Presidente Terracini e dal relatore Cingolani, democristiani, l'As-

semblea costituente votò a scrutinio segreto un ordine del giorno presentato dai gruppi minori per il non passaggio all'esame degli articoli. Il risultato fu il seguente: presenti e votanti 380, voti favorevoli 194, voti contrari 186. In tal modo veniva annullata la precedente deliberazione dell'Assemblea del 2 maggio, con cui la Giunta per il regolamento era stata invitata a presentare proposte per accelerare i tempi della discussione.

Pertanto l'Assemblea costituente nella prosecuzione dei suoi lavori continuò ad attenersi alle norme del Regolamento della Camera dei deputati in vigore nel 1922.

Del resto l'approvazione, avvenuta il 14 giugno, della legge che prorogava al 31 dicembre 1947 ([20]) la durata dell'Assemblea costituente ([21]), contribuì a rendere meno convulsi e più distesi i lavori per l'esame, la discussione e l'approvazione dei rimanenti articoli del progetto di Costituzione.

Per altro il ricorso allo scrutinio segreto, pur senza raggiungere livelli altissimi, fu abbastanza frequente, superando ampiamente, come già rilevato, le richieste di appello nominale. E ciò avvenne per due motivi: la prevalenza, prevista dal Regolamento, del primo sul secondo in presenza di richieste concorrenti e, soprattutto, il minor tempo necessario per lo svolgimento delle operazioni di voto. Infatti le votazioni a scrutinio segreto su emendamenti o su ordini del giorno, effettuate all'Assemblea costituente a partire da quella del 23 aprile, furono complessivamente 43, mentre le votazioni per appello nominale (la prima fu chiesta sull'emendamento Amendola all'articolo 1 del progetto il 22 marzo 1947) furono in tutto 23; tre votazioni, inoltre, furono rimandate per mancanza di numero legale ([22]).

Un altro problema che trovò all'Assemblea costituente soluzioni contrastanti, fino alla defintiva e risolutiva presa di posizione del Presidente Terracini, fu quello dell'ammissibilità delle dichiarazioni di voto in caso di votazioni a scrutinio segreto ([23]).

Nella già ricordata seduta del 2 maggio 1947, agli onorevoli Lucifero e Gronchi, che avevano rinunciato a fare una dichiarazione di voto sull'ordine del giorno Rocco Gullo, in quanto, a loro giudizio, essa era incompatibile con la sopraggiunta richiesta di scrutinio segreto, il Presidente Terracini rispose con queste parole: « A rigore di termini non c'è nessun articolo di regolamento che vieti le dichiarazioni di voto quando vi siano votazioni a scrutinio segreto » ([24]). A suo sostegno venne l'onorevole Vittorio Emanuele Orlando, con il

suo prestigio di giurista e di esperto parlamentare. Egli affermò di ritenere « che la dichiarazione di voto sia sempre permessa: è una garanzia a cui non si può rinunciare. Se molti votano con le due palline in mano, in modo da farle vedere, non sembra giustificato che si possa proibire, a chi voglia farla, questa dichiarazione ». Infine l'anziano uomo politico così concluse: « Che siano permesse dichiarazioni di voto, anche se c'è lo scrutinio segreto. Non c'è nessun articolo che lo vieti, e neppure nessuna ragione ».

Al contrario, nella seduta del 3 luglio, il Presidente Terracini negò la parola all'onorevole Piccioni che aveva chiesto di parlare per dichiarazione di voto su un emendamento dell'onorevole Nobile, comunista, su cui era stata chiesta la votazione a scrutinio segreto. All'onorevole Moro, che aveva osservato che « la dichiarazione di voto si è fatta altre volte », l'onorevole Terracini così replicò: « Si è fatta una volta o due, e poi si è riconosciuto che è contraddittoria con la segretezza del voto... Ora, però, ritengo che sia opportuno adottare il criterio più logico, e cioè che nelle votazioni a scrutinio segreto non si facciano dichiarazioni di voto ».

Le affermazioni del Presidente suscitarono un dibattito che ancora oggi ha qualche interesse. Intervennero l'onorevole Cevolotto, demolaburista, l'onorevole Giannini, dell'Uomo qualunque, e il democristiano Micheli. Quest'ultimo, dopo aver detto che sulla questione la consuetudine parlamentare era inesistente, in quanto in tanti anni di libero Parlamento vi erano stati due o tre soli casi di richiesta di scrutinio segreto, osservò che « qui, attraverso ragioni politiche, che io non discuto, ma che disprezzo, si è troppe volte esagerato nel chiedere lo scrutinio segreto, anche quando questa richiesta non ha nessuna ragione di essere ».

L'onorevole Micheli proseguì ricordando il precedente dell'onorevole Orlando nella seduta del 2 maggio e, dopo aver invitato i colleghi a limitare il numero degli scrutini segreti, così espose la sua tesi: « Dal momento che si abusa dello scrutinio segreto, i deputati hanno sempre egualmente il diritto di dire il loro pensiero attraverso le dichiarazioni di voto ».

L'onorevole Terracini, pur prendendo atto del precedente dell'onorevole Orlando e facendo proprio l'invito dell'onorevole Micheli ad « astenersi dal ricorrere troppo di frequente al voto segreto », ribadì che « quando ad esso si addivenga, è necessario rinunziare alle dichiarazioni di voto » e che fino a quando l'Assemblea non avrà ap-

provato una specifica proposta della Giunta per il regolamento in senso diverso, « è da ritenersi che la dichiarazione di voto in sede di scrutinio segreto non sia possibile ».

La Giunta per il regolamento non presentò mai all'Assemblea una simile proposta e pertanto non si ebbero più dichiarazioni di voto in occasione di scrutini segreti. E questo fu un altro motivo che spinse a preferire lo scrutinio segreto all'appello nominale.

Proprio l'esperienza fatta nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente e la constatazione dei tanti inconvenienti cui spesso diede luogo l'uso della votazione segreta, inducono l'onorevole Moro a presentare, nella seduta del 14 ottobre, l'emendamento soppressivo delle parole « a scrutinio segreto » ([25]) dal testo del primo comma dell'articolo 69, relativo al procedimento di formazione delle leggi (articolo 72 nel testo definitivo).

Le acute e sintetiche dichiarazioni di Moro meriterebbero di essere riportate integralmente. Ci limitiamo a citare questo brano che ci sembra essenziale, anche a fini di documentazione: « Il problema della votazione per scrutinio segreto fu sollevato in questa Assemblea già in sede di Giunta del regolamento, perché, in effetti, nel corso di questi nostri lavori l'uso e forse l'abuso che si è fatto di questo mezzo di votazione hanno dimostrato l'opportunità di rivedere per lo meno le modalità che lo regolano. Io non voglio entrare nel merito dell'ammissibilità o meno di questo mezzo di votazione nella Camera. Però mi ripugna che si faccia richiamo, niente meno che nel testo costituzionale, a questo sistema particolare di votazione del quale si possono dire due cose: da un lato tende ad incoraggiare i deputati meno vigorosi nell'affermazione delle loro idee e dall'altro tende a sottrarre i deputati alla necessaria assunzione di responsabilità di fronte al corpo elettorale, per quanto hanno sostenuto e deciso nell'esercizio del loro mandato ».

A sostegno dell'onorevole Moro intervenne l'onorevole Clerici, anch'egli democristiano, con queste dichiarazioni: « Noi dobbiamo lasciare impregiudicata la questione dei sistemi di scrutinio per le Camere future e non trattarla nella Costituzione, che, speriamo, durerà decenni. Infatti io mi auguro che frattanto l'esperienza possa trovare, anche con l'aiuto di qualche ausilio meccanico, qualche nuovo sistema di scrutinio che faccia risparmiare ai nostri successori tutto il tempo che da noi si perde in lunghe ore di fila o di attesa nei

banchi allorché votiamo con il sistema dello scrutinio segreto, o dell'appello nominale ».

La replica del presidente della Commissione dei 75 appare di grande lungimiranza e, ancora oggi, di viva attualità. L'onorevole Ruini sostenne anzitutto: « Se continuiamo a pretendere che le Camere preparino le leggi col procedimento consueto e tradizionale, non riusciremmo ad adempiere al compito che spetta alle Camere di fare le leggi necessarie alla vita dello Stato ». Quindi pronunciò parole che non è esagerato definire profetiche: « Quando il Parlamento non può adempiere al suo compito, piovono i decreti-legge ed i provvedimenti arbitrari e la Camera è ferita nella funzione essenziale, che è quella di legiferare » ([26]).

Sono trascorsi quarant'anni dall'aprile 1947 ([27]) e, anche per quel che riguarda le richieste di votazioni segrete, il quadro è radicalmente mutato: da strumento eccezionale, utilizzato soltanto « in casi di straordinarissima importanza » (per usare le parole del Presidente Terracini), lo scrutinio segreto è diventato sistema abituale, quasi prevalente, di votazione.

Infatti dalla I legislatura repubblicana sino al 28 aprile 1987 si sono avute alla Camera ben 6.605 votazioni segrete su richiesta, con una tendenza sempre maggiore all'aumento nel corso delle ultime legislature ([28]). In particolare dalle 175 votazioni segrete della I legislatura, durante la quale pur si ebbero rilevanti episodi di accesa lotta politica e di ostruzionismo (Patto atlantico, legge elettorale), si è arrivati alle 2.485 votazioni segrete dell'VIII legislatura, terminata per altro con un anno di anticipo rispetto alla naturale scadenza, ed alle 2.487 dell'attuale legislatura, secondo dati non ancora definitivi riferiti sino al 28 aprile 1987.

Va rilevato, inoltre, che l'introduzione del sistema elettronico (alla Camera nel 1971) ([29]) ha tolto altre remore al ricorso al voto segreto.

Ma è soprattutto dalla VII legislatura che si registra un cospicuo aumento del numero delle votazioni segrete. Il Regolamento della Camera del 1971 inserì una novità nella normativa che disciplinava la richiesta di votazione segreta: oltre che da venti deputati essa poteva essere avanzata anche da un presidente di gruppo. In tal modo pure i gruppi piccolissimi, costituitisi per la prima volta alla Camera nella VII legislatura, potevano avvalersi di tale facoltà.

E se ne avvalsero ampiamente: dalle 182 votazioni segrete dei quattro anni della VI legislatura si passò a 643 votazioni segrete nei tre anni della VII legislatura, per giungere alle 2.485 dell'VIII legislatura ed alle 2.487 dell'attuale IX legislatura. Sono state legislature caratterizzate da numerosi episodi di ostruzionismo, dichiarato o strisciante, ed in tali circostanze il voto segreto è stato soprattutto utilizzato per tenere in stato di allerta tutti coloro che si opponevano all'ostruzionismo, costringendoli ad una continua presenza per non far mancare il numero legale, ed in particolare per consentire che gli eventuali dissidenti in seno alla maggioranza potessero trasformarsi, senza alcun rischio, in « franchi tiratori ».

Infatti la constatazione, sin dalle prime legislature repubblicane, dell'esistenza di schiere talvolta consistenti di « franchi tiratori » all'interno di maggioranze scarsamente compatte, che più di una volta hanno provocato la caduta dei governi, spingeva e spinge le opposizioni ad utilizzare sempre più spesso lo scrutinio segreto per cercare di far esplodere i contrasti e le divisioni della maggioranza.

A questo proposito è da rilevare che le richieste di votazione segreta non sono affatto diminuite, nonostante la riforma regolamentare del settembre 1983, che ha elevato a trenta il numero dei deputati necessari per richiedere lo scrutinio segreto ed ha soprattutto stabilito che la richiesta non può più essere fatta da un qualsiasi presidente di gruppo, ma solo, dai presidenti di gruppi che, separatamente o congiuntamente, abbiano almeno pari consistenza numerica ([30]).

Infatti, a parte le 670 votazioni del 1984 (anno in cui si ebbe l'ostruzionismo del gruppo comunista contro il decreto sulla scala mobile), è da notare che si sono avute 466 votazioni a scrutinio segreto nel 1985 e ben 1.009 nel 1986.

Possiamo dunque affermare che il voto a scrutinio segreto da evento straordinario e rarissimo è diventato di uso ordinario e soprattutto che è stato sempre più ampiamente utilizzato come strumento di lotta politica.

Proprio per questo il voto segreto è oggi, come sempre del resto, al centro di un vasto dibattito e di accese polemiche. Senza addentrarsi in una così estesa problematica, ricordiamo che da un lato c'è chi difende il voto segreto, sottolineando come esso sia garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia dei parlamentari (di fronte al nuovo « sovrano » rappresentato dal partito) e trovi il suo fondamento

nel divieto di mandato imperativo di cui all'articolo 67 della Costituzione. Dall'altro c'è chi sostiene che il voto segreto, deresponsabilizzando il parlamentare, favorendo il potere di pressione delle *lobbies* ed impedendo agli elettori di giudicare i propri rappresentanti, contrasta con il principio della sovranità popolare che è alla base della nostra Carta costituzionale.

Ma c'è un secondo aspetto sul quale gioca il voto segreto: il rapporto Governo-Parlamento e soprattutto la posizione del Governo in Parlamento. È stato detto che il voto segreto agevola l'ingovernabilità e la formazione di maggioranze estemporanee che possono vanificare punti essenziali del programma di governo. Ma è stato altresì sostenuto che l'abolizione o una drastica limitazione del voto segreto rafforzerebbe l'esecutivo in modo tale da porlo in posizione privilegiata rispetto al Parlamento, cosa che non fu certamente voluta dai nostri costituenti.

Recentemente anche la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (la cosiddetta Commissione Bozzi) ha affrontato l'argomento, pur dopo qualche contrasto iniziale, poiché i comunisti avevano sostenuto che la materia non fosse di competenza della Commissione, rientrando in una riserva di regolamento parlamentare. In tale Commissione sono emersi tre orientamenti: quello di parte socialista per la costituzionalizzazione dell'obbligo del voto palese, quello comunista per il mantenimento del voto segreto e quello democristiano, liberale e repubblicano, che tende ad escludere le votazioni segrete per le deliberazioni che comportino spese o per altri casi eventualmente previsti dai regolamenti parlamentari. Tale orientamento è stato raccolto dalla relazione di maggioranza che ha proposto una nuova formulazione dell'articolo 81 della Costituzione, in cui l'ultimo comma è del seguente tenore: « Sulle deliberazioni parlamentari che importano variazione di entrate o di spese la richiesta di votazione palese prevale su quella per scrutinio segreto. I regolamenti delle Camere potranno disciplinare le forme di esercizio della richiesta » ([31]).

L'unico punto sul quale sembra si possa registrare un certo consenso, nel dibattito tra le forze politiche, riguarda la modifica dell'ultima parte dell'articolo 116 del Regolamento della Camera ([32]), che prevede la doppia votazione (palese e segreta), dei progetti di legge consistenti in un solo articolo, su cui il Governo abbia posto la questione di fiducia. È bene ricordare che il primo Governo Craxi è ca-

duto nel giugno 1986 (come già il secondo Governo Cossiga nel settembre 1980) proprio per la reiezione a scrutinio segreto del disegno di legge di conversione di un decreto-legge, dopo che l'articolo unico era stato approvato per appello nominale, avendo il Governo posto la questione di fiducia.

Ma il problema dello scrutinio segreto, come si è cercato di evidenziare rifacendo un po' la storia di questo istituto, è politico, non giuridico. Non spetta quindi a chi scrive formulare ipotesi o proposte. Possiamo soltanto dire che è auspicabile il definitivo superamento della doppia votazione dell'articolo unico dei progetti di legge, nonché una diversa disciplina della votazione finale nel Regolamento della Camera.

Ci sembra opportuno a questo proposito richiamare le parole pronunciate dall'onorevole Ruini all'Assemblea costituente, nella già ricordata seduta del 14 ottobre 1947: « Ciò che importa qui stabilire è che allo scrutinio segreto non si deve ricorrere per approvare ogni e qualunque legge. Vi sono molte leggi che non hanno grande importanza, o non sollevano divergenze; e possono benissimo essere votate per alzata e seduta, per divisione, per quello che sia, senza promuovere la macchina enormemente ritardatrice dello scrutinio segreto. Saranno una semplificazione ed un acceleramento nei lavori delle Camere. Se poi vi sarà ancora nel Regolamento la possibilità di chiedere lo scrutinio segreto, potrà essere chiesto, volta per volta, per date leggi ».

Questi ammonimenti ed esortazioni, che avrebbero dovuto essere accolti con maggiore considerazione, ci sembrano validi ancora oggi, tanto che non esitiamo a farli nostri, indicandoli all'attenzione dei legislatori, i quali, proprio perché hanno sperimentato gli inconvenienti della « macchina enormemente ritardatrice dello scrutinio segreto », non devono trascurare le lezioni e gli insegnamenti dei loro predecessori, ma considerarli invece come parte essenziale del proprio patrimonio culturale.

Note

(1) Il decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, recante « Integrazioni e modifiche al decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, relativo all'Assemblea per la nuova Costituzione dello Stato, al giuramento dei membri del Governo ed alla facoltà di emanare norme giuridiche», così recitava all'articolo 4, terzo comma: « Finché non avrà deliberato il proprio regolamento interno l'Assemblea costituente applicherà il regolamento interno della Camera dei deputati in data 1° luglio 1900 e successive modificazioni sino al 1922 ».

(2) M. MANCINI-U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano. Trattato pratico di diritto e procedura parlamentare,* Roma, 1887, p. 296.

(3) Vedi PERTICONE, *Il regime parlamentare nella Storia dello Statuto Albertino,* Roma, 1960, p. 147; RACCIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno,* Torino, 1909, III, p. 262; di recente vedi CASU, « Voto segreto e voto palese nei regolamenti parlamentari dal 1848 ai giorni nostri », *Riv. trim. dir. pubbl.* 1986, n. 2, pp. 553 ss.

(4) Recitava l'articolo 29: « Salvo il voto sulla legge intera, il quale si fa sempre coll'appello nominale, ed a scrutinio segreto ... » facendo una certa confusione fra appello nominale e scrutinio segreto.

(5) Vedi il Resoconto stenografico della seduta; Atti parl. XXVII leg., *Discussioni,* pp. 6387 ss.

(6) Le modifiche regolamentari del 1929 non innovarono affatto nella materia, né alla Camera, né al Senato.

(7) E' interessante rilevare che dopo l'esperienza del 1926 ricordata nel testo, in tema di inserimento all'ordine del giorno il Regolamento della Camera dei fasci e delle corporazioni così recitava al terzo e al quarto comma dell'articolo 15: « Nessun argomento può essere iscritto all'ordine del giorno delle riunioni della Camera senza l'autorizzazione del Duce del fascismo, Capo del Governo.

L'Assemblea non può discutere né deliberare sopra materie che non siano all'ordine del giorno, salvo che ne faccia richiesta il Duce del fascismo, Capo del Governo ».

(8) L'unico episodio di un certo rilievo si ebbe il 26 giugno 1891, quando la Camera, dopo aver approvato per alzata e seduta i vari articoli, respinse a scrutinio segreto il complesso del disegno di legge concernente i provvedimenti ferroviari per la città di Roma.

(9) Questa soluzione (il Senato aveva approvato una norma identica cinque anni prima) fu la conclusione di un lungo dibattito sulla prevalenza del voto segreto o dell'appello nominale in caso di richieste concorrenti, del quale sono stati ricordati nel testo taluni precedenti.

Ma la storia parlamentare ci insegna che la questione non è mai stata pacifica e che anzi è stata periodicamente riproposta, per cui la Camera, dopo la reiezione della proposta di sopprimere il voto segreto, avanzata dai deputati Barzilai, Tittoni e Antonelli nel 1891, e successiva alla mancata approvazione finale del disegno di legge sui provvedimenti ferroviari per Roma, riconfermava nel 1900 la prevalenza del voto segreto, mentre il Senato, nel 1910, accordava la precedenza al voto nominale.

(10) Per una più puntuale cronaca della seduta del 17 aprile 1888 vedi V. Longi - M. Stramacci, *Il regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori,* Milano 1968, pp. 176-179.

(11) Vedi anche la precedente nota (1). L'ultimo comma dell'articolo 97 del Regolamento in vigore nel 1922 era così formulato: « Nel concorso di diverse domande, quella dello scrutinio segreto prevale su tutte le altre; quella dell'appello nominale prevale sulla domanda di votazione per divisione dell'aula ».

La Giunta per il regolamento, nella relazione (Atti parl. Ass. cost. Doc. II, n. 1) che accompagnava la proposta di aggiunte al Regolamento della Camera, presentata il 15 luglio 1946, dopo aver ribadito che spetta « all'Assemblea di stabilire il modo e gli organi per la formazione e l'esame del progetto di Costituzione », si limitò a sottoporre all'Assemblea stessa tre articoli aggiuntivi per l'istituzione della speciale Commissione « incaricata di elaborare, redigere e presentare il testo del progetto di Costituzione » e della Commissione per i trattati internazionali, riservandosi di avanzare « ulteriori proposte dirette a modificare opportunamente gli articoli del regolamento della Camera dei deputati vigente nel 1922 per la parte relativa alla discussione e alla votazione sul progetto di Costituzione, e ciò allo scopo di meglio adeguare le norme di procedura alle peculiari caratteristiche della materia ».

(12) La Consulta nazionale approvò, nella seduta dell'11 gennaio 1946, il suo regolamento interno nel testo predisposto dall'apposita Commissione, sostituendo però l'ultimo comma dell'articolo 52, che riproduceva senza variazioni l'articolo 97 del vecchio regolamento della Camera dei deputati, con questo nuovo testo presentato dal consultore Fenoaltea, azionista: « Nel concorso di diverse domande, quella dell'appello nominale prevale su tutte le altre; quella dello scrutinio segreto prevale sulla domanda di votazione per divisione dell'aula ».

Per una conoscenza delle posizioni delle varie forze politiche sulla questione, è utile riportare qualche passo di taluni interventi pronunciati in quella seduta. Fenoaltea, firmatario dell'emendamento, dopo aver dichiarato che la sua proposta, mantenendo il voto finale a scrutinio segreto su ogni progetto di legge, non è così rivoluzionaria come potrebbe a prima vista sembrare, affermò che « se il voto segreto può essere opportuno in un regime di dittatura, perché sottrae al controllo del dittatore, in regime democratico esso non ha giustificazione, perché il controllo cui esso intende sottrarre il Parlamento è quello della opinione pubblica ». Infine così concluse: « È fortemente probabile che il regolamento

che la Consulta si darà servirà di base ai regolamenti delle Assemblee politiche che siederanno in futuro in quest'aula. Credo che sarebbe per noi di buon auspicio se la riforma che io vi propongo — piccola riforma, ma non priva di significato — fosse lasciata in retaggio alle future Assemblee politiche italiane da questa prima, e sia pure imperfetta e temporanea, Assemblea delle forze democratiche del paese ».

Il relatore, il democristiano Micheli, dopo aver rilevato che « la questione non è di grande importanza », affermò che lo scrutinio segreto rappresentava una maggiore garanzia e sostenne questa convinzione, sua e della maggioranza della Commissione, con le seguenti argomentazioni: « La consuetudine parlamentare, dalla quale noi usciamo e di cui noi siamo la prosecuzione, lo ha mantenuto sempre. Si è usato poco e questo ha dimostrato appunto quale sia stata la discrezione dei parlamentari di allora nell'usare di questo diritto che il regolamento consentiva. Non credo che la discrezione dei consultori possa essere minore oggi, penso anzi che sarà ancora maggiore. Certo è che nei vecchi Parlamenti dei guai e dei danni e delle difficoltà portati dallo scrutinio segreto ne abbiamo trovati pochi; dall'appello nominale ne abbiamo avuti spesso, se non altro per la speditezza delle nostre discussioni. Troppe volte nella Camera dei deputati si è abusato dell'appello nominale, attraverso il quale si sono forzatamente allungate molte discussioni anche importanti ».

Alle dichiarazioni del relatore si associarono il liberale Artom e il democristiano Cappa, mentre il socialista Luzzatto, l'azionista Cianca e il demolaburista Cerabona dichiararono di votare a favore dell'emendamento Fenoaltea, che venne approvato con votazione per divisione dopo che la votazione per alzata e seduta aveva dato esito incerto.

([13]) L'onorevole Togliatti aveva iniziato il suo intervento con queste dichiarazioni: « Noi non abbiamo chiesto il voto segreto e non ce ne importa nulla, perché il nostro voto è pubblico; l'abbiamo dichiarato (*Commenti*). Noi non vogliamo il divorzio ma non vogliamo nemmeno che si includa la dichiarazione di indissolubilità del matrimonio in questo articolo della Costituzione ».

([14]) Il Presidente Terracini era in effetti intervenuto, nella seduta pomeridiana di venerdì 11 aprile 1947, per invitare l'onorevole Andreotti, che aveva richiesto una votazione per appello nominale soprattutto allo scopo di verificare il numero legale, a ritirare la sua domanda per non bloccare per ventiquattr'ore il lavoro dell'Assemblea nel caso di mancanza del numero legale. L'onorevole Andreotti replicò con queste parole: « Io insisterei nella richiesta di votazione per appello nominale, anche perché mi pare che sia veramente deplorevole il fatto che numerosi colleghi non sono presenti alle sedute dell'Assemblea. D'altra parte, non mi sembra serio votare articoli della Costituzione, che sono tutti importanti, con la presenza nell'aula di non più di un quinto dei membri dell'Assemblea costituente ».

Allora il Presidente, dopo aver dichiarato che in tal modo non si sarebbe facilitato il lavoro comune, obbligando l'Assemblea a restare inattiva per ventiquattr'ore, procedette alla votazione per appello nominale.

La votazione (sull'emendamento Ravagnan all'articolo 11, relativo alla condizione giuridica dello straniero e al diritto di asilo) risultò valida per la presenza di 289 votanti, mentre una successiva votazione, sempre per appello nominale

(sull'emendamento Della Seta all'articolo 13, concernente il diritto di associazione), richiesta ancora dall'onorevole Andreotti, registrò la mancanza del numero legale. Alla ripresa della seduta, dopo un'ora, la richiesta di votazione per appello nominale fu ritirata e l'Assemblea poté procedere nei suoi lavori.

([15]) Il risultato fu il seguente: presenti e votanti 385; maggioranza 193; voti favorevoli 194; voti contrari 191. In tal modo l'Assemblea costituente approvò la soppressione della parola « indissolubile », al termine del primo comma dell'articolo 23 del progetto di Costituzione (divenuto poi nel testo definitvo l'articolo 29), che pertanto risultò così formulato: « La Repubblica riconosce il diritto della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio ».

([16]) È indicativa in questo senso la dichiarazione fatta dall'onorevole Gronchi nella seduta del 28 aprile: « Stavamo per proporre la votazione a scrutino segreto, perché essa è più rapida e servirebbe a contrastare un tentativo che per noi traspare abbastanza chiaro — chiediamo scusa ai colleghi se ciò sembra un processo alle loro intenzioni — quello cioè di mandare per le lunghe la discussione e la votazione su questo articolo ».

([17]) Sembra opportuno riportare sulla questione del numero legale le considerazioni fatte in tale seduta dal Presidente Terracini: « È evidente che il numero legale è richiesto perché una deliberazione dell'Assemblea, per avere autorità di fronte al paese, deve essere il risultato del concorso di un numero adeguato di membri dell'Assemblea. Mi pare che questa sia veramente e soltanto la ragione. È uno dei casi in cui — mi si permetta il richiamo — la quantità si trasforma in qualità. Un numero troppo limitato di deputati non può dare autorità ad una disposizione legislativa. Occorre che vi sia il numero sufficiente, per poter dire: la Camera ha deliberato ».

([18]) Vedi Atti Ass. Cost. Doc. II, n. 7.

([19]) L'onorevole Molé continuò il suo intervento dicendo che se si volevano rispettare i tempi bisognava cercare di risolvere il problema concreto, non accettando « ogni cinque minuti modificazioni del regolamento ». Infine concluse: « Il regolamento, che sorge dalla necessità di coesistenza delle maggioranze con le minoranze, è soprattutto il presidio e la guarentigia dei diritti della minoranza ... queste proposte aggiuntive ... rappresentano la mutilazione di queste guarentigie, la limitazione della libertà del nostro mandato ... perché qui tutti e ciascuno rappresentiamo la sovranità del popolo, l'unità della nazione, e tutti, anche l'ignoto, abbiamo diritto di poter dire la nostra parola ».

([20]) Il disegno di legge prorogava all'8 settembre 1947 il termine, ma l'Assemblea costituente approvò a scrutinio segreto l'emendamento del demolaburista Gasparotto, che fissava il termine al 31 dicembre 1947.

([21]) L'Assemblea costituente, approvando un emendamento presentato dall'onorevole Perassi, repubblicano, accettato dalla Commissione e dal Governo, volle definire il provvedimento come legge costituzionale.

([22]) V. Falzone - F. Palermo - F. Cosentino, *La Costituzione della Repubblica italiana,* Roma, 1969, p. 15.

(23) La questione della compatibilità delle dichiarazioni di voto con lo scrutinio segreto non era nuova; essa si era già presentata nei primi anni di vita del Parlamento subalpino. (In tema vedi CASU, « Voto segreto »,cit., p. 557).

Dopo la soluzione data il 3 luglio dal Presidente Terracini all'Assemblea costituente, di cui è detto più avanti nel testo, la questione si ripresentò immediatamente durante la I legislatura della Camera, rimanendo peraltro controversa. Al Senato, invece, una norma prevedeva espressamente l'ammissibilità delle dichiarazioni di voto in occasione di votazioni a scrutinio segreto. Alla Camera, comunque, il problema fu affrontato ampiamente nel corso della discussione della legge elettorale. Nella seduta del 2 gennaio 1953, al termine di un accesissimo dibattito, la Camera deliberò, dopo che i comunisti ed i socialisti avevano abbandonato l'Aula per protesta, l'inammissibilità delle dichiarazioni di voto in occasione di una votazione segreta. È interessante notare che nella prosecuzione della discussione di quel progetto di legge, nella quale le opposizioni facevano l'ostruzionismo, talvolta la richiesta di scrutinio segreto ebbe una finalità antiostruzionistica, allo scopo di evitare le innumerevoli dichiarazioni di voto che avrebbero potuto essere fatte in caso di votazioni palesi. Nella seduta del 3 gennaio 1953, dopo che il Presidente invitò il gruppo democristiano a ritirare la richiesta di scrutinio segreto, l'onorevole Scalfaro disse testualmente: « Noi saremmo lieti, signor Presidente, di accettare il suo suggerimento, ma l'atteggiamento dell'opposizione ci fa ritenere che senza lo scrutinio segreto si avrebbero dichiarazioni di voto a catena ».

In seguito l'inammissibilità delle dichiarazioni di voto fu superata con l'« espediente » di consentire l'espressione del voto sul complesso del provvedimento in occasione della votazione dell'ultimo articolo del progetto di legge. Solo con la riforma regolamentare del 1971 il problema fu risolto, stabilendo il principio che ogni qualvolta si proceda ad una votazione, in qualsiasi forma, salvo nei casi in cui la discussione sia limitata dal Regolamento, il parlamentare possa esprimere le ragioni del proprio voto (art. 50 Reg. Camera, art. 109 Reg. Sen.).

(24) In precedenza, nella seduta del 28 aprile, all'onorevole Lucifero, che aveva annunciato di voler rinunciare alla dichiarazione di voto « per correttezza », in quanto non sapeva ancora se vi sarebbe stato un voto segreto o un appello nominale, il Presidente Terracini non replicò con la stessa decisione, ma si limitò a dire: « Poiché, fino a questo momento, la richiesta di votazione segreta non è pervenuta alla Presidenza, è evidente che si procederà a quella per appello nominale. Lei ha quindi la facoltà di fare la dichiarazione di voto ».

(25) Identico emendamento soppressivo fu presentato dall'onorevole Clerici, del gruppo democristiano, e dall'onorevole Caronia, sempre democristiano, che in via subordinata propose anche il voto finale per appello nominale. Tale proposta fu avanzata pure dall'onorevole Nobili Tito Oro. Nella seduta successiva l'Assemblea fu chiamata a votare, approvandolo, un nuovo testo concordato con i presentatori degli emendamenti, in cui erano state soppresse le parole « a scrutinio segreto ». I deputati comunisti Laconi e Grieco presentarono un emendamento aggiuntivo per ripristinare il testo originario della Commissione. L'emendamento fu votato a scrutinio segreto e fu respinto con 135 voti favorevoli e 160 contrari. È da rilevare che il Presidente, prima di porre in votazione l'emen-

damento comunista, tenne a precisare che non si poneva « il problema della esclusione dello scrutinio segreto come sistema di votazione dal regolamento delle Camere ».

([26]) Il primo comma dell'articolo 72 sarà poi approvato nella seguente dizione: « Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che lo approva articolo per articolo e con votazione finale ».

([27]) Le Camere, come è noto, nella loro potestà regolamentare, hanno disciplinato in maniera diversa le modalità di votazione finale dei progetti di legge. Il Senato abolì l'obbligatorietà della votazione segreta finale nel suo nuovo Regolamento del 1948, mentre la Camera dei deputati, che non adottò un nuovo Regolamento, si limitò ad applicare (come già aveva fatto l'Assemblea costituente) il Regolamento del 1922. Ovviamente furono apportate integrazioni e modifiche, specialmente in relazione alle commissioni permanenti, alla previsione costituzionale delle commissioni in sede legislativa e al nuovo ruolo dei gruppi parlamentari (vedi Doc. I, nn. 1e 1-A) ma non fu affrontato il tema delle votazioni. La Giunta per il regolamento approvò il 24 novembre 1949 il nuovo testo del Regolamento, coordinato a norma della deliberazione della Camera del 27 aprile 1949. In tale testo l'articolo 97 (relativo al voto finale ed alla richiesta di votazione segreta) diventò l'articolo 93, ma il suo contenuto rimase identico.

Al Senato, per la verità, era stato proposto dalla Giunta per il regolamento un testo che prevedeva la votazione finale a scrutinio segreto, ma anche la prevalenza dell'appello nominale in caso di concorso di domande. In sede di votazione, però, fu respinto l'obbligo del voto segreto finale e fu invece approvato un emendamento comunista che ristabiliva il primato dello scrutinio segreto rispetto all'appello nominale.

([28]) In particolare le votazioni segrete su richiesta nelle diverse legislature soon state: 175 nella I, 128 nella II, 69 nella III, 305 nella IV, 322 nella V, 182 nella VI, 643 nella VII e 2.485 nell'VIII. Nella IX legislatura secondo gli ultimi dati si sono avute 203 votazioni segrete nel 1983, 670 nel 1984, 466 nel 1985, 1.009 nel 1986, nonché 139 dal 1° gennaio al 28 aprile.

([29]) Il Senato aveva interrotto il sistema elettronico un anno prima.

([30]) La modifica è stata approvata con il pieno consenso del principale gruppo di opposizione, che anzi aveva presentato una sua proposta l'11 agosto 1983 (Atti parl., IX leg., Doc. II, n. 5) in cui si prevedeva che la richiesta di scrutinio segreto potesse essere avanzata soltanto da trenta deputati presenti in Assemblea e da sei deputati in commissione. Nella relazione scritta che l'accompagnava si legge: « L'uso distorto di questa norma ha finito per generalizzare il ricorso allo scrutinio segreto, con la svalutazione di questo istituto, oltre che con un sensibile aggravamento dei tempi di votazione ».

([31]) Su questa linea si muove la proposta di modificazione del Regolamento Spadaccia, Bozzi, Labriola, Reggiani e altri, presentata il 21 febbraio 1986 (Doc. II, n. 20), nonché la proposta di modificazione Bassanini, Battaglia e Gitti, presentata il 22 dicembre 1986 (Doc. II, n. 24) che propone di aggiungere al

primo comma dell'articolo 85 le seguenti parole: « L'articolo che contiene l'indicazione dell'onere complessivo previsto a carico del bilancio dello Stato o degli enti del settore pubblico allargato e la disciplina della relativa copertura finanziaria, è discusso e votato per primo, con gli emendamenti ad esso presentati. La votazione di questo articolo e degli emendamenti intesi a modificare la previsione dell'onere complessivo e la disciplina della copertura finanziaria avviene a scrutinio palese ».

(32) CASU («Voto segreto », cit., p. 585) ricorda che in un'intervista pubblicata su *Il Messaggero* del 14 dicembre 1984, il Presidente della Camera, Nilde Iotti, ha dichiarato: « Sento, ad esempio, per prima cosa, la necessità di evitare il doppio voto, palese prima e subito dopo segreto, quando il Governo pone la fiducia su un provvedimento composto di un solo articolo ».

Francesco Morisani

La composizione dell'Ufficio di Presidenza della Camera alla luce delle recenti modifiche dell'articolo 5 del Regolamento

1 - Premessa; 2 - Le norme concernenti la composizione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati nella loro evoluzione storica; 3 - Interpretazione e prassi applicativa del terzo comma dell'articolo 5 del vigente Regolamento: 3.1 - L'articolo 14 in rapporto con l'articolo 5 del Regolamento; 3.2 - Le « opportune intese »; 3.3 - Il problema del rispetto delle « opportune intese »; 3.4 - Prassi applicativa: la VI legislatura; 3.5 - Prassi applicativa: la VII legislatura; 3.6 - Prassi applicativa: la VIII legislatura; 3.7 - Prassi applicativa: la IX legislatura; 4 - Le modifiche introdotte all'articolo 5 del Regolamento: 4.1 - *Iter* della proposta di modificazione dell'articolo 5; 4.2 - Procedura di integrazione dell'Ufficio di Presidenza (quarto e quinto comma dell'articolo 5; 4.3 - Un termine di confronto: la disciplina della materia al Senato della Repubblica; 4.4 - Osservazioni sulla nuova disciplina alla Camera dei deputati.

1 - *Premessa*

Le modifiche introdotte all'articolo 5 del Regolamento della Camera, approvate dall'Assemblea nella seduta del 21 gennaio 1987, concernono il potere dell'Ufficio di Presidenza di disporre l'eventuale integrazione dell'Ufficio medesimo e, di conseguenza, l'elezione di altri segretari di Presidenza, nel numero massimo di tre, dopo la costituzione, autorizzata dall'Ufficio di Presidenza stesso, di gruppi parlamentari aventi meno di venti iscritti, al fine di garantire la rappresentanza anche di tali gruppi ([1]).

Prima di esaminare nel dettaglio le modifiche introdotte, consideriamo l'evoluzione storica della disciplina regolamentare della materia, nonché la prassi applicativa, per verificare poi in che rapporto rispetto ad essa si collochino le nuove norme, con l'avvertenza che il tema sarà trattato esclusivamente con riferimento ai membri dell'Ufficio di Presidenza diversi dal Presidente. L'elezione di quest'ultimo, infatti, come è noto, ha una diversa disciplina.

2 - *Le norme concernenti la composizione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati nella loro evoluzione storica*

L'Ufficio di Presidenza è menzionato dall'articolo 63, primo comma, della Costituzione, il quale si limita a stabilire la provenienza

dei membri dall'interno di ciascuna Assemblea. La composizione ed i modi di elezione sono rimessi alla autodisciplina regolamentare di cui all'articolo 64 della Costituzione ([2]).

La disciplina circa la composizione ed il metodo di elezione dell'Ufficio di Presidenza, per quanto riguarda la Camera dei deputati, è dettata dall'articolo 5 del Regolamento. Le norme attuali sono frutto di una lunga evoluzione che ha riguardato sia la composizione ([3]) sia il metodo di elezione dell'organo ([4]).

Oggi l'elezione dell'Ufficio di Presidenza avviene a maggioranza e con voto limitato. Tali modalità, oltre alla esclusione di un minimo necessario di voti per l'elezione, hanno lo scopo di consentire la rappresentanza delle minoranze.

Il principio per cui le minoranze debbono essere rappresentate nell'Ufficio di Presidenza della Camera è frutto di una antica e costante tradizione parlamentare ([5]), formalizzata nel Regolamento del 1900 con l'introduzione del sistema del voto limitato per l'elezione dei vicepresidenti, segretari e questori.

Precedentemente, fino al 1900, appunto, i membri dell'Ufficio di Presidenza erano eletti con lo stesso sistema del Presidente: i deputati potevano scrivere sulla scheda tanti nomi quanti erano i membri da eleggere. Pertanto la rappresentanza delle minoranze era affidata al *fair play* delle forze politiche della maggioranza, che potevano indicare sulla scheda un numero di voti inferiore a quello consentito.

