CAMERA DEI DEPUTATI

IL PARLAMENTO DELLA REPUBBLICA

ORGANI, PROCEDURE, APPARATI

TOMO IV

SERIE DELLE VERIFICHE DI PROFESSIONALITÀ
DEI CONSIGLIERI PARLAMENTARI N. 15

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1 08/11/19 12:43

ISBN 9788892003675
Seconda edizione
Copyright © Camera dei deputati
Segreteria generale - Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico
Roma, 2019

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 2 08/11/19 12:43

Indice

Avvertenza IX

TOMO I

SESSIONE DICEMBRE 2012
Professionalità generale

Roberto Cerreto - Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità nel diritto comparato 3

Gian Paolo Cosentino - Profili applicativi del principio di economia procedurale nel procedimento legislativo in sede referente 37

Alberto Tabacchi - La costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio nell'evoluzione delle regole di finanza pubblica 97

Massimiliano Lucà - I maxiemendamenti: profili problematici con particolare riferimento ai principi costituzionali in materia di procedimento legislativo e tendenze della recente prassi parlamentare 167

Donatella Isotti - L'indennità parlamentare prevista dall'articolo 69 della Costituzione. Attuazione e recenti interventi 201

Ugo Bellumori - Lo sviluppo storico dell'autonomia amministrativa ed economica della Camera dei deputati 243

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 3 08/11/19 12:43

Mauro De Marco - L'inchiesta quale strumento della funzione parlamentare di controllo esterno 315

Elisabetta Piccialli - Immunità e sicurezza delle sedi della Camera dei deputati alla luce del principio costituzionale di autonomia del Parlamento 339

Marta Spinelli - I poteri delle Camere in relazione ai procedimenti per i reati ministeriali 377

TOMO II

Marco Caputo - Le procedure di bilancio in Francia e in Italia alla luce dell'evoluzione della *governance* economica europea e delle riforme nazionali 441

Guido Di Muccio - La modifica dei confini delle regioni: l'articolo 132 della Costituzione nell'esperienza del legislatore 491

Zaira Rinella - La revisione della normativa europea in materia di appalti pubblici e concessioni e il ruolo del Parlamento 557

Francesca Piazza - La Commissione affari esteri e comunitari della Camera dei deputati nel dialogo tra i Parlamenti 583

Andrea Frangioni - Misurare la democrazia? Gli indicatori politici internazionali e la loro utilizzabilità nei lavori e nella documentazione parlamentare 615

Matteo Volpe - Contraffazione e pirateria multimediale: aspetti normativi e innovazione tecnologica 655

Maria Pia Carla Tripaldi - Profili procedurali connessi all'esame parlamentare degli schemi dei decreti legislativi, con particolare riferimento all'attuazione della delega sul riordino degli enti vigilati dal Ministero della salute 683

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 4 08/11/19 12:43

Giuseppe Renna - Il controllo parlamentare sull'uso del segreto di Stato 721

Antonio Petraccone - Profili evolutivi dell'attività amministrativa della Camera dei deputati: le modalità di selezione del contraente 775

Dario Cambria - L'istituto della mozione alla Camera dei deputati: profili storico evolutivi e disciplina regolamentare alla luce della prassi più recente 795

TOMO III

Francesco Maria Bussemi - I limiti del sindacato ispettivo tra competenza del Governo e autonomia delle regioni e degli enti locali: linee di tendenza della prassi recente della Camera dei deputati 849

Domenico Rocco Siclari - Tutela del risparmio e disciplina dei mercati finanziari con particolare riferimento alla nuova normativa sugli amministratori indipendenti 927

Annalisa Cipollone - Pubblicità dei lavori parlamentari e tutela della privacy 963

Francesca Romana Cossu - La Camera dei deputati nei procedimenti di esecuzione 993

Maria Morea - L'inammissibilità degli emendamenti per ragioni di costituzionalità: i rapporti con l'ordinamento costituzionale e la recente prassi della Camera 1025

SESSIONE DICEMBRE 2012
Professionalità di biblioteca

Stefano Tabacchi - L'amministrazione della Camera dei deputati dal Regno alla Repubblica (1907-1953) 1059

Filippo Cinoglossi - Il controllo sulla politica estera dell'Unione europea nella recente esperienza parlamentare italiana 1119

TOMO IV

Eugenio Pasquina - Dalla scheda calligrafica all'OPAC Web: la Biblioteca della Camera attraverso l'evoluzione del suo catalogo 1181

Anna Osbat - La comunicazione istituzionale e la sfida dell'editoria elettronica: problemi e prospettive 1207

Valeria Gigliello - L'iniziativa economica privata nei lavori dell'Assemblea costituente 1239

Paola Mandillo - Nuovi strumenti per il miglioramento della qualità della legge nell'ordinamento francese. Profili ricostruttivi e questioni aperte 1277

Lucia Panciera - I dati bibliografici collegati nel *web* semantico: l'applicazione alla Bibliografia del Parlamento italiano e degli studi elettorali 1315

Luana Alverone - Il ruolo del *Bundestag* nelle decisioni sulla stabilità finanziaria in Europa alla luce della recente giurisprudenza costituzionale 1347

SESSIONE OTTOBRE 2014
Professionalità di biblioteca

Ombretta Galeazzi - Il progetto Normattiva per l'informatizzazione della legislazione vigente 1379

Costantino Petrosino - Le leggi organiche. Esperienze di diritto comparato 1417

Maria Teresa Stella - L'iniziativa legislativa popolare: un'occasione mancata o un'opportunità ancora da cogliere? 1453

Indice dei volumi precedenti 1499

Indice alfabetico degli autori 1521

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 7 08/11/19 12:43

Eugenio Pasquina

Dalla scheda calligrafica all'OPAC Web*: la Biblioteca della Camera attraverso l'evoluzione del suo catalogo*

1 - I primordi. Catalogo metodico, catalogo a volumi e schede calligrafiche; 2 - La prima cesura. Le nuove regole; 3 - La seconda cesura. L'arrivo dell'automazione; 4 - L'era nuova. OPAC *Web* e Internet; 5 - Il grande progetto. Digitalizzazione delle schede cartacee e conversione retrospettiva; 6 - Scenari futuri. Il destino della catalogazione.

1. *I primordi. Catalogo metodico, catalogo a volumi e schede calligrafiche*

Ogni biblioteca, già dai tempi antichi per arrivare fino ad oggi nell'era di Internet, ha adottato il catalogo come strumento fondamentale e strutturale della propria *mission*. Esso contiene notizie, succinte e al tempo stesso indispensabili, sugli aspetti letterari, concettuali, linguistici, editoriali e fisici dei libri posseduti. Le notizie descritte nel catalogo costituiscono gli elementi di differenziazione di un libro dagli altri libri e sono usate quindi allo scopo di individuare un libro e per reperirlo all'interno di una raccolta.

I cataloghi sono organizzati con una serie di notizie ordinate secondo regole di sequenza e sono consultati non soltanto per le brevi informazioni che possono fornire su un determinato libro, ma anche per ricavarne la posizione fisica nell'ambito della collezione, cioè la collocazione o segnatura del libro.

L'attività di catalogazione, quindi, è il processo teso ad individuare e ad enunciare quelle formule ritenute le più adatte per essere rintracciate da chi consulta il catalogo. Il suo scopo consiste nel mettere in contatto l'utente finale, interessato ad una determinata ricerca, con i libri (o con qualsiasi documento fruibile) che possano risultare comunque utili alla ricerca stessa.

Attraverso l'attività di catalogazione ogni documento riceve connotati di identificazione del documento stesso e delle opere contenute (è questo il caso della catalogazione per autori e per titoli), o connotati che mettono in evidenza come il testo contenga determinati argomenti (catalogazione per soggetti e catalogazione classificata).

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1181 08/11/19 12:43

È del tutto logico, allora, che la Biblioteca della Camera, fin dai suoi primordi, dopo la sua fondazione, avvenuta contestualmente alla costituzione del Parlamento subalpino a Torino nel 1848, abbia provveduto ad un'attenta redazione dei propri cataloghi.

Il diciannovesimo secolo è un periodo in cui cominciano a fiorire numerosi studi attorno alla normalizzazione del processo di catalogazione. Sono ancora lontani gli sforzi per un suo controllo globale – aspetto assolutamente tipico della seconda metà del Novecento e dello scorcio iniziale di questo secolo. Ne consegue che per tutto l'Ottocento si diffonde un'attività di ricerca attorno a nuove possibili formule di catalogazione, secondo un gusto di sperimentazione di una disciplina in pieno sviluppo e che lascia spazio a nuove teorie e a tentativi tutti da esplorare.

In questo filone si collocano le scelte effettuate dal Bibliotecario della Camera Leonardo Fea, che getta le basi fin dal decennio 1850-1860 per quello che sarà l'impianto dei cataloghi destinato a durare quasi un secolo.

Accanto ad un catalogo alfabetico delle opere possedute, inizialmente su volumi e successivamente (dal 1900 in poi) su schede mobili, la Biblioteca affronta ben presto il problema della ripartizione dello scibile, cioè del contenuto intellettuale delle informazioni presenti sui libri e della sua messa a disposizione per gli utenti finali, il mondo politico che frequenta la Biblioteca della Camera.

Si tratta della questione, assai sentita e dibattuta allo scadere del diciannovesimo secolo, di come sia possibile estrarre dal libro le succinte informazioni sui temi trattati e collocarle in una struttura che ne garantisca il reperimento. È il nodo della classificazione delle scienze, che viene affrontato, in questo periodo, da studiosi che creano sistemi di classificazione diventati famosi e in uso ancor oggi, come la Classificazione decimale Dewey, creata nel 1876 da Melvil Dewey, nota anche come CDD e come la Classificazione decimale universale, ideata nel 1895 da Paul Otlet e Henri La Fontaine, nota anche come CDU. Entrambi i sistemi prevedono la ripartizione dello scibile in dieci classi principali, con successive suddivisioni ramificate dal generale al particolare, secondo una struttura ad albero. Ogni classe o sottoclasse riceve un codice numerico o alfanumerico, che rappresenta un concetto univoco e la precisa posizione nell'albero. I documenti di una collezione ricevono dunque quel particolare codice, detto notazione, che corrisponde all'argomento trattato e che viene usato per il suo reperimento.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1182 08/11/19 12:43

La Biblioteca della Camera, seguendo questo filone di pensiero, ma anticipando in qualche modo la stessa Classificazione Dewey, che è posteriore, decide di approntare, intorno al 1870, seguendo appunto le indicazioni tracciate da Leonardo Fea, un catalogo metodico per materia, organizzato in ventisei classi principali, suddivise a loro volta in molte altre sottoclassi, secondo una struttura gerarchica ramificata ad albero, fino ad arrivare ad un migliaio di voci [1].

A ogni singola voce è attribuito dunque un particolare codice che consente di individuare il documento oggetto della ricerca.

La scelta di un siffatto sistema di classificazione per materie ad albero appare subito come una scelta forte della Biblioteca ed è destinato a durare quasi un secolo. Occorre dunque riflettere sulla politica adottata dai bibliotecari ed interrogarsi sul suo valore. Alla sensibilità degli studiosi odierni, abituati all'uso di *standard* internazionali, tale scelta può sembrare poco proficua se non sterile. Al contrario, la Biblioteca della Camera decide fin da subito di seguire un criterio eminentemente pratico più che scientifico e di adattarlo alle esigenze particolari ed al compito istituzionale, destinato ad assicurare ai deputati del Parlamento tutta la documentazione di riferimento per lo studio e le ricerche relative all'attività legislativa e politica.

Inoltre è opportuno ricordare che nella seconda metà dell'Ottocento la Biblioteca è una delle pochissime in Italia a dotarsi di un catalogo organizzato per materia e assume in tal modo una posizione senz'altro di avanguardia nel panorama nazionale.

Al tempo stesso gli elementi peculiari del catalogo metodico ne costituiscono, col passar del tempo, un fattore di debolezza. Primo fra tutti, la tendenza dei sistemi classificati ad un eccessivo irrigidimento della struttura, poco consona ad accettare nuovi argomenti dello scibile che non si prestano ad incasellamenti precostituiti. Ma per giungere ad interrogarsi e a rinnovarsi su questa politica bisogna aspettare fino alla metà del ventesimo secolo.

L'impulso conferito dalla classificazione per materia trova nuova linfa in un'iniziativa che riveste grande importanza nella storia della Biblioteca della Camera e nell'universo bibliotecario italiano di fine Ottocento. Nel 1878, soprattutto per iniziativa del deputato Filippo Mariotti, membro della Commissione di vigilanza sulla Biblioteca, si decide di estendere la catalogazione per materia anche alle pubblicazioni periodiche, allo scopo di garantire ai parlamentari una rapidità di ricerche ed un aggiornamento costante indispensabili all'attività di studio. Inizia così lo spoglio di arti-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1183 08/11/19 12:43

coli di riviste, organizzato per materie secondo lo schema già esaminato sopra e corredato anche di un indice alfabetico per autori in modo da costituire un catalogo per autori degli articoli tratti dai periodici posseduti dalla Biblioteca.

Questo catalogo metodico degli scritti estratti dalle pubblicazioni periodiche è, nello scorcio finale del diciannovesimo secolo, l'unico esistente – nel genere – in Italia; in un primo tempo viene tenuto a schede, ma in un secondo tempo, per risparmiare spazio, è copiato in volumi.

A completare il nucleo fondamentale dei primi cataloghi della Biblioteca compare, sul finir del secolo, anche un catalogo biografico, ove si registrano le opere secondo il nome della persona di cui trattano. Inoltre è opportuno ricordare che, oltre allo spoglio degli articoli delle riviste, si procede anche allo spoglio delle opere poligrafe, segnalando il loro contenuto sempre secondo la ripartizione in classi del catalogo metodico.

Nel complesso questa struttura dei cataloghi perdura a lungo, come si è già accennato, cioè fino agli anni Cinquanta. Nel corso del tempo vengono aggiunti altri strumenti o sono perfezionati e potenziati quelli esistenti, ma sempre seguendo l'impalcatura generale tracciata fin dall'inizio.

Nella prima metà del ventesimo secolo il panorama completo degli strumenti usati per il reperimento delle opere possedute si configura come segue:

Il catalogo generale ordinato alfabeticamente, raccolto in volumi fino al 1900 e poi riversato in schede mobili a cassetti, organizzato secondo le regole prussiane di catalogazione;

Il catalogo metodico per argomenti, strutturato nelle suddivisioni classificate ad albero;

Il catalogo-schedario delle opere biografiche;

Il catalogo-schedario degli articoli contenuti nei periodici.

Accanto a questi strumenti che abbiamo già esaminato, se ne affiancano di nuovi:

Il catalogo-schedario di miscellanee di storia del Risorgimento;

Il catalogo delle opere sulla Prima guerra mondiale;

Il catalogo delle opere sul fascismo, dato anche alle stampe.

La complessità della struttura dà conto dell'ingente sforzo dei bibliotecari per assicurare tutte le modalità possibili di ricerca ai parlamentari come supporto dei loro studi.

Una semplice occhiata al catalogo alfabetico generale a schede mobili illumina sulle modifiche e sui progressi effettuati nel corso del tempo. Le prime schede, infatti, sono scritte a mano in bella grafia; verso gli anni Quaranta

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1184 08/11/19 12:43

e Cinquanta compaiono le prime schede composte con l'aiuto della dattiloscrittura.

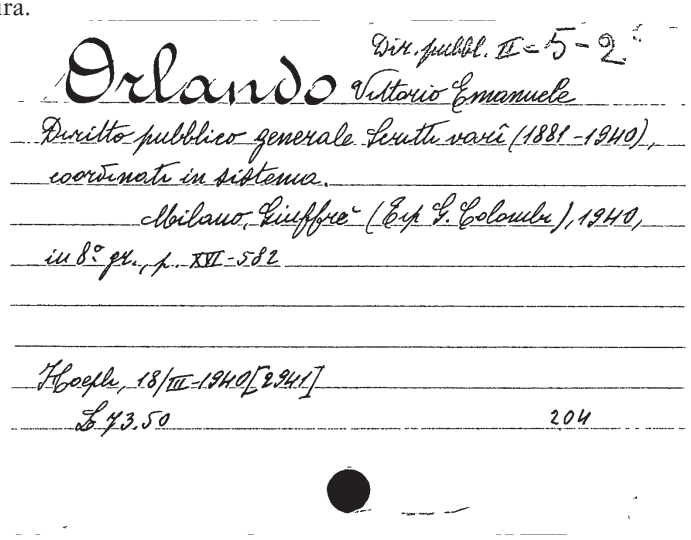

Orlando Vittorio Emanuele Dir. pubbl. II-5-2
Diritto pubblico generale Scritti varî (1881-1940), coordinati in sistema.
Milano, Giuffrè (Tip. G. Colombi), 1940, in 8° gr., p. XVI-582
Hoepli, 18/III-1940 [2941]
L. 73.50 204

Figura 1: Scheda tratta del catalogo cartaceo per autori 1848-1955. Appare evidenziata in grassetto l'intestazione all'autore Vittorio Emanuele Orlando; segue la descrizione dell'opera. In alto a destra compare la collocazione del libro. Si noti in piccolo in basso a destra il numero 204, che costituisce la classe della classificazione metodica per argomenti: nello specifico caso la classe 204 raccoglie i testi che trattano del diritto pubblico

2 - *La prima cesura. Le nuove regole*

Soltanto negli anni Cinquanta emerge prorompente la necessità di modificare radicalmente l'impalcatura che resiste da quasi un secolo, struttura che ha consentito un reperimento delle informazioni all'inizio assai avanzato, ma che, col fluire del tempo, rischia di imbalsamare e di intrappolare la Biblioteca in una gabbia priva di riscontri con l'attualità e isolata dai più funzionali sistemi internazionali di *information retrieval*.

Illuminante a proposito è la preziosa relazione dattiloscritta di Igino Giordani, conservata in Biblioteca e, pur essendo senza data, da far risalire con tutta probabilità alla metà degli anni Cinquanta ([2]). Lo studioso, incaricato per una consulenza, sostiene che la Biblioteca è al tempo stesso ricca di

materiali, ma meno attrezzata di strumenti atti a reperirlo. Indica dunque il modello della Library of Congress americana, la più grande biblioteca parlamentare del mondo e una delle più avanzate per modernità di mezzi e risorse a disposizione. Sottolinea inoltre come una tenuta antiquata delle collezioni comporti costi di gestione paragonabili a quelli per una tenuta perfetta e al passo con i tempi.

Dal punto di vista strettamente catalografico, il reperimento degli argomenti attraverso il catalogo metodico, costretto all'uso di codici alfanumerici, che impediscono l'accesso agli utenti attraverso il linguaggio naturale, appare ormai sorpassato, di difficile consultazione e privo di qualsiasi connessione a sistemi di indicizzazione conosciuti a livello internazionale. Al tempo stesso la rigidità innata dei sistemi di classificazione ad albero rende ardua la trattazione di materie completamente nuove, che mal si inseriscono in una struttura creata *ex tunc*.

La soluzione è adottare un catalogo alfabetico generale o catalogo dizionario, in cui si susseguano, in un unico ordinamento, tutti i documenti, sia sotto gli autori o i titoli, sia sotto i loro argomenti, al pari di una grande enciclopedia. In tal modo, se un deputato consultasse la voce Mazzini, troverebbe tutte le sue opere possedute e tutti gli studi e le biografie scritte su di lui.

La Biblioteca si accinge dunque, a partire dal 1956, ad applicare il nuovo metodo, che costituisce una netta cesura con il passato. Una delle leggi sulla catalogazione e descrizione bibliografica vuole che, quando un cambiamento di regole e di sistemi appare così radicale da dimostrarsi incompatibile con il precedente, è indispensabile chiudere il vecchio catalogo ed aprirne una nuova *tranche*.

Si decide dunque l'abbandono e la chiusura del precedente (1848-1955) e l'apertura del nuovo catalogo (1956-). Esso presenta delle caratteristiche ben definite, che è bene esaminare per apprenderne le novità e l'importanza.

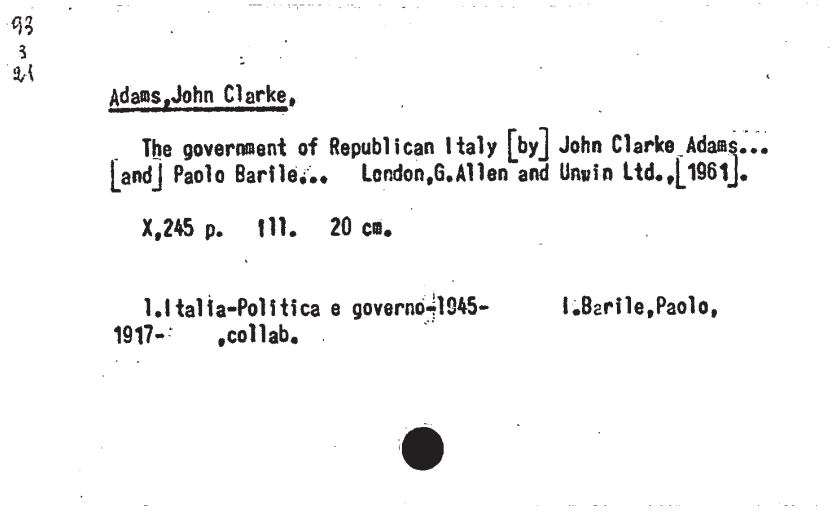
Innanzitutto l'organizzazione a catalogo dizionario, ispirata direttamente alla struttura della biblioteca modello di riferimento, la Library of Congress. Inoltre l'influsso della biblioteca parlamentare americana ritorna anche nell'adozione delle *Norme per il catalogo degli stampati* della Biblioteca apostolica vaticana, per la catalogazione per autori e per titoli. Tali regole, infatti, sono assai vicine a quelle usate dalla Library of Congress.

Ma dove l'influenza americana si fa più marcata è nell'abbandono del vecchio sistema di classificazione; al suo posto viene seguito il *Subject*

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1186 08/11/19 12:43

Headings of the Library of Congress, un sistema di soggettazione basato sul linguaggio naturale ed appositamente tradotto dall'inglese all'italiano.

Contemporaneamente le nuove schede immesse, sempre dattiloscritte, adottano il formato internazionale (7,5 cm x 12,5 cm) e sono sistemate in nuovi schedari metallici adatti alle nuove dimensioni.


93
3
2.1

Adams,John Clarke,

The government of Republican Italy [by] John Clarke Adams... [and] Paolo Barile... London,G.Allen and Unwin Ltd.,[1961].

X,245 p. ill. 20 cm.

1.Italia-Politica e governo-1945- 1917- ,collab. I.Barile,Paolo,

F*igura 2: Scheda tratta del catalogo cartaceo dizionario 1956-1976. Appare sottolineata l'intestazione principale all'autore John Clarke Adams; segue la descrizione dell'opera. In alto a sinistra compare la collocazione del libro. Il tracciato in basso evidenzia, con il numero arabo, l'intestazione del soggetto Italia – Politica e governo – 1945- e, con il numero romano, l'intestazione al coautore Paolo Barile. Ambedue le intestazioni hanno apposite schede nell'ordinamento sequenziale del catalogo dizionario*

L'uso della dattiloscrittura, come è evidente, aiuta l'utente, per la chiarezza dei dati immediatamente comprensibili. D'altro canto, essa non risolve *tout court* alcune problematiche significative inerenti alla struttura e all'organizzazione dei cataloghi. In primo luogo, essendo ancora ben lontana l'era dell'automazione, ogni volta che un determinato libro necessita di un punto d'accesso, occorre compilare una diversa scheda con l'intestazione relativa a quello specifico punto di accesso. Ad esempio, un documento scritto da tre autori diversi avrà bisogno di tre schede (una per ogni autore) collocate

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1187 08/11/19 12:43

in diversi luoghi del catalogo; inoltre saranno necessarie tante schede per quanti sono gli argomenti trattati.

In secondo luogo, è subito evidente come ogni modifica a posteriori dei punti di accesso – se si vogliano eliminare errori, o cambiare intestazioni – comporta una completa riscrittura della scheda; l'estrema difficoltà di procedere a cambiamenti così massicci e onerosi finisce alla lunga per rendere poco elastico il catalogo.

Questi aspetti sono affrontati mediante un controllo oculato dell'unico ordinamento sequenziale alfabetico del catalogo dizionario, seguendo la strada tracciata dalla Library of Congress.

Il grande sforzo di standardizzazione e l'adozione di sistemi collaudati a livello internazionale testimonia l'intento della Biblioteca della Camera di uscire allo scoperto, per abbandonare una sorta di "splendido isolamento" nel quale era venuta a trovarsi fino agli anni Cinquanta.

Parimenti significativo è che in quegli stessi anni escono le *Regole per la compilazione del catalogo alfabetico per autori nelle biblioteche italiane*, a cura della Direzione generale delle accademie e biblioteche e il *Soggettario per i cataloghi delle biblioteche italiane*, creato dal Centro nazionale per il catalogo unico con il supporto della maggiore biblioteca italiana, la Biblioteca nazionale centrale di Firenze.

Può quindi stupire che la Biblioteca della Camera decida di appoggiarsi all'esperienza transoceanica della Library of Congress, sicuramente affidabile, ma al tempo stesso diversa e lontana da quella italiana. Nella scelta influisce l'affinità istituzionale, rivolta al mondo parlamentare, e al tempo stesso la necessità di ricorrere a strumenti più collaudati. Questa scelta sarà foriera di sviluppi futuri che avranno impatti decisivi negli anni più recenti.

Contemporaneamente all'adozione delle nuove regole e del nuovo catalogo inizia una colossale attività di recupero delle schede del catalogo 1848-1955, che vengono riscritte nel nuovo formato, garantendo così un nuovo punto di accesso per una cospicua parte del materiale posseduto. Si giunge a riversare una quota pari al 40 per cento del pregresso, con criteri di selezione a tutt'oggi non bene conosciuti.

Inoltre viene completamente abbandonata la compilazione del catalogo metodico degli articoli contenuti nelle riviste; per lo spoglio dei periodici lo strumento usato è sempre il nuovo catalogo dizionario, che si configura d'ora in poi come la *summa* e il fulcro di tutte le risorse informative della Biblioteca.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1188 08/11/19 12:43

Per garantire la facile reperibilità delle ultime accessioni, dal 1972 il catalogo dizionario aggiunge un troncone di aggiornamento con i libri appena entrati in Biblioteca. Questo piccolo catalogo separato è poi riversato nel 1976 nel catalogo generale, che ha quindi un'estensione temporale nell'arco degli anni 1956-1976. Dal 1977 in poi è creata un'ulteriore appendice di aggiornamento. Se, da una parte, questo metodo permette la rapidità di ricerca dei documenti più recenti, d'altro canto nel complesso indebolisce la struttura stessa del catalogo, disperdendone le informazioni a più livelli e obbligando l'utente a laboriose ricerche su più fonti informative.

In questi stessi anni il mondo delle biblioteche vive cambiamenti profondi e significativi. Nell'ottobre 1961 si tiene a Parigi una Conferenza internazionale sui principi di catalogazione, sotto l'egida dell'International Federation of Library Associations and Institutions, nota anche come IFLA. Nel corso della Conferenza sono approvati i cosiddetti Principi di Parigi, ovvero un accordo internazionale che prevede una convergenza su alcuni capisaldi comuni sulle regole di catalogazione, per superare le differenze nazionali nelle operazioni di schedatura dei documenti e per favorire l'interscambiabilità delle notizie catalografiche, nell'ottica di oltrepassare le barriere dei diversi usi nei paesi di tutto il mondo.

Tali principi, nel corso degli anni, obbligano i singoli Stati a rivedere le proprie regole di catalogazione, proprio per agevolare la costruzione di uno spazio comune, concepito come *standard* internazionale.

Inoltre nel 1969, nel corso dell'International Meeting of Cataloguing Experts, tenuto a Copenaghen, è approvata una raccomandazione che prevede l'adozione a livello internazionale di un sistema di descrizione bibliografica normalizzata. Nasce così un altro standard destinato ad avere grande fortuna e significativo impatto nel mondo delle biblioteche: l'International Standard Bibliographic Description, conosciuto soprattutto sotto l'acronimo ISBD. Si tratta di un formato codificato con delle regole internazionali per la descrizione dei libri, che può essere adottato in qualunque biblioteca e in qualsiasi lingua. Anche l'ISBD nasce dall'esigenza di superare le barriere e gli usi bibliografici nazionali e di favorire gli interscambi delle informazioni. Il primo ISBD, concernente le opere monografiche, vede la luce nel 1974.

Queste iniziative di forte impatto aprono nuove prospettive anche nella Biblioteca della Camera, che si accompagnano, a partire dal 1° gennaio 1984, alla rivoluzione informatica del catalogo.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1189 08/11/19 12:43

3 - *La seconda cesura. L'arrivo dell'automazione*

A partire infatti dalle nuove accessioni del 1984, la Biblioteca abbandona la tradizionale scheda dattiloscritta e abbraccia un nuovo sistema di automazione, incentrato soprattutto sulla catalogazione, ma anche, in parte, sugli aspetti gestionali delle raccolte.

Il sistema prescelto è il DOBIS-LIBIS, adottato all'origine dalla rete bibliotecaria delle università di Dortmund e di Lovanio e in uso anche in alcune università italiane, come Modena, Parma e Perugia.

Caratteristica peculiare del sistema, oltre alla gestione informatizzata degli archivi secondo le procedure biblioteconomiche, è la possibilità di mettere a punto uno scambio di informazioni, realizzando in tal modo un solo nucleo bibliografico consultabile a distanza attraverso terminali posti in sedi diverse.

La Biblioteca della Camera avvia così un processo di automazione che può essere considerato tra i primi realizzati nel nostro Paese e che proietta l'istituzione fra le più avanzate nel panorama bibliotecario italiano.

Oggi siamo abituati all'uso degli elaboratori, sia in fase di immissione dei dati, sia in fase di ricerca; tuttavia non appare superfluo ricordare gli immediati vantaggi che questa piccola rivoluzione apporta nel catalogo della Biblioteca fin dal lontano 1984.

Innanzitutto scompare completamente la tradizionale scheda dattiloscritta, con le sue duplicazioni a seconda dei punti di accesso. Il libro è catalogato *online* e salvato dentro al sistema, corredato di tutti i punti di accesso necessari; le notizie relative ai documenti sono poi consultabili da tutte le postazioni dislocate in Biblioteca.

Inoltre le chiavi di accesso, una volta limitate all'autore o agli autori (o talvolta, secondo le regole di catalogazione, al titolo) e ai soggetti (ovvero agli argomenti trattati) si espandono fino a consentire ricerche un tempo impensabili, come l'editore, la collana di pubblicazione, l'anno di stampa; il sistema permette anche ricerche incrociate, un tempo impossibili, come recuperare, ad esempio, tutti i testi che trattino di diritto costituzionale pubblicati a partire da un certo anno.

Diventa anche possibile la procedura di manutenzione del catalogo stesso, di fatto irrealizzabile nel catalogo a schede: ad esempio, la correzione di un soggetto bibliografico pertinente a numerose schede e quindi relativo a molte pubblicazioni sul medesimo argomento. Nel catalogo online la correzione avviene una volta per tutte sulla singola chiave di accesso e

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1190 08/11/19 12:43

il sistema provvede ad aggiornare tutte le schede correlate all'intestazione stessa.

Gli effetti immediati dei vantaggi esposti, che sono soltanto alcuni dei tanti apportati dall'automazione, illustrano evidentemente un miglioramento dei servizi qualitativi apportati all'utenza e garantiscono agli addetti alla catalogazione un potente strumento per il controllo bibliografico.

Esiste anche la possibilità di stampare periodicamente il catalogo stesso e, soprattutto, un prodotto secondario dell'elaborazione è la redazione del *Bollettino quindicinale delle nuove accessioni*, pubblicazione costruita appositamente per le commissioni parlamentari, che contiene le segnalazioni bibliografiche sugli ultimi testi acquisiti dalla Biblioteca, con riferimento alle materie di interesse di ogni singola commissione.

La realizzazione del nuovo catalogo *online* comporta alcune scelte di fondo di politica bibliotecaria.

In primo luogo viene chiuso il catalogo a schede iniziato nel 1956. La data spartiacque è dunque il 31 dicembre 1983; a partire dal giorno successivo tutte le nuove immissioni sono accessibili tramite terminale. Naturalmente l'utente si trova a dover effettuare due ricerche diverse, se l'ambito della sua indagine copre diversi anni: una sul catalogo automatizzato *post* 1983 e una sui cataloghi a schede per il periodo precedente.

Ma il passaggio al sistema DOBIS segna anche un'altra scelta significativa: l'abbandono delle regole vaticane di catalogazione e l'adozione delle Regole italiane di catalogazione (RICA), pubblicate nel 1979, che aggiornano gli ultimi traguardi raggiunti dall'IFLA, nell'ottica dei Principi di Parigi e del nuovo *standard* ISBD, di cui si è detto sopra.

L'adozione delle RICA è una scelta significativa non solo nel quadro del recepimento dei nuovi standard internazionali, ma anche del parziale allontanamento dalle procedure catalografiche della Library of Congress. Comincia in tal modo, per la Biblioteca della Camera, un processo di collaborazione intellettuale con le massime autorità di normalizzazione biblioteconomica italiana, cioè l'Istituto centrale per il catalogo unico (noto anche come ICCU) e la Biblioteca nazionale centrale di Firenze.

Il sistema DOBIS comporta altre peculiarità che rafforzano l'adozione degli *standard* bibliografici. La struttura dei record prodotti dall'elaboratore è conforme al formato MARC (acronimo di MAchine Readable Cataloguing), specifico per la descrizione bibliografica registrata su sistemi informativi elettronici. È quindi possibile lo scambio e la lettura dei *record*

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1191 08/11/19 12:43

fra sistemi informatici diversi, in quanto rimane garantita l'uniformità e la compattezza dei dati leggibili dalle macchine.

Inoltre la versione a stampa delle schede immesse avviene seguendo gli standard ISBD relativi alla descrizione bibliografica normalizzata, di cui si è parlato sopra. Anche questo aspetto favorisce l'uniformità della diffusione delle informazioni, indipendentemente dalle differenze di usi nazionali e di lingue.

Nel corso dell'esperienza ventennale del sistema DOBIS, che si prolunga fino al 2005, si assiste anche ad una variazione significativa relativa ad un altro *standard* catalografico: il lento, ma inesorabile distacco dal Soggettario della Library of Congress, nella versione tradotta in italiano, per avvicinarsi al *Soggettario per i cataloghi delle biblioteche italiane* dell'ICCU e i suoi costanti aggiornamenti. La scelta di politica di catalogazione avviene per gradi e non rinuncia mai completamente ad alcune voci di soggetto derivate dall'esperienza americana; tuttavia appare sempre più significativa la volontà della Biblioteca di inserirsi nel sistema di riferimento nazionale per la normalizzazione bibliografica, adottando al contempo tutti quegli *standard* internazionali indispensabili per lo scambio delle informazioni bibliografiche.

A partire dal 1986, inoltre, la catalogazione attraverso i soggetti viene affiancata e arricchita dall'immissione dei codici numerici della Classificazione decimale Dewey (CDD), noto sistema di classificazione ramificato ad albero, che è ancor oggi il più diffuso a livello internazionale.

Nel corso della lunga e significativa esperienza del sistema DOBIS, la Biblioteca della Camera affronta delle scelte fondamentali che, pur non mutandone la propria *mission* istituzionale, la pongono di fronte a sfide impegnative e precipue nel panorama culturale della nazione; prima fra tutte, l'apertura al pubblico esterno, avvenuta a partire dal 1988, nella nuova sede non più a Montecitorio, ma al Palazzo del Seminario, dove la Biblioteca si è trasferita due anni prima.

Si realizza in tal modo una presa di coscienza che il ricchissimo patrimonio conservato e alimentato possa soddisfare, oltre al tradizionale bacino dell'utenza parlamentare, una ancora più estesa platea di riferimento, costituita da studenti universitari, docenti, ricercatori, giornalisti. Una vera e propria uscita allo scoperto, che lancia la Biblioteca in un ruolo di primissimo piano fra le consimili istituzioni capitoline e italiane.

Anche il mondo bibliotecario vive sfide difficili e al tempo stesso esaltanti, soprattutto verso la fine degli anni Novanta, quando irrompe l'uso

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1192 08/11/19 12:43

sempre più diffuso di Internet e del *Web*. La diffusione delle rete, esponenzialmente aumentata soprattutto a partire dal ventunesimo secolo, favorisce, come è noto, la diffusione ed il reperimento di informazioni di ogni genere, che è stato da sempre uno dei ruoli portanti delle istituzioni bibliotecarie. Sui cataloghi l'impatto risulta fortissimo: per le biblioteche nasce la possibilità di mettere a disposizione *online* i propri cataloghi per tutti gli utenti, indipendentemente dalla loro presenza fisica. La consultazione a distanza è infatti resa possibile, attraverso Internet, con lo strumento dell'OPAC, acronimo che significa *Online Access Public Catalogue*, ovvero Catalogo in linea accessibile per il pubblico.

4 - *L'era nuova. OPAC* Web *e Internet*

Di fronte alle nuove potenzialità, allora, il sistema DOBIS-LIBIS mostra i propri limiti: invecchiamento della struttura, mancanza di elasticità e difficoltà di gestione nei riguardi dell'universo del *Web*.

Arriva quindi il momento di un nuovo sistema: quello prescelto è Aleph500, già in uso in alcune biblioteche universitarie, oltre che alla Banca d'Italia.

Una delle sue principali peculiarità è quella di consentire l'interrogazione a distanza del catalogo attraverso un OPAC disponibile sul *Web*. A partire dall'adozione di Aleph, nel 2005, il catalogo della Biblioteca della Camera diviene immediatamente consultabile *online* da tutti gli angoli della terra: con questo risultato si può legittimamente affermare che la Biblioteca porta così a compimento il proprio percorso di consapevolezza verso l'altissima funzione di istituzione al servizio non solo della classe politica ma di tutti i cittadini, indipendentemente dalle barriere geografiche e linguistiche.

L'OPAC di Aleph, inoltre, permette una serie di ricerche assai complesse e versatili, mediante combinazioni di parole chiave e di operatori booleani che non erano possibili con il precedente sistema DOBIS.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1193 08/11/19 12:43

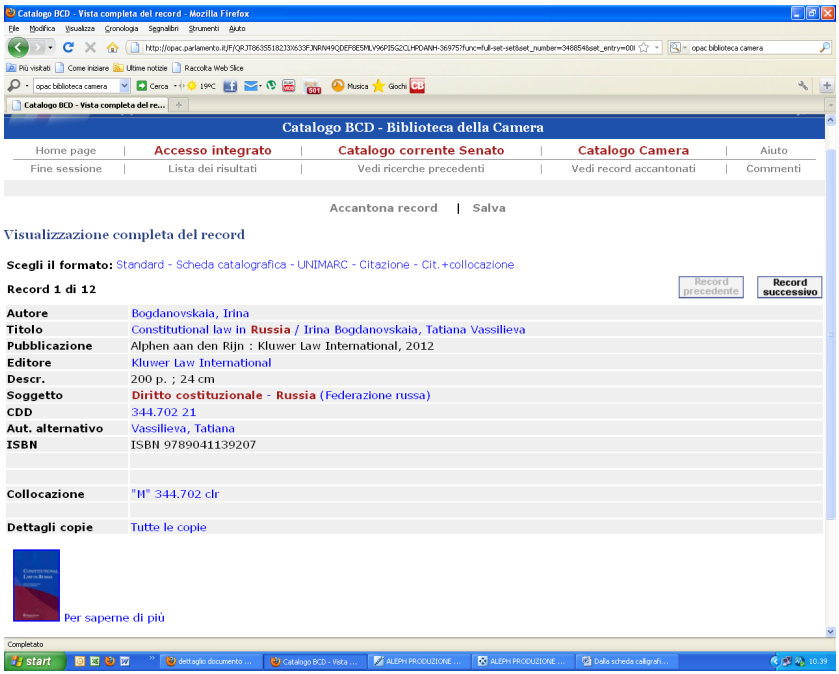


Figura 3: Scheda di un testo tratta dall'OPAC Web della Biblioteca della Camera. Evidenziata in rosso la ricerca con parole chiave Diritto costituzionale - Russia. Attraverso i link di colore blu è possibile la navigazione attraverso l'intero catalogo. Da notare in basso a sinistra l'icona. Per saperne di più, legame ipertestuale con Google libri

Un'altra novità – prettamente catalografica – di Aleph è la possibilità di gestire un *authority file* ([3]). Tale funzione, sconosciuta al precedente sistema DOBIS, rafforza il catalogo stesso, permettendo tutta una serie di interventi gestionali e di manutenzione assolutamente necessari per organismi così complessi come le collezioni della Biblioteca.

Per consentire il passaggio dei dati contenuti nel *database* DOBIS e il riversamento nel nuovo sistema Aleph500, la Biblioteca organizza un complesso sistema di migrazione dei dati, attraverso una piattaforma informatica, basandosi sulla compatibilità dei sistemi MARC.

A partire dal 2005, quindi, l'utente impegnato in una ricerca bibliografica si trova davanti a diversi sistemi di interrogazione, che si possono riassumere come segue:

Un catalogo cartaceo su schede, per il periodo che va dal 1848 al 1955, suddiviso in una sezione per autori e per titoli e in un'altra organizzata per materia, secondo classificazione metodica;

Un catalogo cartaceo dizionario su schede, dove è possibile reperire, in un'unica sequenza, i documenti, attraverso ricerche per autori, titoli ed argomenti; una prima *tranche* copre il periodo dal 1956 al 1976; una seconda va dal 1977 al 1983;

Un catalogo *online* consultabile attraverso l'OPAC via Internet, che raccoglie tutti i documenti a partire dal 1984 e dove è possibile effettuare ricerche con molteplici chiavi di ricerca.

Appare subito evidente da un lato il grande sforzo effettuato per garantire il massimo risultato possibile per le ricerche bibliografiche; al tempo stesso, è chiaro che l'utente si trova davanti a diverse porzioni e stratificazioni temporali di un catalogo che ha visto la luce nel diciannovesimo secolo: alcune indagini bibliografiche particolarmente complesse richiedono un prolungato lavoro attraverso diverse *tranche* di cataloghi, ognuna con regole e peculiarità distinte.

Questa situazione è d'altronde comune a tutte le biblioteche che in questo identico scorcio temporale sono passate dalle schede cartacee tradizionali ai sistemi informatici per giungere all'OPAC *Web*: la consistenza del pregresso costituisce un dilemma e al tempo stesso una sfida impegnativa.

Per evitare questa frammentazione e condensare in un solo spazio tutto il catalogo del posseduto è indispensabile un progetto di largo respiro e fortemente impegnativo, sia dal punto di vista delle risorse umane che di quelle economiche: si approda così alla cosiddetta conversione retrospettiva del catalogo.

5 - *Il grande progetto. Digitalizzazione delle schede cartacee e conversione retrospettiva*

Ma prima di affrontare il grande progetto di conversione retrospettiva occorre fare un piccolo passo indietro nel tempo e soffermarsi su un'attività che in qualche modo ha preceduto la conversione: la digitalizzazione delle schede del catalogo cartaceo.

La realizzazione della digitalizzazione avviene nel 2002 ed è affidata in appalto ad una ditta esterna. Consiste nella scansione ottica di tutte le schede principali contenute nel catalogo per autori e per titoli 1848-1955, di tutte le schede del cata-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1195 08/11/19 12:43

logo metodico 1848-1955 e di tutte le schede principali del catalogo dizionario, quest'ultimo in un'unica cumulazione dal 1956 al 1983.

Le schede così digitalizzate sono inserite nel sito Internet della Camera, nella sezione della Biblioteca e sono ordinate in sequenza alfabetica (catalogo autori, titoli e dizionario) e numerica per quanto riguarda il metodico.

Nella *tranche* 1956-1983 del catalogo dizionario la ricerca è unica ed alfabetica; nella sezione 1848-1955 invece è possibile ricercare per autori, per titoli e secondo le classi numeriche del metodico, sia nelle schede che nei volumi a stampa.

La ricerca avviene mediante il posizionamento in un cassetto virtuale, in cui l'utente sfoglia tutte le schede del cassetto fino a trovare, nell'ordinamento sequenziale, il documento di interesse. Si tratta dunque dello stesso tipo di ricerca che si potrebbe compiere con la presenza fisica in biblioteca e che viene invece effettuata a distanza.

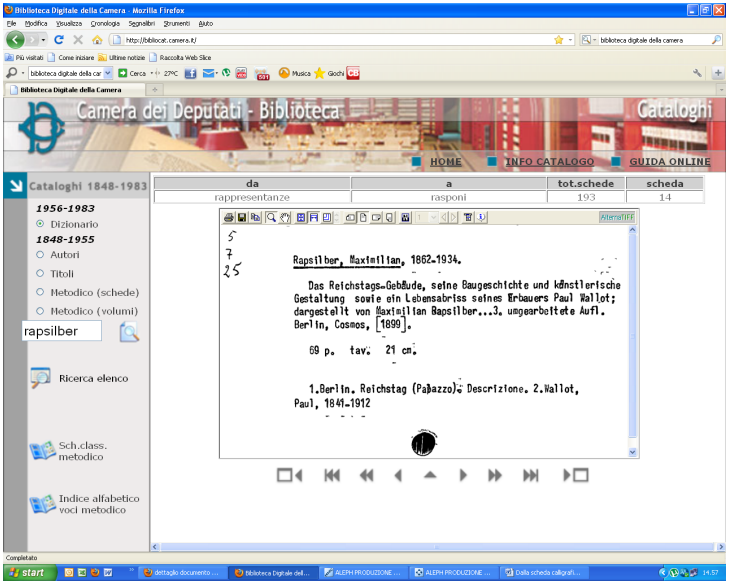


Figura 4: Scheda digitalizzata del catalogo cartaceo, raggiungibile dal sito Internet della Camera. A sinistra sono in evidenza le ricerche possibili. Sotto la scheda, i bottoni con le frecce consentono lo spostamento avanti e indietro nel cassetto virtuale. Le icone sopra la scheda permettono azioni come la stampa, il salvataggio, la visualizzazione dell'immagine. Si noti anche che cliccando sulle icone con i libri sulla sinistra si puo' aprire l'elenco completo delle voci del catalogo metodico per argomenti

Si tratta dunque di un cospicuo ausilio alla ricerca, anche se non consiste ancora nel riversamento di tutto il contenuto del catalogo in un'unica base di dati.

Il progetto di conversione retrospettiva, sempre affidato a ditta esterna, inizia invece nella seconda metà del 2004. Lo scopo è quello di immettere nell'OPAC, tramite il sistema Aleph, tutte le schede cartacee delle varie *tranche* del catalogo, in modo che gli utenti, sia presenti fisicamente in Biblioteca, sia da remoto, possano, con una sola ricerca dotata di altissime potenzialità, reperire i documenti entrati nelle collezioni dal 1848 ad oggi.

È certamente il progetto catalografico di più vasto respiro che la Biblioteca della Camera abbia mai affrontato: impegna grandi risorse finanziarie e umane per alcuni anni e pone il personale di catalogazione dinanzi a scelte di politica biblioteconomica con forte impatto e visibilità.

Apparentemente, la procedura approntata sembra lineare: si tratta di individuare le cosiddette schede principali, cioè quelle oggetto di scansione ottica, come riferito sopra e poi lavorarle affinché siano catturate in Aleph. Di fronte all'immensa mole di schede da convertire (centinaia di migliaia), si organizza un sistema di derivazione dei dati bibliografici da altre basi di dati (come la Bibliografia nazionale italiana, il Servizio bibliotecario nazionale, la Library of Congress e molti altri). Il record così catturato è poi arricchito e integrato con le intestazioni per autore e per soggetto presenti sulla scheda cartacea dei cataloghi della Biblioteca della Camera. Nei rari casi in cui il *record* non sia presente in nessun OPAC e quindi non sia possibile derivarlo, viene interamente riscritto *ex novo*.

In questo delicato passaggio si addensano nodi difficili da sciogliere. La prima domanda che appare subito evidente è: il record convertito deve essere la copia esatta, lo specchio di quello cartaceo, oppure sono tollerabili se non addirittura auspicabili delle differenze? Infatti, dal momento che i *record* sono in larghissima maggioranza derivati da OPAC nazionali e internazionali altamente affidabili, essi possono contenere dati descrittivi in parte diversi e spesso più completi rispetto alla scheda cartacea presente nel catalogo della Biblioteca della Camera. La soluzione adottata è quella di mantenere i dati derivati, con la posteriore integrazione di eventuali informazioni presenti nella scheda cartacea originale.

Con questa scelta, la conversione retrospettiva assume i caratteri di un'operazione non conservativa, bensì migliorativa, in quanto il catalogo convertito presente in OPAC alla fine della complessa operazione risulta più ricco e completo.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1197 08/11/19 12:43

Ma un altro aspetto cruciale si configura come particolarmente impegnativo: è il dilemma delle diverse regole di catalogazione e dei diversi criteri di soggettazione usati nel tempo. Sappiamo infatti che la Biblioteca ha seguito fino al 1955 le regole prussiane, dal 1956 al 1983 le regole vaticane e solo dal 1984 ha abbracciato le Regole italiane di catalogazione per autori. Nel campo della soggettazione, invece, partendo nel 1956 con un sistema di traduzione dei *subject headings* della Library of Congress, la Biblioteca ha poi sostanzialmente adottato i termini del *Soggettario* della Biblioteca nazionale centrale di Firenze ([4]).

La questione, assai complessa, è ancora una volta se le intestazioni delle schede convertite debbano essere la copia esatta di quelle cartacee oppure se sia possibile intervenire adeguando e uniformando, quando possibile, i punti di accesso a quelli più recenti presenti nell'OPAC e cioè nella *tranche online* dal 1984 in poi.

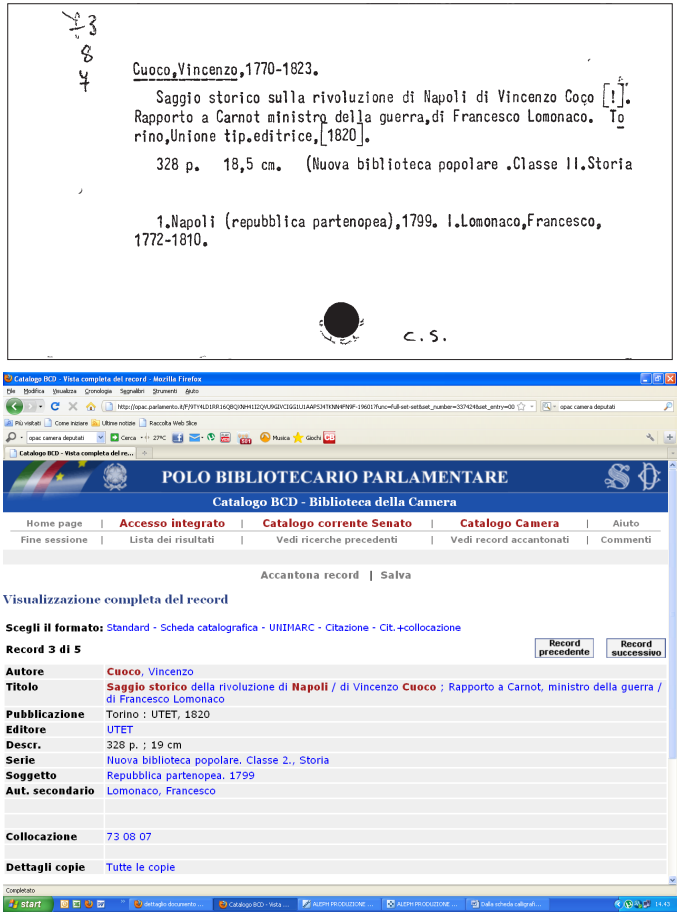
Anche in questo caso la soluzione adottata privilegia l'attualità del catalogo e ne riconosce la vitalità e la mobilità. Il catalogo non è uno strumento imbalsamato e statico, bensì un organismo dinamico e sempre in movimento, che recepisce le mutazioni lessicali e concettuali che avvengono nella civiltà. Si decide dunque di adottare la forma di autori personali e di enti presente nell'*authority file* dell'OPAC; e per quanto riguarda i soggetti, si adottano sempre quelli presenti in *authority file*, con opportuni rinvii a forme non accettate presenti nel catalogo cartaceo.

Questa complessa e articolata attività di riscrittura dei punti di accesso avviene però soltanto quando la nuova intestazione possa sostituire in modo inequivoco la vecchia, senza dubbi o sovrapposizioni semantiche. Se non è possibile, viene lasciata l'intestazione così come derivata dalla scheda cartacea. La riscrittura, dunque, si esercita su di un numero significativo, ma non esaustivo di schede.

La riscrittura, secondo le regole additate, è compiuta in parallelo dalla ditta esterna e dal personale di catalogazione della Biblioteca; quest'ultimo interviene nei casi più difficili e controversi e, in casi estremi, arriva ad una sostituzione completa dei punti di accesso.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1198 08/11/19 12:43

Le schede convertite si presentano dunque, a volte, come è facile immaginare, abbastanza diverse da quelle originali.



Cuoco,Vincenzo,1770-1823.

Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli di Vincenzo Coço [!]. Rapporto a Carnot ministro della guerra,di Francesco Lomonaco. Torino,Unione tip.editrice,[1820].

328 p. 18,5 cm. (Nuova biblioteca popolare .Classe II.Storia

1.Napoli (repubblica partenopea),1799. I.Lomonaco,Francesco, 1772-1810.

c.s.

Figura 5: Confronto fra la scheda cartacea (in alto) e la scheda convertita in OPAC (in basso) della medesima opera. Si notino le diverse intestazioni per autori, dovute a differenze nelle regole di catalogazione; sono evidenti anche piccole difformità nella descrizione bibliografica; infine il soggetto Repubblica partenopea. 1799 è completamente riscritto secondo le regole del Soggettario di Firenze

Durante il periodo di conversione retrospettiva, che si prolunga per tre anni, il personale di catalogazione è impegnato nella laboriosa attività di controllo qualitativo dei *record* elaborati dalla ditta esterna. Di fronte all'immensa quantità di schede lavorate – si tratta di circa 700.000 unità bibliografiche complessive – il *pool* di catalogazione effettua verifiche a campione, incentrandosi su possibili errori o sviste e segnalando le opportune correzioni.

Quando tutta la conversione è ultimata, l'intero catalogo viene pubblicato *online* sull'OPAC della Biblioteca: è il 9 novembre 2007 e finalmente gli utenti hanno a disposizione l'intero patrimonio attraverso un unico strumento e una ricerca sola. Attraverso il *Web* il catalogo dell'intera collezione è navigabile da tutti gli angoli della terra.

6 - *Scenari futuri. Il destino della catalogazione*

Al termine di questo lungo percorso che ha illustrato e commentato la storia del catalogo della Biblioteca, non rimane che interrogarsi sullo spazio che potrà ancora occupare la catalogazione nel mondo di domani. I vasti mutamenti che si sono verificati negli ultimi decenni nel campo dell'informazione hanno senza dubbio un impatto di immenso rilievo nell'universo bibliotecario e sono tali da rimettere in discussione il destino stesso della procedura catalografica, un tempo cuore pulsante e motore di tutte le attività di biblioteca, mentre oggi tale centralità sembra affievolirsi dinanzi alle potenzialità della rete e anche a causa di altri fattori.

Innanzitutto la presenza dei versatili motori di ricerca, diffusissimi in Internet, ha ridisegnato l'architettura dei cataloghi. L'elemento umano, infatti, che era indispensabile – come tramite – nella redazione dei cataloghi cartacei e che era ancora irrinunciabile nell'universo degli OPAC (anche se l'ausilio dell'informatica e dell'automazione si configura come aiuto essenziale), si trova oggi relegato in secondo piano se esaminiamo il funzionamento di un comune motore di ricerca. Gli algoritmi che ne sono alla base si organizzano su procedimenti automatici, come è noto; e vi è anche, nella letteratura di riferimento in biblioteconomia, una frangia di studiosi che mette in seria discussione l'utilità della catalogazione, suggerendo delle soluzioni che vadano nella direzione dei sistemi di recupero dell'informazioni presenti nei più avanzati motori di ricerca, con conseguente risparmio di risorse umane e finanziarie ([5]).