Con l'introduzione del voto limitato fu assicurata, a livello regolamentare, la rappresentanza delle minoranze politiche, almeno di quelle più consistenti. Anche prima della revisione regolamentare, comunque, una certa rappresentanza delle minoranze nelle commissioni, uffici speciali ed Ufficio di Presidenza era stata sempre assicurata ([6]).

Appare significativo che il meccanismo del voto limitato sia stato eliminato nel Regolamento del 1929 ([7]), dopo le prime « elezioni » plebiscitarie del marzo di quell'anno ([8]), che avevano cambiato totalmente la natura rappresentativa della Camera dei deputati.

Lo svuotamento progressivo dell'autonomia politica e costituzionale della Camera iniziò nel 1922. L'Assemblea cessò praticamente di essere luogo di libero dibattito con il delitto Matteotti e l'allonta-

namento dall'Aula di qualsiasi gruppo di opposizione. Formalmente, però, l'epoca della Camera elettiva e rappresentativa si chiuse con la riforma della rappresentanza politica del 1928 e la fine della XXVII legislatura. Dalle elezioni del 1929 uscì una Camera « totalitaria » nella quale venne ritenuto « superfluo ogni criterio di rappresentanza delle minoranze » ([9]), per cui nelle elezioni per le cariche della Presidenza si poteva tornare a votare per il numero esatto dei posti da ricoprire ([10]).

Nella Camera dei fasci e delle corporazioni, la cui fonte di legittimazione era ormai dichiaratamente ricercata fuori del corpo elettorale, il Presidente ed i vicepresidenti erano di nomina regia (articolo 11 della legge 19 gennaio 1939, n. 129), mentre i questori ed i segretari erano nominati dal Presidente (articolo 4 del Regolamento della Camera dei fasci e delle corporazioni) ([11]).

Dopo la caduta del fascismo, la Consulta prima (1945), l'Assemblea costituente poi (1946) ed infine la Camera dei deputati repubblicana (1948) sancirono la continuità della tradizione parlamentare italiana riconoscendo validità al Regolamento della Camera vigente all'avvento del fascismo, cioè quello approvato nel 1900 con le modifiche apportate fino al 1922, in cui, come abbiamo già ricordato, per le elezioni delle cariche della Presidenza si prevedeva il meccanismo del voto limitato.

Dal 1900 ad oggi molto è cambiato. Nella Camera della fase liberale, fino alla introduzione dello scrutinio di lista (1919), non vi erano gruppi parlamentari organizzati e l'iniziativa politica era affidata alla disponibilità di ciascun deputato. Infatti solo con lo scrutinio di lista i partiti in senso moderno vengono rappresentati in Parlamento. Oggi il numero dei partiti rappresentati in Parlamento è assai alto, si registra un fenomeno di frammentazione dei gruppi e profondamente mutate, in particolare alla Camera dei deputati, sono le funzioni ed il ruolo dell'Ufficio di Presidenza.

In proposito, si è sottolineato come l'Ufficio di Presidenza da organo esponenziale della maggioranza parlamentare sia poi divenuto centro direzionale dei lavori della Camera per evolvere successivamente, dopo la istituzione dei gruppi parlamentari, in struttura essenzialmente di alta amministrazione ([12]).

Per quanto riguarda la caratterizzazione dell'organo in questione rispetto alla maggioranza parlamentare, si può osservare che, se il

Presidente fu per lungo periodo nella prassi parlamentare esponente della formazione di maggioranza al Governo, minore fu sempre la connotazione in questo senso dell'Ufficio di Presidenza, stante la presenza delle minoranze al suo interno, in virtù di quella divisione dei posti tra maggioranza e minoranza, derivante da « una esperienza antica, nata quasi alle origini della nostra storia parlamentare » ([13]).

Tale considerazione appare evidentemente rafforzata dalla successiva evoluzione della disciplina in materia, con l'introduzione prima del voto limitato e poi la previsione regolamentare della presenza di tutti i gruppi, norma quest'ultima che ha marcato il rapporto di rappresentanza dell'organo in questione nei confronti dell'Assemblea.

Per quanto riguarda le funzioni dell'Ufficio di Presidenza, si può ricordare che nella Camera dei deputati del Regno esse erano puramente amministrative, di direzione e sovrintendenza su tutti i servizi della Camera, ma i presidenti usavano richiedere il parere ed il voto quando sorgevano difficoltà nell'esercizio delle loro funzioni ([14]).

Oggi le competenze dell'Ufficio di Presidenza sono molteplici. Esse riguardano, in estrema sintesi, l'organizzazione interna ed il funzionamento della Camera, i gruppi parlamentari, il finanziamento dei partiti politici e la materia delle sanzioni disciplinari per i parlamentari. In particolare, il Regolamento della Camera attribuisce espressamente all'Ufficio di Presidenza decisioni aventi notevole rilevanza politica. Ci si riferisce alla competenza a decidere sui ricorsi concernenti la costituzione o la prima convocazione dei gruppi parlamentari e su quelli presentati dai gruppi stessi e concernenti la composizione delle commissioni; decisioni queste che, date le funzioni attribuite ai gruppi parlamentari, possono incidere sullo stesso svolgimento della dialettica politica in Parlamento ([15]).

In queste mutate condizioni, il voto limitato ha finito progressivamente per non apparire più una garanzia sufficiente.

Ecco allora che nel 1971, nel quadro delle modifiche regolamentari allora introdotte, in cui profondo ed incisivo è il ruolo riconosciuto ai gruppi, si è disposto che nell'Ufficio di Presidenza della Camera (al Senato la situazione, dal punto di vista regolamentare, è differente) debbono essere rappresentati tutti i gruppi parlamentari.

3 - *Interpretazione e prassi applicativa del terzo comma dell'articolo 5 del vigente Regolamento*

In sede applicativa si sono evidenziati due problemi. Il primo, di ordine formale, connesso al non perfetto coordinamento delle disposizioni concernenti l'elezione dell'Ufficio di Presidenza con quelle che disciplinano la formazione dei gruppi. Il secondo, di ordine sostanziale, connesso alla possibilità che le intese di cui al terzo comma dell'articolo 5, ancorché raggiunte, non siano poi rispettate al momento del voto.

3.1 - *L'articolo 14 in rapporto con l'articolo 5 del Regolamento*

L'elezione dell'Ufficio di Presidenza si svolge di regola nella seduta successiva a quella in cui è eletto il Presidente. Al Senato ciò è previsto espressamente dal Regolamento (art. 11, n. 3). La disposizione è, invece, assente nel Regolamento della Camera, ma è da ritenere che anche alla Camera alle elezioni in questione si debba procedere nella seduta successiva a quella in cui è stato eletto il Presidente, dovendo quest'ultimo, a norma del terzo comma dell'articolo 5, promuovere, prima della votazione, le opportune intese tra i gruppi ([16]).

La costituzione dei gruppi coincide, invece, con la prima riunione dei medesimi per la elezione dei loro organi direttivi, il che, a norma dell'articolo 15, primo comma, del Regolamento della Camera, avviene entro quattro giorni dalla prima seduta ([17]), cioè dopo la elezione dell'Ufficio di Presidenza ([18]).

Al momento di tale elezione, quindi, nessun gruppo è stato ancora costituito ([19]) e, dunque, si è sostenuto ([20]), che la locuzione « opportune intese » di cui al terzo comma dell'articolo 5 non può essere interpretata che come riferita ai gruppi di fatto o costituendi, quali sono tutti al momento delle intese per la elezione dell'Ufficio di Presidenza.

Tuttavia, si deve rilevare che la costituzione dei gruppi, ai sensi del primo comma dell'articolo 14, non è soggetta ad alcuna autorizzazione, ma solo alla dichiarazione di appartenenza agli stessi da parte di deputati in numero non inferiore a venti.

Alla tesi prima richiamata si è, comunque, obiettato — e l'obiezione ribadita da ultimo nella relazione alla proposta di modifica-

zione dell'articolo 5 ([21]) appare avere solide basi nella normativa vigente — che, intervenendo l'elezione dell'Ufficio di Presidenza all'inizio della legislatura, allorché i gruppi parlamentari di consistenza inferiore a venti deputati ancora non si sono costituiti (né si può sapere se lo saranno, essendo a tal fine necessaria un'autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza), difficilmente può essere ad essi riferita la norma che impone al Presidente di promuovere le opportune intese tra i gruppi allo scopo di garantirne la rappresentanza nell'organo.

La obiezione, del resto, appare confermata anche dal testo dell'articolo 14, secondo comma, del Regolamento. Il fatto che esso stabilisca che l'Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di gruppi minori, impedisce, infatti, di interpretare le norme vigenti come volte ad assicurare la rappresentanza di tali gruppi, la cui costituzione è subordinata ad una decisione, discrezionale, di autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza stesso.

Ci si può chiedere se il Presidente possa ritenere mature le intese di cui sopra già al momento della sua elezione (purché, ad esempio, i gruppi gli abbiano già informalmente anticipato i propri organigramma).

Il termine concesso a ciascun deputato per dichiarare a quale gruppo appartenga scade due giorni dopo la prima seduta (quella in cui avviene la elezione del Presidente), sicché sarebbe sufficiente che un solo deputato non abbia ancora effettuato tale dichiarazione per sostenere che il Presidente sia formalmente tenuto ad attendere la scadenza per esperire o comunque perfezionare i contatti che debbono precedere l'elezione degli altri membri dell'Ufficio di Presidenza ([22]). Si è però osservato che, se è consigliabile (per la delicatezza della questione) attendere la costituzione dei gruppi, il Presidente può comunque esperire i contatti relativi anche prima che i gruppi, o alcuni di essi, abbiano proceduto alla propria costituzione ([23]). Del resto, la dichiarazione di appartenenza ad un gruppo che, ciascun deputato deve rendere al Segretario generale entro due giorni dalla prima seduta, presuppone evidentemente (gruppo misto a parte) il fatto stesso della appartenenza, che di norma, per il sistema elettorale vigente, vede coincidere il gruppo parlamentare con la lista del partito cui esso si richiama ([24]).

Anche questo elemento, oltre la natura informale delle intese (da assumere ovviamente senza un procedimento tipizzato), fa ritenere ([25])

che il Presidente, per assolvere alla sua « funzione promozionale » non sia obbligato ad attendere la formale costituzione degli organi direttivi dei gruppi e normalmente, infatti, la comunicazione formale della costituzione di tali organi direttivi è successiva alla elezione dell'Ufficio di Presidenza.

Da notare che l'elezione dell'Ufficio di Presidenza (come, del resto, quella del Presidente) avviene senza la formale presentazione di candidature. È stato osservato che in questo modo i singoli parlamentari e soprattutto quelli non appartenenti ai gruppi costituiti in via ordinaria sono privi di indicazioni per orientare il proprio voto in modo da contribuire a raggiungere il risultato indicato dal terzo comma dell'articolo 5 ([26]). Allo stato, comunque, come ebbe a ricordare il Presidente della Camera nella seduta del 20 giugno 1979 ([27]), la presentazione di candidature ed il dibattito sulle medesime definiscono una procedura che « ancora non conosciamo, che potrà essere prevista in seguito, ma che per ora non abbiamo la possibilità di attuare ».

La dottrina, infatti, distingue tra votazioni « reali » o su questioni e votazioni « personali » o elettive. Per queste ultime, non essendo predeterminato il contenuto del voto, si rivela superflua e anzi — nel silenzio della norma — vietava la discussione, la quale è diretta fondamentalmente alla valutazione della proposta, alla chiarificazione ed alla eventuale modificazione del suo contenuto ([28]).

3.2 - *Le « opportune intese »*

Il meccanismo del voto limitato di cui al secondo comma dell'articolo 5 del Regolamento non è peraltro in grado di assicurare la puntuale attuazione del dettato di cui al terzo comma dello stesso articolo.

Tale metodo di votazione, infatti, può assicurare aritmeticamente solo la partecipazione delle minoranze più consistenti e non già quella di tutti i gruppi presenti alla Camera: è dunque necessario un accordo fra i gruppi. Di qui la previsione di una « funzione promozionale » del Presidente ([29]) perché intervengano le « opportune intese » ([30]).

Il terzo comma dell'articolo 5 costituisce, dunque, solo una garanzia procedurale e non anche sostanziale ([31]). Si può verificare, infatti,

e si verificò già in sede di prima applicazione della norma, che le intese non siano raggiunte o che, ancorché raggiunte, esse non siano poi rispettate in sede di votazione.

3.3 - Il problema del rispetto delle « opportune intese »

Che cosa succede se l'esito della votazione per l'elezione dell'Ufficio di Presidenza non è conforme al disposto del terzo comma dell'articolo 5?

In questo caso, è da ritenere ([32]) che « il Presidente, comunicato l'esito del voto, debba dichiarare doversi procedere ad una nuova votazione e conseguentemente debba sospendere o togliere la seduta per promuovere nuove intese tra i gruppi ».

Altri autori hanno invece sostenuto che « il caso di specie, considerato in astratto (...) non sembrerebbe consentire al Presidente l'annullamento della votazione, tranne il caso che essa risultasse viziata per violazione della regola del voto limitato » ([33]).

In questo senso il potere del Presidente di annullare la votazione e disporne la rinnovazione si intende limitato al caso in cui le irregolarità di cui al primo comma dell'articolo 57 del Regolamento si sostanzino in un vizio *in procedendo*.

« Qualora le "intese" non dessero luogo ad un accordo tra i gruppi, o comunque i singoli deputati votassero poi in modo difforme dagli accordi raggiunti dai loro dirigenti non se ne potrebbe inferire l'illegittimità della composizione dell'organo Ufficio di Presidenza, la cui formazione è rimessa a votazioni libere (vincolate solo nel numero massimo dei voti da esprimere) dell'Assemblea, altrimenti la stessa forma della votazione sarebbe stata sicuramente diversa per prescrizione costituzionale o almeno regolamentare, che invece manca del tutto ([34]).

In tal senso si è definito il terzo comma dell'articolo 5 come « norma di prescrizione di tendenza » ([35]). In altre parole, la presenza di rappresentanti di tutti i gruppi nell'Ufficio di Presidenza, costituirebbe un obiettivo da perseguire e non un obbligo giuridico imprescindibile, dal cui mancato rispetto si possa cioè inferire la illegittimità della composizione dell'organo.

Che tale sia la natura della norma risulta peraltro ribadito dalla considerazione che diversamente essa risulterebbe di difficile se non impossibile applicazione. Il Regolamento, infatti, non prevede moda-

lità particolari per la votazione ed i deputati, quindi, sono liberi di votare per persona diversa da quella su cui si è raggiunta l'intesa. È questo, del resto, un problema generale delle votazioni riguardanti persone. I regolamenti parlamentari (quello della Camera come quello del Senato) richiedono in questi casi il voto segreto per schede e, quindi, o si segue un metodo di cooptazione oppure una norma che voglia in certo modo preordinare il risultato del voto, può rivelarsi di difficile o impossibile applicazione.

3.4 - *Prassi applicativa: la VI legislatura*

Il problema della non conformità dell'esito della votazione per la elezione dell'Ufficio di Presidenza al disposto del terzo comma dell'articolo 5 del Regolamento si pose concretamente già in occasione della prima applicazione della norma, all'inizio della VI legislatura. Nella seduta del 30 maggio 1972, infatti, al di là delle precedenti intese, non venne eletto nell'Ufficio di Presidenza un rappresentante del gruppo del MSI, gruppo che contava più di venti deputati ([36]).

In quella occasione il Presidente, prima di comunicare all'Assemblea il risultato del voto, si adoperò per trovare una soluzione al problema, utilizzando anche l'unico strumento a sua disposizione, cioè manifestando l'intenzione di dimettersi nel caso che il Regolamento non avesse trovato applicazione.

Il problema fu superato con la disponibilità del rappresentante del gruppo misto, il deputato Michele Columbu, il quale, dopo che il Presidente aveva comunicato il risultato del voto, ma prima della proclamazione, dichiarò di non accettare l'elezione e consentì così che venisse proclamato eletto il rappresentante del gruppo del MSI, che seguiva nell'ordine dei voti espressi. La rinuncia per « motivi strettamente personali » intervenne prima della proclamazione; non vi furono, dunque, dimissioni *stricto sensu,* non fu quindi necessario ricorrere ad elezioni suppletive e, come sottolineò il Presidente in sede di proclamazione, l'Ufficio di Presidenza risultò composto in conformità all'ultimo comma dell'articolo 5 del Regolamento.

Il precedente della VI legislatura è stato ritenuto fonte di perplessità « sia perché la sostanziale non accettazione della nomina venne espressa prima che fosse intervenuta la nomina stessa, sia, soprattutto, in quanto sussiste comunque un elemento di arbitrarietà nel

proclamare una elezione che non corrisponde pienamente alla volontà espressa dall'Assemblea » ([37]).

Ove peraltro la prassi dovesse indirizzarsi in tal senso, lo stesso autore ha auspicato che essa resti circoscritta nei limiti iniziali, vale a dire « nel senso di inserire nel procedimento soltanto rinunce immediate, escludendo l'ipotesi di una sospensione della seduta tra la comunicazione dell'esito del voto e la proclamazione (con gli "aggiustamenti" del caso) dell'elezione, ovvero tra la comunicazione della medesima e quella della necessità di procedere ad una nuova elezione ».

Il precedente mostra con evidenza i limiti di applicabilità della norma in questione e non contraddice l'interpretazione della stessa come riferita ai soli gruppi costituiti ai sensi del primo comma dell'articolo 14. Nel caso di specie, infatti, il gruppo del MSI rientrava fra quelli costituiti in via ordinaria.

3.5 - Prassi applicativa: la VII legislatura

Nel 1977 sulla interpretazione dell'articolo 5 si pronunciò la Giunta per il regolamento. La delibera della Giunta intervenne in relazione alle decisioni assunte dalla Presidenza in ordine ai gruppi originati dalla scissione del gruppo del MSI verificatasi in quello stesso anno.

Da quella scissione ebbero origine due raggruppamenti, ambedue con un numero di iscritti inferiore al minimo prescritto dal Regolamento per costituirsi automaticamente in gruppo parlamentare. Tutti e due i gruppi furono autorizzati ([38]), ma il segretario di Presidenza già aderente al gruppo del MSI aderì al nuovo raggruppamento di Democrazia nazionale e così il primo gruppo rimase privo di rappresentanza nell'Ufficio di Presidenza.

Le doglianze del gruppo del MSI non furono accolte dalla Presidenza, con il conforto del parere espresso dalla Giunta l'11 gennaio 1977 in una riunione convocata *ad hoc*.

In quella occasione la Giunta, dopo aver precisato che « alla Giunta è sottratta ogni valutazione preventiva o successiva sulle decisioni di competenza esclusiva dell'Ufficio di Presidenza della Camera in base al combinato disposto degli articoli 12, comma secondo, e 14, comma secondo, del Regolamento (...) », confermò l'interpreta-

zione fino ad allora data alla norma regolamentare, nel senso che « la presenza nell'Ufficio di Presidenza debba essere garantita obbligatoriamente soltanto ai gruppi esistenti al momento della sua costituzione » ([39]).

Veniva in questo modo confermata la regolarità dell'Ufficio di Presidenza eletto il 9 luglio 1976, in cui non erano rappresentati i gruppi costituiti su autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza stesso.

Inoltre, poiché, come già ricordato, dalla scissione avevano avuto origine non uno, ma due nuovi gruppi, regolarmente autorizzati come tali, con l'assenza del gruppo del MSI dall'Ufficio di Presidenza non venne meno la rappresentanza in tale organo di un gruppo costituito in via ordinaria.

Il precedente, dunque, non contraddice la già richiamata interpretazione della norma, ma evidenzia un ulteriore limite di applicabilità della normativa con riferimento alla possibilità che un gruppo costituito in via ordinaria, già rappresentato nell'Ufficio di Presidenza, possa poi risultare, per effetto di mutamenti nella composizione intervenuti nel corso della legislatura, non più rappresentato per tutta la restante durata della legislatura stessa ([40]).

Da notare che in quella occasione trovò applicazione il principio dell'automatico scioglimento del gruppo i cui componenti si riducano nel corso della legislatura ad un numero inferiore a quello prescritto, salvo evidentemente la possibilità dell'autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza alla sua nuova costituzione. Tale principio non è affermato dal Regolamento della Camera, mentre è espressamente previsto dall'articolo 14, secondo comma, del Regolamento del Senato.

Nel 1978 il problema della composizione dell'Ufficio di Presidenza, alla luce del terzo comma dell'articolo 5, fu posto formalmente dal gruppo radicale in sede di esame del bilancio interno della Camera. Il deputato Emma Bonino chiese il rinvio di una settimana della discussione per consentire che si sanasse la situazione (rispetto alla non presenza nell'Ufficio di Presidenza dei rappresentanti dei gruppi radicale e demoproletario) che, a suo avviso, costituiva una vera e propria inadempienza regolamentare.

In quella occasione il Presidente (Ingrao) ribadì le ragioni che, a suo parere, imponevano quella determinata lettura dell'articolo 5 ed affermò di non vedere facili innovazioni normative vere e proprie, che senza dubbio avrebbero avuto riflessi sulla natura stessa e sulla continuità dell'organo ([41]).

3.6 - *Prassi applicativa: l'VIII legislatura*

All'inizio della VIII legislatura, la seduta in cui si procedeva alla elezione dell'Ufficio di Presidenza fu sospesa per far sì che le intese previste dal Regolamento giungessero a buon fine. La richiesta di sospensione, avanzata da alcuni gruppi di minore consistenza (la cui costituzione non era stata ancora autorizzata) per favorire la realizzazione delle « opportune intese », risultò appoggiata da altri gruppi ed il Presidente, pur ribadendo che dal punto di vista regolamentare non sussistevano le condizioni per una sospensione, prese atto del problema politico sollevato e rimise la decisione all'Assemblea, la quale accettò la sospensione.

Non si raggiunse una intesa globale, ma nel dibattito che si sviluppò alla ripresa della seduta (ai sensi del combinato disposto degli articoli 41 e 45 del Regolamento), nel quale diversi gruppi annunciarono quale sarebbe stato il loro voto, fu di fatto raggiunto un accordo pressoché generale, in virtù del quale si realizzò, quanto a rappresentanza nell'Ufficio di Presidenza, un pieno parallelismo tra gruppi costituiti per possesso dei requisiti originari e gruppi costituiti su autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza, con l'eccezione del gruppo misto che non ottenne alcun rappresentante.

Anche questo precedente non infirma l'interpretazione della norma, anzi avvalora la correttezza di tale interpretazione, in quanto evidenzia la natura di prescrizione di tendenza di una norma la cui attuazione è rimessa ad una intesa che, come si è visto, può non realizzarsi o comunque non essere rispettata in sede di votazione.

3.7 - *Prassi applicativa: la IX legislativa*

Nella IX legislatura, al contrario della precedente, alcuni gruppi aventi meno di venti iscritti sono risultati non rappresentati nell'Ufficio di Presidenza. Sulla questione ha certamente pesato anche la vicenda della costituzione dei gruppi minori. L'Ufficio di Presidenza, infatti, ha prima negato l'autorizzazione a tali raggruppamenti e poi l'ha concessa, essendo state nel frattempo approvate alcune modifiche al Regolamento in materia di poteri dei gruppi e dei loro presidenti.

Nella legislatura in corso, dunque, l'interpretazione della norma è stata ulteriormente confermata ([42]), ma al tempo stesso si è ma-

nifestato un certo consenso circa la opportunità di affrontare il problema della massima rappresentatività dell'Ufficio di Presidenza, anche con riferimento ai gruppi di consistenza inferiore a quella prevista nel primo comma dell'articolo 14. Di qui la proposta di modificazione dell'articolo 5 avanzata dalla Giunta per il regolamento nell'aprile 1986 nel quadro di un pacchetto comprendente altre modifiche regolamentari.

4 - *Le modifiche introdotto all'articolo 5 del Regolamento della Camera*

4.1 - Iter *della proposta di modificazione*

La proposta di modificazione dell'articolo 5 (Doc. II, n. 22), discussa ed approvata dalla Giunta il 20 marzo 1986 ([43]), è stata presentata alla Presidenza il 16 aprile 1986 e discussa in Assemblea, congiuntamente ad altre proposte di modificazione del Regolamento, nelle sedute del 28, 29 e 30 aprile 1986.

Le proposte di modifica del testo formulato dalla Giunta sono state da questa esaminate il 20 gennaio 1987 ([44]).

La Giunta ha recepito alcune delle proposte di modifica avanzate ed ha, quindi, presentato un testo riformulato. In particolare è stata accolta la proposta avanzata dal gruppo misto per l'inserimento di tale gruppo tra quelli che possono richiedere l'integrazione dell'Ufficio di Presidenza. Inoltre, il numero degli ulteriori segretari di Presidenza è stato elevato da 2 a 3, recependo in parte la proposta avanzata dal gruppo di democrazia proletaria, che prevedeva l'eliminazione di ogni limite al riguardo, e consentendo al tempo stesso la rappresentanza dei tre gruppi precedentemente non rappresentati nell'Ufficio di Presidenza.

La Giunta ha invece espresso parere contrario ad una proposta del gruppo del MSI-destra nazionale, in base alla quale i gruppi costituiti ai sensi del secondo comma dell'articolo 14 avrebbero potuto richiedere di partecipare alle riunioni dell'Ufficio di Presidenza, con diritto di voto ma senza indennità. Sulla richiesta avrebbe deciso l'Ufficio di Presidenza, il quale avrebbe potuto anche limitare la partecipazione a determinate materie. La proposta, come si vedrà, pre-

senta analogie con la disciplina della materia dettata dal Regolamento del Senato.

La proposta della Giunta, nel testo riformulato, è stata quindi approvata dall'Assemblea nella seduta del 21 gennaio 1987.

Successivamente, il 19 febbraio 1987, l'Ufficio di Presidenza ha accolto le richieste di elezione di altri tre segretari di Presidenza, presentate, ai termini dell'articolo 5, quinto comma, del Regolamento, dai gruppi radicale, di democrazia proletaria e misto ([45]).

L'elezione è avvenuta nella seduta del 12 marzo 1987.

4.2 - *Procedura di integrazione dell'Ufficio di Presidenza (quarto e quinto comma dell'articolo 5 del Regolamento)*

Il procedimento inizia con la richiesta volta ad ottenere l'elezione di altri segretari di Presidenza. Sulla richiesta, che può essere avanzata dal gruppo misto e dai gruppi costituiti su autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza, non aventi propri rappresentanti nell'organo, delibera l'Ufficio di Presidenza.

In caso di deliberazione positiva, il Presidente, dopo aver promosso le opportune intese tra i gruppi, stabilisce la data dell'elezione.

Ciascun deputato può scrivere sulla propria scheda un solo nominativo e sono eletti coloro che, essendo iscritti ad uno dei predetti gruppi, la cui richiesta sia stata accolta dall'Ufficio di Presidenza, ottengono il maggior numero di voti. Non è ammessa l'elezione di più di un segretario per ciascuno di tali gruppi.

4.3 - *Un termine di confronto: la disciplina della materia al Senato della Repubblica*

Al Senato l'Ufficio definitivo di Presidenza appena costituito prende il nome di Consiglio di Presidenza.

Anche per tale organo è stata sollevata la questione della opportunità che in esso siano rappresentati tutti i gruppi parlamentari, ma al problema è stata data una diversa soluzione.

La Giunta per il regolamento del Senato, infatti, è stata dell'avviso che « data la natura essenzialmente amministrativa delle attribuzioni del Consiglio, non fosse necessario assicurare la rappresen-

tanza di tutti i gruppi in seno al Consiglio stesso, anche per non ampliarne eccessivamente la composizione » ([46]).

A parte la diversa denominazione, che costituisce questione meramente formale, le diversità regolamentari relative alla composizione dell'organo sono da porre in relazione anche alle diverse funzioni attribuite a questo organo collegiale nei due rami del Parlamento.

L'articolo 12 del Regolamento della Camera, infatti, come già ricordato a proposito della evoluzione delle funzioni dell'Ufficio di Presidenza, attribuisce a tale organo decisioni aventi notevole rilevanza politica, la cui assunzione è conseguentemente demandata ad un organo collegiale in cui si richiede, almeno in linea di principio, che siano rappresentati tutti i gruppi parlamentari ([47]).

Tali funzioni non sono invece attribuite in modo specifico al Consiglio di Presidenza del Senato, pur non essendo escluso che esso possa esserne investito dal Presidente a norma dell'articolo 12, n. 2, del Regolamento, secondo il quale il Consiglio di Presidenza, oltre alle funzioni puntualmente indicate nello stesso comma, « esamina tutte le altre questioni che ad esso siano deferite dal Presidente ».

Il Regolamento del Senato, dunque, dà per scontato che nel Consiglio di Presidenza possano non essere rappresentati tutti i gruppi parlamentari; allo stesso tempo, però, per favorire l'accordo tra i gruppi parlamentari, prevede esplicitamente che l'elezione del Consiglio avvenga nella seduta successiva a quella in cui viene eletto il Presidente, in modo da consentire a quest'ultimo il tempo necessario al compimento di un'opera di mediazione tra i gruppi al fine di realizzare una composizione del Consiglio quanto più possibile rappresentativa ([48]).

Anche in assenza di una esplicita previsione regolamentare, si è ritenuto che l'opportunità di promuovere intese tra i gruppi sussista anche per il Presidente del Senato, in considerazione della natura delle funzioni dell'Ufficio di Presidenza ([49]).

Inoltre, alle esigenze di rappresentanza delle forze di minore consistenza viene incontro la previsione che i presidenti dei gruppi parlamentari non aventi propri componenti in seno al Consiglio di Presidenza prendano parte (senza bisogno, quindi, che ciò venga richiesto e, deve ritenersi, in piena parità di diritto rispetto ai membri ordinari) alle riunioni dedicate all'esame delle sanzioni da irrogare ai senatori ([50]).

Apposite norme regolamentari disciplinano poi la cessazione dalle cariche del Consiglio di Presidenza dei senatori chiamati a far parte del Governo ([51]) e le elezioni suppletive ([52]). Mancano norme analoghe nel Regolamento della Camera, ma la prassi è nello stesso senso.

4.4 - *Osservazioni sulla nuova disciplina alla Camera dei deputati*

Gli elementi essenziali delle modifiche dell'articolo 5 del Regolamento della Camera possono essere così definiti:

1) possibilità di aumentare il numero dei membri dell'Ufficio di Presidenza, attraverso l'elezione di altri segretari, nel numero massimo di tre, al fine di assicurare la rappresentanza anche dei gruppi costituiti su autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza stesso;

2) nessun limite temporale per la integrazione dell'Ufficio di Presidenza;

3) modalità di votazione analoghe a quelle previste per l'elezione dell'Ufficio di Presidenza; la votazione, però, oltre che nel numero massimo di voti da esprimere, viene limitata, sotto il profilo della eleggibilità, ai gruppi costituiti su autorizzazione, ancora privi di rappresentanza nell'Ufficio di Presidenza, la cui richiesta sia stata accolta dall'Ufficio stesso;

4) inclusione del gruppo misto tra quelli che possono richiedere la elezione di altri segretari di Presidenza.

Per quanto riguarda la composizione, si può osservare che il problema della massima rappresentatività possibile poteva essere affrontato in due diverse ottiche, quella di un semplice « rimpasto » del collegio in carica, cioè senza modifiche regolamentari, ovvero realizzando un radicale mutamento della disciplina e prevedendo l'obbligo della « cooptazione » ([53]) di tutti i gruppi di minore consistenza.

L'ipotesi del « rimpasto » appare difficilmente praticabile. Essa potrebbe essere realizzata solo attraverso le dimissioni di taluni membri dell'Ufficio di Presidenza per far posto ai rappresentanti dei nuovi gruppi autorizzati; e chi potrebbe individuare i membri che si dovrebbero dimettere e attraverso quale strumento si potrebbe raggiungere lo scopo?

D'altro canto la « cooptazione » dei rappresentanti di tutti i gruppi di minore consistenza, oltre al rischio di determinare un organo pletorico, renderebbe difficile il funzionamento di un organo di amministrazione attiva, quale l'Ufficio di Presidenza.

La soluzione adottata, diversa da tutte e due quelle ora ricordate, ha teso a contemperare le diverse esigenze in gioco. In particolare, ha tenuto conto della necessità di armonizzare il principio della rappresentanza di tutti i gruppi con il principio proporzionalistico, che pure ha rilievo al fine di garantire la più ampia rappresentatività dell'organo.

Con l'aumento del numero dei membri del collegio (il numero dei segretari ora supera il totale degli altri membri), la rappresentanza ponderata dei gruppi maggiori è indubbiamente diminuita, ma la soluzione adottata rende possibile la formazione di una maggioranza che, invece, risulterebbe certamente più difficile nell'ipotesi in cui, ferma la composizione numerica dell'organo, si fosse scelta la strada di una secca riduzione della rappresentanza dei gruppi maggiori.

La complessità della questione sotto tale profilo è sottolineata anche nella relazione che accompagna la proposta di modificazione, la quale ricorda che « la rappresentatività di un organo — soprattutto allorché esso non ha mere funzioni di garanzia, ma anche rilevanti compiti di governo o di alta amministrazione — non è assicurata dalla mera partecipazione ad esso di rappresentanti di ognuna delle parti o dei gruppi interessati, ma anche da un sostanziale (o comunque sufficiente) rispetto del principio proporzionale » ([54]).

Tale principio non è richiamato espressamente per la composizione dell'Ufficio di Presidenza, ma si ritiene che anche in assenza di una specifica disposizione, esso debba trovare applicazione generale ([55]).

In senso contrario è stata ricordata la discussione svolta nel 1971 in sede di approvazione dell'articolo 16 del Regolamento, relativo alla Giunta per il regolamento ([56]); in particolare l'affermazione accolta dal relatore, onorevole Rognoni, secondo cui l'esigenza di composizione proporzionale deve essere sempre subordinata al principio della rappresentanza di tutti i gruppi.

Sulla base di tale riferimento si è sostenuto che la predetta subordinazione deve valere anche per l'Ufficio di Presidenza « visto che la natura dell'organo è identica e le funzioni sono a carattere tecnico-giuridico ed ugualmente molto delicate » ([57]).

Al riguardo occorre però sottolineare alcune differenze rispetto alle Giunte. Queste, infatti, non sono elettive, ma vengono nominate dal Presidente. Inoltre, per la Giunta per il regolamento, l'indicazione regolamentare sulla rappresentatività appare prevalente sul criterio di proporzionalità. Il Regolamento, infatti, fissato in 10 il numero dei componenti la Giunta, consente al Presidente, udito il parere della Giunta stessa, di integrarne la composizione ai fini di una più adeguata rappresentatività, tenendo presenti, per quanto possibile, criteri di proporzionalità tra i gruppi.

A favore della prevalenza del principio della rappresentanza di tutti i gruppi sulla esigenza di una composizione proporzionale dell'organo in questione, si è inoltre argomentato che nel sistema parlamentare la tutela delle minoranze si è realizzata in riferimento non all'entità di questo o quel gruppo, ma alla funzione relativa rispetto al Governo.

Per cui, essendo stata concepita la tutela delle minoranze come tutela delle opposizioni, le norme che nel nostro ordinamento tutelano la funzione delle minoranze, facendo riferimento al criterio della proporzionalità, dovrebbero — si è sostenuto — rappresentare una garanzia ulteriore, rispetto a quella primaria delle minoranze intese come opposizione, perché, mancando tale garanzia primaria, il criterio della proporzionalità si svuota di significato ([58]).

A tale considerazione si può obiettare, sul piano formale, che al momento in cui si costituisce l'Ufficio di Presidenza, non si sa ancora qual è la maggioranza e qual è l'opposizione. Occorre però aggiungere che i criteri in discussione sono applicati anche per la sostituzione di membri dell'Ufficio di Presidenza, successivamente alla sua costituzione, quando, cioè, possono esservi già gruppi costituiti su autorizzazione dell'Ufficio stesso e non rappresentati al suo interno e sono già delineate la maggioranza e le minoranze, intese come opposizioni.

La nomina dei nuovi segretari è rimessa ovviamente ad una deliberazione dell'Assemblea. In prima istanza, però, la valutazione della questione, la decisione di accogliere o respingere le richieste di integrazione avanzate dai gruppi, nonché la determinazione del numero degli altri segretari da eleggere (nel limite massimo di tre), spetta all'Ufficio di Presidenza, cioè allo stesso organo cui compete l'autorizzazione alla costituzione dei gruppi aventi meno di venti iscritti.

Manca, dunque, una relazione automatica tra la richiesta di integrazione e la deliberazione dell'Assemblea. Ciò dovrebbe evitare

che il meccanismo possa influenzare in senso restrittivo l'esercizio da parte dello stesso Ufficio di Presidenza della potestà di autorizzare la costituzione dei gruppi di cui al secondo comma dell'articolo 14 ([59]).

In realtà, la preoccupazione appare fondata, soprattutto in considerazione della remora già evidenziatasi nel 1983 in materia di tali autorizzazioni. Allora il problema fu superato dopo la riduzione dei poteri dei gruppi, ma il diritto dei gruppi di minore consistenza alla rappresentanza nell'Ufficio di Presidenza costituisce un aumento dei loro poteri e se da ciò dovesse derivare in prospettiva una maggiore propensione al diniego dell'autorizzazione in questione da parte dell'Ufficio di Presidenza, il risultato sarebbe in contrasto rispetto ad una interpretazione certamente liberale del Regolamento, che consente a tutte le espressioni politiche, che abbiano determinati requisiti, di avere rappresentanza politica all'interno dell'Assemblea.

Va notato però che, mentre l'autorizzazione alla costituzione dei gruppi è connessa alla sussistenza di determinati requisiti, per cui, come ebbe a ricordare il Presidente nella riunione dell'Ufficio di Presidenza del 9 luglio 1976 (VII legislatura) ([60]) « pur non escludendosi in assoluto la possibilità che l'Ufficio di Presidenza neghi la propria autorizzazione, tuttavia la dizione stessa della norma regolamentare e lo spirito dei lavori preparatori del nuovo Regolamento consigliano di autorizzare la costituzione di gruppi parlamentari con meno di 20 iscritti, là dove ricorrano i prescritti requisiti », la decisione sulla possibile integrazione dell'Ufficio di Presidenza appare avere più ampi margini di discrezionalità ([61]).

In questo senso, dunque, essendo diversi i presupposti, è perfettamente ipotizzabile una decisione dell'Ufficio di Presidenza, ad esempio, favorevole alla costituzione di un gruppo, ma contraria alla sua rappresentanza nell'Ufficio stesso.

La votazione per l'integrazione dell'Ufficio di Presidenza, come quella per la sua elezione, è libera, tranne nel numero dei nominativi che ciascun deputato può scrivere sulla scheda. Anche per tale votazione viene prevista la « funzione promozionale » del Presidente per favorire il raggiungimento delle « opportune intese ». In più, al fine proprio di favorire il perseguimento della finalità della norma, che è appunto quella di assicurare la rappresentanza nell'Ufficio di Presidenza dei gruppi costituiti su autorizzazione, vengono aggiunti due nuovi limiti: a) sono eleggibili solo gli appartenenti ai gruppi

aventi meno di 20 iscritti ed ancora privi di rappresentanti nell'Ufficio di Presidenza, la cui richiesta sia stata accolta dall'Ufficio stesso; b) non è ammessa l'elezione di più di un segretario per ciascuno di tali gruppi.

Le modalità di votazione previste dalla novella regolamentare per l'integrazione dell'Ufficio di Presidenza non risolvono, però, il problema del possibile mancato rispetto delle intese. Le nuove disposizioni sono certamente meglio costruite delle precedenti, ma anch'esse potrebbero rivelarsi di difficile o impossibile applicazione. L'azionabilità delle nuove norme, come quella delle precedenti, è infatti rimessa alla sovrana volontà dell'Assemblea.

Peraltro, nel caso della elezione di cui al secondo comma dell'articolo 5, i voti espressi in modo difforme dalle intese raggiunte contrasterebbero con il dettato del terzo comma dello stesso articolo in quanto non ne consentirebbero l'attuazione, ma sarebbero, a mio avviso, da considerare voti validamente espressi. In qualche misura diversa appare invece la situazione nel caso della votazione per l'integrazione dell'Ufficio di Presidenza, ai sensi del quinto comma dell'articolo 5.

Nell'ipotesi di un dissenso consistente dell'Assemblea rispetto alle decisioni assunte dall'Ufficio di Presidenza circa l'integrazione dell'Ufficio stesso, tale dissenso potrebbe estrinsecarsi in una astensione dal voto che, dunque, potrebbe far mancare il numero legale ed obbligare, quindi, a ripetere la votazione. Il dissenso, però, si potrebbe anche manifestare nel voto a favore di deputati non eleggibili ed allora ci si può chiedere se possa, ad esempio, essere proclamato eletto un deputato eleggibile ai sensi delle norme richiamate, il quale abbia però, per avventura, ottenuto pochissimi voti, a fronte invece di un massiccio suffragio a favore di altri deputati non eleggibili.

Per la richiesta e la conseguente decisione circa l'integrazione dell'Ufficio di Presidenza non vengono posti limiti temporali. Ciò ha consentito di applicare subito la nuova disciplina, venendo così incontro alle richieste ripetutamente avanzate in proposito. In prospettiva la mancanza di limiti temporali consentirà di applicare la normativa anche a legislatura iniziata. In questo senso potrebbe risultare facilitata la rappresentanza di eventuali gruppi costituiti nel corso della legislatura, purché ovviamente si possa ancora attivare la norma di integrazione.

La dizione letterale delle norme sulla integrazione dell'Ufficio di Presidenza sembra riservare tale procedura ai gruppi costituiti su autorizzazione dell'Ufficio stesso, ma tale limitazione non appare comprensibile con riferimento, ad esempio, ad un gruppo costituito in via ordinaria che, per vicende verificatesi nel corso della legislatura, rimanga poi privo di un rappresentante nell'Ufficio di Presidenza, ferma restando, ovviamente, la predetta disponibilità di posti.

La inclusione, infine, del gruppo misto fra quelli che possono richiedere l'elezione di altri segretari, appare coerente con la prevista possibilità di aumentare il numero dei membri dell'Ufficio di Presidenza. In relazione al carattere residuale ed alla composizione eterogenea di tale gruppo, la prassi (a partire dal ricordato episodio della VI legislatura) ([62]) finora era stata nel senso di non ritenere necessaria la presenza nell'Ufficio di Presidenza di un rappresentante del gruppo misto. Aumentando, però, il numero dei membri del collegio è apparso necessario prevedere anche la rappresentanza di questo gruppo, anche se la valenza di tale rappresentanza appare ridotta dalla presenza di componenti eterogenee all'interno del gruppo.

Concludo qui le osservazioni alla nuova disciplina. Essa, come già ricordato, ha trovato immediata applicazione ed in tal senso ha soddisfatto pienamente la esigenza per la quale è stata introdotta; quella, cioè, di assicurare la presenza nell'Ufficio di Presidenza dei gruppi precedentemente non rappresentati. Solo la prassi, però, potrà indicare in che misura le modifiche apportate abbiano risolto il problema della massima rappresentatività possibile dell'Ufficio di Presidenza.

Note

(1) L'articolo 5, terzo comma, prevedeva già la rappresentanza di tutti i gruppi parlamentari nell'Ufficio di Presidenza, ma questa disposizione, introdotta nel 1971, è stata interpretata come norma che garantisce la necessaria rappresentanza dei soli gruppi costituiti in via ordinaria, ai sensi del primo comma dell'articolo 14 del Regolamento, e non anche di quelli di minore consistenza, costituiti ai sensi del secondo comma dello stesso articolo. Spesso sono risultati eletti anche rappresentanti di gruppi non ancora costituiti, in quanto composti da meno di venti deputati, ma ciò è avvenuto per scelta di taluni gruppi, che hanno rinunciato ad un posto a favore di altri, e non come atto formale (cfr. A.P. TANDA, *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, II ed., 1987, p. 10).

Sulla interpretazione in oggetto, consolidata nella prassi e condivisa dalla dottrina prevalente, si sono ripetutamente appuntate le riserve e le perplessità di gruppi di minore consistenza che hanno rivendicato il diritto ad essere rappresentati. Di qui l'opportunità di affrontare, con le modifiche approvate, il problema della massima rappresentatività possibile dell'Ufficio di Presidenza, anche con riferimento ai gruppi di consistenza inferiore a quella prescritta dal primo comma dell'articolo 14 del Regolamento.

(2) L'articolo 63, primo comma, della Costituzione recita: « Ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di Presidenza ». Analoga era la menzione dello Statuto del Regno che all'articolo 43 recitava: « Il Presidente, i Vice Presidenti e i Segretari della Camera dei deputati sono da essa nominati nel proprio seno al principio di ogni sessione per tutta la sua durata ».

Si è osservato che l'annotazione che le Camere abbiano un proprio Presidente e un proprio Ufficio di Presidenza, da esse stesse eletti al proprio interno, non è superflua perché in altri ordinamenti i presidenti delle assemblee parlamentari possono essere di provenienza esterna. Anche il Presidente ed i vicepresidenti del Senato regio erano nominati dal Re. Il Parlamento in seduta comune, pur avendo, come è naturale, il Presidente e l'Ufficio di Presidenza, non li elegge poiché, in base al secondo comma del citato articolo 63 della Costituzione, sono quelli della Camera dei deputati (cfr. A.P. TANDA, *op. cit.*, p. 9).

(3) In base al Regolamento del 1848 l'Ufficio di Presidenza era composto dal Presidente, due vicepresidenti, quattro segretari e due questori. Il numero dei vicepresidenti e quello dei segretari furono portati rispettivamente a quattro ed otto nel 1863, mentre il numero dei questori fu portato a tre con le aggiunte al Regolamento del 1922 (cfr V. LONGI-M. STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori 1848-1958*, Milano, 1958, p. 12).

(4) Ci si riferisce ovviamente all'Ufficio di Presidenza definitivo e non a quello provvisorio che viene formato nella prima seduta della legislatura con criteri automatici con il compito di coadiuvare il Presidente fino alla « costituzione » dell'Ufficio di Presidenza definitivo.

(5) G.F. CIAURRO, « Gli organi della Camera », in *Il Regolamento della Camera dei deputati, storia, istituti, procedure,* a cura del Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1968, p. 188.

(6) Cfr. V. MANCINI-V. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano,* Roma, 1887, p. 92.

(7) Le proposte di modificazione del Regolamento della Camera furono discusse ed approvate nella tornata del 1° maggio 1929 (Atti parlamentari, legislatura XXVIII, *Discussioni,* pp. 21-23). La revisione degli ordinamenti interni della Assemblea si rendeva necessaria — secondo il relatore Turati (Doc. IV, n. 1-A) — per rendere tali ordinamenti corrispondenti al «nuovo spirito totalitario dell'Assemblea ». Dal Regolamento in vigore occorreva togliere per intero il concetto della rappresentanza delle minoranze. « Noi non conosciamo — si affermava nella relazione — minoranze. Il Regime fascista è un blocco omogeneo: nulla vi ha, oltre i suoi margini, degno di essere rappresentato ».
Sui criteri ispiratori del Regolamento allora approvato, che — con alcune modifiche — rimase vigente durante il ventennio fascista, cfr. anche G. PERTICONE, *Il regime parlamentare nella storia dello Statuto Albertino,* Roma, 1960, pp. 265 ss.

(8) Non si trattò, infatti, di elezioni, bensì di un plebiscito e così fu definita nel linguaggio politico fascista quella consultazione che «doveva servire ad 'eleggere' la prima Camera del regime e soprattutto sancire solennemente, attraverso appunto un voto il più possibile plebiscitario, il consenso, la adesione del paese alla politica mussoliniana, al fascismo e al regime stesso » (R. DE FELICE, *Mussolini il fascista, l'organizzazione dello Stato fascista 1925-29,* IV ed., Torino, 1968, p. 437).
In base alla legge elettorale del 17 maggio 1928 agli elettori era stata tolta ogni facoltà di scelta dei candidati. La votazione avveniva con un sì o un no su un'unica lista di 400 deputati « designati » dal Gran Consiglio del fascismo. Il voto doveva essere espresso scegliendo tra due schede, una tricolore per il sì ed una bianca per il no.
Sul carattere delle elezioni del 1929 cfr. anche P. CALAMANDREI, « La funzione parlamentare sotto il fascismo », in *Il centenario del Parlamento,* a cura del Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1948, pp. 286 ss.

(9) Cfr. R. ASTRALDI, *Le norme regolamentari del Parlamento italiano,* Camera dei deputati, Roma, 1932, p. 84.
Sul processo di evoluzione della Camera dei deputati nel periodo fascista cfr. anche I. SCOTTI, « Il fascismo e la Camera dei deputati », in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari,* Roma, 1984, n. 1, pp. 101 ss.

(10) Cfr. art. 5 Reg. Camera, testo unico 1° maggio 1929.

(11) L'annullamento dell'autonomia della Assemblea in quel periodo è testimoniato anche dalla coincidenza, che si verificò nella persona di Dino Grandi,

fra la carica di Ministro Guardasigilli e Presidente della Camera dei fasci e delle corporazioni; coincidenza che veniva ad alterare e a violare il principio dell'autonomia, sul piano costituzionale, e della indipendenza, sul piano politico, propri delle assemblee politico-legislative, nonché il principio della separazione dei poteri.

([12]) Cfr. la relazione del deputato F. Bassanini alla proposta di modificazione dell'articolo 5 del Regolamento, doc. II, n. 22, p. 2.

Sulla evoluzione, in generale, della presidenza delle assemblee politiche cfr. anche E. SICA, « Rilievi sulla presidenza delle assemblee politiche », in *Rassegna di diritto pubblico,* 1951, pp. 238 ss.; G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare,* Milano, 1960; E. CUCCODORO, *La Presidenza dell'Assemblea politica,* Firenze, 1980.

([13]) V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare,* Milano, 1982, II ed., p. 88.

([14]) V. MANCINI-V. GALEOTTI, *op. cit.,* p. 93.

([15]) Cfr. M. PACELLI, *Le Camere del Parlamento italiano, le strutture,* Roma, 1986, p. 18.

([16]) Cfr. E. VOZZI, « art. 63 », in *Commentario alla Costituzione,* a cura di G. Branca, Le Camere I, 1984, p. 390. Così, del resto, è costantemente avvenuto a partire dalla VI legislatura (1972); precedentemente, invece (dalla I alla V legislatura) l'elezione dell'Ufficio di Presidenza è sempre avvenuta nella prima seduta della legislatura, subito dopo la elezione del Presidente.

([17]) In ordine a tali termini si pone un problema interpretativo (peraltro identico tra Camera e Senato). Ci si è chiesti, cioè, se con l'espressione « dalla prima seduta » si sia voluto far riferimento al giorno stabilito nel decreto del Presidente della Repubblica per la prima riunione delle Camere o al giorno in cui termina la prima seduta. In proposito, osservato che l'elemento letterale consentirebbe sia l'una sia l'altra interpretazione, si è ritenuto (cfr. E. VOZZI, *op. cit.,* p. 389) sul piano sistematico doversi concludere per la seconda soluzione, avuto riguardo al fatto che « il termine relativo alla costituzione dei gruppi riguarda anche un potere che deve essere esercitato dal Presidente e non avrebbe quindi ragione di riferirsi ad un momento anteriore alla elezione di questi ».

([18]) Si è osservato, però, che la procedura prevista dai regolamenti parlamentari ha un valore meramente formale perché, di fatto, nella prassi, i gruppi si costituiscono anteriormente alla prima seduta delle Camere, anche se ciascun ramo del Parlamento prevede una dichiarazione di appartenenza (i senatori sono tenuti a dichiarare a quale gruppo parlamentare intendono essere assegnati) come operazione preliminare alla costituzione formale dei gruppi (cfr. G.U. RESCIGNO, « Gruppi parlamentari », in *Enciclopedia del diritto,* XIX, 1970, pp. 782-783.

([19]) Tale incongruenza fu evidenziata in sede di approvazione del nuovo Regolamento nel 1971 dal deputato Malagugini, il quale richiamò, appunto, l'attenzione sul fatto che le norme sulla nomina dell'Ufficio di Presidenza presupponevano la consultazione dei gruppi nella prima seduta della Camera, allorquando

questi non esistevano ancora, rilevando di conseguenza che la nomina dell'Ufficio di Presidenza (non del Presidente) dal punto di vista logico-temporale, andava spostata ad epoca successiva a quella della costituzione dei gruppi se, come gli sembrava giusto) doveva essere mantenuto il criterio di rappresentanza di tutti i gruppi parlamentari nell'Ufficio di Presidenza. (Cfr. *Il nuovo Regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori,* a cura del Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1972, p. 128).

(20) V. DI CIOLO, « Parlamento (Organizzazione) », in *Enciclopedia del diritto,* XXXI, 1984, p. 824.

(21) Cfr. F. BASSANINI, rel. cit., p. 2.

(22) E. VOZZI, *op. cit.,* p. 390.

(23) *Ibidem,* p. 387.

(24) Il collegamento tra i partiti e gruppi parlamentari risponde alla logica ed alla normalità del sistema, ma non è necessario in modo assoluto. I regolamenti parlamentari non istituiscono, infatti, alcun rapporto tra la elezione in una lista e la adesione al gruppo parlamentare corrispondente. Esistono gruppi che non corrispondono ad alcun partito. E' questo il caso, ad esempio, del gruppo della sinistra indipendente, presente da diverse legislature al Senato e, nella legislatura in corso, anche alla Camera (cfr. A. MANZELLA, « Il Parlamento », in *Manuale di diritto pubblico,* a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, 1984, pp. 410-411).

(25) S. TOSI, *Diritto parlamentare,* Milano, 1974, p. 126.

(26) Camera dei deputati, VIII legislatura, *Discussioni,* 20 giugno 1979, pp. 11 ss., intervento del deputato M. Pannella; Senato della Repubblica, VIII legislatura, *Discussioni,* 26 giugno 1979, p. 21, intervento del senatore G. Spadaccia.

(27) Camera dei deputati VIII legislatura, *Discussioni,* 20 giugno 1979, p. 13. Dello stesso tenore la risposta del Presidente del Senato, Fanfani, alla questione posta da due senatori radicali e concernente la esigenza di comunicare formalmente all'Assemblea le candidature ed i criteri con i quali sono state definite, nonché l'esigenza di una discussione sulle candidature stesse.

In proposito, il Presidente del Senato ha osservato che il Regolamento non prevede né preannunzio di candidature, né alcuna forma di dibattito sulle medesime (dibattito del resto incompatibile con la votazione segreta richiesta dal Regolamento per tutte le elezioni di persone), per cui, pur non escludendo che, in linea di principio, il preannuncio di candidature potrebbe, forse, agevolare la formazione dell'orientamento dei vari gruppi in relazione alle elezioni, ha precisato che tali considerazioni hanno oggi valore unicamente *de jure condendo* e possono formare, quindi, oggetto di specifiche proposte di modifica del Regolamento (Senato, VIII legislatura, *Discussioni,* 26 giugno 1979, p. 22).

(28) G. CARCATERRA, « La votazione », in *Il Regolamento della Camera dei deputati, storia, istituti, procedure,* a cura del Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1968, p. 188.

(29) Cfr. P. ARMAROLI, « Nel rispetto dei Regolamenti, una salvaguardia per le minoranze », *Il Tempo,* 27 giugno 1979, p. 15.

(30) Nella VIII legislatura, nella seduta del 26 giugno 1979, in sede di votazione per schede per la elezione dei membri dell'Ufficio di Presidenza, il deputato Pazzaglia, con riferimento al terzo comma dell'articolo 5, svolgendo un richiamo al Regolamento, osservò che il Regolamento non attribuisce al Presidente soltanto una facoltà, ma un obbligo; che, a suo avviso, l'esito delle intese, proprio perché le intese sono in grado di influire sulla decisione dei singoli parlamentari, dovrebbe essere comunicato (si sia verificata o no l'intesa) alla Assemblea per consentire ai deputati di compiere le loro scelte; che la Presidenza, prima della votazione, per la valutazione del voto e dei suoi effetti, dovrebbe ricordare alla Assemblea i gruppi con più di venti deputati già costituiti ed indicare così la quota riservata per Regolamento a favore di questi gruppi per quanto riguarda la composizione dell'Ufficio di Presidenza.

La tesi non fu accolta dal Presidente, il quale ribadì che il Regolamento prevede una iniziativa del Presidente tesa a promuovere l'intesa tra i gruppi e non indica in che modo tale promozione debba essere svolta, né prevede che il risultato sia comunicato alla Assemblea (Camera dei deputati, VIII legislatura, *Discussioni,* seduta del 26 giugno 1979, p. 647).

(31) Cfr. M. PACELLI, *op. cit.,* p. 17.

(32) Cfr. E. VOZZI, *op. cit.,* p. 387.

(33) S. TOSI, *op. cit.,* p. 126.

(34) A. P. TANDA, *op. cit.,* p. 12.

(35) *Ibidem,* p. 10.

(36) Camera dei deputati, VI legislatura, *Discussioni,* 30 maggio 1972, p. 42.

(37) E. VOZZI, *op. cit.,* p. 388.

(38) Trovò allora per la prima volta applicazione la disposizione dell'articolo 14, secondo comma alla fattispecie di una scissione avvenuta nel corso della legislatura. Negli episodi precedenti era stato sempre applicato il primo comma dell'articolo in questione, in quanto il numero degli aderenti al nuovo gruppo era superiore a quello minimo prescritto (cfr. F. Cocco, « La costituzione dei gruppi parlamentari », in *Democrazia e diritto,* 1977, n. 4, pp. 797-806).

(39) *Circolari e disposizoni interpretative emanate dal Presidente della Camera 1948-1978,* III ed., p. 386.

(40) Diverso è il caso delle commissioni permanenti, che vengono rinnovate ogni due anni. Gli eventuali mutamenti nei gruppi, infatti, non hanno influenza sulla composizione delle commissioni finché queste non scadono.

(41) Camera dei deputati, VII legislatura, *Discussioni,* 25 luglio 1978, p. 20163. La questione influenzò tra l'altro il risultato del voto sul bilancio interno, quando nella seduta del 25 luglio 1978 su di esso venne a mancare quella una-

nimità che rappresentava una tradizione più che consolidata (cfr. E. CUCCODORO, *op. cit.*, p. 118).

(42) Camera dei deputati, IX legislatura, *Discussioni,* 19 luglio 1983, p. 48. Rilievi alla composizione dell'Ufficio di Presidenza furono avanzati nuovamente in relazione alle sanzioni disciplinari decise dall'Ufficio di Presidenza nei confronti di un deputato radicale (Camera dei deputati, IX legislatura, *Discussioni,* 18 dicembre 1983, p. 5326) ed ancora successivamente in relazione alla composizione di una commissione istituita dall'Ufficio di Presidenza (Camera dei deputati, IX legislatura, *Discussioni,* 5 febbraio 1985, pp. 23306-309).

(43) *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari,* IX legislatura, n. 567, p. 4.

(44) *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari,* IX legislatura, n. 734, p. 4.

(45) *Bollettino degli organi collegiali,* 1987, n. 72, p. 5.

(46) V. DI CIOLO, *Le fonti del diritto parlamentare,* Milano, 1975, p. 107.

(47) M. PACELLI, *op. cit.,* p. 17.

(48) V. DI CIOLO, *op. ult. cit.,* pp. 107-108.

(49) Cfr. anche le considerazioni svolte dal Presidente del Senato, Fanfani, il quale, intervenendo a seguito di una lettera di due senatori radicali in cui si invitava il Presidente del Senato ad assumere l'iniziativa, nei riguardi delle rappresentanze parlamentari dei partiti di individuare una sede dove preliminarmente le forze politiche potessero apprendere l'orientamento ed i criteri che ciascuno di essi intendeva seguire nel proporre e sostenere le candidature per la elezione dei vice presidenti, dei questori e dei segretari, fece presente che, non prevedendo il Regolamento del Senato, a differenza di quello della Camera dei deputati, intese previe tra le varie componenti politiche dell'Assemblea al fine di assicurare la rappresentanza di tutti i gruppi nell'Ufficio di Presidenza, una iniziativa del Presidente nel senso richiesto avrebbe potuto incontrare critiche e persino il rifiuto, da parte di uno o più gruppi, di aderirvi (Senato della Repubblica, VIII legislatura, *Discussioni,* 26 giugno 1979, p. 22).

(50) Art. 12.2 Reg. Senato.

(51) Art. 13 Reg. Senato.

(52) Art. 5.3 Reg. Senato.

(53) Il termine è qui usato in senso lato in quanto non vi è « chiamata » (né elezione) da parte dell'Ufficio di Presidenza, ma elezione da parte dell'Assemblea.

(54) F. BASSANINI rel. cit., p. 4.

(55) È prassi consolidatissima che il requisito della proporzionalità venga esteso dagli organi per i quali è prescritto da norme costituzionali o regolamentari a tutti gli organi o sub-organi collegiali della Camera (V. DI CIOLO, « Parlamento (Organizzazione) » ... cit., p. 824).

Di avviso contrario è stato invece un altro autore (S. Fois, « Relazione di sintesi », in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà, Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura,* Milano, 1979, pp. 587 ss.) il quale, premesso:

— che nell'istituzione parlamentare si registra la compresenza di due diverse esigenze essenziali, da un lato quella che si può identificare nel principio della maggioranza; dall'altro lato quella che si può identificare nel principio della garanzia dei singoli parlamentari e quindi, di garanzia delle minoranze;

— che nella problematica delle Assemblee parlamentari, in rapporto alle funzioni ad esse affidate nel nostro ordinamento, si può affermare che, in linea di principio, la maggioranza numerica ha il diritto di disporre del prodotto di tali funzioni, mentre non ha quello di disporre del modo di produrre tale prodotto, cioè non ha il diritto di adottare, di volta in volta e come meglio ad essa convenga, le strutture ed i procedimenti in base ai quali il modo di produrre deve svolgersi;

— che dalla scelta del Regolamento del 1971 per quanto riguarda gli organi interni della Camera, in particolare di quelli a carattere 'tecnico-giuridico', appare chiaramente la volontà normativa di garantire la presenza di tutti i gruppi parlamentari, nessuno escluso;

ha ritenuto di poter concludere che, essendo quest'ultimo principio prevalente nelle norme regolamentari al riguardo, in base a tale principio dovrebbero essere risolte le questioni interpretative di carattere particolare.

(56) Cfr. *Il nuovo Regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori,* a cura del Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1972, pp. 308 ss.

(57) S. Fois, *op. cit.,* p. 614.

(58) Camera dei deputati, VII legislatura, seduta pomeridiana del 24 luglio 1978, p. 20098, intervento del deputato M. Mellini.

(59) F. Bassanini, rel. cit., p. 4.

(60) *Bollettino degli organi collegiali,* 1976, n. 10, p. 2.

(61) Successivamente, nella VIII legislatura, il Presidente (Iotti), intervenendo nell'Ufficio di Presidenza in sede di esame delle richieste di costituzione di gruppi parlamentari, ai sensi del secondo comma dell'articolo 14 del Regolamento, rilevò che «negare il riconoscimento ai gruppi con meno di venti deputati iscritti non è certo contrario allo spirito e alla lettera del Regolamento che, con il primo comma dell'articolo 14, intende sicuramente ovviare alla eventualità di una eccessiva frammentazione delle forze politiche », ricordando, però, al tempo stesso, che i precedenti Uffici di Presidenza avevano applicato l'articolo privilegiando il comma che, a determinate condizioni, consente tale riconoscimento (Camera dei deputati, VIII legislatura, *Bollettino degli organi collegiali* n. 1, p. 4).
Sui margini di discrezionalità della decisione dell'Ufficio di Presidenza cfr. F. Cocco, *op. cit.,* pp. 797-806.

(62) Cfr. pp. 12 e 17.

Vincenzo Longo

Presente e futuro della stenografia nella resocontazione dei lavori parlamentari

1 - Dalle origini della scrittura all'esigenza di una « scrittura veloce »; 2 - La stenografia in Europa; 3 - La resocontazione stenografica alla Camera dei deputati; 4 - Tecnologia e registrazione della parola: prospettive reali di innovazione; 5 - Considerazioni conclusive; Bibliografia.

1 - *Dalle origini della scrittura all'esigenza di una « scrittura veloce »*

Se una miracolosa « macchina del tempo » potesse trasportare indietro nei millenni un colto e versatile stenografo moderno assisteremmo ad un fatto miracoloso: con tutta la sua buona volontà e malgrado la sua indiscutibile capacità, questo professionista della scrittura non potrebbe scrivere nulla. Matite, blocchi ed anche una velocissima macchina per stenografare non gli servirebbero a niente perché mancando un linguaggio il nostro stenografo non avrebbe nessuna possibilità di stenografare.

È evidente, quindi, che se si vuole tentare di risalire alle origini della stenografia è necessario ritornare alle origini del linguaggio e, naturalmente, a quelle della scrittura.

Noi, uomini moderni, siamo propensi a ritenere che il primo uomo « a parlare » sia stato un oscuro abitatore terrestre dell'età della pietra, forse spaventato per quello che gli accadeva, poi meravigliato e incuriosito di quello strano fenomeno che era il suono vocale.

Poi, sia pure molto lentamente, l'uomo articolò i suoni e parlò e da quel momento si avviò verso la scrittura. I primi cenni di una espressione grafica, ancora molto lontana da una scrittura organica e razionale, sono i remotissimi segni della scrittura pittografica; poi la scrittura passa allo stato ideografico. Ma non basta. La scrittura cuneiforme succede alla scrittura ideografica e trova il suo maggior sviluppo presso i Sumeri, gli Assiri e i Babilonesi; mentre in Egitto la scoperta del papiro porta alla creazione della scrittura geroglifica.

Ma l'uomo è nato per ricercare e non può fermarsi. Ed ecco la più grande « invenzione » di tutti i tempi: l'alfabeto. Ventidue caratteri

« inventati » forse da un oscuro fenicio; appena ventidue caratteri contro i tremila della scrittura egiziana, ma in grado di rappresentare tutti i suoni della voce umana.

Duemila anni di storia antica sono potuti giungere sino a noi grazie alla combinazione di questi pochi segni. In sostanza, possiamo dire che l'alfabeto è stata la prima « forma » stenografica del pensiero. Dunque, la prima scrittura alfabetica, almeno per quello che riguarda i popoli del bacino del Mediterraneo, dovrebbe essere la scrittura fenicia. Tuttavia, senza volerci addentrare nei misteri di una storia millenaria, possiamo dire che è grazie alla scrittura che oggi noi siamo in grado di conoscere le nostre origini.

Anche la scrittura, come del resto tutte le cose umane, ha seguito nel corso dei secoli una lenta evoluzione. Per rispondere alle esigenze pratiche un giorno « nacque » la scrittura veloce, la tachigrafia, così chiamata ancora oggi dai popoli di lingua iberica, ma nel resto del mondo conosciuta più comunemente col nome di stenografia (scrittura stretta). Molti fanno risalire tale forma di scrittura ai romani, in specie a Marco Tullio Tirone, liberto di Cicerone. A detta di altri la scrittura veloce sarebbe anteriore a Tirone e il vero autore ne sarebbe il poeta latino Ennio Quinto, vissuto dal 239 al 169 a.C. Altri ancora ritengono che la « stenografia » fosse già praticata in Grecia e che da lì sia pervenuta ai romani.

Comunque, al di là del fatto se la scrittura veloce fosse inizialmente greca o romana, sicuramente fu dettata dalla necessità di raccogliere i discorsi dei grandi oratori dell'epoca, soprattutto nella società romana. Con la caduta dell'Impero Romano d'Occidente (476) e quindi con la fine della grandezza e dello splendore di Roma venne di conseguenza il decadimento delle lettere, delle arti e delle scienze che coinvolse anche la tachigrafia.

Dal 476, per circa un millennio, della scrittura veloce non si sentì quasi più parlare. Nel 1400 nasceva a Magonza, sul Reno, Giovanni Gutenberg, l'uomo che avrebbe « rivoluzionato » la scrittura con l'invenzione della stampa a caratteri mobili. Fu, per quello che riguarda la cultura, una vera e propria rivoluzione. Infatti, lo studio delle antiche opere della letteratura greca o latina, che in tutto il Medioevo era stato limitato ad una ristretta cerchia di persone colte, poté diffondersi tra le classi precedentemente escluse, contribuendo ad allargare il campo del sapere a masse sempre più numerose di genti.

Nel più ristretto campo della scrittura, l'invenzione della stampa a caratteri mobili parve una rivincita della forma più estesa della parola contro l'uso della scrittura abbreviata. Una rivincita solo apparente, perché, in effetti, la scrittura veloce non scomparve; anzi l'uso dei caratteri a stampa spinse i cultori della tachigrafia ad una svolta importantissima nella storia della « scrittura stretta »: la creazione dei « sistemi ».

2 - *La stenografia in Europa*

L'incremento degli studi col fiorire di nuove scuole, il maggiore interessamento alla vita pubblica con l'istituzione di parlamenti e di corti di giustizia, il ripetersi di riunioni e discussioni politiche, religiose, letterarie e filologiche, col tempo fecero risentire la crescente necessità di uno strumento grafico che servisse a raccogliere e conservare le espressioni di una vita nuova alla quale si avviavano i popoli.

Come nell'antichità, dalle primitive abbreviazioni della scrittura si progredì verso una grafia sistematica che si concretò nelle « note tironiane » al servizio dell'oratoria, della letteratura e della magistratura, così fin dal primo manifestarsi dell'attività moderna si sentì il bisogno di staccarsi dalle abbreviazioni medievali per formare una nuova scrittura, più adatta non solo alla celerità, ma anche alle nuove esigenze.

Questo processo, come accennato in precedenza, fu specialmente determinato dall'invenzione della stampa che, rendendo meno usato lo scrivere a mano e fissando i caratteri della scrittura ordinaria, fece avvertire l'insufficienza di questa per una fedele e rapida registrazione e diffusione dei discorsi. Ciò fu favorito anche dal sorgere e svilupparsi del giornalismo, il quale mediante la stampa rese sempre più rapidi i suoi servizi di informazione.

Quindi, il rinnovamento della stenografia ebbe inizialmente lo scopo pratico di adeguare lo scrivere alla velocità del parlare, passando dalla brachigrafia alla tachigrafia ed infine alla stenografia, e cercando anche in questo campo di ottenere il massimo risultato con il minimo sforzo.

L'inizio della stenografia in senso moderno, cioè come complesso organico di segni e regole, si fa risalire all'inglese John Willis (1575-1627), universalmente considerato l'inventore della « stenografia geo-

metrica », che con la sua opera *The art of stenography* (Londra 1606) rivoluzionò ogni teoria stenografica fino ad allora conosciuta.

Ma il vero padre della moderna stenografia è Samuele Taylor nato a Londra (1749-1811). Nel 1786 il suo *Universal system of stenography* ebbe una diffusione veramente enorme. Tale sistema ebbe il predominio per molti anni non solo in Inghilterra, ma anche in altri paesi.

Nel 1837 Isacco Pitman (1813-1897), rifacendosi al Taylor, ideò una forma di stenografia fonetica (*Sound-hand system*) suddivisa in tre parti: scrittura elementare (*learner-style*), commerciale (*corresponding-style*) ed oratoria (*reporting-style*).

Infine, con Gregg (1867-1948) si giunse al trionfo del procedimento vocalizzativo più perfetto: l'indicazione alfabetica.

L'influenza della stenografia inglese si fece sentire anzitutto in Francia, dove, in seguito alle riforme costituzionali determinate dalla Rivoluzione del 1789, si svilupparono le discussioni nelle pubbliche assemblee. Inizialmente fu adottato il sistema del logografo, per cui un certo numero di scrivani (12 o 14), non sempre stenografi, raccoglievano delle frasi per ricostruire i discorsi. Con questo mezzo si fondò un giornale, appunto, *Il Logografo,* che fu pubblicato dall'aprile 1791 all'agosto 1792.

Il primo sistema stenografico originale francese è quello del Cossard (1651), il quale adottò la vocalizzazione alfabetica, suggeritagli evidentemente dall'indole della lingua francese, nella quale le vocali hanno molta importanza.

Nel 1792 Théodore Pierre Bertin (1751-1819) adattò alla lingua francese il sistema del Taylor riscuotendo un discreto successo con il suo scritto *Système universel et complet de sténographie inventé par Taylor et adapté à la langue française par Bertin,* pubblicato a Parigi.

Altri tentativi furono fatti in Francia, tra i quali il più efficace fu quello di Maria Felice Conen de Prépéan (1777-1837) con la *Sténographie exacte ou l'art d'écrire aussi vite qu'on parle,* pubblicata in diverse edizioni tra il 1813 e il 1833. Egli fu considerato il padre della stenografia francese perché prendendo spunto dal suo lavoro furono ideati altri sistemi, tra i quali l'Aimé-Paris e il Duployé (1833-1912). Proprio a quest'ultimo dobbiamo l'ideazione del sistema stenografico maggiormente usato in Francia. Nel 1867, questi, coadiuvato dal fratello Giuseppe, pubblicò la quarta edizione del suo

manuale dal titolo *Sténographie Duployé, écriture plus facile, plus rapide et plus lisible que tout autre.*

L'attività stenografica sviluppatasi in Inghilterra e in Francia ebbe notevole influenza in altri paesi, dove provocò un processo di trasformazione delle esperienze fino ad allora fatte, facilitando l'acquisizione di una migliore codificazione stenografica.

Uno dei paesi dove più crebbe l'interesse al riguardo fu la Germania che, attraverso l'Impero ed altre vicende politiche, aveva conservato memoria dell'antica arte dei Romani. Specialmente dopo la Riforma, la Germania sentì la necessità della stenografia, le cui prime manifestazioni sono da attribuirsi a Charles Aloys Ramsay e a Karl Horstig.

Un posto particolare merita Francesco Saverio Gabelsberger, nato a Monaco di Baviera nel 1789. Poco più che ventenne fu nominato dal Governo di Monaco cancelliere della Cassa centrale delle Fondazioni. Nel suo pesante lavoro di scrittura e dovendo spesso scrivere sotto dettatura lunghe relazioni ministeriali, nel 1817 concepì l'idea di una scrittura celere.

Gabelsberger, padre della moderna stenografia corsiva, fece i suoi primi esperimenti nella Camera dei consiglieri dell'Impero e nella Camera dei deputati. Nel 1834 pubblicò la sua opera principale *Anleitung zur Deutschen Redezeichenkunst, oder Stenographie* (Avviamento alla stenografia tedesca, o arte di segnare il discorso).

La concorrenza e la molteplicità di propaganda e di insegnamento poste in essere dalle varie scuole stenografiche indussero il Governo tedesco a indire degli studi per una stenografia unitaria (*Deutsche Einheitkurzschrift*), di derivazione gabelsbergeriana, che fu adottata ufficialmente nel 1924.

Il risveglio della stenografia in Francia, all'epoca della Rivoluzione che diffondeva nuove idee sociali, di libertà e di progresso, ebbe rapidi effetti anche in Italia. La frequente pratica del parlare in pubblico diede incentivo all'arte di raccogliere e conservare i discorsi. Nel 1797 Pietro Molina pubblicava a Milano la *Scrittura elementare, ossia l'arte di scrivere con le sole radici dell'alfabeto,* sistema che non ebbe molta fortuna, anche se egli è comunemente noto come « il precursore ».

Migliore sorte ebbe il sistema ideato da Emilio Amanti, da molti considerato il fondatore della stenografia italiana, che nel 1809 pub-

blicò a Parigi il *Sistema universale e completo di stenografia,* quale rielaborazione del sistema del Taylor.

Nel 1819 Filippo Delpino con il suo *Sistema di stenografia italiana, ovvero esposizione elementare e metodica dell'Arte di scrivere la scrittura celere come il parlare,* migliorò il sistema Taylor-Amanti a tal punto che ebbe l'incarico di organizzare e dirigere il primo gabinetto stenografico del Parlamento subalpino. Il sistema Taylor-Amanti-Delpino ottenne il riconoscimento ufficiale e fu ammesso all'insegnamento pubblico nel 1909.

Il successo conseguito dal sistema Gabelsberger in tutta la Germania e in Europa, grazie alla sua applicazione alle diverse lingue e la constatazione della mancanza di una stenografia ufficiale italiana, indussero Karl Noë, nato in Moravia nel 1835, a concepire l'idea di applicare il sistema Gabelsberger alla lingua italiana. Nel 1863 pubblicò la *Stenografia italiana secondo il sistema Gabelsberger* e nel 1865 il *Manuale di stenografia secondo il sistema Gabelsberger,* rimasto fino ad oggi quasi invariato.

Merito del Noë fu quello di avere adattato perfettamente il sistema Gabelsberger alle caratteristiche fonetiche e morfologiche della lingua italiana.

Con il diffondersi in Inghilterra e in Francia di sistemi fondati su nuove teorie, si produssero anche in Italia studi e movimenti diretti a imitare o introdurre tali sistemi. Già fin dal 1879 veniva insegnata da Francesco Maria Svolgi un'applicazione del sistema Pitman. Ma più fortunate furono le tre edizioni della *Fonografia* di Pitman, adattata da Giuseppe Francini (1844-1919) alla lingua italiana. Il lavoro compiuto da Francini diede buoni risultati e portò alla formazione di numerosi stenografi professionisti operanti sia alla Camera dei deputati, sia nel campo del giornalismo. Il sistema Pitman-Francini venne riconosciuto dal Governo italiano e ammesso all'insegnamento negli istituti professionali indirizzati alla stenografia oratoria.

Erminio Meschini (1880-1935) si propose di fondere insieme le due correnti allora esistenti, la geometrica e la corsiva, e nel 1906 pubblicò la sua prima edizione della *Stenografia nazionale.* Nel 1913 un'apposita commissione ministeriale esaminò la VII edizione del suo sistema e la approvò autorizzandone l'insegnamento nelle scuole insieme agli altri sistemi stranieri allora esistenti in Italia: Taylor-Amanti-Delpino, Pitman-Francini, Gabelsberger-Noë.

Nel 1928 con l'adozione del sistema unico, voluto dal Ministero, tutti i sistemi stenografici, ad eccezione del Gabelsberger-Noë, vennero esclusi dal pubblico insegnamento.

Giovanni Vincenzo Cima (1836-1968), redattore stenografo e poi segretario di redazione della *Gazzetta del Popolo* di Torino, nel 1911 pubblicò a Saluzzo la *Stenografia italiana corsiva* portando iniziative originali senza sacrificare nulla dal punto di vista della semplicità, facilità e praticità. Nel 1937 il sistema del Cima riceveva il riconoscimento ufficiale e veniva ammesso al pubblico insegnamento.

Fin dal 1923 Abramo Mosciaro, resosi conto delle difficoltà didattiche del sistema Gabelsberger-Noë, si dedicò a studi di fonetica e di tecnica stenografica ideando un sistema (Stènital) a vocalizzazione alfabetico-simbolica, riconosciuto ufficialmente nel 1955 e ammesso all'insegnamento pubblico.

3 - La resocontazione stenografica alla Camera dei deputati

Un'inchiesta svolta qualche tempo fa, avente per oggetto la redazione e pubblicazione dei resoconti dei dibattiti parlamentari in vari paesi, in relazione al sistema usato per scrivere contemporaneamente tutto quello che viene pronunciato in seduta, ci consente di dividere i paesi esaminati in due gruppi: 1) paesi che usano la stenografia; 2) paesi che usano i magnetofoni.

In Australia, Austria, Belgio, Canada, Cecoslovacchia, Francia, Giappone, India, Israele, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Spagna, Stati Uniti d'America, Regno Unito, si usa la stenografia, mentre in Danimarca, Finlandia, Irlanda e in Jugoslavia si usa il sistema della registrazione su nastri magnetici.

Senza entrare nel dettaglio delle diverse soluzioni adottate, possiamo dire che nella maggior parte dei casi, data l'urgenza della pubblicazione del resoconto, si divide il compito di stenografare fra un certo numero di funzionari, ognuno dei quali rimane soltanto alcuni minuti in seduta in modo da trascrivere il resoconto in piccole parti e riprodurle il più rapidamente possibile.