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1200 08/11/19 12:43

Inoltre il ricorso sempre più diffuso a testi digitalizzati e al *full text*, nell'ambito delle collezioni di biblioteca, pone nuovi interrogativi sulla necessità di una catalogazione capillare dei documenti posseduti. La domanda che ci si pone, infatti, è: se l'utente, attraverso le proprie ricerche, giunge comunque a trovare quello che gli interessa, aiutato dalle parole chiave già presenti nel testo stesso, allora è veramente indispensabile il tramite del catalogatore che normalizza gli accessi?

Ma il terzo elemento, diventato pressante soprattutto a partire dalla crisi finanziaria mondiale di questi ultimi anni e reso ancora più acuto dai recentissimi problemi della crisi dell'area euro, è la costante riduzione dei bilanci pubblici, che coinvolge gli organismi bibliotecari di numerose nazioni del mondo occidentale. Le biblioteche, di fronte a problemi di revisione delle risorse, sono in netta difficoltà nel conservare i precedenti livelli delle dotazioni finanziarie e, di conseguenza, del personale.

Tuttavia, se è evidente da un lato un cambiamento epocale del ruolo del catalogatore nell'era delle nuove biblioteche digitali, d'altro canto è necessario fugare subito il dubbio «relativo all'utilità del bibliotecario e dello stesso catalogo come strumenti di mediazione tra l'utente e l'informazione» ([6]). Molti studiosi sottolineano infatti la pressante necessità di mantenere l'alta qualità delle possibilità offerte dall'intervento umano nei cataloghi, al fine di non impoverire e svilire i servizi di informazione delle stesse biblioteche. E risulta lampante il paradosso, per i catalogatori, di trovarsi con più lavoro e con minori risorse, proprio quando «il bisogno di catalogatori è in aumento più che mai», perché essi «sono il collegamento nella catena che aiuta a ottenere le informazioni» ([7]) e anche perché, almeno in Italia, essi sono chiamati all'applicazione di nuovi recentissimi *standard*, come le REICAT, ovvero le nuove Regole italiane di catalogazione, emanate nel 2009 e come il *Nuovo soggettario*, pubblicato esclusivamente *online* e costantemente aggiornato ([8]).

Ancora una volta, le possibili linee guida per una soluzione dell'*impasse*, che coniughi difficoltà economiche, contrazione di personale, panorama di nuovi strumenti digitali e in rete e sfide lanciate da nuove regole e standard, sono tracciate da un gruppo di lavoro della Library of Congress in un fondamentale rapporto ([9]). Il futuro del controllo bibliografico e della catalogazione non potrà che essere in collaborazione fra tutte le biblioteche, con catalogazione partecipata, quindi decentralizzato, internazionale e basato sullo scambio dei dati sul *Web*, riservando a poche biblioteche specializzate il controllo bibliografico complessivo nell'ottica della normalizzazione delle chiavi di accesso e della descrizione catalografica.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1201 08/11/19 12:43

È dunque probabile che ai cataloghi ed alla catalogazione sia riservato un riposizionamento, esattamente come è accaduto ai quotidiani dopo la nascita della radio e alla radio stessa con l'avvento della televisione. Invece di scomparire, i vecchi strumenti di comunicazione di massa hanno cambiato pelle, ritagliandosi una diversa fetta di pubblico e un ruolo profondamente cambiato.

Al catalogo e alla catalogazione sarà riservato lo stesso destino: una nuova struttura, delle regole differenziate e una mutata relazione con bibliotecari e utenti.

E in questo universo così complesso quale ruolo potrà rivestire l'attività di catalogazione della Biblioteca della Camera? Anche essa, infatti, nel corso degli ultimi anni ha dovuto confrontarsi con le novità del *Web* e delle digitalizzazioni, nonché con problemi di riduzione di risorse finanziarie ed umane, ma sempre nell'ottica di mantenere l'eccellenza dei servizi prestati, sia all'utenza interna parlamentare, sia a tutti i cittadini.

Premesso che non è possibile l'abdicazione completa della catalogazione, risulta evidente la necessità di accettare lo scambio di dati bibliografici da fonti esterne, derivando in tutto o in parte i *record* catalografici attraverso la cattura da altri organismi o comprandoli direttamente alla fonte. Oggi molti fornitori offrono la possibilità di acquistare le schede catalografiche, debitamente compilate, insieme allo stesso libro, in modo che possano essere direttamente inserite in OPAC senza alcun lavoro aggiuntivo di catalogazione. Alla Biblioteca rimane comunque l'altissimo compito del controllo e della normalizzazione dei punti di accesso, mediante l'utilizzo dell'*authority file*; attività che richiede personale assai qualificato.

In tale panorama occorre ricordare che il 12 febbraio 2007 le biblioteche della Camera e del Senato hanno dato vita ad un nuovo assetto comune, mediante integrazione funzionale, creando una struttura denominata Polo bibliotecario parlamentare, con l'obiettivo di «migliorare la risposta alle esigenze di informazione e ricerca delle istituzioni parlamentari e del pubblico, oltre che l'efficienza e l'economicità di gestione» ([10]). L'integrazione funzionale avviene mediante protocolli di intesa fra le due biblioteche; una delle linee di sviluppo indicate è l'unificazione dei cataloghi.

Pochi mesi più tardi è stata creata un'unica interfaccia di consultazione degli OPAC delle due biblioteche, che consente quindi all'utente una sola interrogazione e restituisce le schede bibliografiche di entrambe. Lo sviluppo futuro prevede un solo catalogo, installato in una base di dati comune su

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1202 08/11/19 12:43

Aleph, con conseguente risparmio dovuto all'attività di catalogazione partecipata fra i due organismi bibliotecari.

La via da percorrere appare irta di difficoltà, soprattutto per le abitudini radicate e stratificate nel corso del tempo, in entrambe le biblioteche, a catalogare con diverse procedure e con differenti regole e tipologie di soggettazione. Non vi è dubbio, tuttavia, che un'attività comune ed unitaria di schedatura per tutto il Polo bibliotecario parlamentare costituirebbe una prima convincente risposta alle sfide che si trova ad affrontare oggi l'universo della catalogazione.

Note

(1) La ripartizione delle materie è così suddivisa: I Introduzione generale; II Agricoltura; III Amministrazione; IV Archeologia e numismatica; V Belle arti; VI Commercio e navigazione commerciale; VII Diritto pubblico interno; VIII Diritto internazionale; IX Donna; X Economia politica; XI Filologia e letteratura; XII Filosofia; XIII Finanza; XIV Giurisprudenza; XV Industria; XVI Ingegneria, opere pubbliche; XVII Istruzione; XVIII Marina; XIX Medicina; XX Religione, storia e diritto ecclesiastico; XXI Scienza sociale; XXII Scienze fisiche e matematiche; XXIII Scienze militari; XXIV Scienze naturali; XXV Statistica; XXVI Storia, geografia e politica.

Negli anni venti del Novecento sono poi aggiunte due classi aggiuntive: Guerra mondiale (1914-1918) e Fascismo.

(2) Cfr. La Biblioteca della Camera / relazione di Igino Giordani. - [S.l., s.n., 1954].

(3) L'*authority file* è l'archivio dove si raccolgono e si controllano le intestazioni normalizzate. È formato dal complesso delle registrazioni delle forme scelte come punti di accesso, con i rinvii alle forme varianti e ha lo scopo di uniformare l'attività dei catalogatori. Esso costituisce una sorta di autorità cui far riferimento per sapere se una data intestazione è stata già utilizzata ed è anche una guida per crearne eventualmente una nuova. In ultima analisi l'*authority file* costruisce l'ossatura stessa del catalogo, indispensabile per la coerenza della sua struttura.

(4) Alcuni esempi chiariranno i concetti qui esposti. Nel catalogo cartaceo 1956-1977 un testo il cui autore sia l'Università di Milano ha come intestazione normalizzata, secondo le regole vaticane, la stringa *Milano. Università degli studi*; nel catalogo online dal 1984 in poi, lo stesso ente, secondo le Regole italiane di catalogazione per autori (RICA) presenta l'intestazione normalizzata *Università degli studi, Milano*. Per quanto riguarda i soggetti, un testo che tratta della Rivoluzione francese ha come stringa di soggetto nel catalogo cartaceo 1956-1977, seguendo la Library of Congress, l'inte-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1203 08/11/19 12:43

stazione *Francia – Storia – Rivoluzione*, mentre nel catalogo *online* dal 1984, secondo il *Soggettario* di Firenze, la stringa è *Rivoluzione francese*.

(5) Cfr. «Perception of the future of cataloging : is the sky really falling?» in R. T. Ivey *Cataloging & classification quarterly*, 47 (2009), pp. 464-482.

(6) Cfr. C.Revelli, «Il catalogo (e il catalogatore): vaso di coccio tra vasi di ferro?» in *Biblioteche oggi*, 29 (2011), n. 10, pp. 8-12.

(7) Cfr. M. A. Cerbo «Is there a future for library catalogers?» in *Cataloging & classification quarterly*, 49 (2011), pp. 323-327.

(8) Non è un caso, infatti, che le biblioteche italiane esitino ad abbracciare questi due nuovi *standard*, estremamente aggiornati e funzionali, ma al tempo stesso assai complessi da governare. La stessa Biblioteca della Camera, al momento, non ha ancora introdotto né le REICAT, né la struttura di costruzione del *Nuovo soggettario*.

(9) On the record: report of the Library of Congress Working Group on the Future of Bibliographic Control. – Washington : Library of Congress, 2008.

(10) Cfr. S. Bulgarelli, F. Venturini «Il Polo bibliotecario parlamentare» in *Le carte e la storia*, 13 (2007), n. 1, pp. 93-98.

Bibliografia

Sono raccolte qui di seguito le opere consultate sull'argomento, raggruppate in ordine cronologico; seguono i siti Internet.

A. Rovini, «La Biblioteca della Camera dei deputati» in *Nuova antologia*, vol. 198 (1904), pp. 641-649.

Relazione sulla Biblioteca della Camera dei Deputati : presentata al congresso mondiale delle biblioteche e di bibliografia : Roma - Venezia, 15-30 giugno 1929, a cura di G. Acerbo, E. Damiani, Roma, Camera dei deputati, 1929.

G. Perticone, «La Biblioteca della Camera» in *Accademie e biblioteche d'Italia*, vol. 10 (1936), n. 3, pp. 159-179.

La Biblioteca della Camera dei Deputati : cenni sommari, Tipografia della Camera dei deputati, Roma 1947.

I. Giordani, *La Biblioteca della Camera : relazione*, Roma, s. n., 1954.

S. Furlani, «La formazione e l'importanza sociale della Biblioteca della Camera dei deputati»in *Buch-Bibliothek-Leser : Festschrift für Horst Kunze zum 60. Geburtstag*, Akademie-Verlag, Berlin 1969, pp. 209-220.

R. Dallari, «La Biblioteca della Camera dei deputati» in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol. 31 (1981), n. 2, pp. 664-682.

B. Cartocci, «Biblioteche per la storia contemporanea» in *Notizie e documenti*, a cura dell'Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia e istituti associati, Nuova serie, n. 3 (1989), pp. 99-102.

E. Lamaro, «La Biblioteca della Camera dei deputati» in *Santa Maria sopra Minerva,* Editalia, Roma 1990, pp. 227-250.

A. Serai, *Guida alla biblioteconomia*, Sansoni, Firenze 1995.

G. Lazzari, «La Biblioteca della Camera servizio di documentazione parlamentare e servizio bibliografico nazionale» in *Il Parlamento della Repubblica : organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, Roma 1999, pp. 81-109.

S. Bulgarelli, F. Venturini, «Il Polo bibliotecario parlamentare» in *Le carte e la storia*, vol. 13 (2007), n. 1, pp. 93-98.

On the record: report of the Library of Congress Working Group on the Future of Bibliographic Control, Washington, Library of Congress, 2008. – Solo disponibile all'indirizzo web http://www.loc.gov/bibliographic-future/news/lcwg-ontherecord-jan08-final.pdf.

Biblioteca della Camera dei deputati, *160 anni della Biblioteca negli scritti e nelle pubblicazioni (1848-2008)*, Roma, Camera dei deputati, 2008.

A. Casu, *Contro l'oblio della sapienza : origini e percorsi della Biblioteca della Camera dei deputati (1848-2008)*, Jovene, Napoli 2009.

R. T. Ivey, «Perception of the future of cataloging : is the sky really falling?» in *Cataloging & classification quarterly*, vol. 47 (2009), pp. 464-482.

Regole italiane di catalogazione : REICAT, a cura della Commissione permanente per la revisione delle regole italiane di catalogazione, Roma,ICCU, 2009.

C. Revelli, «Il catalogo (e il catalogatore): vaso di coccio tra vasi di ferro?» in *Biblioteche oggi*, vol. 29 (2011), n. 10, pp. 8-12.

M. A. Cerbo, «Is there a future for library catalogers?» in *Cataloging & classification quarterly*, vol. 49 (2011), pp. 323-327.

Siti Internet

Catalogo in linea della Biblioteca della Camera e del Polo bibliotecario parlamentare: http://opac.parlamento.it/F

Cataloghi cartacei digitalizzati della Biblioteca della Camera: http://bibliocat.camera.it/

Nuovo soggettario della Biblioteca nazionale centrale di Firenze: http://thes.bncf.firenze.sbn.it/index.html

Anna Osbat

La comunicazione istituzionale e la sfida dell'editoria elettronica: problemi e prospettive

Introduzione; 1 - Editoria elettronica: stato dell'arte; 1.1 - Storia dei libri elettronici (fino ad oggi); 1.2 - Formati: dai testi rigidi ai testi liquidi; 1.3 - Dispositivi per la lettura dei libri elettronici; 1.4 - Soggetti commerciali; 1.5 - Soggetti non commerciali; 2 - Gli *e-book* e le istituzioni: esperienze a confronto; 2.1 - Introduzione; 2.2 - All'estero; 2.3 - In Italia; 2.4 - Prospettive e problematiche; Conclusione.

I*ntroduzione*

Dopo alcuni secoli, a partire dall'invenzione di Gutenberg, dominati dalle pubblicazioni stampate su carta, la situazione, negli ultimi decenni, è cambiata. Le figure professionali, le abitudini e i luoghi legati al libro sono passati da una sostanziale stabilità ad una continua e perenne evoluzione.

La svolta è rappresentata dall'avvento e dalla diffusione delle tecnologie informatiche, che colonizzano tutti gli aspetti della vita quotidiana.

Oggi la carta stampata non è più l'unico supporto per trasmettere conoscenza. Gli schermi di *computer* di varie forme e dimensioni permettono di leggere i testi, e questo fenomeno, apparentemente semplice, ha numerose conseguenze sia sul ciclo di vita delle informazioni che sull'esperienza di lettura.

Le istituzioni comunicano, sia al proprio interno che verso l'esterno e, seppur scontando un certo ritardo nell'adozione delle nuove tecnologie, utilizzano i canali di comunicazione più diffusi nel proprio bacino di utenza.

La Camera dei deputati ha un proprio canale televisivo digitale e satellitare, alimenta una serie di siti *web* e pubblica gli atti parlamentari e i dossier di documentazione in formato cartaceo e digitale. La mole di informazioni diffusa in questo modo è molto consistente: pagine dei siti *web*, ore di programmazione tv, banche dati continuamente aggiornate. Tuttavia, rispetto ad altre realtà, l'offerta digitale della Camera è stata finora abbastanza tradizionale: i testi sono fatti per essere consultati sullo schermo del *computer* da tavolo oppure stampati.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1207 08/11/19 12:43

Le modalità per la diffusione delle informazioni influenzano il modo in cui queste possono venir utilizzate dagli utenti; le prime discriminanti sono quelle legate all'accessibilità e alla gratuità.

La recente evoluzione delle tecnologie informatiche dedicate alla lettura permette di superare il monopolio della carta per i testi più lunghi; ora si può facilmente fornire all'utente una maggiore varietà di opzioni per la lettura dei testi.

Questo breve elaborato si propone di fornire un quadro della situazione attuale dell'editoria elettronica nel mondo e in Italia, per poi presentare alcune esperienze istituzionali e offrire una serie di riflessioni sull'opportunità di una scelta di questo genere per la Camera dei deputati.

Vista la continua evoluzione del panorama tecnologico di riferimento, è ovvio che molte considerazioni saranno presto superate dagli eventi. Ci troviamo tuttavia in una fase di relativa maturazione delle tecnologie di lettura a schermo e soprattutto dei dispositivi utilizzabili. Per questo motivo, e alla luce delle esperienze analoghe relative all'introduzione di altri *standard* tecnologici in ambito istituzionale, si ritiene comunque interessante compiere questo lavoro di ricognizione, tanto più utile quanto più ci si trova in un settore pieno di incognite e di problemi, al momento, irrisolti.

1. *Editoria elettronica: stato dell'arte*

1.1. *Storia dei libri elettronici (fino ad oggi)*

Secondo la definizione tradizionale, un libro è un oggetto formato da un insieme di fogli, contenenti o meno un testo, riuniti da una legatura o da una brossura, che si estende per un certo numero di pagine, si articola in capitoli e paragrafi e ha un indice per l'individuazione degli argomenti (1). I libri attualmente in commercio sono normalmente individuati da un codice ISBN (*International Standard Book Number*), *standard* ISO dal 1970.

Con il termine *e-book*, o libro elettronico, si intende sia l'*hardware* per leggere il testo che il testo stesso in formato digitale. Nella definizione dell'*International Digital Publishing Forum* (2), l'*e-book* è più propriamente un'opera letteraria sotto forma di oggetto digitale, consistente in un corpo di testo e di metadati ed identificatori univoci, fatto per essere pubblicato e distribuito in rete (3). Con *e-book reader* si intende invece il dispositivo da utilizzare per leggere il libro elettronico.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1208 08/11/19 12:43

Sebbene numerosi scrittori di fantascienza, fin dagli anni '40, abbiano immaginato libri elettronici, solo a partire dall'inizio degli anni '70 si comincia a lavorare concretamente a dispositivi per la lettura individuale di testi (il progetto Dynabook) e alla creazione di vaste biblioteche elettroniche (il progetto Gutenberg). Negli anni '80, con lo sviluppo dell'informatica personale e delle reti telematiche, arrivano ad essere commercializzati i primi dispositivi per la consultazione dei libri elettronici, inizialmente adatti in particolare a volumi quali dizionari, enciclopedie e testi di *reference*. Solo verso la fine degli anni '90 viene commercializzato negli USA il Rocket eBook, un dispositivo di lettura per libri elettronici delle dimensioni di un libro tradizionale, capace di memorizzare circa quattromila pagine, acquistate da un apposito negozio *on line* e scaricate connettendo il dispositivo ad un PC. Né il Rocket eBook né il SoftBook, di poco successivo, hanno molto successo, vendendo in tutto circa cinquantamila unità nel primo anno.

Una seconda generazione dispositivi risale alla metà del primo decennio del nuovo secolo, grazie alla commercializzazione dei primi *e-book reader* basati sulla tecnologia dell'*e-paper*, della quale parleremo successivamente.

Contemporaneamente, con la diffusione degli *smartphone*, cioè di telefoni cellulari dotati di schermo relativamente grande, e capaci quindi di visualizzare testi di una certa lunghezza, e successivamente con il successo commerciale dei *tablet*, cioè dispositivi portatili senza tastiera, con uno schermo a colori e retro-illuminato di sette - dieci pollici, diventa sempre più comune la lettura di testi anche su questa seconda tipologia di dispositivi mobili.

Negli Stati Uniti il momento che sancisce il successo di massa delle vendite di *e-book reader* e di *e-book* è il maggio del 2011, quando Amazon annuncia di aver venduto più *e-book* che libri di carta sul proprio portale. La stessa cosa è avvenuta per la sezione britannica di Amazon nell'estate del 2012 ([4]). Amazon non è rappresentativa del mercato librario complessivo, ma offre senz'altro una importante misura dell'evoluzione in atto. Dati molto interessanti sono forniti nella ricerca del Pew Research Center dell'aprile 2012, dalla quale emerge un *trend* di crescita impetuoso degli *e-book*, letti dal 21 per cento degli adulti statunitensi (contro il 17 per cento di pochi mesi prima) ([5]).

Per quanto riguarda l'Italia, i dati diffusi dall'AIE a giugno 2012 mostrano un mercato ancora abbastanza immaturo ([6]).Solo il 4,4 per cento dei titoli in commercio sono disponibili sotto forma di *e-book* ([7]) e la stima del peso delle vendite degli *e-book* sul totale delle vendite librarie è appena dello 0,9 per cento. Ciononostante, le linee di tendenza fanno ipotizzare a molti analisti

e operatori del settore una situazione in rapida evoluzione, visti anche i *trend* di spesa per il settore *e-book reader*, *tablet* e *smartphone*, sempre citati dall'AIE ([8]). Anche l'ISTAT prevede che le vendite di *e-book* aumenteranno nel prossimo futuro, tanto da includere *e-book* e *e-book reader* nel paniere di beni utilizzato per calcolare il tasso di inflazione ([9]) e da aggiungere una sezione specifica riguardo all'editoria elettronica nella rilevazione annuale sullo stato dell'editoria italiana.

Per comprendere meglio il panorama dell'editoria elettronica alla metà del 2012, occorre fare riferimento ai formati utilizzati per memorizzare i testi digitali, ai dispositivi in commercio e ai maggiori soggetti, commerciali e non, che agiscono nel settore editoriale ([10]).

1.2 - *Formati: dai testi rigidi ai testi liquidi*

Nel 1993 la Adobe sviluppa il formato PDF (*Portable Document Format*), che nel corso del tempo diventa il formato più diffuso per la distribuzione di documenti elettronici *on line*, in particolare nel mondo delle pubbliche amministrazioni ([11]). Il PDF è un formato aperto (quindi è possibile produrre documenti e sviluppare *software* per la creazione e gestione di questo tipo di *file* senza acquistare licenze da Adobe), *standard* ISO 32000, e nel corso dei suoi diciannove anni di vita si è progressivamente arricchito di funzionalità, quali tra le altre il supporto alla firma digitale e alla cifratura, le annotazioni, l'XML (*eXtensible Markup Language*), i metadati, la riproduzione di documenti digitalizzati con la doppia visualizzazione immagine e testo riconosciuto in OCR (*Optical Character Recognition*), l'accessibilità, la *digital preservation*.

I *file* in formato PDF sono formattati in modo da consentire una stampa preordinata ed efficace delle informazioni, normalmente in formato A4. Questo significa che, nonostante sia possibile visualizzare un PDF anche su uno *smartphone*, sarà poi molto scomodo da leggere, perché si dovrà continuamente scorrere la pagina nelle varie direzioni, se si mantiene nelle dimensioni originali, oppure munirsi di una lente di ingrandimento, se si cercherà di ridimensionare una pagina A4 per vederla interamente in uno schermo di pochi pollici ([12]).

Per ovviare al problema della variabilità delle dimensioni fisiche e della risoluzione dello schermo sul quale viene visualizzato il testo elettronico, sono stati sviluppati i cosiddetti *reflowable documents* (tradotti in italiano da

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1210 08/11/19 12:43

Cammarata con "testi liquidi") (13), ovvero dei testi con indicazioni di formattazione molto basilari, che consentono un adattamento a schermi differenti e anche a dimensioni di carattere non *standard*. Il formato TXT, ovvero il semplice testo con le separazioni tra paragrafi, e l'HTML (*HyperText Markup Language*), il formato per la marcatura dei testi sul *web*, ne sono due esempi. Al fine di ottimizzare l'utilizzo dei testi nei dispositivi di lettura dedicati e al fine di mantenere dei chiari confini tra cosa è dentro, cioè fa parte di un *e-book,* e cosa è all'esterno di esso (14), nel 2007 l'*International Digital Publishing Forum* ha definito il formato EPUB (*Electronic Publication*), erede a sua volta del formato *Open eBook* (OEB) elaborato nel 1999 (15).

Un *file* in formato EPUB è un contenitore di altri *file* compressi, di vario formato, secondo uno schema codificato. I testi veri e propri vengono marcati in HTML, e viene loro associato un foglio di stile CSS (*Cascading Style Sheet*) che contiene le informazioni riguardo a caratteri, colori ecc. Sono poi presenti una cartella per le immagini, ad esempio della copertina, un *file* di indice, che descrive l'organizzazione dei contenuti e permette la navigazione tra le varie parti del libro, e un *file* che contiene i metadati descrittivi dell'*e-book*. Con la nuova versione del formato, EPUB3, rilasciata a fine 2011, diventa possibile includere nell'*e-book* grafica vettoriale, audio, video, formattazione HTML5 e parti attive grazie all'inserimento di comandi *software* in *javascript* (16). L'adozione di questa versione da parte dei produttori di *software* e *hardware* per la lettura degli *e-book* va però molto a rilento e questo fa pensare ad alcuni che il nuovo formato per gli *e-book* sarà, semplicemente, l'HTML5 (17).

Non tutti i dispositivi per la lettura degli *e-book* utilizzano il formato EPUB come formato primario. Il dispositivo che, come vedremo tra poco, è il più associato al successo commerciale degli *e-book*, almeno negli Stati Uniti, ovvero il Kindle, utilizza il formato AZW, basato su Mobipocket, a sua volta derivato dal OEB citato in precedenza. Con il lancio del Kindle Fire a fine 2011 si è introdotto il formato KF8, basato su HTML5 e CSS3, quindi maggiormente adatto a libri elettronici con impaginazione complessa, come ad esempio libri per bambini e fumetti (18). Sia AZW che KF8, a differenza di EPUB, sono formati proprietari. Inviando alla casella elettronica associata al proprio *account* Amazon un *file* di testo, purché non protetto da DRM (vedi oltre) questo viene automaticamente trasformato in AZW e reso disponibile sulla propria libreria Kindle. Oltre che sui dispositivi acquistati da Amazon, gli *e-book* in AZW e KF8 possono essere visualizzati anche su PC, *tablet*

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1211 08/11/19 12:43

e *smartphone* attraverso i *software* distribuiti gratuitamente (ma esclusivamente dalla stessa Amazon).

Il *software* utilizzato dai dispositivi Apple per la visualizzazione degli *e-book* si chiama iBooks e si scarica gratuitamente dall'iTunes Store, il negozio *on line* che è l'unico autorizzato a distribuire *software* compatibile con questo tipo di prodotti. iBooks è in grado di visualizzare PDF e EPUB. Da gennaio 2012 Apple ha però cominciato a distribuire un nuovo *software* gratuito, iBooks Author, che consente di creare e salvare i propri libri elettronici in modo semplice ed intuitivo, e per questo è stato salutato con particolare interesse da molte categorie di utenti ([19]). Il *software* di Apple però consente di salvare i *file* solo in un nuovo formato proprietario, basato su EPUB e CSS in modo non documentato, e di distribuirli esclusivamente attraverso l'iTunes Store ([20]).

Nel corso del tempo, soprattutto nei primi anni di sperimentazione degli *e-book reader*, varie aziende hanno proposto propri formati per i libri elettronici, tutti basati su XML o su OEB e derivati. Oltre al già citato Mobipocket, sviluppato da una azienda francese poi assorbita da Amazon, è opportuno ricordare LIT, sviluppato da Microsoft, e il Broad Band eBook (BBeB), sviluppato da Sony per i suoi primi *e-book reader* e ora confluito in EPUB ([21]).

T*ab. 1 - Formato degli* e-book *in commercio in Italia, in percentuale*

	Dic. 2010	Mag. 2012
EPUB	37,7	45,4
PDF	31,7	42,3
DOC	29,9	3,0
Altri formati	0,7	9,3

F*onte: AIE (2012, sic*)

Alla varietà dei formati per la distribuzione degli *e-book* si aggiunge la scelta degli editori e dei librai elettronici riguardo al *Digital Rights Management* (DRM) ([22]). A differenza di un volume cartaceo, che si può riprodurre nella medesima forma solo fotocopiandolo (cosa che, sebbene proibita, avviene spesso), un libro digitale può essere di per sé copiato e distribuito all'infinito senza nessun costo aggiuntivo. La pirateria degli *e-book*, sebbene non possa essere tecnicamente impedita in assoluto, può venire resa più complicata con dei *software* che aggiungono barriere di protezione attorno al *file*. In questo modo il *file* rimane in uso al solo acquirente e non può essere

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1212 08/11/19 12:43

prestato, spostato o distribuito a utenti non autorizzati. Alcuni distributori di *e-book* (Amazon, Apple) utilizzano un proprio sistema di gestione dei diritti digitali delle opere che commercializzano, altri invece utilizzano l'Adobe DRM, una piattaforma che permette di limitare, a scelta, la consultazione, la stampa, la redistribuzione di un qualsiasi oggetto digitale ([23]). Una soluzione alternativa al DRM è il cosiddetto *social DRM* (o *social watermarking*), l'apposizione, al momento dell'acquisto, di un *ex-libris* digitale che attesta l'identità dell'acquirente del *file* e che dovrebbe scoraggiarne la diffusione illecita (ma non ne impedisce il prestito o lo spostamento su dispositivi diversi) ([24]). Una soluzione ancora più estrema, adottata ad esempio da Apple per i *file* audio MP3 e secondo alcuni sostenibile soprattutto per gli oggetti digitali di basso costo unitario, è quella della distribuzione senza alcun tipo di DRM.

Tab.2 - Tipologie di protezione anti-pirateria sugli e-book commercializzati in Italia, in percentuale

	Dic. 2010	Mag. 2012
Adobe DRM	33,4	36,7
Social DRM	15,0	34,7
Nessuna	0,1	13,5
Non specificato	51,3	14,8

Fonte: AIE (2012, sic)

Un'alternativa all'utilizzo del formato EPUB e derivati è quella di proporre la lettura di libri elettronici all'interno di appositi *software*, le applicazioni comunemente chiamate *app*, piccoli ambienti chiusi nei quali è possibile spingere al massimo l'integrazione tra testo ed altri media, e che sono infatti particolarmente utilizzati per i libri per bambini. Questo tipo di libri elettronici sono del tutto fuori *standard* e si integrano male nelle collezioni librarie, non si possono prestare né annotare, sono al confine tra testo e gioco. Per i testi tradizionali le *app*, tipiche degli *smartphone* e dei *tablet*, sono poco diffuse ([25]).

Un problema sorto di recente nei confronti degli acquisti di *file* digitali è quello della qualificazione del diritto: sebbene l'acquisto possa far pensare ad una proprietà vera e propria dell'oggetto digitale, e quindi alla sua disponibilità nel tempo, ad esempio la possibilità di trasmetterlo agli eredi, i termini dei contratti di Amazon e Apple configurano piuttosto un diritto di uso in capo all'acquirente, che quindi si estingue con la sua morte ([26]). La

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1213 08/11/19 12:43

prospettiva di perdere intere librerie di volumi digitali regolarmente acquistati in un attimo è veramente sconcertante. Ci sono però buone probabilità che il problema venga affrontato in un prossimo futuro e risolto in modo più favorevole per i consumatori ([27]).

1.3 - *I dispositivi per la lettura dei libri elettronici*

A metà del 2012 esistono due tipologie di dispositivi che possono essere utilizzati per leggere il formato EPUB e derivati (ovvero i testi liquidi) in mobilità.

Come abbiamo visto, con il termine *e-book* si può intendere sia il testo digitale che, meno correttamente, il dispositivo dedicato esclusivamente (o quasi) alla lettura del testo digitale, ed è proprio al successo commerciale degli *e-book reader* che si lega il numero crescente di testi elettronici in circolazione. Gli *e-book reader* in senso stretto hanno (attualmente) schermi basati su una tecnologia specifica, quella dell'*e-paper* (carta elettronica), sulla quale si è cominciato a lavorare negli anni '70 e che è stata per la prima volta commercializzata dalla Sony nel 2004. I dispositivi di questo tipo hanno uno schermo in bianco e nero, che non emette luminosità, consuma poca energia e può essere utilizzato in piena luce ([28]). Lo schermo può essere accompagnato da tastiere di varie dimensioni oppure essere sensibile al tocco (*touchscreen*). Le dimensioni di questi dispositivi sono variabili: dal Kindle *standard* di circa sei pollici al Kindle DX, mai commercializzato in Italia, di poco meno di dieci pollici. Non solo Amazon produce dispositivi di lettura basati sull'inchiostro elettronico: in Italia vengono commercializzati alcuni dispositivi personalizzati dalle librerie *on line*, come ad esempio Leggo (IBS) e Cybook (Feltrinelli), e molti altri modelli di *e-book reader* commercializzati attraverso i negozi di elettrodomestici e librerie ([29]). Il prezzo degli *e-book reader* è mediamente più basso dei concorrenti retroilluminati (da ottanta € in su). Generalmente sono dotati di connessioni *wi/fi*, *bluetooth* o 3G, talvolta associate a porte USB o *slot* per schede di memoria. Normalmente, oltre alla lettura, consentono di sottolineare e annotare i testi, effettuare ricerche, spostarsi velocemente tra i capitoli, utilizzare i dizionari integrati. I Kindle, se connessi alla rete, consentono di acquistare direttamente dal negozio Amazon e di ricevere immediatamente i libri acquistati sul proprio dispositivo.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1214 08/11/19 12:43

La seconda tipologia di dispositivi che possono essere utilizzati per leggere gli *e-book* in mobilità sono quelli dotati di schermi retro-illuminati a colori, analoghi a quelli del *desktop computer* ma normalmente sensibili al tocco e con dimensioni più contenute. Troviamo in questa categoria gli *smartphone* (circa tre - quattro pollici) e i *tablet* (otto - dieci pollici); di dimensioni intermedie i *mini-tablet* e *maxi-smartphone*, tra cinque e sette pollici, al momento scarsamente diffusi.

La caratteristica principale di questi dispositivi è la versatilità, ovvero la possibilità di utilizzare molti *software* diversi e di navigare su *web*, scattare foto e girare video; d'altro canto lo schermo retro-illuminato è ritenuto più stancante da molti utenti, comporta un notevole consumo di energia, quindi un'autonomia più scarsa, ed è di difficile utilizzo in pieno sole. Il prezzo è mediamente superiore ai dispositivi basati sulla carta elettronica.

Il modello di riferimento di questa categoria, e di sicuro quello più venduto tra i *tablet*, è l'iPad della Apple, giunto alla terza versione e le cui vendite, dal 2010, si stimano a ottantaquattro milioni nel mondo ([30]). Non tutti i dispositivi con schermi retro-illuminati si basano su sistemi operativi chiusi, anzi la maggioranza è ormai fondata su Linux o Android. Anche Amazon commercializza dispositivi retro-illuminati, i Kindle Fire, di 7 pollici.

Una novità da registrare per la seconda metà del 2012, anche se ancora non è noto il momento della commercializzazione in Italia, viene da Amazon: negli Stati Uniti è infatti in vendita un nuovo modello di Kindle, fondato sulla tecnologia *paperwhite*, che assicura un maggiore contrasto tra i bianchi e i neri dello schermo, e può avere una illuminazione interna dello stesso, dall'alto, che avvicina quindi il sistema agli schermi retro-illuminati dei *tablet* ([31]).

1.4 - *Soggetti commerciali*

La diffusione degli *e-book* è strettamente connessa non solo alla disponibilità di tecnologie di buona qualità e a buon mercato, ma anche alle politiche commerciali dei soggetti che sono maggiormente rilevanti nel mercato editoriale e tecnologico italiano e internazionale.

A livello internazionale i maggiori soggetti economici coinvolti sono, per peso relativo, Apple e Google. In entrambi i casi però il settore degli *e-book*, nel complesso delle attività di queste aziende, è molto marginale. Apple, la cui capitalizzazione di mercato è ormai superiore al PIL della Svizzera ([32]),

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1215 08/11/19 12:43

ha delle attività molto variegate: produzione di dispositivi elettronici di alta gamma, sviluppo di *software* e di infrastrutture commerciali e di servizio. Il risultato è la creazione di un ambiente d'uso autoreferenziale e isolato dall'esterno, anche grazie al monopolio di vendita *on line* dell'iTunes Store.

Google è un'azienda che finanzia una grande quantità di attività ma che deve il suo fatturato soprattutto al sistema pubblicitario (*AdWords*) collegato al funzionamento del motore di ricerca ([33]). La capitalizzazione di mercato di Google è pari a circa un terzo di quella di Apple.

D'altra parte, in entrambi i casi, il numero di utenti che quotidianamente utilizzano prodotti legati al marchio Apple o Google fa sì che scelte di queste aziende nel settore degli *e-book* abbiano effetti molto notevoli. Ad esempio, nel 2009 la decisione di Google di permettere il *download* anche nel formato EPUB dei testi digitalizzati nell'ambito del mastodontico progetto Google Books (vedi oltre) ha fatto sì che la diffusione di questo *standard* aumentasse notevolmente ([34]). Per lo stesso motivo, il già citato *software* per la creazione di *e-book* integrati nel mondo Apple, che utilizza un formato non *standard*, ha creato molto scalpore: nonostante sia ancora un prodotto di nicchia, potenzialmente raggiunge una platea di oltre ottanta milioni di possessori di iPad.

Mentre l'iTunes Store ha messo per ora poca enfasi sul settore *e-book*, per Google la questione è del tutto diversa: sulla già citata piattaforma Google Books sono ricercabili milioni di libri a stampa digitalizzati nell'ambito di accordi con biblioteche ed editori ([35]). Tra questi, i volumi che non sono di pubblico dominio possono, dal 2010, essere acquistati in formato digitale e consultati in due modalità: scaricando *l'e-book* oppure visualizzandolo in una sorta di *streaming* sul proprio PC ([36]). Dal 2012 la piattaforma di vendita di Google è stata unificata per tutti i prodotti che commercializza, sotto il nome di Google Play, e da maggio sono disponibili anche per l'Italia gli *e-book* ([37]).

Un caso particolare di legame tra azienda ed *e-book* è quello di Amazon. Questa libreria *on line*, nata nel 1997, negli ultimi anni ha intrapreso una strategia commerciale peculiare nel settore degli *e-book*: il modello proposto agli utenti si basa su politiche dei prezzi molto aggressive per quanto riguarda i suoi dispositivi di lettura, i Kindle, che per molti sono sinonimo di *e-book reader* (così come succede per *tablet* / iPad). La strategia di Amazon è quella di conquistare un nuovo cliente attraverso il dispositivo di lettura economico e poi di legarlo indissolubilmente ed esclusivamente al proprio negozio *on line* attraverso il sistema del 1-*Click* ([38]), che permette di acquistare nuovi

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1216 08/11/19 12:43

e-book e di poterli immediatamente leggere sul proprio Kindle premendo un solo pulsante ([39]).

Il debutto di Amazon in Italia (dicembre 2010) e il lancio del Kindle sul suo negozio *on line* (dicembre 2011) hanno senz'altro dato una scossa al mercato editoriale italiano. Stando ai dati diffusi dall'AIE a metà 2012, gli editori che maggiormente hanno puntato sul mercato degli *e-book* sono al momento il Gruppo Mondadori (14,9 per cento) Gruppo GeMS (13,2 per cento), Gruppo RCS (12,7 per cento), Feltrinelli (5 per cento), Gruppo Giunti (3,3 per cento). Il totale degli altri editori raggiunge il 50,9 per cento ([40]).

A settembre 2012 il totale degli *e-book* in italiano distribuiti da Amazon era di circa trentatremila, contro il milione di titoli in inglese.

Gli altri negozi *on line* che al momento distribuiscono *e-book* sono (in ordine di apparizione sul mercato): Ultima Books (ex- Simplicissimus), IBS, Book Republic, La Feltrinelli, Mediaworld, BOL, Librerie Rizzoli, Webster, EbooksItalia, Deastore, Hoepli, Ibookstore. Alcuni di questi siti sono anche distributori, altri si avvalgono di ulteriori piattaforme di distribuzione di varia grandezza: Ingram Book Company, Edigita, Torrossa-Casalini, Mondadori, Franco Angeli, Simonelli.

Alcuni siti offrono anche la possibilità di pubblicare direttamente il proprio volume, saltando così tutti i soggetti intermedi che prima caratterizzavano il mondo editoriale tradizionale. Il fenomeno del *self-publishing* (o *vanity press*) è sempre esistito, ed in molti casi è stato il primo modo di pubblicare per autori che solo successivamente si sono affermati. Adesso però, dal momento che non vi sono spese di stampa per gli *e-book*, chiunque può diventare autore e pubblicare a costo zero, utilizzando le piattaforme di vendita su web ([41]). Anche in questo caso, la discesa in campo dei colossi del settore, Apple ed Amazon, rischia di sbaragliare in breve tempo i concorrenti.

Il settore del *self-publishing* è quello in cui diventa maggiormente evidente il problema della formazione del prezzo degli *e-book*. Esiste già una differenza netta tra il prezzo medio dei libri cartacei e quello degli *e-book* (20,45€ contro 11,07€, dati AIE 2012) e lo stesso titolo costa in media il 30 per cento in meno in versione digitale ([42]). Quello che succede con il *self-publishing* è che l'autore, non avendo bisogno di intermediari, può decidere autonomamente il prezzo di vendita (fino ad un massimo di 200 € su *Kindle Direct Publishing*) ([43]) o addirittura decidere di farsi pubblicità distribuendo i propri libri gratis, per periodi promozionali o come scelta generale.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1217 08/11/19 12:43

Le case editrici non possono utilizzare questo genere di strategie, anche perché, finora, gli *e-book* sono un sottoprodotto collaterale (e spesso di mediocre qualità) della filiera editoriale tradizionale ([44]). Come emerge chiaramente dalla recente analisi di Luisa Capelli, le case editrici tradizionali sopravvivono con minimi margini di guadagno grazie al taglio delle spese nelle traduzioni, nei costi redazionali, senza poter ricorrere al credito bancario e tendono quindi ad incentrare la loro produzione sui *best seller*, pochi titoli di altissima tiratura per i quali i costi unitari crollano e consentono quindi di fare grandi profitti. Questa strategia viene perseguita con maggiore successo dai grandi gruppi editoriali, spesso a scapito della qualità. Sempre secondo Capelli, l'editoria elettronica, grazie all'annullamento dei costi di carta e stampa, presenta dei margini di guadagno maggiori per l'editore, senza dover tagliare su traduzione, redazione e promozione editoriale, a patto che si possano comunque ammortizzare i costi fissi con un maggiore numero di copie vendute (immaginando un prezzo di vendita medio di 5 €) ([45]). Sempre riguardo al prezzo degli *e-book* occorre segnalare un'anomalia: mentre per i libri cartacei esiste una precisa regolamentazione riguardo al prezzo di vendita al pubblico (fissato dall'editore), e in particolare riguardo alle campagne promozionali e agli sconti che possono fare i rivenditori ([46]), rispetto ai libri elettronici vige la più completa deregolamentazione ([47]), e questo consente ai librai di offrire *e-book* in promozione pressoché continua ([48]).

1.5. *Soggetti non commerciali*

Nel mondo degli *e-book* esistono numerosi soggetti non commerciali, che si sono dedicati al recupero e alla messa a disposizione di testi diventati di pubblico dominio grazie allo scadere dei termini per il diritto d'autore. Oltre a Google, che pur essendo un soggetto commerciale, offre la possibilità di consultare e scaricare in formato PDF ed EPUB i volumi di pubblico dominio digitalizzati nell'ambito del progetto Google Books (al quale hanno aderito, tra le altre, anche le biblioteche nazionali italiane), da ricordare Internet Archive, Open Library, Project Gutenberg, Progetto Manuzio, Europeana.

Un ulteriore soggetto che recentemente ha offerto la possibilità di scaricare i propri contenuti in formato EPUB è l'enciclopedia *on line* Wikipedia (al momento solo nella versione in inglese) ([49]). Sviluppando la funzione "crea libro" già presente da qualche tempo, è ora possibile scegliere un numero di

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1218 08/11/19 12:43

pagine dell'enciclopedia, ordinarle a piacere e creare un *e-book* in formato EPUB, da scaricare e consultare o distribuire a piacimento ([50]).

2 - *Gli* e-book *e le istituzioni: esperienze a confronto*

2.1 - *Introduzione*

Nel capitolo precedente si è presentata una panoramica dell'editoria elettronica in senso stretto, ovvero le pubblicazioni in commercio (o che sono state commercializzate in passato) disponibili in formato elettronico. In questo capitolo l'esame si allarga ai testi di fonte istituzionale: alcuni di questi vengono commercializzati, altri sono fuori commercio (la cosiddetta "letteratura grigia") ma vengono comunque pubblicati sui siti istituzionali.

Sebbene, come abbiamo visto, i libri elettronici siano diventati uno strumento abbastanza diffuso per la lettura in mobilità di testi lineari, tanto da essere stati sperimentati da una percentuale significativa della popolazione, rimangono ancora poco diffusi come formato di pubblicazione dei contenuti istituzionali.

Questa situazione, che potrebbe essere più comprensibile in un paese come l'Italia, dove il fatturato relativo alle vendite degli *e-book* non supera l'1 per cento, è meno prevedibile in paesi come gli Stati Uniti o la Gran Bretagna dove il peso degli *e-book* è molto più notevole. Anche in questi paesi, quando sui siti istituzionali sono presenti *e-book* non vengono particolarmente pubblicizzati, e il formato più utilizzato è ancora il PDF, oltre al semplice HTML delle pagine internet.

2.2 - *All'estero*

Negli Stati Uniti a livello istituzionale il formato EPUB (o analoghi) è ancora poco diffuso, mentre la "novità" è rappresentata semmai dalle *app* da scaricare su *smartphone* o *tablet* per ricevere aggiornamenti sulle attività istituzionali.

Sul sito del Presidente degli Stati Uniti (Whitehouse.gov) sono presenti solo un paio di *e-book*: il piano finanziario per il 2013 ([51]) e la relazione sul bilancio del 2010 ([52]) mentre il cosiddetto *e-book 100+ Roundtables* è in realtà un semplice PDF ([53]). Maggiore enfasi viene invece data alla possibi-

lità di scaricare, gratuitamente la *app* White House, disponibile sia per il sistema iOS (Apple) che per Android, grazie alla quale si viene aggiornati sulle ultime notizie provenienti dalla Casa Bianca ([54]).

Anche nel caso del Congresso degli Stati Uniti, la diffusione del formato EPUB sembra essere scarsa: il nuovo sito di informazione sulle attività parlamentari *Congress.gov* (contiene le schede personali e le schede di ciascun provvedimento), appena inaugurato e ancora in fase di test ([55]), offre la possibilità di scaricare i testi in PDF o in HTML. I resoconti parlamentari sono consultabili anche attraverso una *app* per iPhone e iPad ([56]). Alcuni volumi pubblicati dalla Library of Congress sono disponibili su Amazon: tra questi anche alcuni *Country Report* scritti in collaborazione con la CIA e il Dipartimento di Stato. Anche una serie di pubblicazioni della Corte Suprema Federale è disponibile su Amazon in formato Kindle, a pagamento.

Nel Regno Unito troviamo ancora meno: sebbene vi sia un notevole sviluppo dei canali di comunicazione *on line*, compresi quelli che si avvalgono dei *social network*, non ci sono tracce di sperimentazione nel settore degli *e-book* o delle *app* per la lettura di documenti istituzionali. Il formato che rimane dominante è il PDF. Su *Amazon.co.uk* è possibile sottoscrivere, a meno di una sterlina, l'abbonamento ad alcuni *feed* RSS relativi alle attività del Parlamento inglese ([57]). Nella sezione del sito del Parlamento dedicata alle scuole è invece possibile scaricare una *app* che consente di mettere alla prova le proprie conoscenze sul funzionamento dell'istituzione ([58]).

Tra le organizzazioni internazionali, da segnalare l'OCSE, che pubblica alcune serie di documentazione in formato EPUB ([59]).

2.3 - *In Italia*

Anche in Italia non sono ancora molte le istituzioni che offrono la possibilità di consultare i propri testi in versione *e-book*.

La prima esperienza è stata quella del Quirinale. Durante le celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia, nel 2011, la Presidenza della Repubblica ha reso disponibile, sulla pagina delle pubblicazioni, una serie di *e-book* (in formato EPUB, MOBI e PDF) ([60]). Tra i titoli, la Costituzione, alcune raccolte di discorsi del Presidente Napolitano, materiali divulgativi sulla storia del Palazzo del Quirinale e sui suoi giardini, gli atti di un convegno sulla lingua italiana e *L'Italia s'è desta*, un romanzo storico di

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1220 08/11/19 12:43

Gemma Mongiardini Rembadi pubblicato nel 1911 in occasione del 50° anniversario dell'Unità ([61]).

Dal settembre 2011 la Regione Toscana ha cominciato a pubblicare alcuni *e-book* di argomento vario (il primo sull'immigrazione via mare, due su tematiche ambientali, i due più recenti sono di argomento archivistico-bibliotecario): sono tutti scaricabili gratuitamente in formato EPUB (i primi tre titoli anche in formato MOBI e PDF) e sono prodotti da soggetti diversi, ma vengono pubblicati tutti nella stessa pagina.

Nel 2011 la Provincia di Siena ha pubblicato un *e-book* sul Palazzo del Governo, sede dell'istituzione: si tratta in realtà di una *app* per iPhone e iPad ([62]).

Il Ministero dell'ambiente ha pubblicato un breve opuscoletto con funzionalità di lettura che simulano la carta, basato su HTML ([63]).

Molto più significativo nel campo degli *e-book* l'esperimento del Senato della Repubblica: a partire dal settembre 2011, utilizzando un *software open source*, Scriba ([64]), dalle pagine del sito web del Senato è possibile scaricare alcuni *e-book* precostituiti per i temi di maggiore consultazione (rassegna stampa, ordine del giorno e calendario per i lavori d'Aula, convocazioni delle commissioni, ultimi atti pubblicati). In alternativa è possibile costruire un proprio *e-book* personalizzato, assemblando a piacere resoconti, disegni di legge (scheda lavori e testo), schede personali dei senatori, schede di *iter* dei documenti parlamentari, schede di seduta delle commissioni. ([65]) Da maggio 2012, inoltre, nella visualizzazione del testo degli Atti parlamentari è stata aggiunta un'icona che consente di effettuare il *download* del documento in formato EPUB ([66]).

L'avvio di questa funzionalità, che è stata accolta molto positivamente sia tra i sostenitori degli *e-book* che tra quelli del *software open source* e dell'innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni ([67]), consente di affiancare il formato EPUB al formato PDF, utilizzato finora come *standard* per la pubblicazione e il *download* dei testi parlamentari, e di venire incontro alle esigenze di lettura degli utenti, prima di tutti i senatori stessi, che sempre di più utilizzano strumenti come *smartphone* e *tablet* per il loro lavoro quotidiano.

A livello internazionale il progetto è stato segnalato dal sito OSOR (*Open Source Observatory and Repository for European public administrations*) ([68]) e dal *Global Centre for Information and Communication Technologies in Parliament* ([69]).

2.4 - *Prospettive e problematiche*

Il lavoro dell'istituzione parlamentare si basa su un flusso ininterrotto di documenti, che vengono presentati, discussi, emendati e talvolta approvati. Oltre agli Atti parlamentari in senso stretto, per i quali la legge impone il massimo grado di pubblicità ed accessibilità, il Parlamento produce documenti di supporto all'attività istituzionale e finalizzati all'attività di comunicazione, al proprio interno (per i parlamentari e i dipendenti dell'Amministrazione) e verso l'esterno (per i cittadini).

Nell'organizzare lo sviluppo delle attività di supporto tecnico a questo flusso documentale occorre valutare il contesto nel quale ci si muove: il quadro è quello di un'Amministrazione nella quale è forte la necessità di razionalizzare l'uso delle risorse, che sono e saranno sempre più scarse: non solo i fondi a disposizione, ma anche gli spazi e le risorse umane, in costante calo da diversi anni.

Se questo è l'aspetto negativo che caratterizza l'attualità e il prossimo futuro, il lato positivo è quello del continuo sviluppo delle tecnologie che possono sostenere il processo di lavoro.

Alla Camera il flusso documentale ha un grado di sviluppo molto accentuato, anche se non completamente integrato. In alcuni casi i testi vengono degradati dal formato digitale a quello analogico e poi nuovamente trasformati in digitale, per esigenze di certezza legale, di velocità di trattamento o di scarsa integrazione tra i sistemi documentali.

La piattaforma per la diffusione dei documenti ufficiali e di lavoro prodotti dalla Camera è il sito *web* (internet e intranet), che è composto da diversi milioni di pagine e attinge i propri contenuti da banche dati diverse.

I formati utilizzati fino ad oggi per la diffusione *on line* dei testi, dopo il superamento della carta, sono sostanzialmente due: il primo è l'HTML delle pagine *web*, che, rispettando le stringenti regole della Legge Stanca ([70]), viene utilizzato per pubblicare i contenuti dinamici e statici. L'HTML è un formato adatto per la visualizzazione a schermo di testi brevi e può integrare al proprio interno immagini, video e zone di testo attive (caselle di ricerca, menu a tendina, caselle di spunta). Tra i documenti in HTML esistono relazioni, espresse dai *link*, che permettono di navigare il sito *web*.

In realtà sebbene la visualizzazione dei contenuti del sito si basi sull'HTML, per la maggior parte i dati testuali provengono da banche dati, oppure da testi marcati nel formato XML. In ambito parlamentare la marcatura XML è utilizzata per segmentare il testo in parti significative (ad

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1222 08/11/19 12:43

esempio gli interventi in un resoconto stenografico) e per segnalare in modo stabile e univoco alcuni elementi cruciali (ad esempio i deputati, i riferimenti legislativi, le date, gli organi parlamentari). Ulteriori marcature possono essere utilizzate per i metadati, elementi indispensabili per la conservazione dei documenti digitali nel tempo, in particolare per quanto riguarda il loro inserimento nel contesto del flusso documentale, e per la loro classificazione semantica.

Il PDF è il secondo formato di riferimento per i documenti digitali della Camera. Dei sei milioni di pagine sul dominio *camera.it* indicizzate da Google, circa un milione sono in formato PDF ([71]).

Il PDF viene utilizzato in due modi radicalmente differenti: per i documenti correnti e per quelli storici. Per i primi, che nascono digitali, è il formato finale del flusso di lavoro, perfettamente fedele alla copia cartacea del documento stampato (l'unica ufficiale). Presenta quindi delle caratteristiche finalizzate alla stampa, sia per quanto riguarda la formattazione che per gli strumenti di navigazione interni, ridotti al minimo e legati all'impaginazione (numeri di pagina, note a piè pagina ecc.). Viene utilizzato non solo per gli Atti parlamentari in senso stretto ma anche per la letteratura grigia, ovvero i *dossier* di documentazione prodotti dai vari servizi.

Il formato PDF per i testi che nascono digitali viene utilizzato anche in un altro settore, quello delle pubblicazioni. In molti casi, infatti, al volume cartaceo viene associato un CD-ROM con una copia del testo, impaginato allo stesso modo, in formato PDF.

Il secondo utilizzo del formato PDF alla Camera è per la pubblicazione degli Atti parlamentari digitalizzati: da quasi 10 anni, grazie ad un finanziamento *ad hoc* previsto dalla legge finanziaria per il 2002 ([72]), è cominciato un progetto per la digitalizzazione integrale degli Atti parlamentari italiani. La prima *tranche* rappresenta la totalità degli Atti parlamentari della Camera dei deputati per il periodo repubblicano ed è sostanzialmente conclusa. La seconda *tranche* del progetto prevede la digitalizzazione degli Atti parlamentari per il periodo del Regno, ed è stata avviata nel 2011, in concomitanza con le celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia.