Esaminando in particolare il sistema adottato alla Camera dei deputati è utile osservare che gli autori del primo Regolamento, adottato in via provvisoria nel 1848, ma rimasto in vigore fino al 1863, si ispirarono al Regolamento parlamentare francese prevedendo la pub-

blicità dei lavori, oltre che con l'ammissione del pubblico nelle tribune, con la pubblicazione dei resoconti stenografici delle sedute plenarie.

In primo luogo è opportuno esaminare se e in quale modo il Regolamento della Camera dei deputati assicuri una effettiva pubblicità dei lavori parlamentari e quindi consenta ai cittadini una puntuale conoscenza dell'opera svolta dai suoi eletti. In seno all'Assemblea costituente il tema della pubblicità dei lavori parlamentari non fu davvero uno dei più approfonditi e non per una sottovalutazione del problema, ma soltanto perché il principio era ormai ben saldo nell'esperienza parlamentare italiana.

Come abbiamo avuto modo di accennare, la pubblicità dei lavori viene assicurata, oltre che con altri mezzi, mediante la redazione del Resoconto stenografico delle sedute d'Assemblea.

Quale che sia il valore giuridico da attribuire al Resoconto stenografico resta il fatto che si tratta di un documento di particolare importanza, in quanto esso trasmette alla opinione pubblica la testimonianza fedele di quanto avviene nelle aule parlamentari.

Già da queste brevi notazioni si intuisce l'importanza e la delicatezza del compito affidato allo stenografo parlamentare, il quale deve seguire con la massima attenzione e precisione tutto ciò che avviene intorno a lui e poi riportarlo per iscritto in forma lessicalmente corretta e sostanzialmente fedele al testo originale degli interventi e alla successione cronologica dei fatti (votazioni, interruzioni, commenti, ecc.).

Non dobbiamo dimenticare che il linguaggio parlato è un po' diverso da quello scritto, in quanto l'oratore si affida anche all'efficacia del discorso che spesso ottiene più con il gesto e con il tono che con la parola stessa. Ebbene, compito dello stenografo è appunto quello di « tradurre » i discorsi dal linguaggio parlato a quello scritto, ritoccando i testi di quel tanto che basta a renderli in forma corretta e senza discostarsi dal pensiero dell'oratore, che deve risultare esattamente quello che è, al di là dell'espressione adoperata. Infatti, può accadere che l'oratore nella foga del discorso, dica una cosa pensandone un'altra; ed è allora che lo stenografo deve intervenire riportando il concetto giusto.

Ora è di chiara evidenza la delicatezza di un'operazione del genere, per la quale giovano moltissimo doti di sensibilità politica e di pre-

parazione, ma è anche essenziale l'apporto dell'esperienza. Il presupposto perché il lavoro di resocontazione integrale possa esser affrontato è che lo stenografo conosca perfettamente la tecnica stenografica e sia in grado di riprendere i discorsi con precisione a velocità sostenuta: ciò non soltanto per la rapidità di pronuncia degli oratori, ma anche per la necessità di annotare le interruzioni che, nelle assemblee parlamentari, sono frequenti e non si prestano ad essere incise sul magnetofono (utile ausilio, per il riscontro e la verifica dei testi, ma assolutamente inidoneo a sostituire lo stenografo che, come si è detto, compie un'opera di elaborazione dei testi pronunciati).

Quando ascoltiamo un oratore, soprattutto se parla velocemente, noi non riusciamo a percepire nettamente tutte le parole pronunciate. Solo una parte di esse arriva alla nostra mente, mentre il resto si comprende grazie ad un processo assimilativo. Tuttavia, si può incorrere in errore quando gli elementi che la nostra mente percepisce suscitano idee non corrispondenti ad essi.

La stenografia, specie l'oratoria, si legge per processo di assimilazione. Infatti, nella stenografia oratoria (quella che si usa nelle aule parlamentari) in cui si fa largo uso di abbreviazioni di parole, in cui si iscrive una sola parte di parola o di radice, o desinenza, o prefisso e radice, o prefisso e desinenza, gli elementi scritti, per processo assimilativo, suscitano l'idea corrispondente all'intera parola.

Ovviamente si potrebbe incorrere in errore, ove non concorresse un altro fattore a suscitare l'idea precisa e la corrispondente parola: il nesso logico del discorso. Ascoltando un oratore nella mente dello stenografo si combina il suono con l'idea suscitata dalla parola e la sensazione visiva prodotta dal gesto. Per questo gli oratori curano molto l'inflessione della voce e il modo di gestire; perché sono elementi che aiutano le idee a produrre lo stato psichico da essi desiderato nell'uditorio. Ecco perché un discorso letto a tavolino non produce la stessa impressione che avrebbe prodotto se lo avessimo udito dall'oratore, ma soprattutto (dal punto di vista della stenografia oratoria) richiede un maggiore impegno professionale allo stenografo.

Altro elemento determinante che ogni professionista dell'arte dello scrivere velocemente deve possedere è la memoria, che rappresenta certamente la condizione indispensabile del sapere, anche se non unica. Senza la memoria non c'è intelligenza, né linguaggio; è la

chiave dell'intelligenza, ma non è l'intelligenza. Lo stenografo in una assemblea riconosce gli oratori dalla voce, raccoglie le interruzioni premettendo il nome dell'interruttore riconosciuto dalla voce. La stenografia oratoria analizza il pensiero, ne valuta le parti componenti, ne studia la logica, lo ricompone, lo riconferma e la riproduce. Lo stenografo parlamentare mentre segue un oratore, compie per abitudine e senza accorgersi per un raggiunto automatismo, l'operazione più delicata che si possa immaginare: compie l'anatomia del pensiero dell'oratore; pensiero che egli stesso poi ricompone nella sua mente, ripensandolo, passando cioè attraverso tutti i processi logici per i quali è passato l'oratore.

Enrico Molina, il precursore della moderna stenografia nel nostro paese, così sintetizza il lavoro dello stenografo: « Oltre che la parola, lo stenografo deve afferrare l'idea che l'oratore intende svolgere, penetrare nel di lui spirito, seguirne il ragionamento e, con un lavoro minuto, ma istantaneo, di selezione, deve da un lato eliminare dalla sua scrittura ciò che riesce inutile e superfluo per la precisa riproduzione di quanto è stato detto dall'oratore, e dall'altro ridurre la forma scritta della parola a quell'elemento o a quegli elementi di essa che saranno sufficienti nell'armonia completa della frase, a costruire con esattezza la parola così ridotta. Questo duplice lavoro, a cui la mente dello stenografo deve essere costantemente rivolta, si rende tanto più difficile quanto più veloce è la parola pronunciata; non deve inoltre, essere interrotto un solo istante, poiché lo scritto dello stenografo deve rincorrere quasi a livello la parola dell'oratore, così che fra l'uno e l'altra vi sia la sola distanza di tempo determinata dall'attimo necessario perché, afferrata la parola colla facoltà uditiva, ne sia concretata la forma e questa venga espressa graficamente sulla carta » ([1]).

Le complesse operazioni, fin qui descritte, rappresentano il normale lavoro che viene svolto quotidianamente nell'ambito del Servizio stenografia dell'Assemblea della Camera dei deputati, a proposito del quale ci piace ricordare un passo della relazione sul viaggio di studio negli Stati Uniti d'America di una delegazione dei servizi di resocontazione della Camera dei deputati, svoltosi dal 6 al 12 settembre 1985: « Nel complesso, l'organizzazione dei servizi di resocontazione e in genere della pubblicità dei lavori, sia alle Nazioni Unite sia al Congresso di Washington, presenta aspetti in parte simili e in parte differenti, o notevolmente differenti, rispetto alle

analoghe attività della Camera italiana, senza però che si possa riscontrare un rilevante divario di efficienza; anzi, almeno per taluni aspetti si può fondatamente affermare che il servizio reso dalla Camera italiana sia qualitativamente migliore e funzionalmente più utile ».

Passando ora ad esaminare più dettagliatamente l'organizzazione del Servizio stenografia dell'Assemblea è utile ricordare che la Camera dei deputati e il Senato si distinguono, pur nella perfetta parità di funzioni e di poteri, anche per l'autonomia con la quale regolano la propria attività. Pertanto, non deve meravigliare che anche nel campo della resocontazione stenografica i due rami del Parlamento abbiano seguito impostazioni diverse: la Camera dei deputati avvalendosi unicamente di stenografi che utilizzano sistemi stenografici manuali, il Senato impiegando quasi esclusivamente stenografi che si avvalgono di sistemi meccanici e in particolare del sistema « Michela ».

Alla Camera dei deputati il Resoconto stenografico è assicurato da una *équipe* di funzionari stenografi che si avvicendano in Aula con turni di stenoscrizione del dibattito della durata di cinque minuti. Il testo, dopo essere stato redatto in scrittura ordinaria, viene messo a disposizione del deputato che ha due ore di tempo per apportare le modifiche formali che ritiene più opportune.

Il Presidente della Camera, Leone, con una circolare del 22 ottobre 1956, ricordò per la prima volta ai deputati quali fossero le norme da rispettare nella correzione del Resoconto stenografico.

Successivamente il dattiloscritto viene ulteriormente rivisto dal punto di vista procedurale e coordinato da funzionari del Servizio resoconti e quindi avviato alla tipografia che provvede alla stampa della edizione non definitiva del Resoconto stenografico.

È utile ricordare che dal 3 aprile 1967 la Camera dei deputati effettua la pubblicazione del Resoconto stenografico, nella edizione non definitiva, il giorno seguente alla seduta cui si riferisce; si parla di edizione non definitiva in quanto sono ancora possibili ulteriori modifiche prima di procedere alla edizione definitiva.

In conclusione, si può dire che il Resoconto stenografico rappresenta ancora lo strumento più idoneo per favorire la conoscenza dell'attività parlamentare e quindi, più in generale, per migliorare il rapporto tra Parlamento e pubblica opinione.

4 - *Tecnologia e registrazione della parola: prospettive reali di innovazione*

Si sente spesso affermare che i tradizionali sistemi di scrittura starebbero cadendo lentamente in disuso soppiantati dalle nuove tecniche prodotte in particolare dall'elettronica (basti pensare al *personal computer* usato come macchina da scrivere).

Si tratta di affermazioni esagerate, anche se non c'è dubbio che i sistemi di scrittura nel corso degli ultimi anni si sono elaborati grazie anche all'importante ruolo svolto dall'elettronica. Indubbiamente la scrittura, che è andata evolvendosi nel corso dei secoli, non ha ancora finito di completare la sua storia. Infatti, non a caso noi stessi ne stiamo vivendo in quest'epoca un interessante capitolo fatto di grosse novità e sicuramente affascinante. Certo, i vari sistemi di scrittura si stanno evolvendo, in materia di nuove idee e di nuove proposte, ma affermare che sono superati è esagerato. Questo perché una limitazione dell'uso diretto di un vecchio strumento non rappresenterà certo il declino di quella che è stata una delle scoperte più importanti dell'uomo: la possibilità e la capacità di « fermare » nel testo la labilità del parlato (*verba volant,* dicevano i nostri padri latini), permettendo ad ogni individuo di comunicare con più destinatari, di fermare un'idea, un discorso, elaborare un progetto e così via.

La storia dei vari sistemi di scrittura ha accompagnato il cammino della cultura e delle conoscenze di ogni tempo e paese, ed è assolutamente impensabile che l'avvento dell'elettronica possa segnare il suo declino.

Tuttavia, nell'esaminare in maniera più approfondita i progressi realizzati in questo affascinante settore è opportuno ricordare che i primi studi sulla « intelligenza artificiale » risalgono al 1947, quando Norbert Wiener pubblicò il suo celebre *Cybernetics.* È questa l'impresa più ambiziosa che l'uomo in quest'epoca abbia cercato di affrontare: « ricostruire » la mente umana, il prodotto forse più alto dell'evoluzione dell'universo, imprigionandola in una macchina.

Si tratta di una sfida che sta coinvolgendo non solo il mondo della scienza e quello della cultura, animati da forti polemiche sui modi e persino sulla possibilità di costruire un calcolatore a immagine e somiglianza del cervello umano. Oggi si è in grado di descrivere con precisione che cosa chiediamo ad una « macchina intelligente »:

che sia capace di simulare modalità umane nel risolvere problemi, che apprenda dai propri errori e dall'esperienza e su questa elabori propri programmi, che identifichi e risolva le ambiguità dei linguaggi « naturali » (la lingua che parliamo ogni giorno è piena di ridondanze, di contesti significativi che vanno al di là dei valori di vocabolario delle parole, e così via). Una realtà dotata di discernimento « qualitativo » del mondo e della capacità di « creazione intellettuale ». In pratica è il vecchio sogno umano di costruire il proprio « doppio »: lo schiavo intelligente.

Probabilmente l'obiettivo di costruire la mente umana è impossibile da raggiungere, ma i prodotti di questo sforzo hanno una « ricaduta » di straordinaria importanza e utilità sulle moderne tecnologie. In effetti, l'impressione dominante è che se almeno per ora l'opera di « ricostruzione » del cervello è lontana dalle possibilità umane, certamente i risultati positivi della ricerca sulla « intelligenza artificiale » già si profilano. Si va verso elaboratori complessi di patrimoni conoscitivi dotati di capacità di ragionamento, di cui gli attuali sistemi esperti sono solo il primo esempio. E inoltre, da un punto di vista più generale, si va verso una « teoria della conoscenza che dovrebbe rendere meno episodici e dare un solido fondamento ai procedimenti di « ingegneria della conoscenza » già oggi posti in pratica. Occorre proseguire analizzando l'evoluzione dei sistemi viventi, i sistemi più complessi e « intelligenti » che la natura offra.

Nel concreto la strada che in questo periodo hanno intrapreso i ricercatori e che sembra più promettente è quella delle « macchine connettive »: centinaia di piccoli calcolatori interconnessi tra loro, che funzionano come un unico supercalcolatore procedendo quindi non più in modo sequenziale (quando cioè le informazioni sono processate una dopo l'altra), ma come nel nostro cervello in simultanea, lavorando parallelamente e su informazioni diverse e connettendo i risultati. È la strada progettata anche a livello europeo: un progetto per il *Basic research in adaptive intelligence and neuro computing*, a cui lavoreranno psicologi, neurologi, informatici, fisici. Si tratta di realizzare una « protesi dell'intelligenza »; insomma, la « intelligenza artificiale » sarà qualcosa che consentirà di meccanizzare alcune funzioni dell'intelletto, lasciando libero l'uomo di concentrarsi su ciò che gli è specifico: la creatività, l'intuizione, la capacità di elaborare nuovi modelli.

Tutto ciò non deve, comunque, farci dimenticare che se i computer sono in grado di confrontare e associare miliardi di informazioni alla velocità della luce e trovare anche soluzioni nuove a problemi noti, tuttavia solo l'uomo è in grado di inventare problemi nuovi. E questa è l'arma assoluta del cervello.

La realizzazione di un sistema di sintesi vocale, in grado di trasformare i bit elaborati in voce è stato un compito relativamente facile, se paragonato al suo opposto: il sistemi di riconoscimento vocale, cioè, l'udito del computer. Nel primo caso la macchina deve « limitarsi » a trasformare in suoni una sequenza di numeri, avendo però l'enorme vantaggio di rivolgersi all'elaboratore più intelligente che esista, cioè, il cervello umano. Infatti, anche piccole imperfezioni nella sintesi vocale possono essere facilmente assorbite dall'eccezionale capacità interpretativa dell'uomo. Nel secondo caso il discorso si rovescia. L'uomo si limita a parlare, mentre l'intero processo di interpretazione della voce è affidato alla macchina, con tutti i problemi e le difficoltà che ciò comporta.

La nostra attenzione è particolarmente rivolta agli affascinanti studi e sperimentazioni compiuti in ogni parte del mondo per dare voce e udito al computer. È un campo in cui la tecnologia da sola non è sufficiente, avendo a che fare con il mondo della linguistica, cioè con una delle discipline che si prestano meno ad essere rigidamente codificate e che oltretutto è in continua evoluzione e trasformazione. Una impresa del genere ha richiesto un approccio multidisciplinare che probabilmente avrà i suoi riflessi anche sulle future modificazioni del linguaggio. Così insieme agli informatici lavorano semiologi, linguisti, filosofi: tutti alla ricerca di una sistematizzazione il più possibile esatta della lingua e di nuove regole o connessioni che rendano più agevole il riconoscimento del parlato da parte di una macchina abituata a ragionare in modo schematico e poco propensa alle sfumature.

Il *software* di questi computer è a tre livelli: il fonetico, attraverso il quale la macchina raccoglie il quaranta per cento del linguaggio e poi il sintattico e il semantico, cioè la grammatica e i significati che formano come dei filtri contro gli errori. Nel giro di dieci anni dovremmo poter disporre di computer in grado di ascoltare e trascrivere il linguaggio umano (evidentemente non brani da rielaborare) utilizzabili per un corrente lavoro di segreteria.

Svolte queste brevi considerazioni, vediamo cosa succede negli istituti di ricerca sparsi per il mondo per realizzare elaboratori in grado di riconoscere la voce, i quali, ovviamente, non hanno almeno nel breve e medio termine, la presunzione di raggiungere la perfezione assoluta, ma di agevolare un po' l'uomo nel suo quotidiano lavoro.

Il nostro paese è oggi all'avanguardia in questo settore; infatti, i laboratori di ricerca dell'IBM Italia hanno messo a punto un prototipo di sistema a riconoscimento vocale altamente perfezionato.

Circa il significato e la prospettiva di questa realizzazione, c'è da dire che un sistema « addestrato » a riconoscere la lingua italiana è l'unica possibilità che abbiamo per evitare il rischio di una vera e propria colonizzazione linguistica se in futuro, ad esempio, dovessero svilupparsi solo sistemi basati sulla lingua inglese.

A Torino, nei laboratori del Cselt (del gruppo IRI-Stet) è in atto da cinque anni un'altra ricerca avanzata nel settore, ora inserita nel programma europeo « Esprit » » (*European strategic program for research in information technology*) e svolta in collaborazione con il Politecnico di Torino.

Sempre a Torino svolge la sua attività un altro prestigioso laboratorio: quello che l'Olivetti ha aperto nel 1982 per la ricerca nel settore del trattamento automatico della parola e dell'analisi del linguaggio naturale.

Altro polo italiano degli studi sul linguaggio e sul riconoscimento vocale è a Padova, dove nel centro di studio per le ricerche di fonetica del CNR, gli esperti del ramo seguono un indirizzo di studio diverso da quello adottato, ad esempio, all'IBM. Ma diamo ora uno sguardo a ciò che accade fuori dal nostro paese.

In Francia, ad esempio, si stanno privilegiando soprattutto le applicazioni pratiche del riconoscimento vocale, sia pure a scapito della completezza e della estensione delle ricerche. Gli studi e le relative applicazioni concrete sul riconoscimento vocale da parte di un computer risalgono in Francia all'inizio degli anni settanta.

Tra le diverse esperienze un progetto destinato entro breve alla commercializzazione e in fase di sperimentazione nei laboratori del Crin (Centro di ricerche nella informatica di Nancy) è quello della « macchina da scrivere a riconoscimento vocale », grazie alla quale un operatore potrà dettare frasi a senso compiuto registrate automaticamente dal computer collegato ad una stampante. Tale macchina

dialoga già con i ricercatori, ed ora si sta cercando di risolvere i problemi e le difficoltà derivanti dal timbro vocale che, come è noto, varia da persona a persona.

In Germania, e per essere più precisi a Bonn, gli ottimisti parlano di altri cinque anni di esperimenti, ma probabilmente saranno molti di più prima che una « voce sintetica » sia ben comprensibile e paragonabile a quella umana. Infatti, oltre ad accostare fra di loro centinaia di fonemi in modo da formare un preciso significato, la « voce sintetica » dovrà rispettare ritmi e tempi del linguaggio parlato. Quindi, gli accenti, i toni, le intonazioni, le quantità di intervalli e, naturalmente, l'interpunzione.

Tuttavia la culla del computer a riconoscimento vocale è comunemente ritenuta Waltham, vicino Boston. Là ha il suo quartier generale la « Kurzweil applied intelligence », la ditta-istituto di ricerca che ha già dato alla luce la macchina che legge, cioè che scorre ad alta voce un libro, un articolo o una lettera.

Il computer che capisce il linguaggio è stato battezzato da Kurzweil, *voicewriter* o *talkwriter,* ossia scrittrice a voce o a linguaggio, in contrapposizione a *typewriter,* la normale macchina da scrivere.

Un'altra ditta, la « Speech system inc. », sta per lanciare sul mercato un computer con un vocabolario di cinquemila parole. Mentre l'IBM sta sviluppando un sistema chiamato « Tagora » (Albert Tagora è il detentore del record di dattilografia, con 147 parole al minuto, per un'ora di fila). Anche « Tagora » vanta un dizionario di cinquemila parole, ma l'IBM non è ancora pronta a metterlo in vendita.

Sistemi ancora più avanzati, infine, sono in preparazione al MIT e alla Carnegie Mellon University di Pittsburgh.

In Giappone, la NEC, la « Matsushite electric industriel corporation » e la « Toshiba corporation », si stanno adoperando per sostituire la tradizionale macchina da scrivere nipponica (3200 caratteri) con una *voicewriter* e una *talkwriter.* A questo riguardo è opportuno ricordare che nella lingua giapponese basta il riconoscimento di poche centinaia di sillabe per individuare migliaia di parole, mentre nella lingua inglese la pronuncia è assai più varia e sfumata.

5 - *Considerazioni conclusive*

Come si vede, dunque, si tratta di un lavoro di cui per ora nessuno è in grado di prevedere gli esiti; tuttavia, è necessario seguirne

l'evoluzione, pronti a cogliere gli aspetti positivi suscettibili di essere applicati nel campo della resocontazione stenografica, ben consci però che uomo e computer sono entrambi linguaggi e che quello della « intelligenza artificiale » non potrà mai comprendere in sé quello che lo ha generato. Potremo inserire nelle macchine la razionalità di un esperto, ma mai la sua capacità intuitiva, la sua irrazionalità, il suo fiuto, le sue illuminazioni improvvise.

Sul lungo termine ci può aiutare solo la nostra capacità di capire le cose. Cioè, la capacità di simulare mentalmente avvenimenti non ancora entrati nel nostro campo visivo, in modo da prevedere e trarne motivazioni per agire. Non è detto che ciò ci permetterà di risolvere i problemi, perché inevitabilmente tendiamo a reagire sul breve e brevissimo termine; ma è l'unica strada a nostra disposizione per tentare di collegare presente e futuro nell'affascinante mondo della « intelligenza artificiale ».

Note

(1) E. MOLINA, *Trattato di stenografia,* vol. II « Stenografia oratoria - Introduzione », pag. 3.

Bibliografia

ALIPRANDI, G., *Lineamenti di storia della stenagrafia,* Torino, 1940.

ANTIGRAPHUS, *Dalla mano alla macchina inseguendo il sogno del calcolatore,* Parma, 1986.

CIMA, V., *Stenografia italiana corsiva,* Torino, 1913.

CORTELLAZZO, M., *Dal parlato al (tra)scritto: i resoconti stenografici dei discorsi parlamentari,* Tübingen, 1985.

COSSARD, J., *Méthode pour écrire aussi vite qu'on parle,* Paris, 1651.

COULON DE THEVENOT, J., *Méthode de tachygraphie, ou l'art d'écrire aussi vite que la parole,* Paris, 1781.

DE VECCHIS, B., *Cenni storici della stenografia,* Roma, 1940.

DI BENEDETTO, M., *Analisi, riconoscimento e sintesi del segnale vocale,* Roma, 1983.

GABELSBERGER, F.S., *Anleitung zur Deutschen Redezeichenkunst, oder Stenographie,* München, 1834.

GIULIETTI, F., *Trattato critico-storico di stenografia,* Roma, 1961.

GREGG, R., *The basic principles of Gregg's shorthand,* New York, 1922.

LA PESA, E., *Il meraviglioso cammino della scrittura,* Napoli, 1920.

LEONE, A., *Una storia della comunicazione,* Roma, 1986.

LEPSCHY, G., *Il parlato e lo scritto,* Bologna, 1981.

LUCIANI, F., *Breve storia della scrittura,* Milano, 1965.

MARTELLI, A., *Comunicare a voce con le macchine,* Roma, 1986.

MESCHINI, E., *Stenografia nazionale,* Roma, 1916.

MOLINA, E., *Trattato di stenografia,* Venezia, 1921.

MOSCIARO, A., *Stènital,* Roma, 1963.

NATALETTI, F., *Nazionalismo stenografico,* Roma, 1926.

NOE, H.K., *Compendio di storia della stenografia,* Trieste, 1909.

POLI, E., *Isacco Pitman e l'opera sua,* Firenze, 1892.

POSSENTI, F., *Stenografia - Un'arte antica e moderna,* Roma, 1956.

RICH, E., *Intelligenza artificiale,* Milano, 1986.

ROVINELLI, A., *Storia della scrittura,* Milano, 1914.

VOLPI, G., *Probabilistic models of the Italian Language for speech recognition,* Roma, 1986.

Stefano Comenducci

Sulla mozione di sfiducia al singolo ministro

Il 7 maggio 1986 è stato introdotto alla Camera l'istituto della mozione di sfiducia individuale, con l'approvazione della proposta della Giunta per il regolamento di aggiungere un terzo e un quarto comma all'articolo 115 del Regolamento, che concerne il regime procedurale delle mozioni fiduciarie previste dall'articolo 94 della Costituzione. L'articolo in questione è ora, pertanto, del seguente tenore:

1. La mozione di fiducia al Governo deve essere motivata e votata per appello nominale. Quella di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno un decimo dei componenti la Camera; non può essere discussa prima di tre giorni dalla presentazione, ed è votata per appello nominale.

2. Non è consentita la votazione per parti separate né la presentazione di ordini del giorno.

3. La stessa disciplina si applica alle mozioni con le quali si richiedono le dimissioni di un ministro.

4. Il Presidente della Camera valuta, in sede di accettazione delle mozioni, se le stesse, in ragione del loro contenuto, rientrino nella previsione di cui al comma precedente.

La prima applicazione del nuovo istituto si è avuta nella seduta del 2 dicembre e in quella antimeridiana del 3 dicembre 1986, con la discussione e reiezione di una mozione di sfiducia al Ministro della pubblica istruzione, senatrice Franca Falcucci, presentata da deputati dei gruppi comunisti, della sinistra indipendente, radicale e di democrazia proletaria ([1]).

È questo il punto di approdo di una lunga, annosa questione, dibattuta in dottrina ed emersa a livello politico-parlamentare più volte,

periodicamente, con la presentazione di documenti di indirizzo che non si limitavano a criticare o censurare l'operato di un ministro, ma che erano intesi a sollecitarne le dimissioni.

Si tratta di una serie di precedenti verificatisi alla Camera, mentre al Senato non se ne riscontrano almeno fino al 1984, quando vengono presentate, il 22 maggio, da parte dei gruppi comunista e del Movimento sociale italiano-destra nazionale, due mozioni volte ad ottenere le dimissioni del Ministro del bilancio, Pietro Longo, per la sua presunta appartenenza alla loggia P2 ([2]); e quando vengono discusse e respinte, il 30 ottobre, mozioni dei gruppi del Movimento sociale italiano-destra nazionale, comunista e della sinistra indipendente, che chiedono le dimissioni del ministro Andreotti in relazione al caso Sindona ([3]).

Per l'appunto nel 1984 il travaglio sopra ricordato trova un importante punto di riferimento: nella seduta del 24 ottobre l'allora Presidente del Senato Cossiga recepisce il parere espresso a maggioranza dalla Giunta per il regolamento del Senato, secondo il quale sono ammissibili « mozioni ed altri strumenti con cui si chiedano o che siano diretti ad ottenere le dimissioni di un ministro in carica », il cui regime procedurale viene assoggettato alle « disposizioni di cui agli articoli 94 della Costituzione e 161 del Regolamento del Senato per le mozioni di sfiducia al Governo » ([4]).

Gli strumenti in questione devono essere cioè motivati, sottoscritti da almeno un decimo dei componenti del Senato, discussi, sentito il Governo, non prima di tre giorni dalla presentazione e votati per appello nominale. E in effetti con il rispetto di tali condizioni le mozioni Crollalanza, Chiaromonte ed Eliseo Milani, concernenti il ministro Andreotti, sono respinte nella seduta pomeridiana del 30 ottobre 1984.

A questa determinazione del Senato non poteva non seguire una presa di posizione in materia da parte della Camera, anche perché — come esposto di seguito — era venuta ad instaurarsi tra i due rami del Parlamento una diversità di prassi. E così, dopo che la Giunta per il regolamento in varie sedute (nel novembre e nel dicembre 1984 e poi nell'anno successivo) ha esaminato i problemi relativi ad una specifica disciplina regolamentare delle mozioni che pongano la questione della permanenza in carica di un ministro, viene elaborata la proposta di modificazione dell'articolo 115 del Regolamento, che

è approvata dall'Assemblea, il 7 maggio 1986, nel testo proposto dalla Giunta.

Ma quale era stato in precedenza alla Camera il regime procedurale riservato ai documenti di indirizzo volti a sollecitare le dimissioni di un ministro? E va sottolineata l'espressione « documenti di indirizzo », perché il problema si pone evidentemente solo per questi, che possono essere posti in votazione, e non già per quelli del sindacato ispettivo in senso stretto — interrogazioni ed interpellanze — che sollecitino le dimissioni di un ministro. Questi ultimi, appunto per la loro peculiarità di non essere suscettibili di votazione, assumono solo il significato di un mezzo di pressione alle dimissioni, tanto più politicamente rilevante, quanto più tali strumenti, anziché essere espressione di singoli deputati, siano il risultato della presa di posizione di gruppi parlamentari, e quanti più siano i gruppi parlamentari che li attivano.

Comunque, per verificare quale regime procedurale alla Camera sia stato riservato ai documenti di indirizzo fino all'approvazione della modificazione regolamentare è bene fare un breve *excursus* storico dei casi in cui essi sono stati solo presentati o anche votati.

Il 2 marzo 1951, fu illustrato, ma successivamente ritirato, un ordine del giorno Covelli (monarchico) nel quale, ritenendosi che l'onorevole Pacciardi, Ministro della difesa nel sesto Governo De Gasperi, non « potesse rappresentare una garanzia per tutti i cittadini », se ne chiedevano sostanzialmente le dimissioni (5).

Il 19 gennaio 1962 fu posta la questione di fiducia sulla reiezione di una mozione Gullo (PCI) che, denunciate presunte responsabilità dell'onorevole Andreotti, Ministro della difesa nel terzo Governo Fanfani, in relazione alla costruzione dell'aeroporto di Fiumicino, lo invitava esplicitamente a « rassegnare le dimissioni » (6). La mozione fu votata per appello nominale e respinta.

Il terzo caso, che si registrò a distanza di quindici anni dal precedente, investì la responsabilità dell'onorevole Lattanzio, Ministro della difesa nel terzo Governo Andreotti, e fu originato dall'evasione del criminale di guerra Kappler dall'ospedale militare di Roma, avvenuta il 15 agosto 1977. Il successivo 20 settembre furono respinte (le prime due a scrutinio segreto, le altre per alzata di mano) le risoluzioni Castellina (PDUP), Pietro Longo (PSDI), Almirante (MSI-DN) e Mellini (PR), che criticavano la permanenza dell'onorevole Lattanzio al Governo. Tali documenti erano stati presentati a conclu-

sione del dibattito sulle comunicazioni rese dal Presidente del Consiglio sul rimpasto governativo che segnò il trasferimento dell'onorevole Lattanzio (che aveva rassegnato le dimissioni da ministro il 18 settembre) al Ministero dei trasporti e il correlativo spostamento del titolare di quest'ultimo, l'onorevole Ruffini, al Ministero della difesa ([7]).

Il 29, 30 e 31 luglio 1980 si svolse un ampio dibattito su mozioni ed interpellanze presentate da tutti i gruppi per denunciare le gravi disfunzioni nel settore della giustizia, che si concluse con la votazione per appello nominale e l'approvazione di una risoluzione, di sostegno al Governo, presentata dalla maggioranza e sulla cui approvazione era stata posta la questione di fiducia. Fu così preclusa la votazione delle mozioni, tra cui particolarmente significativa era quella presentata dall'onorevole Di Giulio (PCI), con la quale si chiedevano le dimissioni dell'onorevole Morlino, Ministro di grazia e giustizia nel secondo Governo Cossiga, ed in particolare si impegnava il Governo « ad assumere immediatamente le indispensabili decisioni in ordine ad una diversa direzione e responsabilità della politica della giustizia » ([8]).

Analogamente, il 9 febbraio 1983 il Governo pose la questione di fiducia su una risoluzione della maggioranza, che fu votata per appello nominale ed approvata. Risultò così preclusa una risoluzione Calderisi (PR) che, per la situazione determinatasi ai vertici dell'ENI, deplorava l'operato dell'onorevole De Michelis, Ministro delle partecipazioni statali nel quinto Governo Fanfani ([9]).

Il 17 maggio 1984 furono presentate le mozioni Natta (PCI) e Pazzaglia (MSI-DN), che sollecitavano le dimissioni dell'onorevole Longo, Ministro del bilancio del primo Governo Craxi, per la sua presunta affiliazione alla loggia massonica P2: nei dispositivi delle due mozioni si impegnava il Governo « ad assumere immediatamente le indispensabili decisioni in ordine alla responsabilità e direzione del Ministero del bilancio ([10]). Allo stesso fine vennero presentate al Senato le mozioni Chiaromonte (PCI) e Crollalanza (MSI-DN), annunciate nella seduta del 22 maggio 1983. Tali mozioni tuttavia non furono discusse, in entrambi i rami del Parlamento, per le sopravvenute dimissioni del Ministro del bilancio (rassegnate il 13 luglio), che fu sostituito nella carica dall'onorevole Romita.

Particolare rilievo assume il precedente che vede ancora protagonista l'onorevole Andreotti, questa volta in veste di Ministro degli esteri nel primo Governo Craxi. Il 4 ottobre, al termine della discus-

sione di mozioni concernenti le conclusioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sul caso Sindona, furono posti congiuntamente in votazione e respinti a scrutinio segreto i dispositivi delle risoluzioni Pollice (DP) e Aglietta (PR), che impegnavano il Governo, rispettivamente, ad « assumere immediate decisioni in ordine alla responsabilità nella direzione del Ministero degli esteri da parte del ministro Andreotti » ([11]) e ad « assumere immediatamente le indispensabili decisioni in ordine alla responsabilità e direzione del Ministero degli esteri attualmente detenute dall'onorevole Giulio Andreotti » ([12]). Il 15 e il 16 ottobre vennero presentate le mozioni Aglietta (PR), Pazzaglia (MSI-DN), Gorla (DP) e Napolitano (PCI), tutte volte a chiedere le dimissioni del ministro Andreotti, sempre in relazione al caso Sindona, che però non furono discusse.

Il 23 gennaio 1985 all'onorevole Pazzaglia, che sollecitava in Assemblea la discussione della mozione da lui presentata sull'incontro, avvenuto a Parigi, tra l'onorevole De Michelis, Ministro del lavoro nel primo Governo Craxi, e il latitante Oreste Scalzone (il dispositivo invitava il Governo « a trarre le necessarie conseguenze dall'intollerabile gesto del ministro De Michelis » ([13])), il Presidente della Camera dichiarò di aver ritenuto ammissibile la mozione, ma di non potersi pronunciare sulla sua discussione, non avendo la Giunta per il regolamento ancora ultimato l'esame di una proposta regolamentare che disciplini le mozioni di sfiducia individuale ([14]).

L'ultimo precedente, a pochi mesi dall'approvazione della modifica regolamentare, si registrò il 14 gennaio 1986, quando la Camera discusse mozioni ed interpellanze sull'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica. Parecchie delle mozioni presentate criticavano, deploravano e riprovavano l'operato del Ministro della pubblica istruzione Falcucci, mentre la mozione Teodori (PR) impegnava il Governo « a trarne le necessarie conseguenze » ([15]). Due giorni dopo fu votata per appello nominale ed approvata una risoluzione sottoscritta dai presidenti di quattro dei cinque gruppi di maggioranza (tranne quello liberale), sulla quale il Governo aveva posto la questione di fiducia; conseguentemente, risultarono precluse tutte le mozioni presentate.

Quindi, se negli anni Sessanta e Settanta il problema della sfiducia individuale si affaccia in tre sole occasioni, a partire dal 1980 si assiste alla presentazione, per così dire, « a cascata » di strumenti parlamentari che chiedono alle Camere di pronunciarsi sull'opportu-

nità che un ministro rimanga o meno in carica. La questione diventa perciò scottante per la maggioranza e per i suoi governi, soggetti a frequenti « colpi » di richiesta di dimissioni portati con mozioni o risoluzioni.

Fino all'entrata in vigore della nuova normativa alla Camera, le condizioni di ammissibilità cui erano sottoposte le mozioni e le risoluzioni che ponevano la questione della permanenza di un ministro nel Governo erano le seguenti: il *quorum* per la sottoscrizione non era quello richiesto per la presentazione di una mozione di sfiducia, ma di dieci deputati per una mozione ([16]) e di un deputato per una risoluzione; la votazione (anche per parti separate) non era vincolata, nel senso che poteva avvenire per alzata di mano oppure, se richiesto, a scrutinio segreto o per appello nominale (ma va ricordato che la richiesta di votazione segreta prevale su quella di appello nominale); l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea avveniva seguendo la via ordinaria, senza l'intervallo di tempo previsto per la mozione di sfiducia.

Certo, il Governo e la maggioranza disponevano di strumenti per opporsi a questi tentativi che avevano l'effetto di incrinare la compattezza della compagine governativa, e — come si è visto — ne hanno fatto uso: la presentazione di una mozione o di una risoluzione sulla cui approvazione porre la questione di fiducia, che nella votazione ha la precedenza su tutti gli altri documenti e che, se approvata, li preclude; oppure la posizione della questione di fiducia sulla reiezione delle mozioni presentate dalle opposizioni e sulle quali si era aperto il dibattito, per evitare che queste venissero eventualmente votate a scrutinio segreto e che i cosiddetti « franchi tiratori » (fenomeno assai frequente, soprattutto in presenza di governi di coalizione) potessero ribaltare l'esito della deliberazione rispetto a quello prevedibile sulla base dei rapporti di forza tra maggioranza ed opposizione.

È da porre in risalto, comunque, come il meccanismo della sfiducia individuale sia stato spesso azionato con il ricorso a risoluzioni presentate al termine di dibattiti su mozioni. La risoluzione (introdotta dalla riforma regolamentare del 1971) è uno strumento che presenta la peculiare caratteristica di poter essere proposto a conclusione della discussione di mozioni e dopo la replica del Governo, cioè nel momento in cui si sta per passare alle votazioni (alle repliche dei presentatori delle mozioni si può infatti rinunciare); quando insomma può non esserci tempo e modo perché il Governo ponga la

questione di fiducia, che richiede una preventiva delibera del Consiglio dei ministri.

Occorre anche tener conto che la posizione della questione di fiducia comporta spesso problemi di natura politica che non vanno sottovalutati, anzitutto perché la sua frequente utilizzazione denota il più delle volte non la forza ma la debolezza, o per lo meno la scarsa affidabilità, della maggioranza di Governo. Qualche dubbio, inoltre, si nutre sull'opportunità che la questione di fiducia sia posta in casi (come quello da cui ha tratto spunto la modifica regolamentare alla Camera, nonché la decisione presidenziale al Senato) in cui la revoca individuale della fiducia venga richiesta non già per atti del ministro afferenti al suo ufficio, ma per comportamenti dallo stesso posti in essere prima di assurgere alla responsabilità ministeriale nel Governo in carica e che sarebbero tali da gettare un'ombra sulla sua figura morale (su questo aspetto si rinvia alle considerazioni finali).

Ma riprendiamo l'esame dei precedenti citati, che, pur non essendo numerosi, offrono spunti per alcune considerazioni. Se il primo (l'ordine del giorno Covelli) in realtà sembra assimilabile ad una mozione di censura o di riprovazione ad un ministro, ed appare abbastanza atipico anche per lo strumento usato (un ordine del giorno, che è strettamente correlato ad un progetto di legge in discussione), c'è un tratto che accomuna tutti gli altri casi e gli strumenti di volta in volta utilizzati: mai, tecnicamente, si usa nei confronti del ministro chiamato in causa la formula tipica della mozione di sfiducia, e cioè « la Camera esprime la sfiducia al ministro ».

Si può obiettare che i proponenti probabilmente si rendevano conto che un documento così formulato avrebbe potuto dar luogo a problemi, non essendo risolto il dubbio circa l'ammissibilità o meno di una vera e propria richiesta di dimissioni che coinvolgesse non l'intero Governo, ma uno solo dei suoi membri.

La Costituzione, all'articolo 95, secondo comma, prevede infatti che « i ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri », stabilendo quindi che i princìpi della solidarietà ministeriale e della responsabilità individuale delimitano l'unità politica del Governo; tuttavia, mentre la responsabilità collegiale può essere fatta valere, ai sensi dell'articolo 94, secondo comma, con un voto di sfiducia del Parlamento, che comporta l'obbligo per tutti i membri del Go-

verno di rassegnare simultaneamente le dimissioni, il disegno costituzionale appare generico e lacunoso in merito alla responsabilità individuale, non prevedendo un voto di sfiducia ai singoli ministri.

Dai lavori preparatori della Costituzione non si evincono argomenti decisivi per la soluzione del problema dell'ammissibilità o meno della sfiducia individuale. L'Assemblea costituente non si pronunciò sull'argomento, non essendo neppure stati presentati emendamenti diretti a prevedere o ad escludere la possibilità di introdurre tale istituto.

L'assenza nella Costituzione di dati normativi che legittimino la sfiducia individuale non è da intendere, è vero, come implicita volontà del Costituente di escluderla dal sistema (sarebbe certamente così se l'istituto fosse stato previsto dal progetto e poi soppresso nel testo definitivo, o se fossero stati respinti emendamenti tendenti ad introdurlo); è altresì vero però che il carattere di unitarietà che la Costituzione attribuisce al rapporto di fiducia sembra, secondo la dottrina prevalente, non poter soffrire una parcellizzazione e dover riguardare globalmente sia la piattaforma programmatica, sia la compagine governativa nel suo complesso ([17]).

La maggior parte della dottrina, per di più, giudica *contra constitutionem* il riconoscimento di un autonomo potere di indirizzo politico a ciascun ministro, giacché il dettato costituzionale prevede l'esistenza di un rapporto fiduciario intercorrente esclusivamente tra Parlamento e Governo ([18]). Si sottolinea, d'altronde, che l'esistenza di un autonomo rapporto fiduciario con i singoli ministri richiederebbe una esplicita previsione costituzionale, in quanto implicante una compartecipazione nella gestione dell'indirizzo politico e quindi un'incidenza diretta sull'assetto dei rapporti fra gli organi costituzionali ([19]).

La tesi contraria è stata argomentata muovendo dalla considerazione di una sempre più accentuata autonomia decisionale dei singoli ministri, appellandosi al principio secondo cui i silenzi del Costituente equivarrebbero ad altrettanti spazi per il legislatore (la sfiducia individuale sarebbe quindi *praeter constitutionem*) e sottolineando che una sanzione specifica come la rimozione dall'incarico per sfiducia parlamentare disincentiverebbe dissociazioni dalla linea programmatica che lega collegialmente tutti i ministri e, nel contempo, rafforzerebbe i poteri di indirizzo e di coordinamento del

Presidente del Consiglio, tutelando le esigenze di unità, omogeneità e stabilità della compagine governativa ([20]).

Inoltre, la più recente dottrina che ritiene ammissibile la sfiducia individuale osserva che nel momento costitutivo del rapporto fiduciario le Camere non potrebbero discriminare fra i ministri concedendo la fiducia ad alcuni e negandola ad altri, perché in quel momento la struttura del Governo e il suo indirizzo politico sono inscindibilmente connessi in base alla proposta spettante al Presidente del Consiglio secondo la prescrizione dell'articolo 92 della Costituzione. Nel successivo atteggiarsi della dinamica fiduciaria, invece, la stretta integrazione che si instaura fra indirizzo parlamentare e indirizzo governativo consentirebbe sia al Presidente del Consiglio, attraverso la revoca, sia al Parlamento, attraverso la sfiducia individuale, di valutare il rapporto fra l'indirizzo politico concordato e quello effettivamente perseguito dai singoli ministri ([21]).

A conforto di tale interpretazione viene invocata la disposizione dell'articolo 95, secondo comma, della Costituzione, che dichiara i ministri individualmente responsabili degli atti dei loro dicasteri: responsabili, secondo l'orientamento dottrinale da ultimo richiamato, di fronte al Presidente del Consiglio e al Parlamento.

È una tesi suggestiva, ma tutto sommato affermata e non dimostrata, e che per di più contrasta — sia per quanto attiene alla revocabilità dei ministri da parte del Presidente del Consiglio, sia quanto alla sfiducia individuale da parte del Parlamento — con una prassi (ma forse è meglio dire con una consuetudine interpretativa della Costituzione) nettamente opposta, anche alla luce della novella regolamentare di cui ci stiamo occupando e della sua prima applicazione.

Ma torniamo ancora una volta ai casi citati, senza più tener conto dell'ordine del giorno Covelli, assolutamente atipico ed irripetibile, per rilevare che tutti gli altri documenti (ad eccezione, forse, della mozione Gullo del 1962, che invita il ministro a dimettersi: se fosse stata approvata ma il ministro non si fosse dimesso, l'unico strumento attivabile per ottenere il risultato voluto sarebbe stato una mozione di sfiducia all'intero Governo) impegnano il Governo ad un *facere*, ad assumere cioè decisioni in ordine alla direzione e alla responsabilità del dicastero considerato.

Ciò significa che, ove il ministro chiamato in causa, una volta approvata la mozione o la risoluzione, non si dimettesse sponta-

neamente, il Governo, e il Presidente del Consiglio in prima persona, dovrebbe adoperarsi per farlo dimettere. Ma come?

In termini di puro diritto, il problema sarebbe di agevole soluzione qualora, pur nel silenzio della Costituzione, si riuscisse a ricostruire, attraverso le sue norme, un potere di revoca dei singoli ministri da parte del Presidente del Consiglio: potere che sarebbe in diretta correlazione con quello di proporre la nomina dei ministri al Presidente della Repubblica all'atto della formazione del Governo.

A prescindere dalla tesi ricordata ([22]), che ammette il potere di revoca dei ministri da parte del Presidente del Consiglio, facendo leva sul già citato concetto di « responsabilità » del singolo ministro di cui all'articolo 95, secondo comma, della Costituzione, la parte della dottrina favorevole alla revocabilità di un ministro si richiama al primo comma di tale articolo (che recita: « Il Presidente del Consiglio dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri »), argomentando che tale potere sarebbe in realtà svuotato di significato se non fosse affiancato da un corrispondente potere di revoca nei confronti di un ministro che si sottraesse all'unità di indirizzo e al potere di coordinamento del Presidente del Consiglio ([23]).

Al riguardo è però da ricordare che l'allora Presidente del Consiglio Spadolini, a fronte dei dissidi fra due ministri del suo primo Governo, ebbe a lamentare la mancanza di « una prassi costituzionale tale per cui il Presidente del Consiglio possa proporre al Presidente della Repubblica la revoca dei ministri o dei sottosegretari... inadempienti al dovere di collegialità » ([24]).

Ma che una siffatta prassi sia inesistente e che al Presidente del Consiglio non sia attribuito il potere di allontanare un ministro dal Governo lo dimostra proprio la crisi del secondo Governo Spadolini, provocata da un ennesimo dissidio fra il Ministro del tesoro Andreatta e quello delle finanze Formica. In quella occasione, il Presidente Spadolini chiese le dimissioni dei due ministri non già al Capo dello Stato, ma ai due partiti di appartenenza (democristiano e socialista) e, giacché ottenne la disponibilità a dimettersi di uno solo di essi, preferì rassegnare le sue dimissioni, insieme con quelle del suo Governo ([25]).

Questo episodio, oltre a dimostrare che la crisi di governo è praticamente inevitabile di fronte a contrasti interni insuperabili, ancorché di carattere personale fra ministri, conferma che, allo stato attuale della normativa, il Presidente del Consiglio non dispone del potere di estromettere un ministro dalla compagine governativa. E un'ulteriore conferma di ciò si ricava dalla relazione della Commissione per le riforme istituzionali, presieduta da Aldo Bozzi, nella quale, per quanto attiene al Governo, nell'ambito di una linea di tendenza favorevole ad una valorizzazione della figura del Presidente del Consiglio e nel quadro di un rafforzamento dei suoi poteri, si prevede una nuova formulazione dell'articolo 93 della Costituzione, che all'ultimo comma attribuisce al Presidente del Consiglio, oltre ad un sostanziale potere di nomina (attualmente condizionato dalle designazioni che provengono dalle direzioni dei partiti e dei gruppi che compongono la maggioranza), il potere di revoca dei ministri, da realizzare con atto formale del Presidente della Repubblica ([26]). Se tale modificazione dell'articolo 93 della Costituzione venisse approvata, ciascuna Camera potrebbe quindi rimuovere il singolo ministro solo in via mediata, impegnando cioè il Presidente del Consiglio a revocarlo.

Alla luce dei princìpi che informano la vigente Costituzione è comunque da ritenere che, qualora il ministro « sfiduciato » non si dimettesse spontaneamente, il Governo, per ottemperare ad una siffatta deliberazione del Parlamento, non avrebbe altra via che quella di dimettersi in blocco ([27]).

Bisogna poi osservare che, anche sul piano politico-fattuale, una votazione di una Camera favorevole alle dimissioni di un ministro di un Governo di coalizione verrebbe quasi sempre a sancire una rottura del patto di governo fra i partiti della maggioranza e quindi comporterebbe le dimissioni del Governo. Eventualmente, la situazione potrebbe essere diversa nel caso di un Governo monocolore espressione di un partito che avesse la maggioranza alle Camere, poiché in caso di votazione favorevole alle dimissioni di un ministro, sarebbe più facile indurlo ad abbandonare la carica, considerato anche che parte dei voti a lui contrari sarebbero di « franchi tiratori » del suo partito.

Pertanto, l'approvazione di una delle ricordate mozioni o risoluzioni con cui si impegnava il Governo a « dimettere » un ministro avrebbe comportato, a fronte di governi di coalizione, l'inevitabile

conseguenza di far cadere il Governo: la responsabilità del singolo avrebbe finito cioè con l'essere assorbita nella responsabilità collegiale.

Di qui le preoccupazioni crescenti delle forze di maggioranza per l'incalzante ripetersi del « tiro al bersaglio » contro singoli ministri attuato con i suddetti strumenti, suscettibili di votazione a scrutinio segreto: « tiro al bersaglio » che, come abbiamo visto, si accentua negli ultimi anni, al punto da indurre i presidenti delle Assemblee ad investire del problema le rispettive Giunte per il regolamento al fine di elaborare in materia una specifica disciplina procedurale.

Alla Camera si arriva così, dopo un approfondito ed articolato dibattito in sede di Giunta, alla novella regolamentare, « approvata senza entusiasmo » ([28]), anche per le diffuse polemiche dottrinali ingenerate dalla codificazione della mozione di sfiducia individuale, di cui si è avuta ampia eco in sede parlamentare.

Come viene sottolineato dall'onorevole Gitti nella sua relazione scritta, la proposta di modificazione regolamentare tende ad una soluzione del problema che operi sul piano strettamente procedurale, disciplinando una prassi (fra l'altro ormai difforme da quella sancita dal Senato con la decisione presidenziale richiamata) che ha riconosciuto la possibilità di porre, attraverso la presentazione di mozioni, il problema della permanenza in carica di un ministro. Resta pertanto impregiudicata, sul piano costituzionale, la questione di principio, in merito alla quale si era determinata una spaccatura in seno alla Giunta, con la formazione di due schieramenti nettamente contrapposti ([29]).

La proposta approvata il 7 maggio 1986 estende alle mozioni che richiedano le dimissioni di un ministro il regime procedurale proprio della mozione di sfiducia al Governo, fermo restando il regime ordinario per le mozioni (o risoluzioni) di semplice censura ad un ministro.

Dalla relazione scritta dell'onorevole Gitti apprendiamo inoltre che si è avuto cura di verificare gli orientamenti anche dell'altro ramo del Parlamento, con l'evidente intento di pervenire ad una disciplina comune, e che sono emersi un completo accordo sull'ammissibilità della mozione di sfiducia individuale, ma riserve e perplessità sul comma che rimette al Presidente della Camera, in caso di dubbio sulla portata del documento presentato, la valutazione se esso rientri o meno nella fattispecie di quelli disciplinati

dall'articolo 115 del Regolamento. Si è evidenziata la delicatezza della materia e si è avvertita l'esigenza che tale potere sia esercitato entro limiti prudenti e rigorosi; bisogna però osservare che, se si esclude che il fine della mozione sia sindacabile (in sede di Giunta per il regolamento non si è acceduto, infatti, ad una prima ipotesi di formulazione che si riferiva a mozioni « dirette a provocare le dimissioni ») e che ai presentatori sia imposto l'obbligo di dichiarare se l'obiettivo della mozione sia quello delle dimissioni oppure quello della semplice censura (come si deduce dall'esplicito riferimento al canone « contenutistico »), il potere presidenziale di cui all'ultimo comma dell'articolo 115 potrebbe finire per sostanziarsi, come ebbe ad affermare l'onorevole Labriola nel corso del dibattito, nell'ingratissimo onere di decidere non se si tratti o meno di sfiducia individuale, ma se si debba votare a scrutinio segreto o palese ([30]).

Non occorre soffermarsi oltre sul dibattito che si conclude con l'approvazione della modificazione regolamentare, se non per sottolineare che nessun oratore si schiera incondizionatamente a favore del nuovo istituto, mentre molti segnalano ancora come la sfiducia espressa nei confronti di un ministro non possa non estendersi al Governo nel suo complesso. Passiamo invece ad esaminare il nuovo istituto, per svolgere poi alcune brevi considerazioni sulla sua prima applicazione.

I tratti essenziali che configurano la richiesta di dimissioni di un ministro sono: l'obbligo della motivazione; la sottoscrizione da parte di un decimo dei componenti della Camera; la garanzia che la discussione non possa avvenire prima di tre giorni dalla presentazione; il divieto della votazione per parti separate e della presentazione di ordini del giorno e di risoluzioni; la votazione per appello nominale (e non la votazione nominale mediante procedimento elettronico).

È da aggiungere poi l'improponibilità di questioni pregiudiziali e sospensive a fronte di tale strumento (è per altro dubbia la proponibilità della questione pregiudiziale anche ad una mozione ordinaria); nonché l'improponibilità — che si ricava implicitamente dall'introduzione del nuovo istituto — di una richiesta di dimissioni di un ministro mediante la presentazione di risoluzioni al termine di un dibattito su mozioni ordinarie: una siffatta risoluzione dovrebbe essere dichiarata inammissibile dalla Presidenza, perché ormai il problema della permanenza in carica di un ministro può essere posto

esclusivamente con una mozione di sfiducia individuale *ex* articolo 115, terzo comma, del Regolamento.

Nell'ipotesi che venissero ritualmente presentate più mozioni di sfiducia individuale allo stesso ministro, esse dovrebbero essere poste in votazione congiuntamente (come si fa, ad esempio, per le questioni pregiudiziali).

Si ritiene infine ammissibile — e si vedano al riguardo sia la relazione scritta dall'onorevole Gitti, sia le dichiarazioni rese dal Presidente della Camera in occasione della prima esperienza applicativa del nuovo istituto — che il Governo ponga la questione di fiducia sulla mozione di sfiducia individuale, facendo così quadrato intorno al ministro di cui si chiedono le dimissioni ([31]).

La questione di maggior rilievo che si prospetta è se con l'approvazione della novella regolamentare sia stato introdotto uno strumento procedurale capace di incidere nel concreto atteggiarsi dei rapporti fra Parlamento e Governo, e in grado di tutelare in maniera maggiore le esigenze di unità, omogeneità e stabilità nello svolgimento dell'indirizzo politico, così come prefigurato da un certo orientamento dottrinale ([32]). La risposta la si è già data ricordando quanto affermato dal relatore Gitti, e cioè che la modifica regolamentare ha dato una soluzione del problema in chiave meramente procedurale.

La nuova norma regolamentare consente, per altro, di presentare un documento con il quale « si richiedono le dimissioni di un ministro », quindi potrebbe sembrare che essa (salvo la posizione della questione di fiducia) riguardi solo il ministro interessato e non anche il Governo nel suo insieme. Ma, tanto per porsi su un piano « patologico », quale Governo potrebbe restare in carica se un suo ministro, tenuto a dimettersi a seguito di un voto parlamentare (ed in mancanza di una legittimazione del Presidente del Consiglio ad esercitare un potere di revoca), si rifiutasse di farlo? E la vicenda del Governo Spadolini, dianzi citata, pur se diversa dall'ipotesi formulata, è sintomatica al riguardo.

La questione — vale la pena di ribadirlo — è comunque teorica, giacché un voto favorevole alle dimissioni di un ministro di un Governo di coalizione (o anche di un Governo monocolore che si fondi sull'appoggio esterno di altri partiti) segnerebbe anche la fine del Gabinetto, data la spaccataura della maggioranza verificatasi in Parlamento.

È da notare che la prima mozione di sfiducia individuale presentata e discussa, la mozione Bianchi Beretta n. 1-00204, non usa espressioni come « chiede le dimissioni del ministro » o « impegna il ministro a dimettersi ». Usa invece una formula che riecheggia quelle delle mozioni e delle risoluzioni presentate prima dell'approvazione della modifica regolamentare: « La Camera, preso atto che in numerose occasioni il Parlamento si è espresso negativamente nei confronti dell'azione del titolare del Ministero della pubblica istruzione; preso atto inoltre che questo insieme di fatti interrompe il rapporto di fiducia con il Ministro della pubblica istruzione, impegna il Governo a trarre immediate conseguenze da questa nuova situazione » ([33]).

La Camera, in sostanza, non tende ad impegnare il singolo ministro (o per lo meno non solo lui, che sarebbe quanto meno politicamente vincolato a rassegnare le dimissioni in caso di approvazione della mozione), ma piuttosto il Governo, che è tenuto — come si è rilevato — ad un *facere*: non già a revocare il ministro, ma ad adoperarsi affinché si dimetta. E qualora il ministro, per assurdo, si rifiutasse di farlo, ne dovrebbero conseguire le dimissioni del Governo.

Si è già osservato che nel corso del dibattito sulla mozione Bianchi Beretta, il 2 e il 3 dicembre 1986, si registra una generale presa di distanza dall'istituto della mozione di sfiducia individuale, quasi che nessuno l'abbia voluto introdurre; al punto che la discussione finisce inevitabilmente per riguardare la sfiducia non solo e non tanto al ministro Falcucci, quanto piuttosto all'intero Governo. E a questa confusione delle lingue contribuisce indubbiamente il Presidente del Consiglio che, a conclusione del suo intervento, dichiara che « il Ministero della pubblica istruzione si è impegnato nella realizzazione di una politica di cui è responsabile il Governo nella sua collegialità » e chiede alla Camera di respingere la mozione « confermando in questo modo la propria fiducia nell'azione del Governo » ([34]). E tuttavia non pone la questione di fiducia sulla reiezione della mozione. Ciò prova che, una volta scongiurata la votazione a scrutinio segreto su un documento di indirizzo che chieda le dimissioni di un ministro, non ha più importanza porre la questione di fiducia, giacché in ogni caso la votazione avverrà per appello nominale; il che varrà ad eliminare il « tiro al bersaglio » nei confronti dei ministri registratosi negli ultimi anni.

Le reazioni della stampa sono state feroci contro l'istituto, definito « sgorbio costituzionale » ([35]), « aggeggio inservibile a qualsiasi scopo serio » ([36]), « censura inutile » ([37]), uno degli « illusori *gadgets* creati per far contento un certo tipo di opposizione, ma che servono solo a screditare il Parlamento » ([38]). Si è inoltre ravvisato che, in pratica, essendo le mozioni di sfiducia individuale « sottoposte al voto palese, è presumibile che esse siano sempre respinte. Si ritorceranno così contro i loro presentatori » ([39]). Si è infine osservato che appare inspiegabile la concomitanza fra la modifica regolamentare e l'approvazione da parte della stessa Camera del disegno di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio ([40]).

Sta di fatto che lo strumento della mozione di sfiducia individuale è l'unico di cui ormai la Camera disponga per dar luogo ad una discussione sull'operato di un ministro chiedendone contestualmente le dimissioni; e pertanto per attivare, mediante una discussione che si conclude con una votazione solenne, il controllo sull'attività di un ministro o sulla sua figura morale da parte dell'opinione pubblica: per attivare, cioè, il cosiddetto controllo politico a livello diffuso.

Né è da trascurare, in proposito, il fatto che la sola presentazione di una mozione di sfiducia individuale può valere come forte mezzo di pressione per indurre un ministro a dimettersi, facendo scattare quel meccanismo che riconnette alla sua responsabilità politica l'obbligo non giuridico, ma politico, di rispondere del suo operato direttamente al corpo elettorale, anzitutto attraverso la stampa e la televisione.

In tal modo la « responsabilità diffusa » (cioè non istituzionalizzata né formalizzata) finisce per prevalere su quella istituzionale e la mozione viene a svolgere una funzione « sanzionatoria » che esplica i suoi effetti anche senza — o prima — che si proceda, in Parlamento, all'accertamento delle effettive responsabilità del ministro e al chiarimento della sua posizione ([41]).

Alcune brevi considerazioni, infine, sulla posizione della questione di fiducia su una mozione di sfiducia individuale; considerazioni in cui l'elemento giuridico e quello politico si intrecciano fra loro.

Una mozione di sfiducia individuale può riguardare: la « figura morale » della persona (magari per atti compiuti in qualità di ministro di un precedente Governo, oppure privati), o la sua attività di ministro in carica. In entrambi i casi, come si è visto, non è preclusa, al Governo di cui fa parte, la via della posizione della que-

stione di fiducia, cui consegue inevitabilmente ed automaticamente un'assunzione collegiale di responsabilità.

Ma nel primo caso (al riguardo è emblematica la vicenda in cui è stato coinvolto il ministro Andreotti in relazione al caso Sindona) potrebbe sembrare inopportuno — o essere fonte di perplessità per i partiti che compongono la coalizione governativa — che il Governo ponga la questione di fiducia, giacché la mozione di sfiducia al ministro si ricollega a profili più generali di responsabilità morale della singola persona, che non coinvolgono l'indirizzo politico-amministrativo del Governo, né attengono alla conduzione tecnica del ministero di competenza.

Nel secondo caso, invece, la questione di fiducia dovrebbe essere posta qualora l'attività del ministro sia stata collegialmente recepita dal Governo, e quindi sia stata posta in essere come attività dell'esecutivo nel suo complesso, pur essendo stato il ministro il promotore dell'iniziativa. La questione di fiducia dovrebbe altresì essere posta se, pur trattandosi di attività riconducibile all'ambito di autonomia del ministro (attività amministrativa), il Governo intenda « appropriarsene *ex post* ».

In definitiva, il Governo dovrebbe porre la questione di fiducia solo nelle due ipotesi da ultimo considerate, dalle quali per altro, in caso contrario, potrebbero derivare problemi per la stessa sopravvivenza di un Governo di coalizione.

Al di là della posizione della questione di fiducia, comunque, appaiono determinanti per la conclusione del caso le dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio, che potrebbero essere tali, nonostante la reiezione della mozione, da urtare la suscettibilità del partito cui il ministro appartiene e da indurlo, pertanto, a rompere l'accordo di coalizione e ad aprire, conseguentemente, la crisi di governo.

Nel caso sopra richiamato in riferimento al ministro Falcucci, è da chiedersi, tuttavia, se la mozione di sfiducia fosse stata approvata, come avrebbe potuto rimanere in carica il Governo dopo che il Presidente del Consiglio nella replica aveva rivendicato all'intero esecutivo la responsabilità della politica condotta dal Ministero della pubblica istruzione e dopo che aveva invitato la Camera a respingere il documento presentato, « confermando in questo modo la propria fiducia nell'azione del Governo ».

Note

(1) Si tratta della mozione Bianchi Beretta n. 1-00204, presentata il 19 novembre 1986 e sottoscritta dai gruppi dell'opposizione di sinistra.

(2) Le mozioni non furono poi discusse, come si dirà in seguito, per le intervenute dimissioni del Ministro Pietro Longo.

(3) La mozione Crollalanza n. 1-00044 era stata presentata l'11 ottobre, la mozione Chiaromonte n. 1-00045 il 17 ottobre, la mozione Eliseo Milani n. 1-00049 il 23 ottobre.

(4) Senato della Repubblica, IX legislatura, Resoconto stenografico della seduta pomeridiana del 24 ottobre 1984, p. 7.

(5) Camera dei deputati, Atti parlamentari, I legislatura, *Discussioni,* 2 marzo 1951, p. 26699.

(6) La mozione era stata presentata due giorni prima: cfr. Atti parlamentari, Camera, III legislatura, *Discussioni,* 17 gennaio 1962, p. 27238-27239.

(7) Camera dei deputati, Atti parlamentari, VII legislatura, *Discussioni,* 10 settembre 1977, p. 10407.

(8) Camera dei deputati, Atti parlamentari, VIII legislatura, *Discussioni,* 3 luglio 1980, p. 15897-15898.

(9) Camera dei deputati, Atti parlamentari, VIII legislatura, *Discussioni,* 2 febbraio 1983, p. 57507-57508.

(10) Camera dei deputati, Atti parlamentari, IX legislatura, *Discussioni,* 17 maggio 1984, p. 13078-13079.

(11) Camera dei deputati, Atti parlamentari, IX legislatura, *Discussioni,* 4 ottobre 1984, p. 17654-17655.

(12) *Ibidem,* p. 17655.

(13) Camera dei deputati, Atti parlamentari, IX legislatura, *Discussioni,* 22 gennaio 1985, p. 22556.

(14) Camera dei deputati, Atti parlamentari, IX legislatura, *Discussioni,* 23 gennaio 1985, p. 22659.

(15) Camera dei deputati, Atti parlamentari, IX legislatura, *Discussioni,* 14 gennaio 1986, ed. non def., p. 14.

(16) Non va dimenticato che l'articolo 138, secondo comma, del Regolamento prevede che una mozione possa essere presentata anche da un interpellante insoddisfatto.

(17) Cfr. G. MELONI, « I poteri del Capo dello Stato e la responsabilità individuale dei ministri », in *Rass. dir. pubbl.,* 1948, p. 287; L. PRETI, *Il Governo nella Costituzione italiana,* Milano, 1954, p. 183 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico,* Padova, 1976, p. 553 ss.; S. BARTHOLINI, *I rapporti tra i supremi organi costituzionali,* Padova, 1961, p. 183 ss.; M. GALIZIA, « Fiducia parlamentare » in *Enc. dir.,* 1968, p. 378-379; G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica,* Milano, 1967, p. 236; A. P. TANDA, *Le norme e la prassi del Parlamento italiano,* Roma, 1987, p. 158 ss.; E. SAILIS, « Rapporto fiduciario fra Governo e Camere nel regime parlamentare », in *St. Cagliari,* 1953, XXXVI, p. 30 ss., il quale ritiene che le Camere non possano approvare una mozione formale di sfiducia individuale, ma abbiano solo il potere di esprimere un voto di censura o di dissenso verso l'operato di un singolo ministro; L. PALADIN, « Governo italiano » in *Enc. dir.,* 1970, p. 696-697, il quale sostiene che a tale parcellizzazione dovrebbe corrispondere il potere del singolo ministro di richiedere un voto personale di fiducia. Concorda tuttavia con la stragrande maggioranza della dottrina nel considerare inammissibile tale conseguenza e nel ritenere che l'iniziativa della questione di fiducia sia riservata al Presidente del Consiglio, in seguito ad una conforme deliberazione collegiale dei ministri.

(18) Cfr. G.U. RESCIGNO, *op. cit.,* p. 236; L. PALADIN, « Il Governo italiano » cit., p. 697; L. CALSASSARE, *Amministrazione e potere politico,* Padova, 1974, p. 62-63.

(19) Cfr. C. CHIOLA, « Uno strappo alla Costituzione: la sfiducia al singolo ministro », in *Giurispr. cost.,* I, 1986, p. 811. Sulla necessità in questo caso dell'intervento del legislatore costituzionale cfr. anche C. CHELI, *Atto politco e funzione di indirizzo politico,* Milano, 1961, p. 88.

(20) Le diverse argomentazioni sono portate dagli autori favorevoli all'ammissibilità della sfiducia individuale. Cfr. G. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico,* Torino, 1979, p. 755; P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto,* Milano, 1948, p. 17 ss.; G. CUOMO, *Unità ed omogeneità del Governo parlamentare,* Napoli, 1957, p. 145 ss.; S. MERLINI, « Il Governo », in AMATO-BARBERA, *Manuale di diritto pubblico,* Bologna, 1986, p. 454 ss.; P. MASINI, « La mozione di sfiducia a singoli ministri », in *Dir. e soc.,* 1982, n. 3, p. 407 ss.; inoltre, G. U. RESCIGNO, « Ancora in tema di responsabilità del singolo ministro », in *Studi parl. e di pol. cost.,* 1981, p. 3 ss., che in quest'ultimo scritto ha sostenuto l'ammissibilità della mozione di sfiducia individuale, mentre in passato l'aveva negata (v. nota 17).

(21) Cfr. S. MERLINI, « Il Governo » cit. p. 459-460. *Contra* L. PALADIN, « Governo italiano » cit., il quale non giudica possibile riconoscere il voto di sfi-

ducia individuale e, al contempo, « pretendere che il Governo entrante debba ricevere in blocco la fiducia ».

([22]) Cfr. S. MERLINI, « Il Governo » *cit.*, p. 457 ss.

([23]) Cfr. G. MELONI, «Il potere del Capo dello Stato di revocare i ministri e la Corte costituzionale », in *N. Rass. di legisl. dottr. e di giurisp.*, 1957, p. 324; F. PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, II, Padova, 1963, p. 68; C. MORTATI, *L' ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1931, p. 452.

([24]) Cfr. S. MERLINI, « Il Governo » cit., p. 459.

([25]) *Ibidem*, p. 459.

([26]) Il testo dell'articolo 93 della Costituzione formulato nella relazione della Commissione per le riforme istituzionali è del seguente tenore:

« Il Presidente della Repubblica designa il Presidente del Consiglio dei ministri. Il Presidente del Consiglio designato, entro dieci giorni dalla designazione, espone alle Camere riunite il programma del Governo e la composizione del Consiglio di gabinetto.

Le Camere esprimono la fiducia al Presidente del Consiglio mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Ottenuta la fiducia, il Presidente del Consiglio dei ministri assume le sue funzioni prestando giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica. I ministri sono nominati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, e assumono le funzioni prestando giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica.

I ministri possono essere revocati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri ».

([27]) Sul punto la dottrina è concorde. Per tutti L. PALADIN, « Il Governo italiano » cit., p. 697-698.

([28]) Cfr. G. FIORUCCI, « Le mozioni di sfiducia individuale », in corso di pubblicazione su *Quaderni costituzionali.*

([29]) Camera dei deputati, IX legislatura, *Relazioni-Documenti*, Doc. II, n. 18, p. 3.

([30]) Camera dei deputati, Atti parlamentari, IX legislatura, *Discussioni*, 29 aprile 1986, ed. non def., p. 41523.

([31]) Per la relazione scritta dell'onorevole Gitti v. nota 29. Il Presidente della Camera nel corso del dibattito sulla mozione di sfiducia individuale contro il Ministro della pubblica istruzione tenne a precisare che « Il Governo, se lo ritiene, può scegliere tra tacere, rilasciare dichiarazioni oppure porre la questione di fiducia sulla reiezione della mozione Bianchi Beretta ».

([32]) In tal senso, tra gli altri, P. MASINI, « La mozione... » cit., p. 414 ss.

([33]) Camera dei deputati, Atti parlamentari, IX legislatura, *Discussioni*, 2 dicembre 1986, ed. non def., p. 28.

(34) Camera dei deputati, Atti parlamentari, IX legislatura, *Discussioni,* 3 dicembre 1986, antimeridiana, ed. non def., p. 28.

(35) A. MANZELLA, ne *La Stampa,* 8 maggio 1986.

(36) S. LABRIOLA, ne *l'Avanti!,* 4 dicembre 1986.

(37) S. TOSI, ne *Il Resto del Carlino,* 4 dicembre 1986.

(38) A. MANZELLA, ne *La Stampa,* 13 dicembre 1986.

(39) P. ARMAROLI, ne *Il Tempo,* 11 maggio 1986.

(40) A. MANZELLA, ne *La Stampa,* 6 maggio 1986.

(41) Cfr. G. U. RESCIGNO, « La responsabilità politica del singolo ministro », in *Studi parl. e di pol. cost.,* 1980, p. 11.

Giorgio Corriere

Problematiche connesse alla formazione professionale dello stenografo parlamentare, in relazione ai compiti antichi e nuovi che informano la redazione del Resoconto stenografico

I - Cenni storici sulla stenografia parlamentare; II - Il Resoconto stenografico: fedeltà, forma, contenuto; III - Ipotesi su nuovi compiti per la redazione del Resoconto stenografico; IV - Profilo professionale dello stenografo parlamentare e problematiche connesse alla sua formazione; Bibliografia.

Al fine di ben precisare le problematiche connesse alla formazione professionale dello stenografo parlamentare e di arrivare poi a suggerimenti che possano servire da riflessione per l'arricchimento di tale figura, si deve partire da un'analisi dell'esperienza fatta all'interno del Parlamento italiano come base per una sempre più puntuale evoluzione di questa — come si vedrà insostituibile — professionalità, anche alla luce delle nuove esigenze e soprattutto delle sempre più pressanti richieste (da parte sia degli utenti diretti — corpo politico, giornalisti — sia dell'opinione pubblica) di un'informazione chiara, precisa e rapida, che si avvicini il più possibile al « tempo reale ».

I - *Cenni storici sulla stenografia parlamentare*

Le origini della stenografia parlamentare si fondono con il primo anelito del parlamentarismo, di quell'attività assembleare, cioè, che deve essere considerata anticipatrice dell'odierno concetto di Parlamento ([1]).

È storicamente provato che l'annotazione di discorsi e di deliberazioni avvenne allora per mezzo di scritture abbreviate, brachigrafiche, cripto-stenografiche ed infine tachigrafiche. Deve essere sottolineato, inoltre, il fatto che gli atti parlamentari furono sempre « raccolti » e « trascritti » non soltanto per la certezza e la chiarezza delle decisioni adottate, ma anche per tramandarne la testimonianza.

Nel nostro paese, la stenografia parlamentare mosse i suoi primi passi nel 1848, anno che segnò l'inizio della vita del Parlamento subalpino, quando, nel predisporre un servizio di resocontazione

stenografica dei dibattiti parlamentari, ci si dovette misurare con difficoltà che in un primo tempo sembrarono insormontabili.

Critiche e perplessità suscitò la lettura dei primi resoconti parlamentari, estremamente carenti per motivi oggettivi, quali l'impreparazione degli stenografi alla resocontazione oratoria e la scarsa dimestichezza con la lingua italiana da parte di numerosi parlamentari, più inclini ad esprimersi in francese (2).

La *Gazzetta Piemontese,* giornale ufficiale del regno, inaugurò il 9 maggio una rubrica dedicata alle notizie parlamentari, che riportava una sintetica cronaca della cerimonia inaugurale ed una descrizione dell'Aula parlamentare, nella quale faceva spicco per la sua singolarità l'accenno alla sistemazione logistica degli stenografi, di posti a destra ed a sinistra dello « stallo del Presidente ».

Il 10 maggio, nel riferire sull'attività parlamentare della tornata del 9, il giornale rivolgeva un invito ai lettori a voler « condonare » inesattezze ed errori d'informazione. Erano le prime avvisaglie della crisi che ben presto avrebbe coinvolto la resocontazione parlamentare per le deficienze della stenoscrizione, dovute in parte a carenze tecniche ed in parte al cattivo ascolto.

Affidati a stenografi improvvisati, non abituati alla velocità oratoria e professionalmente immaturi, i resoconti dei dibattiti delle due Camere contenevano, infatti, imprecisioni ed errori, e spesso travisavano persino il pensiero dell'oratore. Le esigenze immediate di pubblicità dell'attività parlamentare erano in parte soddisfatte, anche per il notevole ritardo con cui i resoconti venivano stampati, dalle cronache giornalistiche, anch'esse tuttavia molto sintetiche ed imprecise.

La *Concordia,* il *Risorgimento,* la *Gazzetta Piemontese* pubblicavano, infatti, un resoconto molto sommario dei lavori parlamentari, nel quale tuttavia si riscontrava talora anche la citazione letterale di interi brani di discorsi pronunziati da deputati e senatori, ripresi dagli stenografi parlamentari. I presidenti delle due Assemblee erano sovente costretti ad intervenire ufficialmente per rettificare affermazioni contenute nei resoconti giornalistici (3).

A seguito del ripetersi di questi incidenti, si arrivò ad una sorta di assunzione ufficiale di responsabilità. Nella *Gazzetta Piemontese* del 16 maggio 1848 venne pubblicato il primo supplemento contenente il Resoconto stenografico integrale della tornata del 13 maggio:

si trattò del primo esempio di resocontazione stenografica della storia parlamentare italiana!

Ma il prezzo da pagare all'inesperienza era ancora molto alto, e numerosi furono gli incidenti dovuti ad imprecisioni, a mancanza, cioè, di fedeltà nel riportare gli interventi degli oratori (4).

E proprio per vigilare sulla fedeltà dei resoconti stenografici, si pensò di affidare ai segretari di Presidenza questa responsabilità (5).

Una lettura dei resoconti delle prime sedute del Parlamento subalpino evidenzia, quindi (per la frequenza con la quale ci si occupò del problema), quanto fosse ritenuta importante un'esatta riproduzione dei discorsi. Nella tornata del 15 maggio 1848, l'onorevole Cottin ebbe a dire che la stenografia non era ancora ad un punto tale di perfezione da potersi pretendere con essa un'esatta resocontazione delle sedute parlamentari, e fu allora istituita un'apposita commissione per esaminare la situazione concernente la resocontazione e gli stenografi. La relazione conclusiva raccomandò l'istituzione di una scuola di stenografia parlamentare per preparare gli stenografi al difficile compito della resocontazione dei dibattiti parlamentari. È in questa raccomandazione che si può individuare l'idea originale della scuola di addestramento alla stenografia parlamentare, nata alla Camera, sia pure per motivazioni diverse, come vedremo, nel 1964.

Da questo rapido *excursus,* si vede che emerse fin dagli albori della nostra vita parlamentare la certezza dell'insostituibilità di una funzione che, al di là del mero dato tecnico, si presentava come garantista in relazione alla certificazione del regolare svolgimento delle sedute. Apparve sempre più chiaro nel tempo, inoltre, l'enorme contributo che gli stenografi fornivano non soltanto in veste di resocontisti, ma anche come profondi conoscitori delle norme procedurali che disciplinavano i lavori parlamentari.

Su queste basi si è sviluppata nel corso di più di un secolo una professionalità che, affinatasi sempre più, garantisce oggi un Resoconto stenografico di elevata qualità tecnica, il quale, rispettando il fine di riprodurre con esattezza e fedeltà lo svolgimento dei lavori parlamentari, attua il precetto costituzionale della pubblicità delle sedute (*ex* articolo 64 della Costituzione).

Da questa rapidissima analisi storica (molto è stato detto e scritto sulle origini della resocontazione in Parlamento (6), ma ancora molto si potrebbe dire) si deve tentare di individuare le caratteristiche di

un buon Resoconto stenografico di Assemblea parlamentare, al fine di definire il profilo professionale di chi è chiamato a svolgere questo compito, e soprattutto per farne discendere alcune riflessioni che potrebbero risultare utili in sede di formazione della figura dello stenografo parlamentare.