Fin dall'inizio il progetto di digitalizzazione si è fondato sul formato PDF: il processo di lavoro è stato, per tutta la *tranche* della Repubblica, quello della scomposizione del volume cartaceo in unità documentali significative (singole sedute, singoli atti legislativi o altre tipologie di documento), e della successiva acquisizione in formato immagine delle pagine degli Atti parlamentari stampati su carta. Dopo l'acquisizione il formato immagine viene

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1223 08/11/19 12:43

elaborato e trasformato in un PDF con immagine fedele alla carta di partenza (comprese le parti non testuali e eventualmente successive alla rilegatura) associata, attraverso l'elaborazione di un *software* di OCR, al testo, ricercabile, sottostante all'immagine. Nel corso degli anni dall'avvio del progetto i macchinari e i programmi a disposizione per compiere queste operazioni si sono evoluti, diventando più efficienti e meno costosi. In questo modo le pagine che vengono digitalizzate oggi sono di migliore qualità e dispongono tutte di OCR ([73]), nonostante questa elaborazione sia più complessa per i testi antichi, sia per la conservazione della carta che per le caratteristiche per la stampa. Dopo la digitalizzazione i documenti vengono pubblicati su *web* e corredati di strumenti di ricerca ulteriori (indici e motori di ricerca).

Il primo obiettivo del progetto di digitalizzazione degli Atti parlamentari era quello di mettere gratuitamente a disposizione dell'utenza, via *web*, l'intero *corpus* degli atti. Vista la qualità della digitalizzazione, si è aggiunto al primo obiettivo anche quello della conservazione nel tempo, che prima era affidata esclusivamente alla ridondanza di copie cartacee. A questo fine è stato utilizzato un particolare tipo di formato, il PDF/a, sviluppato proprio al fine della conservazione dei *file* digitali nel medio periodo ([74]).

Nel settore della digitalizzazione da cartaceo, il PDF è senz'altro il formato predominante, soprattutto per la sua capacità di contenere un'immagine *facsimile* e un testo ricercabile sottostante. L'evoluzione delle tecnologie e l'affermarsi dei progetti di digitalizzazione di massa, come quello promosso da Google, hanno però modificato il contesto di riferimento.

Google infatti ha deciso di digitalizzare intere collezioni bibliografiche per poi indicizzarle e metterle a disposizione sulla sua piattaforma. L'unità documentale di base per Google è l'intero volume cartaceo rilegato, compresa la copertina e le annotazioni delle varie biblioteche appartenenti al progetto che hanno "prestato" i volumi per la digitalizzazione. Inoltre tutti i volumi digitalizzati sono dotati di OCR, anche se talvolta è di scarsa qualità, ad esempio per quelli stampati in carattere gotico. Per la visualizzazione completa dei volumi fuori diritti ([75]) Google non utilizza il formato PDF, perché sarebbe troppo lento da caricare (dato che corrisponderebbe alle dimensioni dell'intero volume digitalizzato) ma un formato immagine particolare, pagina per pagina. Sempre per questo tipo di volumi, viene offerta la possibilità di leggere il solo testo acquisito in modo automatico oppure di scaricare il volume sul proprio dispositivo. Inizialmente l'unico formato disponibile era il PDF, poi, come abbiamo visto, Google ha introdotto anche il formato EPUB. Occorre sottolineare come il contenuto di questi *e-book,*

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1224 08/11/19 12:43

frutto della digitalizzazione automatizzata di milioni di volumi, abbia un livello di qualità molto variabile, sia per quanto riguarda la correttezza del testo che per la presenza di indici affidabili.

Il nuovo *standard*, dal punto di vista degli utenti, è quindi quello della scelta multipla: la consultazione a schermo della pagina digitalizzata in *fac-simile*, con strumenti di navigazione agevolata quali caselle di ricerca, possibilità di condividere e annotare; la consultazione del solo testo; il *download* dell'intero volume digitalizzato in vari formati, adatti alla stampa e alla visualizzazione su *e-book reader* o comunque su schermi di dimensioni non *standard*.

Anche il progetto della Camera si è adeguato, aggiungendo, alle già numerose funzionalità che gli Atti parlamentari digitalizzati offrono, anche quelle mutuate dall'ambiente Google. Ed è proprio per questo che il formato EPUB entrerà nel patrimonio documentale della Camera dei deputati, come formato ulteriore di consultazione degli Atti parlamentari digitalizzati per il periodo del Regno. Rispetto a Google, il contenuto di questi *e-book* sarà di qualità molto superiore, grazie ai migliori *standard* per l'acquisizione delle pagine e alle operazioni di controllo previste durante tutte le fasi del progetto. I metadati, punto dolente del progetto americano, nel caso della Camera saranno particolarmente curati al fine di consentirne l'utilizzazione anche per finalità di conservazione digitale nel medio e lungo termine.

L'altro fronte per il quale è prossima l'adozione dell'EPUB tra i formati a disposizione degli utenti per la consultazione dei testi sui propri dispositivi è quello degli Atti parlamentari correnti. Il primo obiettivo è venire incontro alle necessità di lettura degli utenti che sempre di più sono abituati, con *smartphone*, *tablet* e *e-book reader*, a leggere testi fluidi ovunque si trovino. Tra gli utenti di riferimento ci sono senz'altro i parlamentari, che in questo modo possono avere una biblioteca di atti ufficiali sempre con sé, a prescindere dal grado di connessione di cui possono usufruire al momento, sulla quale sottolineare ed effettuare annotazioni. La seconda categoria di utenti sono i cittadini, che possono così accedere all'insieme di atti ufficiali, la cui pubblicità deve essere massima, in modo più consono alle proprie esigenze.

Per effettuare questo tipo di operazione è sufficiente elaborare i testi, già disponibili nel *repository* della Camera in formato XML, e tradurli al momento in formato EPUB su richiesta dell'utente (76). Per i *file* di solo testo l'operazione è immediata e consente di non dover conservare inutilmente varie copie dello stesso contenuto in differenti formati. Sempre con lo stesso sistema si possono anche proporre altre scelte agli utenti, ad esempio il

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1225 08/11/19 12:43

formato Kindle, come fanno alcuni siti, oppure adeguare progressivamente gli *standard* per la pubblicazione (ad esempio da EPUB2 a EPUB3) senza dover ri-processare tutti i testi.

Un'ulteriore tipologia di testi di origine parlamentare che si presta bene alla pubblicazione in formato EPUB è quella della documentazione di supporto prodotta dall'Amministrazione durante l'*iter* dei progetti di legge e degli altri tipi di atti esaminati dalla Camera.

In questo caso i testi non sono in XML ma possono agevolmente essere trasformati allo stesso modo. Se si utilizzasse questa modalità di pubblicazione si potrebbero creare delle librerie di testi, in base a periodi predeterminati, e caricarle in modo automatico sui dispositivi degli utenti parlamentari all'inizio del periodo di riferimento, in modo da agevolarne il lavoro quotidiano (77).

Per gli Atti parlamentari, sia quelli ufficiali che quelli prodotti a vario titolo dall'Amministrazione parlamentare a supporto dell'attività dei deputati, non si pone un problema di DRM. Il costo al pubblico degli atti stampati era legato al costo della stampa e della carta, e quindi minimo. Già il formato PDF viene distribuito gratuitamente e questo potrebbe avvenire anche per il formato EPUB. Si potrebbe porre un problema di integrità del contenuto dell'*e-book* costituito da Atti parlamentari, visto che il testo è particolarmente malleabile (molto più del PDF, sul quale lo stesso *software* di produzione consente di apporre chiavi di sicurezza). Una possibile soluzione, che viene normalmente attuata con gli atti ufficiali pubblicati su *web* (sempre potenzialmente alterabili dagli *hacker*) è il rimando alla copia cartacea come unica a fare fede. Utilizzando tecniche mutuate dal *Social* DRM si potrebbe anche associare alla copia del *file* in EPUB informazioni riguardo all'utente che lo ha scaricato e alla data dell'operazione, rendendo più difficile una redistribuzione dei *file*, potenzialmente alterati, fuori dai canali ufficiali e consentendo di risalire più agevolmente all'autore della modifica non autorizzata.

Un altro fronte, più marginale come numero di pagine prodotte, sul quale è possibile ipotizzare un utilizzo del formato EPUB è quello delle pubblicazioni della Camera. Si potrebbero offrire in questo formato i volumi di nuova pubblicazione ma anche quelli ormai esauriti, attraverso un processo di recupero dei testi simile a quello attuato per gli Atti parlamentari in corso di digitalizzazione. In questo modo sarebbe possibile valorizzare maggiormente questi testi e renderli più facilmente consultabili agli utenti di tutto il mondo. Trattandosi però di volumi a pagamento si porrebbe il problema

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1226 08/11/19 12:43

del canale di distribuzione: se infatti la Camera volesse attuare questa operazione in proprio dovrebbe dotarsi di un vero e proprio sito di *e-commerce*, dal momento che normalmente, come abbiamo visto, i dispositivi di lettura degli *e-book* (compresi i *tablet*) non hanno un lettore di CD-Rom e ricevono i *file* solo attraverso collegamenti di rete. Per ovviare a questa difficoltà si potrebbero distribuire gli *e-book* a pagamento attraverso le piattaforme commerciali, così come fanno le istituzioni federali americane ad esempio, anche se questo comporterebbe la necessità di formulare dei contratti per la distribuzione delle opere e per la suddivisione dei profitti (78).

Conclusione

Dopo anni di incertezza sui formati e di scarsissima diffusione di dispositivi adatti alla lettura di testi lunghi in mobilità, ora i tempi sono maturi per questo tipo di tecnologia, e per una serie di motivi concomitanti (comodità, risparmio sul prezzo di acquisto e sullo spazio di immagazzinamento, moda), la diffusione degli *e-book* sta diventando sempre più notevole.

Senza entrare nella discussione sul futuro del libro di carta, che pure appassiona moltissimo gli addetti ai lavori, e sul potenziale distruttivo delle nuove tecnologie sulla cultura così come la conosciamo, è opportuno affrontare il tema dell'editoria elettronica, così come è oggi, cioè fondata sui testi liquidi, in modo pragmatico e prudente. È vero che la tecnologia è ormai diffusa ma è probabile che sia ancora in una fase intermedia di maturazione, sia come *standard* che come funzionalità di lettura, che attualmente cercano soprattutto di imitare quelle del libro di carta, quasi cercando di far dimenticare all'utente di avere a che fare con un oggetto digitale. D'altra parte gli utenti, sia i parlamentari che i cittadini, sono sempre più abituati a leggere testi liquidi, e visto lo scarso investimento tecnologico che questi comportano, non ci sono molte controindicazioni alla loro introduzione, accanto al "vecchio" PDF, tra i formati per il *download* dei testi parlamentari. Semmai occorre valutare come si possa massimizzare l'impatto positivo dei libri elettronici sulla riduzione del numero di copie di carta da stampare per il funzionamento interno, in modo da far progredire l'Amministrazione sulla strada della de-materializzazione del flusso documentale parlamentare.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1227 08/11/19 12:43

Note

(1) F. Vannucchi, *Libro e internet. Editori, librerie, lettori online*, Editrice Bibliografica, Milano, 2008, p. 26.

(2) L'*International Digital Publishing Forum* è un'organizzazione internazionale dedicata alla promozione del commercio e degli *standard* nel campo dell'editoria elettronica. Ne fanno parte poco meno di quattrocento membri, per la maggior parte aziende, provenienti da tutto il mondo. Tra i nomi più importanti, Adobe, Apple e Google ma non, sorprendentemente, Amazon. Per l'Italia partecipa l'Associazione degli Editori (AIE).

(3) Sulla difficoltà di definire univocamente i libri elettronici e sulla varietà di sfumature di significato, cfr. G. Roncaglia, *La quarta rivoluzione. Sei Lezioni sul futuro del libro*, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 31 e ss.

(4) Cfr. i comunicati stampa pubblicati da Amazon, rispettivamente sul sito americano e su quello inglese, il 19 maggio 2011 e il 6 agosto 2012. Amazon per altro è molto restia a pubblicare i dati esatti riguardanti le proprie vendite.

(5) Pew Research Center, *The rise of e-reading,* 5 aprile 2012.

(6) AIE, *Dentro all'e-book. Le cifre dell'ufficio studi AIE a giugno 2012,* 2012.

(7) In realtà i dati AIE fanno riferimento ad *e-book* in formati eterogenei (PDF, EPUB e persino DOC). Per la spiegazione delle varie tipologie di formato si rinvia al paragrafo successivo.

(8) Sulle prospettive del mercato degli *e-book* nei paesi occidentali da ricordare la ricerca (tuttora in corso) avviata da A. T. Kearney e Bookrepublic, *Do readers dream of electronic book?* I risultati intermedi, aggiornati all'ottobre 2011, sono stati presentati alla Fiera del libro di Francoforte. Cfr. G. Bonfanti, «Do Readers Dream of Electronic Books? A Global Situational review: devices, ebook and app sales around the world», *Publishers Launch Conference - eBooks Around the World*. Francoforte, 10 Ottobre 2011. Secondo queste stime, per i paesi appartenenti alla seconda onda (Germania, Francia, Italia), ci si può attendere che nel giro di 3 anni (5 anni dalla prima commercializzazione) la penetrazione degli *e-book* nel mercato editoriale raggiunga il 5-6 per cento.

(9) ISTAT, *Paniere dei prezzi al consumo,* 2012.

(10) ISTAT, *Indagine sulla produzione libraria in Italia nel 2011. Questionario,* 2012.

(11) Sulla storia e sulle caratteristiche del formato PDF cfr. Adobe, *Storia del formato Adobe PDF,* 2012.

(12) Lo schermo dell'iPhone, ad esempio, è di quattro pollici (in diagonale). Questo significa che per visualizzare un A4 occorre ridurlo ad ¼ delle sue dimensioni originali. L'iPad ha invece uno schermo di circa dieci pollici, e quindi si avvicina abbastanza alle dimensioni di un A4.

(13) M. Cammarata, *Libri liquidi. Tutto quello che devi sapere sugli e-book. E nessuno ti dice*, (e-book) Tabulas, Morlupo, 2012.

(14) Nel web spesso succede, utilizzando i *link* ipertestuali tra un testo e l'altro, di perdersi, cioè di passare da un sito (associato ad un autore, un'istituzione, un determinato grado di attendibilità) a un altro senza nemmeno accorgersene e avendo difficoltà a fare il percorso logico esterno. Nell'esperienza di lettura di un libro questa eventualità deve essere accuratamente evitata.

(15) Sul sito del IDPF sono pubblicate tutte le specifiche relative alle varie versioni del formato EPUB. Cfr. IDPF, *EPUB 3,* 2011.

(16) J. Greenfield, «How Publishers Should Prepare for EPUB 3» in *Digital Book World*, 18 gennaio 2012.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1228 08/11/19 12:43

(17) Cfr. I. Rachieli, «Epub3, standard di difficile lettura» in *Apogeonline*, 25 maggio 2012 e I. Rachieli, «Se fosse già finito il tempo degli ebook?» in *Apogeonline*, 4 giugno 2012.

(18) Amazon, *Kindle Format 8 Overview,* 2012.

(19) Sull'interesse suscitato da iBooks Author nel mondo scolastico cfr. A. Jacona, «Benvenuti nella scuola 2.0 dove il libro è fai da te» in *La Repubblica*, 15 settembre 2012.

(20) Questa scelta di Apple è stata molto criticata, soprattutto perché Apple fa parte dell'IDPF. Cfr. ad esempio J. Gruber, «On the Proprietary Nature of the iBooks Author File Format» in *Daring Fireball*, 20 gennaio 2012, e E. Bott, «How Apple is sabotaging an open standard for digital books» in *ZDNet*, 22 gennaio 2012.

(21) Per una panoramica generale dei formati di *e-book* e la loro storia cfr. il capitolo «Problemi di forma», in G. Roncaglia, *La quarta rivoluzione. Sei Lezioni sul futuro del libro*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

(22) Sul problema della tutela del diritto d'autore nell'editoria elettronica e sulle conseguenze di alcune tipologie di DRM cfr. il capitolo «Ebook e diritti d'autore», in Cammarata *op. cit*. In generale sui sistemi di protezione degli oggetti digitali cfr. *Digital rights management. Problemi teorici e prospettive applicative*, a cura di R. Caso, Università degli studi di Trento, Trento, 2008; A. Ardizzone, G. B. Ramello, L. Benussi, *Copyright digitale. L'impatto delle nuove tecnologie tra economia e diritto*, Giappichelli, Torino, 2009; V. Moscon, «Rights expression languages: DRM vs. creative commons» in *JLis*, 2011, v. 2, n. 1.

(23) Sul funzionamento dell'Adobe DRM cfr. Adobe, *How DRM works,* 2012.

(24) Sul Social DRM cfr. S. Scardovi, «Solo il social DRM salverà l'editoria (senza dimenticare la qualità)» in *S. di vista*, 14 settembre 2011.

(25) Meritano però di essere ricordati due esperimenti particolarmente accattivanti per quanto riguarda l'esperienza di lettura degli adulti, il libro di Al Gore vincitore dell'Apple Design Award nel 2011 e il poema di T.S. Eliot, *The Waste Land*. Cfr. A. Gore, *Our choice. A Plan to Solve the Climate Crisis*, (*app*) Push Pop Press, San Francisco, 2011 e T. S. Eliot, *The Waste Land*, (*app*) Touchpress, London, 2011.

(26) Cfr. J. D'Alessandro, «Aiuto, i libri digitali non si ereditano. Biblioteche, app e canzoni scaricate non possono essere lasciate ad altri» in *La Repubblica*, 12 settembre 2012, p. 49.

(27) A dire il vero la filosofia Amazon, ad esempio, spinge sempre di più verso una smaterializzazione degli oggetti culturali che ne prevede il diritto d'uso e non la proprietà. Cfr. l'intervista a Diego Piacentini, vicepresidente Amazon, in J. D'Alessandro, «La cultura ai tempi di Amazon. La proprietà non serve più» in *La Repubblica*, 20 settembre 2012.

(28) Su dettagli tecnici di questa tecnologia, che in realtà più correttamente fornisce schermi in varie tonalità di grigio, cfr. le specifiche sul sito della E-Ink E-Ink, *Technology,* 2012. Esiste anche la carta elettronica a colori ma finora non ha avuto molto successo commerciale.

(29) Nel sito E-book Reader Italia vengono presentati in tutto trentuno diversi modelli di *e-book reader* commercializzati nel nostro Paese.

(30) Cfr. S. Costello, «What Are iPad Sales All Time?» in *About.Com*, 25 aprile 2012.

(31) Amazon, *Kindle Paperwhite*, 2012.

(32) Cfr. F. Cella, «Apple supera il PIL della Svizzera» in *Vita Digitale - Corriere della Sera*, 17 settembre 2012.

(33) E. Jackson, «Google's Big Problem They Don't Want You To Know About» in *Forbes*, 23 gennaio 2012.

(34) B. Badger, «Download Over a Million Public Domain Books from Google Books in the Open EPUB Format» in *Inside Google Books*, 26 agosto 2009.

([35]) Tra le tante reazioni critiche al progetto Google, in particolare per quanto riguarda i metadati cfr. T. Hillesund, «Reading books in the digital age subsequent to Amazon, Google and the long tail» in *First Monday*, 2007, v. 12, n. 9; J. N. Jeanneney, *Google and the Myth of Universal Knowledge. A View from Europe*, University of Chicago Press, Berkeley-Los Angeles, 2007; D. Ludlow, «Google turns classic books into free gibberish eBooks» in *Expert Reviews*, 27 agosto 2007; K. Leetaru, «Mass book digitization: The deeper story of Google Books and the Open Content Alliance» in *First Monday*, 2008, v. 13, n. 10; R. Darnton, «Google and the new digital future» in *The New York Review of Books*, 2009, v. 56, n. 20, 17 dicembre 2009; B. Fister, «The Last Library Is Greater than Google» in *Library Journal*, 3 settembre 2009; B. Kahle, Google Claims to be the Lone Defender of Orphans: Not Lone, not Defender» in *Open Content Alliance*, 7 ottobre 2009; G. Nunberg, «Google Books: A Metadata Train Wreck» in *Language Log*, 29 agosto 2009; G. Nunberg, «Google's Book Search: A Disaster for Scholars» in *The Chronicle of Higher Education - Review*, 31 agosto 2009.

([36]) A. Rastelli, «Nasce Google eBooks, libri in vendita sul sito più cliccato del mondo» in *Ebi Book!- Corriere della Sera*, 6 dicembre 2010.

([37]) C. De Servi, «Libri su Google Play arriva in Italia» in *Google Italy Blog*, 8 maggio 2012.

([38]) Amazon ha registrato il marchio (e la tecnica di vendita) *1-Click* nel 1999, e per questo motivo vende licenze per l'utilizzo di questa strategia su altre piattaforme commerciali (ad es. ai concorrenti di Apple e Barnes & Nobles). In Europa, vista la differente normativa, l'utilizzo di questo marchio registrato è molto controversa. Cfr. T. Worstall, «Amazon loses 1-Click Patent» in *Forbes*, 7 luglio 2011.

([39]) Questa strategia ha portato la catena di grandi magazzini Wal-Mart a decidere di non commercializzare più il Kindle, dato che questo diventa un cavallo di Troia che Amazon, che negli Stati Uniti vende qualsiasi cosa, utilizza per catturare e fidelizzare nuovi clienti. Cfr. S. Clifford, J. Bosman, «Wal-Mart Says It Will Stop Selling Amazon's Kindle» in *NYTimes.com*, 20 settembre 2012. Altri elementi finalizzati alla fidelizzazione del cliente, in particolare nel settore degli *e-book*, sono l'offerta di *e-book* gratuiti o a prezzo molto basso (sotto 1 euro) e le campagne di sconti. Nel Kindle Store (cioè la parte del sito Amazon che vende *e-book* e Kindle) vengono commercializzati anche, negli Stati Uniti, i Kindle Singles, brevi saggi dal costo molto contenuto, e abbonamenti a quotidiani e riviste in formato elettronico (queste tipologie di abbonamento sono attive anche sui negozi francese e tedesco, mentre sul sito britannico sono di prossima attivazione e sembrerebbero limitati al Kindle Fire, forse con *app* specifiche). Sul sito britannico è anche possibile acquistare a modico prezzo l'abbonamento ad un certo numero di blog e *feed* RSS, anche pubblici, che vengono aggiornati via *wi-fi*.

([40]) Dati AIE maggio 2012, cit.

([41]) Sul *self-publishing* cfr. G. Ragone, *L'editoria in Italia. Storia e scenari per il XXI secolo*, Liguori, Napoli, 2005, p. 172 e ss.; E. Morrison, «The self-epublishing bubble» in *The Guardian*, 30 gennaio 2012; E. Morrison, «Why social media isn't the magic bullet for self-epublished authors» in *The Guardian*, 30 luglio 2012.

([42]) Secondo gli utenti intervistati alla Fiera del libro di Torino nel 2011, un *e-book* non dovrebbe però costare più di quattro euro.

([43]) Per le condizioni applicate agli autori che pubblicano direttamente con il sistema *Kindle Direct Publishing (KDP)*, cfr. Amazon, *Termini e Condizioni di Kindle Direct Publishing,* 2012.

([44]) Tra i numerosi contributi riguardanti l'evoluzione dell'editoria negli ultimi anni, J. Epstein, *Il futuro di un mestiere. Libri reali e libri virtuali*, Sylvestre Bonnard, Milano, 2001; J. Epstein, «Reading: The Digital Future» in *The New York Review of Books*, 5 giugno 2001; E. Mistretta, *L'editoria. Un'industria dell'artigianato*, Il Mulino, Bologna, 2002; G. Vigini, *L'editoria in tasca. Dati, classifiche, riflessioni*, Editrice Bibliografica, Milano, 2004; *Oltre il libro elettronico. Il futuro dell'editoria libraria*, a cura di N. Cavalli, A. Solidoro, Guerini e Associati, Milano, 2008; S. Fusco, *Gli orizzonti dell'editoria online. Analisi delle opportunità e delle minacce della nuova editoria in rete attraverso l'esperienza degli editori che hanno accolto la sfida degli e-book*, Guaraldi, Rimini, 2009;

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1230 08/11/19 12:43

G. Vitiello, *Il libro contemporaneo. Editoria, biblioteconomia e comunicazione scientifica*, Editrice Bibliografica, Milano, 2009; J. Epstein, «Publishing: The Revolutionary Future» in *The New York Review of Books*, 11 marzo 2010; J. Epstein, «Books: Onward to the Digital Revolution» in *The New York Review of Books*, 11 febbraio 2011; C. Raimo, «A proposito del futuro del libro in Italia. Prolegomeni per un'analisi cafonamente marxista dell'industria editoriale nostrana» in *Minima &Moralia - Minimum Fax*, 6 febbraio, 2012.

(45) Cfr L. Capelli, «Quanto costa il libro? Come si forma il prezzo, su carta e in digitale» in *Alfabeta2*, 2012, n. 19 (maggio). Come giustamente segnalato in C. Lino, «Il profumo della carta» in *Il Post*, 6 settembre 2012, gli *e-book* scontano però una maggiore aliquota dell'IVA (21 per cento contro il 4 per cento delle pubblicazioni cartacee). In Francia, dal 1° gennaio 2012 l'IVA sui libri cartacei e digitali è stata parificata al 7 per cento; per questo la Commissione europea ha intrapreso una procedura di infrazione per la violazione delle regole comunitarie sull'IVA.

(46) Si tratta della cosiddetta Legge Levi (n. 128 del 27 luglio 2011). Sugli effetti della legge ad un anno dalla sua approvazione si è svolto un interessante convegno presso la Camera dei deputati il 25 settembre 2012. In questa occasione i più importanti soggetti della filiera del libro (editori, distributori, librai, bibliotecari) si sono confrontati sugli effetti della legge e sulle prospettive del mercato librario. In questo contesto è stato facile notare come l'*e-book* venga ancora visto come corpo estraneo, antagonista del libro cartaceo, e quanto i soggetti commerciali globalizzati come Amazon siano considerati pericolosi. Cfr. S. Fiori, «Se uno sconto fa bene a chi legge. Un convegno alla Camera un anno dopo la legge Levi» in *La Repubblica*, 26 settembre 2012, p. 57.

(47) Non è così in tutti i paesi europei. Il 17 maggio 2011 (a trent'anni esatti dalla Legge Lang sul prezzo dei libri) è stata approvata in Francia la legge sul prezzo unico dei libri elettronici (*Loi n° 2011-590 du 26 mai 2011 relative au prix du livre numérique*), entrata poi in vigore grazie al decreto attuativo l'11 novembre 2011.

(48) Sull'argomento interessante un intervento di Tombolini, editore-distributore-libraio *on line*. Cfr. A. Tombolini, «Adesso è chiaro. I grandi editori e gli ebook store online "indipendenti" sono masochisti» in *Simplicissimus* 19 giugno 2012.

(49) M. Roth, «New e-book export feature enabled on Wikipedia» in *Wikimedia Foundation. Tech Blog*, 17 settembre 2012.

(50) I contenuti presenti su Wikipedia sono distribuiti con la licenza Creative Commons *CC BY-SA*, per la quale si rimanda alla documentazione originale presente sul sito di Creative Commons. La stessa licenza viene utilizzata dalla Camera per il portale http://dati.camera.it, cfr. Camera Dei Deputati, *Il progetto,* 2011.

(51) *Fiscal Year 2013 Budget Proposal*, scaricabile in formato EPUB e PRC (analogo all'AZW, per Kindle) dalla pagina http://www.whitehouse.gov.

(52) *2010 Economic Report of the President*, in formato PDF, EPUB e PRC su http://www.whitehouse.gov. Per gli anni successivi l'*e-book* viene distribuito, gratuitamente, attraverso le piattaforme commerciali di Amazon, Barnes & Nobles, iTunes, Sony Ebook Store (fino al 2011).

(53) *100+ Roundtable e-book launched*, su http://www.whitehouse.gov.

(54) *White House Mobile App*, su http://www.whitehouse.gov.

(55) http://beta.congress.gov.

(56) *The Congressional Records*, http://itunes.apple.com.

(57) Sui *feed* RSS, utilizzati anche dal sito della Camera per aggiornare automaticamente gli utenti riguardo alle novità, cfr. http://www.camera.it/68.

(58) *Parli Quiz*, per iPhone e iPad, su http://www.parliament.uk/

(59) *OECD Insights*, http://www.oecd.org.

(60) Molti siti *web* hanno dato notizia di questa novità. Tra questi R. Russo, «Ebook gratis in italiano sul sito del Quirinale» in *Booksblog*, 16 giugno 2011.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1231 08/11/19 12:43

(61) La pagina, tuttora consultabile ma non più raggiungibile seguendo i percorsi proposti nel sito, contiene in tutto nove *e-book*. Cfr. http://www.quirinale.it.

(62) *Siena. Il Palazzo del Governo. Opere, vicende e personaggi della sede storica della Provincia*, a cura di M. Ciampolini e M. Granchi.

(63) *Aree marine protette* (in collaborazione con Edizioni Orbicolare), dalla mappa si arriva a dei piccoli *e-book* da sfogliare. http://www.orbicolare.it.

(64) Il *software* è stato sviluppato interamente all'interno del Servizio Informatica del Senato e poi reso disponibile al *download* (e allo sviluppo) sulla piattaforma Sourceforge, con licenza GPL (http://gplv3.fsf.org). Fino al settembre 2012 è stato scaricato da 3700 utenti di tutto il mondo (20 per cento italiani).

(65) http://www.senato.it/ric/ebook. La parte dei lavori parlamentari relativa alla Camera non viene inclusa nell'*e-book*.

(66) Cfr. *Atti parlamentari in formato eBook*, 24 maggio 2012 http://www.senato.it.

(67) Cfr. ad esempio M. Cammarata, «C'è ancora uno Scriba nel Palazzo. Ma produce ebook» in *Tabulas*, 23 luglio 2012; «Uno scriba al Senato» in *it-Opensuse*, 2011; la scheda sul sito del Formez dedicato all'eGovernment «Scriba ebook maker» in *Formez e-gov*, 2011.

(68) Cfr. G. Hillenius, «IT: Open source e-book tool reduces paper waste at Italian parliament» in *Joinup - European Commission*, 8 settembre 2011.

(69) Global Center for ICT in Parliament, *The Senate of Italy Launches an Open Source Service for Converting Parliamentary Documents into eBook Format for Mobile Device,* 2011.

(70) Legge 9 gennaio 2004, n. 4 *Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici*.

(71) Il valore è puramente indicativo, anche se molto notevole: molte pagine del sito non vengono indicizzate dal motore di ricerca perché sono dinamiche, cioè create al momento in virtù di un'interrogazione di uno o più database. D'altra parte, come vedremo successivamente, molti *file* PDF non contengono testo ma solo immagini, e per questo non possono essere indicizzati da Google.

(72) Il comma 38 dell'articolo 52 della legge n. 448 del 28 dicembre 2001, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)*, recita: «38. Allo scopo di garantire l'accesso gratuito attraverso la rete INTERNET agli atti parlamentari e alle biblioteche e agli archivi storici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, sono stanziati 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2002, 2003 e 2004, da iscrivere nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze».

(73) Per il periodo della Repubblica attualmente solo le serie dei resoconti parlamentari sono dotate di testo ricercabile. Per le altre serie è disponibile solo la riproduzione *fac-simile* della pagina cartacea, in formato solo immagine.

(74) Cfr. specifiche del formato PDF/a sul sito della Library of Congress dedicato alla conservazione degli oggetti digitali, http://www.digitalpreservation.gov.

(75) Gli altri, più recenti, sono solo indicizzati e quindi ricercabili, ma non possono essere visualizzati interamente dagli utenti esterni alle biblioteche.

(76) La strategia di generazione dinamica di particolari formati per la visualizzazione dei documenti testuali si è particolarmente diffusa negli anni scorsi per il cosiddetto PDF *on-the-fly*.

(77) Questa modalità è stata adottata dal Senato dei Paesi Bassi dal settembre 2011, eliminando così le copie stampate e spedite a domicilio dei senatori ogni settimana. Il passaggio è stato radicale: gli atti parlamentari non vengono più stampati, se non a richiesta, ma solo inviati sulle librerie dei senatori. L'esperienza è stata presentata da Geert Jan Hamilton, Segretario generale del Senato, durante la conferenza internazionale dedicata all'*e-Parliament*, tenutasi dal 13 al 15 settembre 2012 presso la Camera dei deputati. Cfr. http://www.ictparliament.org.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1232 08/11/19 12:43

(78) Esistono già *e-book* di origine parlamentare sulle piattaforme di vendita *on-line*: si tratta di alcuni volumi pubblicati dalla casa editrice Rubbettino per il Senato della Repubblica che sono stati digitalizzati e vengono commercializzati, a prezzo significativamente inferiore a quello per la copia cartacea, sulla piattaforma Google Play (in solo formato PDF). Curiosamente sulla piattaforma Amazon (ed altre) vengono commercializzati numerosissimi volumi cartacei originati da atti della Camera dei deputati: si tratta presumibilmente dei volumi digitalizzati da Google nell'ambito del progetto Google Books, distribuiti gratuitamente perché fuori diritti (si tratta di testi ottocenteschi) e quindi stampati in *fac-simile* e rilegati da case editrici statunitensi, che li commercializzano in questa forma su Amazon e altre piattaforme. Cfr. ad esempio il *Regolamento della Camera dei deputati in vigore dal 1888* e i *Discorsi parlamentari di Cavour*. Sebbene l'operazione sia gratuita, gestita in modo automatizzato e si basi sul *print on demand*, queste case editrici fittizie compiono comunque un investimento acquistando numeri ISBN per entrare nel catalogo dei libri in commercio ed essere quindi presenti sulle librerie *on line*.

Bibliografia

A.T. Kearney Consulting, *Do readers dream of electronic books? Reshaping the publishing industry amid the e-book revolution,* 2010, http://www.atkearney.com.

S. Adebowale, «Is the future print-on-demand? Increasing revenue for publishers in the 21st century», in *Bellagio Publishing Network Newsletter*, 2002, n. 30, , http://www.bellagiopublishingnetwork.com.

Adobe, *How DRM works,* 2012, http://www.adobe.com.

Adobe, *Storia del formato Adobe PDF,* 2012, http://www.adobe.com.

AIE, *Dentro all'e-book. Le cifre dell'ufficio studi AIE a giugno 2012,* 2012*,* http://www.aie.it.

Amazon, *Kindle Format 8 Overview,* 2012, http://www.amazon.com.

Amazon, *Termini e Condizioni di Kindle Direct Publishing,* 2012, https://kdp.amazon.com.

Amazon, *Kindle Paperwhite*, 2012, http://www.amazon.com.

A. Ardizzone, G. B. Ramello, L. Benussi, *Copyright digitale. L'impatto delle nuove tecnologie tra economia e diritto*, Giappichelli, Torino, 2009.

C. Armstrong, «Books in a virtual world. The evolution of the e-book and its lexicon» in *Journal of Librarianship and Information Science*, 2008, 40, n. 3, p. 193-206, http://lis.sagepub.com.

L'autore nella rete. Creatività e proprietà intellettuale nell'editoria multimediale, a cura di M. Masi, Guerini e Associati, 2000.

B. Badger, «Download Over a Million Public Domain Books from Google Books in the Open EPUB Format» in *Inside Google Books*, 26 agosto 2009, http://booksearch.blogspot.it.

E. Barbieri, «Continuità e discontinuità tra libro cartaceo e libro elettronico» in *Nuova Informazione Bibliografica*, 2011, VIII, n. 1 (gennaio-marzo), pp. 155-65.

S. Bjørner, «Europeana and Digitization: The Collaboration Is Only Beginning» in *NewsBreaks Information Today*, 10 settembre 2009, http://newsbreaks.infotoday.com.

G. Bonfanti, «Do Readers Dream of Electronic Books? A Global Situational review: devices, ebook and app sales around the world», *Publishers Launch Conference - eBooks Around the World*. Francoforte, 10 Ottobre 2011, http://www.atkearney.it.

E. Bott, «How Apple is sabotaging an open standard for digital books» in *ZDNet*, 22 gennaio 2012, http://www.zdnet.com.

L. Bragagnolo, «Caratteri con la marcatura intorno» in *Apogeonline*, 4 giugno 2012, http://www.apogeonline.com.

F. Brivio, «Ebook: serve un'educazione all'acquisto» in *Apogeo Editore*, 2 agosto 2012, http://www.apogeoeditore.com.

Camera dei deputati, *Il progetto,* 2011, http://dati.camera.it/it/progetto.html.

M. Cammarata, *Libri liquidi. Tutto quello che devi sapere sugli e-book. E nessuno ti dice* (e-book), Tabulas, Morlupo, 2012.

M. Cammarata, «C'è ancora uno Scriba nel Palazzo. Ma produce ebook» in *Tabulas*, 23 luglio 2012, http://www.tabulas.it.

L. Capelli, «Quanto costa il libro? Come si forma il prezzo, su carta e in digitale» in *Alfabeta2*, 2012, n. 19 (maggio), http://www.alfabeta2.it.

J. C. Carrière, U. Eco, *Non sperate di liberarvi dei libri*, a cura di J- P. de Tonnac, Bompiani, Milano, 2009.

R. Casati, «L'avvenire dell'ebook» in *Doppiozero*, 12 maggio 2012, http://www.doppiozero.com.

P. Castellucci, *Dall'ipertesto al web. Storia culturale dell'informatica*, Roma-Bari, Laterza, 2009.

F. Cella, «Apple supera il PIL della Svizzera» in *Vita Digitale - Corriere della Sera*, 17 settembre 2012, http://vitadigitale.corriere.it.

S. Clifford, J. Bosman, «Wal-Mart Says It Will Stop Selling Amazon's Kindle» in *NYTimes.com*, 20 settembre 2012, http://www.nytimes.com.

«Confronto tra i lettori di e-book commercializzati in Italia» in *E-Book Reader Italia*, 2012, http://modelli.ebookreaderitalia.com.

G. Cosenza, *Semiotica dei nuovi media*, Roma-Bari, Laterza, 2008.

S. Costello, «What Are iPad Sales All Time?» in *About.Com*, 25 aprile 2012.

Creative Commons, *CC BY SA,* 2012*,* http://creativecommons.org.

J. D'alessandro, «Tablet e Kindle a quota 900 mila e arriva l'ebook in prestito» in *La Repubblica,* 2 febbraio 2012, p. 43.

J. D'alessandro, «Un mondo di ebook. "L'idea classica di libro si è estinta. Parola di Amazon"» in *La Repubblica,* 7 aprile 2012, p. 47.

J. D'alessandro, «Aiuto, i libri digitali non si ereditano. Biblioteche, app e canzoni scaricate non possono essere lasciate ad altri» in *La Repubblica*, 12 settembre 2012, p. 49.

J. D'alessandro, «La cultura ai tempi di Amazon. La proprietà non serve più» in *La Repubblica*, 20 settembre 2012, http://www.repubblica.it/speciali/.

R. Darnton, «Old books and E-books» in *European Review*, 2007, 15, n. 2, p. 165-70. http://journals.cambridge.org/erv.

R. Darnton, *The Case for Books. Past, Present, and Future*, PublicAffairs, New York, 2009.

R. Darnton, «Google and the new digital future» in *The New York Review of Books*, 2009, v. 56, n. 20, 17 dicembre 2009, http://www.nybooks.com.

D. De Kerckhove, *Dall'alfabeto a Internet. "L'homme littéré": alfabetizzazione, cultura, tecnologia*, Mimesis, Milano-Udine, 2008.

C. De Servi, «Libri su Google Play arriva in Italia» in *Google Italy Blog*, 8 maggio 2012, http://googleitalia.blogspot.it.

Digital rights management. Problemi teorici e prospettive applicative, a cura di R. Caso, Università degli studi di Trento, Trento, 2008.

R. M. Di Natale, *Potere di link. Scritture e letture dalla carta ai nuovi media*, Bonanno Editore, Acireale-Roma, 2009.

A. Dini, «IBS, Mondadori e lo strano caso dello sbarco dell'ebook in Italia» in *Macity*, 5 maggio 2010, http://www.macitynet.it.

C. Doctorow, *Ebook: ovvero né E né book*, (e-book) Apogeo, Milano, 2006, http://www.apogeonline.com.

E-Ink, *Technology,* 2012, http://www.eink.com.

T. S. Eliot, *The Waste Land*, (*app*) Touchpress, London, 2011.

J. Epstein, *Il futuro di un mestiere. Libri reali e libri virtuali*, Sylvestre Bonnard, Milano, 2001.

J. Epstein, «Reading: The Digital Future» in *The New York Review of Books*, 5 giugno 2001, http://www.nybooks.com.

J. Epstein, «Publishing: The Revolutionary Future» in *The New York Review of Books*, 11 marzo 2010, http://www.nybooks.com.

J. Epstein, «Books: Onward to the Digital Revolution» in *The New York Review of Books*, 11 febbraio 2011, http://www.nybooks.com.

Fare libri. Come cambia il mestiere dell'editore, a cura di R. Polese, Guanda, Parma, 2012.

L. Ferrieri, «Lettori forti in fuga verso il digitale» in *Il Manifesto* 12 settembre 2012.

S. Fiori, «Se uno sconto fa bene a chi legge. Un convegno alla Camera un anno dopo la legge Levi» in *La Repubblica*, 26 settembre 2012, p. 57.

B. Fister, «The Last Library Is Greater than Google» in *Library Journal*, 3 settembre 2009, http://www.libraryjournal.com.

S. Fusco, *Gli orizzonti dell'editoria online. Analisi delle opportunità e delle minacce della nuova editoria in rete attraverso l'esperienza degli editori che hanno accolto la sfida degli e-book*, Guaraldi, Rimini, 2009.

The Future of the Book, a cura di G. Nunberg, University of California Press, Berkeley-Los Angeles, 1996.

The Future of the Book in the Digital Age, a cura di B. Cope, A. Phillips, Chandos, Oxford, 2006.

Global Center for ICT in Parliament, *The Senate of Italy Launches an Open Source Service for Converting Parliamentary Documents into eBook Format for Mobile Device,* 2011, http://www.ictparliament.org.

A. Gore, *Our choice. A Plan to Solve the Climate Crisis*, (*app*) Push Pop Press, San Francisco, 2011.

J. Greenfield, «How Publishers Should Prepare for EPUB 3» in *Digital Book World*, 18 gennaio 2012, http://www.digitalbookworld.com/.

J. Gruber, «On the Proprietary Nature of the iBooks Author File Format» in *Daring Fireball*, 20 gennaio 2012, http://daringfireball.net.

G. Hillenius, «IT: Open source e-book tool reduces paper waste at Italian parliament» in *Joinup - European Commission*, 8 settembre 2011, http://joinup.ec.europa.eu.

T. Hillesund, «Will E-books change the world?» in *First Monday*, 2001, v.6, n. 10, http://firstmonday.org.

T. Hillesund, «Reading books in the digital age subsequent to Amazon, Google and the long tail» in *First Monday*, 2007, v. 12, n. 9, http://firstmonday.org.

IDPF, *EPUB 3,* 2011, http://idpf.org.

H. Innis, *Impero e comunicazioni*, a cura di A. Miconi. Meltemi Editore, Roma, 2001.

ISTAT, *Indagine sulla produzione libraria in Italia nel 2011. Questionario,* 2012*,* http://www.istat.it.

ISTAT, *Paniere dei prezzi al consumo,* 2012*,* http://www.istat.it.

E. Jackson, «Google's Big Problem They Don't Want You To Know About» in *Forbes*, 23 gennaio 2012, http://www.forbes.com.

A. Jacona, «Benvenuti nella scuola 2.0 dove il libro è fai da te» in *La Repubblica*, 15 settembre 2012, http://www.repubblica.it/speciali/.

J. N. Jeanneney, *Google and the Myth of Universal Knowledge. A View from Europe*, University of Chicago Press, Berkeley-Los Angeles, 2007.

B. Kahle, Google Claims to be the Lone Defender of Orphans: Not Lone, not Defender» in *Open Content Alliance*, 7 ottobre 2009, http://www.opencontentalliance.org.

L. Landò, «"Ebook? La fantascienza del libro è ora". Intervista a Gian Arturo Ferrari» in *L'Unità* 22 febbraio 2012, pp. 38-39.

K. Leetaru, «Mass book digitization: The deeper story of Google Books and the Open Content Alliance» in *First Monday*, 2008, v. 13, n. 10, http://firstmonday.org.

N. Lekuona, «Meet the publisher which will survive digital Armageddon: Taschen» in *Of Mice and Men*, 12 luglio 2012, http://nick-lekuona.posterous.com.

D. Lepido, «Ebook italiani su Google. Maxi-accordo con gli editori: 2 milioni di libri digitali da acquistare» in *Il Sole 24 Ore,* 9 maggio 2012, p. 45.

C. Lino, «Il profumo della carta» in *Il Post*, 6 settembre 2012, http://www.ilpost.it.

«Le livre, le numérique» in *Le débat*, 2012, n.170 (mai-août, numero monografico)

Legge n. 4, 9 gennaio 2004, n. 4, *Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici,* http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2004-01-09;4!vig=.

Legge n. 448, 28 dicembre 2001, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002),* http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2001-12-028;448!vig=.

Loi relative au prix du livre numérique, n. 590, 26 maggio 2011, http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024079563&dateTexte=&categorieLien=id.

D. Ludlow, «Google turns classic books into free gibberish eBooks» in *Expert Reviews*, 27 agosto 2007, http://www.expertreviews.co.uk.

G. Lughi, *Cultura dei nuovi media. Teorie, strumenti, immaginario*, Guerini e Associati, Milano, 2006.

R. Marone, «Ebook: il format e il formato» in *Doppiozero*, 9 maggio 2012, http://www.doppiozero.com.

E. Mistretta, *L'editoria. Un'industria dell'artigianato*, Il Mulino, Bologna, 2002.

E. Morozov, «La Casa Bianca alleata di Amazon: gli ebook invaderanno il mondo. La campagna del governo USA e il rischio di un'egemonia culturale» in *Corriere della Sera* 22 giugno 2012, p.42.

E. Morrison, «Are books dead, and can authors survive?» in *The Guardian*, 22 agosto 2011, http://www.guardian.co.uk.

E. Morrison, «The self-epublishing bubble» in *The Guardian*, 30 gennaio 2012, http://www.guardian.co.uk.

E. Morrison, «Why social media isn't the magic bullet for self-epublished authors» in *The Guardian*, 30 luglio 2012, http://www.guardian.co.uk.

V. Moscon, «Rights expression languages: DRM vs. creative commons» in *JLis*, 2011, v. 2, n. 1, http://leo.cilea.it/index.php/jlis/.

B. Niessen, «I *dead media* ed il futuro del libro aumentato» in *Doppiozero*, 9 maggio 2012, http://www.doppiozero.com.

G. Nunberg, «Google Books: A Metadata Train Wreck» in *Language Log*, 29 agosto 2009, http://languagelog.ldc.upenn.edu.

G. Nunberg, «Google's Book Search: A Disaster for Scholars» in *The Chronicle of Higher Education - Review*, 31 agosto 2009, http://chronicle.com.

Oltre il libro elettronico. Il futuro dell'editoria libraria, a cura di N. Cavalli, A. Solidoro, Guerini e Associati, Milano, 2008.

«Open source e ebook: l'esempio del Senato» in *Forum PA*, 31 luglio 2012, http://saperi.forumpa.it.

J. Palfrey, U. Gasser, *Born digital. Understanding the first generation of digital natives*, Basic Books, New York, 2008.

G. Peresson, *Il mercato eBook in Italia. Aggiornamento: maggio 2012,* 2012*, http*://www.slideshare.net/vittorio.pasteris/4-dati-ebooktorino2012.

Pew Research Center, *The rise of e-reading,* 5 aprile 2012, http://libraries.pewinternet.org.

«Print vs. digital. The future of coexistence», a cura di S. H. Lee, in *Journal of Library Administration*, 2007, v. 46, n. 2 (numero monografico).

Quale futuro per gli e-book?, a cura di Apogeo e DOL's, (e-book) Apogeo, 2001, http://www.apogeonline.com.

I. Rachieli, «Epub3, standard di difficile lettura» in *Apogeonline*, 25 maggio 2012, http://www.apogeonline.com.

I. Rachieli, «Se fosse già finito il tempo degli ebook?» in *Apogeonline*, 4 giugno 2012, http://www.apogeonline.com.

G. Ragone, *L'editoria in Italia. Storia e scenari per il XXI secolo*, Liguori, Napoli, 2005.

C. Raimo, «A proposito del futuro del libro in Italia. Prolegomeni per un'analisi cafonamente marxista dell'industria editoriale nostrana» in *Minima &Moralia - Minimum Fax*, 6 febbraio, 2012, http://www.minimaetmoralia.it.

A. Rastelli, «Nasce Google eBooks, libri in vendita sul sito più cliccato del mondo» in Ehi *Book!- Corriere della Sera*, 6 dicembre 2010, http://ehibook.corriere.it.

A. Rastelli, «Entro gennaio le vendite degli ebook aumenteranno di venti volte» in *Corriere della Sera* 14 luglio 2011, p.39.

M. Rich, «Textbooks That Professors Can Rewrite Digitally» in *The New York Times*, 21 febbraio 2010, http://www.nytimes.com.

R. Ridi, *La biblioteca come ipertesto. Verso l'integrazione dei servizi e dei documenti*, Editrice Bibliografica, Milano, 2007.

R. Ridi, *Il mondo dei documenti. Cosa sono, come valutarli e organizzarli*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

G. Roncaglia, *Attorno all'e-book: articoli e interventi*, (e-book) Università della Tuscia, Viterbo, 2001, http://www.unitus.it/virtual/e-book/mobi/attorno_all_ebook.prc.

G. Roncaglia, *La quarta rivoluzione. Sei Lezioni sul futuro del libro*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

M. Roth, «New e-book export feature enabled on Wikipedia» in *Wikimedia Foundation. Tech Blog*, 17 settembre 2012, http://blog.wikimedia.org.

P. Ruppel, «5 E-Book Trends That Will Change the Future of Publishing» in *Mashable*, 27 dicembre 2010, http://mashable.com.

R. Russo, «Ebook gratis in italiano sul sito del Quirinale» in *Booksblog*, 16 giugno 2011, http://www.booksblog.it.

S. Scardovi, «Solo il social DRM salverà l'editoria (senza dimenticare la qualità)» in *S. di vista*, 14 settembre 2011, http://essepunto.it.

«Uno scriba al Senato» in *it-Opensuse*, 2011, http://blog.it-opensuse.org.

«Scriba ebook maker» in *Formez e-gov*, 2011, http://egov.formez.it.

P. Smith, «The Whatness of Bookness, or What is a Book» in *BookArtsWeb*, 1996, http://www.philobiblon.com/bookness.shtml.

T. Striphas, *The Late Age of Print. Everyday Book Culture from Consumerism to Control*, Columbia University Press, New York, 2009.

Le teche della lettura, a cura di C. Gamba, M. Trapletti, Editrice Bibliografica, Milano, 2006.

A. Tombolini, «Adesso è chiaro. I grandi editori e gli ebook store online "indipendenti" sono masochisti» in *Simplicissimus* 19 giugno 2012, http://antoniotombolini.simplicissimus.it

C. Vandendorpe, *Du papyrus à l'hypertexte. Essai sur les mutations du texte et de la lecture*, (e-book), La Découverte, Paris, 1999 http://vandendorpe.org.

F. Vannucchi, *Libro e internet. Editori, librerie, lettori online*, Editrice Bibliografica, Milano, 2008.

G. Vigini, *L'editoria in tasca. Dati, classifiche, riflessioni*, Editrice Bibliografica, Milano, 2004.

G. Vitiello, *Il libro contemporaneo. Editoria, biblioteconomia e comunicazione scientifica*, Editrice Bibliografica, Milano, 2009.

T. Worstall, «Amazon loses 1-Click Patent» in *Forbes*, 7 luglio 2011, http://www.forbes. com

Valeria Gigliello

L'iniziativa economica privata nei lavori dell'Assemblea costituente

1 - Premessa; - 2 - Il contesto storico ed economico; 3 - La Commissione economica del Ministero per la Costituente; 4 - I temi economici nei programmi dei partiti per le elezioni del 2 giugno 1946; 5 - Alla Costituente; 5.1 - Nella I Sottocommissione; 5.2 - Nella III Sottocommissione; 5.3 - In Assemblea; 6 - Considerazioni finali.

1 - *Premessa*

Il riconoscimento della libertà di iniziativa economica privata recato dal primo comma dell'articolo 41 della Costituzione, temperato dalle limitazioni contenute nel secondo comma, che dispone che essa non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, rappresenta uno dei cardini della cosiddetta "costituzione economica" ([1]), intesa come l'insieme delle regole superiori a cui devono attenersi cittadini e imprese, lo Stato e le altre pubbliche istituzioni nelle attività inerenti alla sfera economica. Il terzo comma dell'articolo 41 fa esplicito riferimento all'attività economica pubblica e privata, che la legge può indirizzare, attraverso programmi e opportuni controlli, a "fini sociali".

La Costituzione consente inoltre al legislatore, a fini di utilità generale, di riservare originariamente o trasferire, mediante esproprio e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale (articolo 43).

Su questo assetto costituzionale si è fondato il carattere misto dell'economia italiana del secondo dopoguerra, che, come è noto, ha affiancato al tessuto imprenditoriale privato, una significativa presenza dello Stato, in assenza di una programmazione, peraltro per lungo tempo al centro dell'agenda politica, finalizzata ad indirizzarla e coordinarla verso fini sociali.

L'ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale relativo all'articolo 41 ha preso ad oggetto in particolare il significato da attribuire alle limitazioni all'esercizio della libertà di iniziativa economica, basate su "concetti giuri-

dici indeterminati" ([2]), quali "l'utilità sociale" o "i fini sociali" ([3]). Tuttavia in anni relativamente più recenti l'estremo dinamismo del quadro economico, la partecipazione dell'Italia all'Unione europea e la globalizzazione dei mercati con la conseguente sfida in termini di competitività per le imprese hanno spostato la riflessione sull'adeguatezza delle disposizioni contenute nel Titolo III della Parte prima della Costituzione ([4]) a fornire risposte ai mutati rapporti tra intervento pubblico e mercato ([5]).

L'assenza nel testo costituzionale di un preciso riferimento al principio della concorrenza ([6]) e la mancanza di una esplicita tutela del mercato rappresentano i temi intorno ai quali il dibattito dottrinale si è particolarmente polarizzato, almeno fino alla riforma dell'articolo 117 della Costituzione, che, nel nuovo testo, dispone che la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni è esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali e successivamente ricomprende la tutela della concorrenza tra le materie di competenza esclusiva dello Stato.

La modifica dell'articolo 117 ha avviato un ripensamento dell'ancoraggio costituzionale del principio di concorrenza, anche se una parte della dottrina osserva che la novella rappresenterebbe solo una norma di competenza, volta cioè a definire i rapporti tra i diversi livelli di governo, che lascerebbe, pertanto, inalterato il dibattito sul rilievo costituzionale del principio di concorrenza incentrato sull'articolo 41 della Costituzione ([7]).

Va anche ricordato che sono state sottoposte all'attenzione del Parlamento proposte di riforma della cosiddetta Costituzione economica sia su iniziativa parlamentare ([8]) che su iniziativa del Governo ([9]). Secondo altri, invece, la riscrittura degli articoli della Costituzione repubblicana che regolano i rapporti economici, non è *conditio sine qua non* per il buon governo dell'economia ([10]), in quanto la Costituzione economica non sarebbe più soltanto quella del 1948, ma il combinato disposto tra quella e il diritto comunitario.

Il tema continua, dunque, ad essere di stringente attualità; pertanto a distanza di più di sessant'anni dall'approvazione della Carta fondamentale, può essere ancora utile soffermarsi sull'intenso lavoro di sintesi dei costituenti e ridare voce ai protagonisti del tenace lavoro di mediazione tra le tre culture economiche presenti nell'immediato secondo dopoguerra: la liberale, la cattolica e la marxista, e mettere a fuoco passaggi politici fondamentali, di cui il testo costituzionale rappresenta l'approdo.

Come è stato sostenuto da una parte della dottrina ([11]) e come risulterà evidente dall'esame degli Atti parlamentari che segue, le grandi correnti culturali che in realtà dominano i dibattiti alla Costituente, tanto nella

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1240 08/11/19 12:43

Commissione per la Costituzione che in plenaria, sono la cattolica e la marxista, mentre quella liberale raramente riuscirà ad assumere un ruolo di primo piano. Va tuttavia sin d'ora sottolineato che sul terreno delle libertà economiche le due culture dominanti non trovano, come è noto, un'intesa che dia interamente conto delle rispettive posizioni ed è in questo solco che si inseriscono interventi e proposte di parte liberale tra i più significativi ed originali dell'intero dibattito.

2 - *Il contesto storico ed economico*

Lo studio delle decisioni prese e degli equilibri che si formarono tra le forze politiche in seno all'Assemblea costituente non può prescindere da uno sguardo, sia pure d'insieme, del contesto storico entro il quale si svolsero i lavori.

I temi della "costituzione economica" entrano nel vivo dell'agenda politica già nell'autunno del 1945, ma trovano una più compiuta formalizzazione nella primavera del 1946, quando i partiti politici si preparano all'appuntamento elettorale del 2 giugno e scrivono i loro programmi elettorali. Tale dibattito si conclude simbolicamente il 9 maggio 1947, giorno in cui l'Assemblea costituente respinge l'emendamento presentato dal deputato comunista Mario Montagnana sulla pianificazione economica.

In questo arco temporale, come è noto, si verificano grandi mutamenti politici ed economici, di rilievo nazionale e internazionale, che incidono sul sistema delle condizioni entro il quale si svolgono i lavori della Costituente e la stessa opera di ricostruzione del Paese.

In particolare, nei primi mesi del 1946 si tengono i congressi di tutti i partiti in vista delle scadenze elettorali amministrative e politiche. Alcuni congressi si svolgono in un clima di grande tensione, come nel caso del Partito d'azione, che perviene addirittura ad una scissione, o quello dei socialisti a Firenze, in cui si scontrano le due ali del partito sul tema sempre incandescente del rapporto con i comunisti.

Con l'approssimarsi del voto, si intensificano anche le polemiche fra i partiti a causa dei forti accenti propagandistici, che prendono il sopravvento nella dialettica politica. Ciò è spiegato non solo dall'estrema importanza dell'esito del referendum istituzionale, ma anche dal fatto che le prime elezioni dopo la lunga parentesi fascista avrebbero fissato i rapporti di forza tra i partiti.

Esaurita la vicenda elettorale, si apre un periodo di relativa tranquillità politica, pur gravata dalla preoccupante dinamica della disoccupazione e dai primi segnali di focolai inflazionistici, durante il quale i partiti collaborano alla prima stesura del testo costituzionale. «È nell'autunno di quell'anno che si disegnano con sforzo convergente i lineamenti essenziali della nostra Costituzione; ed è ancora in quel periodo la cosiddetta "crisi Corbino" ([12]), che fu senza dubbio il risultato di una comune volontà di rinnovare nel campo della politica economica» ([13]).

Quando il 4 marzo 1947 si apre in Assemblea la discussione generale sul Progetto di Costituzione il quadro politico presenta, invece, notevoli cambiamenti, dovuti agli eventi accaduti nei primi mesi dell'anno. Al Congresso socialista a gennaio era avvenuta la "scissione di palazzo Barberini", che aveva portato Saragat a lasciare la presidenza dell'Assemblea costituente ([14]), per porsi alla guida di una nuova formazione politica, un partito moderato e riformista: il Partito socialista dei lavoratori italiani. Nel febbraio del 1947 Alcide De Gasperi aveva formato il suo III Esecutivo, che aveva visto l'allontanamento dei comunisti dai dicasteri economici, che essi guidavano nel precedente Governo. La svolta della tarda primavera del 1947, che estrometterà definitivamente le sinistre dal governo con il varo del IV Ministero De Gasperi, renderà evidente ed ufficiale il quadro dei mutamenti dei rapporti avvenuti tra le forze politiche e porrà termine ad una stagione di collaborazione tra gli opposti schieramenti.

Dal punto di vista più strettamente economico l'Italia esce stremata dalla disfatta subita nella Seconda guerra mondiale e dai lunghi mesi di occupazione tedesca, seguiti all'armistizio del settembre 1943. La sostanziale diversità di valutazioni e di orientamenti tra le forze di occupazione alleate sulla sorte politica dell'Italia, impedisce di promuovere nell'immediato un'efficace ripartenza dell'economia e il formarsi di un preciso orientamento sull'indirizzo di politica economica.

I primi provvedimenti in campo economico vengono, quindi, adottati sotto la spinta drammatica dell'emergenza: per fronteggiare la disoccupazione di massa, per ricostituire un livello minimo di scorte e di materie prime, per contrastare la vertiginosa spirale inflazionistica.

A farsi carico del governo dell'economia del Paese in questa fase saranno economisti e tecnici appartenenti alla scuola liberista, provenienti da istituti bancari ed enti pubblici, che partecipano alle esperienze e al dibattito che si sviluppa in quegli anni negli organismi economici internazionali. Si tratta di convinti sostenitori dei principi dell'economia classica, che avevano mante-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1242 08/11/19 12:43

nuto un atteggiamento critico nei confronti delle scelte in senso autarchico e dirigistico volute dal fascismo, dal prestigio personale indiscusso, primo fra tutti il futuro Presidente della Repubblica Luigi Einaudi, chiamato dal Presidente del Consiglio Ivanoe Bonomi a ricoprire la carica di Governatore della Banca d'Italia a partire dal 1945 e poi da De Gasperi quella di Ministro del bilancio e di Vicepresidente del Consiglio nel 1947.

Di questo stesso gruppo di economisti fanno parte: Gustavo Del Vecchio, Ministro del tesoro nel IV Governo De Gasperi; Marcello Soleri, Ministro del tesoro nel I e II Governo Bonomi e nel Governo Parri; Epicarmo Corbino, Ministro dell'industria nel I Governo Badoglio e del tesoro nel I e II Governo De Gasperi.

Queste personalità vengono a trovarsi «nelle condizioni migliori per tracciare alcune linee di fondo della ricostruzione economica, essendo collocati in una posizione di autonomia, che li rendeva sostanzialmente poco sensibili alle difficoltà e alle incertezze del ceto politico espresso dai partiti di massa antifascisti» ([15]) e attorno ad essi si stringe la gran parte del mondo imprenditoriale, rassicurata dalle posizioni rigidamente liberiste di cui si fanno portatori.

Le loro decisioni orienteranno in maniera decisiva il futuro economico del Paese, attraverso scelte che essi porteranno avanti con rigore e fermezza, prima fra tutte la partecipazione dell'Italia al nuovo ordine monetario internazionale attraverso l'adesione agli accordi di Bretton Woods nel marzo 1947; la graduale liberalizzazione del commercio con l'estero e del credito nel marzo 1946, il mantenimento dell'intervento pubblico nell'economia.

3 - *La Commissione economica del Ministero per la Costituente*

Prima di passare ad una rassegna dei punti programmatici dei partiti politici in campo economico, è importante, al fine di completare il quadro di riferimento nel quale operarono i costituenti, dare conto dell'attività conoscitiva compiuta dalla Commissione economica, istituita nell'ambito del Ministero per la Costituente.

I lavori dell'Assemblea costituente sono stati preceduti da un'imponente istruttoria, finalizzata a predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione che avrebbe dovuto determinare l'assetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale ([16]). Per una precisa volontà politica maturata tra i partiti che sostenevano il Governo Parri, si

volle cioè evitare che una o più proposte di articolato della redigenda Carta costituzionale promanasse da un gruppo ristretto di giuristi o di tecnici, riservando tale compito interamente all'organismo politico, che sarebbe nato da una consultazione elettorale per la prima volta a suffragio universale [17].

La Commissione economica [18], presieduta da Giovanni Demaria, rettore dell'Università Bocconi e figura di spicco nel panorama degli economisti liberali italiani, è una delle tre commissioni [19] istituite dal Ministro per la Costituente, Pietro Nenni, per fornire alla futura Assemblea un contributo di documentazione e di orientamento sui temi della regolazione dei rapporti economici fondamentali.

Per quanto concerne l'industria, l'attività conoscitiva della Commissione, impostata su un elevato numero di questionari e audizioni di operatori economici, si prefigge innanzitutto di appurare se sia prevalente un orientamento favorevole al ripristino completo dei meccanismi di mercato o una propensione verso ipotesi di programmazione e di intervento dello Stato, elementi, questi ultimi, che avrebbero potuto essere inseriti nelle norme costituzionali.

È interessante rilevare che dalla gran parte delle risposte ai questionari e dalle audizioni, viene un'indicazione, piuttosto unanime, favorevole all'intervento dello Stato nell'economia, mentre più divaricate risultano le posizioni tra il mondo datoriale e quello dei lavoratori a proposito dell'introduzione di elementi di piano nell'economia nazionale.

Gli esponenti delle forze imprenditoriali esprimono una preferenza per un modello centrato essenzialmente, ma non esclusivamente, sul libero dispiegarsi delle energie imprenditoriali, nel quale l'intervento statale assume un carattere sussidiario e aggiuntivo. Molto illuminanti in proposito sono le parole del presidente della Confindustria, Angelo Costa: «lo Stato in economia può stabilire gli indirizzi e porre dei limiti, ma questi devono essere tali da permettere al cittadino di muoversi con sufficiente libertà. Abbiamo già avuto l'esempio di limiti posti dallo Stato fascista entro i quali il cittadino non poteva muoversi perché doveva attendere permessi, assegnazioni e autorizzazioni a fare […] l'intervento dello Stato deve essere concepito come una necessità dettata da particolari situazioni di fatto, non come una brillante conquista» [20]. In questo senso l'impresa pubblica fa registrare una sostanziale sintonia con quella privata, il presidente dell'IRI, Giuseppe Paratore, esclude nella sua audizione un eventuale ampliamento dell'ambito di azione dell'Istituto, ritenendo che le nazionalizzazioni non possano costituire un valido strumento per la ricostruzione, preferendo ad esse forme di associazione tra capitale pubblico e capitale privato [21].

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1244 08/11/19 12:43

Una strenua difesa dei principi della programmazione economica e delle nazionalizzazioni, come era da aspettarsi, veniva dal mondo sindacale, anche se tale richiesta si limitava ad affermazioni piuttosto generiche, prive di concrete ipotesi attuative.

Al di fuori delle forze sindacali, una cauta adesione al modello della programmazione viene dal vicepresidente del Consiglio Industriale per l'Alta Italia, Roberto Tremelloni, che così risponde alla Commissione: «Io penso che sia necessario di approfittare al massimo dei vantaggi che può darci il libero gioco delle forze economiche, […] ma penso che possa essere non solo utile ma necessaria una pianificazione economica, la quale però, più che arrivare ad un sistema di irreggimentazione delle attività economiche, tenga conto delle ampie possibilità che può offrire l'iniziativa privata» ([22]).

Una parte significativa dell'attività della Commissione è poi rivolta all'esame della struttura del sistema industriale italiano e delle forti tendenze monopolistiche in esso presenti. Si entrava così nel vivo del tema più scottante sia per gli operatori economici, che per le forze politiche, tanto da diventare l'argomento centrale, come si vedrà, dei dibattiti in materia economica che si svolgeranno alla Costituente.

La questione dei monopoli viene affrontata congiuntamente a quella delle nazionalizzazioni, perché data la volontà assolutamente trasversale di correggere le degenerazioni del sistema capitalistico, il vero problema consiste nella forma e nell'intensità degli strumenti da assegnare alla mano pubblica, per contrastare le grandi concentrazioni industriali. Lo stesso Demaria, in un articolo apparso su il *Giornale degli economisti* del 1942, aveva individuato le cause della mancata crescita dell'economia italiana nella carenza di un vigoroso legame con il commercio internazionale e nella «crescente limitazione della competizione in varie branche industriali e commerciali» ([23]).

Per raccogliere il massimo di informazioni la sottocommissione per l'industria predisponeva un questionario specifico, che riconduceva l'intervento dello Stato a quattro possibili distinte modalità di intervento: l'azionariato di Stato; la statizzazione; la socializzazione e la municipalizzazione.

Il ceto imprenditoriale reagiva con preoccupazione ad una possibilità di concentrazione di attività produttive nelle mani dello Stato, manifestando tra l'altro serie perplessità rispetto all'ipotesi di formazione di una classe di imprenditori pubblici di provenienza burocratica e, quindi, con ogni probabilità, troppo esposti all'influenza del potere politico. Molto esplicita in tal senso è la risposta al questionario della società Edison: «[…] con il passaggio del monopolio allo Stato si sostituiscono a dei "capitani d'industria" dei

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1245 08/11/19 12:43

burocrati o uomini politici e questa sostituzione non porta vantaggio né dal punto di vista economico, come evidente, né dal punto di vista sociale. Tra gli uomini di governo ed i politici o i burocrati "neo-industriali" vi sarebbero rapporti immediati e diretti di dipendenza; legami politici, regionalistici, personali, creerebbero un vasto fenomeno di clientele delle quali le esperienze recenti e non sanate ci hanno mostrato tutta la immoralità e pericolosità» ([24]).

La Commissione nella relazione finale dà ampio spazio anche a quelle voci, provenienti dal mondo sindacale, che sostengono, al contrario, la necessità di una estesa politica di nazionalizzazione dei grandi gruppi, ritenuta l'unico strumento valido per combattere la tendenza alla concentrazione, condizione strutturale, secondo queste forze, di ogni moderno sistema capitalistico.

Nella relazione finale consegnata all'Assemblea costituente nei primi mesi del 1947, la Commissione si orienta per «un ordinamento misto, in cui alcuni elementi di piano tenderanno a coesistere ed a coordinarsi con forme e zone più o meno evidenti ed estese di economia di mercato». Questo carattere misto, secondo la Commissione, è già nella realtà quotidiana e «sembra destinato a persistere, se pure le prevalenti correnti politiche possono di volta in volta fare sopravanzare gli elementi di piano avvicinandosi di più al limite del collettivismo ovvero possono portare ad un *minimum* di interventi, realizzando forme più prossime all'economia di concorrenza» ([25]).

4 - *I temi economici nei programmi dei partiti per le elezioni del 2 giugno 1946*

Le forze politiche che si riorganizzano o si costituiscono alla fine del conflitto mondiale non formulano, almeno in un primo momento, proposte operative in campo economico, ma avviano un dibattito di alto profilo sulle grandi scelte che il Paese è chiamato ad affrontare: la forma di Stato e di governo, la collocazione nello schieramento politico internazionale, la politica per la ricostruzione.

Tra i temi prioritari rientra anche la modalità di intervento dello Stato nell'economia, del quale tutti i partiti condividono la necessità, ritenendo l'azione statale particolarmente efficace nella lotta ai monopoli, considerati un disvalore, un privilegio, una negazione di libertà ([26]), e quindi invisi, di fatto, a tutte le forze politiche.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1246 08/11/19 12:43

Tuttavia in un primo momento i partiti si limitano a condividere alcuni obiettivi di massima: il rapido smantellamento delle strutture autarchiche e corporative del periodo fascista e una profonda riforma dell'ordinamento sociale, in grado di assicurare una migliore distribuzione del reddito ed una maggiore realizzazione della persona umana.

Una politica a sostegno della produzione, definita anche "politica produttivistica", indispensabile per la ripartenza dell'economia nazionale e strumentale all'istanza di riforme e di giustizia sociale così largamente condivisa, era avvertita come un'esigenza altrettanto prioritaria ed urgente nei dibattiti e nei programmi politici, ma alla sostanziale concordia sugli obiettivi economici, non corrispondeva altrettanta uniformità di vedute sui mezzi per raggiungerli. Ed è in particolare sulle modalità di intervento dello Stato nell'economia che si registrano, come è naturale, le maggiori divaricazioni tra i partiti.

Con l'approssimarsi dell'appuntamento elettorale, si moltiplicano le occasioni e i documenti in cui i partiti prendono posizione sulle questioni economiche.

Nei programmi dei partiti di sinistra gli accenti a favore della presenza pubblica sono particolarmente forti. In essi si fa costante riferimento al raggiungimento dell'obiettivo della piena occupazione e dell'equità distributiva, attraverso lo strumento chiave della nazionalizzazione delle grandi imprese ([27]). Tuttavia in questa fase la posizione delle sinistre rispetto alle istanze di riforme strutturali in campo economico appare piuttosto cauta e attendista. Questa prudenza si deve a diversi fattori: il timore di rompere l'unità delle forze antifasciste prima delle elezioni per la Costituente, la ricerca di un'intesa con le componenti progressiste della Democrazia cristiana, il timore di manovre della monarchia che potessero mettere a rischio l'esito del referendum istituzionale ([28]).

Già nell'agosto del 1945, Palmiro Togliatti intervenendo al Convegno economico del Partito comunista, scarta ogni "soluzione catastrofica" della situazione italiana, chiarisce l'orientamento del partito in favore di soluzioni costruttive sia in campo economico che in campo politico e afferma: «la nostra politica deve essere una politica di produzione […], come linea di condotta fondamentale dobbiamo tendere a creare la maggior quantità di possibilità di lavoro, perché solo da una larga e molteplice ripresa della produzione possiamo attenderci un radicale miglioramento economico» ([29]). Tale posizione sarà ribadita al V Congresso del partito, quando Togliatti sostiene l'assoluta necessità di un'industria per il Paese e che bisogna «riorga-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1247 08/11/19 12:43

nizzare gradualmente tutta la produzione nazionale sulla base di bassi costi di produzione, di una alta produttività di lavoro e di alti salari» ([30]). Il segretario del PCI sarà ancora più esplicito all'apertura della campagna elettorale per la Costituente a Roma, dicendo: «Noi non rivendichiamo per l'Italia un sistema socialista d'economia, […] perché sappiamo che non esistono oggi le condizioni per l'instaurazione in Italia di un tale sistema. Affermiamo che è necessario lasciare ampio campo di sviluppo all'iniziativa privata, affinché possa essere più rapidamente ricostituita la nostra economia nazionale» ([31]). Subito dopo precisa tuttavia, che per indirizzare la ricostruzione economica in favore di tutta la popolazione, bisogna «concedere un determinato ambito all'iniziativa dello Stato», per realizzare quelle riforme di struttura, che di fatto vanno nella direzione di una trasformazione socialista. Auspica, perciò una riforma industriale che proceda alla nazionalizzazione delle grandi industrie, che hanno il monopolio di determinati servizi e introduca nelle imprese i consigli di gestione già operanti nel nord del Paese e considerati un primo passo verso la generalizzazione di un sistema di controllo nazionale della produzione. Le dichiarazioni del segretario comunista vanno evidentemente lette e interpretate alla luce della prospettiva che la sinistra marxista assegnava alla democrazia parlamentare. Per i comunisti ed una considerevole parte dei socialisti la repubblica democratica rappresentava solo uno stadio intermedio nella marcia verso il socialismo e avrebbe dovuto creare le condizioni per la conquista del potere da parte del proletariato.

Sulla stessa scia si colloca il programma del Partito socialista, che rivendica alla classe lavoratrice una funzione essenziale nella soluzione di problemi legati all'economia e alla ricostruzione del Paese. Per questo i socialisti chiedono che siano posti limiti al diritto di proprietà e che ogni impresa con carattere di servizio pubblico o di monopolio di fatto diventi proprietà della collettività. Pur ribadendo la volontà di procedere alle nazionalizzazioni essi dichiarano, tuttavia, che nessuna improvvisazione potrà essere tentata, il solo obiettivo che guiderà l'azione del partito in campo economico sarà l'aumento della produzione. «Dopo il 3 giugno nel campo agrario ed in quello industriale la battaglia fondamentale sarà quella di modificare le basi stesse del lavoro, di inserire l'agricoltura e l'industria nel ciclo europeo e mondiale, avendo come meta l'aumento della produzione e del benessere di tutte le categorie interessate. Anche la legislazione sociale, nella quale c'è immensamente da fare, dovrà essere subordinata alla politica economica» ([32]). Quanto ai consigli di gestione i socialisti vedono in essi uno strumento di collaborazione tecnica tra il lavoro ed il capitale nel settore che resterà in mano privata

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1248 08/11/19 12:43

e uno strumento di direzione e di collaborazione con lo Stato nel settore nazionalizzato.

Di tutt'altro tenore è evidentemente la visione economica dei liberali. Preoccupati innanzitutto di colmare il più rapidamente possibile il *gap* di produttività del sistema economico italiano, per poterlo inserire nel circuito degli scambi internazionali, i liberali insistevano sulla necessità di recupero di efficienza del sistema industriale. «L'inefficienza […] è vista come la grande nemica da battere, col metodo sempre valido della libertà economica e come ostacolo da rimuovere per garantire un generale, oltreché stabile, progresso sociale» ([33]).

Da questo scenario l'azione pubblica non resta completamente esclusa, perché se è vero che lo Stato non deve interferire nelle scelte dei soggetti economici e deve lasciare che prezzi e quantità di beni siano decisi dai mercati, spetta tuttavia allo Stato vigilare sul rispetto delle regole della concorrenza. «Lo Stato deve intervenire incessantemente per assicurare le condizioni di funzionamento dell'economia di mercato […] Qualora lo Stato riconosca le difficoltà di ricostruire artificialmente una situazione di piena concorrenza, esso deve avocare a sé la gestione delle imprese monopolistiche» ([34]). L'intervento dello Stato è legittimato, quindi, anche per i liberali quando va a contrastare posizioni imprenditoriali di privilegio o di monopolio e tutte le forme di accordi tra imprese a danno dei consumatori, ma essi sono tuttavia «risolutamente contrari alle "formule vaghe" come "nazionalizzazione", "socializzazione", "terra ai contadini" ([35])». Le nazionalizzazioni rappresentano uno strumento di *extrema ratio* a disposizione dell'azione pubblica, in quanto i liberali temono che esse si risolvano in un semplice passaggio di mano da quella privata a quella pubblica, senza promuovere di fatto la libera concorrenza. Per contrastare quello che Luigi Einaudi in Assemblea costituente individuerà come uno dei più grandi mali dell'economia italiana del tempo, i liberali privilegiano interventi legislativi, che attraverso il sistema dello scorporo, sgretolino i monopoli.

Nella visione liberale l'intervento dello Stato è necessario anche nei casi, chiamati più tardi, di *market failure* ([36]), quando cioè il mercato non assicura l'allocazione ottimale delle risorse e non produce spontaneamente beni pubblici, come, ad esempio, la sanità e la scuola, o almeno non li produce nelle quantità ottimali.

Il Partito d'azione presenta il programma più dirompente dal punto di vista economico, battendosi apertamente per una riforma definita «largamente socialistica, realizzata non con mezzi dittatoriali ma democratici» e

proponendo soluzioni del tutto originali come il cosiddetto "esercito del lavoro". Uno dei fondatori del Partito d'azione Emilio Lussu, in un discorso a Cagliari, ribadisce che gli azionisti alla Costituente sosterranno la riforma industriale e la riforma agraria, «senza mai danneggiare i superiori e generali interessi della produzione, sulla quale l'Italia d'oggi non può permettersi di giocare» ([37]). Anche il Partito d'azione dichiara, quindi, il proprio appoggio ad una politica di produttività, che consenta al lavoro italiano di inserirsi in un'economia mondiale di libera circolazione delle merci, delle ricchezze e delle forze lavoratrici e chiarisce nel proprio programma l'interesse «alla valorizzazione dell'apparato produttivo italiano, dal quale siano state eliminate le incrostazioni monopolistiche, parassitarie dovute al protezionismo, al vincolismo, ai privilegi delle sovvenzioni statali, all'autarchia» ([38]).

Decisamente più articolata è la posizione della Democrazia cristiana, che vede al suo interno una componente moderata e una nutrita presenza di giovani intellettuali che si richiamano con forza ai principi del solidarismo e del volontarismo riformista cattolico. Il nuovo partito, che si ispira al magistero sociale della Chiesa, assegna alla comunità politica il ruolo di garante e di promotrice dei valori fondamentali di giustizia sociale e di uguaglianza fra i cittadini. È particolarmente sul terreno delle libertà economiche che la DC, nelle parole dello stesso De Gasperi, intende combattere la battaglia per la nuova Costituzione. Secondo gli esponenti democristiani il divorzio ottocentesco tra politica ed economia non è più in grado di reggere, in quanto le libertà civili e politiche non possono in alcun modo prescindere dalla libertà e dal bisogno. Il prezzo per ottenere maggiore benessere per gli individui non è necessariamente il sacrificio delle libertà individuali, in quanto fra il liberalismo e il socialismo c'è posto, secondo i cattolici, per una democrazia progressista.

Le radici di tali principi si rinvengono già nel cosiddetto "codice di Camaldoli" ([39]), documento di riferimento per i deputati cattolici all'Assemblea costituente, secondo il quale l'individuo si realizza nella società, perseguendo liberamente i propri fini attraverso la partecipazione contestuale a gruppi o istituzioni fra loro interconnessi: la famiglia, l'impresa, la comunità locale. «Lo Stato ha per sua funzione essenziale di tutelare i diritti degli individui, delle famiglie e delle forze sociali e di promuovere interessi comuni, mediante l'impiego delle forze di tutti» ([40]). Un'intera sezione del codice è dedicata all'attività economica pubblica. Secondo il gruppo di Camaldoli il mercato è un'istituzione necessaria ma non sufficiente a garantire i fondamentali diritti della persona umana, pertanto spetta allo Stato il compito di

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1250 08/11/19 12:43

armonizzare i contrastanti interessi economici, di mettere gli individui in condizione di perseguire autonomamente i propri fini e di regolare nell'interesse dei consumatori l'attività produttiva che non si svolge rispettando le regole della concorrenza. L'intervento pubblico non deve tuttavia tradursi in nazionalizzazioni, non deve cioè sostituire il mercato ma deve integrarlo attraverso imprese statali, che vanno ad affiancarsi a quelle private, stimolando la concorrenza e perseguendo finalità pubbliche. Nella primavera del 1946 al I Congresso nazionale della Democrazia cristiana, a Roma, Guido Gonella ribadisce: «Noi teniamo ben fermo il principio della proprietà privata, ma diciamo che vi è una proprietà che deve passare da una mano inerte a una mano operosa […], non la proprietà è un furto, ma è un furto il monopolio antisociale dal punto di vista distributivo […]. Vogliamo eliminare le formazioni monopolistiche e parassitarie, i protezionismi ed i vincolismi a favore dei privilegiati avvicinando il capitale al lavoro e tendendo a farli coincidere» ([41]).

Quanto alla gestione delle imprese la DC incoraggiava «forme concrete di partecipazione dei lavoratori all'amministrazione, alla gestione ed ai benefici dell'impresa, senza scardinare le imprese né scoraggiare quella libera iniziativa di cui beneficiano gli stessi lavoratori» ([42]), precisando tuttavia che tali forme di controllo e di intervento non devono assumere un «fine di sovvertimento ispirato ad odio di classe ed esiziale per la produzione».

Meno trattata risulta la questione del piano economico nazionale, a cui quasi tutti i partiti fanno cenno, senza peraltro approfondire eccessivamente il tema.

In realtà, come è stato evidenziato, l'attenzione politica era concentrata, soprattutto fra i cattolici e le sinistre, sull'aspirazione a trovare risposte adeguate alla domanda di giustizia sociale espressa da quegli strati di popolazione che più avevano sopportato il peso della dittatura fascista prima e della guerra dopo. I partiti videro nelle grandi riforme economiche e sociali, prima fra tutte quella agraria, lo snodo che avrebbe consentito la ripartenza del Paese.

L'Assemblea costituente, espressione diretta della volontà popolare, aveva tutte le caratteristiche – secondo i partiti - per «dare corpo concreto a queste riforme, fornendo loro un robusto quadro di riferimento istituzionale» ([43]).

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1251 08/11/19 12:43

5 - *Alla Costituente*

Il 25 giugno 1946 l'Assemblea si riunisce per la prima volta e il 22 dicembre 1947 approva, a larghissima maggioranza, il testo costituzionale. Questo arco temporale può essere suddiviso in due distinti periodi: nel corso del primo, che si conclude a gennaio del 1947, la Commissione per la Costituzione, composta da 75 deputati, elabora e propone il Progetto di Costituzione; durante il secondo, che va dal 4 marzo al 22 dicembre 1947, il Progetto è sottoposto all'esame dell'Assemblea.

La Commissione per la Costituzione, presieduta da Meuccio Ruini, giurista e *leader* del Partito democratico del lavoro, organizza i lavori suddividendosi in tre Sottocommissioni: la prima incaricata della stesura della parte relativa ai diritti e doveri dei cittadini, la seconda dell'organizzazione costituzionale dello Stato e la terza dei "lineamenti economici e sociali".

Della libertà di iniziativa economica privata e più in generale dei diritti economici si occuperà anche la I Sottocommissione per la parte concernente i fini e i principi generali ([44]), ma è evidentemente nella III Sottocommissione che si svilupperanno i più ampi e serrati dibattiti sulla veste costituzionale da dare a tali diritti ([45]).

5.1 - *Nella I Sottocommissione*

Relativamente alla libertà di iniziativa economica la I Sottocommissione, presieduta dal democristiano Umberto Tupini, si sofferma in particolare sul tema della pianificazione nazionale.

I protagonisti dei lavori sono esponenti di primo piano dei partiti, tra i democristiani Giorgio La Pira, Giuseppe Dossetti e Aldo Moro, tra i comunisti il segretario del partito Palmiro Togliatti, tra i socialisti Lelio Basso e per il Partito democratico del lavoro Mario Cevolotto.

Nella seduta del 3 ottobre 1946 Togliatti e l'esponente liberale Roberto Lucifero illustrano alla Sottocommissione le loro relazioni sui princîpi dei rapporti sociali ed economici. Togliatti spiega l'impossibilità di pervenire ad un'unica relazione, a causa della profonda distanza tra le posizioni dei due relatori sull'argomento e mette in evidenza la contraddizione esistente nella relazione del collega Lucifero, che collega il diritto di ogni cittadino al minimo indispensabile di mezzi di sussistenza con la libertà di svolgere un'attività economica nel modo che più aggrada al cittadino stesso. Questa,

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1252 08/11/19 12:43

secondo Togliatti, è una contraddizione insanabile, perché quando, come in questo caso, si afferma il principio della piena libertà economica «si garantisce invece la disoccupazione periodica in un paese industrialmente evoluto, la disoccupazione permanente nelle condizioni attuali dell'Italia» ([46]). La garanzia al diritto al minimo di sussistenza, al lavoro, al riposo, all'assistenza sociale può essere assicurata, secondo il segretario del PCI, solo dall'intervento dello Stato regolatore dell'attività economica.

Nella sua relazione Togliatti formula una proposta di articolo in due commi, il primo dispone che ogni cittadino ha il dovere di svolgere un'attività socialmente utile e il secondo che: «Allo scopo di garantire il diritto al lavoro di tutti i cittadini lo Stato interverrà per coordinare e dirigere l'attività produttiva dei singoli e di tutta la Nazione secondo un piano che dia il massimo rendimento per la collettività» ([47]).

Lucifero ribadisce la propria posizione, dicendo che il mezzo naturale attraverso il quale il cittadino si procura la possibilità di sussistenza è certamente il lavoro ed è per questo fondamentale che la scelta del lavoro sia libera.

Dossetti afferma di condividere in gran parte l'impostazione illustrata da Togliatti, in quanto egli ritiene che «un controllo sociale della vita economica […] sia una necessità assoluta alla quale non ci si possa in alcuna maniera sottrarre» ([48]). Una forma di controllo – continua Dossetti - è condivisa anche dal suo partito ma alla condizione che esso avvenga nell'ambito di un'effettiva democrazia politica, che consenta ampia possibilità di critica sul modo in cui il controllo stesso è esercitato, rispettando il diritto alla proprietà personale e che non sia esclusivamente accentrato nelle mani dello Stato. Questo controllo, per Dossetti, «non incrinerà la possibilità di vita economica del Paese, anzi la renderà effettiva in tutte le direzioni e in tutti i sensi, dando così la garanzia che non vi possano essere deviazioni» ([49]).

Ancora più esplicita è la posizione di Moro che definisce «insostenibile la concezione liberale in materia economica […], non è possibile che gli egoismi si affermino, ma è necessario porre la barriera dell'interesse collettivo come un orientamento e un controllo di carattere giuridico. Ed è nell'ambito di questo controllo che lo Stato permetterà alle iniziative individuali, finché rientrino nell'ordinamento generale, di svolgersi liberamente. E queste iniziative individuali sono consacrate con il riconoscimento della proprietà personale» ([50]). In una seduta successiva, a proposito del diritto al lavoro Moro sarà ancora più incisivo «la collettività deve intervenire allo scopo di regolare gli urti che avvengono tra gli uomini, soprattutto in materia econo-

mica [...] la Costituzione della nuova Italia non può prescindere dal risolvere organicamente questo problema e rivendica alla prima Sottocommissione il compito di affermare che la nuova Italia, in così larga parte socialcomunista e così in larga parte democristiana, è orientata nel senso di un effettivo progresso sociale. Oggi si deve creare una realtà nuova, cioè uno Stato di popolo; ma a questo Stato si devono attribuire dei poteri, in modo che esso possa rappresentare la sua funzione armonizzatrice e coordinatrice ed esercitare tutti quegli interventi nell'ambito della vita economica che sono essenziali per dare ordine e stabilità all'organizzazione sociale» ([51]).

Nel dibattito che segue emergono posizioni abbastanza distanti tra le forze politiche, che vedono da una parte liberali ed esponenti del Fronte liberale democratico dell'uomo qualunque, radicalmente contrari ad ogni forma di pianificazione nazionale dell'economia, considerata il primo passo verso l'instaurazione di uno Stato totalitario e dall'altra comunisti, socialisti e democristiani, decisi a dare concretezza, attraverso una nuova e più moderna modalità di regolazione dell'economia, al principio del rispetto e della valorizzazione della dignità umana, che il sistema economico liberale, nella visione di questi partiti, non era stato in grado di perseguire.

Il Presidente Tupini affida a Togliatti, Dossetti e Lucifero il compito di elaborare una nuova proposta di articolato, ma nella seduta dell'8 ottobre la Sottocommissione approva la proposta di Dossetti di rinviare l'esame del comma relativo alla pianificazione economica nazionale, proposto da Togliatti, in quanto «per ragioni di sistematica, data la sua portata riassuntiva» Dossetti ritiene che debba trovare una collocazione successiva nel testo del Progetto ([52]).

Nella seduta del 16 ottobre il tema della pianificazione economica viene nuovamente ripreso. La Sottocommissione respinge, con 7 voti contrari e 5 favorevoli, un emendamento presentato da Basso, che assegna ai pubblici poteri il compito di predisporre piani economici nazionali e locali per il coordinamento delle attività attinenti agli investimenti, alla produzione, allo scambio e alla distribuzione di beni e servizi. Dossetti dichiara il proprio voto contrario all'emendamento, ritenendo la proposta implicita nel testo che la Sottocommissione ha approvato in relazione al diritto di proprietà, mentre per la parte di carattere puramente esecutivo, ribadisce che essa è rimessa alla III Sottocommissione, che ha già provveduto all'approvazione di un articolo, di cui Dossetti dà lettura.

E' interessante sottolineare che nella stessa seduta Togliatti allontana ancora una volta ogni ipotesi di immediata applicazione del modello econo-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1254 08/11/19 12:43

mico sovietico in Italia, dicendo: «Si sta scrivendo una Costituzione che non è una Costituzione socialista, ma è la Costituzione corrispondente ad un periodo transitorio di lotta per un regime economico di coesistenza di differenti forze economiche che tendono a soverchiarsi le une con le altre. In questo periodo è evidente che la lotta che si conduce non è diretta contro la libera iniziativa e la proprietà privata dei mezzi di produzione in generale, ma contro quelle particolari forme di proprietà privata che sopprimono l'iniziativa di vasti strati di produttori e, particolarmente, contro le forme di proprietà privata monopolistiche, specie nel campo dei servizi pubblici che tendono a creare nella società dei concentramenti di ricchezze che vanno a danno della libertà della grande maggioranza dei cittadini, e quindi vanno a scapito dell'economia e della politica del Paese» ([53]).

5.2 - *Nella III Sottocommissione*

Della III Sottocommissione, presieduta dal socialista Ghidini, entrano a far parte esperti economici e sindacalisti, tra i quali Paolo Emilio Taviani, Giuseppe Rapelli e Amintore Fanfani per la Democrazia cristiana; Giuseppe Di Vittorio e Antonio Pesenti per il Partito comunista.

La discussione "sull'intrapresa economica" si apre nella seduta antimeridiana del 1° ottobre 1946, con l'illustrazione da parte del deputato comunista Corbi della relazione ([54]) del collega di partito Antonio Pesenti.

Corbi osserva innanzitutto che la libertà di iniziativa economica rappresenta il momento dinamico del diritto di proprietà, momento in cui la proprietà cessa di essere un bene di per se stessa, per divenire un elemento operante nel campo della produzione, stabilendo quei rapporti essenziali per ogni società che si fonda sul lavoro produttivo. Pertanto l'esponente comunista non mette in discussione il riconoscimento del diritto di proprietà, in quanto ad esso è inscindibilmente legata una funzione sociale, peraltro già riconosciuta dalle moderne Carte costituzionali. Il Progetto di Costituzione deve, quindi, - prosegue Corbi – contemplare e tutelare tale libertà, assegnando tuttavia allo Stato non solo il diritto ma anche il dovere di avocare a sé, sotto diverse forme, quelle imprese che, per dimensioni o funzioni adempiute, costituiscono un pericolo per la società ed assumono un aspetto di preminente interesse nazionale ([55]).

Viene subito al pettine il vero nodo della questione: la lotta ai monopoli, che le sinistre vogliono affrontare attraverso lo strumento della nazionalizza-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1255 08/11/19 12:43

zione. L'altro relatore, il democristiano Dominedò, si oppone a questa soluzione, ritenendo che alla nazionalizzazione si debba fare ricorso in via del tutto eccezionale e con precise garanzie ([56]).

La proposta di articolato recata dalla relazione presentata da Pesenti, viene riformulata dallo stesso Corbi e dal correlatore Dominedò, sia per evitare le sovrapposizioni con gli articoli già approvati dalla III Sottocommissione in tema di diritto di proprietà ([57]), sia per tenere conto di alcuni elementi emersi nel corso della discussione. In particolare, la nuova stesura dispone: «L'iniziativa e l'impresa privata sono libere. Le imprese economiche possono essere individuali, cooperativistiche, collettive (comma 1). L'impresa individuale non può essere esercitata in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana (comma 2). L'impresa gestita in forma cooperativa deve rispondere alla funzione della mutualità ed è sottoposta alla vigilanza stabilita dalla legge. Lo Stato ne favorisce l'incremento con i mezzi più idonei (comma 3). Quando le esigenze del bene comune lo impongano, la legge devolve l'impresa, in forma diretta o indiretta in favore dello Stato o di enti pubblici (comma 4)» ([58]).

Taviani nella seduta pomeridiana del 1° ottobre 1946 presenta una nuova formulazione del primo e del secondo comma, in quanto fa rilevare che nel testo all'esame prima si richiama l'attenzione sull'impresa privata, poi si passa ad esaminare tutte le imprese economiche, per poi tornare nuovamente alla privata. Inoltre, ritiene corretto sostituire il riferimento alle imprese individuali con il più generale riferimento alle imprese private. Pertanto il testo riformulato da Taviani, e successivamente approvato dalla III Sottocommissione, diventa: «Le imprese economiche possono essere private, cooperativistiche, collettive (comma 1). L'iniziativa privata è libera. L'impresa privata non può essere in contrasto con l'utilità sociale in modo da recar danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (comma 2)» ([59]). Il terzo comma è approvato nella versione originaria, mentre i deputati Colitto e Marinaro ritengono troppo indeterminato e generico invocare le esigenze del bene comune per consentire l'intervento dello Stato, di cui al quarto comma. I due deputati propongono che siano, invece, precisati i casi di intervento da parte dello Stato, come imprescindibili esigenze di servizi pubblici o necessità di eliminare situazioni di privilegio o di monopolio ([60]). Prevale il tentativo di mediazione messo in atto da Taviani e Dominedò, che da un lato mantiene il concetto sintetico di "bene comune" e dall'altro introduce alcune specificazioni, per cui è approvata la seguente formulazione del comma 4: «Allo scopo del bene comune, quando l'impresa per riferirsi a servizi pubblici

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1256 08/11/19 12:43

essenziali o a situazioni di privilegio o di monopolio o a fonti di energia, assume carattere di preminente interesse generale, la legge devolve l'impresa in forma diretta o indiretta allo Stato o ad altri enti pubblici o a comunità di lavoratori ed utenti» (61).

Nella seduta del 15 ottobre 1946 la III Sottocommissione passa ad esaminare un'altra questione nodale: il controllo sociale dell'attività economica, un tema entrato già più volte nel dibattito, che viene introdotto dal relatore, Amintore Fanfani.

Partendo dal presupposto di scartare evidentemente ogni forma di controllo che sacrifichi la libertà politica, Fanfani si sofferma sulla cosiddetta "ricerca della terza via", un compromesso tra l'esigenza di controllo dell'economia, senza il quale non sarebbe possibile il benessere di tutti i cittadini e il mantenimento dell'ordine democratico. Per raggiungere tale equilibrio, Fanfani suggerisce che il controllo risponda a cinque requisiti (62) e cioè sia: competente, esercitato da esperti e non da burocrati; interessato, svolto da soggetti direttamente coinvolti nel buon andamento dell'attività da regolare; decentrato, esercitato cioè anche a livello locale; democratico, affidato a soggetti designati, ove occorra, anche da tutti i cittadini e multiforme, esercitato, cioè secondo le modalità più idonee per i diversi tipi di attività.

Nella visione di Fanfani il controllo avrebbe dovuto essere sviluppato a diversi livelli. Un primo controllo competente, democratico e interessato doveva essere espletato già all'interno della singola realtà produttiva attraverso la partecipazione dei lavoratori ai consigli di amministrazione delle imprese oltre che con la creazione dei consigli di gestione (63).

Più problematica è la modalità di controllo da istituire per coordinare obiettivi e risultati dell'attività produttiva nazionale. Un controllo sociale dell'economia – afferma Fanfani – in realtà è sempre stato espletato, ad esempio, dagli organi di vigilanza dei ministeri, ai quali si potrebbe affiancare un Consiglio economico nazionale eventualmente coadiuvato da consigli su base regionale. Infine, Fanfani ipotizza un terzo momento di controllo dell'attività economica, esercitato attraverso prelievi di natura fiscale, volti a finanziare l'attività pubblica ed impedire situazioni di monopolio (64).

Nella seduta pomeridiana del 16 ottobre 1946 la Sottocommissione approva la proposta di articolato presentata da Fanfani, secondo la quale l'attività economica, privata e pubblica, deve tendere a provvedere i cittadini dei beni necessari al loro benessere e la società di quelli utili al bene comune, pertanto essa è armonizzata a fini sociali da forme diverse di controllo periferico e centrale, determinate dalla legge. Viene, invece, rinviato alla fase

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1257 08/11/19 12:43

del coordinamento il comma relativo all'istituzione del Consiglio economico nazionale, che con corrispondenti organi periferici attende al controllo sociale dell'attività economica pubblica e privata e partecipa alla preparazione della legislazione relativa (65).

La linea di Fanfani si afferma senza che si apra un serrato confronto tra i deputati della Sottocommissione. Nel dibattito intervengono soltanto Pesenti e il socialista Giuia, mentre, come era già accaduto nella I Sottocommissione, i rappresentanti delle posizioni liberali non riescono a incidere sugli equilibri che si vengono a formare e sulla convergenza tra democristiani e comunisti, che caratterizza questa fase dei lavori alla Costituente.

Al termine dei lavori la III Sottocommissione approva e invia alla Commissione per la Costituzione uno schema composto da 17 articoli. La Commissione incarica il Comitato di redazione di coordinare i lavori della I e della III Sottocommissione per la parte attinente ai rapporti economici, trattata in entrambe le sedi.

5.3 - *In Assemblea*

Come già accennato, quando i temi economici entrano nel dibattito in plenaria il clima politico è decisamente cambiato rispetto al periodo in cui era stato predisposto il Progetto di Costituzione. I mutamenti tuttavia non riguardano solo gli equilibri politici e i rapporti di forza tra i partiti, ma anche il quadro economico, ulteriormente deteriorato dalle forti spinte inflazionistiche. La terapia del rigore dei conti pubblici con la quale si decide di reagire all'emergenza, finisce per indebolire ulteriormente i partiti che si facevano portatori delle istanze di riforma più dirompenti in campo economico e per rafforzare le voci che con più insistenza si richiamavano alla libertà economica inscindibilmente legata alla libertà politica. Queste tensioni non potevano non avere, come è stato più volte ripetuto (66), una forte ripercussione sulle decisioni dell'Assemblea costituente.

Le proposte relative all'iniziativa economica privata, che formano oggetto dell'articolo 41 della Costituzione, elaborate dalla I e dalla III Sottocommissione e riviste dal Comitato di redazione confluiscono negli articoli 37 e 39 del Progetto di Costituzione. I due articoli saranno posti in discussione nella seduta antimeridiana del 13 maggio 1947, nel testo che segue: articolo 37: «Ogni attività economica privata o pubblica deve tendere a provvedere i mezzi necessari ai bisogni individuali ed al benessere collettivo (comma 1).

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1258 08/11/19 12:43

La legge determina le norme e i controlli necessari perché le attività economiche possano essere armonizzate e coordinate a fini sociali (comma 2)»; articolo 39: «L'iniziativa economica privata è libera (comma 1). Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana (comma 2)».

Prima della discussione sugli articoli relativi all'iniziativa economica, in Assemblea si svolge un dibattito di grande rilievo politico sul tema della pianificazione dell'economia nazionale, in relazione all'emendamento presentato dal deputato comunista Mario Montagnana, nella seduta dell'8 maggio nel corso della discussione sull'articolo 31 del Progetto (poi articolo 4), recante il riconoscimento del diritto al lavoro per tutti i cittadini.

Vittorio Foa aveva presentato un emendamento aggiuntivo alla formulazione proposta, secondo la quale la Repubblica «assicura l'apprestamento dei piani economici per la difesa dei consumatori e per garantire a tutti i cittadini il soddisfacimento dei minimi bisogni vitali». Nel suo intervento Foa ribadisce che la pianificazione non si traduce in una scelta tra piano e libertà, ma significa controllare democraticamente che il potere economico, che spetta allo Stato, venga esercitato a favore dell'intera collettività ([67]). Ghidini esprime il parere sfavorevole della III Sottocommissione sull'emendamento Foa, sia perché la formulazione del primo comma dell'articolo 31 è volutamente ampia e indeterminata, sia perché di pianificazione si discuterà in relazione all'articolo 37 del Progetto ([68]). Lo stesso Fanfani interviene per dichiarare il proprio voto contrario con le stesse motivazioni fatte valere da Ghidini ([69]). Foa ritira l'emendamento, ma solo per appoggiare un nuovo testo, ancora più esplicito, presentato dal deputato comunista Mario Montagnana ([70]). La nuova formulazione propone l'aggiunta del seguente comma all'articolo 31: «Allo scopo di garantire il diritto al lavoro di tutti i cittadini lo Stato interverrà per coordinare e dirigere l'attività produttiva dei singoli e di tutta la Nazione, secondo un piano che dia il massimo rendimento per la collettività» ([71]). Il Presidente Ghidini chiede che sia concesso il termine regolamentare di 24 ore, perché la III Sottocommissione possa pronunciarsi ([72]).

All'apertura della seduta pomeridiana del 9 maggio Giancarlo Pajetta prende la parola e si dice innanzitutto stupito del clamore che l'emendamento ha suscitato nella stampa, che lo ha interpretato come un ulteriore colpo di scena dei comunisti. Pajetta ricorda, infatti, all'Assemblea che si tratta dell'identico testo presentato da Togliatti nella I Sottocommissione e che poi era stato accantonato. Non si tratta – secondo Pajetta – di un emen-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1259 08/11/19 12:43

damento socialista o comunista, ma della volontà di andare oltre una dichiarazione di principio e di dare concretezza all'effettiva fruizione di un diritto come il lavoro ([73]).

Il Presidente Ghidini interviene nella discussione dando atto a Pajetta del fatto che l'emendamento non ha effettivamente il carattere della novità, sia perché tutte le disposizioni del Titolo III sono impostate sul principio dell'intervento dello Stato sotto la forma del controllo e del coordinamento delle iniziative economiche private, sia perché il testo corrisponde a quello presentato da Togliatti. Tuttavia la III Sottocommissione ha avuto bisogno di tempo per esaminare la proposta emendativa in considerazione dell'estrema rilevanza del tema ed è, infine, pervenuta alla conclusione di non accettare l'emendamento, perché non concorda sull'opportunità di inserire nel testo costituzionale una specificazione del modo attraverso il quale si possa ottenere la certezza del lavoro per tutti i cittadini. Inoltre la parte sostanziale dell'emendamento si deve considerare come già implicitamente affermata nel testo dell'articolo 37 ([74]).

Prima di passare alla votazione alcuni deputati chiedono la parola per dichiarazione di voto, aprendo un interessante confronto sul tema dell'equilibrio tra intervento pubblico e libertà in campo economico.

Il primo a parlare è Luigi Einaudi, che esprime con nettezza la propria contrarietà all'emendamento, mettendo innanzitutto in evidenza la difficoltà per la stessa scienza economica di pervenire ad una precisa definizione di utilità sociale, che non può essere «la somma, né aritmetica, né algebrica, né organica […] delle utilità di due individui realmente diversi», risulta pertanto difficile stabilire quale piano possa dare il massimo di utilità sociale. Secondo Einaudi inserire questa espressione nella Carta costituzionale sarebbe pericoloso, perché lascerebbe all'arbitrio del legislatore futuro l'interpretazione di una norma priva di un preciso significato. Sottolinea poi l'impossibilità di conciliare «un piano che procede dall'alto» con la libertà di scegliere la propria attività lavorativa, riconosciuta ai cittadini dal secondo comma dell'articolo 31, già approvato dall'Assemblea. Infine, conclude dicendo che il Paese non ha bisogno di «piani complicati imposti dall'alto e di assurda applicazione», perché essi «sono sempre stati, nei secoli scorsi, antesignani di servitù politica e di schiavitù economica» ([75]).

Foa chiarisce che l'intento della sua iniziativa è «dare ordine a quel tanto di intervento pubblico che è necessario nell'economia moderna» e sul quale tutti i partiti concordano, la questione dei piani pertanto «non è una

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1260 08/11/19 12:43

questione ideologica, ma è una esigenza di ordine e di giustizia», di cui la Costituzione deve recare traccia (76).

Prende la parola Epicarmo Corbino, secondo il quale l'emendamento, soprattutto nella versione originaria, sembra andare verso un controllo completo della vita economica da parte dello Stato. In questo senso la parola piano «è una parola che spaventa». La scelta, secondo Corbino, non deve, invece, essere posta tra liberismo puro e intervento integrale dello Stato, perché ad esempio uno Stato interamente liberista cessa di essere uno Stato, la soluzione va invece trovata in un compromesso, che è "problema politico" e non di economia politica. Nelle condizioni in cui versa l'economia italiana – Corbino riconosce - è impensabile ed illogico che lo Stato si disinteressi dello scenario economico, ma questa necessità non deve essere spinta fino al punto di inserire nella Costituzione degli elementi, che in futuro potrebbero rivelarsi dannosi per il Paese. Egli auspica, infine, che non si proceda alla votazione che finirebbe per dividere le forze politiche proprio sul terreno del sostegno alla classe lavoratrice, che è un obiettivo che sta a cuore a tutti i partiti (77).

Il gruppo democristiano annuncia il proprio voto contrario attraverso le parole di Paolo Emilio Taviani, il quale dichiara che, al di là delle questioni formali e procedurali, è innegabile una sostanziale divergenza fra la concezione comunista e quella democristiana dell'economia. «Un'economia integralmente pianificata sacrifica di necessità altri diritti della persona altrettanto naturali ed originari quanto il diritto al lavoro», ad esempio una politica economica orientata esclusivamente al pieno impiego, potrebbe comportare anche lo spostamento coatto di masse di lavoratori da una parte all'altra del territorio dello Stato. Il gruppo democristiano non può assecondare una tale visione coercitiva, perché al diritto al lavoro può essere riconosciuta tutt'al più una priorità rispetto agli altri fini sociali di cui all'articolo 37. Taviani respinge poi le accuse di Nitti, che nella seduta del giorno precedente aveva detto che spesso la falce e il martello e la croce e l'aspersorio nel corso dei lavori alla Costituente si erano trovati d'accordo, alludendo ad ipotesi di compromesso tra i due maggiori partiti, che sarebbero stati alla base delle norme del Titolo III. Taviani chiarisce che la Democrazia cristiana ha condiviso un pezzo del proprio percorso con altre forze politiche, anche molto distanti in termini di programmi e di idee, ogni qual volta c'è stata una coincidenza di obiettivi, ma quando, come nel caso dell'emendamento Montagnana «che pur non affermandolo esplicitamente, apre la strada alla pianificazione integrale dell'economia», tale coincidenza è venuta a mancare,

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1261 08/11/19 12:43

la Democrazia cristiana non ha esitato a far prevalere democraticamente il proprio punto di vista ([78]).

D'Aragona, deputato del Partito socialista dei lavoratori italiani, cerca di dimostrare nel suo intervento che non c'è contraddizione tra pianificazione e libertà di scelta del proprio lavoro, perché «lo Stato può indicare al lavoratore dove egli può trovare lavoro e dove ha la possibilità di avere la garanzia del lavoro. È nella libertà e nella libera scelta del lavoratore di rinunziare a quelle garanzie»([79]).

Anche il gruppo repubblicano nega il proprio consenso all'emendamento Montagnana. Il deputato Mazzei conferma che i repubblicani non sono pregiudizialmente contrari all'intervento statale, ma sono contrari all'inserimento nel testo costituzionale di tutte quelle espressioni, come è il caso della parola "piano", il cui significato non sia inequivocabile. Non risulta chiaro, infatti, qual è il senso che si dà alla parola "piano". Non si capisce cioè se si tratta di una pianificazione generale e totale, che finirebbe per portare ad una "statizzazione della vita", che i repubblicani respingono con fermezza. Inoltre, l'emendamento contrasta con i commi già approvati relativi al diritto al lavoro, sia perché la sua eventuale applicazione potrebbe pregiudicare la libertà di scelta del lavoro da parte dei cittadini, sia perché trasformerebbe l'impostazione generale data al diritto al lavoro come "diritto potenziale" in un "diritto positivo perfetto" ([80]).

Il socialista Malagugini annuncia il voto favorevole del gruppo socialista, criticando apertamente la debolezza delle argomentazioni fornite a sostegno del loro dissenso dagli oratori che lo hanno preceduto. In particolare, contesta a Einaudi di temere "l'arbitrio del futuro legislatore", dal momento che gli italiani sceglieranno attraverso libere elezioni i propri rappresentanti in Parlamento, quindi, secondo Malagugini, non si potrà trattare in nessun caso di arbitrio, ma di «interpretazione della volontà del popolo italiano in quel determinato momento» ([81]).

Ferruccio Parri svolge, infine, un accorato intervento in cui annuncia un voto contrario e invita i proponenti a ritirare l'emendamento. Il delicato equilibrio tra la libertà di impresa e l'azione dello Stato per realizzare fini sociali, si compie, secondo Parri, nel primo comma dell'articolo 31, mentre l'emendamento Montagnana introduce elementi di pericolo, di cui l'opinione pubblica diffida, dovuti al carattere di statalismo che è implicitamente legato alla parola "piano". Contesta poi la formulazione stessa dell'emendamento, che è a suo dire, impropria ed equivoca, in particolare per il riferimento

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1262 08/11/19 12:43

all'utilità sociale, che «introduce un criterio soggettivo di scelta, pericolosamente esposto all'arbitrio di variabili maggioranze» ([82]).

Terminata la discussione, il Presidente Terracini pone in votazione l'emendamento, che è respinto dall'Assemblea per appello nominale, con 244 voti contrari e 174 favorevoli ([83]).

L'esito della votazione segna in maniera profonda l'andamento dei lavori e il clima è ancora carico di tensione, quando, nella seduta antimeridiana del 13 maggio 1947, si apre l'esame dell'articolo 37 del Progetto.