II - *Il Resoconto stenografico: fedeltà, forma, contenuto*

Il Resoconto stenografico è atto parlamentare in senso proprio, anche se privo di ufficialità e quindi di valore probatorio, almeno in un significato che sia riconducibile alla nozione di atto pubblico dettata dall'articolo 2700 del codice civile. Del resto, la dottrina e la giurisprudenza (e così anche varie circolari presidenziali) hanno attribuito al Resoconto stenografico un mero valore informativo e documentale, pur nel riconoscimento di una certa rilevanza esterna, non soltanto dal punto di vista storico-politico, ma anche per il suo carattere di ausiliarità alla delicata funzione di interpretazione della volontà del legislatore.

Il rilievo costituzionale e regolamentare che riveste la funzione di certificazione evidenzia la delicatezza dell'attività di resocontazione, non soltanto perché essa si colloca su un piano di strumentalità immediata rispetto ai lavori parlamentari, ma anche perché è preordinata e finalizzata alla conoscenza da parte della pubblica opinione (ai fini dell'informazione) e degli operatori del diritto (per la funzione di interpretazione) delle varie fasi che accompagnano la genesi di un provvedimento legislativo e dei complessi momenti che contraddistinguono l'attività ispettiva, di controllo e di indirizzo del Parlamento.

Malgrado la presenza sempre più importante dei mezzi di comunicazione di massa, che tendono ad una diffusione capillare dell'informazione a tutti i livelli, la necessità della resocontazione rimane immutata, anche perché rappresenta il modo migliore per conferire valore ed efficacia in senso garantista alla parola (senza possibilità di manipolazioni), intesa come mezzo a disposizione del parlamentare per estrinsecare il proprio pensiero. Ma non si deve dimenticare la funzione del Resoconto come strumento atto a rinsaldare i vincoli che devono esistere tra elettore ed eletto, fondati su un rapporto fiduciario che ha bisogno di essere alimentato dalla conoscenza delle posizioni assunte in Parlamento dal titolare del mandato parlamentare.

Ecco dunque che la resocontazione stenografica esce dal ristretto ambito tecnico nel quale rischia di autolimitarsi, per assumere una fisionomia più ampia.

Un'attenta disamina coinvolge il Resoconto stenografico sotto tre diversi profili: fedeltà, forma e contenuto.

Il concetto di « fedeltà » si articola a sua volta in due momenti nettamente differenti tra loro: 1) « fedeltà » della trascrizione al dibattito oratorio, e quindi ai discorsi pronunciati nelle aule parlamentari; 2) « fedeltà » in ordine all'aspetto procedimentale.

Per quanto concerne il primo punto lo stenografo parlamentare è chiamato a predisporre un resoconto che, nel rispetto dei concetti esposti nell'intervento, dia la misura esatta, nella forma e nel contenuto, di ciò che l'oratore ha inteso rappresentare. È ovvia la necessità di evitare ogni pericolo di uniformità appiattente, rispettando e conservando lo stile ed il modo di esprimersi caratteristici di ciascun oratore, non indulgendo nella ricerca di una perfezione linguistica che non potrebbe alla fine che risultare velleitaria ed approssimativa, limitando ogni intervento di redazione all'eliminazione delle imperfezioni più evidenti dal punto di vista linguistico-formale. E' bene, infatti, non eccedere nelle correzioni di mera forma, ed utilizzare le stesse parole dell'oratore, la sua costruzione della frase, senza introdurre turbative nella struttura della stessa, al fine di rispettarne l'organicità, l'omogeneità e la consequenzialità. Bisogna, in sostanza, realizzare nel modo meno traumatico il difficile passaggio dall'informale al formale.

Ma perché possa rispondere pienamente a queste esigenze fondamentali, è necessario che la rappresentazione grafica non tradisca la parola, anzi la completi e la migliori. E qui il resocontista si scontra quotidianamente con un nemico non sempre imprevisto, ma comunque insidioso, vale a dire con la diversa provenienza e collocazione sociale e culturale del parlamentare, dalla quale scaturisce un'estrema eterogeneità linguistica, che in ultima analisi costituisce una caratteristica spiccata della nostra società.

Molti discorsi rischiano di apparire astratti perché pieni di espressioni vaghe e di perifrasi che tradiscono la non perfetta conoscenza del lessico. La proprietà del linguaggio richiede che vi sia un'assoluta corrispondenza fra l'idea ed il vocabolo che deve rappresentarla, al fine di conferire ai pensieri ed alle immagini una caratteristica adeguata. L'oratoria parlamentare riveste le caratteristiche del messaggio

orale, e grande è la difficoltà di una trasposizione dal parlato allo scritto. Il parlato presenta una sua struttura sintattica, e si basa su un linguaggio più ripetitivo.

Perché un discorso sia compreso da tutti, non è sufficiente, tuttavia, applicare le regole della grammatica e dell'esatta costruzione del periodo, ma è necessario evitare inversioni della sintassi, incisi troppo frequenti, uso scorretto del lessico, espressioni di significato ambiguo. Il resoconto testuale di un discorso costituisce, nella maggior parte dei casi, qualcosa di disarmonico e necessita di aggiustamenti e modifiche. Se è vero, inoltre, che i dibattiti (come le conversazioni, del resto) rappresentano un aspetto non certamente secondario della lingua viva, intesa come oggettivazione del linguaggio, e sono pertanto condizioni essenziali dell'esistenza e della sopravvivenza di una lingua e della sua capacità di rinnovarsi, ne deriva che ogni difficoltà e indecisione nell'uso del lessico o nella stessa costruzione delle frasi hanno bisogno di correzioni nel momento del passaggio dalla forma orale a quella scritta.

Il Resoconto stenografico non può prescindere da questa realtà. È necessaria quindi una vera e propria rielaborazione interpretativa, che in un certo senso trasferisca in scritto codificato, nel rispetto grammaticale e sintattico, l'intervento oratorio, avendone comprese non soltanto le frasi pronunciate, ma anche quelle sottintese. Tutto questo per dare al Resoconto una veste formale dal punto di vista lessicale e sintattico, nel pieno rispetto — come già evidenziato — dello stile di ciascun oratore, che è patrimonio del singolo, connesso com'è al carattere, alla preparazione culturale, agli stati d'animo, alla diversa provenienza, alla varietà degli argomenti trattati.

In relazione al contenuto, inteso in senso politico e sotto il profilo della sostanza, apposite circolari del Presidente della Camera dispongono tassativamente che sia i deputati in sede di correzione, sia i funzionari addetti alla resocontazione non possano modificarlo.

Nel caso di riferimenti personali o di dichiarazioni particolarmente impegnative non può essere mutata neanche la forma ([7]).

Sempre per il rispetto della fedeltà del Resoconto, è prevista solo in allegato allo stenografico la pubblicazione di dati e di statistiche, la lettura dei quali l'oratore abbia voluto risparmiare, in tutto o in parte, all'Assemblea, o di parti dell'intervento che l'oratore stesso non abbia potuto svolgere per scadenza del tempo concesso.

Dal punto di vista del contenuto, inoltre, il Resoconto deve rispettare anche quell'aspetto di « teatralità » che esiste in un'Assemblea parlamentare, ove oltre a parlare, i singoli membri agiscono, si muovono, gesticolano, tutti eventi che devono essere registrati con il ricorso a piccole frasi (in gergo definite « fisionomia ») che ne danno la descrizione. È questo in sostanza l'aspetto di « sceneggiatura », di copione teatrale del Resoconto, che deve porsi l'obiettivo di far comprendere al lettore, attraverso l'accentuazione dei cosiddetti tratti soprasegmentali, ciò che è accaduto, oltre a ciò che è stato detto, dandogli quasi la sensazione di avere assistito alla seduta.

Proprio sotto questo aspetto va considerata la tradizione secolare, ormai consolidata nei nostri resoconti, di dare rilievo alle interruzioni; e questo nonostante si tratti di una consuetudine contraria alla lettera del Regolamento, in base al quale nessuno può parlare alla Camera senza che ne abbia avuto facoltà dal Presidente. È compito molto difficile, per lo stenografo parlamentare, quello di raccogliere le interruzioni: si tratta di acquisire la capacità di filtrare le varie voci attraverso i « rumori » dell'Assemblea, di decidere rapidamente quali interruzioni siano funzionali al dibattito, sia da un punto di vista politico, sia dal punto di vista dell'atmosfera — sempre politica, per altro — del dibattito stesso, tralasciando invece quelle espressioni che non appaiono funzionali da nessun punto di vista (e che devono comunque apparire sotto forma di « fisionomia »).

In ordine all'aspetto procedurale, che incontra un puntuale riferimento nell'esatta applicazione delle norme regolamentari, il Resoconto stenografico deve certificare che la seduta si è svolta nell'osservanza più scrupolosa della lettera e dello spirito del Regolamento: esso deve inquadrare dal punto di vista regolamentare tutte le fasi che hanno contraddistinto lo svolgimento di una seduta. L'importanza che può rivestire il rispetto o meno delle norme regolamentari nell'approvazione di una legge, per i notevoli riflessi giuridico-costituzionali che vi sono connessi (come, ad esempio, l'alea di un rinvio alle Camere da parte del Capo dello Stato con messaggio motivato per un riesame, *ex* articolo 74 della Costituzione), legittima pienamente la cura che circonda anche questa fase dell'elaborazione del Resoconto da parte dello stenografo.

Per tale elaborazione, così articolata e complessa, lo stenografo parlamentare può anche avvalersi, nello svolgimento del suo lavoro, del supporto della registrazione. Che meraviglioso strumento la re-

gistrazione magnetica della parola! La sua principale qualità è l'assoluta fedeltà materiale. Ma spesso questa fedeltà è sepolta dai rumori che coprono la voce. Un magnetofono, infatti, riproduce ogni suono, sia utile sia inutile, e nulla più. Quando da una registrazione si vuole trarre un resoconto, occorre riascoltare il tutto per compiere innanzitutto un lavoro di analisi: solo dopo sarà possibile giungere alla sintesi degli elementi registrati. La trascrizione di un discorso verbale richiede inoltre, come accennato, l'osservazione visiva della situazione per separare ed analizzare quegli elementi acustici che in caso contrario sono riprodotti dal magnetofono come una sorta di vocio confuso.

Si evidenzia. quindi, l'assoluta insostituibilità della figura dello stenografo parlamentare, come necessaria mediazione « pensante » per assolvere ai compiti che informano la redazione del Resoconto stenografico.

Sono ancora lontani poi — almeno una decina d'anni — i tempi in cui si potrà operare, attraverso un calcolatore, il riconoscimento del parlato continuo (*voice processing*). A parte l'incognita che possano essere superati i limiti della dipendenza dei sistemi dalla voce conosciuta e della consistenza del vocabolario utilizzato (che tra qualche anno potrà arrivare ad un massimo di ventimila parole), sempre insostituibile sarà la figura del redattore stenografo (per quello che è stato prima sottolineato) presente al dibattito.

III - *Ipotesi su nuovi compiti per la redazione del Resoconto stenografico*

Queste, sinteticamente descritte, sono le caratteristiche di un buon Resoconto stenografico di Assemblea, che si ponga l'obiettivo di rispondere alle necessità di pubblicità formale, di documentazione storica e di un'informazione puntuale, delle quali si è parlato. A queste esigenze ha sempre risposto il Resoconto stenografico dei lavori dell'Assemblea della Camera dei deputati, pubblicato il mattino successivo al giorno della seduta e redatto in *équipe* dagli stenografi parlamentari. Ed è necessario sottolineare questa fondamentale caratteristica organizzativa del lavoro, che bisogna tenere presente ai fini della formazione degli addetti.

Ma un Resoconto siffatto è in grado di soddisfare la sempre più pressante richiesta di un'informazione ancora più rapida, tale da avvi-

cinarsi il più possibile al tempo reale? Come si può tentare di snellire le procedure di lavoro, per non farsi superare dalla concorrenza dei mezzi di comunicazione di massa, ma anzi per fornire loro la base (quale quella di un resoconto formale) per un'informazione non manipolata e garantista? Da tempo si avverte l'esigenza di ampliare gli strumenti di informazione. Molto si è parlato in passato, ed anche in tempi recentissimi, di un canale radio che trasmetta in diretta — sull'esempio di radio radicale — le sedute dell'Assemblea, come anche si è pensato ad una ripresa televisiva (e valga l'esempio della trasmissione diretta in occasione delle sedute dedicate al *question-time*).

Ma è anche un Resoconto stenografico trasmesso in tempi rapidi, forse anche in corso di seduta (e da questo punto di vista ci si dovrebbe porre il problema politico di superare, almeno per l'edizione non definitiva, la questione relativa ai tempi concessi ai deputati per rivedere i propri interventi), che può contribuire ad un aumento massiccio dell'informazione fornita dalla struttura parlamentare, ad integrazione, per quanto riguarda la rapidità, di un Resoconto sommario che in prospettiva dovrebbe essere ancora più snello e, questo sì, in tempo reale. In questa ottica si può pensare ad un Resoconto stenografico composto con il sistema della videoscrittura, che consentirebbe un accorciamento dei tempi di redazione e di successiva revisione ed armonizzazione dei « pezzi » forniti dai singoli stenografi. Con un sistema collegato di terminali si può per il futuro (e non certo lontano) ipotizzare di trasmettere il Resoconto (un'ora circa dopo l'intervento in Aula) direttamente alla sala stampa, alle sedi dei gruppi parlamentari ed a quanti si ritenessero interlocutori istituzionalmente abilitati a riceverlo.

La videoscrittura sarà sperimentata nel breve periodo dai servizi competenti della Camera, ed in caso di positività della sperimentazione si potrà pensare all'eventualità sopra descritta.

IV - *Profilo professionale dello stenografo parlamentare e problematiche connesse alla sua formazione*

Da quanto prima evidenziato in ordine alle esigenze cui deve far fronte un buon Resoconto stenografico di Assemblea (ed in questa sede si fa riferimento a quello della Camera dei deputati, con la notazione che analoghe, se non proprio identiche, esigenze si pon-

gono per il resoconto dei lavori delle commissioni), si può tentare di individuare un profilo professionale dello stenografo parlamentare e quindi — come detto — i problemi connessi alla sua formazione.

La stenografia non è affatto, come ritiene il profano, un fenomeno di carattere manuale, ma un fatto di carattere essenzialmente cerebrale, e questo vale a maggior ragione per la stenografia parlamentare.

Testimone, e protagonista insieme, dei lavori parlamentari, lo stenografo parlamentare deve essere anche una persona di vasta cultura ed avere una grande sensibilità rispetto alle tematiche istituzionali ed alle problematiche che si dibattono nel paese; deve cioè avere quella capacità critica sufficiente a seguire un discorso che spazia in diversi campi. Alla Camera si parla di politica agricola, di politica monetaria, di politica tariffaria, tutti problemi nei confronti dei quali occorre un minimo di competenza specifica.

Lo stenografo « commerciale » potrà pure raggiungere velocità elevate quando si tratta di un brano contenente le solite parole stereotipate, ma si troverebbe certamente in grosse difficoltà nel momento in cui si dovesse discutere di materie tecniche, qualora non avesse quella base culturale che gli consente di cogliere il senso generale del discorso: proprio perché, essendo quello dello stenografo un lavoro non di « riproduzione » meccanica ma di riflessione critica, è necessario avere la capacità di comprendere il pensiero dell'oratore prima di rielaborarlo e di dargli una corretta forma italiana.

La formazione professionale di stenografi idonei alla resocontazione parlamentare assume una fisionomia ben definita, connessa non soltanto alla natura della funzione che devono svolgere, ma anche alla particolare preparazione che deve caratterizzarli. Lo stenografo parlamentare non può identificarsi esclusivamente con la rappresentazione emblematica di colui che, servendosi di una scrittura misteriosa, si limita a registrare su carta le parole per poi trascriverle in chiaro secondo i canoni tradizionali del lessico e della sintassi. Il suo profilo funzionale e professionale non può esaurirsi, quindi, in rigidi e convenzionali schematismi, ma va rapportato al ruolo garantista (nei confronti sia dei diversi gruppi politici, sia dell'opinione pubblica), articolato e complesso che deve svolgere per far fronte ai compiti antichi e nuovi ai quali è chiamato.

Egli partecipa, infatti, pur se in maniera del tutto peculiare ed apparentemente distaccata (che tuttavia sottende un coinvolgimento

diretto), sia a quel delicato momento dell'attività di produzione legislativa rappresentato dalla discussione e dalla votazione dei progetti di legge, sia alle fasi nelle quali si esplica l'esercizio di quel sindacato ispettivo che le Camere svolgono nei confronti dell'esecutivo e che condiziona la vita stessa delle democrazie parlamentari.

Così inquadrata e rappresentata la figura dello stenografo parlamentare, la problematica della sua formazione professionale assume una connotazione tutta particolare, nella quale l'aspetto tecnico-funzionale si colloca sullo stesso piano di quello culturale, entrambi confluenti verso il medesimo obbiettivo. La tecnica stenografica, cioè, trova una propria sottolineatura non come modello teorico, astratto, bensì come strumento. E si tratta soprattutto di uno strumento di sicurezza psicologica: possedere una perfetta base teorica, e sapere di essere in grado di raggiungere velocità elevate, consente allo stenografo parlamentare di affrontare il lavoro senza ansia, e di mantenere la lucidità necessaria ad operare come filtro, sia già in sede di stenoscrizione, sia nelle successive fasi di rielaborazione e di trascrizione.

Poiché — come si è visto — la trascrizione in chiaro dei discorsi deve partire da presupposti linguistici molto rigidi, è indispensabile un approfondimento culturale che implichi una perfetta conoscenza della lingua, specie sotto l'aspetto grammaticale, sintattico e semantico.

Definite in sintesi le caratteristiche che connotano la figura professionale dello stenografo parlamentare, ci si deve chiedere quale sia la strada migliore per una sua sempre più puntuale formazione, alla luce delle esigenze che — come si è visto — informano la redazione del Resoconto.

Il problema della formazione di tale figura professionale si pone — è necessario sottolinearlo — per il fatto che non esiste sul libero mercato del lavoro una figura analoga.

Fin dagli albori del nostro Parlamento si manifestò la necessità di istituire una scuola di stenografia parlamentare, ma in realtà allora il problema si poneva soprattutto per considerazioni di carattere tecnico. E così fu ancora nel corso dei decenni successivi, in quanto la stenografia oratoria era difficilmente apprendibile, data l'inadeguatezza delle scuole professionali esistenti, nonché l'assoluta impreparazione dei docenti.

Dai primi di questo secolo, i vari sistemi stenografici vennero via via perfezionati, e le esigenze di redazione del Resoconto stenografico furono soddisfatte con stenografi parlamentari provenienti dall'esperienza professionale del giornalismo. In quell'epoca, infatti, molti giornalisti usavano la stenografia ([8]); e comunque anche se tale strumento non era utilizzato dai corrispondenti, le redazioni dei giornali prevedevano un organico di stenografi, proprio per raccogliere — via telefono — i « pezzi » dei corrispondenti. Vi era quindi una larga possibilità di trovare sul mercato del lavoro validi professionisti.

Dall'inizio degli anni '60, invece, si ebbe quella che si può definire la prima fase della rivoluzione tecnologica relativa all'automazione d'ufficio: l'adozione dei magnetofoni, dei dimafoni e del sistema di trasmissione dei documenti attraverso cavo telefonico fece rapidissimamente venir meno l'esigenza di addestrare nuove leve di stenografi. In pochissimi anni, quindi, rimasero in campo solo i professionisti anziani.

Alla Camera ci si rese immediatamente conto che bisognava provvedere in proprio alla formazione di giovani stenografi, proprio in considerazione della insostituibilità — per la vita parlamentare — di tale figura. Nel 1964 si decise pertanto di dare il via ad un corso di formazione, che prevedeva l'addestramento (attraverso lezioni teoriche e pratiche di tecnica stenografica ed un corso di procedura parlamentare) dei giovani stenografi che già collaboravano da esterni, per la redazione dei resoconti delle commissioni. Visti i buoni risultati di questa prima esperienza, si ritenne opportuno istituzionalizzare tali corsi: a quello del 1964 ne fecero seguito altri due, nel 1968 e nel 1973, con modalità sempre più adeguate alle esigenze. Furono banditi concorsi per giovani borsisti (iscritti ad una facoltà universitaria), i quali, dopo aver superato una prova di dettato stenografico della durata di sei minuti — alla velocità di ottanta parole al minuto — ed un esame di diritto costituzionale e parlamentare, furono ammessi a frequentare un corso di specializzazione stenografica, diviso in due frazioni di nove mesi ciascuna. Solo nel 1981 alla Camera è stata creata una vera e propria Scuola di formazione professionale, nel cui ambito si svolgono periodicamente corsi triennali di formazione e addestramento nella stenografia parlamentare, ai quali gli allievi sono ammessi, nel numero indicato da un bando di concorso pubblico, dopo esami selettivi di carattere cultu-

rale. È richiesta l'iscrizione ad una facoltà universitaria, con il requisito indispensabile del completamento anno per anno degli esami prescritti. Al termine dei corsi gli allievi devono aver conseguito la laurea per poter partecipare al relativo concorso pubblico per consigliere della professionalità di stenografia.

Solo per inciso è da notare che le modalità previste dai bandi di concorso per l'ammissione ai corsi costituiscono una piattaforma valida per esperienze analoghe che altre amministrazioni volessero eventualmente intraprendere, sia pure con gli accorgimenti dettati dalla diversa realtà organica e funzionale.

Attraverso lezioni teorico-pratiche di stenografia, gli allievi apprendono ed approfondiscono le varie nozioni di tecnica stenografica. La chiave del successo in questo campo risiede nelle modalità di insegnamento della tecnica di stenoscrizione, alle quali deve corrispondere un'adeguata propensione attitudinale all'apprendimento. L'allenamento continuo, costante, quotidiano, poi, serve al raggiungimento graduale di quella velocità di stenoscrizione che consente di seguire la parola e di tracciarne il segno alla stessa velocità con cui essa viene pronunciata. Il raggiungimento di tale velocità — come si è visto — è condizione indispensabile per avere sicurezza professionale.

Il continuo tirocinio compiuto nell'attività di resocontazione stenografica dal vivo, vale a dire nell'Aula assembleare di Palazzo Montecitorio, e di trascrizione in chiaro degli elaborati stenografici, consente agli allievi di acquisire un'elevata specializzazione tecnica e di affinare le loro qualità professionali, sperimentandole nel costante impatto con l'oratoria parlamentare, la cui evoluzione è stata in quest'ultimo decennio in perfetta sintonia con quella della lingua italiana, la quale, sotto la spinta della mutata realtà storica, politica e sociale, ha assimilato neologismi e forme espressive che ormai fanno parte del lessico politico in generale e di quello parlamentare in specie.

Ma l'oratoria parlamentare si è evoluta anche sotto un ben diverso profilo. La vivacità e l'asprezza della lotta politica postulano un serio approfondimento di tutti i temi dibattuti nel paese, per cui la tribuna parlamentare è diventata non soltanto il mezzo per agitare e discutere problemi di carattere interno ed internazionale, ma anche l'occasione per disquisizioni scientifiche e tecniche.

Per queste considerazioni, gli allievi devono compiere una continua esercitazione, un continuo allenamento all'interpretazione corretta dei discorsi attraverso il contatto diretto in Aula — come si è detto — con la realtà del dibattito o attraverso l'ascolto di brani parlamentari registrati in precedenza. L'abitudine all'ascolto affina le qualità interpretative, elemento indispensabile per la rielaborazione interpretativa dei discorsi.

Durante l'addestramento, che è preordinato alla selezione dei migliori elementi e al decollo verso livelli accettabili prima ed ottimali dopo, è possibile operare quell'approfondimento anche culturale che costituisce la premessa indispensabile per raggiungere l'obiettivo prefissato.

L'approfondimento culturale che completa la preparazione tecnica implica per gli allievi una particolare preparazione nel campo del diritto costituzionale, del diritto e della procedura parlamentare, della politica economica e della storia politica e parlamentare dell'Italia dall'unità ad oggi. I numerosi e continui riferimenti storici, l'elencazione di problematiche di carattere giuridico, la sottolineatura di particolari aspetti che attengono a fenomeni di natura economica, postulano nell'allievo una preparazione finalizzata non soltanto alla comprensione dei discorsi, ma anche alla loro rielaborazione.

Alle lezioni teorico-pratiche vanno aggiunte anche quelle di stilistica, che non rappresenta — secondo la comune accezione del termine — soltanto la codificazione dello stile inteso come modo particolare di parlare e di esprimersi, bensì anche l'insegnamento della terminologia parlamentare e delle norme procedurali che conseguono all'applicazione dei regolamenti parlamentari nel corso dei lavori delle Assemblee legislative. L'uso appropriato dei termini e la conoscenza delle regole procedurali facilitano il compito dello stenografo in fase di trascrizione dell'elaborato stenografico, per cui è necessario che gli allievi prendano dimestichezza con i formulari in vigore, al fine di completare le loro conoscenze tecniche, considerata l'importanza determinante che la procedura ha nel regolare svolgimento delle sedute.

L'uniformità della terminologia è necessaria negli atti parlamentari, che non possono riprodurre in modi diversi la medesima espressione, ma devono ispirarsi ad un criterio di omogeneità e ad un unico indirizzo grafico ed espressivo.

La scuola di addestramento nella stenografia parlamentare, di cui si è parlato, è una vera fucina di giovani leve di stenografi professionisti. Gli allievi apprendono — come si è visto — tutti i rudimenti ed i segreti dell'arte stenografica e della tecnica di resocontazione, sotto l'esperta ed attenta guida di funzionari parlamentari particolarmente competenti nel settore della resocontazione e profondi conoscitori di discipline giuridiche, storiche ed economiche. Si tratta, invero, di una scuola unica (una sorta di « università della stenografia ») nel nostro paese e, si può ben dirlo senza tema di smentita, in tutto il mondo, come del resto è stato evidenziato nel corso di recenti scambi di informazioni e di esperienze di carattere internazionale a livello parlamentare.

È questa l'unica strada — come dimostrato dalle varie esperienze condotte in questo settore — che consente, attraverso l'addestramento di nuove leve, di garantire lo svolgimento dell'attività di resocontazione stenografica. Ed è su di essa che è necessario puntare ed insistere per formare professionalmente stenografi all'altezza delle grandi tradizioni della stenografia parlamentare, insostituibile tramite — attraverso l'atto parlamentare — nel rapporto tra i cittadini ed i loro rappresentanti politici e prima fonte di un'informazione diretta, puntuale e garantista.

Note

(1) *Consilium vel concio quod vulgo dicitur parlamentum,* secondo la lapidaria definizione del lessicologo del XII secolo Giovanni da Genova.

(2) Numerosi erano, infatti, i parlamentari savoiardi, i quali preferivano parlare in francese; lo stesso Cavour non era alieno dal farne uso per rispondere ad osservazioni e critiche rivoltegli in francese.

(3) In un indirizzo di risposta, il Ministro degli affari esteri marchese Pareto precisava: « In queste prime prove, la stenografia forse non fornisce ancora l'elemento indispensabile della periodica pubblicità in quella maniera che conviene alla Camera e al Governo. Si farà in modo che l'occorso non si ripeta e si provvederà a che gli sbagli e le inesattezze avvenute non si riproducano ».

(4) Cesare Balbo, Presidente del Consiglio dei ministri, inviò il 25 maggio 1848 una lettera alla *Gazzetta Piemontese* per correggere un'inesattezza riguardante un discorso da lui pronunciato al Senato due giorni prima.

(5) Un deputato propose infatti che fosse affidato « ai Segretari della Camera l'incarico di vegliare alla fedele riproduzione delle sedute per mezzo degli stenografi ». Dopo ampia discussione, il Presidente mise in votazione la proposta, « talché fatti e parole accaduti o detti in questa Camera siano esattamente riferiti », e la Camera l'approvò.

(6) Cfr. G. PANARELLO, « La stenografia e la resocontazione dei lavori parlamentari: origini ed evoluzione della stenografia », in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari,* n. 2, 1983; G. FARINELLI, « Gli stenografi in Parlamento: le origini » in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari,* n. 2, 1982.

(7) La possibilità in questi casi di apportare modifiche potrebbe essere interpretata — e così in qualche caso è avvenuto — come rettifica del pensiero espresso.

(8) La scuola di giornalismo, inaugurata a Roma nel 1930, prevedeva anche l'insegnamento della stenografia.

Bibliografia

Atti del Congresso internazionale di stenografia parlamentare, Lucerna, 1983.

Atti del Convegno internazionale di stenografia parlamentare, Mannheim, 1981.

Atti del Convegno nazionale di studi stenografici, Palermo, 1981.

Atti del Convegno nazionale sul « Linguaggio della divulgazione », Milano, 1982.

Atti del Convegno per il venticinquennale dell'Istituto di cultura stenografica e di informatica IDI di Firenze, maggio 1983.

BROFFERIO, A., *Storia del Parlamento Supalbino,* Milano, 1865.

CERCHIO, C., *Guida pratica per lo studio della stenografia,* Torino, 1913.

MANCINI, M.-GALEOTTI, U., *Norme ed usi del Parlamento italiano,* Roma, 1887.

MARONGIU, A., *Il Parlamento in Italia, nel Medio Evo e nell'età moderna,* Milano, 1962.

PACELLI, M., *Le radici di Montecitorio - Pietre, uomini, miti,* Roma, 1983.

Rivista: *Problemi dell'informazione,* Bologna, 1982.

Rivista: *Specializzazione,* luglio 1985.

Anna Lippolis

Il Catalogo automatizzato della Biblioteca della Camera dei deputati. Miglioramenti apportati dalle nuove procedure, anche nella prospettiva di cooperazione a livello nazionale e internazionale

1 - Considerazioni generali; 2 - Principali caratteristiche delle nuove procedure catalografiche con il sistema Dobis: Immissione dei dati; Aggiornamento e tempi di fruizione dell'informazione; Funzioni relative al controllo e alla correzione dei dati; Reperimento delle informazioni; Prodotti secondari dell'elaborazione; Disseminazione a distanza dell'informazione; Potenzialità di integrazione con altre biblioteche; 3 - Il sistema Dobis nell'ambito dei servizi di documentazione della Camera dei deputati; 4 - La normalizzazione catalografica come strumento di cooperazione; 5 - La cooperazione in Italia: il Servizio bibliotecario nazionale; 6 - La cooperazione bibliotecaria internazionale: prospettive; 7 - Conclusioni; Bibliografia.

1 - *Considerazioni generali*

Il ruolo istituzionale, comune a tutte le biblioteche, da quando esse operano nella società, comprende l'acquisizione, la conservazione e l'organizzazione dei documenti allo scopo di metterli a disposizione degli utenti.

Lo strumento, universalmente adottato dalle biblioteche per realizzare tale obiettivo, è costituito dal catalogo, che può essere definito come « agglomerato di informazioni ordinate, alfabeticamente o per notazioni numeriche, che riflette la reale consistenza della biblioteca e che si pone come strumento mediato ed indispensabile tra il lettore ed il libro, per l'accesso alle risorse della biblioteca stessa » ([1]).

In altri termini il catalogo è uno degli elementi fondamentali di una biblioteca e strumento primario di informazione e documentazione.

La funzione esplicata dagli uffici preposti alla catalogazione è dunque quella di produrre, per ciascun elemento del patrimonio bibliografico, una registrazione ossia una scheda, cartacea o magnetica, contenente le informazioni necessarie per descrivere, identificare e reperire i volumi o i documenti di una biblioteca.

Questi compiti istituzionali sono rimasti inalterati nel tempo; modificazioni profonde hanno invece subìto sia i supporti materiali

che contengono le informazioni bibliografiche, sia i princìpi su cui è basata l'organizzazione degli elementi di un catalogo.

Analizzando le cause di tali mutamenti, due sono sostanzialmente gli aspetti che hanno contributo a determinare un'evoluzione delle modalità operative dell'attività di catalogazione: l'automazione e l'esigenza di cooperazione.

Tali elementi innovativi, apparsi nel mondo delle biblioteche a partire dagli anni '60, sono strettamente correlati.

La cooperazione tra le biblioteche è infatti diventata una necessità generata dalla inevitabile incompletezza dei patrimoni bibliografici e dalla enorme proliferazione delle pubblicazioni: nessuna biblioteca, generale o speciale, può essere in grado di soddisfare in modo esauriente qualsiasi domanda di informazione, senza ricorrere ad una integrazione dei propri fondi con quelli di altre istituzioni.

Da queste premesse è nata una reale esigenza di standardizzazione dell'informazione, per rendere realizzabile, in termini operativi, lo scambio di informazioni riguardanti fondi bibliografici pertinenti a biblioteche diverse.

In questo processo, volto al raggiungimento di forme sempre più perfezionate di cooperazione, l'introduzione dell'elaboratore ha svolto un ruolo decisivo, in quanto la realizzazione di sistemi automatizzati e la conseguente disseminazione a distanza delle informazioni (*teleprocessing*) sono diventate oggi elementi indispensabili per il conseguimento di tale obiettivo.

Le considerazioni finora svolte, riferite genericamente al mondo delle biblioteche, sono valide anche per quanto riguarda biblioteche speciali come quelle parlamentari.

Non a caso, in un articolo di E. Kohl ([2]), riguardante il progetto di rete bibliotecaria automatizzata delle supreme autorità della Repubblica federale tedesca, del quale egli è attualmente il coordinatore, automazione e cooperazione sono indicate come i due rimedi proposti per fronteggiare in termini risolutivi i problemi delle biblioteche parlamentari e amministrative.

L'autore infatti, dopo aver evidenziato le difficoltà delle biblioteche parlamentari in termini di ottimizzazione dei servizi prestati, identifica le cause principali di questa crisi:

— notevole sviluppo del numero di pubblicazioni, in special modo di quelle edite fuori dai canali commerciali (rapporti di aziende private, pubblicazioni ufficiali ecc.) e delle pubblicazioni periodiche;

— innalzamento del livello di specializzazione delle pubblicazioni dovuto al rapido sviluppo della ricerca anche nelle scienze sociali ed economiche;

— diffusione di nuove forme di pubblicazioni (materiali audiovisivi, microfilm, supporti magnetici ecc.);

— proliferare di banche dati bibliografiche *on-line* (circa 3000 nel mondo) che si affiancano agli strumenti tradizionali come repertori e bibliografie;

— costante ampliamento delle responsabilità degli organi dello Stato e proporzionale allargamento dei campi di conoscenza che devono essere coperti dalle biblioteche parlamentari e amministrative.

Tutti questi fattori, sommati insieme, costituiscono una seria problematica per le biblioteche parlamentari, le quali necessitano, per risolverla, di cambiamenti strutturali della loro organizzazione e gestione.

L'analisi riportata evidenzia problemi di fondo della politica dell'informazione presenti anche nella realtà italiana a partire dagli anni '70; problemi analoghi sono stati all'origine di un processo di ristrutturazione non solo del servizio Biblioteca della Camera dei deputati, ma di tutto il sistema di documentazione parlamentare.

In tale ambito l'utilizzazione delle tecniche computerizzate è stata un mezzo per rispondere ad esigenze di informazione sempre più complesse.

Sono stati così realizzati archivi magnetici relativi all'attività parlamentare (legislativa e di controllo), agli atti normativi statali regionali e comunitari, ai dati elettorali, a dati bibliografici: supporti ormai indispensabili all'attività di documentazione che i vari servizi interessati svolgono per il Parlamento.

Tale processo di ristrutturazione ha comportato anche la ricerca costante di forme di collaborazione volte ad aumentare il numero dei dati disponibili, a risparmiare risorse ed ottenere così risultati sempre più soddisfacenti.

Un esempio significativo è costituito dall'integrazione dei sistemi informativi, della Camera dei deputati e del Senato, che ha consentito la realizzazione di condizioni tecniche per la consultazione simultanea degli archivi automatizzati, prodotti da entrambi i rami del Parlamento per mezzo dei terminali videostampanti a disposizione.

Anche in questo caso, in analogia con ciò che avviene nel mondo delle biblioteche, l'automazione, adottata inizialmente per migliorare la qualità e la tempestività dell'informazione, diventa poi il presupposto per attuare scambi e integrazioni, che sarebbero irrealizzabili in assenza dei supporti automatici.

Riferendosi in particolare alla Biblioteca della Camera dei deputati, ci si propone ora di esaminare le caratteristiche del suo catalogo computerizzato, ripercorrendo le metodologie seguite per la sua realizzazione, premessa indispensabile per comprendere meglio i risultati raggiunti e le possibilità offerte, anche in termini prospettici, nell'area dello scambio e dell'integrazione delle informazioni a livello nazionale e internazionale.

2 - *Principali caratteristiche delle nuove procedure catalografiche con il sistema DOBIS-LIBIS*

È necessario ora, come premessa di carattere metodologico, tentare di identificare quali dovrebbero essere le caratteristiche ottimali di un sistema catalografico computerizzato.

Schematizzando:

— semplicità e facile apprendimento delle procedure previste per l'immissione dei dati;

— aggiornamento in tempo reale degli archivi e conseguente riduzione dei tempi necessari per la fruizione dell'informazione;

— accesso rapido alle funzioni di controllo e correzione dei dati;

— ampia gamma di chiavi di accesso alle informazioni presenti negli archivi;

— vasto corredo di programmi per la produzione differita di sottoprodotti (schede, nastri magnetici per il trasferimento dei dati, notiziari relativi alle più recenti immissioni negli archivi);

— buone prestazioni concernenti l'area della disseminazione a distanza delle informazioni tramite terminale;

— potenzialità di cooperazione e scambio dei dati con altre biblioteche.

Per quel che concerne il mondo delle biblioteche, la risposta più esauriente a queste esigenze viene data dai « sistemi integrati *on-*

line », intendendosi con questa terminologia sistemi che affrontano la globale automazione delle procedure amministrative e di ricerca effettuate da una biblioteca per mezzo dell'immissione dei dati direttamente da terminale.

Tali considerazioni hanno determinato l'introduzione nella Biblioteca della Camera, di un sistema integrato computerizzato denominato DOBIS-LIBIS, che consiste in un insieme di programmi per la gestione delle biblioteche comprendenti le funzioni di ricerca, catalogazione, stampa, acquisizioni, prestiti.

L'acquisto del sistema in oggetto è stato deliberato dal Comitato di vigilanza sull'attività della Biblioteca nella seduta del 15 ottobre 1981, subordinatamente ad un periodo di sperimentazione. A partire dal giugno 1982, è stata avviata un'intensa collaborazione tra il Servizio per la documentazione automatica e il Servizio biblioteca per compiere un'analisi sulle reali potenzialità del sistema, realizzare la sua implementazione, introducendo parziali modifiche necessarie a soddisfare esigenze specifiche della Biblioteca.

Qualsiasi intervento di conversione automatizzata che affronti una realtà complessa, e tale è da considerarsi quella costituita dall'insieme delle funzioni operative svolte da una biblioteca, non può prescindere da un approccio metodologico segmentato: l'introduzione cioè per fasi successive distinte delle nuove procedure magnetiche.

Questo è stato il metodo seguito per l'automazione della Biblioteca della Camera; in aderenza a tale principio, il primo settore al quale è stato applicato il nuovo sistema è stato quello catalografico, di primaria importanza per qualsiasi biblioteca ed al contempo facilmente convertibile grazie alla modularità che caratterizza gli elementi che compongono una scheda bibliografica.

La catalogazione con il sistema DOBIS è operativa dal 1° gennaio 1984 ed è quindi possibile compiere un'analisi in questo ambito, per verificare come questo sistema assolva alle caratteristiche precedentemente esposte.

Immissione dei dati

Per quanto riguarda dunque la semplificazione delle procedure di immissione, si può notare il grosso vantaggio offerto dai sistemi computerizzati integrati. Rispetto alle procedure cartacee tradizio-

nali ed a sistemi di altro genere, l'informazione viene registrata un'unica volta ed in particolare, in un sistema integrato, ciò avviene al momento in cui si decide di ordinare delle pubblicazioni.

Le informazioni, a disposizione del personale addetto all'Ufficio accessioni al momento dell'ordine (in genere autore, titolo, editore), una volta registrate, possono essere utilizzate, senza necessità di duplicazione, per la formazione della registrazione bibliografica definitiva (*record*). In altri termini, dal momento della sua compilazione, questo primo embrione di « *record* bibliografico » magnetico, verrà, secondo la parcellizzazione delle procedure tra i vari settori della Biblioteca, completato in tutte le sue parti, fino a costituirsi in una unità complessa definitiva, contenente ogni informazione di carattere bibliografico, amministrativo e contabile.