Il deputato del Fronte liberale democratico dell'uomo qualunque, Colitto svolge una proposta interamente soppressiva dell'articolo, ritenendo che l'attività privata trovi già una compiuta disciplina nell'articolo 39 del Progetto. Rileva poi che è del tutto superfluo asserire nel testo costituzionale che l'attività pubblica debba tendere all'interesse collettivo, in quanto essa non può mai essere contraria all'interesse pubblico. I due articoli riferendosi l'uno all'attività e l'altro all'iniziativa economica generano, inoltre, secondo Colitto, una mancanza di chiarezza, perché in base all'articolo 37 sembra che l'attività economica debba muoversi in una determinata direzione e non goda più della libertà, mentre secondo l'articolo 39 sembra che l'iniziativa, vale a dire la volontà di fare, non debba incontrare gli stessi limiti ([84]).

Mortati, condividendo alcune delle osservazioni espresse, presenta un emendamento in cui propone la fusione dei due articoli, attraverso la soppressione del primo comma dell'articolo 37 e il coordinamento del secondo comma con l'articolo 39. I due articoli, secondo Mortati, perseguono il medesimo obiettivo, che è quello di armonizzare l'attività economica privata con i fini pubblici, ma l'articolo 39 «ha per oggetto un fine negativo, cioè impedire che l'attività economica possa recare danno all'utile pubblico, viceversa l'articolo 37, secondo comma, ha per scopo di promuovere il coordinamento dell'attività privata con i fini pubblici: quindi una finalità positiva». I controlli e gli interventi statali a fini positivi di coordinamento, recati dall'articolo 37, non possono essere espunti dalla Carta costituzionale, tuttavia al fine della semplificazione e della riduzione del numero degli articoli Mortati ritiene opportuno che essi siano inseriti ed armonizzati nell'articolo 39 ([85]).

Il deputato del PSLI Giuseppe Arata presenta, insieme ad altri colleghi di partito ([86]), un emendamento che accoglie nella sostanza la proposta di Mortati e che è molto vicino a quello del vigente articolo 41 della Costituzione. In particolare, l'emendamento dispone: «L'iniziativa economica privata è libera (primo comma). Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1263 08/11/19 12:43

umana (secondo comma). La legge stabilisce le norme, i controlli e i piani opportuni perché le attività economiche pubbliche e private siano dirette e coordinate a fini di utilità sociale (terzo comma)» (87).

Arata ritorna a proporre l'inserimento della parola "piani" e nel suo intervento chiarisce che non intende lanciare una sfida all'Assemblea, che con il voto contrario all'emendamento Montagnana «aveva sdegnosamente respinto ogni principio, ogni accenno alla pianificazione […]», né porre una perentoria alternativa tra sistema liberale e socialismo, tra capitalismo nella sua forma pura e pianificazione integrale, ma vuole solo portare il tema su un piano di praticità, di attualità e di attuabilità. A supporto di questa tesi Arata cita persino Von Hayek, che pure ammette forme parziali di pianificazione, intese come architetture giuridiche finalizzate a fornire all'iniziativa privata gli incentivi necessari per compiere gli adattamenti richiesti dai mutamenti negli scenari economici e sociali. «Assumere […] il socialismo come lo spauracchio, o come un voluto sottinteso, contro o a favore della pianificazione è inesatto. Ci può essere molta pianificazione e poco socialismo, come può darsi molto socialismo e poca pianificazione. Tutto consiste nel saper distinguere i fini cui si tende, ed i mezzi che sono stati proposti come necessari a raggiungere lo scopo» (88). Una cosa è certa, secondo Arata, il tracollo dell'economia liberale sovrasta come un'ombra i dibattiti sul Titolo III ed è su quelle rovine che bisogna creare le premesse per una nuova economia, che proprio la pianificazione potrebbe tenere a battesimo.

Il gruppo democristiano presenta una proposta di modifica (89) all'emendamento Arata, che sopprime dal testo la parola "piani" e sostituisce le parole "a fini di utilità sociale" con "a fini sociali". Taviani svolge l'emendamento e concorda con Arata, che è effettivamente inconcepibile un'economia orientata socialmente senza un indirizzo prestabilito, tuttavia questa considerazione non implica necessariamente l'uso della parola "piani", dal momento che il riferimento a "norme e controlli" consente diverse tipologie di intervento da parte dello Stato. La preferenza per l'espressione "fini sociali" è dovuta sia allo sforzo di evitare ripetizioni nel testo, sia al fatto che si tratta di una formula più comprensiva (90).

Arata propone la seguente nuova formulazione del terzo comma del nuovo articolo 37 coordinato con l'articolo 39 del Progetto: «La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica, privata e pubblica, possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali», che accoglie le proposte democristiane (91).

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1264 08/11/19 12:43

Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione, esprime il parere della Commissione sugli emendamenti presentati e concorda sulla difesa del secondo comma dell'articolo 37, in quanto è indispensabile un coordinamento delle attività economiche pubbliche tra loro e di quelle private con quelle pubbliche. Riprendendo le parole di Corbino nella seduta del 9 maggio, che aveva riconosciuto che nessuna economia può prescindere dall'intervento dello Stato e che «il comunismo puro ed il liberismo puro sono due ipotesi e schemi astratti», Ruini afferma che va ricercato un equilibrio fra due esigenze contrapposte. Fa tuttavia notare che proprio coloro che sono più "sospettosi" nei confronti dell'intervento dello Stato, dovrebbero sentirsi rassicurati dal testo proposto, che affida il coordinamento alla legge e non ad una decisione del Governo. Tuttavia la parola "piano", che per alcuni è un feticcio e per altri uno spauracchio, non deve essere né l'uno né l'altro e, quindi, non ci dovrebbe essere alcuna remora ad inserirla in una Costituzione che riconosce e garantisce la libertà di iniziativa economica privata. In un contesto siffatto un piano che eliminasse la libertà d'impresa sarebbe inammissibile, ma se queste considerazioni non bastano a rassicurare gli animi, Ruini ritiene un compromesso accettabile per la Commissione il testo concordato da Arata e Taviani ([92]).

Prima di procedere alla votazione del nuovo testo dell'articolo 37, Einaudi chiede di parlare per svolgere due emendamenti all'articolo 39. Il primo chiede la soppressione delle parole "in contrasto con l'utilità sociale" e il secondo propone il seguente comma aggiuntivo "La legge non è strumento di formazione di monopoli economici; ed ove questi esistano li sottopone a pubblico controllo a mezzo di amministrazione pubblica delegata o diretta".

Einaudi svolge uno degli interventi più incisivi e appassionati del suo mandato alla Costituente. Torna innanzitutto sul tema dell'inopportunità di inserire nella Costituzione espressioni che non hanno un significato preciso, come "l'utilità sociale", sulle quali i giuristi in futuro avranno ampia possibilità di dibattito, ma si scaglia con parole vibranti contro i monopoli, che considera «il male più profondo della società presente». Il vero problema dell'economia moderna non è, infatti, la mancanza di piani e di programmi, tra i quali nel dizionario dei sinonimi del Tommaseo non vi è alcuna differenza – ironizza Einaudi - , ma l'esistenza di monopoli, che innescano un meccanismo perverso nel circuito economico. La mancanza di concorrenza inevitabilmente innalza il livello dei prezzi al di sopra di quelli che si formerebbe in un regime di concorrenza perfetta, costringendo i consumatori a rinunciare ad una parte di beni e inducendo gli imprenditori che vorrebbero

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1265 08/11/19 12:43

produrre quei beni a non produrli in mancanza di domanda e generando, quindi, come effetto finale, disoccupazione. «Il monopolio crea quelle disuguaglianze sociali – continua Einaudi – che in tanti articoli della Costituzione si vorrebbero eliminare» e per contrastarlo non è sufficiente la disciplina recata dall'articolo 40 del Progetto, che di fatto sostituisce lo Stato ai monopolisti, senza per questo rimuovere la distorsione economica creata dal monopolio. Einaudi insiste dicendo che si tratta di una grave lacuna della Costituzione, che deve essere assolutamente colmata, affermando innanzitutto nel testo costituzionale il principio che la legge non deve creare i monopoli. Porta diversi esempi che dimostrano che la legge ha storicamente creato monopoli, come nel caso del protezionismo doganale, che di fatto ha posto gli imprenditori al riparo dalla concorrenza straniera, lasciandoli liberi di «taglieggiare congruamente i consumatori» ([93]).

A questo punto della discussione l'esponente liberale Guido Cortese aderisce all'emendamento Einaudi e ritira l'emendamento aggiuntivo all'articolo 39 che aveva presentato e svolto nella seduta del 3 maggio, durante la discussione generale sul Titolo III della Parte prima della Costituzione ([94]).

L'emendamento Cortese aveva una portata fortemente innovativa, in quanto disponeva che la legge regola l'esercizio dell'attività economica al fine di tutelare gli interessi e la libertà del consumatore, anticipando un tema che entrerà solo molti anni più tardi nell'agenda del legislatore.

È interessante riportare alcuni stralci dell'intervento di Cortese, in quanto si tratta dell'unico intervento svolto in plenaria apertamente a favore della concorrenza. Come Einaudi, Cortese condivideva la necessità di «ristabilire l'economia di mercato contro le degenerazioni capitalistiche, contro i cartelli, contro i *trusts*, contro i *pools*, contro i monopoli, e contro le sopravvivenze corporativistiche», ma riteneva che tale scopo potesse essere raggiunto solo attraverso un intervento *ex ante*, che impedisse il realizzarsi di quelle condizioni che rendevano possibile o addirittura favorivano la nascita dei monopoli. Le nazionalizzazioni non potevano rappresentare uno strumento adeguato, l'obiettivo poteva essere raggiunto solo grazie ad una legislazione moderna che contrastasse monopoli e *trusts*, che «si formano sempre all'ombra di privilegi legali». Solo in questo modo, secondo Cortese, sarebbero state ripristinate le condizioni di concorrenza sui mercati a vantaggio dei consumatori. «Noi diciamo – continua Cortese - che non è già per coordinare in un piano le attività economiche, che lo Stato debba intervenire, ma per assicurare il benessere della collettività, e per difendere soprattutto quel tale consumatore che io non vedo ricordato in questo Titolo dei rapporti

economici, non vedo nominato in nessun articolo; eppure è lui il protagonista vero, perché tutti siamo consumatori, tutti i cittadini sono consumatori, e difendere il consumatore significa soprattutto difendere gli interessi delle categorie meno abbienti. La difesa del consumatore diventa anche difesa sociale per l'affermazione di una migliore giustizia sociale» ([95]).

La Commissione per la Costituzione non accoglie l'emendamento di Einaudi, che sarà respinto. Ruini contesta sia la formulazione del testo, ritenendo ben difficile che una legge dichiari apertamente di voler introdurre un monopolio a favore di privati, ma anche il contenuto. Secondo Ruini l'esistenza di monopoli contraddice tutto un filone del pensiero economico, al quale Einaudi appartiene, che riteneva che la libertà e la concorrenza fossero i migliori antidoti contro la formazione di monopoli. Purtroppo l'esperienza sembra dimostrare che anche in regime di concorrenza sorgono deviazioni e monopoli, quindi si cade in contraddizione se quegli stessi liberisti o neoliberisti chiedono che sia la legge a ripristinare la libera concorrenza ([96]).

Al termine della discussione l'Assemblea respinge l'emendamento Einaudi e approva il nuovo testo dell'articolo 37, così come formulato da Arata e Taviani.

La seduta pomeridiana del 13 maggio si apre con l'intervento del Presidente del Consiglio De Gasperi che annuncia all'Assemblea le dimissioni del Governo, l'ultimo al quale partecipano socialisti e comunisti.

Dopo una breve sospensione dei lavori, si apre la discussione sull'articolo 40 del Progetto (articolo 43 della Costituzione). La lettura del resoconto del dibattito che segue, peraltro piuttosto breve, evidenzia con inequivocabile chiarezza i nuovi rapporti di forza che in quelle ore si stanno definendo tra i partiti e la conseguente fine della fase di collaborazione tra democristiani e sinistre. Il testo messo in discussione è quello approvato dalla III Sottocommissione, secondo il quale: «Per coordinare le attività economiche la legge riserva originariamente o trasferisce con espropriazione, salvo indennizzo, allo Stato, agli enti pubblici od a comunità di lavoratori e di utenti determinate imprese o categorie di imprese che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed hanno carattere di preminente interesse generale».

Il Presidente della III Sottocommissione Ghidini esprime parere contrario sugli emendamenti presentati, ma l'Assemblea approva due emendamenti di considerevole peso politico formulati da Dominedò e Taviani, con i quali la Democrazia cristiana sancisce la definitiva presa di distanza dal faticoso lavoro di mediazione tra ideologie diverse svolto nelle Sottocomis-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1267 08/11/19 12:43

sioni, espungendo dal testo i cardini del programma economico di comunisti e socialisti: coordinamento dell'economia e nazionalizzazioni ([97]).

Il primo emendamento, infatti, elimina dal testo la formula generale di apertura che lasciava spazio ad un'attività di coordinamento dell'economia e vi sostituisce l'espressione, più volte come si è visto contestata nel corso dei lavori, «ai fini di utilità generale» ([98]). Il secondo attenua la riserva di legge, sostituendo alle parole «riserva» le parole «può riservare», introducendo in tal modo la facoltà per il legislatore di riservare o trasferire allo Stato determinate categorie di imprese.

È altrettanto interessante rimarcare che l'Assemblea perviene all'approvazione definitiva attraverso una votazione per divisione, dopo prova e controprova, a testimonianza del clima di tensione che incombeva sui lavori.

La nuova formulazione, quindi, chiarisce che la nazionalizzazione e la riserva originaria dell'attività non sono le uniche soluzioni che la Carta costituzionale mette a disposizione del legislatore nel caso di servizi pubblici essenziali, di fonti di energia o di monopoli, lasciando aperta la strada ad eventuali nuove formule non espressamente indicate nel testo costituzionale.

6 - *Considerazioni finali*

Ripercorrendo tutto il percorso compiuto nelle Sottocommissioni e in Plenaria, che con fasi politiche molto alterne, come si è visto, ha condotto alla formulazione vigente degli articoli 41 e 43 della Carta costituzionale, si coglie innanzitutto l'aspirazione profonda e diffusa in quasi tutti i partiti a voler costruire un ordinamento giuridico che tutelasse maggiormente i diritti fondamentali della persona. Questo è il filo che lega tra loro tutti i dibattiti e al centro di questa aspirazione non potevano non essere i diritti economici.

Se questa aspirazione può apparire abbastanza scontata, tenendo in considerazione la gravissima situazione sociale ed economica in cui versava l'Italia nel 1946, non è tuttavia altrettanto scontato che a pesare di più sull'equilibrio complessivo dell'articolato, non siano state le divergenze sugli strumenti e i mezzi per raggiungere obiettivi economici, in sostanza largamente condivisi dalle forze maggiormente rappresentative delle istanze popolari, quanto decisioni politiche che si giocarono su altri tavoli, addirittura fuori dall'Italia, e che ebbero brusche ripercussioni sulla stesura del testo costituzionale.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1268 08/11/19 12:43

Le due culture, la cattolica e la marxista, che come si diceva all'inizio hanno maggiormente segnato l'elaborazione del testo costituzionale soprattutto per la parte relativa ai diritti di libertà, in materia economica non sono riuscite ad imprimere quella discontinuità rispetto al passato che era inizialmente nelle loro linee politiche programmatiche ed hanno optato per un modello misto, entrambe forse rassicurate dalla convinzione che l'idea di mercato trasposta nel testo costituzionale trovasse la sua legittimazione nell'utilità sociale e confortate dalla presenza dello Stato nell'economia, in linea con una tradizione di intervento pubblico di cui si trova traccia già nell'Italia liberale.

Una parte della dottrina si è spinta fino al punto di considerare l'articolo 41 una «norma di continuità, volta a legittimare costituzionalmente le esperienze del passato piuttosto che a romperne lo sviluppo e a rifiutarne l'eredità» ([99]), rimarcando, ancora una volta, l'assenza del mercato nel testo costituzionale.

Secondo altri quello che la Costituente nutre nei confronti del mercato è un "sentimento misto" ([100]), nel senso che lo difende solo perché ne diffida e lo tutela solo perché inscindibilmente legato alla libertà politica, ma in realtà lo considera "un disvalore" ([101]). Altre voci hanno, invece, sostenuto, che «una Costituzione, per quanto possa essere "liberista", non può (né deve) garantire il "mercato" come tale, altrimenti tutto diverrebbe suscettibile di valutazione economica e di disponibilità giuridica» ([102]).

Il dibattito è ancora aperto, tuttavia la lettura degli Atti parlamentari non consente di affermare che nella Costituzione entrata in vigore il 1° gennaio 1948 manchi del tutto la tutela del mercato, intesa come risultante dell'ampio riconoscimento della libertà di iniziativa economica privata, anzi si può dire che di mercato si parla continuamente nella Commissione per la Costituzione e in Assemblea, ma se ne parla sulla base di quello che era il sentire al tempo della Costituente.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1269 08/11/19 12:43

Note

(1) L'espressione "costituzione economica" si afferma per la prima volta nel dibattito giuspubblicistico tedesco, all'indomani della prima guerra mondiale. Ad essa corrisponderebbe un *corpus* normativo autonomo rispetto alla Costituzione stessa, intorno al quale ruoterebbero le altre disposizioni costituzionali relative a rapporti politici e sociali, pertanto la Costituzione economica diventerebbe un «modello normativo autofondantesi, ossia capace di trovare in se stesso il proprio specifico valore e, come tale, in grado di dar vita altresì a nuove categorie giuridiche» (A. Baldassarre, voce *Iniziativa economica privata (libertà di)*, in Enc. Dir., XXI, Milano, 1971). Correntemente per "costituzione economica" si intendono le norme costituzionali che regolano i rapporti economici, e cioè gli articoli 41 e 43 relativi all'impresa, 42 e 44 relativi alla proprietà, 45 e 47 relativi alla cooperazione e al risparmio. Una parte della dottrina distingue tre accezioni della "costituzione economica": la prima aggiunge alle disposizioni di rango costituzionale alcune norme che pur essendo contenute in leggi ordinarie, sono, tuttavia, di rilevanza costituzionale, come la legge 10 ottobre 1990, n. 287 (nota come legge *antitrust*) e la legge 8 agosto 1992, n. 359, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, sulla privatizzazione delle maggiori imprese pubbliche; la seconda vede nella "costituzione economica" un insieme di istituti, che pur facendo parte del diritto, non appartengono necessariamente alla Costituzione scritta, spingendosi a ricomprendervi l'analisi dei mutamenti dell'opinione pubblica (A. V. Dicey); la terza estende il concetto di "costituzione economica" al punto da ricomprendervi aspetti amministrativi e prassi applicativa (S. Cassese, *La nuova Costituzione economica*, Bari, Laterza, 2004). Sul significato di "costituzione economica" cfr. N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 1998.

(2) M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, Cedam, 1983, p. 87 e ss.

(3) Sul concetto di utilità sociale la bibliografia è molto ampia, in particolare si segnala E. Cheli, «Libertà e limiti all'iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella dottrina», in *Rassegna diritto pubblico*, 1960; M. Luciani, *La produzione economica privata* cit.p. 117; A. Baldassarre, *Iniziativa economica privata,* cit. p. 582.

(4) Sul punto si segnala in particolare *La Costituzione economica*, Atti del convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Ferrara, 12 ottobre 1997, Cedam, 1997; I. Musu, «Gli aspetti economici della Costituzione italiana: è superato l'art.41?», in Accademia dei Lincei, *La Costituzione ieri e oggi*, Roma, Bardi, 2009, pp. 61-74; F. Cintioli, «L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il "diritto della crisi"», in: *Diritto e Società*, 2009, n. 3-4, pp. 373-402; E. Gianfrancesco, «Libertà d'impresa e libertà professionale nell'esperienza costituzionale italiana», in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, n. 3, pp. 2209-2234.

(5) Per un in inquadramento delle esigenze di modifica della "costituzione economica" si segnala: G. Amato, «La nuova costituzione economica» e N. Irti, «Iniziativa economica e concorrenza», entrambi i contributi sono pubblicati in *Per una nuova costituzione economica*, a cura di G. dalla Cananea e G. Napolitano, Bologna, Il Mulino, 1998.

(6) Sul punto si segnala A. Pace, «Libertà "del" mercato e "nel" mercato», in *Politica del diritto*, 1993, n. 2, pp. 327-332; A. Argentati*, Il principio di concorrenza e la regolazione amministrativa dei mercati*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 133-213.

(7) L. Buffoni, «La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale e il riparto di competenze legislative», in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, n. 2, p. 253 e ss.

(8) In particolare si segnala che nella XIII legislatura alla Camera è stato avviato l'esame della proposta di legge costituzionale (C.n. 3973), recante modifiche agli articoli 41, 42 e 43 della Costituzione. La proposta è stata approvata in sede referente dalla Commissione Affari costituzionali,

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1270 08/11/19 12:43

ma l'*iter* si è interrotto in Assemblea. Di particolare interesse è l'indagine conoscitiva avviata dalla I Commissione, durante la quale sono stati auditi (nelle sedute del 21 aprile e del 12 maggio 1999) i professori: A. Baldassarre, G. Guarino, B. Caravita, S. Rodotà e M. Luciani.

(9) Nella seduta del 26 settembre 2011 l'Assemblea della Camera ha avviato l'esame del disegno di legge costituzionale, C. n. 4144, di iniziativa del Governo, e delle proposte di legge abbinate C. n. 3039, C. n. 3054, C. n. 3967, C. n. 4328, per la revisione di alcune disposizioni costituzionali riguardanti la cosiddetta Costituzione economica. In particolare il disegno di legge propone l'estensione della garanzia costituzionale della libertà dell'iniziativa all'attività economica, da intendersi quale successivo momento di svolgimento connesso alla fase iniziale di scelta dell'attività stessa. Il terzo comma del vigente articolo 41 è stato interamente riscritto da un emendamento introdotto nel corso dell'esame in Commissione, per il quale la legge e i regolamenti disciplinano le attività economiche al solo fine di impedire la formazione di monopoli pubblici e privati e, come aggiunto da un emendamento approvato in Assemblea, nel rispetto del principio di libera concorrenza.

(10) T. Padoa-Schioppa, *Il governo dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 8.

(11) A. Barbera, «Le due culture dei costituenti», in *Democrazia e diritto*, XV, 1, 1975, p. 35.

(12) Nel settembre 1946, Epicarmo Corbino, economista, esponente del Partito liberale, Ministro dell'industria nel I Governo Badoglio e Ministro del tesoro nel I e nel II Governo De Gasperi, rassegna le dimissioni a causa delle forti divergenze con il titolare del dicastero delle finanze, il comunista Mauro Scoccimarro e con altri colleghi di governo sulla questione dell'imposta sul patrimonio e sul problema della tassazione dei titoli di Stato. Corbino, entrato a titolo personale nel II Governo De Gasperi, formato da democristiani, comunisti e socialisti, aveva enunciato un programma di politica economica di impronta fortemente liberista, che prevedeva tra l'altro la rinuncia definitiva al cambio della moneta, il blocco dei salari e degli stipendi nelle industrie private, l'aumento dei prezzi dei servizi pubblici, il licenziamento dei lavoratori in sovrappiù nelle imprese private. Tali obiettivi non potevano non suscitare l'opposizione delle sinistre ed in particolare dei comunisti, per cui in seno al Governo, già nell'estate del '46, vennero a crearsi tensioni e pressioni di segno opposto. Il contrasto diventò insanabile a settembre, quando Corbino fu oggetto di una violenta campagna di critiche da parte della stampa di sinistra. Sprovvisto dell'appoggio del proprio partito, che non faceva parte della coalizione di governo, Corbino rassegnò le dimissioni. A. GIOVAGNOLI, *L'Italia nel "nuovo ordine mondiale", politica ed economia dal 1945 al 1947*, Milano Vita e pensiero, 2000, p. 90 e ss.

(13) P. Barucci, «Il Dibattito sulla "Costituzione economica"», in *Democrazia cristiana e Costituente*, a cura di G. Rossini, Roma, Edizioni Cinque lune, 1980, vol. II, p. 678.

(14) Giuseppe Saragat presenta le dimissioni dalla Presidenza dell'Assemblea costituente il 12 gennaio 1947 e nella seduta dell'8 febbraio è eletto Presidente l'esponente comunista Umberto Terracini, che guiderà l'Assemblea fino al termine dei lavori.

(15) V. Strinati, «Alcuni temi della politica industriale del dopoguerra negli Atti del Ministero per la Costituente», in *Il Ministero per la Costituente*, Firenze, La Nuova Italia, 1995, p. 107.

(16) Articolo 2 del Decreto luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 435, che istituisce il Ministero per la Costituente. Al Ministero vengono assegnati tre compiti: predisporre la legge elettorale politica; preparare la convocazione dell'Assemblea costituente; raccogliere la documentazione italiana e straniera necessaria per lo studio della nuova costituzione. A tal fine lo stesso decreto luogotenenziale (articolo 5) prevedeva l'istituzione, presso il Ministero, di una Commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica e di commissioni di studio per la nuova costituzione.

(17) Nel corso della seduta di insediamento della Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato Pietro Nenni così si esprime in proposito: «La Commissione è istituita per la raccolta e lo studio degli elementi attinenti al riassetto dello Stato. Da essa non può perciò uscire uno schema di Costituzione, né un insieme di schemi. La scelta tra istituti costituzionali, che immancabilmente si opererebbe nella redazione di uno schema costituzionale, presuppone l'adozione di criteri politici, e quindi il dibattito di quelle questioni squisitamente politiche, sottratte alla

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1271 08/11/19 12:43

competenza tanto della Commissione quanto del Ministero e riservate esclusivamente all'Assemblea costituente». (Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, Relazione all'Assemblea costituente, Stabilimento Tipografico Fausto Failli, Roma, 1946, vol. I, pag. XIV).

(18) La Commissione si insedia il 29 ottobre 1945 e ripartisce il lavoro tra cinque sottocommissioni: agricoltura; industria; credito e assicurazione; problemi monetari e commercio estero; finanze.

(19) Il 25 novembre 1945 venne costituita la Commissione per gli studi relativi alla riorganizzazione dello Stato presieduta dal prof. Ugo Forti che assorbì i componenti della Commissione per la riforma dell'amministrazione, creata durante il II Governo Bonomi. Il 10 gennaio 1946 venne istituita la Commissione per lo studio dei problemi del lavoro presieduta dal prof. Antonio Pesenti.

(20) A. Costa, Roma, 17 marzo 1946, in *Ministero per la Costituente*, *Rapporto della Commissione economica*, Industria, II, Appendice 2 (*Interrogatori*), p. 83.

(21) G. Paratore, Roma, 13 aprile 1946, in *Ministero per la Costituente*, *Rapporto della Commissione economica*, Industria, II, Appendice 2 (*Interrogatori*), p. 454.

(22) R. Tremelloni, Milano 30 marzo 1946, in *Ministero per la Costituente*, *Rapporto della Commissione economica*, Industria, II, Appendice 2 (*Interrogatori*), p. 226.

(23) G. Demaria, «Il problema industriale italiano», in *Giornale degli economisti*, settembre-ottobre 1942, p. 531 e F. Caffè, «Un riesame dell'opera svolta dalla Commissione economica per la Costituente», in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol III, Firenze, Vallecchi Editore, 1969, pp. 35-45.

(24) Risposta della società Edison al questionario n. 4 (*Nazionalizzazioni*), in *Ministero per la Costituente, Rapporto della Commissione economica*, Industria, II, Appendice 3 (*Questionari*), p. 56.

(25) Relazione, in *Ministero per la Costituente, Rapporto della Commissione economica*, Industria, II, p. 198.

(26) P. Barucci, *Il dibattito sulla...,* cit., p. 684.

(27) A. Magliulo, «*La Costituzione economica dell'Italia nella nuova Europa*, *Un'interpretazione storica*», in *Studi e note di economia*, n. 3, 1999, pp. 161-189.

(28) V. Castronovo, *Storia economica d'Italia*, Torino, Einaudi, 1995, pp. 371-372.

(29) Intervento al Convegno economico del Partito comunista italiano, 23 agosto 1945, pubblicato in: L. Barca, F. Botta, A. Zevi, *I comunisti e l'economia italiana 1944-1974*, Bari, De Donato Editore, 1975, p. 68.

(30) Discorso pronunciato al V Congresso del PCI, Roma, 29 dicembre 1945, in: L. Barca, F. Botta, A. Zevi, *I comunisti e l'economia italiana 1944-1974,* cit. p. 79.

(31) *Discorso di apertura della campagna elettorale*, Roma 5 maggio 1946, l'Unità, 7 maggio 1946.

(32) *Il programma per la Costituente*, Avanti!: giornale socialista, 12 aprile 1946, p. 2.

(33) M. Parigi, «Spunti di politica economica nei programmi dei partiti politici per le elezioni dell'Assemblea costituente», in *Democrazia cristiana e Costituente*, a cura di G. Rossini, Roma, Edizioni Cinque lune, 1980, vol. II, p. 897.

(34) *Movimento Liberale Italiano*, 1944, p. 20.

(35) P Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 55.

(36) L'espressione è stata utilizzata per la prima volta da Francis M. Bator, *The Anatomy of market failure*, in: The Quarterly Journal of Economics, 72 (3), (1958), pp. 351-379.

(37) *L'Italia libera: organo del Partito d'azione*, 18 maggio 1946.

(38) Il testo del programma del Partito d'azione all'Assemblea costituente è pubblicato in: *L'Italia libera: organo del Partito d'azione*, 7 aprile 1946.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1272 08/11/19 12:43

(39) Nel luglio del 1943 un gruppo di intellettuali cattolici si riunì presso il monastero benedettino di Camaldoli, vicino Arezzo, con l'intento di confrontarsi e riflettere sul magistero sociale della Chiesa, sui problemi della società, sui rapporti tra individuo e Stato, tra bene comune e libertà individuale. Il progetto intendeva elaborare un testo di cultura sociale che aggiornasse il Codice di Malines, primo tentativo di dottrina sociale cattolica fatto dall'Unione internazionale di studi sociali di Malines, in Belgio. La stesura fu affidata a Sergio Paronetto, Pasquale Saraceno, Ezio Vanoni, Giuseppe Capograssi che la completarono nel 1944. Il lavoro fu pubblicato con il titolo: Per la comunità cristiana. Principi dell'ordinamento sociale a cura di un gruppo di studiosi amici di Camaldoli, Studium, Roma, 1945.

(40) Enunciato n. 9 del Codice di Camaldoli.

(41) G. Gonella, «Il programma della Democrazia cristiana per la nuova Costituzione», discorso pronunciato il 25 aprile 1946, I Congresso nazionale della Democrazia cristiana, Roma, 24-28 aprile 1946, in G. Dalla Torre, *Guido Gonella e le origini della Costituzione*, Roma, Aracne, 2009.

(42) G. Gonella, *Il programma della Democrazia cristiana*, op. cit.

(43) P. Barucci, *Il "dibattito" sulla …*, cit. p. 686.

(44) La Pira e Dossetti nella seduta della I Sottocommissione del 26 luglio 1946 sostengono con forza l'impossibilità di escludere dal dibattito della Sottocommissione i diritti economici, in quanto secondo La Pira bisogna definire un sistema integrale organico dei diritti della persona, da cui non possono essere in alcun modo esclusi quelli economici. Dossetti rivendica la competenza della I Sottocommissione ad entrare anche nel merito di tali diritti, limitatamente ai principi generali e avviando il necessario coordinamento con la III Sottocommissione. Atti dell'Assemblea costituente, I Sottocommissione, seduta del 26 luglio 1946, p. 2.

(45) Per una ricostruzione del dibattito alla Costituente si segnnala L. Gianniti, «Note sul dibattito alla Costituente sulla "costituzione economica"», in *Diritto Pubblico*, 2000, 3, pp. 917-942 e M. Giampieretti, «Il principio costituzionale di libera concorrenza: fondamenti, interpretazioni, applicazioni», in *Diritto e società,* 2003, 4, pp. 439-519.

(46) Atti dell'Assemblea costituente, I Sottocommissione, seduta del 3 ottobre 1946, p. 180.

(47) Relazione del deputato Palmiro Togliatti sui Principî dei rapporti sociali (economici), Assemblea costituente, I Sottocommissione, p. 67.

(48) Atti dell'Assemblea costituente, I Sottocommissione, seduta del 3 ottobre 1946, p.183.

(49) *Ibidem*

(50) Atti dell'Assemblea costituente, I Sottocommissione, seduta del 3 ottobre 1946, p.188.

(51) Atti dell'Assemblea costituente, I Sottocommissione, seduta dell'11 ottobre 1946, p. 230.

(52) Atti dell'Assemblea costituente, I Sottocommissione, seduta dell'8 ottobre 1946, p. 199.

(53) Atti dell'Assemblea costituente, I Sottocommissione, seduta del 16 ottobre 1946, p. 254.

(54) L'impresa economica nella rilevanza costituzionale, Relazione del deputato Antonio Pesenti, Assemblea costituente, Atti della Commissione per la Costituzione, Relazioni e proposte, p. 109.

(55) Atti dell'Assemblea costituente, III Sottocommissione, seduta antimeridiana del 1° ottobre 1946, p. 108.

(56) Atti dell'Assemblea costituente, III Sottocommissione, seduta antimeridiana del 1° ottobre 1946, p. 111.

(57) La III Sottocommissione nelle sedute del 25, 26, 27 (ant. e pom.) e 30 settembre 1946 aveva discusso la relazione sul diritto di proprietà presentata da Taviani e aveva approvato una proposta di articolato.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1273 08/11/19 12:43

(58) Atti dell'Assemblea costituente, III Sottocommissione, seduta antimeridiana del 1° ottobre 1946, p. 113.

(59) Atti dell'Assemblea costituente, III Sottocommissione, seduta pomeridiana del 1° ottobre 1946, p. 118.

(60) Atti dell'Assemblea costituente, III Sottocommissione, seduta pomeridiana del 1° ottobre 1946, p. 122.

(61) *Ibidem.*

(62) Atti dell'Assemblea costituente, III Sottocommissione, seduta pomeridiana del 15 ottobre 1946, p. 204. Fanfani specifica che questi requisiti non sono di sua invenzione, egli infatti si ispira a quello che nello stesso intervento definisce il "tentativo americano", vale a dire la scuola del neovolontarismo statunitense, che criticava gli esiti delle teorie economiche del *laissez faire* e sosteneva la necessità di realizzare forme di controllo nella vita economica. Fanfani aveva approfondito queste tesi in un'opera pubblicata nel 1946. A. Fanfani, *Il neovolontarismo statunitense*, Principato, Messina-Milano, 1946.

(63) Il controllo decentrato proposto da Fanfani, basato sull'idea di partecipazione fra operai e proprietari alla gestione dell'impresa, ha un forte tratto di originalità, tanto che alcuni autori hanno parlato di «un'economia con le briglie che sconta tutta la diffidenza fanfaniana per un sistema che fu incapace di evitare la crisi del 1929. Le briglie sono due: una in mano dello Stato, l'altra in mano ai lavoratori compartecipi all'andamento delle cose aziendali». Così P. Roggi, *La Costituzione economica nelle carte Fanfani*, in: 1945-1946: le origini della Repubblica / a cura di Giancarlo Monina, vol. II, Soveria Mannelli: Rubettino, 2007, p. 534.

(64) Atti dell'Assemblea costituente, III Sottocommissione, seduta pomeridiana del 15 ottobre 1946, p. 206.

(65) Atti dell'Assemblea costituente, III Sottocommissione, seduta pomeridiana del 16 ottobre 1946, p. 216.

(66) P. Barucci, *Il dibattito sulla Costituzione…*, op. cit. p. 705.

(67) Atti dell'Assemblea costituente, seduta dell'8 maggio 1947, p. 3719.

(68) Atti dell'Assemblea costituente, seduta dell'8 maggio 1947, p. 3733.

(69) Atti dell'Assemblea costituente, seduta dell'8 maggio 1947, p. 3735.

(70) Oltre a Montagnana l'emendamento è firmato da Giancarlo Pajetta e da Pesenti.

(71) Atti dell'Assemblea costituente, seduta dell'8 maggio 1947, p. 3740.

(72) *Ibidem.*

(73) Nel suo intervento Pajetta propone alcune modificazioni al testo dell'emendamento. In particolare, la parola "dirigere" è sostituita con "orientare" e l'espressione "dia il massimo rendimento per la collettività" con "assicuri il massimo di utilità sociale". Atti dell'Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 9 maggio 1947, p. 3776.

(74) Atti dell'Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 9 maggio 1947, p. 3777.

(75) Atti dell'Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 9 maggio 1947, pp. 3778-3781.

(76) Atti dell'Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 9 maggio 1947, p. 3782.

(77) Atti dell'Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 9 maggio 1947, pp. 3783-3786.

(78) Atti dell'Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 9 maggio 1947, pp. 3787-3789.

(79) Atti dell'Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 9 maggio 1947, p. 3791.

(80) Atti dell'Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 9 maggio 1947, p. 3791.

(81) Atti dell'Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 9 maggio 1947, p. 3793.

(82) Atti dell'Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 9 maggio 1947, p. 3794.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1274 08/11/19 12:43

(83) Atti dell'Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 9 maggio 1947, p. 3798.

(84) Atti dell'Assemblea costituente, seduta antimeridiana del 13 maggio 1947, p. 3930.

(85) Atti dell'Assemblea costituente, seduta antimeridiana del 13 maggio 1947, p. 3931.

(86) L'emendamento è presentato dai deputati Piemonte, Preti, Carboni, Persico, Segala, Cairo, Momigliano, Lami Starnuti, Ruggiero Carlo, Longhena, Fietta e Pignatari.

(87) Atti dell'Assemblea costituente, seduta antimeridiana del 13 maggio 1947, p. 3932.

(88) Atti dell'Assemblea costituente, seduta antimeridiana del 13 maggio 1947, pp. 3932-3934.

(89) L'emendamento è presentato da Taviani, Dominedò, Moro, Ambrosini, Belotti, Cremaschi Carlo, Castelli Avolio, De Palma, Martinelli e Valenti.

(90) Atti dell'Assemblea costituente, seduta antimeridiana del 13 maggio 1947, p. 3935.

(91) *Ibidem.*

(92) Atti dell'Assemblea costituente, seduta antimeridiana del 13 maggio 1947, p. 3936.

(93) Atti dell'Assemblea costituente, seduta antimeridiana del 13 maggio 1947, pp. 3938-3940.

(94) Atti dell'Assemblea costituente, seduta antimeridiana del 13 maggio 1947, p. 3940.

(95) Atti dell'Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 3 maggio 1947, pp. 3508-3514.

(96) Atti dell'Assemblea costituente, seduta antimeridiana del 13 maggio 1947, p. 3940.

(97) Atti dell'Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 13 maggio 1947, pp. 3960-3962.

(98) Einaudi dichiara di astenersi dalla votazione, ribadendo ancora una volta l'ambiguità della formula. Atti dell'Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 13 maggio 1947, p. 3961.

(99) N. Irti, *Iniziativa economica e concorrenza*, cit., p. 24.

(100) G. Amato, «*Il mercato nella Costituzione*», in *Quaderni costituzionali*, XII, n. 1, aprile, 1992, p. 7.

(101) G. Amato, «Il mercato nella Costituzione», cit., p. 19.

(102) A. Pace, «Libertà "del" mercato e "nel" mercato», in *Politica del diritto*, 2003, p. 327.

Paola Mandillo

Nuovi strumenti per il miglioramento della qualità della legge nell'ordinamento francese. Profili ricostruttivi e questioni aperte

1 - La questione dell'"inflazione legislativa" e del degrado della qualità della legge; 2 - Lo strumento delle analisi di impatto della regolazione (AIR) dei progetti di legge del Governo; 2.1 - La disciplina degli «studi di impatto» nella riforma costituzionale del luglio 2008, nella legge organica n.2009-403 del 15 aprile 2009 e nel Regolamento dell'Assemblea nazionale; 2.2 - Esperienze applicative; 2.3 - Considerazioni sui primi «studi di impatto» alla luce del nuovo dispositivo normativo; 3 - La consultazione facoltativa del Consiglio di Stato sulle proposte di legge dei parlamentari; 3.1 - La disciplina del nuovo istituto nella riforma costituzionale del luglio 2008 e nella legge n. 2009-689 del 15 giugno 2009; 3.2 - Esperienze applicative; 3.3 - Considerazioni sui primi pareri del Consiglio di Stato sulle proposte di legge; 4 - Conclusioni.

1 - *La questione dell'"inflazione legislativa" e del degrado della qualità della legge*

Negli ultimi decenni si è sviluppato in Francia un ampio dibattito, in ambito istituzionale ed accademico, sul livello qualitativo della legge e di altre fonti del diritto presenti nell'ordinamento ([1]).

Una prima analisi dettagliata sulla questione è stata svolta dal Consiglio di Stato nel Rapporto pubblico annuale del 1991 dedicato al tema: *De la sécurité juridique* ([2]). L'alta corte amministrativa vanta un'ampia esperienza nel campo dell'elaborazione delle norme: in base al dettato costituzionale, infatti, il suo parere è obbligatoriamente richiesto dal Governo prima dell'adozione di ordinanze (art. 38 Cost.) e di progetti di legge (art. 39 Cost.) ([3]); la sua consulenza è inoltre necessariamente richiesta dall'Esecutivo per l'emanazione di alcuni atti regolamentari. Il parere obbligatorio, ma non vincolante, del Consiglio verte sia sulla qualità del linguaggio utilizzato, sia sugli aspetti giuridici del testo normativo. Tale organo valuta quindi, non solo l'adeguatezza delle espressioni linguistiche, la forma grammaticale e lo stile, ma anche la conformità delle nuove disposizioni alle altre norme ed ai principi dell'ordinamento, tra cui il rispetto del cosiddetto "dominio della

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1277 08/11/19 12:43

legge" (art. 34 Cost.) e del "dominio del regolamento" (art. 37 Cost.) ([4]). Le riflessioni del *Conseil d'État* sulla qualità complessiva del *corpus* giuridico francese sono dunque assai rilevanti.

Nel suo Rapporto del 1991 il Consiglio ha in particolare denunciato la situazione della crescente complessità del diritto francese. Nelle Considerazioni generali del documento è evidenziato che tale fenomeno si manifesta essenzialmente attraverso tre fattori: «la proliferazione disordinata dei testi», «l'instabilità delle regole», «il degrado della norma». Nel rapporto è quindi sottolineato che «*quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu' une oreille distraite»,* rilevando con tale formula, poi ampiamente citata in dottrina, che «l'inflazione normativa» può condurre alla pericolosa perdita di autorità della prescrizione giuridica. A seguito dell'allarme lanciato dal Consiglio, altri studi sono stati condotti sull'argomento, soprattutto per iniziativa del Governo ([5]).

Nel 2006, in un nuovo Rapporto del Consiglio di Stato dedicato al tema: *Sécurité juridique et complexité du droit*, è stato poi rimarcato che gli elementi di criticità del *corpus* giuridico francese rilevati nel 1991 erano ancora presenti ed in aumento. È stato tuttavia notato che alcuni progressi sono stati raggiunti per rimediare all'inconveniente della «proliferazione disordinata dei testi giuridici» mediante l'avanzamento del processo di codificazione e che questo, insieme alla creazione di siti internet per la diffusione del diritto gestiti da autorità pubbliche, ha permesso una maggiore accessibilità dei cittadini alle norme ([6]).

Merita di essere sottolineato che il metodo della codificazione è stato prescelto in Francia come lo strumento principe per il consolidamento della normativa – di rango legislativo e regolamentare – già dalla metà del 1900. L'attività di codificazione è promossa dalla Commissione superiore di codificazione, presieduta dal Primo Ministro, secondo la procedura definita «*à droit constant*», ossia elaborando un riordino della normativa esistente, senza la creazione di nuovo diritto ([7]).

Dal 1999 l'adozione di nuovi codici o il rifacimento di codici esistenti avviene mediante ordinanze del Governo. Tale procedura è stata validata dal Consiglio costituzionale che, con la sentenza n. 99-421 DC del 16 dicembre 1999, ha anche riconosciuto che l'attività di codificazione concorre alla realizzazione dell' «obiettivo di valore costituzionale di accessibilità e intelligibilità della legge» ([8]). Su impulso della Commissione per la codificazione si è poi affermata la prassi, nel corso degli ultimi decenni, per la quale se un progetto di legge comporta modifiche normative in un settore

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1278 08/11/19 12:43

già codificato, queste sono presentate sotto forma di variazioni testuali al codice in questione. Nel suo Rapporto annuale del 2010, la Commissione ha evidenziato anche che «il diritto codificato rappresenta ormai il 44 per cento dell'insieme delle disposizioni legislative e regolamentari» e più specificamente «il 62 per cento delle sole disposizioni legislative e il 30 per cento delle disposizioni regolamentari» ([9]).

Nel Rapporto del Consiglio di Stato del 2006, oltre ad essere sottolineati i progressi raggiunti dall'opera di codificazione, è presentata un'ampia riflessione sulle cause che determinano in particolare il continuo incremento dei testi normativi. Il Consiglio ha notato infatti che «il numero dei testi di portata generale in vigore non cessa di aumentare». Ed è stato in particolare rilevato che «con le precauzioni dovute al processo di codificazione, si può stimare che alle 9.000 leggi e ai 120.000 decreti censiti nel 2000, sono venuti ad aggiungersi, di media, 70 leggi, 50 ordinanze e 1.500 decreti ogni anno» ([10]). Si precisa inoltre che, dal 2006 al 2011, le leggi promulgate in Francia sono state in media 98 ogni anno ([11]).

Tra le cause del fenomeno definite «obiettive» e riconosciute come comuni alla maggior parte dei paesi dell'Unione europea (UE), il Consiglio di Stato ha innanzitutto evidenziato i fattori della crescita degli obblighi sovra-nazionali e dell'aumento delle autorità produttrici di diritto.

L'appartenenza della Francia all'UE determina infatti, non solo una proliferazione delle norme di diritto comunitario direttamente vigenti nell'ordinamento interno, ma anche l'aumento di leggi per esigenze di adattamento del diritto francese al diritto europeo. L'incremento delle norme è poi attribuibile per il Consiglio alla necessità che ha il paese di rispettare i molteplici vincoli internazionali, che comportano la crescita del numero delle leggi di ratifica di trattati bilaterali o multilaterali. È inoltre riconosciuto che la moltiplicazione dei testi giuridici è dovuta alla creazione di autorità amministrative indipendenti, cui è concesso un ampio potere di regolazione e alla concessione di nuovi poteri normativi alle collettività territoriali.

Un'altra causa dell'aumento del *corpus* giuridico e della sua complessità è poi rinvenibile per l'organo amministrativo nella necessità ormai avvertita dal legislatore di disciplinare nuovi settori che presentano esigenze di dettaglio e di tecnicità, come ad esempio la materia della protezione ambientale.

È anche notato che, a seguito di recenti scelte politiche di avvio di processi di liberalizzazione in settori che un tempo erano di monopolio statale, come ad esempio quello dei trasporti, o delle telecomunicazioni, o dell'energia,

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1279 08/11/19 12:43

il legislatore ha avviato una consistente opera di produzione normativa per costruire nuove regole di concorrenza (12).

Accanto a queste cause, che per il Consiglio determinano una proliferazione in qualche misura inevitabile e legittima delle norme, ne sono indicate altre che consistono in «comportamenti patogeni» delle autorità che producono il diritto, di cui è denunciata la pericolosità.

Questi comportamenti riguardano in particolare la produzione di fonti di rango legislativo.

In primo luogo è evidenziato che spesso le leggi di iniziativa governativa, che costituiscono di media l'80 per cento delle leggi approvate ogni anno, prendono origine da un «imperativo di comunicazione mediatica» del potere esecutivo. È infatti rilevato che di frequente il Governo, per ottenere maggiore consenso, tende a promettere interventi riformatori in diversi settori e, nel momento in cui la riforma è annunciata, si producono nella società alcune attese che la rendono sempre più urgente. In questo modo il Consiglio dei ministri sviluppa una propensione ad approvare velocemente i disegni di legge, promuovendo modifiche non strettamente necessarie alla normativa vigente o che non riguardano un oggetto giuridico specifico e sufficientemente analizzato (13).

Anche in dottrina è stata sottolineata la tendenza ad una crescita di tale fenomeno. Il giurista Carcassonne, nel prendere atto della «bulimia legislativa» affermatasi negli anni, ha ad esempio notato che «*légiferer est devenu un réflexe, souvent conditionné par la télévision. Tout sujet d'un "vingt heures" est virtuellement une loi. Un fait divers, une émotion quelconque, mais aussi un problème tangible provoquent une démangeaison législative plus ou moins rapide. La loi est une réponse à défaut d'être une solution*» (14).

Un secondo fattore che contribuisce a determinare un aumento della produzione legislativa è riconosciuto dal Consiglio nella tendenza, particolarmente diffusa nella società francese, a concepire la legge come un atto dotato di una grande «forza simbolica». Essa è spesso concepita in questo senso come dotata di un certo potere «terapeutico» per risolvere alcuni problemi particolarmente sentiti dalla società. Lungi dal pensare di affrontare tali questioni con strumenti di tipo normativo diversi dalla legge o con mezzi non normativi, il legislatore ricorre alla legge perché pensata come la soluzione più autorevole, in quanto frutto della volontà generale espressa dal Parlamento. È rilevato in particolare che, per rispondere ad una delle preoccupazioni più fortemente avvertite dai francesi negli ultimi anni, ossia il problema della sicurezza, sono state approvate una decina di leggi tra il

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1280 08/11/19 12:43

1999 e il 2005. Nel Rapporto sono citate ad esempio la legge n. 2001-1062 del 15 novembre 2001 relativa alla sicurezza quotidiana, la legge n. 2002-1094 del 29 agosto 2002 di orientamento e di programmazione per la sicurezza interna, la legge n. 2003-239 del 18 marzo 2003 per la sicurezza interna, la legge n. 2004-811 del 13 agosto 2004 di modernizzazione della sicurezza civile ([15]).

Il Consiglio di Stato ha notato anche che la legge è spesso utilizzata come strumento dotato di forza «incantatoria» per porre alcuni principi generali e non per disciplinare una determinata materia, caratterizzandosi come un testo a contenuto insufficientemente normativo. Sono portate ad esempio tre leggi con le quali il Parlamento ha formulato un giudizio su determinati fatti storici. Si tratta della legge n. 2001-70 del 29 gennaio 2001 relativa al riconoscimento del genocidio armeno del 1915; la legge n. 2001-434 del 21 maggio 2001 per il riconoscimento della tratta e della schiavitù come crimini contro l'umanità; la legge n. 2005-158 del 23 febbraio 2005 recante riconoscimento della Nazione e contributo nazionale in favore dei francesi rimpatriati [dalle ex colonie francesi] ([16]).

Questi provvedimenti sono comunemente definiti «*lois mémorielles*». Tale espressione è stata utilizzata per la prima volta per indicare la legge n. 90-615 del 31 luglio 1990, tendente a reprimere ogni atto razzista, antisemita o xenofobo, con la quale è stato in particolare introdotto in Francia il reato di negazionismo. Già dopo l'approvazione di tale provvedimento si è aperto in Francia un ampio dibattito sull'opportunità o meno di adottare leggi "dichiarative", con cui siano poste interpretazioni di eventi storici e sul contenuto più o meno normativo delle diverse «*lois mémorielles*» ([17]).

Nel Rapporto è poi rilevato che anche la dimensione testuale delle leggi è in consistente crescita. Al proposito è evidenziato che la *Raccolta delle leggi* – pubblicata annualmente dall'Assemblea nazionale – è passata dalle 433 pagine nel 1973, alle 1.067 pagine nel 1983, alle 1.274 pagine nel 1993, alle 2.400 pagine nel 2003, per arrivare alle 3.721 pagine nel 2004 ([18]).

Una cattiva qualità delle disposizioni legislative è poi riconosciuta dal Consiglio di Stato nell'elemento della loro frequente instabilità, soprattutto in alcune materie come quella fiscale e quella giuslavoristica. Al proposito è notato che tra il 24 luglio e il 2 agosto 2005, ossia in due settimane, il Codice del lavoro è stato ad esempio modificato attraverso sei leggi, sei ordinanze e quindici decreti di applicazione ([19]).

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1281 08/11/19 12:43

Inoltre è rilevato che spesso molte leggi restano inapplicate una volta promulgate perché non vengono successivamente emanati i decreti di applicazione, o perché questi vengono adottati con molto ritardo ([20]).

Questa modalità di produzione normativa nuoce soprattutto, secondo il Consiglio, alla salvaguardia del principio di sicurezza giuridica nell'ordinamento, determinando numerosi effetti negativi nella società. È rilevato infatti che i cittadini, non essendo più in grado di prevedere le conseguenze giuridiche della propria condotta, o non osservano più i precetti normativi o li percepiscono più come una minaccia che una garanzia. Ma le conseguenze deleterie sono avvertite anche nel mondo economico. L'incertezza riguardo alle disposizioni legislative in vigore costituisce un fattore di disorientamento per gli operatori economici che faticano ad organizzare le proprie attività in un contesto normativo in continua trasformazione. Con riferimento ad operatori stranieri questa situazione si traduce poi, per il *Conseil d'État*, in un ostacolo all'insediamento in Francia di nuove attività. E tale situazione ha ripercussioni negative per il Consiglio anche nel mondo della magistratura, in cui i giudici si muovono con difficoltà tra disposizioni frequentemente modificate, soprattutto in alcune materie, come il diritto penale, il diritto societario, il diritto del lavoro ([21]).

Nel Rapporto è inoltre denunciato un altro fenomeno negativo: quello della «sedimentazione delle norme», che si realizza con l'introduzione di modifiche legislative in determinati ambiti, senza che siano chiaramente abrogate le disposizioni divenute inutili o obsolete. Tale modalità di procedere non aprirebbe per il Consiglio solo a problematiche di chiarezza della norma vigente, ma genererebbe anche un aumento spesso ingiustificato della spesa pubblica ([22]).

A seguito della diffusione di questa approfondita analisi del Consiglio di Stato sui "difetti" della legge, sono stati compiuti nuovi studi in materia ed è cresciuta a livello parlamentare l'attenzione sulla questione ([23]).

Nel corso della XIII legislatura (giugno 2007-giugno 2012), che si è da poco conclusa, il legislatore francese ha quindi promosso interventi più incisivi per migliorare la qualità della legge, servendosi anche di questi studi.

Nell'ambito di un'ampia riforma della Costituzione, promossa in quella legislatura dall'allora Presidente della Repubblica Nicolas Sarkozy – e attuata con la legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 di modernizzazione delle istituzioni della V Repubblica ([24]) –, è stata in particolare sostenuta una modifica delle disposizioni relative alla valutazione preliminare (*évaluation*

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1282 08/11/19 12:43

préalable) dei disegni di legge e delle proposte di legge la cui presentazione è disciplinata dall'articolo 39 della Costituzione.

Con riferimento ai primi, è stato disposto un obbligo – seppur indiretto mediante il rinvio ad una legge organica – di redazione di «studi di impatto», ossia di documenti recanti un'analisi di impatto della regolazione (AIR) relativi a molti progetti di legge del Governo (*projets de loi*). Per quanto riguarda le seconde, è stata prevista la consultazione facoltativa del Consiglio di Stato per ottenere un parere su alcune proposte di legge dei parlamentari (*propositions de loi*).

L'introduzione nella Legge fondamentale di questi due meccanismi per favorire una migliore valutazione dei progetti legislativi, prima dell'inizio del loro esame nelle aule parlamentari, è stata possibile grazie soprattutto all'impegno dell'allora presidente della *Commission des lois* dell'Assemblea nazionale, Jean-Luc Warsmann, esponente della maggioranza parlamentare e appartenente al partito *Union pour un Mouvement Populaire* (UMP) ([25]).

Il presidente Warsmann ha evidenziato l'importanza dei nuovi strumenti sia nei dibattiti parlamentari sulla riforma costituzionale del 2008, sia in relazioni dedicate alla questione.

In uno studio commissionatogli dal Primo Ministro François Fillon, nel giugno 2008, per individuare le strategie per migliorare la qualità della norma, Warsmann ha sottolineato ad esempio l'importanza di affinare gli strumenti di valutazione *ex ante* della norma legislativa, in modo tale da prevenire l'eventuale adozione di disposizioni non necessarie o poco chiare ed ha in particolare rilevato che «*l'instrument principal pour lutter contre l'inflation normative et participer à la qualité de la norme est l'étude d'impact*» ([26]).

Merita di essere precisato che, accanto a questo aspetto, Warsmann ha anche rilevato l'opportunità di rilanciare il cantiere delle «leggi di semplificazione» per migliorare la qualità della legislazione. Con riferimento alla politica di semplificazione ha precisato che essa consiste in due azioni essenziali: «ridurre il "fardello" amministrativo» che, oltre a produrre un aumento della spesa pubblica spesso ingiustificato, grava sui cittadini e le imprese, necessitando dunque di un'operazione di soppressione o snellimento; «rafforzare la sicurezza e la coerenza giuridica» di una norma, promuovendo la modifica o l'abrogazione di disposizioni poco chiare, ridondanti, incoerenti, obsolete o insufficientemente normative ([27]).

La politica di semplificazione era stata già avviata nella legislatura precedente, la XII (giugno 2002-giugno 2007), con l'approvazione delle prime due

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1283 08/11/19 12:43

lois de simplifications: la legge n. 2003-591 del 2 luglio 2003 e la legge n. 2004-1343 del 9 dicembre 2004 ([28]).

Nel corso della XIII legislatura sono state approvate quattro leggi di semplificazione: la legge n. 2007-1787 del 20 dicembre 2007; la legge n. 2009-526 del 12 maggio 2009; la legge n. 2011-525 del 17 maggio 2011; la legge n. 2012-387 del 22 marzo 2012 ([29]). Questi provvedimenti, intervenuti in diversi settori, come il diritto civile, il diritto penale, il diritto amministrativo, il diritto tributario, il diritto commerciale, il diritto urbanistico derivano tutti da proposte di legge presentate dal presidente Warsmann ([30]).

2 - *Lo strumento delle analisi di impatto della regolazione (AIR) dei progetti di legge del Governo*

2.1 - *La disciplina degli «studi di impatto» nella riforma costituzionale del luglio 2008, nella legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009 e nel Regolamento dell'Assemblea nazionale*

Nel luglio 2008 il Parlamento, con l'approvazione della legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 sopra richiamata, ha promosso una profonda riorganizzazione del sistema istituzionale. L'intervento riformatore, tra le diverse importanti misure disposte – tra cui ad esempio l'introduzione del giudizio di legittimità costituzionale delle leggi in via incidentale (art. 61-1 Cost.) – ha inteso promuovere anche un rafforzamento del ruolo delle Camere. A tal fine il legislatore ha modificato alcuni istituti che qualificano il regime del cosiddetto "parlamentarismo razionalizzato", introdotto nell'ordinamento francese con la Costituzione del 1958, in base al quale il Governo gode di ampi poteri nella definizione dell'agenda legislativa delle Assemblee parlamentari e può essere sfiduciato secondo meccanismi che non ne facilitano l'esecuzione ([31]). Con la riforma del 2008 è stato quindi tentato di rivalorizzare il Parlamento, sia con riguardo all'esercizio della funzione legislativa, che di controllo dell'azione dell'Esecutivo. Con riferimento alla prima è stato ad esempio previsto il nuovo principio della definizione condivisa tra Governo e Parlamento del calendario mensile dei lavori parlamentari (art. 48 Cost.), sul quale prima il Governo aveva un'influenza determinante, potendo stabilire le priorità e l'ordine della discussione dei disegni e delle proposte di legge. È stato inoltre stabilito che la discussione di un progetto di legge in una delle due Assemblee parlamentari, in prima lettura, possa avvenire non

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1284 08/11/19 12:43

prima di sei settimane dalla sua presentazione, salvo eccezioni e che l'esame in Aula dei progetti di legge non verta più sul testo del Governo, ma su quello approvato in commissione, eccetto che per alcune restrizioni (art. 42 Cost.). Un certo potenziamento del Parlamento è stato anche favorito stabilendo una limitazione della possibilità per il Governo di porre la questione di fiducia sui testi legislativi. Questa può essere infatti ormai posta, presso l'Assemblea nazionale, su un solo progetto di legge per sessione, oltre che sui disegni di legge finanziari o di finanziamento della sicurezza sociale (art. 49, c. 3, Cost.). Sono stati inoltre riconosciuti alcuni diritti specifici all'opposizione parlamentare (art. 4; art. 48; art. 51-1 Cost.) ([32]). Malgrado queste disposizioni miranti a rivitalizzare il ruolo delle Camere, la forma di governo francese continua tuttavia a qualificarsi, a nostro avviso, come un sistema istituzionale in cui l'Esecutivo – ed in particolare il Presidente della Repubblica, direttamente eletto dai cittadini e dotato di ampie prerogative – vanta una posizione predominante nei confronti del Parlamento, che si configura come un organo dotato di poteri ben delimitati ([33]).

Nell'ambito della riforma costituzionale del 2008, sono state comunque introdotte specifiche misure per migliorare la qualità della legge, prevedendo anche un nuovo ruolo delle Camere per raggiungere tale obiettivo.

Il 21 luglio 2008 il Primo Ministro François Fillon, nel suo intervento al *Congrès du Parlement* (il Parlamento riunito in seduta comune), nell'invitare i parlamentari a votare la riforma costituzionale, rivolse loro il seguente quesito retorico «*Voulez-vous activement contribuer à la qualité de la loi à travers les études d'impact, des délais minima d'examen et l'encadrement de la procedure d'urgence?*» ([34]).

Senza entrare nel merito delle nuove disposizioni costituzionali riguardanti la procedura di esame dei progetti di legge nelle Assemblee parlamentari, concentreremo l'attenzione, in tale contesto, solo sulle nuove regole relative all'analisi di impatto della regolazione.

Il nuovo articolo 39, comma 3, della Costituzione, come modificato nel luglio 2008, stabilisce innanzitutto che «la presentazione di disegni di legge presso l'Assemblea nazionale o il Senato risponde alle condizioni fissate da una legge organica» ([35]).

Nel dibattito parlamentare che ha preceduto la modifica di tale articolo si evince che la legge organica cui si fa riferimento avrebbe riguardato gli studi di impatto. Il relatore per la *Commission des lois* in Assemblea nazionale del progetto di legge costituzionale, Jean-Luc Warsmann, ha infatti sottolineato al proposito che «*il s'agit notamment de fonder un ancrage constitutionnel en*

vue de rendre obligatoire une étude d'impact avant le dépôt de tout projet de loi». E ha precisato inoltre: «*Un des maux français est l'abus de lois nouvelles qui ne cessent d'arriver sur le bureau de l'Assemblée nationale. Notre objectif est donc clairement de fermer d'un cran le robinet de la création législative en obligeant à l'avenir les gouvernements successifs à s'arrêter après l'écriture d'un projet de loi pour réaliser une étude visant à connaître le coût de son application comparé à celui des autres solutions non législatives permettant d'atteindre les mêmes objectifs. Le "rapport qualité-prix" de chacune des solutions, législative et non législatives, sera ainsi connu*» ([36]).

Nel corso dei lavori parlamentari preparatori della legge organica che avrebbe poi disciplinato la materia (legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009) ([37]), Warsmann ha chiarito inoltre – in qualità di relatore per la sua commissione del progetto di legge in merito – che le AIR francesi sarebbero servite anche a favorire un utilizzo più attento delle risorse pubbliche e a prevedere meglio i costi di un provvedimento per le imprese. Nella relazione sul progetto ha sottolineato infatti, che «*l'étude doit chiffrer exactement le coût ou les économies que la loi répresente pour l'État et l'ensemble des administrations publiques, tout en rappellant le mode de calcul utilisé. Il serait aussi souhaitable que les études d'impact indiquent les conséquences prévisibles pour les acteurs économiques, notamment les PME* [le piccole e medie imprese]» ([38]).

L'articolo 39, comma 4, della Costituzione, dispone poi che «i disegni di legge non possono essere iscritti all'ordine del giorno se la Conferenza dei presidenti della prima Assemblea parlamentare in cui sono presentati constata che le regole fissate da una legge organica sono ignorate. In caso di disaccordo tra la Conferenza dei presidenti e il Governo, il presidente dell'Assemblea interessata o il Primo Ministro possono adire il Consiglio costituzionale che delibera entro un termine di otto giorni» ([39]).

La Costituzione stabilisce dunque, in sostanza, che possa essere rimandata la discussione in Parlamento di un disegno di legge qualora l'*étude d'impact* che lo accompagna sia giudicato carente dagli organi indicati.

Gli studi di impatto non costituivano nel 2008 una novità nel panorama francese. Già alla fine degli anni Settanta dello scorso secolo infatti erano stati realizzati alcuni primi studi di questo tipo per i disegni di legge in materia ambientale ([40]).

Una riflessione sulle potenzialità di un uso generalizzato di questo strumento per migliorare la produzione normativa si era poi verificata in Francia, guardando soprattutto alle regole poste in materia nel Regno Unito che,

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1286 08/11/19 12:43

come è noto, è stato il primo paese europeo a dotarsi di meccanismi di *management* della regolazione.

Merita di essere sottolineato che lo strumento delle AIR fu introdotto nel Regno Unito negli anni Ottanta per impulso del Governo conservatore di Margaret Thatcher, che, affermando una linea politica improntata alle teorie liberiste di riduzione dell'intervento dello Stato in economia, promosse ampi processi di privatizzazione e *deregulation*. Le analisi di impatto, ispirate al modello statunitense, erano state concepite come uno strumento di "deregolamentazione", volto principalmente a promuovere una riduzione o soppressione degli oneri normativi gravanti sulle imprese. Scopo delle prime AIR era infatti la presentazione dei costi di adeguamento per le imprese di un eventuale intervento legislativo. Successivamente, dal 1998, con il Governo di Tony Blair, le AIR sono divenute un mezzo per analizzare anche i benefici che un nuovo provvedimento potesse recare alla collettività, come ad esempio i miglioramenti sul fronte della tutela della salute dei cittadini, della protezione ambientale, delle politiche per l'occupazione (41).

L'utilizzo delle analisi di impatto di eventuali nuove norme è stato poi incoraggiato in Europa a partire dalla metà degli anni Novanta, dalle istituzioni internazionali e comunitarie (42). Quest'azione di stimolo ha indotto diversi governi, tra cui anche quello italiano, a dotarsi di direttive in materia (43).

Come è noto, nel nostro ordinamento, le AIR relative agli schemi di atti normativi del Governo e di regolamenti ministeriali ed interministeriali sono state introdotte, a titolo sperimentale, con la legge 8 marzo 1999, n. 50 (art. 5). Successivamente, le regole relative alla presentazione delle AIR e delle «Verifiche di impatto della regolazione» (VIR) sono state stabilite con la legge 28 novembre 2005, n. 246 (art. 14). Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 settembre 2008, n. 170 sono stati poi definiti nel dettaglio i contenuti della relazione AIR. Per quanto riguarda la specifica «Analisi tecnico-normativa » (ATN) prevista nel nostro ordinamento, per alcuni atti del Governo e dei ministri, la disciplina relativa alla sua presentazione è stata posta dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2008, che ha sostituito una precedente direttiva in materia del 27 marzo 2000.

In Francia è stato il Primo Ministro Alain Juppé ad introdurre, con la circolare del 21 novembre 1995, una prima sperimentazione degli *études d'impact* per i disegni di legge e per gli schemi dei decreti più importanti (per i quali fosse previsto un parere obbligatorio del Consiglio di Stato), che ha avuto luogo dal 1° gennaio al 31 dicembre 1996 (44). La circolare stabiliva che

lo studio di impatto dovesse essere un documento in cui fossero analizzati i vantaggi e gli svantaggi attesi dall'applicazione di un provvedimento e chiariva i punti principali in cui esso dovesse essere suddiviso. Dopo tale sperimentazione il Governo decise, malgrado alcune difficoltà riscontrate nella sua applicazione, di mantenere la pratica delle AIR. Alla disciplina furono apportate alcune modifiche con due successive circolari del 30 gennaio e del 6 giugno 1997 ([45]). Con una nuova circolare del 26 gennaio 1998 è stata poi ridefinita in modo organico la materia ([46]). Nel testo è stata in particolare disposta la suddivisione dell'*étude d'impact* in due parti: la prima relativa alla previsione dell'impatto giuridico e amministrativo del provvedimento; la seconda riguardante la presentazione dei suoi presumibili effetti sociali ed economici ([47]).

Negli anni successivi diversi rapporti istituzionali hanno evidenziato che tali circolari sono state applicate poco e male, verificandosi ad esempio il caso in cui le AIR venivano elaborate in sede ministeriale solo alla conclusione della redazione del testo normativo e non per favorire una riflessione a priori sulla sua opportunità. Tuttavia, è sempre stata riconosciuta l'importanza di non eliminare le AIR, ma anzi di perfezionarle e il Governo ha anche emanato nuove circolari in merito nel 2003 ([48]).

Nel 2007 il «Comitato di riflessione e di proposta sulla modernizzazione ed il riequilibrio delle istituzioni della Repubblica», presieduto da Edouard Balladur, ha in particolare formulato la proposta di creare un vincolo costituzionale di presentazione degli studi di impatto sui disegni di legge, richiamando un suggerimento analogo formulato l'anno precedente dal Consiglio di Stato nel Rapporto già richiamato ([49]). Tali auspici sono stati poi accolti dal legislatore nel 2008, nei termini sopra illustrati.

Con la modifica dell'articolo 39 della Costituzione e mediante la legge organica cui esso rinvia, sono state apportate due fondamentali novità allo strumento delle AIR rispetto agli anni precedenti.

Innanzitutto, la predisposizione di uno studio di impatto costituisce oggi un obbligo giuridico di rango sopra-legislativo per il Governo, il cui mancato adempimento comporta la non iscrizione del disegno di legge cui si riferisce all'ordine del giorno di un'Assemblea parlamentare. Prima dell'intervento riformatore, la materia degli studi di impatto era regolata, come si è evidenziato, solo da circolari del Primo Ministro, che potevano essere, come è stato, facilmente disattese.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1288 08/11/19 12:43

In secondo luogo, è stata posta una specifica disciplina di controllo della qualità degli studi di impatto, che vede coinvolti la Conferenza dei presidenti di una delle due Assemblee parlamentari, che è composta da membri diversi dall'omologa italiana (cfr. nota 39) e il Consiglio costituzionale.

Esaminando la legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009, che riguarda diversi aspetti della riforma costituzionale del luglio 2008, è possibile conoscere nel dettaglio quali siano le nuove regole che disciplinano gli *études d'impact* ([50]).

In particolare l'articolo 8 della legge organica stabilisce che tali studi devono essere uniti ad alcuni progetti di legge del Governo, fin dal momento della loro presentazione al Consiglio di Stato per l'acquisizione del parere. È inoltre specificato che gli studi mirano a definire «gli obiettivi perseguiti dal progetto di legge», «le opzioni possibili al di fuori dell'intervento» e «i motivi di ricorso alla nuova legislazione». Sono anche previste in modo particolareggiato le rubriche in cui deve essere suddiviso l'*étude*: una prima, relativa all'articolazione del progetto di legge con il diritto europeo e l'ordine giuridico interno; una seconda, sullo stato di applicazione del diritto vigente nel territorio nazionale; una terza, sulle modalità di applicazione nel tempo delle nuove misure proposte, con indicazione degli eventuali testi legislativi e regolamentari da abrogare; una quarta, sulle eventuali condizioni di applicazione delle nuove regole nei dipartimenti e nelle «collettività d'oltremare» francesi; una quinta, sulle analisi delle conseguenze economiche, finanziarie, sociali ed ambientali, nonché sui costi e i benefici attesi dal nuovo provvedimento per le pubbliche amministrazioni interessate, le persone fisiche e quelle giuridiche coinvolte; una sesta, sulla valutazione delle conseguenze del progetto sul pubblico impiego; una settima, dedicata all'elencazione delle consultazioni effettuate per l'elaborazione dello studio e, «se del caso, le azioni conseguenti prese dal Governo dopo il ricevimento del parere del Consiglio economico sociale e ambientale» ([51]). Nel documento devono essere inoltre specificati i metodi e i criteri utilizzati per l'analisi e la lista dei possibili testi applicativi.

In origine, l'articolo 8 della legge organica prevedeva anche altre due disposizioni che sono state successivamente censurate dal Consiglio costituzionale, con la sentenza n. 2009-579 DC del 9 aprile 2009, in sede di vaglio preventivo ed obbligatorio di costituzionalità delle leggi organiche ([52]).

In particolare, era previsto un obbligo di tempistica nella redazione degli studi: la legge stabiliva infatti che essi dovessero essere predisposti al momento iniziale dell'elaborazione dei progetti di legge cui si riferivano.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1289 08/11/19 12:43

L'Alta Corte ha valutato tale disposizione non conforme alla Costituzione perché considerata come una violazione del principio della separazione dei poteri in quanto poneva una lesione delle prerogative del Governo ([53]). Con un richiamo allo stesso principio, il tribunale costituzionale ha censurato poi un'altra disposizione prima prevista nell'articolo 8 della legge che riguardava l'obbligo di inserire negli studi di impatto, non solo la «lista di previsione dei testi applicativi necessari» – che si configura come un semplice elenco di possibili decreti applicativi –, ma anche un'indicazione del loro contenuto e del termine previsto per la loro pubblicazione ([54]).

Nella medesima sentenza il Consiglio ha inoltre manifestato un'interpretazione flessibile delle norme poste dall'articolo 8, stabilendo che non tutte le rubriche che caratterizzano uno studio di impatto devono essere sempre compilate. L'*étude*, secondo il Consiglio costituzionale francese, può essere dunque elaborato in maniera differente, valutando l'opportunità di trattare o meno alcune questioni, sulla base del contenuto delle singole disposizioni presenti nel provvedimento cui si riferisce ([55]).

Adottando una stessa linea esegetica, il Consiglio ha anche prefigurato la possibilità che il Governo possa anche non consegnare lo studio di impatto, o parte di esso, nell'esatto momento della presentazione del progetto di legge ad una delle due Camere. È stato infatti evidenziato che, se il Governo si trovasse nell'impossibilità di consegnare nei tempi prestabiliti tale documento, il rispetto delle disposizioni poste dalla legge organica n. 2009- 403 andrebbe valutato «con riguardo alle esigenze di continuità della vita della Nazione» ([56]).

L'articolo 9 della legge dispone poi che la Conferenza dei presidenti dell'Assemblea presso cui è presentato in prima lettura un disegno di legge deve valutare entro dieci giorni se le regole relative alla presentazione dei progetti governativi siano state rispettate.

L'elenco dei progetti per i quali non è previsto l'obbligo di studi di impatto è inoltre posto dall'articolo 11 della legge. Si tratta dei disegni di legge in materia di: revisione costituzionale; provvedimenti finanziari (*projet de loi de finance e projet de loi de financement de la sécurité sociale*) - per i quali sono richiesti altri tipi di analisi di impatto – ; programmazione; proroga dello «stato di crisi»; ratifica di trattati internazionali. Questi ultimi devono però essere corredati da altre tipologie di documenti che chiariscano gli obiettivi e le conseguenze degli impegni internazionali. Con riferimento ai disegni di legge di abilitazione all'emanazione di ordinanze è stabilito poi che il Governo presenti una forma ridotta di AIR.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1290 08/11/19 12:43

I regolamenti parlamentari di Assemblea nazionale e Senato hanno poi recepito le nuove norme poste dalla riforma costituzionale del 2008 concernenti le Camere, così come le disposizioni delle leggi organiche di applicazione, tra cui la legge organica n. 2009-403 ([57]).

L'Assemblea nazionale, a differenza del Senato, ha anche previsto alcune regole ulteriori che disciplinano la materia degli studi di impatto. In particolare, con la riforma del Regolamento dell'Assemblea nazionale (Reg. Ass. naz.) del 2009, è stata prevista l'istituzione di un nuovo organo: il «Comitato di valutazione e di controllo delle politiche pubbliche» (*Comitée d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* – CEC). Il Comitato è presieduto dal presidente di Assemblea ed è composto dai presidenti delle commissioni permanenti, dal presidente della Commissione per gli affari europei, dal relatore generale della Commissione per le finanze, dal presidente o vicepresidente dell'Ufficio parlamentare per la valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche, dal presidente della Delegazione parlamentare per i diritti delle donne e per le pari opportunità, dai presidenti dei gruppi parlamentari. Il CEC è inoltre composto da quindici deputati scelti dai gruppi in modo tale da rispettare la loro diversa consistenza numerica (art. 146-2 Reg. Ass. naz.) ([58]).

Tra i diversi compiti riconosciuti al nuovo organismo, il regolamento stabilisce quello di «elaborare un parere sui documenti che rendono conto di uno studio di impatto uniti ad un progetto di legge del Governo», su domanda del presidente della commissione di merito cui il progetto è assegnato, o del Presidente di Assemblea (art. 146-5 Reg. Ass. naz.).

Si rileva che al Comitato può essere anche richiesto di formulare una «valutazione preliminare» su un emendamento. Questo può avvenire su richiesta del suo autore, se si tratta di un emendamento di un deputato; su richiesta del presidente o del relatore della commissione di merito, se si tratta di un emendamento di quest'ultima (art. 98-1 Reg. Ass. naz.).

Il CEC può inoltre richiedere l'assistenza di «esperti esterni all'Assemblea» per svolgere la sua attività di valutazione e controllo (art. 146-3 Reg. Ass. naz.).

In questo modo l'Assemblea nazionale si è dotata di un organo per promuovere una sorta di "contro-*expertise*" sugli studi di impatto, in modo tale da verificare la fondatezza, l'esaustività e l'accuratezza dei dati in essi presentati.

Nel corso della riunione del Comitato del 5 novembre 2009 per discutere la Relazione informativa sui criteri di controllo degli studi di impatto che

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1291 08/11/19 12:43

accompagnano i progetti di legge ([59]), elaborata da due suoi vicepresidenti, è stato comunque evidenziato l'importante ruolo della commissione di merito cui è assegnato un disegno di legge, piuttosto che del CEC, per svolgere una prima valutazione di un *étude.* In tale occasione è stato anche formulato l'auspicio che, quando una commissione riceva un testo legislativo con annesso lo studio di impatto, il suo presidente nomini subito due «pre-relatori» ufficiali, uno della maggioranza e uno dell'opposizione, chiamati a esaminarlo e valutarne la qualità ([60]). Una circostanza che si è poi affermata in via di prassi ([61]).

Per favorire forme dette di "democrazia partecipativa", il regolamento dell'Assemblea prescrive anche che gli studi di impatto, dal momento in cui sono presentati, siano immediatamente resi disponibili sul sito internet di questa Camera, in modo tale da raccogliere le eventuali osservazioni dei cittadini in merito (art. 83 Reg. Ass. naz.). È inoltre stabilito che la relazione su un disegno di legge elaborata in commissione debba contenere un allegato contenente una presentazione delle considerazioni eventualmente espresse dai cittadini sull'argomento (art. 86 Reg. Ass. naz.).

Il dispositivo normativo relativo agli studi di impatto è poi completato da una circolare del Primo Ministro del 15 aprile 2009 con cui è precisato che la responsabilità dello studio di impatto è del ministro principalmente responsabile di un disegno di legge e che esso deve essere avviato al momento delle riflessioni preliminari sul progetto. La circolare prevede inoltre che il gabinetto del Primo Ministro e il Segretario generale del Governo non trasmettano al Consiglio di Stato un progetto qualora ne giudichino lo studio di impatto di qualità insufficiente ([62]).

2.2 - Esperienze applicative

La nuova disciplina sulle AIR è entrata in vigore il 1° settembre 2009 e i primi studi di impatto che sono stati realizzati presentano caratteristiche molto differenti. Alcuni sono piuttosto sintetici ed il loro contenuto si avvicina a quello della relazione illustrativa (*exposée des motifs*) del provvedimento cui si riferiscono. Ad esempio, lo studio di impatto relativo al *projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public* presentato all'Assemblea nazionale il 19 maggio 2010 – poi approvato e divenuto la legge n. 2010-1192 dell'11 ottobre 2010 – è di dimensioni assai contenute e rappresenta una versione arricchita dell'*exposée des motifs* del provvedi-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1292 08/11/19 12:43

mento ([63]). Lo studio ha infatti principalmente lo scopo di giustificare l'intervento normativo per vietare la copertura del viso negli spazi pubblici, con particolare riferimento alla pratica usata da molte donne di religione musulmana di indossare il velo integrale. Nello studio, come nell'*exposée des motifs* sono anche usate spesso le stesse espressioni. È ad esempio evidenziato in entrambi i testi che la pratica del velo integrale rappresenta una manifestazione di «rigetto dei valori della Repubblica» e che costituisce una sfida per «*le vivre ensemble*» nella società francese ([64]). Lo studio non presenta, inoltre, un'analisi approfondita sulle possibili conseguenze, anche di carattere problematico del provvedimento.

Altri studi di impatto sono invece più corposi e presentano analisi ben dettagliate sui possibili effetti di natura economica, ambientale e sociale di un provvedimento, valutandone costi e benefici. È questo ad esempio il caso dello studio di impatto elaborato per il *projet de loi portant engagement national pour l'environnement* – poi approvato e divenuto la legge n. 2010-788 del 12 luglio 2010 –, riguardante alcune importanti misure di riforma della normativa ambientale.

L'AIR in questione, dopo una breve presentazione circa le motivazioni e gli obiettivi del provvedimento, presenta un'ampia analisi delle conseguenze attese dalla sua applicazione, suddivisa nelle singole materie trattate. Il documento si compone quindi di sette studi di impatto "interni", relativi a diversi settori: uno riguardante l'edilizia; un altro i trasporti; un altro ancora il settore dell'energia; uno la tutela della biodiversità; uno la protezione della salute e la gestione dei rifiuti; uno le politiche del Governo per responsabilizzare il mondo imprenditoriale in tema di tutela dell'ambiente; un ultimo alcune disposizioni complementari ([65]).

La varietà dell'ampiezza e del livello di analisi degli studi era prevedibile e non rappresenta di per sé un elemento criticabile, dato che essa dipende dall'entità e dalla tipologia degli interventi normativi in questione. Il Consiglio costituzionale ha peraltro manifestato sul punto una linea interpretativa ispirata ad un principio di ragionevole elasticità. Di certo risulta invece più discutibile la circostanza per cui gli studi di impatto si configurino, in alcuni casi, come una sorta di copia delle relazione illustrative. Un aspetto, questo, sul quale ci soffermeremo nel paragrafo successivo.

Fino ad oggi non è mai stato deciso dalla Conferenza dei presidenti di vietare l'iscrizione all'ordine del giorno di una delle due Assemblee parlamentari di un disegno di legge a causa di uno studio di impatto giudicato carente ([66]). Né è mai stata attivata la procedura di ricorso al Consiglio costi-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1293 08/11/19 12:43

tuzionale per dirimere una controversia con il Governo in merito alla qualità delle AIR.

Nel febbraio 2010 il Consiglio costituzionale ha invece accettato di essere adito, in sede di controllo preventivo di costituzionalità delle leggi (*ex* art.61 Cost.), per verificare il rispetto della procedura di adozione del *projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux* ([67]), con riferimento anche alle regole poste sulle AIR. I parlamentari ricorrenti hanno impugnato la legge, rilevando sia un vizio di merito, che procedurale. Con riferimento a quest'ultimo, i deputati hanno in particolare contestato la circostanza per cui il Governo avesse presentato un unico studio di impatto riferito a più testi legislativi: il progetto della legge in questione e altri due progetti vertenti su un argomento affine e approvati lo stesso giorno dal Consiglio dei ministri, violando così l'articolo 8 della legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009 ([68]). Con la sentenza n. 2010-603 DC dell'11 febbraio 2010, il tribunale costituzionale ha respinto l'insieme dei ricorsi presentati ed in particolare ha dichiarato che le disposizioni contenute nella legge organica precedentemente richiamata «non impediscono che uno studio di impatto sia comune a più progetti di legge aventi un oggetto analogo» ([69]).

2.3 - *Considerazioni sui primi «studi di impatto» alla luce del nuovo dispositivo normativo*

Dopo aver esposto il quadro vigente relativo alle AIR e le prime esperienze applicative, è possibile soffermarsi su alcuni aspetti problematici del nuovo dispositivo, che ne possono compromettere l'efficacia e su alcuni elementi positivi, che ne possono invece garantire la validità.

In primo luogo, come è stato rilevato in dottrina, il meccanismo presenta una questione di fondo riguardante l'organo cui è assegnato il compito di elaborare gli studi, ossia il Governo.

La circostanza per cui sia il potere esecutivo ad elaborare una valutazione circa le opzioni alternative all'adozione di un certo testo legislativo da lui stesso promosso non assicura che le considerazioni in esso contenute presentino la necessaria obiettività. Nota al proposito lo studioso Haquet: «*Mais, en bonne logique, comment peut-on espérer que l'initiateur du texte envisage de l'abandonner?*» ([70]). Va inoltre considerato il fatto che il Governo sarà intenzionato a rilevare nello studio soprattutto gli effetti positivi del

provvedimento, motivo principale per cui il documento tenderà a trasformarsi in una sorta di copia dell'*exposée des motifs* del progetto di legge, come si è già accennato ed è stato diffusamente evidenziato in dottrina (71). Alcuni studiosi hanno anche rilevato l'opportunità che in futuro sia precisata quale relazione si instaurerà tra AIR e relazione illustrativa, onde evitare che i due documenti si presentino nella sostanza analoghi, immaginando per altro che se l'*étude d'impact* si rivelerà un buono strumento, potrà assorbire l'*exposée des motifs* (72).

È necessario precisare che il pericolo che lo studio d'impatto si trasformi in un dispositivo con cui il potere esecutivo tenda principalmente ad autolegittimare le proprie politiche, presentando altresì dati non esaustivi su una questione da disciplinare, è comune a tutti i paesi nei quali le AIR sono condotte dal Governo senza alcuna prospettiva di una "contro-*expertise*" da parte di soggetti esterni alla macchina amministrativa, che possano rilevare anche le conseguenze problematiche di un provvedimento.

Per rimediare a tale inconveniente è stato sottolineato da alcuni studiosi che sarebbe stato più auspicabile costituire in Francia un organismo indipendente, dotato delle competenze tecniche necessarie per realizzare analisi di impatto realmente obiettive (73). Un'altra parte della dottrina ha rimarcato che sarebbe stato più opportuno creare un «sistema di contro-*expertise*» di tali analisi da parte di un «polo centrale» di controllo delle valutazioni, indipendente dalle autorità regolamentari, ispirandosi all'esempio di paesi come il Canada, gli Stati Uniti o il Regno Unito (74).

Un controllo delle AIR da parte di organi diversi dall'Esecutivo sembrerebbe la soluzione migliore in quanto assicurerebbe al Governo il compito di predisporre lo studio contestualmente all'elaborazione delle norme e conferirebbe poi ad uno o più soggetti terzi, il compito di analizzare la completezza e l'affidabilità dei dati raccolti.

Nel Regno Unito è ad esempio previsto un complesso sistema di valutazione della qualità delle AIR che vede coinvolti, non solo i membri della macchina governativa – in particolare il *Regulatory Impact Unit,* istituito nel 1997 come organo dipendente dal Primo Ministro per promuovere i principi della *better regulation* presso le strutture ministeriali – ma anche soggetti esterni alla burocrazia centrale. Si tratta in primo luogo dell'organo denominato *Better Regulation Task Force*, creato nello stesso anno e incardinato presso il *Cabinet Office* del Primo Ministro. L'organo è formato da rappresentanti del mondo imprenditoriale, delle organizzazioni sindacali, delle associazioni dei consumatori, di altre associazioni di categoria, oltreché da

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1295 08/11/19 12:43

una parte della pubblica amministrazione ed ha il compito di effettuare una consulenza al Governo in tema di regolazione. In secondo luogo si tratta dello *Small Business Service*, istituito nel 2000 e formato da esperti esterni alla pubblica amministrazione, incaricati di rappresentare gli interessi delle piccole e medie imprese presso il Governo (75).

Un'altra considerazione critica in merito alla redazione degli studi di impatto in Francia riguarda i tempi per la loro realizzazione. Come è stato diffusamente notato, infatti, è spesso richiesto ai servizi ministeriali di redigere tali documenti in tempi molto ristretti per l'urgenza posta dal Governo e le analisi risultano dunque non sempre sufficientemente accurate (76).

Con riferimento alla procedura di controllo degli studi di impatto, sembra inoltre difficile presagire un'attivazione del complesso sistema di vigilanza della qualità delle AIR francesi per iniziativa dei due organi competenti in materia: la Conferenza dei presidenti di una delle due Camere e il Consiglio costituzionale.

Innanzitutto, risulta non facilmente immaginabile che la Conferenza dei presidenti promuova una critica al Governo per il livello qualitativamente basso delle sue AIR dato che in essa sono riproposti i rapporti di forza tra maggioranza ed opposizione parlamentare e appare dunque difficile che i parlamentari di maggioranza agiscano contro l'Esecutivo. Sul tema rileva giustamente lo studioso Sirinelli che nella Conferenza dei presidenti «*le lien de solidarité politique existant entre la majorité parlementaire et le gouvernement* [*risque*] *notamment de mettre en cause l'éfficacité du dispositif prévu*» (77).

Va poi rilevato che, anche se la maggioranza parlamentare che si esprime nella Conferenza volesse emanciparsi dal vincolo di solidarietà politica con il Governo, avrebbe comunque a disposizione un tempo molto breve (dieci giorni) per esaminare lo studio di impatto. Alcuni studiosi hanno anche notato che gli altri organi coinvolti nel giudizio sulle AIR - la commissione di merito e il Comitato di valutazione e controllo delle politiche pubbliche - avrebbero capacità limitate per dotarsi di adeguate "contro-*expertise*" dei documenti (78). È stato inoltre evidenziato che appare poco probabile che il Consiglio costituzionale possa essere coinvolto nella procedura di controllo degli studi di impatto e che qualora lo fosse, non avrebbe comunque le competenze tecniche, soprattutto in materia economica, per effettuare una vera "contro-*expertise*" dello studio (79). Appare infatti immaginabile che la Corte costituzionale, se sarà adita sulla questione, si limiterà a giudicare se l'AIR presenta mancanze o approssimazioni particolarmente evidenti, o una presentazione formale tale da alterare gravemente la comprensione del testo.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1296 08/11/19 12:43

Poste queste considerazioni sui limiti della procedura di elaborazione e controllo degli studi di impatto, riteniamo comunque che il nuovo dispositivo possa rivelarsi utile per migliorare la qualità delle leggi, se concepito innanzitutto come un mezzo che favorisca una sorta di "auto-disciplina" del Governo nella partecipazione alla funzione legislativa.

La previsione di un obbligo costituzionale di realizzazione degli studi di impatto potrà infatti di per sé determinare una trasformazione delle pratiche governative in materia di progettazione delle norme, senza che questa sia comunque incoraggiata da processi sanzionatori difficilmente azionabili. È possibile che la nuova disciplina relativa alle AIR stimoli un'attenzione sempre maggiore a livello ministeriale sulle conseguenze di un determinato provvedimento per la società e sui decreti che saranno eventualmente necessari per applicarlo. Lo strumento si potrà rivelare inoltre valido per favorire un maggiore controllo della spesa pubblica. Va tuttavia rilevato che la crescita della sua efficacia dipenderà molto dalla capacità che dimostrerà il Governo di promuovere una nuova cultura amministrativa che favorisca un' ampia ponderazione delle nuove norme da adottare. E un ruolo molto incisivo per favorire questo cambio di mentalità potrà essere svolto dal Segretario generale del Governo e dal Consiglio di Stato, che per primi visionano e valutano le AIR anteriormente al loro passaggio parlamentare ([80]).

In secondo luogo, lo strumento degli studi di impatto potrà di certo arricchire il dibattito parlamentare, ponendo nuovi interrogativi tra i membri delle Camere riguardo all'entità e alle possibili conseguenze dei provvedimenti proposti dal Governo ([81]).

È però vero, a nostro avviso, che l'efficacia degli *études d'impact* potrà rivelarsi tale soprattutto se saranno potenziati anche i meccanismi di "contro –*expertise*" di tali documenti.

A questo proposito, sembra utile sia dato seguito alla raccomandazione espressa dal Comitato di valutazione e controllo delle politiche pubbliche sull'importanza di coinvolgere la Corte dei conti nell'azione di valutazione delle AIR. Nella relazione presentata da due vicepresidenti del CEC già richiamata in precedenza, è infatti esplicitato: «*Il est hautement souhaitable que la Cour de comptes apporte son expertise au Parlement en matière d'études d'impact conformément au premier alinéa de l'article 47* [-2] *de la Constitution…*» ([82]).

È inoltre rilevato, nella stessa relazione, che il Primo presidente della Corte dei conti, Philippe Séguin, aveva già formulato l'auspicio che tale organo potesse esprimere un parere sugli studi di impatto dei disegni di

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1297 08/11/19 12:43

legge prima che questi fossero presentati presso le Camere e che il Presidente dell'Assemblea nazionale, Bernard Accoyer, nel luglio 2009, aveva accolto positivamente la proposta sottolineando che il coinvolgimento della Corte avrebbe migliorato l'elaborazione delle leggi, garantendo «*par une expertise indépendante, que l'obligation d'accompagner les projets de loi d'études d'impact sera respectée tant au plan formel que qualitatif*» (83).

Per migliorare la valutazione parlamentare degli studi di impatto sembra altresì opportuno che sia favorita una più stretta collaborazione tra le commissioni di merito e il CEC ed in particolare, come è stato auspicato da quest'ultimo, che sia operata "un'armonizzazione dei criteri" per stabilire la buona qualità delle AIR (84).

Va inoltre considerato che tali studi, oltre a migliorare l'analisi a priori dell'opportunità e della proporzionalità di un intervento legislativo, costituiscono un utile mezzo di cui può dotarsi il Parlamento per valutare *ex post* l'efficacia di un provvedimento governativo.

Al proposito, nella relazione del CEC menzionata in precedenza, è giustamente evidenziato che: «*l'étude d'impact doit également servir l'évaluation a posteriori: elle forme un référentiel sur lequel la réévaluation de la politique publique considérée peut s'appuyer ultérieurement, par exemple pour reconstituer les objectifs qui étaient à son origine et apprécier leur validité*» (85).

Un utilizzo delle AIR in questo senso sembra destinato ad avere un certo sviluppo, in linea con gli orientamenti posti dal legislatore costituente nel luglio 2008 che, con la modifica dell'articolo 24 della Costituzione, ha disposto che il Parlamento, non solo «vota la legge» e «controlla l'azione del Governo», ma ha anche la nuova funzione di «valutare le politiche pubbliche».

3 - *La consultazione facoltativa del Consiglio di Stato sulle proposte di legge dei parlamentari*

3.1 - *La disciplina del nuovo istituto nella riforma costituzionale del luglio 2008 e nella legge n. 2009-689 del 15 giugno 2009*

Con specifico riferimento ai progetti di leggi di iniziativa parlamentare è stato disposto, con il nuovo articolo 39, comma 5, della Costituzione che «nelle condizioni previste da una legge, il presidente di un'Assemblea [parlamentare], ha la facoltà di sottoporre al parere del Consiglio di Stato, prima

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1298 08/11/19 12:43

dell'inizio del suo esame in commissione, una proposta di legge presentata da un membro di tale assemblea, salvo obiezione del presentatore».

Nella relazione illustrativa del *Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République* è chiarita la motivazione di tale nuova disposizione. Nel testo si legge infatti che «*plusieurs modifications tendent par ailleurs à améliorer la qualité de la loi en même temps qu'à renforcer le Parlement*» e tra le misure citate una riguarda propriamente la previsione della consultazione facoltativa del Consiglio di Stato sulle proposte di legge (86).

Oltre al tradizionale potere di consultazione obbligatoria del *Conseil d'État* da parte del Governo sui disegni di legge e le ordinanze, è infatti previsto ora un nuovo tipo di consultazione, opzionale, esercitabile per iniziativa del vertice di una delle due Camere. La nuova misura era stata già prefigurata dal "*Comité Balladur*" nel suo Rapporto per il Presidente della Repubblica Nicolas Sarkozy contenente alcune proposte per la riforma della Costituzione (87).

Nel ricordare il Rapporto Balladur, il Presidente della *Commission des lois* Warsmann ha anche evidenziato, durante il dibattito all'Assemblea nazionale sulla riforma costituzionale del 2008, che già dal 1947 il Consiglio di Stato aveva proposto di essere associato alla valutazione delle proposte di legge di deputati e senatori. Warsmann ha anche notato che, «*conçue comme une aide complémentaire,* [la nuova disposizione] *s'avérerait d'autant plus utile que la loi s'inscrit désormais dans un contexte constitutionnel et conventionnel supra-législatif contraignant et sanctionné. D'ailleurs, tous les observateurs l'ont souligné: l'avènement d'un contrôle de constitutionnalité de la loi attentif et actif a profondément modifié le sens et la portée des avis donnés sur les projets de loi et renforcé le rôle du Conseil d'État*» (88).

Durante il dibattito parlamentare sulla riforma, sono state espresse al Senato alcune preoccupazioni circa il nuovo dispositivo che eleva il Consiglio di Stato a «consigliere» del Parlamento. Le riserve sono state espresse da senatori sia della maggioranza, che dell'opposizione ed è stato evidenziato il pericolo che il Consiglio di Stato, investito di questa nuova funzione, possa tendere a comportarsi come «una nuova camera parlamentare» (89). Nonostante le preoccupazioni espresse, il dispositivo è stato comunque approvato nelle forme previste nel progetto originario, con un'unica modifica: la facoltà riconosciuta al presentatore della proposta di legge di opporsi alla consultazione del Consiglio.

Nel corso del dibattito al Senato è stato anche auspicato da alcuni di istituire il principio della pubblicità dei pareri del Consiglio di Stato sui disegni

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1299 08/11/19 12:43

di legge, per migliorare il livello di conoscenza dei parlamentari sui lavori preparatori dei provvedimenti governativi. Al proposito è stato altresì notato che spesso tali pareri vengono conosciuti solo parzialmente per «fughe di notizie» riportate dalla stampa e dunque non se ne ha una precisa cognizione. Contro gli emendamenti presentati per introdurre la pubblicità di questi pareri – tutti poi respinti –, è intervenuto in particolare il Ministro della giustizia Rachida Dati, affermando che la misura avrebbe potuto condizionare il Consiglio di Stato che non si sarebbe più sentito libero di esprimere determinati giudizi. Il Ministro ha anche ribadito il principio per cui il parere avrebbe dovuto essere indirizzato solo all'organo che ne avesse fatto richiesta, che poi avrebbe scelto se renderlo pubblico o meno. Inoltre questo principio, secondo il senatore Charasse, avrebbe dovuto valere anche per i pareri sulle proposte di legge ([90]). A conclusione del dibattito parlamentare, il nuovo testo dell'articolo 39, comma 5, della Costituzione è stato quindi approvato nei termini sopra illustrati.

Come previsto da tale articolo, il Parlamento ha poi approvato una legge per definire le modalità applicative della nuova disposizione costituzionale. Si tratta della legge n. 2009-689 del 15 giugno 2009 ([91]). L'articolo 1 del testo stabilisce, in particolare, l'introduzione dell'articolo 4-*bis* nell'ordinanza n. 58-1100 relativa al funzionamento delle Assemblee parlamentari, disponendo che il Presidente dell'Assemblea presso cui è presentata una proposta di legge è tenuto ad informare l'autore della stessa della sua intenzione di richiedere un parere in merito al *Conseil d'État*. È quindi disposto che il parlamentare possa opporsi a tale decisione entro cinque giorni e che il parere del Consiglio di Stato, una volta deliberato, sia trasmesso al Presidente dell'Assemblea che è tenuto a comunicarlo al primo firmatario della proposta di legge.

Lo stesso articolo della legge reca inoltre modifiche al Codice di giustizia amministrativa (CGA), stabilendo la procedura interna al Consiglio di Stato per l'esame delle proposte di legge. In particolare è previsto che il parere su tali proposte, salvo eccezioni, sia formulato dall'Assemblea generale del Consiglio (art. L123-1 CGA). È inoltre disposto che l'autore della proposta di legge possa presentare al Consiglio le osservazioni che ritiene; che sia ascoltato su domanda del consigliere incaricato dell'esame del testo legislativo; che possa partecipare con voto consultivo alle sedute nelle quali è deliberato il parere (art. L123-2 CGA). Infine, è disposto che il parere sia inviato al Presidente dell'Assemblea parlamentare che lo ha richiesto (art. L123-3 CGA) ([92]).

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1300 08/11/19 12:43

3.2 - *Esperienze applicative*

Nel corso della XIII legislatura, nei primi due anni e mezzo di esistenza del nuovo strumento – dall'entrata in vigore del dispositivo, il 16 giugno 2009, fino al 31 dicembre 2011 –, il Consiglio di Stato ha espresso otto pareri sulle proposte di legge, per lo più presentate da deputati appartenenti al gruppo parlamentare di maggioranza: *Union pour un Mouvement Populaire* (UMP).

Nello specifico, il Consiglio è stato chiamato ad esprimere per la prima volta il suo parere, nell'agosto 2009, su una proposta di legge in tema di «semplificazione e miglioramento della qualità del diritto», presentata dal Presidente Warsmann (UMP) ([93]). Nel 2010 il Consiglio ha espresso poi il suo parere su due proposte di legge presentate da alcuni deputati. Si tratta della proposta del deputato Lefrand (UMP) ed altri «tendente a migliorare l'indennizzo delle vittime di danni corporali a seguito di un incidente sulla strada» ([94]) e della proposta del deputato Bodin (UMP) ed altri «riguardante l'istituzione di un controllo delle armi moderne, semplificato e preventivo» ([95]). Nel 2011 il Consiglio ha espresso il suo parere su cinque proposte di legge. Si tratta di quattro proposte presentate all'Assemblea nazionale: una proposta del deputato Morel-a-l'Huissier (UMP) ed altri «relativa all'impegno dei vigili del fuoco volontari e al suo inquadramento giuridico» ([96]); una proposta del deputato Deflesselles (UMP) ed altri «con cui si intende consentire ai servizi dipartimentali per gli incendi e per il soccorso di ottenere il rimborso delle spese per le operazioni [di soccorso]» ([97]); una proposta del Presidente Warsmann (UMP) «relativa alla semplificazione del diritto e all'alleggerimento delle procedure amministrative» ([98]); una proposta del deputato Lurel (Gruppo *Socialiste, radical, citoyen et divers gauche*) ed altri «tendente ad adattare la legge di riforma delle collettività territoriali alle caratteristiche e ai limiti particolari della Guadalupa» ([99]). Il Consiglio di Stato ha inoltre ricevuto nel 2011 la prima richiesta di parere da parte del Presidente del Senato sulla proposta, presentata dal senatore Doligé (UMP), «di semplificazione delle norme applicabili alle collettività locali» ([100]).

Nei primi anni di applicazione della riforma, l'Alta Corte amministrativa è stata dunque consultata dalle Assemblee parlamentari un numero esiguo di volte. Le proposte per le quali si è scelto di fare ricorso alla sua *expertise* giuridica riguardano per lo più interventi legislativi micro-settoriali, ad eccezione di quelli relativi alla semplificazione del diritto.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1301 08/11/19 12:43

Esaminando in futuro la quantità e la tipologia delle proposte di legge per le quali i presidenti delle Assemblee richiederanno il parere dell'organo amministrativo, sarà possibile stabilire se e quanto crescerà la sua influenza sull'attività legislativa parlamentare.

3.3 - *Considerazioni sui primi pareri del Consiglio di Stato sulle proposte di legge*

Da una prima analisi del dispositivo introdotto, seppur applicato poche volte, possono essere comunque già svolte alcune riflessioni sui cambiamenti che esso ha indotto all'interno del Parlamento e che potrebbe produrre nel sistema dei poteri dello Stato.

Merita innanzitutto di essere rilevato che la nuova disciplina ha comportato un certo rafforzamento del Presidente di Assemblea. Ad esso è infatti riconosciuta la facoltà di sollecitare la consulenza dell'organo amministrativo sulle proposte di legge, senza che siano chiariti i "limiti" all'esercizio di tale potere. Né il dettato costituzionale, né la legge n. 2009-689 del 15 giugno 2009 dispongono infatti i criteri in base ai quali il Presidente debba effettuare la selezione delle proposte da sottoporre al Consiglio di Stato e non appare neanche facilmente presagibile che l'autore del testo legislativo eserciti un potere di veto in merito, dato che potrebbe essere facilmente accusato di rifiutare il ricorso al *Conseil d'État* per il timore di un parere negativo.

Come è stato rilevato giustamente in dottrina, il Presidente di Assemblea potrebbe utilizzare quindi in modo arbitrario questa nuova facoltà ([101]). Egli potrebbe infatti scegliere, ad esempio, di richiedere l'*expertise* giuridica del Consiglio di Stato su proposte presentate da parlamentari dell'opposizione al solo fine di ritardarne l'esame in commissione e poi in Aula; ovvero, potrebbe scegliere, per favorire il Governo, di non inviare al *Conseil d'État* una proposta legislativa di un parlamentare della maggioranza, evitando così un controllo che probabilmente l'Esecutivo intendeva aggirare. Accade infatti a volte che il Governo decida di non presentare un disegno di legge su una materia, ma chieda ad un parlamentare della maggioranza di presentare una proposta di legge in merito, proprio per non adempiere all'obbligo di consulenza del Consiglio, che potrebbe determinare un parere negativo o comunque ritardare l' adozione di un testo ([102]).

Fino ad oggi, tuttavia, non sembra essersi verificato alcuno di tali casi. Fino al dicembre 2011 le proposte di legge che i presidenti di Assemblea

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1302 08/11/19 12:43

hanno inviato al Consiglio di Stato per il parere sono state infatti, come si è precedentemente rilevato, per la maggior parte a firma di parlamentari della maggioranza e si è trattato per lo più di progetti relativi a temi non particolarmente "sensibili" per i quali il Governo avrebbe potuto essere intenzionato a sfuggire il vaglio del Consiglio di Stato. Le uniche due proposte di legge di deputati di maggioranza di un certo rilievo, inviate al *Conseil* per il parere, hanno riguardato la materia della semplificazione del diritto ed in questo caso il Presidente dell'Assemblea nazionale sembra aver agito in modo imparziale nel richiedere una consulenza tecnica specifica ai consiglieri di Stato.

Con riferimento alla questione della pubblicità dei pareri sulle proposte di legge, fino ad oggi, il Consiglio ha esercitato la sua attività mantenendo un principio di "segretezza". I pareri richiesti sono stati infatti palesati solo al Presidente di Assemblea e al presentatore della proposta di legge. Non è tuttavia facilmente prevedibile se in futuro si manterrà la confidenzialità del "parere parlamentare" o se esso diventerà sempre più di dominio pubblico. Al proposito una parte della dottrina sostiene che, in via di prassi, si affermerà la seconda ipotesi e che questo comporterà l'instaurarsi di possibili contrasti tra il Parlamento e il Consiglio di Stato. Inoltre, è immaginato che, per estensione, alcuni parlamentari potranno rivendicare anche la pubblicità dei pareri sui disegni di legge: una disposizione che potrebbe comportare una perdita di autorità del Consiglio, sempre più coinvolto sul terreno della polemica politica e un abbassamento del livello tecnico della sua attività di consulenza ([103]). Per un'altra parte della dottrina, l'instaurarsi di questa prassi è invece auspicata. È infatti rilevato che la mancata previsione legislativa della pubblicità dei "pareri parlamentari" non faciliti una paritaria e corretta istruttoria legislativa dei membri delle Camere, poiché il Presidente di Assemblea o il presentatore della proposta potrebbero rivelare, durante il dibattito parlamentare, solo parte dell'*expertise* giuridica ricevuta dal Consiglio ([104]).

Per quanto riguarda "il tenore" dei "pareri parlamentari" del Consiglio di Stato, secondo certi osservatori si affermerà, in via di prassi, una crescita degli ambiti sui quali verteranno. È infatti immaginato da alcuni che la missione del Consiglio «*aura tendence à muter en une mission de contrôle de la qualité de la proposition de loi, de sa constitutionnalité et de sa conventionnalité*» ([105]). È altresì evidenziato che, se il Consiglio di Stato deciderà in futuro di esercitare sempre più questa sorta di controllo a priori della costituzionalità di una proposta legislativa, darà vita ad un «controllo concor-

rente» a quello esercitato dal Consiglio costituzionale ai sensi dell'articolo 61 della Costituzione ([106]). I due organi potrebbero rivelare allora profili interpretativi differenti.

Al proposito va sottolineato comunque che essi agiscono in due momenti diversi del procedimento legislativo e con funzioni diverse. Il Consiglio di Stato, innanzitutto, con riferimento ai disegni di legge, deve essere chiamato in causa subito dopo l'approvazione degli stessi in Consiglio dei ministri (qualora sia previsto il suo parere obbligatorio), configurandosi dunque come un "consigliere del Governo"; con riferimento alle proposte di legge, può essere consultato al momento della presentazione delle proposte stesse in una delle due Camere, collocandosi quindi più come un "consigliere di un singolo parlamentare" (il quale può per altro partecipare alle sedute in cui l'organo amministrativo delibera il parere). Il Consiglio costituzionale, invece, può essere chiamato in causa alla conclusione del processo legislativo, per iniziativa di diversi soggetti tra cui almeno sessanta deputati o sessanta senatori, configurandosi l'istituto del vaglio preliminare di costituzionalità delle leggi disciplinato dall'articolo 61 della Costituzione, come uno strumento posto, in tal caso, a garanzia soprattutto delle opposizioni parlamentari. Il giudizio dell'Alta Corte deve poi essere necessariamente recepito dal Presidente della Repubblica in fase di promulgazione della legge. Anche se apparissero divergenze interpretative su una norma legislativa tra *Conseil d'État* e *Conseil constitutionnel* la linea esegetica del Consiglio costituzionale si affermerebbe dunque in via definitiva.

4 - *Conclusioni*

Non sarà di certo possibile stabilire in un breve periodo se l'istituto degli «studi di impatto» divenuti costituzionalmente obbligatori per molti disegni di legge e quello della consulenza facoltativa del Consiglio di Stato sulle proposte legislative dei membri delle Camere, si riveleranno pienamente efficaci per migliorare la valutazione preliminare (*évaluation préalable*) delle leggi, né se le regole che ne disciplinano il funzionamento resteranno immutate, a fronte delle diverse riserve espresse a livello parlamentare e accademico sui nuovi dispositivi.

Si tratta di due strumenti che risultano concepiti per perfezionare la produzione legislativa e rafforzare il Parlamento, attribuendo tuttavia nuove

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1304 08/11/19 12:43

responsabilità, prima che alle Camere, ad organi diversi da esse: il Governo – e per il suo tramite anche consulenti esterni – ed il Consiglio di Stato.

Come nota giustamente lo studioso Haquet, con particolare riferimento agli studi di impatto: «*Même s'il exprime la volonté générale, le législateur a désormais besoin d'être éclairé par des experts*» [107].

La scelta del legislatore costituzionale francese di promuovere i due nuovi dispositivi sembra dettata infatti soprattutto dalla volontà di potenziare gli strumenti di conoscenza di Governo e Parlamento, attraverso il ricorso ad una *expertise* tecnica esterna sia in ambito giuridico, che economico-scientifico, a fronte della crescente complessità del *corpus* normativo e delle nuove esigenze della società.

Dei due strumenti posti in essere per migliorare la valutazione preliminare delle leggi, di certo, il più rilevante appare quello degli *études d'impact* sui disegni di legge, concepiti nella loro nuova disciplina maggiormente vincolante, anche perché circa l'80 per cento delle leggi approvate ogni anno provengono da un'iniziativa governativa.

Molta parte del successo di questo strumento dipenderà dal modo in cui il Governo lo porrà in uso, in modo tale da favorire una razionalizzazione della produzione normativa.

Ma una gran parte della sua efficacia dipenderà anche dal modo in cui il Parlamento riuscirà a realizzare forme di "contro-*expertise*" valide, avvalendosi anche di consulenze esterne per esaminare in maniera adeguata gli *études* che gli verranno sottoposti.