Tutto ciò è possibile grazie alla particolare struttura del sistema, organizzato in archivi separati, corrispondenti ai vari elementi che compongono una scheda (nomi, titoli, editori, soggetti ecc.), paragonabili a serbatoi in cui sono immagazzinati dati, che vengono utilizzati di volta in volta, per la visualizzazione di pagine magnetiche costituenti il « *record* bibliografico ».

Tale struttura raggiunge un ulteriore scopo di semplificazione dell'immissione: il sistema DOBIS prevede infatti una « catalogazione guidata »; questa terminologia biblioteconomica identifica la possibilità offerta dal sistema di transitare, al momento della catalogazione, all'interno degli archivi dei dati, ciò al fine di effettuare controlli di consistenza e completezza tra le informazioni da immettere e quelle già esistenti. Il tutto è poi reso più semplice in termini operativi da un colloquio indirizzato da semplici codici presenti nelle pagine magnetiche del sistema per cui, in ogni fase di immissione di dati, vengono segnalate le operazioni successive consentite ed evidenziati i possibili comandi, senza necessità di alcuna memorizzazione da parte del personale addetto.

Aggiornamento e tempi di fruizione dell'informazione

Per quanto riguarda i tempi di fruizione dell'informazione bibliografica, è intuibile quanto un sistema *on-line* sia in grado di dare delle risposte soddisfacenti.

Con l'immissione diretta dei dati attraverso il terminale, l'informazione completa è immediatamente disponibile al momento stesso

della catalogazione, eliminando tutti i tempi di attesa che, nell'ambito delle preesistenti procedure manuali-cartacee, sono costituiti:

— dalle operazioni dattilografiche relative alle schede e dalla loro inserzione manuale in sequenza alfabetica o numerica;

— dagli intervalli prestabiliti per la stampa di supplementi nei cataloghi su volumi o per la creazione di nuovi cataloghi in cui siano inclusi nell'ordine alfabetico gruppi di informazioni aggiornate relative alle nuove acquisizioni, come di fatto avviene per i cataloghi su microfilm o *microfiches*.

Funzioni relative al controllo e alla correzione dei dati

Passando ora all'analisi delle peculiarità del sistema in termini di controllo e correzione dei dati, è possibile ridurre la tipologia di tali interventi a due categorie fondamentali:

— correzioni formali (ortografia e punteggiatura);

— aggiornamenti e modifiche sostanziali di elementi esistenti negli archivi.

Risultano evidenti i vantaggi offerti in questa area dai sistemi magnetici.

Per quel che concerne interventi strettamente formali, le operazioni tramite terminale sono di semplice effettuazione: è sufficiente richiamare sul video-terminale la pagina magnetica relativa al documento oggetto dell'intervento, e sovrapporre alla forma errata quella corretta.

Grazie alle caratteristiche modulari del « *record* bibliografico » la nuova forma immessa completerà il documento in termini di esattezza e quest'ultimo sarà immediatamente consultabile.

Anche un così banale intervento, nei cataloghi a schede, comportava un insieme di operazioni: identificazione delle « porzioni » del catalogo contenente le schede errate (scheda principale e secondarie), estrazione delle schede in questione, correzione dattilografica dell'errore e reinserzione delle schede all'interno dei contenitori metallici.

Ciò che invece costituiva un'impresa di fatto irrealizzabile era la modifica di una chiave di accesso del catalogo presente in più schede bibliografiche.

L'esempio più immediato potrebbe essere la modifica concernente la formulazione di un soggetto bibliografico pertinente a molte

schede e come tale identificativo di molteplici pubblicazioni relative ad un medesimo argomento.

È evidente che con i cataloghi tradizionali fosse necessario ripetere l'operazione per ogni singola scheda.

In un sistema di catalogazione *on-line*, la correzione viene apportata sulla singola chiave di accesso presente nel relativo archivio magnetico, nel nostro esempio l'archivio relativo ai soggetti: da questo momento in poi la nuova voce viene automaticamente visualizzata in tutti i *records* che contengono a qualsiasi titolo, quell'elemento costitutivo.

In altri termini, modificando alcuni caratteri relativi ad una registrazione, si può incidere sul contenuto definitivo di migliaia di *records* bibliografici.

Questi vantaggi operativi, introdotti dai supporti computerizzati esercitano un'influenza diretta sulla quantità delle procedure effettuate dal personale addetto, ma chiaramente hanno un riflesso inevitabile sui livelli qualitativi per ciò che concerne la soglia di attenzione da parte degli addetti, a vantaggio di un miglioramento dei servizi prestati all'utenza.

Reperimento delle informazioni

L'effetto più immediato, direttamente sperimentabile da parte dell'utenza, riguarda l'aumento delle possibilità di recupero dell'informazione, offerte dalle nuove procedure.

In un catalogo cartaceo tradizionale, le schede sono ordinate alfabeticamente in base alla « intestazione principale », cioè quell'elemento della scheda che il catalogatore decide di considerare come chiave di accesso principale: l'opera di un autore avrà, per esempio, il nome di questo come intestazione principale.

Per poter fornire ulteriori chiavi di accesso (per esempio il nome del collaboratore se l'opera è scritta da due autori) è necessario duplicare la scheda, producendone una del tutto identica, per quanto riguarda la descrizione, che rechi però come intestazione l'elemento perscelto (intestazione secondaria).

Il recupero dell'informazione, in un catalogo tradizionale a schede, è quindi subordinato alla conoscenza della chiave di accesso che il catalogatore, in base a regole prefissate e sulla base di considerazioni discrezionali, ha ritenuto opportuno evidenziare.

L'innovazione introdotta dall'archiviazione magnetica, come si è detto in precedenza, è l'introduzione degli elementi delle schede in archivi-indici separati: autonomamente essi diventano dati utili per recuperare l'intero *record* bibliografico, senza la necessità di introdurre duplicati di schede per ogni chiave di accesso selezionata.

Esemplificando, se di una pubblicazione si conosce solo il titolo, la possibilità di recupero della stessa in un catalogo dizionario (ordinato cioè in un'unica sequenza alfabetica di autori, titoli, soggetti) è legata alla presenza di una scheda, che porti come intestazione quel determinato titolo.

In un sistema automatico ciascun titolo, essendo inserito in un indice, diventa chiave di accesso alla scheda, indipendentemente dal fatto che sia considerato intestazione principale o secondaria; sarà quindi sufficiente digitarlo sulla tastiera del terminale e, una volta reperito, sarà possibile visualizzare la pagina magnetica corredata di tutti i dati bibliografici riguardanti quella particolare pubblicazione.

Gli archivi su cui è possibile fare ricerca con il sistema DOBIS, sono i seguenti: nomi (che comprende autori, collaboratori, curatori), titoli, soggetti, numeri di classificazione, editori, segnature, numeri ISBN e ISSN (*International standard book number* per le monografie e il corrispondente per i *serials*).

In particolare, gli archivi dei nomi, dei titoli e dei soggetti, consentono una ricerca più sofisticata, in quanto, nel caso la voce contenuta in uno di questi indici sia composta da più parole, essa viene archiviata sotto ciascuna delle parole significative che la compongono.

Quindi in questi indici, che il sistema gestisce in termini di permutazione (KWIC: *Key word in context*), è possibile reperire tutte le parole significative presenti nelle voci di archivio che lo compongono.

Ad esempio, per reperire una pubblicazione intitolata « Trasformazioni sociali e nuove forme di regolazione: lavoro, organizzazione, relazioni industriali e sviluppo », sarà sufficiente conoscere uno solo dei termini che compongono il titolo.

Prodotti secondari dell'elaborazione

L'esame ora compiuto pone l'accento su quello che in termini di analisi dell'organizzazione viene considerato un innalzamento del « va-

lore dei servizi prestati », risultato tipico di qualsiasi processo di *office automation*.

È altresì evidente come l'archiviazione magnetica necessiti però di flussi di lavoro più ampi in termini qualitativi e quantitativi, da parte del personale addetto.

La notevole potenzialità offerta dai sistemi di questo tipo per quel che concerne la produzione di aggregati cartacei, sottoprodotti dell'elaborazione stessa, riporta il rapporto costi-benefici dell'automazione a valori estremamente bassi. È questa una caratteristica tipica della computerizzazione: la capacità di collegamento tra spazi di memoria periferica rende possibile la redazione di analisi e prodotti di ogni genere.

Ritornando al sistema DOBIS-LIBIS, esso consente la stampa differita di supporti cartacei, riguardante il settore contabile (ordini di acquisto singoli o cumulativi, lettere di sollecito per i fornitori, dati statistici), la circolazione dei volumi (solleciti di prestiti scaduti, avvisi all'utente sulla disponibilità di volumi richiesti) e la catalogazione.

Riguardo quest'ultima, il prodotto più significativo realizzato in Biblioteca, a partire dal luglio 1984, è il *Bollettino quindicinale delle nuove accessioni*.

In particolare, lo stampato in oggetto, confezionato *ad hoc* per ogni commissione parlamentare, contiene segnalazioni bibliografiche sulle più recenti pubblicazioni catalogate, relative a materie di competenza di ogni singola commissione parlamentare.

La realizzazione di questo sottoprodotto è legata ad un sistema di classificazione immessa al momento della catalogazione. Una matrice precostituita, attraverso dei puntatori (con tale termine s'intende un legame magnetico che il programma realizza tra due informazioni separate, collegandole tra loro al momento della stampa), convoglia i singoli *records* alle commissioni interessate.

È in fase di studio la possibilità di realizzare un prodotto analogo per ogni singolo deputato, previa scelta delle materie di suo interesse e loro inclusione nella tabella di « destinazione ».

Si è detto che la produzione di questo *Bollettino* appare un evento molto significativo: in genere una pubblicazione, che informi periodicamente delle opere che entrano a far parte del patrimonio di una biblioteca, è considerata uno strumento fondamentale di informazione per qualsiasi istituzione culturale.

Ciò appare essenziale alla Camera dei deputati, in cui il parlamentare necessita costantemente di strumenti di informazione aggiornati, in particolar modo per quanto riguarda il lavoro che egli svolge presso le commissioni.

In questo caso dunque, l'automazione permette di colmare una lacuna che da anni si era manifestata all'interno del Servizio Biblioteca, a causa della quantità di risorse opertive necessarie alla redazione di un prodotto simile nell'ambito di un sistema manuale di catalogazione.

Per disporre inoltre di supporti alternativi, nei rari e sporadici casi di *black out* delle unità video-stampanti, si è poi decisa la produzione di un catalogo in microformato con cadenza semestrale (COM: *Computer output microform*).

I motivi di tale scelta sono ricercabili nelle caratteristiche di questo tipo di supporti:

— maneggevolezza (l'intera produzione annuale della Biblioteca può essere contenuta in 7 microschede);

— non deperibilità del materiale;

— facile riproducibilità.

La struttura di questi sottoprodotti è stata personalizzata in funzione delle tradizioni catalografiche della Biblioteca: si è così ottenuto un catalogo « dizionario » nel quale, per comodità di consultazione, sono riprodotte in un unico ordinamento alfabetico le chiavi di accesso più usuali: autori, titoli e soggetti, pertinenti alle opere bibliografiche possedute.

Disseminazione a distanza dell'informazione

Venendo adesso ai vantaggi offerti dalle comunicazioni a distanza via terminale (*Teleprocessing*), è evidente come questa caratteristica sarà di particolare interesse per il Servizio Biblioteca, una volta completato il trasferimento della sede centrale in via del Seminario. In tale sede sarà ineluttabile la necessità di collegamenti stretti e funzionali con la struttura di riferimento che svolgerà un ruolo di « pronto intervento » a Palazzo Montecitorio.

La possibilità di consultare il catalogo tramite terminale permetterà all'utente o al personale di biblioteca di conoscere se una pubbli-

cazione è posseduta e qual è la sua ubicazione, senza necessità di trasferimenti o collegamenti telefonici.

Un tale obiettivo, nell'ambito di un sistema tradizionale di catalogazione, sarebbe raggiungibile solo realizzando una duplicazione delle schede cartacee, raddoppiando in tal modo i tempi operativi necessari all'inserzione alfabetica delle schede stesse e quelli necessari per le procedure di correzione e aggiornamento delle segnalazioni bibliografiche preesistenti; in ogni caso, non ci si troverebbe mai al cospetto di informazioni aggiornate e fruibili in tempo reale.

Potenzialità di integrazione con altre biblioteche

Dopo aver analizzato i vantaggi derivati dall'automazione nello svolgimento del lavoro di catalogazione e di conseguenza dei servizi prestati all'utenza, s'intende ora esaminare altre possibilità offerte da un sistema integrato del tipo di quello operante nella biblioteca.

Una di queste, finora non sottolineata, consiste nella capacità del sistema DOBIS-LIBIS di gestire sia singole biblioteche (come nel caso della Biblioteca della Camera), sia un insieme praticamente illimitato di biblioteche, le quali decidano di costituire una struttura catalografica interdipendente del tipo « rete bibliotecaria », ipotesi molto attuale anche in considerazione delle future caratteristiche del Servizio bibliotecario nazionale, del quale si parlerà in seguito.

La struttura di questa ipotesi organizzativa prevede che ogni organismo integrato nella rete (*network*) sia al contempo elemento attivo e passivo della redazione catalografica.

In altri termini, ogni biblioteca ha la possibilità di accedere ai vari archivi del sistema per immettervi informazioni, creando così nuovi « *records* bibliografici », o per fruire delle informazioni già esistenti, nel caso di opere già catalogate da altri membri della rete.

Per l'immissione di ulteriori informazioni e quindi non universali, quali la segnatura, note suppletive o indicizzazioni personalizzate (soggetti e classificazioni), ogni biblioteca si avvarrà di propri archivi separati (archivi locali); l'organismo che li possiede, sarà l'unico che in termini operativi potrà effettuare il loro aggiornamento.

Le finalità che si intendono raggiungere con la realizzazione di una rete bibliografica sono evidenti:

— aumentare il numero di informazioni disponibili;

— permettere una migliore specializzazione nel settore delle acquisizioni operate dalle biblioteche partecipanti alla rete, favorendo così una migliore utilizzazione delle risorse;

— evitare la duplicazione delle onerose procedure catalografiche, nei confronti di opere di primaria importanza necessariamente presenti in più membri della rete (opere di « *reference* » con tasso di obsolescenza molto ridotto).

Il presupposto necessario per implementare forme di collaborazione di questo tipo consiste in una omogeneità di obiettivi e di organizzazione.

In Italia, per esempio, il sistema DOBIS-LIBIS è stato adottato da alcune università (Perugia, Parma, Modena), ciò, non con il solo scopo di automatizzare procedure biblioteconomiche, ma anche al fine di realizzare uno scambio interdisciplinare di informazioni tra le biblioteche di facoltà e di singoli istituti universitari, costituendo così un unico e ricco archivio bibliografico consultabile tramite terminale, da parte delle varie dislocazioni.

Per quanto riguarda la Biblioteca della Camera, sarebbe auspicabile l'adozione di un analogo modulo organizzativo da parte delle biblioteche degli organi costituzionali, che non risulta abbiano intrapreso, a tutt'oggi, progetti di automazione di altro genere.

In particolare, una stretta integrazione delle politiche gestionali relative all'incremento dei fondi librari con la Biblioteca del Senato permetterebbe di colmare lacune tuttora esistenti nel campo dell'informazione parlamentare.

Una politica delle acquisizioni concordata potrebbe evitare inutili e dispendiose duplicazioni, portando inoltre ad un impiego delle risorse che si renderebbero disponibili, al fine di raggiungere una maggiore specializzazione ed efficienza.

Un'area in cui sarebbe utile una reciproca collaborazione, sempre attraverso i canali informativi offerti dal sistema computerizzato, potrebbe essere quella del controllo bibliografico delle pubblicazioni ufficiali che vengono acquisite dalle biblioteche della Camera dei deputati e del Senato, in aderenza alla normativa vigente sul diritto di stampa o deposito obbligatorio (Art. 11 della legge n. 374 del 2/2/1939).

Il trasferimento di queste informazioni su un qualsiasi supporto magnetico o cartaceo, operazione che il sistema DOBIS-LIBIS effettua con semplicità e con costi praticamente nulli, e la sua distribuzione alle biblioteche nazionali italiane, colmerebbe così una grave lacuna.

Per carenze istituzionali e normative la Bibliografia nazionale italiana non contiene infatti informazioni esaustive su questo tipo di opere né è d'altronde ipotizzabile che un singolo organismo sia in grado di assolvere questo compito in modo autonomo.

3 - *Il sistema DOBIS nell'ambito dei servizi di documentazione della Camera dei deputati*

Il moltiplicarsi delle fonti e la conseguente difficoltà di controllo creano un problema perfino nell'ambito del sistema di documentazione della Camera dei deputati.

Nella « Relazione sullo stato dell'Amministrazione per il 1986 », tali difficoltà venivano rilevate in particolare nei confronti della cosiddetta « letteratura grigia » (rapporti, relazioni, atti di convegni non pubblicati attraverso i normali canali commerciali) considerata « di vitale importanza per i fini specifici del sistema di documentazione della Camera » ([3]).

La mancanza di un qualsiasi strumento di controllo bibliografico rende infatti difficile valutare quanta della parte più rilevante di essa venga acquisita.

La situazione è complicata dal fatto che molti dei servizi della Camera gestiscono rapporti con l'esterno venendo così ad acquisire, per motivi diversi, una grande quantità di questo materiale documentario: il Servizio studi, le Commissioni, il Centro elettronico, il Servizio regioni, il Servizio relazioni comunitarie, oltre naturalmente alla Biblioteca.

L'esigenza che viene quindi evidenziata è che tutte le informazioni relative a queste pubblicazioni reperite da vari servizi vengano disseminate e rese fruibili da un unico sistema informativo, evitando così duplicazioni nelle acquisizioni e consentendo la piena circolazione di materiale di difficile reperibilità.

Nel raggiungimento di un tale obiettivo l'automazione sarà sicuramente chiamata a svolgere un ruolo determinante.

In particolare, ricollegandosi alle peculiarità del sistema DOBIS-LIBIS illustrate in precedenza, cioè le potenzialità possedute per la costituzione di una rete informativa interdipendente, non è da escludere una sua utilizzazione per giungere ad una moltiplicazione dei punti di immissione dei dati, che confluirebbero in un archivio comune, attualmente limitato alla Biblioteca.

L'attuazione di un tale progetto necessiterebbe di uno studio preventivo da parte dei servizi coinvolti, in collaborazione con il Servizio documentazione automatica, per definire sia i dettagli tecnici, sia le modalità operative.

La sua realizzazione darebbe finalmente una risposta alle esigenze di controllo e localizzazione di tutte le pubblicazioni entrate a vario titolo nel circuito di documentazione della Camera.

È da sottolineare a questo proposito che gli archivi catalografici gestiti con il DOBIS sono attualmente consultabili anche tramite il sistema STAIRS, sistema di recupero e disseminazione delle informazioni, utilizzato per le ricerche su altre banche dati della Camera e del Senato.

Questa duplicazione, in termini di archivi e spazi memoria dell'elaboratore, trae il suo motivo di essere dalle seguenti considerazioni:

— la massima parte dell'informazione computerizzata è gestita, nella Camera, attraverso lo STAIRS: si rilevava pertanto difficile per l'utenza l'acquisizione delle nuove tecniche necessarie alla ricerca con il programma DOBIS.

— le particolari esigenze della Biblioteca e dell'apparato di documentazione della Camera dei deputati, nell'area del reperimento e disseminazione dell'informazione (*information retrieval*), hanno fatto considerare insufficienti le potenzialità offerte dai programmi DOBIS per quanto riguarda la ricerca.

Queste carenze sono identificabili nella impossibilità di ricercare informazioni contemporaneamente su tutto il corpo del « *record* bibliografico » e nella lunghezza dei tempi di risposta DOBIS.

È d'altronde intuibile come un programma gestionale, quale è il DOBIS-LIBIS, non possegga la stessa versatilità e potenza dei programmi nati e concepiti appositamente per effettuare *information retrieval*.

Per ciò che riguarda poi i vantaggi derivati dall'uso di un unico sistema di ricerca nell'ambito degli archivi di documentazione della Camera, essi appaiono particolarmente evidenti nel caso di ricerche complesse, per le quali sia necessaria la consultazione in rapida successione di varie banche-dati.

Come si è già notato, tale esigenza di uniformità non è una caratteristica circoscritta alla politica dell'informazione automatizzata nell'ambito della Camera dei deputati, ma un naturale principio comune a tutte le politiche informative, estendibile quindi anche al mondo delle biblioteche e tale da caratterizzare in modo evidente, con obiettivi di standardizzazione, i criteri e le regole riguardanti l'organizzazione di un catalogo bibliografico.

4 - *La normalizzazione catalografica, come strumento di cooperazione*

In termini biblioteconomici, con l'espressione « Regole di catalogazione » si definisce l'insieme dei principi che regolano la scelta delle intestazioni relative alle schede bibliografiche, la loro forma e il metodo seguito nella descrizione delle opere.

Nel passato la definizione della normativa catalografica è stata sempre legata alla tradizione di ogni singolo paese. A partire dagli anni cinquanta, si cominciò a sentire l'esigenza di un coordinamento internazionale basato sulla standardizzazione o compatibilità dei metodi, che riuscisse appunto a risolvere alcuni dei problemi scaturiti dall'esplosione dell'informazione.

A tale scopo si tenne a Parigi nel 1961 una « Conferenza internazionale sui princìpi di catalogazione » che, sulla base della discussione e del confronto, riuscì a definire dei « Princìpi generali di catalogazione ». Questi erano il risultato di una mediazione tra orientamenti molto diversi, e la base per un processo di avvicinamento tra le normative nazionali.

Anche in Italia, dopo la Conferenza di Parigi, è stata avvertita l'esigenza di rivisitare tutte le codifiche catalografiche nazionali alla luce degli orientamenti internazionali emersi; le modifiche e gli aggiornamenti apportati si concretizzarono nella pubblicazione delle « Nuove regole italiane di catalogazione per autori » del 1979.

Per quanto riguarda poi, la parte della scheda relativa alla descrizione della pubblicazione, l'esame di cataloghi e bibliografie nazionali rivelò che i criteri in uso nei vari paesi non erano totalmente

difformi, si poteva perciò in questa area tentare una normalizzazione dei princìpi che la governavano.

Una delle raccomandazioni scaturite dall'« *International meeting of cataloguing experts* », tenutosi a Copenaghen nel 1969, riguardava appunto l'impiego di un sistema di descrizione bibliografica normalizzata internazionale (ISBD: *International standard book description*), da usare sia nei cataloghi che nelle bibliografie.

Prendeva dunque forma un progetto, legato a tre obiettivi fondamentali: « rendere intercambiabili le registrazioni provenienti da fonti diverse, favorire la loro interpretazione al di là delle barriere linguistiche e favorire la conversione delle registrazioni bibliografiche ad una forma leggibile dalla macchina » (4).

Nel 1974 apparve il primo testo standard della normativa ISBD concernente le monografie.

Il filo metodologico che lega la *International standard book description* è il seguente: tutti gli elementi usati per descrivere una pubblicazione vengono suddivisi in gruppi omogenei, ordinati gerarchicamente, detti « aree »; la forma di presentazione di questi elementi è regolata da norme dettagliate e la struttura complessiva è organizzata in base ad un sistema di punteggiatura distintiva, cioè tale che ciascun segno di interpunzione indichi convenzionalmente la natura dell'area o elemento che lo segue.

Tutte queste iniziative, internazionali o nazionali, sono volte al conseguimento di un « controllo bibliografico universale »; la realizzazione di tale obiettivo presuppone che ogni biblioteca si impegni ad adottare la nuova normativa catalografica, collaborando così a questo sforzo di unificazione.

Ogni conversione di procedure operative è in genere traumatica e richiede un ingente sforzo di adattamento: ciò è particolarmente vero nell'ambito dell'attività bibliotecaria e in special modo nella catalogazione. La presenza di regole rigide presuppone un impegno intellettuale molto complesso propedeutico alla loro applicazione: le norme costituiscono solo principi generali, che non risolvono la totalità dei casi possibili e statisticamente meno frequenti.

Riguardo questi ultimi, in genere, in ogni biblioteca viene a crearsi una prassi interpretativa della singola regola e ciò è anche governato, in termini discrezionali, dalle esigenze che ogni biblioteca ha nel campo della documentazione e della ricerca bibliografica.

La introduzione di nuove metodologie catalografiche genera inoltre un problema di compatibilità con i cataloghi preesistenti, organizzati sulla base delle vecchie regole.

Si è accennato in precedenza a come la implementazione di sistemi di archiviazione computerizzati sia una scelta strettamente correlata a politiche di collaborazione nel settore informativo e come, per una efficace realizzazione di questo obiettivo, sia altresì indispensabile procedere a preventive normalizzazioni dei metodi di archiviazione.

In aderenza a ciò, l'inizio della compilazione del catalogo della Biblioteca per mezzo delle nuove procedure automatiche, ha costituito l'occasione per convertire le regole di catalogazione della Biblioteca a normative standardizzate nazionali, per quanto riguarda l'intestazione delle schede, e, alle norme ISBD per quanto riguarda la parte descrittiva del documento.

Con non poche difficoltà è stata dunque affrontata una contemporanea e duplice conversione: l'applicazione delle nuove procedure di immissione dei dati con i terminali video-stampanti e l'acquisizione in termini teorici ed applicativi di nuove forme catalografiche.

5 - La cooperazione in Italia: il Servizio bibliotecario nazionale

Per quanto riguarda le iniziative di cooperazione nell'ambito nazionale, anche in Italia, con un certo ritardo rispetto ad esperienze straniere, si è diffusa negli ultimi anni l'esigenza di trovare un modello di collegamento interattivo tra biblioteche che riuscisse a migliorare la situazione del patrimonio bibliografico nazionale.

La scarsità di informazioni in termini di esistenza, consistenza, contenuti e localizzazione contribuisce a rendere i fondi bibliografici nazionali dei beni in gran parte « sommersi », sconosciuti e indisponibili sia per l'utenza generica che per quella specializzata.

Un modello di cooperazione doveva necessariamente tener conto di alcuni fattori: la diversa densità delle biblioteche sul territorio nazionale, la pluralità dei centri amministrativi e decisionali per ciò che riguarda la politica del settore, la necessità di un coordinamento operativo per migliorare i servizi ed evitare la dispersione degli investimenti.

In questo contesto si sono inserite le iniziative promosse dall'ICCU (Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche), tendenti alla creazione di un

catalogo unico nazionale che favorisse così la circolazione delle informazioni e dei documenti tramite la loro localizzazione, amplificando la possibilità di immetterli nel circuito del prestito interbibliotecario.

In funzione di tali obiettivi primari, l'ICCU promuove l'automazione delle biblioteche e, con l'uso congiunto di dati diversamente localizzati, la riduzione dell'impegno dei bibliotecari nella catalogazione.

In questa ottica è nato il « progetto SBN », le cui linee di intervento prevedono la formazione di un « catalogo unico », costituito dall'integrazione coerente e controllata dalle risorse delle singole biblioteche, i cui cataloghi, pur restando fisicamente distinti, formano un insieme di dati concettualmente univoco.

Questo catalogo o indice nazionale è il prodotto della catalogazione partecipata, attuata tramite la cooperazione delle biblioteche appartenenti al sistema; ciò consente che la descrizione di un documento già catalogato non venga ripetuta, ma solo trasferita da un catalogo ad un altro, e contemporaneamente che l'informazione sia immediatamente disponibile in qualunque punto della rete così costituita.

Il sistema si fonda sull'adozione di programmi non necessariamente identici, ma le cui specifiche funzionali siano comuni a tutte le biblioteche cooperanti.

Una delle scelte dell'SBN è infatti quella di utilizzare procedure standard che, permettendo la comunicazione, siano altresì compatibili con elaboratori di dimensioni e marche diverse.

La quasi totalità delle reti di biblioteche attualmente funzionanti sono di tipo centralizzato: in esse cioè le risorse di calcolo, i programmi applicativi e la gestione delle telecomunicazioni sono concentrati in un unico punto fornito di uno o più elaboratori e l'accesso da parte degli utenti avviene attraverso i terminali dislocati nei vari organismi. Sistemi di questo tipo si sono diffusi, in particolare negli Stati Uniti, come naturale evoluzione di sistemi locali preesistenti.

Il progetto SBN si avvale di un approccio organizzativo più moderno: la realizzazione di una « rete distribuita », in cui le risorse di calcolo siano cioè dislocate in più punti (nodi) tra loro interconnessi, direttamente o indirettamente, mediante linee di telecomunicazione. Reti di questo tipo, più flessibili in termini operativi, avranno

in futuro un largo impiego grazie alla diffusione dei minielaboratori ed agli sviluppi tecnologici nel campo delle telecomunicazioni; inoltre esse garantiscono contemporaneamente un alto potenziale di cooperazione e un buon livello di autonomia da parte di ciascuna biblioteca.

Il modello al quale l'SBN si è ispirato è quello in fase di implementazione in Norvegia, denominato BIBNETT che insieme al LSP (*Linked system project*) degli Stati Uniti, costituisce uno dei principali esempi di rete distribuita.

L'insieme delle informazioni contenute nella base informativa dell'SBN sarà così divisa in archivi, collegati tra loro in una struttura unica che gestirà al contempo le varie funzioni di una biblioteca: catalogazione, gestione dei prestiti, degli acquisti, dei periodici, bilancio, conservazione del patrimonio.

La struttura di base è dunque simile, per ciò che riguarda le funzioni assolte, al sistema integrato DOBIS-LIBIS, adottato dalla Biblioteca della Camera, ma i due sistemi sono attualmente incompatibili, in termini di comunicazione e trasmissione dei dati.

Quando, nel 1981, è stato deliberato l'acquisto del sistema DOBIS-LIBIS per l'automazione della Biblioteca, quest'ultimo era, in termini qualitativi, uno dei migliori prodotti disponibili sul mercato in grado di rispondere alle esigenze di una biblioteca.

Si trattava di un insieme di programmi, diffuso e sperimentato presso altre biblioteche, perfettamente compatibile con gli elaboratori presenti nel Servizio per la documentazione automatica.

In quel periodo il progetto SBN era ancora in fase di definizione, riguardo sia alla stesura dei programmi che alle strutture operative; in ogni caso, si prevedeva uno sviluppo lento e non privo di difficoltà.

A tutt'oggi sono funzionanti solo alcune reti locali SBN (Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte); per quanto riguarda l'indice nazionale, si è ancora in fase progettuale e per la sua costituzione è stato delineato un piano triennale di realizzazione.

Quando tale progetto verrà finalmente reso operativo, sarà di particolare interesse per la Biblioteca della Camera, accedere alle possibilità di interscambio offerte dalla rete nazionale.

In questa ottica si inserisce l'adozione delle nuove regole italiane di catalogazione e della normativa ISBD, al fine di eliminare, nel-

l'ambito strettamente catalografico, ostacoli all'integrazione di sistemi informativi dovuti all'uso di normative contrastanti.

Dal punto di vista puramente tecnico sarà però prioritaria l'analisi e stesura dei programmi (*software*) che rendano compatibili gli archivi DOBIS con quelli del SBN.

Si tratta di problemi di non semplice soluzione, riguardanti l'area estremamente complessa dei sistemi operativi (*software* di base) preposti alla gestione di zone della memoria centrale, nel settore dei « protocolli di collegamento »; quelle aree cioè che permettono lo scambio di dati tra elaboratori e programmi diversi.

6 - *La cooperazione bibliotecaria internazionale: prospettive*

Difficoltà tecniche di collegamento tra sistemi diversi costituiscono, anche a livello internazionale, un ostacolo che rende problematica una reale cooperazione in campo bibliografico.

Tale obiettivo è tuttavia considerato primario in tutti quei paesi, teatro di uno sviluppo intenso di reti bibliotecarie: primo, tra tutti, gli Stati Uniti con l'OCLC (*On-line Computer Library Center*: in termini dimensionali il più importante esempio di catalogazione partecipata) e i paesi europei come l'Olanda, la Norvegia, la Svizzera, la Repubblica federale tedesca.

Anche il settore bibliotecario italiano è stato sensibile a queste esperienze, le quali sono state oggetto di dibattito, in termini di evoluzione futura, nell'ambito del convegno internazionale « Ravenna nel Servizio bibliotecario nazionale » tenutosi il 17-18-19 aprile 1986, in occasione dell'inaugurazione della prima rete bibliotecaria SBN.

In attesa della reale operatività del sistema bibliotecario italiano sull'intero territorio nazionale e del suo conseguente inserimento nell'ambito internazionale, è da considerare una ulteriore possibilità cooperativa offerta dai sistemi catalografici computerizzati: lo scambio di notizie bibliografiche mediante supporti magnetici.

L'uso degli elaboratori nella compilazione dei cataloghi e la necessaria standardizzazione dei dati bibliografici all'interno di una scheda, ha reso infatti possibile la realizzazione di un formato di trasmissione delle registrazioni bibliografiche su nastro magnetico, prodotto e utilizzabile tramite elaboratore (nastro MARC: *Machine Readable Cataloguing*).

Questo rapporto di comunicazione è stato utilizzato inizialmente dalla Library of Congress e poi successivamente, con alcune modifiche, in altri paesi. Il formato MARC viene usato soprattutto per lo scambio internazionale di notizie bibliografiche e per la loro distribuzione da parte delle biblioteche nazionali ed altre biblioteche.

Anche il sistema DOBIS-LIBIS è in grado di produrre nastri analoghi e ne permette la diffusione.

In particolare, l'ultima versione del sistema, implementata in Biblioteca nei primi mesi del 1986, contiene una funzione specifica denominata *bibliographic pool*. Si tratta della possibilità di riversare in un archivio separato, consultabile *on-line*, informazioni bibliografiche provenienti da altri centri di catalogazione in grado di produrre nastri DMARC (formato MARC prodotto dal sistema DOBIS).

Le informazioni non vengono immesse automaticamente negli archivi ma « parcheggiate » in spazi di memoria periferica distinti, offrendo così la possibilità di controllare ed eventualmente acquisire le registrazioni.

In altri termini, al momento della catalogazione, è possibile ricercare nel *bibliographic pool* la scheda magnetica relativa all'opera che ci si accinge a catalogare: nel caso che essa sia presente, il sistema permette il riversamento delle informazioni utili nell'archivio centrale della biblioteca, offrendo inoltre la possibilità di modificare quegli elementi del *record* non allineati con i criteri di catalogazione seguiti.

Avvalendosi di queste potenzialità offerte dal DOBIS-LIBIS, si possono stabilire forme di scambio tra biblioteche, anche di paesi diversi, una volta identificati fondi bibliografici di interesse comune posseduti da più organismi; l'adozione di standard bibliografici internazionali renderebbe perfettamente compatibili le registrazioni bibliografiche.

Ancora una volta, la decisione presa, da parte del Servizio Biblioteca, di uniformarsi, per quanto riguarda la descrizione bibliografica, a normative standard costituisce dunque una premessa per realizzare tali forme di cooperazione. A questo proposito, è in fase di studio la proposta di scambio di nastri avanzata dalla Biblioteca dell'Università cattolica di Lovanio, dotata di un archivio di dati bibliografici catalogati con il sistema DOBIS, comprendente circa 900.000 schede magnetiche.

Le linee operative del progetto dovrebbero essere le seguenti: effettuata una selezione all'interno degli archivi in base alla lingua di edizione ed alla materia, le informazioni utili verrebbero riversate sui nastri DMARC. Successivamente avverrebbe l'immissione dei *records* negli archivi della Biblioteca della Camera, attraverso una seconda selezione operata con la funzione *Bibliographic pool* sopra descritta.

Queste forme di collaborazione costituiscono solo la prima fase di un processo evolutivo, le cui linee sono state ora evidenziate e che porterà a realizzare una effettiva integrazione di patrimoni bibliografici su scala internazionale.

Conclusioni

In base all'analisi compiuta, è possibile formulare alcune considerazioni sul processo di automazione integrale della Biblioteca, in via di completamento.

Tentando in questa fase un bilancio consuntivo, vorrei ribadire come non sia stato privo di difficoltà abbandonare metodi di lavoro stratificati nel tempo, valutare le implicazioni che ogni modifica settoriale avrebbe avuto in termini globali, superare le resistenze psicologiche presenti in ogni conversione a procedure automatizzate.

I risultati sinora conseguiti possono considerarsi soddisfacenti, ma ulteriori sforzi organizzativi saranno necessari per il conseguimento dell'obiettivo finale: una biblioteca completamente automatizzata ed efficiente.

Né d'altronde questi interventi potranno essere circoscritti alla mera riorganizzazione in termini funzionali del Servizio Biblioteca.

A questo proposito vorrei richiamarmi all'intervento di G. Pflug, direttore della Deutsche Bibliothek di Francoforte tenuto al Convegno internazionale di Ravenna sopracitato. Il bibliotecario tedesco, dopo aver ammesso che il miglioramento della efficienza è stata l'idea dominante dei processi di automazione delle biblioteche, sottolinea come questa realtà sia tuttavia « parte di una struttura di informazione generale, nazionale, internazionale, mondiale » ([5]) ed in questo contesto debba essere inserita.

La politica dell'informazione si sta dunque ponendo obiettivi di cooperazione sempre più complessi e in tale ambito l'uso dell'elabo-

ratore elettronico si impone come il mezzo più moderno di intervento.

A conferma di ciò, la proposta di risoluzione (6) presentata nel 1984, al fine di costituire una Biblioteca europea, considerava obsoleta la precedente proposta dell'on. Leonardi ed altri (7) nella quale si raccomandava la creazione di una Biblioteca comunitaria, con compiti di raccolta e conservazione del materiale librario che svolgesse, a livello comunitario, la stessa funzione delle biblioteche nazionali degli Stati membri.

La commissione competente ha infatti manifestato l'opinione che l'integrazione fisica dei libri in una biblioteca di nuova costituzione non sia più indispensabile.

La nuova proposta prevede la scelta di una rete che unifichi tutte le basi dati delle biblioteche degli Stati membri; questa iniziativa dei parlamentari europei è una tessera del mosaico relativa alla politica di informazione generale della Comunità europea.

Nel dettaglio, il modello delineato « propone un sistema d'informazione bibliotecaria computerizzato, che raccolga in una memoria centralizzata tutti i dati bibliografici e che sia richiamabile dalla periferia » (8).

Questa è, a mio avviso, un'ulteriore conferma del processo evolutivo che sta coinvolgendo il settore della documentazione, del quale deve tener conto anche la Biblioteca della Camera, nel definire i suoi obiettivi riguardanti l'automazione.

Oltre alla conversione globale delle sue procedure, sarà quindi necessario un impegno parallelo in progetti che realizzino forme di collaborazione ed integrazione con altri organismi, sfruttando le possibilità offerte dalle applicazioni informatiche.

In tale modo il Servizio Biblioteca potrà assumere un ruolo più incisivo nel campo dell'informazione, sia all'interno della Camera, sia nei confronti dell'utenza esterna.

Note

(1) E. MILANO, « I cataloghi: origini, importanza, tipologia e finalità », in *La biblioteca pubblica,* Milano, 1985, p. 172.

(2) E. KOHL, « The automated Library Network of the Supreme Authorities of the Federal Republic of Germany », in *Parlament und Bibliothek,* München, 1986, p. 73-84.

(3) Cfr. Atti Camera, IX legislatura, *Documenti,* doc. VIII, n. 8, p. 138.

(4) M. T. CANDALESE, « ISBD: quali e perché. Il cammino di un progetto di standardizzazione », in *Biblioteche oggi,* 2 (1984), n. 3, p. 39.

(5) Ravenna nel Servizio bibliotecario. Convegno Internazionale Ravenna, 17-18-19/4/86. Tavola rotonda internazionale: Relazioni, Ravenna, 1986, p. 53.

(6) Comunità europea. Relazione presentata a nome della Commissione per la gioventù, la cultura, l'istruzione, l'informazione e lo sport sulla costituzione di una biblioteca europea. Parte A: Proposta di risoluzione. Doc. 1-1524/83/A 1984.

(7) Parlamento europeo. Doc. 1-794/82.