L'Assemblea nazionale sembra aver dimostrato un'attenzione particolare alla questione, prevedendo nel suo Regolamento un esame il più possibile approfondito di tali studi, favorendo anche il ricorso alla consulenza di organi esterni, o la partecipazione dei cittadini, per assicurarne una migliore valutazione.

Presso tale organo sembra inoltre profilarsi una tendenza ad un utilizzo delle AIR anche ai fini di un'analisi a posteriori della qualità dei provvedimenti legislativi del Governo, nell'ambito della nuova funzione delle Camere di «valutazione delle politiche pubbliche», iscritta nel nuovo articolo 24 della Costituzione, modificato con la riforma del 2008.

In base al valore che, nell'insieme, Governo e Parlamento daranno dunque agli *études d'impact* nei prossimi anni sarà possibile verificare se essi si riveleranno adatti per raggiungere gli scopi principali per i quali sembrano esser stati promossi in Francia: da una parte, incoraggiare scelte legislative che determinino un maggiore contenimento della spesa pubblica ed un

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1305 08/11/19 12:43

più ampio sviluppo imprenditoriale; dall'altra, favorire una diminuzione dell'"inflazione legislativa", dell'"instabilità della norma" e una più rapida formulazione dei decreti applicativi delle disposizioni legislative, condizioni giudicate essenziali per la salvaguardia del principio della sicurezza giuridica e per il complessivo miglioramento della qualità della legge.

Note

(1) Il presente studio è stato elaborato nell'ottobre 2012. I dati riportati nel testo sono dunque aggiornati a tale anno.

(2) Conseil d'État, *Rapport public 1991. De la sécurité juridique*, Parigi, La Documentation française, 1991. Ogni Rapporto pubblico annuale del Consiglio di Stato è suddiviso in due parti: la prima presenta un bilancio dell'attività giurisdizionale ed amministrativa dell'organo; la seconda è dedicata all'approfondimento di un tema specifico.

(3) Le ordinanze sono atti dotati di forza di legge del Governo per l'adozione dei quali è necessaria un'autorizzazione parlamentare, concessa mediante una specifica "legge di abilitazione". Le ordinanze devono poi essere convertite in legge mediante un'apposita "legge di ratifica".

(4) Si precisa che l'art. 37 della Costituzione stabilisce che il Governo ha potestà regolamentare su tutte le materie diverse da quelle espressamente riservate alla legge, elencate all'art. 34 della Costituzione. Per una presentazione dell' attività di consulenza normativa del Consiglio nei confronti del Governo cfr. in particolare: G. Braibant e B. Stirn, *Le droit administratif français*, Parigi, Presses de la Fondation nationale de Sciences Politiques et Dalloz, 2002, p. 552-54; R. Pagano, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffré, Milano, 2004, p. 257.

(5) Cfr. in particolare i seguenti rapporti: J. Picq, *L'Etat en France: servir une nation ouverte sur le monde: Rapport au Premier ministre,* Parigi, La Documentation française, maggio 1993 (Si tratta del Rapporto della missione informativa sulle responsabilità e l'organizzazione dello Stato presieduta da Jean Picq, consigliere presso la Corte dei conti. Si veda in particolare il paragrafo "*Légiferer avec mésure*", p. 28 e ss); D. Mandelkern, *Rapport du groupe de travail interministeriel sur la qualité de la reglementation*, La Documentation française, Parigi, marzo 2002 (si segnala che Dieudonné Mandelkern, consigliere di Stato, è stato anche a capo di un gruppo di lavoro formato da rappresentanti di Stati membri dell'UE e della Commissione europea per elaborare una strategia per migliorare la qualità della regolazione, che ha prodotto una relazione finale: *Rapport final du groupe consultif de haut niveau sur la qualité de la réglementation, présidée par Monsieur Mandelkern*, 13 novembre 2001); B. Lasserre, *Pour une meilleure qualité de la réglementation,* Parigi, La Documentation française, Parigi, giugno 2004 (Bruno Lasserre, consigliere di Stato, ha presieduto un gruppo di lavoro per elaborare tale Rapporto, poi presentato al Primo ministro).

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1306 08/11/19 12:43

(6) Conseil d'État, *Rapport public 2006. Jurisprudence et avis de 2005. Sécurité juridique et complexité du droit*, La Documentation française, Parigi, 2006, p. 230. Nel Rapporto è in particolare sottolineata l'importanza della creazione nel 2002 del sito internet *Légifrance* (www.legifrance.gouv.fr.), posto sotto la responsabilità editoriale del Governo. Il portale presenta la normativa vigente nell'ambito del diritto francese, comunitario e internazionale. Nel sito è inoltre presente una sezione dedicata alla «Qualità del diritto», suddivisa in tre sottosezioni: la «Guida di legistica» – è qui pubblicata l'edizione della Guida del 2007 (2° ed.), contenente le regole per la redazione dei testi giuridici, elaborata da Governo e Consiglio di Stato (la prima *Guide de legistique* era del 2005, ed è attualmente in corso di elaborazione una terza edizione) –; «l'evoluzione del volume dei testi»; «la codificazione».

(7) Nel 1948 è stata costituita la *Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires,* per realizzare una codificazione permanente e generale della normativa non rientrante nei codici classici (*Code civil, Code de procédure civile, Code de commerce,* ecc.). Nel 1989 l'organo ha cambiato denominazione e alcune competenze, divenendo la *Commission supérieure de codification* (CSC). La formalizzazione della modalità di codificazione "a diritto invariato" è avvenuta con la *Circulaire du Premier Ministre du 30 mai 1996.*

(8) Cfr. *Décision n. 99-421 DC du 16 décembre 1999*. Per una presentazione di questa ed altre sentenze del *Conseil constitutionnel* per favorire una migliore qualità della legge cfr. M. Guillaume, «Légistique et Constitution», in *Courrier Juridique des finances et de l'industrie (CJFI),* giugno 2008, pp. 15-19. (Si tratta di un numero speciale della rivista dedicato al tema: *La légistique ou l'art de rédiger le droit*).

(9) Commission supérieure de codification, *Vingt et Unième Rapport annuel* (2010), Direction de l'information legale et administrative, Parigi, agosto 2011, p. 3. La Commissione specifica che i dati statistici presentati sono tratti dal documento elaborato dal Segretariato generale del Governo nel gennaio 2011 dal titolo «*Lois et réglement en vigeur. Approche statistique*», presentato in allegato al Rapporto. Per una presentazione della più recente attività di codificazione in Francia cfr.: C. Bergeal, «Apports et limites de la codification à la clarté de la loi: les enseignements de la pratique française», in *Courrier Juridique des finances et de l'industrie (CJFI),* giugno 2008, pp. 35-45; Braibant, «La codification», in *Les Petites affiches*, 28 ottobre 2004, n. 216, p. 64 e ss.; G. Braibant, «Le Gouvernement relance la codification», in *Les Petites affiches*, 15 septembre 1999, n.184, p. 3 e ss.; *La codification: améliorer la lisibilité et l'accessibilité de la loi*, [dossier a cura della *Documentation française*], La Documentation française, Parigi, maggio 2009; C. Lecomte, «De la difficulté de codifier», in *Les Petites affiches*, 13 novembre 2003, n.227, p. 4 e ss.

(10) Conseil d'État, *Rapport public 2006*, cit. , pp. 272-273.

(11) Cfr. *Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea,* a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati (XVI Legislatura), Tomo II, Roma, Camera dei deputati, 4 novembre 2011, p. 463. Cfr. inoltre la sezione dedicata alle «*Lois promulguées. XIII législature*» in Francia sul sito dell'Assemblea Nazionale (http://www.assemblee-nationale.fr/13/documents/index-promulgations.asp).

(12) Conseil d'État, *Rapport public 2006*, cit. , p. 233 e ss.

(13) Ivi, p. 254 e ss.

(14) G. Carcassonne, «Penser la loi», in *Pouvoirs*, n. 114, 2005/3, p. 40.

(15) Conseil d'État, *Rapport public 2006*, cit., p. 259 e ss.

(16) Ivi, p. 261. Il Consiglio ha evidenziato che l'approvazione di tali leggi era dovuta forse alla circostanza per cui la Costituzione del 1958 non prevedeva l'istituto delle risoluzioni. Si rileva che invece oggi, l'art. 34-1 Cost., introdotto con la legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 di modernizzazione della V Repubblica, disciplina tale istituto. È possibile pertanto immaginare che le leggi cosiddette "dichiarative" tendano a scomparire. Si precisa inoltre che fino al 2008 la Costituzione prevedeva solo le "risoluzioni europee" su progetti di atti normativi comunitari e su documenti elaborati in sede di Unione europea (art. 88-4 Cost.).

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1307 08/11/19 12:43

(17) Per un approfondimento sul dibattito in Francia in merito alle "*lois mémorielles*" cfr.: P. Fraisseix, «Le droit memoriel», in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 67, 2006/3, pp. 483-508; E. Cartier, «Histoire et droit: rivalité ou complémentarité?», in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 67, 2006/3, pp. 509-534; R. Badinter, «Fin des lois mémorielles?», in *Le Débat*, 2012/4, n.171, pp. 96-100.

(18) Conseil d'État, *Rapport public 2006*, cit., pp. 265-266. Cfr. inoltre sull'argomento: G. Hispalis, «Pourquoi tant de loi(s)?», in *Pouvoirs,* n. 114, 2005/3, pp. 101-115. Nell'articolo è specificato che, con il termine "inflazione legislativa" sia più corretto intendere non tanto l'aumento del numero delle leggi, fenomeno non più riscontrabile in particolare dal 2000 al 2004, quanto soprattutto la crescita delle loro dimensioni e sono svolte alcune riflessioni sui possibili motivi di questo processo.

(19) Conseil d' État, *Rapport public 2006*, cit., p. 258.

(20) Ivi, pp. 271-272.

(21) Ivi, p. 272 e ss.

(22) Ivi, p. 275.

(23) Cfr. in particolare: Sénat, «La qualité de la loi», in *Les documents de travail du Sénat*, *série Etudes juridiques*, n. EJ 3, Parigi, settembre 2007; E. Balladur, *Une Ve République plus démocratique. Rapport du Comité de réfléxion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République,* La Documentation française, Parigi, ottobre 2007 (Il comitato di riflessione che ha elaborato il Rapporto, alla cui presidenza è stato chiamato Edouard Balladur, ex Primo ministro, è stato istituito dal Presidente della Repubblica, Nicolas Sarkozy nel luglio 2007. Il Rapporto è comunemente denominato «*Rapport du Comité Balladur*» e molte delle sue proposte sono state poi alla base della riforma della Costituzione attuata con la legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008). Per una presentazione dello sviluppo della "legistica materiale" in Francia e sull'importanza delle proposte in questo senso contenute nel Rapporto del Consiglio di Stato del 2006 cfr. K. Gilberg, «Une production du droit mieux raisonnée? La diffusion de la légistique en droit français», in *Courrier Juridique des finances et de l'industrie (CJFI),* giugno 2008, pp. 47-52.

(24) *Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.*

(25) La *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration* (comunemente denominata *Commission des lois*), ai sensi dell'art. 36, c.18, del Regolamento dell'Assemblea Nazionale è competente nelle seguenti materie: «le leggi costituzionali, le leggi organiche, il Regolamento, il diritto elettorale, le libertà pubbliche, la sicurezza, la sicurezza civile, il diritto amministrativo, la funzione pubblica, l'organizzazione giudiziaria, il diritto civile, commerciale e penale, le petizioni, l'amministrazione generale e territoriale dello Stato e le collettività territoriali».

(26) J.L. Warsmann, *Simplifions nos lois pour guérir un mal français,* La Documentation française, Parigi, febbraio 2009, p. 23 (Il Rapporto è stato presentato il 29 gennaio 2009 al Primo Ministro François Fillon).

(27) Ivi, p. 61. Cfr. Inoltre sul tema J. L. Warsmann, *Simplifier le droit: une obligation pour le législateur*, in *Courrier Juridique des finances et de l'industrie (CJFI),* giugno 2008, pp. 7-13.

(28) *Loi n. 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit; loi n. 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.*

(29) *Loi n. 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit; loi n. 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allégement des procédures; loi n. 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit; loi n. 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives.*

(30) Warsmann ha anche promosso nel settembre 2007 l'attivazione, sul portale dell'Assemblea Nazionale, di un sito internet denominato «*Simplifions la loi*» (http://simplifionslaloi.assemblee-

nationale.fr/) per favorire la consultazione diretta dei cittadini sul tema della semplificazione nelle materie di competenza della *Commission des lois*.

(31) Per una presentazione del "regime parlamentare razionalizzato" francese definito come una forma particolare di governo parlamentare, cfr. in particolare F.Hamon e M. Troper, *Droit constitutionnel*, L.G.D.J.,Lextenso Editions, Parigi, 2011, p. 459 e ss. Per una riflessione sullo specifico rapporto fiduciario esistente in Francia tra Governo ed Assemblea Nazionale, cfr. P.G. Lucifredi e P. Costanzo, *Appunti di diritto costituzionale comparato. 1. Il sistema francese*, Giuffré, Milano, 2004, pp. 97-105.

(32) Per una presentazione d'insieme delle nuove disposizioni della Costituzione relative al Parlamento, introdotte con la riforma del luglio 2008 cfr. in particolare, con riferimento alla dottrina francese: O. Dord, «Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement», in *Revue française de droit constitutionnel*, n.77, 2009/1, pp. 99-118; P. Mazeaud, «La révision de la Constitution», in *Revue française de droit constitutionnel*, n.77, 2009/1, pp. 147-151; A. Vidal-Naquet, «L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition?», in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 77, 2009/1, pp. 153-173. Cfr. inoltre nell'ambito della manualistica: P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Montechrestien, Parigi, 2010; J. Gicquel e J.E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques,* Montchrestien, Parigi, 2009; F. Hamon e M. Troper, *Droit constitutionnel*, G.D.J.,Lextenso Editions, Parigi, 2011. Cfr. inoltre il dossier: Assemblée nationale, *L'Assemblée nationale dans les institution françaises*, novembre 2009. Nell'ambito della dottrina italiana cfr. in particolare: S. Ceccanti, «Lo Statuto dell'opposizione in Francia per una nuova valorizzazione del Parlamento», in ARSAE (Associazione per le ricerche e gli studi sulla rappresentanza politica nelle Assemblee elettive), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, a cura di F. Lanchester e V. Lippolis, Atti del convegno (Roma 26 gennaio 2009), Napoli, Jovene, 2009, pp. 263-272; P. Costanzo, *La "nuova" Costituzione della Francia*, Giappichelli, Torino, 2009; R. Dickmann, «Francia», in *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei,* a cura di R. Dickmann e A. Rinella, Carocci, Roma, 2011, pp. 68-93; A. Di Giovine, «Note sul rééquilibrage delle istituzioni della V Repubblica nella revisione costituzionale del luglio 2008», in ARSAE, *op. cit.*, pp. 251-262; P. Ridola, «Le istituzioni parlamentari nella revisione costituzionale francese del 2008: réinventer le Parlement?», in ARSAE, *op. cit.*, pp. 237-250; M. Volpi, «La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008», in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, n. 4, pp. 1961-1981.

(33) Sul tema della mancata rivalorizzazione sostanziale del Parlamento nella riforma costituzionale del 2008 cfr. inoltre, in particolare: R. Dickmann, *op. cit.*, pp.70-71; P. Ridola, *op. cit.*, p. 237 e ss.; M. Volpi, *op. cit.*, pp. 1974-1976.

(34) Cfr. Congrès du Parlement, seduta di lunedì 21 luglio 2008, resoconto stenografico (http://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2007-2008-extra/20081990.asp). Si precisa che, ai sensi dell'art. 89, c.3, Cost., «il progetto di revisione [della Costituzione], non è sottoposto a referendum se il Presidente della Repubblica decide di sottoporlo al Parlamento convocato in Congresso; in questo caso il progetto di revisione non è approvato se non ottiene la maggioranza dei tre quinti dei suffragi espressi».

(35) Si precisa che nell'ordinamento francese le "leggi organiche", la cui procedura rafforzata di approvazione è disciplinata dall'art. 46 Cost., sono fonti di rango superiore rispetto alle leggi ordinarie e sono adottate per stabilire le modalità di applicazione di alcune disposizioni costituzionali. Cfr. in particolare sull'argomento: F. Hamon e M. Troper, *op. cit.*, pp. 773-775.

(36) Cfr. Assemblée nazional, 3° seduta (n. 171) di martedì 27 maggio 2008, resoconto stenografico (http://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2007-2008/20080171.asp#P50_2409). Si precisa che la previsione di una legge organica che avrebbe disciplinato la presentazione dei disegni di legge, con chiaro riferimento alla previsione di studi di impatto annessi, non era originariamente prevista nel progetto di legge costituzionale. La disposizione è stata introdotta nel corso del suo esame presso la *Commission des lois* dell'Assemblea Nazionale, con una proposta emendativa del presidente Warsmann, approvata il 14 maggio 2008.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1309 08/11/19 12:43

(37) *Loi organique n. 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.*

(38) *Rapport fait au nom de la Commission des lois* […] *sur le projet de loi organique (n.1314) relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution par M. Jean-Luc Warsmann,* p. 40 (http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r1375.pdf). La relazione è stata presentata all'Assemblea Nazionale il 7 gennaio 2009.

(39) Giova ricordare che, ai sensi dell'art. 47 del Regolamento dell'Assemblea Nazionale, la Conferenza dei presidenti di tale organo è composta da: Presidente; vicepresidenti; presidenti delle commissioni permanenti; relatore generale della Commissione per le finanze; presidente della Commissione per gli affari europei; presidenti dei gruppi parlamentari. Ai sensi dell'art. 29 del Regolamento del Senato, la Conferenza dei presidenti di tale organo è composta da: Presidente, vicepresidenti, presidenti delle commissioni permanenti; presidenti delle commissioni speciali interessate; presidente della Commissione per gli affari europei; relatori generali della Commissione per le finanze e della Commissione per gli affari sociali; presidenti dei gruppi parlamentari. Per entrambe le assemblee parlamentari è previsto che il Governo possa nominare un proprio rappresentante per partecipare ai lavori della Conferenza dei presidenti.

(40) Cfr. V. Inserguet-Brisset, *Droit de l'environnement*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes 2005, pp. 84-91. Uno stimolo all'incremento di tali studi è poi avvenuto con l'approvazione della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985 «concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati».

(41) Per una presentazione dello strumento delle AIR nel Regno Unito, cfr. in particolare: Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, a cura di C.M. Radaelli, Rubbettino, Soveria Mannelli 2001, pp. 163-196.

(42) Un'importante raccomandazione per la diffusione delle AIR è stata formulata dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) nel 1995: Cfr. OCSE, *Raccomandazione del Consiglio dell'OCSE concernente il miglioramento della qualità della regolamentazione ufficiale*, adottata il 9 marzo 1995. In anni successivi, è stata poi promossa la realizzazione di AIR a livello comunitario. Cfr. in particolare l'accordo interistituzionale di Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione europea per favorire la *Better Regulation*. Si tratta dell'*Inter-Institutional Agreement (IIA) on Better Law-Making between the European Parliament, the Council and the Commission* del 2003.

(43) Cfr. in particolare sull'argomento: Formez e Dipartimento della funzione pubblica per l'efficienza delle amministrazioni, *L'analisi di impatto della regolazione in dieci paesi europei,* Formez, Roma 2005; Presidenza del Consiglio dei ministri, *op. cit.*

(44) *Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État.* L'introduzione degli studi di impatto per tutti i disegni di legge era stata una delle proposte presentate al Primo ministro dal gruppo di lavoro presieduto da Jean Picq nel 1993 per migliorare la qualità della legislazione [cfr. J. Picq, *op. cit*., p. 28].

(45) *Circulaire du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre; Circulaire du 6 juin 1997 relative à l'organisation du travail gouvernemental.*

(46) *Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat.*

(47) Per una presentazione dettagliata del contenuto della circolare del Primo Ministro del 1998, cfr. F.D. Lafond, «Francia: la difficile ricerca di un percorso efficace», in Presidenza del Consiglio dei ministri, *op. cit*., pp. 216-230.

(48) Cfr. in particolare D. Mandelkern, *op. cit*., p. 27 e ss. Sulla base di tale rapporto il Primo ministro ha emanato due nuove circolari nel 2003 in materia di studi di impatto: *Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation;*

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1310 08/11/19 12:43

Circulaire du 30 septembre 2003 relative à la qualité de la réglementation. Cfr. inoltre B. Lasserre, *op. cit*., p. 27 e ss.

(49) Cfr. E. Balldaur, *op. cit*., p. 38 e ss; Conseil d'État, *Rapport public 2006*, cit., p. 303 e ss. (nel Rapporto è anche dedicato un ampio spazio alla descrizione della disciplina delle AIR nel Regno Unito). Per una presentazione delle principali proposte formulate in questo ed in altri rapporti in merito agli *études d'impact*: cfr. R. Dickmann, *op. cit*., pp. 75-76.

(50) Per una presentazione del contenuto complessivo della legge n. 2009-403 del 15 aprile 2009, cfr. S. Boccalatte e G. Piccirilli, «La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008», in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2009, pp. 1-17.

(51) La disposizione relativa al Consiglio economico sociale ed ambientale è stata introdotta con la *loi organique n. 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental.*

(52) Cfr. *Décision n. 2009-579 DC du 9 avril 2009.* Si precisa che, ai sensi dell'art. 46 Cost., «le leggi organiche non possono essere promulgate se non dopo la dichiarazione della loro conformità alla Costituzione da parte del Consiglio costituzionale».

(53) Cfr. *Décision n. 2009-579 DC du 9 avril 2009,* p.to *13.*

(54) Cfr. Ivi*,* punto *16.*

(55) Cfr. Ivi, punto 15.

(56) Cfr. Ivi*,* punto *17.*

(57) Le riforme dei regolamenti parlamentari sono state attuate con due risoluzioni. Cfr. assemblèe Nationale, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale* (27 maggio 2009); Sénat, *Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en oeuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat* (2 giugno 2009).

(58) Il *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* ha assunto alcune funzioni precedentemente svolte da altri organi di natura bicamerale, istituiti per il controllo di una o più politiche pubbliche (ad es. l'*Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé*; l'*Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques*), che sono stati poi soppressi.

(59) Cfr. C. Goasguen e J. Mallot, *Rapport d'information fait au nom du Comitée d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets des lois (Rapport n. 2094).* Il Rapporto è stato discusso dal CEC nella riunione del 5 novembre 2009 e successivamente presentato all' Assemblea il 19 novembre 2009.

(60) Il resoconto della riunione del CEC del 5 novembre 2009 è pubblicato in allegato al Rapporto soprarichimato. Cfr. Ivi, pp. 48-51.

(61) Cfr. sull'argomento: G. Bergougnous, «L'évaluation de l'évaluation: le contrôle des études d'impact», in *Constitutions. Revue de droit constitutionnel appliqué*, n. 2, aprile-giugno 2010, pp. 226-227.

(62) *Circulaire du Premier ministre du 15 avril 2009 relative à la mise en oeuvre de la révisione constitutionnelle (procédure législative).*

(63) Lo studio di impatto sul progetto di legge si compone di 20 pagine ed è consultabile sul sito internet dell'Assemblea Nazionale (http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl2520-ei.asp). La legge poi approvata è la *loi n. 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public .*

(64) Per una presentazione di tale studio cfr. inoltre A.S. Denolle, «Les études d'impact: une révision manquée?», in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 2011/3 – n. 87, p. 510 e ss.

(65) Lo studio di impatto sul progetto di legge si compone di 295 pag. ed è consultabile sul sito internet del Senato (http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl08-155-ei/pjl08-155-ei.html). La legge poi approvata è la *loi n. 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.*

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1311 08/11/19 12:43

(66) L'unica occasione fino ad oggi in cui è stato richiesto al Governo di modificare uno studio di impatto è avvenuta nel febbraio 2010 per iniziativa del presidente Warsmann, durante l'esame in *Commission des lois* del *projet de loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature*, poi approvato e divenuto la legge organica n. 2010-541 del 25 maggio 2010. Nell'esaminare lo studio di impatto in materia (consultabile sul sito dell'Assemblea nazionale: http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/projets/pl2266-ei.pdf) Warsmann ha evidenziato alcune lacune e, invece di sollevare la questione presso la Conferenza dei presidenti, ha scritto al Ministro della giustizia per ottenere alcune informazioni non presenti nello studio, ad esempio relative ai costi dell'intervento normativo. Ricevuta la risposta del Ministro con i chiarimenti richiesti ne ha informato la commissione nella seduta del 17 febbraio 2010 [Cfr. Assemblée Nationale, Commission des lois, seduta del 17 febbraio 2010, resoconto stenografico (http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cloi/09-10/c0910043.asp#P8_739). Il relatore del progetto di legge ha quindi introdotto i nuovi elementi nella relazione sul provvedimento: *Rapport fait au nom de la Commission des lois… (n. 2308),* p.19 (http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r2308.pdf)].

(67) La legge è stata poi promulgata il 16 febbraio 2010: cfr. *Loi n. 2010-145 du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux*

(68) Lo studio di impatto in questione è consultabile sul sito internet del Senato (http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl09-063-ei/pjl09-063-ei.pdf). Gli altri due progetti cui si riferisce sono: il *projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux;* il *projet de loi organique relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopératiom intercommunale.*

(69) *Décision n. 2010-603 DC du 11 février 2010.* Cfr. inoltre «Commentaire de la décision n. 2010-603 du 11 février 2010», in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel* , n. 28 (2010).

(70) Cfr. A. Haquet*, Les études d'impact des projets de loi: espérances, scepticisme et compromis*, in *L'Actualité juridique. Droit administrative (AJDA)*, n. 36/2009 (2 novembre 2009), p. 1992.

(71) In tal senso cfr. L. Baghestani, «À propos de la loi organique n.2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des artiche 34-1, 39, e 44 de la Constitution», in *Les Petites affiches*, 26 giugno 2009, n. 127, p. 2; S. Boccalatte e G. Piccirilli, *op. cit*., pp. 7-8; J. de Clausade, X. Delcros, J.J. Urvoas, J.L. Warsmann, «La qualité de la loi en débat», in *Constitutions. Revue de droit constitutionnel appliqué*, n. 2 , aprile - giugno 2010, p. 203. B.L. Combrade, «À qui profite l'étude d'impact?», in *Les petites affiches,* 24 gennaio 2012, n. 17, p.7; A.S. Denolle, *op. cit*., p. 510 e ss; J. Sirinelli, «La justiciabilité des etudes d'impact des projets de loi», in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 20 octobre 2010, n. 5, p. 1370.

(72) Cfr. in particolare sul tema: S. Boccalatte e G. Piccirilli, *op.cit*., p. 8.

(73) Cfr. A. Haquet*, op. cit*., p. 1993; P. Mbongo, «La "constitutionnalisation" des études d'impact préalables à la loi. Un mirage légistique», in *Recueil Dalloz*, 15 gennaio 2009, n. 2/7363, pp.108-109.

(74) Cfr. A.S. Denolle, *op. cit*., p. 506.

(75) Cfr. sull'argomento: Presidenza del Consiglio dei ministri, *op. cit*., p. 178 e ss.

(76) Cfr. J. Sirinelli, op. cit., p. 1370 e ss.; A. Haquet*, op. cit*., p. 1988.

(77) Cfr. J. Sirinelli, *op. cit*., p. 1373. Cfr. per considerazioni simili: B.L. Combrade, *op. cit*., p. 11; P. Mbongo, *op. cit*., p. 109.

(78) Cfr. B.L. Combrade, *op. cit*., p. 11; P. Mbongo, *op. cit*., pp. 9-11.

(79) Cfr. sull'argomento: J. Sirinelli, *op. cit*., p. 1377-78; A. Haquet*, op. cit*., p. 1993; P. Mbongo, *op. cit*., p. 109.

(80) Cfr. J. Sirinelli, *op. cit*., pp. 1379-80.

(81) Cfr. in particolare sull'argomento: B.L. Combrade, *op. cit*., p. 9.

(82) Cfr. C. Goasguen e J. Mallot, *op. cit*., p.37. Si precisa che, con la riforma costituzionale del luglio 2008, è stato introdotto nella Legge fondamentale il nuovo art. 47-2 Cost., con cui è stabilito

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1312 08/11/19 12:43

in particolare che la Corte dei conti «assiste il Parlamento e il Governo nel controllo dell'esecuzione delle leggi delle finanze e dell'applicazione delle leggi di finanziamento della sicurezza sociale» così come «nella valutazione delle politiche pubbliche».

(83) Cfr. Ivi, p. 38.

(84) Cfr., Ivi, p. 39.

(85) Cfr. Ivi*,* p. 34.

(86) Cfr. *projet de loi constitutionnel de modernisation des institutions de la V République, présenté au nom de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, par M. François Fillon, Premier ministre et par Mme Rachida Dati,la garde de sceaux et ministre de la justice (projet n. 820),* p. 7. Il testo è stato presentato all'Assemblea Nazionale il 23 aprile 2008.

(87) E. Balladur, *op. cit*.,p. 40.

(88) Cfr. *Rapport (n.892) fait au nom de la Commission des lois […] sur le projet de loi constitutionnelle (n.820) de modernisation des institutions de la V République, par M. Jean-Luc Warsmann*, p. 270. Il Rapporto è stato presentato all'Assemblea Nazionale il 15 maggio 2008.

(89) Cfr. Sénat, seduta del 23 giugno 2008, resoconto stenografico (http://www.senat.fr/seances/s200806/s20080623/s20080623003.html#Niv3_art_Article_14). Si vedano in particolare gli interventi del senatore Jean-René Lecerf, appartenente al gruppo di maggioranza dell'*Union pour un Mouvement Populaire* e del senatore Bernard Frimat, appartenente al gruppo di opposizione denominato *groupe socialiste*.

(90) Cfr. Sénat, seduta del 23 giugno 2008, resoconto stenografico (http://www.senat.fr/seances/s200806/s20080623/s20080623003.html#Niv3_art_Article_14)

(91) *Loi n. 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n.58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à completer le code de justice administrative .*

(92) La parte regolamentare del Codice di giustizia amministrativa relativa alla materia è stata poi modificata con il decreto n. 2009-926 del 29 luglio 2009 (*décret n. 2009-926 du 29 juillet relatif à l'examen par le Conseil d'État des propositins de loi*).

(93) Il parere al Consiglio di Stato sulla proposta è stato richiesto il 28 agosto e ricevuto il 5 ottobre 2009. La proposta di legge (n. 1890) è stata poi approvata, divenendo la *loi n.2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*.

(94) Il parere al Consiglio di Stato sulla proposta è stato richiesto il 4 dicembre 2009 e ricevuto il 28 gennaio 2010. La proposta n. 2055 (*proposition de loi… visant à améliorer l'indemnisation des victimes corporels à la suite d'un accident de la circulation*) non è stata approvata nel corso della XIII legislatura, né ripresentata all'Assemblea Nazionale all'inizio della XIV legislatura.

(95) Il parere al Consiglio di Stato sulla proposta è stato richiesto il 1° settembre e ricevuto il 7 ottobre 2010. La proposta di legge (n. 2773) è stata poi approvata, divenendo la *loi n.2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié, préventif .*

(96) Il parere al Consiglio di Stato sulla proposta è stato richiesto il 17 febbraio e ricevuto il 7 aprile 2011. La proposta di legge (n. 2977) è stata poi approvata, divenendo la *loi n.2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'éngagement des sapeurs- pompiers volontaires et à son cadre juridique.*

(97) Il parere al Consiglio di Stato sulla proposta è stato richiesto il 16 marzo 2011 e ricevuto il 28 aprile 2011. La proposta (n. 3232) non è stata approvata nel corso della XIII legislatura, né ripresentata all'Assemblea Nazionale all'inizio della XIV legislatura.

(98) Il parere al Consiglio di Stato sulla proposta è stato richiesto il 28 luglio e ricevuto il 19 settembre 2011. La proposta di legge (n.3706) è stata poi approvata, divenendo la *loi n.2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives.*

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1313 08/11/19 12:43

(99) Il parere al Consiglio di Stato sulla proposta è stato richiesto il 20 luglio 2011 e ricevuto il 22 settembre 2011. La proposta (n.3585) non è stata approvata nel corso della XIII legislatura, né ripresentata all'Assemblea Nazionale all'inizio della XIV legislatura.

(100) La proposta (n. 779) è attualmente all'esame del Senato in prima lettura. A differenza dell'Assemblea Nazionale, in cui i progetti di legge non approvati decadono al termine della legislatura, al Senato (assemblea definita "permanente" e rinnovata per metà ogni tre anni, in cui i senatori sono eletti per un mandato di sei anni), le proposte di legge decadono all'apertura della terza sessione ordinaria che segue quella in cui sono state presentate (art. 28 Regolamento del Senato).

Per una presentazione delle proposte esaminate dal Consiglio di Stato fino al 2011 cfr.: Conseil d'État, *Conseiller le Parlement – Cinq propositions de loi soumis pour avis* (14 marzo 2012); Conseil d'État , *Conseiller le Parlement* (11 maggio 2011). Si tratta di due dossier del Consiglio di Stato della serie *Dossier Thematiques: les grands angls*.

(101) Cfr. in particolare A. Roblot-Troizer e J.G. Sorbara, «Limites et préspectives de la nouvelle fonction législative du Conseil d'État!», in *L'actualité juridique. Droit administratif (AJDA),*n. 36/2009 (2 novembre 2009), pp. 1995-1997.

(102) Cfr. Ivi, pp. 1996-1997.

(103) Cfr. P. Gonod, «Le Conseil d'État, conseil du Parlement», in *Revue française de droit administratif (RDFA)*, 2008, pp. 875-876.

(104) Cfr. A. Roblot-Troizer e J.G. Sorbara, *op. cit*., p. 1998.

(105) Cfr. Ivi p.1994. Va comunque rilevato che il Consiglio di Stato già esercita, con riferimento ai disegni di legge, questa verifica della conformità del testo legislativo alla Costituzione e alle norme del diritto comunitario e internazionale (Cfr. sull'argomento: G. Braibant e B. Stirn, *op.cit*., p.553).

(106) Cfr. A. Roblot-Troizer e J.G. Sorbara, *op.cit*., p. 1995.

(107) A. Haquet, *op. cit*., p. 1988.

Lucia Panciera

I dati bibliografici collegati nel web *semantico: l'applicazione alla Bibliografia del Parlamento italiano e degli studi elettorali*

1 - Premessa; 2 - Il *web* dei documenti e il *web* semantico; 3 - I dati aperti *(open data)*; 3.1 - Le politiche di apertura dei dati; 4 - I dati aperti collegati *(linked open data)*; 5 - I dati bibliografici collegati *(library linked data)*; 5.1 - L'interoperabilità della catalogazione; 5.2 - Le biblioteche e il *web* semantico: vantaggi reciproci; 5.3. I dati pubblicati; 6 - L'applicazione alla BPR; 6.1 - L'attuale banca dati; 6.2 - I *linked data* alla Camera dei deputati; 6.3 - La BPR *linked data;* 7 - Considerazioni finali.

1 - *Premessa*

Negli ultimi anni si è assistito al fiorire di numerosi dibattiti ed iniziative riferiti ai dati aperti (*open data*) e, in ambiti più tecnici, relativamente ai dati collegati (*linked data*) ([1]) e al *web* semantico. Ci si propone qui di inquadrare il tema nel suo contesto tecnico e normativo, per poi esaminare i motivi per cui tale movimento risulta di rilevante interesse per le biblioteche e le istituzioni culturali in genere, e i contributi che esse possono offrire. La rassegna delle questioni all'ordine del giorno sarà per quanto possibile aggiornata, anche se va tenuto presente che il panorama è in rapida e continua evoluzione. In chiusura, si passerà ad illustrare una applicazione specifica dei principi dei dati collegati ai dati bibliografici e più precisamente alla Bibliografia del Parlamento italiano e degli studi elettorali, la banca dati bibliografica curata dalla Biblioteca della Camera dei deputati.

2 - *Il* web *dei documenti e il* web *semantico*

La premessa fondamentale per trattare il tema dei dati collegati è costituita dal cambio di paradigma che sta interessando il mondo di Internet, e cioè l'affermarsi, accanto al *web* dei documenti, del *web* dei dati. Si tratta di una evoluzione che ha come riferimento le proposte di Tim Berners-Lee, ideatore del World Wide Web e direttore del World Wide Web Consor-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1315 08/11/19 12:43

tium (W3C), il principale organismo di standardizzazione dei linguaggi e dei protocolli di comunicazione [2].

Il *web* che noi conosciamo è costituito principalmente da pagine (documenti, sostanzialmente); le informazioni che vi sono contenute sono identificabili e interpretabili dagli esseri umani, ma non dalle macchine, che si limitano a indicizzare, tramite i motori di ricerca, le parole presenti, senza riferimento al loro significato. Per questo motivo, se si è interessati ad un concetto, è necessario ricercarlo usando i termini che lo rappresentano nelle diverse lingue e comunque si possono ricevere risposte non pertinenti in caso di omografi: la pesca (frutto) e la pesca (attività) o il caso, spesso utilizzato come esempio, dei termini 'Paris Hilton' [3]. Generalmente, inoltre, non viene indicizzato il contenuto delle moltissime banche dati che sono consultabili su Internet tramite una interfaccia, in quanto i motori di ricerca non sono in grado di interrogarla. Infine, le pagine sono collegate tra loro tramite *link* ipertestuali, senza che sia specificata la natura della relazione che le lega.

Negli ultimi dieci anni è stato sviluppato un insieme di tecnologie e di pratiche (alcune delle quali saranno illustrate più avanti) che consentono di estendere il *web* composto da documenti aggiungendone un altro in cui l'informazione è atomizzata in particelle minime, i singoli dati, portatori di significato comprensibile dalla macchina e collegati tramite relazioni esplicitate. A questo ambiente, e agli strumenti necessari per crearlo, ci si riferisce con l'espressione '*web* semantico'. La capacità di interrogare, interpretare ed elaborare tramite computer i dati comporta ricadute notevoli, in termini di pertinenza dei risultati di una ricerca, di visualizzazione, e di combinazione di informazioni [4] altrimenti isolate, giungendo fino alla possibilità di sviluppare ragionamenti automatici.

Il concetto chiave in questa evoluzione è quello di interoperabilità, cioè la «capacità di due o più sistemi, reti, mezzi, applicazioni o componenti, di scambiare informazioni tra loro e di essere poi in grado di utilizzarle »[5]. Come vedremo, dall'ambito più strettamente tecnico, l'interoperabilità si estende a quello semantico, fino a proporsi, si può dire, come metodo di gestione della complessità. Deposta ogni illusione di giungere ad una organizzazione unica e condivisa della conoscenza, non si può che procedere a collegare le diverse e specifiche visioni e categorizzazioni individuando e sfruttando i punti di contatto. Il punto di partenza è costituito dalla disponibilità di dati 'aperti'.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1316 08/11/19 12:43

3 - *I dati aperti* (open data)

L'espressione "dati aperti/*open data*" è relativamente recente, e non c'è di essa una definizione ufficiale; si riporta qui quella più diffusa, formulata dalla Open Knowledge Foundation, che dichiara: «un dato è aperto se chiunque è libero di usarlo, riutilizzarlo e redistribuirlo, con la sola limitazione, al massimo, della richiesta di attribuzione dell'autore e della condivisione allo stesso modo». Va sottolineato che l'aggettivo aperto/*open* contiene in sé molteplici significati (6), e in particolare, per quello che ci interessa, i seguenti:

- il dato è aperto in quanto reso disponibile a tutti attraverso la rete internet,
- il dato è aperto in quanto usabile e riutilizzabile senza limitazioni di licenze o *copyright*,
- il dato è aperto dal punto di vista informatico, cioè rielaborabile. Secondo una scala di valori (7) che va da 1 stella a 5 con riferimento al livello di riusabilità, i dati aperti si collocano dalle tre stelle in su (si tornerà in seguito sugli aspetti tecnici):
  * *file* non strutturato: ad es. un documento word o pdf. I dati pubblicati in questo formato possono essere scaricati, letti e stampati dagli utenti, ma il formato scelto non consente alcuna rielaborazione;
  ** dati strutturati, ma in un formato proprietario: un documento Excel, un *database* Access. I dati possono essere rielaborati se si dispone del *software* con cui sono stati creati, ma di solito possono essere convertiti in dati aperti;
  *** dati strutturati, codificati in un formato non proprietario: ad es. il formato .csv (*comma separated values*) invece che Excel. I dati possono essere rielaborati senza l'aiuto di *software* proprietario. Si tratta del formato più semplice di dati aperti;
  **** i dati sono identificati da una URI e rappresentati in RDF;
  ***** i dati sono collegati ad altri esterni, cioè appartenenti a *dataset* diversi.

Nel variegato panorama dei dati aperti, che raduna informazioni delle provenienze più diverse, una parte sempre più rilevante è costituita dai dati del settore pubblico (*public sector information*, o PSI): la pubblica amministrazione, infatti, produce e raccoglie una grande quantità di dati, ad esempio di tipo demografico, geografico, climatico, economico, ambientale, turistico, sociale, culturale.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1317 08/11/19 12:43

Negli ultimi anni si è andata affermando una corrente di pensiero e una pratica che, partendo dal presupposto che i dati in possesso della amministrazione pubblica costituiscono un patrimonio dell'intera collettività, ne favorisce la messa a disposizione sottolineandone le ricadute positive ([8]); i dati aperti:

- riducono le duplicazioni e quindi consentono risparmi
- accelerano la diffusione della conoscenza
- consentono agli amministratori di prendere decisioni più informate
- favoriscono la trasparenza dell'attività amministrativa e legislativa e la lotta alla corruzione
- favoriscono la nascita di nuovi servizi per il cittadino e le imprese (servizi che l'amministrazione pubblica non sarebbe in grado di erogare o servizi a cui non si era pensato prima)
- consentendo tramite ciò di generare ricchezza e posti di lavoro.

Si ritrovano quindi nella filosofia dei dati aperti molti punti di contatto con altri movimenti *open*, come ad esempio l'*open source* per il *software*, l'*open access* per la comunicazione scientifica, l'*open government* per il rapporto tra governo e cittadini.

3.1 - *Le politiche di apertura dei dati*

La pratica della pubblicazione dei dati in formato aperto ha ricevuto grande impulso dall'iniziativa del Presidente Barack Obama, che appena insediato ha dato mandato agli enti della sua amministrazione di pubblicare le informazioni in loro possesso «*in forms that the public can readily find and use*», come primo passo per improntare la propria attività ai principi di trasparenza, partecipazione e collaborazione; questa indicazione si è tradotta concretamente nell'inaugurazione del portale data.gov e soprattutto nella direttiva sull'*Open government*, contenente stringenti indicazioni che hanno portato a una rapida crescita dei dati disponibili ([9]). Da allora, sempre più amministrazioni, a tutti i livelli, hanno provveduto a rendere disponibili set di dati: oltre ai governi nazionali, enti locali, istituti pubblici di diverso tipo e istituzioni sovranazionali (come la Banca mondiale, l'OCDE, l'Unione europea) ([10]). La massa dei dati è in crescita continua, anche se non così rapida come si auspicava. Per questo si sono moltiplicate diverse iniziative di diffusione dei principi relativi agli *open data* ma anche di sostegno concreto

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1318 08/11/19 12:43

alla loro pubblicazione. A seguire si illustreranno le politiche dell'Unione europea e dell'Italia al riguardo.

Unione europea - Nell'ambito dell'Unione europea già nel 2003 era stata emanata la direttiva 2003/98/CE del 17 novembre 2003 relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico ([11]). In essa si affermava che «le informazioni del settore pubblico sono un'importante materia prima per i prodotti e i servizi imperniati sui contenuti digitali. Esse diventeranno una risorsa contenutistica ancora più importante con lo sviluppo dei servizi di contenuti via comunicazioni mobili». Ci si proponeva dunque di «avviare un'armonizzazione minima delle normative e delle prassi nazionali relative al riutilizzo dei documenti del settore pubblico, nei casi in cui le differenze tra dette normative e prassi nazionali o la mancanza di chiarezza ostacolano il buon funzionamento del mercato interno e l'adeguato sviluppo della società dell'informazione nella Comunità». La direttiva non istituiva l'obbligo di consentire il riutilizzo delle informazioni, ma rimetteva la decisione agli Stati e all'ente interessato; escludeva esplicitamente dal proprio ambito di applicazione, tra gli altri, i documenti ([12]) in possesso di istituzioni e centri di ricerca e enti culturali, tra cui le biblioteche, e prevedeva, nel caso fosse chiesto il pagamento di un corrispettivo in denaro, che nell'importo richiesto potesse essere incluso «un congruo utile sugli investimenti». Nel 2009, la Commissione ha proceduto al riesame della direttiva ([13]) rilevando che essa non aveva ancora pienamente dispiegato i suoi effetti, per diverse ragioni: i ritardi degli Stati membri nel suo recepimento ([14]), la resistenza del settore pubblico, che appariva non ancora consapevole dei benefici che sarebbero derivati all'economia nel suo complesso dall'apertura dei dati, la concorrenza tra il settore pubblico e quello privato, questioni pratiche come la mancanza di indicazioni su quali informazioni fossero disponibili per il riuso. Per questi motivi si rimandava ad una ulteriore revisione da effettuarsi entro il 2012.

Il 12 dicembre 2011 è stato pubblicato il documento *Dati aperti motore per la crescita* ([15]) in cui si ribadiscono le potenzialità economiche della PSI: studi realizzati per conto della Commissione hanno evidenziato che il miglioramento delle possibilità di reperimento e di riutilizzo delle informazioni, e l'abbassamento delle tariffe richieste, avrebbero grande effetto nell'attrarre nuovi utenti e aumentare le applicazioni sviluppate ([16]). Viene presentata pertanto una strategia per i dati aperti, come parte integrante della Agenda digitale europea, con il fine di:

- adeguare il quadro normativo che disciplina il riutilizzo dei dati;

- sostenere le iniziative di ricerca, sviluppo e innovazione nel campo, con un investimento di 100 milioni di euro nel periodo 2011-2013;
- facilitare il coordinamento e lo scambio di esperienze tra gli Stati membri, attraverso un gruppo di esperti, la piattaforma *web* per la PSI ([17]) e la rete LAPSI ([18]) (relativa agli aspetti legali).

Per quanto riguarda il primo punto, la Commissione ha presentato una proposta di revisione della direttiva del 2003 ([19]), in cui si generalizza il principio per cui tutta la PSI, fatte salve le eccezioni indicate e la tutela del diritto d'autore di terzi, è riutilizzabile per fini commerciali e deve poter essere acquisita ad un costo non superiore a quello marginale di divulgazione. Con riferimento ai formati, la generica «via elettronica», indicata come «possibile ed opportuna», viene sostituita dall'indicazione ben più precisa di «formati leggibili meccanicamente», e cioè documenti elaborabili da applicazioni informatiche e dotati di una struttura dichiarata. La proposta inoltre include nel proprio ambito di applicazione biblioteche (anche quelle universitarie ([20])), archivi e musei, disponendo però che queste istituzioni possano addebitare una tariffa superiore a quella generalmente prescritta. Infine, anche per quanto riguarda le modalità pratiche per facilitare la ricerca dei documenti disponibili, si aggiungono indicazioni sulla possibilità di ricerca interlinguistica, e la disponibilità di metadati, anch'essi in formati leggibili automaticamente ([21]). La proposta aggiorna dunque la direttiva allineandola alla filosofia e alla pratica dei dati aperti. L'inclusione delle istituzioni culturali deriva dal riconoscimento del valore e dell'alto potenziale di riuso delle informazioni prodotte (si pensi al settore del turismo), ma nonostante le cautele con cui è stata introdotta, ha suscitato numerose perplessità tra gli enti interessati e anche presso alcuni governi, preoccupati dalla possibile riduzione del reddito che ne deriverebbe ([22]).

Parallelamente la Commissione, con la comunicazione del 2010 *Verso l'interoperabilità dei servizi pubblici europei* ([23]), si occupava anche di questo aspetto più tecnico, ritenuto fondamentale «per sfruttare al massimo le potenzialità sociali ed economiche insite nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione», e abbracciava senz'altro la filosofia dell'apertura: l'Agenda digitale, una delle iniziative faro della strategia Europa 2020, «può decollare solo se è garantita un'interoperabilità basata su *standard* e piattaforme aperte». La comunicazione introduceva la Strategia europea per l'interoperabilità (SEI) e il Quadro europeo di interoperabilità (QEI) per i servizi pubblici europei, con l'obbligo per gli stati membri di allineare al livello europeo le proprie strategie nazionali, nonché le iniziative ed azioni

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1320 08/11/19 12:43

che avrebbero intrapreso, e forniva la definizione di interoperabilità come «la capacità di organizzazioni diverse e disparate di interagire in vista di obiettivi comuni concordati e reciprocamente vantaggiosi, ricorrendo alla condivisione di conoscenze e informazioni tra le organizzazioni, per mezzo dei processi lavorativi che su di esse si basano, tramite lo scambio di dati fra i rispettivi sistemi tecnologici» ([24]).

Quello che particolarmente rileva, ai nostri fini, è la Raccomandazione 12: «Le pubbliche amministrazioni, allorché lavorano per istituire servizi pubblici europei, devono sviluppare interfacce per le fonti autentiche e allinearle sul piano semantico e tecnico», laddove per interoperabilità semantica si intende ciò che «garantisce che le informazioni scambiate abbiano un significato preciso che deve essere mantenuto e compreso durante tutti gli scambi che avvengono tra le parti interessate» ([25]). Si tratta di una sfida che è resa ancora più complessa, all'interno dell'Unione europea, non solo dalla presenza di differenze giuridiche, amministrative e culturali, ma anche dal multilinguismo.

Il primo passo nell'ambito del Quadro europeo di interoperabilità consiste dunque nel creare, per ogni settore, un lessico condiviso, che si concretizza in «nomenclature, *thesaurus*, dizionari multilingue, ontologie, tavole di corrispondenza, regole di corrispondenza, descrizioni dei servizi, categorie e servizi *web*». Alla definizione dei contenuti va abbinata la definizione del formato per lo scambio dei dati. Particolare importanza viene data alla costituzione delle comunità settoriali e intersettoriali, e alla condivisione delle esperienze e dei risultati su piattaforme nazionali ed europee.

Italia - In Italia la direttiva del 2003 è stata recepita con il decreto legislativo 24 gennaio 2006 n. 36 (modificato dall'articolo 44 della legge 4 giugno 2010 n. 96 (Legge comunitaria 2009)) mantenendo l'impostazione minima proposta.

Il processo di affermazione dei dati aperti e interoperabili si può seguire innanzitutto attraverso l'evoluzione del Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modifiche e integrazioni). All'articolo 2 esso dichiara che le amministrazioni pubbliche a ogni livello «assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale» e dispone all'articolo 50 che «i dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1321 08/11/19 12:43

fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati». Inoltre, con la riforma del 2010 (decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235) è stato introdotto nell'articolo 52 un ulteriore comma (1*bis*) in cui si prevede che le amministrazioni pubbliche promuovano progetti di elaborazione e diffusione dei dati di cui sono titolari, assicurandone la fruizione gratuita in rete, senza necessità di identificazione, e la pubblicazione in formati aperti (cioè resi pubblici e documentati esaustivamente, secondo l'articolo 68 comma 3). L'insieme delle infrastrutture tecnologiche e delle regole tecniche necessarie per poter condividere, integrare e diffondere i dati delle pubbliche amministrazioni, e per consentire l'interoperabilità, costituisce il Sistema Pubblico di Connettività (SPC), definito nel capo VIII agli articoli 73-84.

«La promozione del paradigma dei dati aperti (*open data*) quale modello di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, al fine di creare strumenti e servizi innovativi» è uno degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana (articolo 47 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35). Il tema è stato incluso negli argomenti trattati dal gruppo di lavoro *e-government* e, stando alle bozze del decreto Digitalia anticipate giornalisticamente ([26]), sembra essere stato ampiamente recepito: con l'articolo 16 si introduce una nuova definizione di dato aperto che esplicita le seguenti caratteristiche: presenza di una licenza che lo rende disponibile a tutti, anche a fini commerciali; leggibilità da parte degli elaboratori, l'essere provvisti di metadati, disponibilità a titolo gratuito o al costo marginale di riproduzione. L'articolo 17 sostituisce l'intero articolo 52 del Codice dell'amministrazione digitale, e obbliga le amministrazioni a pubblicare entro 120 giorni i «regolamenti che disciplinano l'esercizio del diritto di accesso e il riutilizzo, compreso il catalogo dei dati e dei metadati in loro possesso»; i dati pubblicati senza l'adozione di una licenza si intendono aperti, e questa disposizione si applica entro 90 giorni ai dati e documenti già pubblicati.

Infine, in coerenza con l'Agenda digitale europea e con gli indirizzi elaborati dalla Cabina di regia dell'Agenda digitale italiana, con gli articoli 19-22 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese) convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, è stata istituita l'Agenzia per l'Italia digitale, che ha tra le sue funzioni quella di dettare «indirizzi, regole tecniche e linee guida in materia di sicurezza informatica e di omogeneità dei linguaggi, delle procedure e degli *standard*, anche di tipo aperto, in modo da assicurare anche la piena interoperabilità e coope-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1322 08/11/19 12:43

razione applicativa tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione e tra questi e i sistemi dell'Unione europea».

Anche alcune regioni si stanno dotando di una loro normativa: Piemonte, Lazio, Puglia e la Provincia di Trento ([27]) hanno già approvato leggi specifiche, mentre proposte sono in discussione in Lombardia, Umbria, Campania, Basilicata, Sicilia.

Il portale dati.gov.it, inaugurato nell'ottobre 2011, censisce i *dataset* pubblicati dalle amministrazioni e dagli enti pubblici, e le applicazioni realizzate a partire da essi. Secondo l'ultimo monitoraggio ([28]), realizzato nel settembre 2012, si rileva un aumento continuo, anche se con tassi variabili, dei *dataset* disponibili; in particolare, è aumentato di molto il numero di dati pubblicati in formato non proprietario (tre stelle nella scala di riusabilità), mentre rimane sostanzialmente stabile quello dei dati collegati. Per quanto riguarda la distribuzione geografica, tolte le amministrazioni centrali, e rare iniziative nel sud, la maggior parte dei dati proviene da enti del centro e del nord Italia. È positivo il fatto che quasi due terzi dei *dataset* siano distribuiti con licenze aperte, che richiedono al massimo l'indicazione della fonte di provenienza.

Per diffondere i princìpi dei dati aperti, sono stati realizzati diversi manuali e *tutorial* ([29]), rivolti principalmente ai funzionari pubblici. Per promuovere invece l'utilizzo dei dati da parte degli sviluppatori e dei cittadini, sono state organizzate delle competizioni, come *Apps for Italy* ([30]), conclusasi in maggio.

4 - *I dati aperti collegati* (linked open data) ([31])

Mentre in un primo momento si è data la precedenza alla rapidità della pubblicazione dei dati, anche in formati non propriamente aperti dal punto di vista tecnico, ci si sta progressivamente orientando verso formati sicuramente più complessi ma anche maggiormente interoperabili: come si è visto, i *linked data* si pongono al livello più alto nella classifica degli *open data* a cui si è fatto riferimento in precedenza.

L'importanza dei dati risulta infatti moltiplicata se è possibile, per le macchine, collegare dati provenienti da *dataset* diversi. Senza spingersi fino alle possibilità, che pure esistono, di ragionamento automatico, si può prendere ad esempio la ricerca di una abitazione: essa sarà enormente facilitata se sarà possibile raccogliere ed incrociare, con una sola ricerca, informazioni sulla disponibilità di alloggi in una determinata area, il loro costo, i collega-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1323 08/11/19 12:43

menti esistenti per gli spostamenti, il tasso di criminalità o di inquinamento, la presenza di servizi come scuole, ospedali ecc..