(8) Parlamento europeo. Doc. 1-524/83/A, p. 6

Bibliografia

AROKSAAR, R., « Online catalogs: a view from the works », in *Cataloging and classification quarterly,* v. 7, n. 1, 1986, p. 45-54.

Associazione italiana biblioteche, La cooperazione: il Servizio bibliotecario nazionale: atti del 30° Congresso nazionale (Giardini di Naxos, 21-24 novembre 1982), Messina, 1986.

BAZZOCCHI, V., « La cooperazione delle biblioteche e i programmi di automazione (Bologna, 28 marzo - 4 aprile 1985) », in *Bollettino di informazioni AIB* 25 (1985), n. 3, p. 367-368.

La biblioteca pubblica: manuale ad uso del bibliotecario, Milano, 1985.

La biblioteca speciale e specializzata. Vinci, 1985, Milano.

Bibliotheksarbeit fuer Parlamente und Behörden, München, 1980.

BURKETT, J., *Library and information networks in Western Europe,* London, 1983.

CANDALESE, M. T., « ISBD quali e perché. Il cammino di un progetto di standardizzazione », in *Biblioteche oggi,* 2 (1984), n. 3, p. 37-42.

CAROSELLA, M., *Documentazione e biblioteconomia. Manuale per i servizi di informazione e le biblioteche speciali italiane,* Milano, 1982.

CAVAGNIS SOTGIU, M., « Il Servizio bibliotecario nazionale: progetto e sistema », in *Bollettino d'informazione AIB,* 22 (1982), n. 3-4, p. 5-12.

DOWLIN, E., *The electronic library: the promise and the process,* New York, 1984.

DUNN, M., « Le systéme DOBIS: les quatres premières années », in *Nouvelles de la Bibliothèque nationale,* 14 (1982), 10, p. 4-8.

ENGLEFIELD, D., *Aperçu sur les services parlementaires de bibliothèque, documentation et information,* Luxembourg, 1983.

FORGET, L., « Le rôle du système DOBIS à la Bibliothèque nationale du Canada », in *Documentation et bibliothèques,* 28 (1982), n. 2, p. 77-84.

GENAWAY, C., *Integrated online library systems: principles, planning and implementation,* New York, 1984.

GRIMALDI, T., « Le insufficienze catalografiche del sistema descrittivo ISBD », in *Accademie e biblioteche d'Italia,* 51 (1983), n. 4/5, p. 326-330.

KILGOUR, F., « Problems related to interlinking online interactive library networks », in *The electronic library,* vol. 1, 1983, p. 49-57.

MALTESE, D., « Un riesame dei principi di catalogazione », in *Biblioteche oggi,* 1 (1983), n. 1, p. 39-43.

MALTESE, D., « Gli obiettivi della descrizione catalografica », in *Giornale della libreria,* 97 (1984), n. 4, p. 78.

MARSTERSON, W., *Information technology and the role of the librarian,* London, 1986.

MUGNAL, C., « Rete di biblioteche », in *Bollettino di informazioni AIB,* 1982, n. 3-4, p. 72-76.

New information technologies and libraries, Dordrecht, 1985.

Notizie, Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche, 8, 1984.

« Parlamentary and administrative libraries », in *Encyclopedia of library and information science* », New York, 1977, Vol. 21.

Parlament und Bibliothek: internationale festschrift für Wolfgang Dietz zum 65, Geburstag, München, 1986.

Per lo sviluppo della cooperazione tra le biblioteche: 1976-1986, dieci anni di attività dell'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche: atti del Convegno di Roma, 19-20 marzo 1986, Roma, 1986.

PERUGINELLI, S., « Il catalogo del Sistema bibliotecario nazionale (SBN) », in *Giornale della libreria,* 96 (1984), n. 3, p. 146-150.

PERUGINELLI, S., « Verso l'adozione di un formato internazionale: Test UNIMARC », in *Bollettino d'informazione AIB,* 1981, n. 2/3.

PETRUCCIANI, A., *Funzione e struttura del catalogo per autore,* Firenze, 1984.

PETTENATI, C., « I sistemi di automazione di biblioteche: una rassegna », in *Bollettino d'informazione AIB,* 1982, n. 3-4, p. 55-76.

SERRAI, A., *Biblioteche e cataloghi,* Firenze, 1983.

Il servizio bibliotecario nazionale: ipotesi di realizzazione in Lombardia: atti del seminario realizzato in collaborazione con l'Associazione italiana biblioteche, Comitato regionale lombardo, Milano, 1984.

Il servizio bibliotecario nazionale, 2 ed. riveduta e corretta, Roma, 1985.

SØLVBERG, I., « Library automation in Norway - some main projects », in *The electronic library,* Vol. 1, n. 1, 1983, p. 69-82.

THALER, G., *The Dortmund online library system (DOBIS),* Dortmund, 1982.

VITIELLO, P., *Strutture e servizi bibliotecari: il centro bibliografico nazionale,* Roma, 1987.

Stefano Rizzo

Verso uno sviluppo sistemico della documentazione parlamentare

1 - Consistenza del settore della documentazione; 2 - Lo sviluppo della documentazione parlamentare; 3 - Un nuovo modello: organizzazione per settori; 4 - Verso una riorganizzazione funzionale; 5 - Il *sistema* della documentazione parlamentare; 6 - Conclusioni: le difficoltà da superare.

1 - *Consistenza del settore della documentazione*

Questo importante settore di attività dell'Amministrazione della Camera ha raggiunto negli ultimi anni dimensioni davvero ragguardevoli, realizzando, almeno sul piano quantitativo, in larga misura le direttive emerse nei dibattiti sul bilancio interno della Camera e contenute negli stessi progetti di bilancio. Esso comprende attualmente 11 tra servizi e altre unità amministrative, e precisamente: Studi, Biblioteca, Documentazione automatica, Archivio, Resoconti, Stenografia dell'Assemblea, Stenografia delle commissioni, Affari regionali, Ufficio stampa e pubblicazioni, Archivio storico, Scuola di stenografia parlamentare. Questo è l'elenco, diciamo così, ufficiale; non tutti i servizi che ne fanno parte svolgono infatti attività di documentazione in senso stretto, e tuttavia possono esservi inclusi se si allarga — come appare appropriato — il concetto di documentazione *per* i lavori parlamentari a quello di documentazione *dei* lavori parlamentari. Come si vedrà in seguito vi è un intreccio tra queste due funzioni che ne raccomanda l'inclusione in un unico settore di attività, almeno sotto il profilo degli indirizzi strategici. Altri servizi inoltre, che pure, almeno in parte, svolgono attività di documentazione, non fanno parte del settore, e ciò rende abbastanza complessa la quantificazione delle risorse materiali e umane impiegate.

Il personale addetto è costituito da un Vicesegretario generale, coordinatore del settore, dall'Estensore del processo verbale, da 11 capiservizio, 96 altri funzionari di V livello (delle varie professionalità: generale, stenografica, di biblioteca, tecnica), 82 impiegati di

IV livello tra documentaristi di professionalità generale, di biblioteca, informatica e tecnica, da 180 impiegati di III e II livello, di cui circa 50 complessivamente tra operai specializzati e commessi assegnati in permanenza ai vari servizi con specifiche mansioni di supporto alla documentazione prodotta. Si tratta di un totale di circa 370 unità che costituisce una rilevante parte (20%) del personale della Camera; anzi, se si esclude l'insieme del personale ausiliario, questa percentuale arriva al 40% di tutti gli impiegati e funzionari. Sono cifre e percentuali orientative giacché tra i compiti affidati alle varie unità amministrative che fanno parte del settore non tutti sono riconducibili a una funzione di documentazione (o ad altre funzioni direttamente strumentali ad essa), mentre, come si è detto, vi sono servizi appartenenti ad altri settori dell'Amministrazione che in misura maggiore o minore svolgono funzioni di documentazione, utilizzando in esse un numero variabile di personale dei vari livelli.

Anche dal punto di vista delle risorse materiali l'impegno quantitativo è massiccio. Oltre all'elaboratore centrale gestito dal Servizio documentazione automatica, su cui « girano » i grandi archivi di ricerca, un altro elaboratore installato presso il Servizio studi gestirà centralmente gli archivi dei singoli dipartimenti coordinando tutte le operazioni di video-scrittura. Il piano di automazione degli uffici, secondo i princìpi dell'informatica distribuita, approvato con il bilancio 1986 della Camera e in via di attuazione, ha portato all'acquisto di circa 70 personal computer di notevole potenza, molti dei quali assegnati ai servizi di documentazione. A ciò si aggiungono, ormai in fase di definizione, i grandi progetti di fotocomposizione e memorizzazione degli atti parlamentari, di microfilmatura, e l'acquisto di nuovi macchinari per il centro riproduzione (che già stampa in *offset* oltre 35 milioni di fogli l'anno). Negli uffici, di documentazione e non, sono inoltre presenti in gran numero attrezzature tecnologicamente avanzate: macchine da scrivere intelligenti, fotocopiatrici ecc. Questa breve rassegna delle risorse umane e materiali assegnate al settore della documentazione dà un'idea dell'importanza che esso ha raggiunto all'interno della complessiva attività della Amministrazione della Camera, sia in cifra assoluta, sia in relazione agli altri settori. Queste ingenti risorse sono state impiegate per creare nuovi prodotti e servizi di documentazione e per potenziare quelli già esistenti al servizio degli organi della Camera, dei singoli deputati e di un'« utenza » esterna anch'essa in espansione.

Se tuttavia risultati positivi e apprezzabili sono stati raggiunti, essi non sono ancora sufficienti, né vengono considerati tali dalla generalità dei deputati che si sono espressi sull'argomento ripetutamente e ancora nell'ultimo dibattito sul bilancio della Camera. Viene fatta sentire con urgenza l'esigenza di un ulteriore aumento dei servizi e dei prodotti resi, un aumento *quantitativo* in termini di più informazione, più archivi di ricerca, più dossier di documentazione, e un aumento *qualitativo* in termini di maggiore tempestività, organicità, economicità dei servizi resi. Di queste accresciute esigenze i singoli uffici e i loro responsabili sono pienamente consapevoli e non pochi sforzi organizzativi, di orientamento e riqualificazione culturale del personale sono stati compiuti in passato per farvi fronte, ad esempio istituendo numerosi corsi, a vari livelli di specializzazione, di informatica. Le proposte e le linee di cambiamento e di potenziamento per il futuro che vengono avanzate dai singoli comparti della documentazione puntano oggi in una direzione più radicalmente innovativa che non nel passato. È utile, al fine di meglio comprendere la natura e la portata degli interventi che potranno essere attuati, ripercorrere alcune delle tappe che hanno portato il settore della documentazione ad acquistare l'importanza « strategica » che da alcuni anni gli viene attribuita.

2 - *Lo sviluppo della documentazione parlamentare*

L'idea che l'insieme delle attività di documentazione per il Parlamento dovesse essere ricompreso in un unico settore dell'Amministrazione della Camera, che ne curasse le scelte di fondo, il coordinamento e il potenziamento, non era presente fin dall'inizio neppure in coloro che attribuivano maggiore importanza ai problemi dell'informazione e della conoscenza in quanto centrali al buon funzionamento dell'istituto parlamentare. La stagione di profonde riforme, che si aprì concretamente con la relazione al bilancio della Camera per il 1977 (e sul piano amministrativo, di lì a poco, con la nomina di una Commissione paritetica sindacati-Amministrazione), sviluppò gradatamente la questione, che all'inizio venne intesa come passibile di soluzioni diverse e alternative.

La relazione del 1977, il cui carattere fortemente innovativo consisteva nel fatto che per la prima volta veniva posto al centro della riflessione il problema della funzionalità dell'Amministrazione al fine

di consentire al Parlamento di svolgere il suo alto ruolo istituzionale, trattava diffusamente il problema dell'informazione per i deputati e per gli organi parlamentari. Si avvertiva pressante l'esigenza di « saldare l'insieme delle funzioni parlamentari di indirizzo, di legislazione, di controllo, di vigilanza sul Governo e sull'amministrazione sul terreno di *una più approfondita e penetrante informazione e documentazione su tutti gli aspetti dei problemi trattati* ». (Relazione, 1977, p. 6) (*).

Da qualche mese era iniziata la sperimentazione dei funzionari di collegamento (i cosiddetti « interfaccia », con un termine preso a prestito dalle scienze esatte) tra Servizio studi e Servizio commissioni. Nella relazione si chiedeva di approfondire, attraverso moduli operativi di collaborazione orizzontale, questo esperimento, realizzando anche una « ristrutturazione profonda del Servizio studi », ma il modello che emergeva — anche se in via ancora provvisoria — non era quello di un unico centro coordinatore della documentazione. Per raggiungere l'obiettivo di « ampi e qualificati supporti di documentazione e di studio » la relazione raccomandava di « *costituire presso ogni Commissione permanente un centro di studi e documentazione* dotato di una certa autonomia funzionale ed incaricato della prestazione di un'attività continuativa di collaborazione e di consulenza, di preparazione di dossier, destinata a rappresentare il supporto tecnico costante del lavoro che si svolge in Commissione ». (*Ibid.*, p. 7). Gli obiettivi sono definiti con chiarezza: priorità viene data alla documentazione per le commissioni (più che per il singolo deputato); dovranno essere esse stesse a svolgerla, anche se in collegamento con i vari servizi che operano nel settore (il quale tuttavia ancora non viene definito come tale).

L'anno successivo è un anno di aggiustamenti e di verifiche importanti. Il concreto assetto operativo continua a rimanere fluido, ma si pongono le premesse per una impostazione più stabile. Intanto, la riforma dei servizi del luglio 1978, che aveva portato a un riassetto della Segreteria generale con un suo notevole rafforzamento nell'area della pubblicità e della programmazione dei lavori, aveva anche modificato il Servizio studi, assorbendo in esso il Servizio documentazione e statistiche. I cambiamenti avvenivano seguendo una « linea di semplificazione e accorpamento dell'apparato » con l'in-

(*) Qui come in seguito le sottolineature sono di chi scrive.

tento di « eliminare compartimentazioni burocratiche non più giustificabili sul piano della economia amministrativa ». (Rel., 1978, p. 8). Rispetto alle modifiche introdotte — moduli operativi aperti, collaborazione orizzontale — si avverte ora però la mancanza di coordinamento. In relazione a ciò la relazione prevede la creazione di un Comitato per la documentazione, che dovrà prendere il posto — con le necessarie modifiche anche del Regolamento della Camera — del precedente Comitato di vigilanza sulla biblioteca; esso viene definito nella relazione una « essenziale struttura di coordinamento, creata nella consapevolezza di quello che è il problema decisivo per un Parlamento moderno ».

Su questo stesso argomento interviene in sede di dibattito il deputato Colonna. Il suo intervento, di grande spessore analitico, fissa per la prima volta in modo organico i princìpi intorno ai quali dovrà in seguito svilupparsi l'attività di documentazione; giova richiamarli, anche se schematicamente, per la cogenza che conservano ancora oggi, anche se (e forse proprio per questo) sono stati solo parzialmente realizzati: 1) il principio della « saldatura » delle varie attività parlamentari attraverso la conoscenza; 2) il carattere fondamentale dell'articolazione dell'Amministrazione in grandi settori; 3) il coordinamento dell'attività di documentazione attraverso un comitato *politico* che ne fissi le strategie; 4) l'organizzazione per funzioni dell'Amministrazione; 5) lo stretto nesso esistente tra la riforma delle strutture e la riforma del personale, tale che l'una non può realizzarsi senza l'altra (Cfr. Atti Camera, seduta del 24.7.78, p. 20086). Di questi princìpi il primo e il terzo, relativo al Comitato per la documentazione, non sono nuovi e riprendono proposte già avanzate dai deputati questori. Di grande importanza anche se già avanzata in passato è l'affermazione del « carattere fondamentale » dell'articolazione in grandi settori dell'Amministrazione e il collegamento tra riforme di struttura e riforma del personale. Del tutto nuova è invece l'idea dell'articolazione funzionale degli uffici, che troverà una prima, parziale applicazione solo nove anni dopo.

3 - *Un nuovo modello: organizzazione per settori*

Nella relazione del 1979 alcuni di questi princìpi vengono fatti propri dai deputati questori, nel contesto di una valutazione critica delle esperienze e innovazioni passate: « A proposito dell'attività

di informazione, di studio e di ricerca, l'esperienza ormai maturata consente di passare dalla fase sperimentale a quella della definizione precisa e realistica delle funzioni delle nuove strutture orizzontali. L'obiettivo fondamentale resta quello di rafforzare l'attività di documentazione attraverso strutture specializzate capaci di fornire un servizio costante, non soltanto superiore, ma anche qualitativamente diverso da quello che le singole segreterie delle commissioni potrebbero fornire anche dopo un sensibile rafforzamento ». (Rel., 1979, p. 20). L'ipotesi di lavoro di creare piccoli centri studi in ciascuna commissione, avanzata solo due anni prima, si è dimostrata inadeguata: « Occorre tener fermo che l'idea dell'informazione parcellizzata, prodotta dalla singola commissione, contraddice alla diffusa tensione verso l'interdisciplinarietà, l'intreccio di competenze che proprio dal lavoro delle commissioni deriva ». (*Ibid.*).

Il nuovo modello di organizzazione della documentazione che si propone, non solo non ha più il proprio centro nelle commissioni (pur rivolgendosi in via principale ad esse), ma respinge anche il modulo operativo basato su gruppi di lavoro *ad hoc* costituiti: « L'esperienza ha però dimostrato che i gruppi di lavoro hanno scarse possibilità operative nell'impostazione e realizzazione delle ricerche ». (Rel., 1979, p. 21). Occorre sì interdisciplinarietà, ma occorre anche specializzazione, « professionalizzazione » diremmo, della documentazione, i cui addetti (così sembra di comprendere dal tono della relazione) hanno lavorato fino ad oggi in maniera un po' troppo artigianale.

Si incomincia a parlare con nettezza di settore della documentazione e dell'esigenza di coordinamento, ma non si precisano con la necessaria precisione i soggetti imputabili di responsabilità. Per il momento la parola d'ordine è *dipartimentalizzare*: « Da quanto detto, emerge con forza che le idee-guida originarie dei gruppi di lavoro (interdisciplinarietà, individuazione di fasce omogenee di competenza per gruppi di commissioni) vanno recuperate traducendole in una riorganizzazione per dipartimenti omogenei di tutti i servizi addetti alla documentazione... È appunto questo il nuovo disegno organizzativo che si sta sperimentando nel Servizio studi e che ora è in fase di attuazione ». (Rel., 1979, pp. 21-22).

In realtà dietro le enunciazioni teoriche, e a spiegazione della loro astrattezza, si celano corposi problemi di « politica aziendale ». Il Servizio studi è ormai diventato il più importante nucleo produt-

tore di documentazione; è certamente il più visibile, « di prima linea », come si suol dire tra gli addetti ai lavori, per il fatto che i suoi funzionari sono presenti in commissione a diretto contatto con i deputati. Vi è il concreto pericolo che la sua crescente importanza provochi reazioni di rigetto e di ostilità negli altri servizi non solo del settore della documentazione, ma anche di altri settori. Di qui la discrezione, la cautela con cui il Servizio studi viene dai deputati questori proposto come un *primus inter pares*. Un abbozzo di « dipartimentalizzazione » effettivamente avrà luogo al di fuori di esso, naturalmente nella sola Biblioteca, unica struttura assimilabile sia per dimensioni sia per ampiezza delle materie trattate.

Gli anni successivi vedono un affinarsi delle tematiche, un puntualizzarsi del modello, un aumento complessivo di consapevolezza dell'importanza della documentazione. Lette una dopo l'altra le relazioni dei questori, cui a partire dal 1981 si affianca quella del Segretario generale, mostrano questo evolversi dei problemi, rapido nella successione da un documento all'altro, troppo lento se misurato col metro degli anni trascorsi; così che non si riesce talora a sfuggire alla sensazione di una ripetizione, con variazioni, di un tema già ampiamente sviluppato. Verso la fine del 1980 è praticamente realizzata la riforma dell'ordinamento del personale, e la relazione dei questori nota con molto buon impegno che: « Mentre... la riforma dell'ordinamento del personale può dirsi avviata e già a un buon punto secondo le direttrici ora descritte, la riforma dei servizi, cioè dell'apparato servente di questa Camera è ancora in buona misura da fare ». (Rel., 1980, p. XVIII). Viene comunque affermata la « centralità strategica del settore della documentazione », concetto che sarà ripreso più o meno con le stesse parole negli anni successivi, e la preminenza in esso del Servizio studi: « la punta che emerge nel settore della documentazione è certamente costituita dal Servizio studi ». (*Ibid.,* p. XXIV).

Con il bilancio del 1982 cessa, nella relazione dei questori, la ripetizione di queste tematiche: i problemi in sospeso (coordinamento, ristrutturazione) non sono stati risolti, ma forse (o evidentemente) sono così insolubili che di documentazione si preferisce non parlare. Il testo del Segretario generale registra invece, come è giusto, le nuove esigenze emergenti: in primo luogo quella di fornire informazioni puntuali ai deputati e di razionalizzarne la distribuzione attraverso un unico canale (il cosiddetto « sportello »). Ma anche nella

sua relazione manca questa volta ogni riferimento al problema del coordinamento, che invece era stato avvertito come cruciale in passato. Si rileva invece con soddisfazione l'aumento quantitativo della documentazione, conseguente alla nuova organizzazione del personale e del suo incremento.

Il bilancio del 1983, l'ultimo della VIII legislatura (anche se verrà discusso a fine anno dalla nuova Camera), mostra la consapevolezza di tutti i problemi irrisolti; sarà tuttavia ormai compito del nuovo Ufficio di Presidenza affrontarli. Da parte del Segretario generale la giusta rivendicazione di un comandante che nelle molte difficoltà ha saputo « tenere la piazza », ma anche l'affermazione che bisognerà fare di più: « I singoli Servizi hanno risposto, in generale, come più avanti si dirà, in modo adeguato, tenuto conto dell'attuale organizzazione e dotazione delle risorse: il punto centrale della riflessione deve in futuro spostarsi, però, sulla qualità delle prestazioni e sulla funzionalità dell'attuale assetto ». (Rel., 1983, p. 41).

4 - *Verso una riorganizzazione funzionale*

Il 1984, il primo della IX legislatura, si preannuncia come un anno importante e di svolta per l'Amministrazione della Camera e anche per il settore della documentazione. La relazione dei nuovi questori non si limita a fare proprie le problematiche già impostate, riassumendole e sviluppandole. Annuncia l'impegno a redigere il bilancio interno in maniera nuova, non solo per renderlo di più facile lettura, ma per consentire l'impostazione di una « politica del bilancio articolata per progetti più che non frammentata in una elencazione episodica di cifre con destinazione di spesa ». (Rel., 1984, p. 4). L'esigenza è quella di pervenire a una classificazione « funzionale ed economica » delle spese del bilancio interno. Le implicazioni e le finalità di questa riforma non meramente contabile per l'Amministrazione della Camera vengono precisate con nettezza e suonano come una critica neanche troppo velata: « Ciò soprattutto allo scopo di conseguire una sempre migliore e più razionale gestione della politica di bilancio anche attraverso le preannunciate modifiche organizzative nella struttura dei Servizi ». (*Ibid.*). E ancora: si dovrà « tenere conto delle preannunciate modifiche del Regolamento interno dei servizi e del personale e della *nuova e più moderna struttura che dovrà darsi l'Amministrazione* ». (*Ibid.*).

Questa impostazione *funzionale,* che inquadra anche il problema della documentazione all'interno di una corretta politica del bilancio, rovescia, rimettendola in piedi, una problematica che, peccando di astrattezza e incapace per difetto di analisi di offrire soluzioni percorribili, aveva finito col concedere troppo agli accomodamenti quotidiani di una logica di apparati. Già da tempo infatti era chiaro che dietro le difficoltà della « collaborazione orizzontale » o dietro le parole d'ordine della « dipartimentalizzazione » o dello « sviluppo del modello originario », e dietro il gran parlare di settore della documentazione, si celavano gelosie di ufficio, difficoltà di aggiornamento culturale, scarsa disponibilità a compiere scelte dirimenti. Ora il metro di misura di tutto ciò, con il quale « pesare » la bontà dei singoli enunciati e delle diverse opzioni, poteva diventare il bilancio funzionale, purché anche questa non finisse con l'essere una parola magica, ultima in ordine di tempo.

La relazione fu deliberata dall'Ufficio di Presidenza a metà luglio; pochi giorni prima vi era stata la Conferenza di studio sui problemi dell'Amministrazione promossa dal Presidente della Camera. La nuova relazione voleva anche essere una risposta alla crisi e alla perdita di credito dell'Amministrazione (a gennaio era stato arrestato un cassiere della Camera, c'erano state spiacevoli voci di concorsi truccati). A dicembre ci sarà la tanto sospirata riforma della struttura, i cui cardini — a parte taluni accorpamenti e smembramenti di servizi — saranno: riconoscimento formale e pieno dei tre settori, legislativo, amministrativo, di documentazione come unità funzionalmente omogenee; attribuzione a ciascun Vicesegretario generale di effettivi compiti di coordinamento nei confronti di ciascun settore funzionale. Si completa così, con una figura personalizzata di coordinatore, quel quadro che la riforma del 1980 aveva lasciato indefinito perché non prevedeva un momento di precisa imputazione di responsabilità tra gli indirizzi fissati dal Comitato per la documentazione e la loro attuazione. (Da parte di chi? Di tutti e di ognuno? È pur vero che il problema era rimasto sostanzialmente accademico giacché nei pochi anni della sua esistenza il Comitato si era occupato di molte cose, ma mai aveva fissato indirizzi generali, di « strategia », per la documentazione).

Eventi contingenti poi ritardano l'effettiva assunzione di responsabilità da parte degli interessati che, comunque, nel corso del 1985, verranno collocati in pensione per limiti di età e non sono ancora

stati sostituiti. Alla proclamazione convinta dei settori funzionali e della esigenza di un loro coordinamento personalizzato ha fatto curiosamente riscontro il dissolversi del soggetto dirigente: il pezzo è stato faticosamente portato in cima alla collina, ma adesso non si trova più l'artigliere. Naturalmente le cose hanno continuato a funzionare, talora con risultati egregi, ma quel tanto di più, quella « riqualificazione » in termini di « modernità », cioè di organizzazione funzionale e di efficienza degli strumenti impiegati, non si è ancora avuta.

Il bilancio del 1986 ha rappresentato invero un netto cambiamento. Si tratta di un documento molto importante da diversi punti di vista e potrebbe effettivamente, come non mai prima, costituire la base di una sostanziale riforma degli apparati della Camera. Giova soffermarsi sugli aspetti di fondo di questa nuova impostazione e sulle sue implicazioni operative perché essa è centrale anche al nuovo approccio nei confronti dei problemi della documentazione.

« La nuova struttura del bilancio quale presupposto per il rinnovamento organizzativo-funzionale » è il titolo con cui si apre la relazione dei questori. Le riserve avanzate nel precedente bilancio sulla struttura e organizzazione dei documenti contabili sono qui precisate con molta nettezza; i motivi che rendono necessario il cambiamento sono sostanzialmente tre: 1) le funzioni tradizionali del bilancio « non sembrano certamente più sufficienti a garantire un processo decisionale improntato a razionalità ed efficienza »; 2) limitandosi al solo anno finanziario non è possibile evidenziare « le scelte di carattere strutturale che, in quanto tali, attengono necessariamente al medio e lungo periodo »; 3) « l'attuale struttura non fornisce le informazioni e le indicazioni indispensabili per scegliere tra obiettivi alternativi, per valutare i costi futuri impliciti delle decisioni prese... *per valutare l'efficienza nell'esecuzione dei programmi* ». (Rel., 1986, p. 11). Quello che ora ci si propone di raggiungere con una diversa impostazione del bilancio (e che quindi, implicitamente, difettava nella precedente) è razionalità, efficienza, programmazione della spesa, valutazione delle priorità prima e della *performance* dopo.

Sono obiettivi finanziari; ma il loro raggiungimento richiede che l'attenzione si sposti dagli aspetti contabili a quelli gestionali interni; « ciò attraverso una classificazione dei documenti di bilancio per classi omogenee di attività *finalizzate all'ottenimento di uno o più risultati* ». (*Ibid.*, p. 12). Questa è la sostanziale novità: essa consiste

nella saldatura tra aspetti contabili e aspetti gestionali e nella valutazione dei secondi in relazione sia agli obiettivi sia ai risultati raggiunti. Sono parole nuove, già sufficientemente concrete, ma alle quali viene aggiunto un ulteriore *caveat*: la nuova struttura del bilancio potrebbe finire con l'essere « una mera esercitazione » accademica..., se non venisse vivificata dalla *predisposizione di adeguati strumenti operativi* che consentano una *razionale e coordinata politica di gestione delle risorse a disposizione,* finalizzata alla costante verifica degli obiettivi da conseguire, attraverso la programmazione dei servizi da produrre e il loro miglioramento ». (*Ibid.,* p. 12).

È un monito e un invito all'Amministrazione tutta perché provveda in tal senso per la non piccola parte di sua competenza.

5 - *Il* sistema *della documentazione parlamentare*

L'Amministrazione, attraverso la relazione del Segretario generale allegata al bilancio, risponde positivamente all'invito. Anche questo documento è profondamente innovativo rispetto al passato; nella sua impostazione si seguono le indicazioni di metodo fissate dai questori: vengono identificati gli obiettivi principali, al cui raggiungimento deve essere finalizzata l'attività amministrativa; viene proposto per ciascuno di essi un piano triennale di sviluppo che consenta la programmazione delle risorse materiali e umane; viene privilegiata una trattazione « sistemica » per mettere in luce i nessi orizzontali, funzionali, tra i singoli servizi e i vari settori.

Questa è già una innovazione importante: la ormai tradizionale articolazione in tre settori distinti, pur necessitata da esigenze di coordinamento e di semplificazione, aveva finito nelle precedenti relazioni col diventare prevalentemente un artificio espositivo dell'attività e dei prodotti delle singole unità amministrative. Ora si afferma un importante principio funzionale: « essa (la tripartizione) si giustifica per l'esigenza di assicurare una fonte di coordinamento all'esplicarsi di funzioni che si realizzano attraverso svariati punti della struttura burocratica ». (Rel. Seg. Gen., 1986, p. 67). Per questo motivo: « si è preferito derogare in una certa misura dalla tradizionale sistematica trattazione per settori e per Servizi per poi polarizzare la problematica complessiva intorno ai problemi emergenti ». (*Ibid.,* p. 64). E ancora: « Anche qui non si procederà sempre ad una relazione per settori burocratici e per Uffici, ma si cercherà di esporre la situazione e le previsioni secondo le linee di un'am-

pia tematica... ». (*Ibid.*, p. 64). È un approccio metodologico di cui non si può sminuire l'importanza e che, se si sapranno risolvere le già accennate difficoltà che hanno in passato impedito la nomina delle figure di coordinamento al di sotto del Segretario generale, potrà portare a quella riforma funzionale (in termini di funzioni svolte e di prodotti forniti) di cui da tempo si avverte l'esigenza.

Per l'attività di documentazione l'approccio è consequenziale. Si parte dalla riproposizione, e ripuntualizzazione, del modello originario (che tuttavia, come abbiamo visto, originario non era): « Tale modello, come è noto, pone alle spalle del lavoro di supporto alla funzione legislativa e di indirizzo-controllo delle Commissioni e dell'Assemblea *una struttura articolata di studio e di ricerca documentaria* costituita dall'insieme dei Servizi e degli Uffici che compongono appunto l'intero settore della documentazione. È questo dunque un settore che per la sua precipua qualità « sistemica » richiede una trattazione organica separata ». (*Ibid.*, p. 65). Siamo abbastanza lontani dalle vaghezze della « collaborazione orizzontale » e dei « gruppi di lavoro interservizi », come pure dall'enunciazione astratta di un « settore della documentazione », in cui il secondo termine costituisce il contenuto vago e debordante del primo, quando non si riduca, all'atto pratico e nel lavoro quotidiano, alle attività del solo Servizio studi.

Vi è una qualità « sistemica » (cioè circuitale e di interdipendenza) dell'attività di documentazione, che deve essere messa in luce attraverso un'analisi delle funzioni (e dei prodotti ad esse afferenti), se si vuole pervenire a miglioramenti qualitativi durevoli e a una migliore utilizzazione delle risorse: occorre quindi identificare, cosa mai fatta in precedenza (giova rilevarlo anche perché è una novità di metodo che va al di là dei confini dell'Amministrazione della Camera), « le funzioni svolte dal settore della documentazione nel suo insieme e dei prodotti e servizi sviluppati nell'ambito di ciascuna funzione. Ciò dovrebbe consentire di valutare più agevolmente in che misura le risorse messe a disposizione « coprono » le diverse funzioni date con prodotti adeguati e in che misura invece si tratti di potenziare, modificare o innovare ». (*Ibid.*, p. 133).

Le funzioni identificate sono, come è noto, quattro: 1) documentazione come pubblicità (e qui si va dagli atti parlamentari, alle pubblicazioni della Camera, ai rapporti con i mass-media); 2) documentazione come raccolta di fonti, vale a dire di libri, riviste, archivi auto-

matizzati, « letteratura grigia »; 3) collazione sulla base delle fonti acquisite e « costruzione » di nuove fonti, vale a dire bibliografie, archivi automatizzati, repertori ecc.; 4) sintesi e valutazione delle fonti attraverso la produzione di dossier, pareri, documenti di lavoro ecc.; e infine una quinta funzione, residuale, di studio e ricerca autonomi, occasionalmente svolta a vari livelli dell'Amministrazione e da parte di collaboratori esterni.

Non si intende ovviamente ripercorrere la dettagliata analisi condotta nel documento del Segretario generale, nella quale ciascuna funzione viene illustrata in relazione ai servizi che la svolgono e ai prodotti documentari che da essa promanano, e in cui questi vengono ricondotti a quella. È il metodo che interessa, che consente di evidenziare il gran numero di strumenti e di attività di documentazione esistenti alla Camera. Esso consente inoltre di verificare come prodotti e attività riconducibili ad un'unica funzione vengano svolti da una pluralità di unità amministrative con conseguenti difficoltà nel formare un quadro di insieme e valutarne la congruità rispetto alla domanda.

Certamente non si intende dire che tutte le attività riferite ad un'unica funzione debbano essere svolte da un'unica struttura organizzativa (anche se un po' di semplificazione e concentrazione non guasterebbe). Ciò sarebbe di difficile attuazione e certamente disfunzionale. Se, per esempio, atti parlamentari e pubblicazioni sono riconducibili ad un'unica funzione, ciò non significa che sia possibile o auspicabile unificare le rispettive strutture amministrative; lo stesso vale per le rassegne stampa e i *data base* prodotti dalla Camera, entrambi raggruppati sotto la funzione 3) o per i libri acquisiti dalla biblioteca e la « letteratura grigia » raccolta da un qualunque altro ufficio, entrambi ricompresi nella funzione 2).

L'utilità del metodo consiste nel fatto che diventa possibile identificare con chiarezza gli obiettivi, verificare quali risorse sono già impegnate, programmare l'impiego nel tempo di nuove risorse, dando così concreta attuazione all'invito espresso dai deputati questori nella loro relazione. Per fare degli esempi, le domande a cui si potrebbe dare risposta, e che corrispondono ad altrettanti problemi sollevati nel corso dei dibattiti sul bilancio interno, sono: Quale insieme di fonti documentali è necessario alla Camera? Quali fonti possono essere reperite e acquisite e quali debbono invece essere costruite in proprio? Come deve essere organizzata la sintesi e la

valutazione di queste fonti? Come questo insieme diversificato e di molteplice provenienza può essere messo a disposizione dell'utente parlamentare? Come deve svolgersi oggi, nel quadro delle attuali possibilità tecnologiche, la pubblicità (scritta, audio, video) dei lavori parlamentari? Vi è spazio per una funzione di consulenza anticipativa dei problemi e come e da chi deve essere svolta?

6 - *Conclusioni: le difficoltà da superare*

Queste sono, mi sembra, le possibilità offerte dal nuovo metodo di analisi funzionale della documentazione. Il carattere sistemico di essa ne risulta manifesto, giacché si vede come ogni funzione sia interna ad un'altra o ad essa strettamente correlata. L'analisi del documento del Segretario generale, tuttavia, si ferma sostanzialmente qui, e non tocca alcuni dei nodi irrisolti, senza la soluzione dei quali questa analisi funzionale potrebbe anch'essa ridursi ad un'esercitazione accademica senza pervenire, secondo l'invito dei questori, a una « razionale e coordinata politica di gestione delle risorse a disposizione, finalizzata alla costante verifica degli obiettivi da conseguire ». (Rel., 1986, p. 12).

Il primo di questi nodi, anche se rientra in una serie di altre scelte specifiche, è relativo all'automazione. Si è già detto in apertura del poderoso sforzo di ammodernamento tecnologico che sta compiendo l'Amministrazione. Ma non bisogna confondere l'*office automation,* la burotica, con l'*information retrieval,* la documentazione automatica. In realtà un piano di automazione integrata anche solo degli archivi esistenti, cartacei e non, non è stato approntato; mentre è ovvio che è attraverso i canali propri dell'informatica che l'insieme delle fonti, raccolte, elaborate, selezionate, valutate, può essere messo a disposizione *unitariamente* dei deputati utenti. L'articolazione e la pluralità delle fonti deve essere a un certo punto sussunta all'interno di un singolo canale di comunicazione, altrimenti il solo « sistema della documentazione » di cui si può legittimamente parlare è quello che (forse) sta nella testa di alcuni specialisti.

Il secondo nodo riguarda anch'esso l'accesso alla documentazione non, come il precedente, quanto al *mezzo,* bensì quanto al *linguaggio.* Non vi è richiesta di documentazione senza domanda, per quanto implicita e occasionale. E la domanda si svolge attraverso il filtro di un linguaggio di interrogazione messo in opera o direttamente dall'utente o per lui da un intermediario, il documentarista. Esistono

alla Camera un gran numero di simili « linguaggi », uno per ogni archivio o repertorio prodotto, tutti concettualmente diversi e comunque fisicamente distinti tra loro; basta fare alcuni esempi: il soggettario della biblioteca, la griglia del sindacato ispettivo, lo schema di classifica delle rassegne stampa, l'indice analitico del Regolamento, l'indice del repertorio legislativo, gli archivi dipartimentali del Servizio studi... ecc.

Non che tutti possano essere ridotti ad unità, ma certo un elemento di grande razionalità verrebbe all'insieme della documentazione parlamentare dall'introduzione di un linguaggio di indicizzazione e di ricerca unificato, anche se costruito modularmente e quindi differenziato a seconda delle materie. Il riferimento ovviamente è a un *thesaurus,* per il quale esisterebbero comunque già precedenti parlamentari dai quali trarre indicazioni, come il Parthes tedesco, l'Eurovoc del Parlamento Europeo, il *thesaurus* della House of Commons ([1]). La costituzione di un gruppo di lavoro per la costruzione di un *thesaurus* parlamentare tendenzialmente unificante dei procedimenti di archiviazione e di ricerca della documentazione prodotta dovrebbe essere tra i primi obiettivi di un processo di razionalizzazione del settore.

Il terzo nodo è ancora quello del coordinamento. Vi è un carattere intrinsecamente sistemico alla documentazione, ma esso non può bastare a costituirla in sistema se viene a mancare la proposizione forte di indirizzi e di obiettivi, e se manca l'attribuzione unitaria di responsabilità per la loro attuazione attraverso la messa in opera degli strumenti operativi necessari. La prima è di competenza del Comitato per la documentazione, la seconda del Vicesegretario generale o di altro alto funzionario a ciò delegato dal Segretario generale. Se entrambi non sapranno svolgere con cogenza il ruolo che a ciascuno compete, queste pagine non sfuggiranno al rischio temuto dai deputati questori e finiranno anch'esse con l'essere poco più di una « mera esercitazione accademica ».

Note

([1]) Cfr. la mia *Bibliografia internazionale di Thesauri / International Bibliography of Thesauri* (Roma, Camera dei deputati, 1987), in particolare il paragrafo O5 della parte I: « Diritto e Pubblica Amministrazione ».

GRAFICA EDITRICE ROMANA - ROMA

و

ف ٢٠٦٥

Life 20,000