Per arrivare a questo risultato, è necessario rendere disponibile sul *web*, in un formato che ne consenta l'elaborazione automatica, tutte le informazioni relative al significato dei dati che sono collegati e alle relazioni tra di essi. Ci si limiterà qui ad accennare i concetti basilari, partendo dalla sintesi proposta, ancora una volta, da Tim Berners-Lee ([32]):

- *Use URIs as names for things*
- *Use HTTP URIs so that people can look up those names*
- *When someone looks up a URI, provide useful information, using* the *standards* (*RDF, SPARQL*)
- Include links to other URIs so that they can discover more things.

Lo *standard* RDF è un modello di rappresentazione che articola l'informazione in 'asserzioni' (*statements*) ternarie, perciò dette 'triple', composte da soggetto-predicato-oggetto. Queste dichiarazioni sono rappresentate mediante un grafo in cui soggetto e oggetto sono dei nodi collegati da un arco che rappresenta il predicato, e se più dichiarazioni hanno in comune un nodo si ottiene un reticolo. Questa struttura ha forti legami con i *database* relazionali, che sono costituiti da tabelle, collegate tra loro, in cui, ogni riga è un *record*, il nome del campo è il predicato RDF, il campo (la singola cella) è il valore, cioè l'oggetto. Per questo motivo il *web* semantico è spesso paragonato ad una base di dati globale ([33]).

Le URI sono stringhe che identificano, sul *web*, gli elementi della tripla (indicati di seguito con il termine 'risorse'), siano essi concetti, oggetti, eventi, persone, o anche relazioni. Tale identificativo si riferisce al significato della risorsa descritta, a prescindere dalla sua rappresentazione testuale; è questo un aspetto rilevante per la gestione del multilinguismo, dal momento che è possibile collegare ad una URI più etichette contenenti i termini utilizzati nelle diverse lingue. È anche possibile, se due o più URI si riferiscono ad una stessa risorsa, istituire tra di esse una relazione di identità. Attraverso il protocollo HTTP, cercando una URI si recupera una descrizione, leggibile dalle macchine, della risorsa che essa identifica. Collegando le URI si creano aggregazioni e associazioni di dati, per cui è fondamentale che questi identificativi rimangano stabili.

La definizione dei significati delle diverse 'risorse' e delle relazioni esistenti tra di esse all'interno di un determinato ambito ('dominio') è fornita in documenti detti 'ontologie', per formulare le quali esistono linguaggi specifici e diversi livelli di complessità. Al fine di descrivere in maniera uniforme e non

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1324 08/11/19 12:43

ambigua i nodi e predicati è fondamentale l'uso di vocabolari controllati. Nei limiti del possibile, si consiglia di riutilizzare ontologie esistenti, piuttosto che crearne di nuove, anche perché è possibile combinare e collegare elementi tratti da domini diversi. Tra le ontologie più diffuse si annoverano FOAF (Friend of a Friend, per descrivere le persone, le loro attività e le relazioni con altre persone od oggetti), DC (Dublin Core, per la descrizione generica delle risorse), BIBO (Bibliographic ontology, per le risorse bibliografiche).

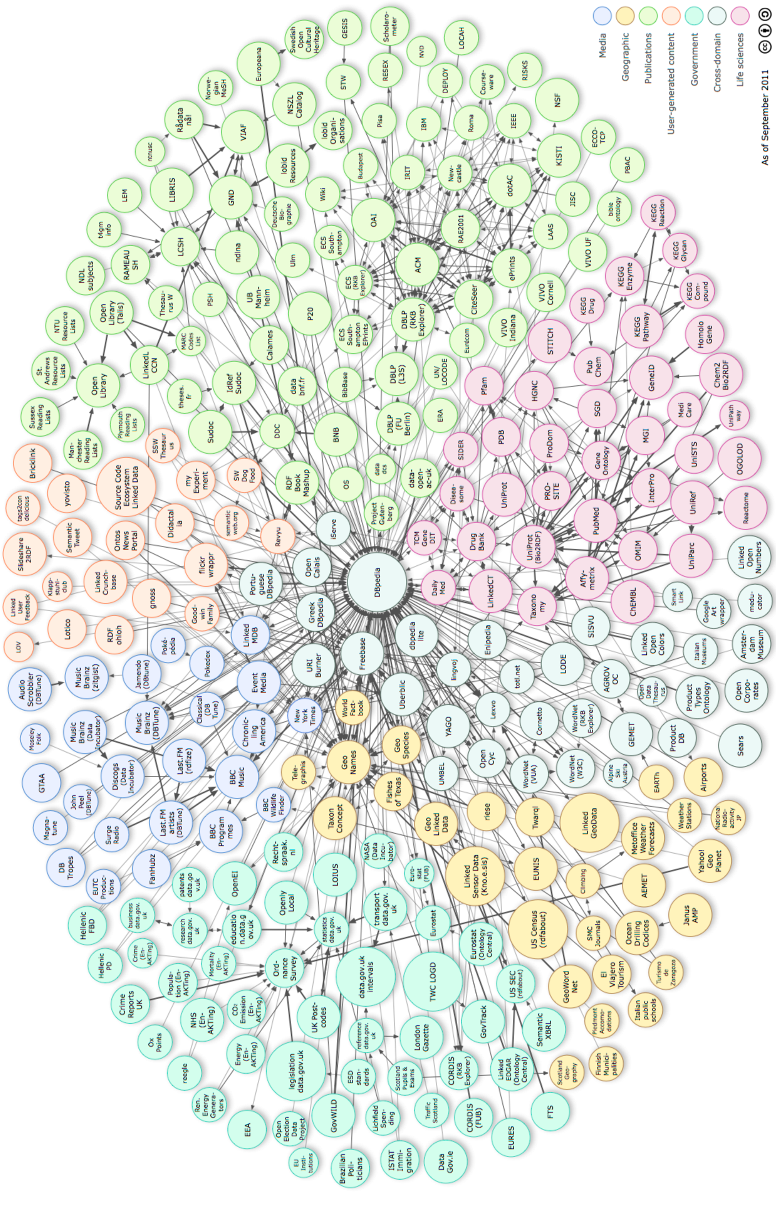
L'interrogazione dei dati viene effettuata tramite il linguaggio SPARQL, che permette di navigare il grafo estraendo i dati che presentano i requisiti richiesti dall'utente.

Dati pubblicati secondo queste indicazioni risultano quindi condivisibili tra diversi ambiti, modulari (in quanto arricchibili progressivamente attraverso ulteriori connessioni) e facilmente riutilizzabili; anche se di per sé i dati collegati non sono necessariamente aperti, poiché nulla impedisce di collegare solo verso l'esterno informazioni a circolazione limitata, è evidente che i migliori risultati vengono raggiunti quando non ci sono vincoli per il riuso. In questa ottica, anche piccoli contributi, provenienti da singoli, possono risultare vantaggiosi, sebbene la quantità di dati disponibili sia fondamentale per raggiungere i benefici previsti. Appare ora in via di superamento lo stallo che si verifica di frequente nell'affermarsi di nuove tecnologie: nel caso specifico, l'assenza di una massa critica di dati, e di persone con le competenze necessarie per utilizzarle, non incentivava le organizzazioni a pubblicare le informazioni in loro possesso; d'altra parte, gli strumenti e le capacità che consentono di usare i dati vengono sviluppate solo se questi sono disponibili in quantità consistente. Inoltre, per facilitare l'utilizzo dei dati espressi in RDF anche da parte degli esseri umani, si stanno diffondendo *browser*, motori di ricerca e applicazioni per la visualizzazione mirati ([34]). Un'indicazione sulla rilevanza e sul grado di avanzamento di questa tecnologia si può ricavare dall'iniziativa di Google, che ha prima acquisito Freebase, una grande raccolta di *linked open data,* e poi ha lanciato il suo Knowledge Graph, un grafo, per l'appunto, che consente di migliorare i risultati di una ricerca disambiguando le omonimie, presentando un sunto dei dati principali e permettendo di navigare la rete di relazioni. Curiosamente, anche se nella presentazione si richiamano tutti i concetti dei *linked open data,* essi non vengono mai nominati ([35]). Ancora Google, insieme ad altri importanti motori di ricerca (e cioè Yahoo, Bing e Yandex), ha elaborato uno schema ed una terminologia comune per marcare i dati strutturati all'interno delle

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1325 08/11/19 12:43

pagine *web*, in modo che possano essere utilizzati dai motori di ricerca per meglio comprenderne il contenuto ([36]).

La più recente (ed efficace) rappresentazione visuale della nuvola dei *linked open data*, con l'indicazione delle relazioni tra di essi, risale al settembre 2011 ([37]) (cfr. p. succ.) e contava 295 *dataset*, 504 milioni di concetti e 31 miliardi di connessioni. Tra i *dataset* più importanti, in base alla quantità di collegamenti instaurati, figuravano DbPedia (la versione *linked open data* di Wikipedia), Geonames e LinkedGeoData (per le informazioni geografiche), Freebase di cui si è detto prima ([38]).


Media
Geographic
Publications
User-generated content
Government
Cross-domain
Life sciences
As of September 2011

La pubblicazione sotto forma di *linked open data* si va sempre più diffondendo, anche tra le amministrazioni pubbliche, che in un primo momento hanno preferito pubblicare i dati aperti con modalità meno articolate: il governo britannico è stato il primo a intraprendere questa strada, avendo reclutato come consulente Tim Berners-Lee.

Per quanto riguarda l'Unione europea, sono stati avviati nel 2010, all'interno del 7° programma quadro per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, diversi progetti relativi ai dati collegati, tra cui si segnala il vasto programma LOD2, Creating knowledge out of interlinked data ([39]), che ha portato tra l'altro alla creazione del portale europeo, e LATC, Linked open data around the clock, nel cui ambito è stata realizzata la conversione e pubblicazione di sette *dataset* appartenenti a istituzioni comunitarie. ([40])

In Italia, nell'agosto 2012, sono state pubblicate dal Sistema pubblico di connettività e cooperazione le *Linee guida per l'interoperabilità semantica attraverso i Linked open data* ([41]), che fin dal titolo prendono una esplicita posizione a favore di questa modalità. Il documento è stato sottoposto ad una consultazione pubblica che si è chiusa il 30 settembre.

5 - *I dati bibliografici collegati* (library linked data)

Che ruolo possono avere le biblioteche nel *web* dei dati? Da sempre esse sono chiamate a misurarsi con nuove fonti informative e nuovi formati, come è successo da ultimo con il *web* dei documenti, quindi anche in questo caso rimane invariato il loro ruolo di ponte tra le fonti e i potenziali utenti; analogamente a quanto fanno con le pubblicazioni su carta o i documenti su Internet, i bibliotecari possono aiutare gli utenti ad individuare e procurarsi i dati che gli sono necessari, promuovere la conoscenza e la pratica degli *open data*, e provvedere per la loro conservazione, in collaborazione con gli informatici. L'evoluzione verso il *web* semantico ha invece un impatto molto più rilevante sull'attività centrale della biblioteca, la catalogazione, e quindi sul suo ruolo di produttrice di metadati. Le conseguenze possono essere valutate da diversi punti di vista: una prospettiva più interna, relativa alla trasformazione di tale funzione, ed una rivolta all'esterno, riferita al rapporto con gli utenti.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1328 08/11/19 12:43

5.1 - *L'interoperabilità della catalogazione*

Al centro dell'attività bibliotecaria, e bibliografica in genere, è da sempre la catalogazione, intesa come la rappresentazione dei documenti attraverso i loro dati descrittivi (sia formali che semantici), con il fine ultimo di facilitarne il reperimento, l'identificazione, la scelta e la consultazione da parte degli utenti.

Nell'elaborazione teorica e nell'attività concreta che ha accompagnato il progressivo estendersi di questa funzione di mediazione, dalla raccolta e dal catalogo della singola biblioteca fino al controllo bibliografico universale ([42]), possiamo rinvenire diversi punti di contatto con i principi dei *linked data*: una costante attenzione per l'uniformità e l'interoperabilità, a livello tecnico e dei significati, e l'affermarsi di modelli più generali ed astratti, volti a rappresentare tutte le risorse informative che si rendevano man mano disponibili. Contemporaneamente, si è proceduto verso una sempre maggiore disarticolazione della descrizione nei singoli elementi che la compongono, attribuendo prioritaria importanza alle relazioni che si potevano istituire.

Si possono individuare più aspetti e livelli di standardizzazione, anche se va tenuto presente che si tratta di un processo continuo, che comporta scambi e aggiornamenti reciproci:

- il controllo dei punti di accesso ai documenti, al fine di eliminare ogni ambiguità soprattutto per quanto riguarda i nomi (ad es. autori ed editori), i titoli e gli argomenti trattati. Per realizzare questo obiettivo sono stati creati degli archivi di voci di autorità (*authority files*), dove si raccolgono e si collegano tutte le forme varianti che identificano una stessa 'entità'. Per rappresentare il contenuto dei documenti, sono state sviluppate diverse forme di organizzazione della conoscenza: classificazioni speciali o generali, come la Classificazione Decimale Dewey, liste di termini che da semplici elencazioni che si sono progressivamente strutturate ed arricchite di relazioni fino a costituire dei tesauri. Si tratta dell'ambito che è rimasto più legato alle specificità nazionali e linguistiche, anche se in alcuni ambiti è stato avviato un processo di integrazione ([43]);
- i codici nazionali di catalogazione;
- il formato per lo scambio dei dati in un formato leggibile dalla macchina (MARC), che ha generato a cascata una serie di formati compatibili, nazionali e sovranazionali, i più diffusi dei quali sono MARC21 ([44]) (in uso principalmente nell'area anglofona ma diffuso

in tutto il mondo) e UNIMARC ([45]) (per parte dell'Europa, Italia compresa);

- lo *standard* internazionale per la descrizione bibliografica (ISBD), sviluppato a partire dal 1969, per fornire prescrizioni «compatibili in tutto il mondo per facilitare lo scambio delle registrazioni bibliografiche fra agenzie bibliografiche nazionali e all'interno della comunità internazionale delle biblioteche e dell'informazione (p.e. produttori ed editori)». Le indicazioni, originariamente formulate separatamente per le diverse tipologie di materiali (monografie, seriali, edizioni antiche, ecc.), sono state recentemente fuse ed uniformate in una edizione consolidata ([46]);
- al livello più astratto, i documenti sui requisiti funzionali per i *record* catalografici e le voci di autorità (FRBR, FRAD e FRSAD) ([47]): questi hanno elaborato modelli concettuali fortemente legati ai *database* relazionali, fondati sulle tre categorie entità-proprietà-relazioni, spostando l'attenzione «dalla definizione di criteri certi per la descrizione dei documenti all'elaborazione di dispositivi per mettere quegli stessi documenti in relazione fra loro» ([48]). Interessava, in particolare, rappresentare i molteplici legami intercorrenti tra le diverse entità costituenti l'universo bibliografico, che venivano distinte in entità relative al prodotto dell'attività intellettuale (opera, espressione, manifestazione, esemplare), entità coinvolte nella sua realizzazione e distribuzione (persone ed enti), ed entità che, insieme a quelle precedenti, possono costituire il soggetto di un'opera (concetto, oggetto, evento, luogo).

Emerge, anche da questa rapida rassegna, il rapporto che è costantemente intercorso tra la riflessione teorica e l'evoluzione tecnologica; è naturale, dunque, che in tre documenti di grande importanza, pubblicati negli ultimi tre anni, si colgano tracce, sempre più consistenti, dell'affermarsi del *web* semantico.

Nel 2009 sono stati pubblicati i nuovi *Principi internazionali di catalogazione*, che si estendono a tutti i tipi di risorsa bibliografica e si propongono come applicabili non solo ai cataloghi di biblioteca ma anche «alle bibliografie e agli archivi di dati creati da biblioteche, archivi, musei e altre comunità». Essi recepiscono integralmente il modello dei requisiti funzionali, ma aggiungono agli obiettivi del catalogo lì individuati ([49]) una nuova e significativa funzione, che prevede la proiezione verso l'esterno:

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1330 08/11/19 12:43

«Il catalogo deve essere uno strumento efficiente ed efficace che consente all'utente [...] di navigare in un catalogo e al di fuori (cioè tramite la disposizione logica dei dati bibliografici e di autorità e la presentazione di chiare modalità per muoversi, compresa la presentazione delle relazioni fra opere, espressioni, manifestazioni, esemplari, persone, famiglie, enti, concetti, oggetti, eventi e luoghi)».

Nel 2010 ha visto la luce il *Resource Description and Access, RDA*, che sostituisce le regole angloamericane ma si propone come codice internazionale; esso dichiara esplicitamente di occuparsi dei dati, e solo secondariamente (in un'appendice) della loro rappresentazione; inoltre non usa i termini 'catalogo' e 'catalogazione' se non in riferimento al passato ([50]).

La *Bibliographic Framework Transition Initiative* ([51]), avviata nell'ottobre 2011 dalla Library of Congress, è dichiaratamente incentrata sull'ambiente del *web*, sui *linked data* e su RDF, e si proietta, in sostanza, verso un superamento dello *standard* MARC, i cui limiti sono stati da tempo evidenziati ([52]).

La partecipazione al *web* semantico propone dunque una nuova prospettiva ([53]) per quanto riguarda l'attività di catalogazione, i suoi formati ed i sistemi informatici di gestione della biblioteca. In primo luogo, viene messa in discussione la permanenza dei protocolli e formati esclusivamente bibliotecari; e d'altra parte è stato sottolineato che il passaggio a *standard* che possono operare in più ambiti diversi genererebbe un ampliamento del mercato vantaggioso tanto per gli sviluppatori dei sistemi di gestione che per le biblioteche loro clienti ([54]). Parallelamente, si porta alle estreme conseguenze la disgregazione che partendo dal *record* piatto, prima su carta e poi su computer, ha condotto a quello relazionale e sempre più articolato proposto da FRBR; nell'ambiente dei dati collegati, il *record* si dissolve di fatto nelle sue componenti, e può essere assemblato sul momento, secondo le preferenze della biblioteca o dell'utente. In questa nuova dimensione appare possibile, in un'ottica di lungo periodo, eliminare le duplicazioni che hanno caratterizzato finora l'attività catalografica: i dati che formano le descrizioni e le voci di autorità non vengono importati o addirittura ricreati nei singoli cataloghi, come avviene oggi, ma 'richiamati' attraverso le rispettive URI.

5.2 - *Le biblioteche e il* web *semantico: vantaggi reciproci*

Il considerevole sforzo profuso in decenni di riflessione ed elaborazione catalografica, che ha prodotto milioni di *record* altamente strutturati e

uniformi, rischia di essere compromesso dal fatto che questa interoperabilità è stata raggiunta, e parzialmente, solo all'interno del mondo bibliotecario: anche se i cataloghi sono consultabili sul *web*, i *record* che li compongono rimangono isolati, rinchiusi all'interno dei *database*; nella maggior parte dei casi non sono indicizzati dai motori di ricerca, si presentano come dei documenti monolitici e rimangono in generale esclusi da tutta l'attività di creazione di contenuti che avviene sulla rete.

La costituzione, nel maggio 2010, di uno specifico gruppo di lavoro, il Library Linked data Incubator Group, nell'ambito del World Wide Web Consortium, è significativa, in quanto dimostra l'interesse di questo importante organismo, che generalmente non intrattiene rapporti con il mondo bibliotecario, a rendere interoperabili, sul *web*, i dati prodotti dalle biblioteche (e anche da altre istituzioni culturali come musei e archivi) ([55]). Il gruppo ha presentato nell'agosto del 2011 il suo rapporto conclusivo ([56]), in cui si analizzano i vantaggi che potrebbero derivare dall'applicazione dei principi dei *linked data* in ambito biblioteconomico, i problemi aperti relativamente ai dati tradizionali esistenti, e si fornisce una panoramica delle iniziative in corso.

La pubblicazione dei dati bibliografici e di autorità, nonché degli *standard* descrittivi, come *linked data* presenta infatti vantaggi tanto per il mondo delle biblioteche che per quello dell'informazione in rete.

Attualmente il *web* è molto ricco di metadati: sono però quelli delle piattaforme commerciali di distribuzione, come Amazon e iTunes, o di Google Books, oppure quelli creati direttamente dagli utenti, ad es. nei social network dedicati alla lettura, alla musica o al cinema. Nella maggior parte dei casi, non rispettano degli *standard* e il loro livello di accuratezza è basso. In questo panorama, le biblioteche sono assenti, devono essere gli utenti a sapere dove trovarle e come interrogare i loro cataloghi. La conversione dei metadati delle biblioteche in *linked open data* li rende parte integrante del *web*, e consente la connessione con realtà diverse per natura, nazione, linguaggio ([57]), portando in ogni caso a migliorare l'esperienza di ricerca degli utenti: si possono ad esempio collegare i dati bibliografici ad enciclopedie o altre opere di riferimento, in modo da collocare un'opera (o un autore) nel contesto storico; ai dati degli editori e dei librai, per facilitarne il reperimento; ai contenuti generati nei *social network,* per fornire recensioni, citazioni e commenti; all'affiliazione degli autori, per individuare possibili sinergie nella ricerca.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1332 08/11/19 12:43

Dal momento che in questo modo le biblioteche mettono a disposizione i propri dati ad un pubblico più vasto, ed «ogni persona connessa in rete diviene potenzialmente un utente della biblioteca» ([58]) esse realizzano nel modo più ampio il loro compito di servizio e ne ricevono maggiore visibilità.

D'altra parte il *web* si arricchisce di notevoli quantità di dati (da un *record* catalografico si possono derivare oltre un centinaio di triple) altamente strutturati, persistenti e di qualità, provenienti da fonti autorevoli. Inoltre le voci di autorità, soprattutto quelle relative ai nomi e ai soggetti, si prestano ad essere riutilizzate in più contesti diversi, ma sempre al fine di individuare correttamente le entità che devono essere collegate.

5.3 - *I dati pubblicati*

Non stupisce quindi che il mondo delle biblioteche stia dimostrando un sempre maggiore interesse verso il *web* semantico, con una moltiplicazione, in particolare negli ultimi due anni, delle occasioni di discussione ([59]) e delle iniziative di pubblicazione dei dati ([60]). Anche se la lista che segue è solo parziale, e destinata ad essere sorpassata nel giro di poco tempo, serve a dare un'idea delle dimensioni del fenomeno.

Sono stati resi disponibili i principali schemi di metadati, tra cui lo *standard* per la descrizione bibliografica ISBD ([61]), la famiglia dei requisiti funzionali ([62]), il codice di catalogazione RDA ([63]) e il formato MARC21 ([64]).

Nell'ambito dei vocabolari, sono state pubblicate la Classificazione Decimale Dewey ([65]) e numerose liste di soggetti, tra cui quelle della Library of Congress ([66]), della Bibliothèque Nationale de France ([67]), della Biblioteca nazionale del Giappone ([68]), il Nuovo soggettario italiano ([69]) ed Eurovoc ([70]): è così stato possibile procedere all'ulteriore collegamento dei termini tra le diverse liste, in modo da consentire la ricerca interlinguistica.

Per quanto riguarda le liste di autorità dei nomi, ha avuto un particolare successo la pubblicazione del Virtual International Authority File (VIAF) ([71]), un servizio gestito da OCLC (Ohio Computer Library Center), che crea un'unica identità per i *record*, relativi alla stessa persona, provenienti da una ventina di biblioteche di diversi paesi: in questo modo l'utente che ricerchi quel nome nella forma usata nel suo paese, avrà accesso a tutti i *record* legati a quella persona, anche se identificata secondo altri usi catalografici o utilizzando altre lingue, alfabeti e scritture.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1333 08/11/19 12:43

In quanto ai dati bibliografici, oltre a biblioteche universitarie e consorzi, hanno pubblicato i propri cataloghi le biblioteche nazionali di Francia ([72]), Spagna ([73]), Germania ([74]), Corea ([75]), Ungheria ([76]) e Svezia ([77]), mentre la Gran Bretagna ha reso disponibile l'intera *British national bibliography* ([78]); Europeana, il portale che dà accesso a materiali digitalizzati di musei, archivi, biblioteche e archivi audiovisivi di tutta Europa, ha corredato tutti i metadati raccolti di una licenza completamente aperta, ed ha pubblicato un sottoinsieme relativo a circa 2,5 milioni di oggetti digitali secondo i princìpi dei *linked data* ([79]). I modelli adottati variano nella complessità, ma tendono in linea generale a mescolare ontologie più generali (le ormai consuete BIBO o FOAF) con quelle più specificamente bibliotecarie ([80]). Completamente diversa la scelta di Worldcat, il grande catalogo collettivo di OCLC, che ha fatto proprio il punto di vista degli utenti del *web* che non hanno familiarità con le biblioteche; ha inserito i dati strutturati all'interno delle pagine *web* per renderli utilizzabili dai motori di ricerca, facendo riferimento all'ontologia generale e semplificata di schema.org ([81]), ma proponendo una estensione specifica per i dati bibliografici ([82]).

Anche la Bibliothèque nationale de France, oltre a rendere disponibili i propri dati catalografici e gli archivi di autorità sotto forma di *linked open data*, ha avviato un interessante progetto che prevede la realizzazione di pagine *web* che sfruttano il sistema di relazioni per presentare i risultati in una forma più amichevole per l'utente, e indicizzabile dai motori di ricerca. Le pagine che si stanno progressivamente pubblicando riguardano gli autori, le opere e i soggetti ([83]).

6. *L'applicazione alla BPR*

La Biblioteca della Camera cura da anni la Bibliografia del Parlamento italiano e degli studi elettorali, o BPR ([84]), che dopo la prima edizione a stampa ([85]) è diventata una banca dati consultabile su Internet e costantemente aggiornata. Il progetto di conversione che qui si illustra si inserisce nella più generale politica di adozione dei *linked data* alla Camera dei deputati, ed offre alla Biblioteca l'opportunità di riversare e applicare, in un ambito relativamente circoscritto ma significativo della sua attività, le conoscenze ricavate dall'aver seguito il dibattito e le realizzazioni pratiche nel campo dei dati bibliografici.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1334 08/11/19 12:43

6.1 - *L'attuale banca dati*

La Bibliografia del Parlamento italiano e degli studi elettorali contiene i riferimenti bibliografici delle pubblicazioni che hanno per oggetto il Parlamento italiano (dalla concessione dello Statuto albertino), la Consulta e l'Assemblea Costituente, e le elezioni politiche (leggi, procedure, comportamento) a partire dal 1848.

Comprende soprattutto studi giuridici, ma anche politologici, di scienza dell'organizzazione, di sociologia politica e storiografici. Persegue l'esaustività e segnala monografie, articoli di periodici e contributi pubblicati in opere miscellanee, enciclopedie e sui principali siti *web* giuridici (questi ultimi dal 2002). Un suo punto di forza è costituito appunto dalla presenza degli spogli di opere collettive (oltre il 25% del totale), che raramente vengono registrati nelle banche dati bibliografiche. Viene aggiornata regolarmente, dapprima ogni anno poi, dal 2008, con cadenza quadrimestrale, in modo da rendere più tempestive le nuove segnalazioni.

È consultabile dal 2003 a partire dall'indirizzo http://bpr.camera.it e dal 2011 viene esposta anche all'interno del portale storico della Camera (http://storia.camera.it/bpr#nav).

La citazioni contenute attualmente sono quasi 20000. Ad esse si collegano oltre 2500 testi integrali, che costituiscono quindi una biblioteca digitale sul Parlamento italiano ([86]): si tratta principalmente di volumi e articoli fuori *copyright*, o pubblicati dalla stessa Camera dei deputati, o ancora resi disponibili da editori privati, in base ad accordi specifici. In altri casi, si tratta di testi liberamente accessibili in Internet. La raccolta viene progressivamente ampliata con campagne di digitalizzazione *ad hoc*: nel 2010 sono state aggiunte 163 opere monografiche e articoli di rivista, per un totale di circa 30.000 pagine.

Ogni citazione riceve uno o più codici di classificazione, in base all'argomento trattato, utilizzando uno schema basato su sette aree principali e oltre 100 sottoaree, e corredato da un indice analitico. Le aree principali riguardano gli aspetti generali (A), le relazioni istituzionali (B), le fonti e organizzazione (C), la funzione legislativa (D), quella di controllo (E), lo status giuridico e la sociologia del parlamentare (F), le elezioni (H).

Della BPR sono state realizzate altre due edizioni a stampa, parziali: una relativa al solo parlamento repubblicano, per il sessantesimo anniversario della Costituzione, e una dedicata al periodo statutario, pubblicata in occasione del centocinquantenario dell'unificazione d'Italia ([87]).

La disponibilità sotto forma di banca dati, sottoposta a revisione e aggiornamento continui, e che offre molteplici possibilità di ricerca, ha fatto sì che la BPR goda già ora di una buona visibilità: la banca dati è segnalata su diversi siti *web* universitari, nonché in alcuni manuali di diritto parlamentare ([88]), ed i *record* che la compongono sono indicizzati dai motori di ricerca. D'altra parte, si avvertiva la necessità di procedere ad una revisione ed aggiornamento degli strumenti informatici utilizzati, per poter sfruttare al meglio i progressi tecnologici maturati nel corso degli anni. Il progetto di ristrutturazione prevedeva quindi:

- la sostituzione dell'ormai datato *database* sottostante e l'ampliamento delle funzionalità di gestione: in particolare, si intendeva aumentare il riutilizzo dei dati in modo da evitare operazioni ripetitive, e rafforzare i controlli sulla coerenza e correttezza delle nuove immissioni e del contenuto complessivo;
- il ridisegno dell'interfaccia di ricerca per allinearla a quelle più agili, e di più recente concezione, basate sulla navigazione a faccette;
- il potenziamento della proiezione esterna della BPR, distribuendo gli aggiornamenti tramite *feed* RSS e permettendo tecnicamente la raccolta dei dati da parte di portali come CulturaItalia (il tramite italiano per Europeana) e più in generale il riutilizzo da parte di terzi (*mash-up*).

Con il maturare alla Camera dell'orientamento verso i *linked data*, il progetto veniva inserito in questo contesto.

6.2 - *I* linked data *alla Camera dei deputati*

Già nel dicembre 2009 le *Linee guida in tema di riorganizzazione amministrativa*, approvate dall'Ufficio di Presidenza, prevedevano «l'apertura dei contenuti di documentazione verso bacini di utenza più ampi anche attraverso la messa a disposizione di tali contenuti in rete in modalità aperta»; a questa indicazione è stato dato seguito con lo sviluppo, guidato dal Servizio informatica, di due progetti di grande rilevanza basati sui *linked data*: il primo ha portato all'apertura dei due portali http://storia.camera.it e http://dati.camera.it, il secondo, interno, è rivolto alle attività di documentazione ([89]).

Con il portale storico, inaugurato nel dicembre 2011, si è creato un ambiente che integra ed organizza la documentazione e le informazioni in formato digitale sull'attività della Camera provenienti da diverse fonti: i siti

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1336 08/11/19 12:43

e le banche dati delle legislature repubblicane e del regno, materiali archivistici, immagini, filmati. Alla sua base sono i dati, convertiti in RDF, relativi alle persone, le attività e gli atti della Camera, che sono stati descritti in una ontologia specifica (90) integrata con altre esterne più generali (91). I dati sono poi stati resi disponibili attraverso il portale http://dati.camera.it (92), in modo che potessero essere interrogati, riutilizzati e rielaborati anche all'esterno (93); successivamente è stato aggiunto un gruppo di *dataset* della legislatura corrente. È inoltre in corso la collaborazione con il Senato per allargare e integrare l'ontologia e pubblicare i dati con le stesse tecnologie.

I princìpi dei dati collegati sono stati applicati anche per quanto riguarda la gestione interna, nello sviluppo del sistema modulare PAD (Piattaforma aperta per la documentazione digitale) (94) destinato a divenire progressivamente l'ambiente di lavoro per le attività di documentazione, dalla raccolta e classificazione del materiale alla produzione e pubblicazione di *dossier* e altri documenti. Anche in questo caso la piattaforma si basa su di un'unica base informativa, strutturata in RDF. Al momento vi sono già operative alcune attività del Servizio studi: le *newsletter* per le Commissioni, redatte in collaborazione con l'Ufficio per i rapporti con l'Unione europea, e la gestione, ora centralizzata, degli archivi documentali. Altre implementazioni sono in corso di realizzazione, tra cui il progetto relativo alla BPR.

6.3 - *La BPR* linked open data

Il progetto, portato avanti congiuntamente con il Servizio informatica, prevede l'adozione di PAD come sistema di gestione della Bibliografia, e quindi la strutturazione delle informazioni in RDF: in questo modo, i dati sono descritti e conservati in maniera indipendente dalle applicazioni di gestione, e risultano disponibili sia per eventuali riutilizzi interni al sistema, sia per la pubblicazione sotto forma di *linked open data*.

Le linee guida per la trasformazione e la pubblicazione dei dati collegati forniscono ciascuna diverse indicazioni utili su come realizzare questo processo, e invitano pertanto a riadattare e mescolare le istruzioni tenendo conto delle caratteristiche dei dati e della base di partenza. Si fa qui riferimento ad un modello (95), generale e diffuso, che prevede cinque attività principali e una serie di sottoattività: esse non sono necessariamente sequenziali, anzi si prestano ad essere mescolate e ripetute secondo necessità, per

procedere a raffinamenti progressivi. Nell'esposizione, ci si soffermerà in particolare sugli aspetti che hanno coinvolto più direttamente la Biblioteca.

1. Specifica dei requisiti: per il trasferimento dei dati in PAD, si è provveduto all'analisi dei dati contenuti nel *database* Access, per individuarne le specificità e quindi il trattamento più adeguato. La prima scelta che è stato necessario effettuare ha riguardato la granularità, cioè il livello di dettaglio dei dati: poiché il *database* era stato concepito inizialmente ai soli fini pratici di produzione della prima edizione a stampa, alcuni suoi campi contenevano più informazioni diverse, che, nell'ottica dei *linked data*, era necessario separare; nella migrazione è stata dunque inserita una fase di segmentazione dei dati, predisposta basandosi sull'utilizzo, nei *record*, della punteggiatura prescritta da ISBD, che è portatrice di significati specifici a seconda delle aree in cui si presenta. Si prevede invece di affrontare in un secondo momento il trattamento delle successive pubblicazioni di un testo in altra lingua o in altro documento, che attualmente sono indicate in una nota. Andrà infatti valutata l'applicazione del modello FRBR (che permette di collegare versioni, edizioni e formati diversi di una stessa opera) anche se, in casi analoghi ([96]), si è ritenuto di non adottarlo.

2. Modellazione: in questa fase sono state individuate le ontologie di riferimento per la rappresentazione dei dati, badando a riusare il più possibile quelle già esistenti: si è scelto, pertanto, di utilizzare ISBD, DC, BIBO. La classificazione, che ha una struttura gerarchica abbastanza semplice, è stata espressa tramite il linguaggio SKOS, scelta che facilita inoltre il collegamento con altri vocabolari già pubblicati, come ad esempio il Nuovo soggettario italiano.

3. Generazione: alla trasformazione dei dati in RDF fa seguito, iterativamente, il controllo di eventuali errori e incoerenze. Nel caso della BPR, le due migrazioni di prova già eseguite hanno consentito di individuare e correggere alcune incongruenze, portando ad un generale miglioramento della qualità dei dati. Appartiene a questa fase anche l'individuazione dei *dataset* esterni che possono essere collegati, che si tratterà a parte più avanti.

4. Pubblicazione: vi rientrano tanto la pubblicazione materiale dei dati, quanto tutta l'attività intesa a promuovere la conoscenza della disponibilità del *dataset* e la sua struttura. Si prevede di utilizzare, naturalmente, l'ambiente già predisposto per gli altri dati della Camera e il relativo *endpoint* (punto d'accesso) SPARQL e di segnalare il *dataset* nei principali portali e nei motori di ricerca specializzati.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1338 08/11/19 12:43

5. Utilizzazione: la nuova interfaccia di ricerca, che è in fase avanzata di progettazione, offrirà la possibilità di filtri successivi basati su caratteristiche comuni (faccette). È inoltre possibile immaginare di realizzare delle visualizzazioni che portino alla luce delle caratteristiche di non immediata evidenza: ad esempio la distribuzione delle pubblicazioni nelle diverse classi di soggetto, in riferimento a specifici periodi di tempo, per individuare i filoni di studio.

Per quanto riguarda il legame con altri *dataset*, a cui si è fatto riferimento prima, è stata già effettuata una prima connessione con il VIAF; un passo ulteriore potrebbe consistere nel collegarsi all'anagrafica dei parlamentari. La classificazione, invece, potrebbe essere messa in relazione con le voci del Nuovo Soggettario. La sottoclasse dedicata alla geografia del comportamento elettorale (H34), con le sue suddivisioni per regioni, potrebbe essere connessa, attraverso Geonames, ai risultati elettorali. Infine, riveste un particolare interesse il progetto, presentato di recente, dell'Istituto di teoria e tecniche dell'informazione giuridica del CNR (ITTIG), relativo alla banca dati DOGI ([97]), che presenta diversi punti di contatto con quello della BPR: si tratta anche in questo caso di un *database* bibliografico, comprendente citazioni (a partire dal 1970) tratte da circa 250 riviste pubblicate da editori italiani (sia cartacee che elettroniche). Ogni citazione è accompagnata da una sintesi del contenuto, uno o più codici di classificazione e gli estremi dei riferimenti normativi e giurisprudenziali più importanti (collegati al testo integrale tramite le banche dati Normattiva, Eurlex e Consulta Online). Attraverso il collegamento tra i due *dataset*, per esempio, DOGI si arricchirebbe di numerose segnalazioni tratte da riviste e pubblicazioni di cui non effettua lo spoglio, mentre la BPR potrebbe offrire, oltre alle citazioni bibliografiche, anche i sunti degli articoli.

7 - *Considerazioni finali*

Nell'ambito della sempre più vasta diffusione dei dati aperti, i princìpi dei *linked data* si stanno affermando come la tecnologia più adeguata per collegare le informazioni provenienti da ambiti diversi e trarne del valore aggiunto.

Le biblioteche stanno contribuendo in numero sempre maggiore alla costruzione di questo nuovo ambiente con i loro dati bibliografici e con gli schemi descrittivi, le liste di autorità e i vocabolari controllati che hanno

elaborato e affinato nel corso della loro esistenza; in questo modo raggiungono un pubblico molto più vasto e svolgono al meglio la loro funzione, mantenendosi in contatto con l'evoluzione tecnologica.

Il progetto della BPR *linked open data* costituisce un utile banco di prova per la Biblioteca della Camera, che acquisisce così nuove competenze e potrà valutare, alla conclusione, la possibilità di ulteriori realizzazioni.

Note

(1) Mentre l'espressione 'dati aperti' è attestata nella normativa italiana e si alterna con quella inglese nella letteratura professionale, la dizione '*linked open data*' tende a prevalere e verrà usata più frequentemente anche qui.

(2) Da T. Berners-Lee - J. Hendler - O. Lassila, «The semantic web», in *Scientific American*, 2001, n. 5, pp. 34-43, fino a T. Berners-Lee - N. Shadbolt - W. Hall, «The Semantic Web Revisited», in *IEEE intelligent systems*, 2006, n. 3, pp. 96-101. Il suo intervento sul *web* del futuro, nella serie TED talks, ha contribuito notevolmente a diffondere il tema dei dati aperti e collegati (http://www.ted.com/talks/tim_berners_lee_on_the_next_*web*.html). L'attività del W3C nell'ambito del *web* semantico è esposta a http://www.w3.org/2001/sw.

(3) Se si inseriscono questi termini in un motore di ricerca, si otterranno centinaia di migliaia di risultati, senza possibilità di distinguere tra quelli relativi all'albergo e quelli riferiti all'ereditiera americana.

(4) Nell'ambito di questo scritto, si utilizzeranno indifferentemente i termini 'informazioni' e 'dati'.

(5) *Scienza e Tecnica,* Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 2012, Vol. VII, Informatica, *ad vocem*.

(6) Si veda in proposito la più estesa Open definition, a cura della stessa organizzazione, a http://opendefinition.org/od/1.0/it.

(7) Ideata da Tim Berners Lee (http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html). Una versione arricchita da esempi e da brevi analisi dei costi e dei benefici a http://5stardata.info.

(8) A. De Robbio, «Forme e gradi di apertura dei dati», in *Biblioteche oggi*, 2012, n. 7-8, pp. 11-24; F. Di Donato, *Lo stato trasparente: linked open data e cittadinanza attiva*, ETS, Pisa, 2011.

(9) Tutta la documentazione a http://www.whitehouse.gov/open.

(10) Una raccolta a http://thedatahub.org.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1340 08/11/19 12:43

(11) Per questa parte si fa riferimento alla documentazione disponibile sul sito internet della Commissione europea dedicato all'informazione del settore pubblico, http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/public-sector-information-group-main-page.

(12) Dove per documento si deve intendere: a) qualsiasi contenuto, a prescindere dal suo supporto (testo su supporto cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva); b) qualsiasi parte di tale contenuto.

(13) Riutilizzo dell'informazione del settore pubblico : riesame della direttiva 2003/98/CE - [SEC(2009) 597] / COM/2009/0212 definitivo.

(14) Solo quattro hanno rispettato il termine del 1° luglio 2005. La Commissione ha avviato 18 procedimenti di infrazione nei confronti di vari Stati membri e la Corte di giustizia europea ha emesso 4 sentenze per mancata attuazione.

(15) COM (2011) 882 definitivo.

(16) G. Vickery, *Review of recent studies on PSI re-use and related market developments*, agosto 2011, http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=1391; *POPSIS: Pricing Of Public Sector Information Study: Models of Supply and Charging for Public Sector Information,* 2011*,* http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=1344.

(17) European Public Sector Information Platform, http://epsiplatform.eu.

(18) The European Thematic Network on Legal Aspects of Public Sector Information, http://www.lapsi-project.eu.

(19) COM(2011) 877 definitivo.

(20) Le biblioteche universitarie vengono pertanto 'estratte' dal settore scientifico e della ricerca, per il quale è stata poi presentata una comunicazione (COM(2012) 401 definitivo) ed una raccomandazione (2012/417/UE) specifica.

(21) Coerentemente con questi indirizzi la Commissione ha inaugurato nel 2012 il portale http://publicdata.eu/, con l'obiettivo di arrivare a raccogliere e riunire in un solo punto le informazioni sui *dataset* disponibili in tutta l'Unione, sulle applicazioni sviluppate a partire da essi e più in generale le idee e le proposte per usi innovativi.

(22) G. Clapton - M. Hammond - N. Poole, *PSI re-use in the cultural sector : final report*, Curtis & Cartwright with ITHAKA & the Collections Trust, maggio 2011, http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=1148; D. Dietrich - J. Pekel, *Open data in cultural heritage institutions*, aprile 2012 (EPSI platform topic report n. 2012/04), http://www.scribd.com/doc/95437065/Topic-Report-Open-Data-in-Cultural-Heritage-Institutions.

(23) COM(2010) 744 definitivo.

(24) *Quadro europeo di interoperabilità (QEI) dei servizi pubblici europei*, p. 2.

(25) *Strategia europea per l'interoperabilità (SEI) dei servizi pubblici europei*, p. 25.

(26) Ad esempio a http://www.techeconomy.it/wp-content/uploads/2012/09/agendadigitale_techeconomy.pdf.

(27) L. R. Piemonte 23 dicembre 2011, n. 24; L.R. Lazio 18 giugno 2012, n. 7; L. R. Puglia 24 luglio 2012, n. 20; L. P. Trento 27 luglio 2012, n. 16.

(28) Si veda in particolare l'infografica dinamica a http://www.dati.gov.it/content/infografica.

(29) *Come si fa open data? : istruzioni per l'uso per enti e amministrazioni pubbliche*, a cura di Ernesto Belisario, Versione 2.0, Associazione italiana per l'*open government*, 2011, http://www.scribd.com/doc/55159307/Come-Si-Fa-Opendata-Ver-2; *Open data : come rendere aperti i dati delle pubbliche amministrazioni*, a cura di Formez PA, Versione beta 2011, Gangemi, Roma, 2011; *Libro bianco per il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, Versione 1.0 (beta) rilasciata il 12 maggio 2012, http://www.evpsi.org/librobianco.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1341 08/11/19 12:43

(30) http://www.appsforitaly.org sul modello della *Open data challenge* che ha avuto luogo a livello europeo nel 2011. Ha premiato, tra gli altri, l'applicazione Openparlamento (http://parlamento.openpolis.it) relativa all'attività dei parlamentari, nelle visualizzazioni le Mappe elettorali (http://mappeelettorali.it) e la versione italiana di DbPedia come *linked data* (http://it.dbpedia.org).

(31) La bibliografia sui *linked data* è molto ampia; si è fatto riferimento, in particolare, ai seguenti testi: F. Di Donato, *Lo stato trasparente ...*, *op. cit*.; D. Stuart, *Facilitating access to the web of data : a guide for librarians*, Facet, London, 2011; T. Heath - C. Bizer, *Linked Data: Evolving the web into a global data space*, Morgan & Claypool, San Rafael, CA, 2011, ed. aggiornata a http://linkeddatabook.com/editions/1.0; G. Rizzo - F. Morando - J.C. De Martin, «Open data: la piattaforma di dati aperti per il Linked Data», in *Informatica e diritto*, 2011, n. 1-2, pp. 493-511; M. Guerrini - T. Possemato, *Linked data: un nuovo alfabeto del web semantico*, comunicazione al convegno "Global Interoperability and Linked data in Libraries", Firenze, 18-19 giugno 2012; Commissione di coordinamento SPC, *Linee guida per l'interoperabilità semantica attraverso i linked open data*, agosto 2012, versione 1.3, http://www.digitpa.gov.it/sites/default/files/CdC-SPC-GdL6-InteroperabilitaSemOpenData_0.pdf.

(32) http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html.

(33) Relational *database*s on the Semantic Web, http://www.w3.org/DesignIssues/RDB-RDF.htm.

(34) C. Bizer - T. Heath - T. Berners-Lee, «Linked Data. The story so far», in *International Journal on Semantic Web and Information Systems*, 2009, pp. 9-15; D. Stuart, *Facilitating access ..., op. cit*., pp. 94-100.

(35) A. Singhal, *Introducing the Knowledge Graph: things, not strings*, maggio 2012 http://googleblog.blogspot.it/2012/05/introducing-knowledge-graph-things-not.html; alcuni commenti in J. Zaino, *Google knowledge graph interview,* http://semantic*web*.com/google-knowledge-graph-interview_b29172 e D. Stewart, *Google's Knowledge Graph: Yeah, that's the Semantic Web (sort of),* http://blogs.gartner.com/darin-stewart/2012/05/17/googles-knowledge-graph-yeah-thats-the-semantic-*web*-sort-of.

(36) http://schema.org.

(37) R. Cygani - A. Jentzsch, *Linking Open data cloud diagram*, 19 settembre 2011, http://lod-cloud.net.

(38) Informazioni desunte da C. Bizer – A. Jentzsch – R. Cyganiak, *State of the LOD Cloud*, Versione 0.3, 19 settembre 2011, http://lod-cloud.net/state.

(39) http://lod2.eu/Welcome.html.

(40) LATC, *Report on the Publication of European Institutions Data*, febbraio 2012, disponibile in rete a http://latc-project.eu/sites/default/files/deliverables/latc-wp2-D23 Report on the Publication of European Institutions Data.pdf.

(41) Commissione di coordinamento SPC, *Linee guida per l'interoperabilità semantica ..., op. cit*.

(42) Secondo cui ogni agenzia bibliografica nazionale rende disponibili per lo scambio le descrizioni catalografiche della produzione editoriale del proprio paese e le voci di autorità degli autori nazionali.

(43) Con il Virtual International Authority File (VIAF) per cui cfr. par. 5.3.

(44) http://www.loc.gov/marc.

(45) *UNIMARC manual bibliographic format*, a cura di A. Hopkinson, 3. ed., Saur, München, 2008.

(46) *ISBD: International standard bibliographic description*, Consolidated ed., De Gruyter Saur, Berlin, 2011.

(47) IFLA Study Group on the Functional Requirements for Bibliographic Records, *Functional requirements for bibliographic records: final report*, Saur, München, 1998 (testo corrente a http://www.ifla.org/publications/functional-requirements-for-bibliographic-*record*s); IFLA Working Group on Functional Requirements and Numbering of Authority Records (FRANAR), *Functional Require-*

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1342 08/11/19 12:43

ments for Authority Data, De Gruyter Saur, Berlin, 2009; IFLA Working Group on the Functional requirements for Subject Authority Records (FRSAR), *Functional requirements for subject authority data (FRSAD): a conceptual model*, De Gruyter Saur, Berlin, 2011.

(48) P.G. Weston, «Catalogazione bibliografica: dal formato MARC a FRBR», in *Bollettino AIB*, 2001, n. 3, pp. 267-286.

(49) Le altre funzioni sono: (1) trovare risorse bibliografiche in una raccolta come risultato di una ricerca basata sugli attributi o sulle relazioni delle risorse, (2) identificare una risorsa bibliografica o un agente (cioè, avere conferma che l'entità descritta in una registrazione corrisponda a quella cercata o distinguere fra due o più entità con caratteristiche simili), (3) selezionare una risorsa bibliografica appropriata alle necessità dell'utente, (4) acquisire o ottenere accesso a un esemplare descritto. Il testo italiano è disponibile a http://www.ifla.org/files/cataloguing/icp/icp_2009-it.pdf. Questi principi sviluppano ed aggiornano i cosiddetti 'principi di Parigi', approvati nel 1961, che si riferivano alle sole opere testuali e indicavano, per il catalogo, solo due obiettivi: permettere di accertare (1) se la biblioteca contiene un libro particolare identificato per mezzo del suo autore e titolo e (2) quali opere di un autore e quali edizioni di un'opera esistono nella biblioteca. Sull'evoluzione dei principi di catalogazione cfr. M. Guerrini, *I Principi internazionali di catalogazione (ICP): universo bibliografico e teoria catalografica all'inizio del XXI secolo,* Editrice bibliografica, Milano, 2012.

(50) Come rilevato da M. Guerrini, *I principi...*, *op.cit.*, p. 12. RDA è disponibile esclusivamente online, a http://www.rdatoolkit.org/. Su di esso B. Tillet, «Mantenere il ruolo delle biblioteche nel *web* semantico tramite RDA: Resource Description and Access», in *JLIS.it*, 2011, n. 2, pp. 35-47.

(51) *Bibliographic Framework Initiative General Plan*, http://www.loc.gov/marc/transition/news/framework-103111.html. Il piano prevede comunque il mantenimento dello *standard* "finché non sarà più necessario", e la necessaria compatibilità del nuovo formato con i dati preesistenti.

(52) A partire dall'articolo di R. Tennant, «MARC must die», in *Library Journal*, 2002, n. 17, pp. 26-28, fino alle osservazioni di K. Coyle, «Library Data in a Modern Context», in *Library Technology Reports*, 2010, n. 1, pp. 5-13 e alle critiche di Richard Wallis, «Will Europe's National Libraries Open data In An Open Way?», http://talis-systems.com/?p=1959. Il MARC ad esempio inserisce molti dati identificativi nelle note generali, che non possono essere facilmente trattate da processi automatici.

(53) G. Alemu - B. Stevens - P. Ross - J. Chandler, *Linked Data for Libraries: Benefits of a Conceptual Shift from Library-Specific Record Structures to RDF-based Data Models,* comunicazione al congresso IFLA 2012, http://conference.ifla.org/sites/default/files/files/papers/wlic2012/92-alemu-en.pdf.

(54) W3C, *Library Linked Data Incubator Group Final Report*, ottobre 2011, http://www.w3.org/2005/Incubator/lld/XGR-lld-20111025.

(55) M. Kelley, «How the W3C has come to love library linked data», in *Library Journal*, 2011, http://lj.libraryjournal.com/2011/08/technology/how-the-w3c-has-come-to-love-library-linked-data.

(56) W3C, *Library Linked Data Incubator Group.. op.cit.*; un commento in C. Bianchini, *Il Library Linked Data Incubator Group e il futuro delle biblioteche*, https://sites.google.com/site/homepage-carlobianchini/Ricerca/library-linked-data-e-il-futuro-delle-biblioteche. Si veda anche *Be part of the web, not just on it : Report of the Stanford Linked Data Workshop, 27 June – 1 July 2011*, ottobre 2011, http://www.clir.org/pubs/reports/pub152/LinkedDataWorkshop.pdf; *Open bibliographic data guide*, a cura del Joint Information Systems Committee, http://obd.jisc.ac.uk in particolare per il caso d'uso 02. Publish open Linked Data for unspecified use; *LODE-BD Recommendations 2.0: Report on how to select appropriate encoding strategies for producing Linked open data (LOD)-enabled bibliographic data*, redatto da Imma Subirats e Marcia Lei Zeng nell'ambito degli Agricultural Information Management Standards della FAO, http://aims.fao.org/lode/bd, con utili alberi decisionali.

(57) E. Niggemann, *The importance of open data to national libraries*, comunicazione al congresso IFLA 2012, http://conference.ifla.org/past-wlic/2012/181-niggemann-en.pdf.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1343 08/11/19 12:43

(58) K. Coyle, *Library Linked Data: un'evoluzione*, comunicazione al convegno "Global Interoperability and Linked data in Libraries", Firenze 18-19 giugno 2012, http://kcoyle.net/presentations/FI2012_it.pdf.

(59) Si segnala in particolare il seminario internazionale svoltosi a Firenze il 18 e 19 giugno 2012, su "Global Interoperability and Linked data in Libraries". Gli atti sono in corso di pubblicazione nella rivista "JLIS.it, Italian Journal of Library and information science", http://leo.cineca.it/index.php/jlis. I sunti degli interventi e le diapositive delle presentazioni sono disponibili nel frattempo a http://leo.cilea.it/index.php/jlis/issue/view/368/showToc. Numerosi anche gli interventi al congresso IFLA di Helsinki, 11-17 agosto 2012.

(60) Una panoramica in G. Dunsire, *Linked Data, libraries and the Semantic Web*, Library science talk, marzo 2012, http://www.gordondunsire.com/pubs/pres/linkeddatalibsem*web*.ppt e in R. Wallis, *Library linked data progress*, comunicazione resa al congresso IFLA 2012, http://www.slideshare.net/rjw/library-linked-data-progress. Altri esempi di realizzazioni a http://datahub.io/group/lld.

(61) Su cui M. Willer - G. Dunsire - B. Bosančič, «ISBD and the semantic *web*», in *JLIS.it*, 2010, n. 2, pp. 213-236.

(62) http://metadataregistry.org/schema/show/id/5.html.

(63) http://www.rdaregistry.info.

(64) http://www.marc21rdf.info.

(65) http://dewey.info.

(66) Library of Congress subject headings (LCSH), tramite http://id.loc.gov/index.html.

(67) RAMEAU (Répertoire d'autorité-matière encyclopédique et alphabétique unifié), tramite http://data.bnf.fr.

(68) http://id.ndl.go.jp/auth/ndla.

(69) http://thes.bncf.firenze.sbn.it/thes-dati.htm.

(70) http://eurovoc.europa.eu/drupal/?q=ontology&cl=en.

(71) http://viaf.org.

(72) http://data.bnf.fr.

(73) http://datos.bne.es.

(74) http://www.dnb.de/lds, su cui J. Kett - S. Beyer - M. Maneke - Y. Jahns - L.G. Svensson, *The Deutsche Nationalbibliographie as linked open data: applications and opportunities*, comunicazione al Congresso IFLA 2012, http://conference.ifla.org/sites/default/files/files/papers/wlic2012/215-kett-en.pdf.

(75) http://lod.nl.go.kr/home.

(76) http://nektar.oszk.hu/wiki/Semantic_*web*.

(77) http://librisbloggen.kb.se/2011/09/21/swedish-national-bibliography-and-authority-data-released-with-open-license.

(78) http://www.bl.uk/bibliographic/datafree.html.

(79) http://pro.europeana.eu/linked-open-data e A. Isaac - R. Clayphan - B. Haslhofer, «Europeana,: moving to linked open data», in *Information Standards Quarterly*, 2012, n. 2-3, pp. 34-40. Sulla collaborazione tra musei, archivi e biblioteche è interessante l'attività del gruppo LODLAM, Linked open data in libraries, archives and museums, a http://lodlam.net.

(80) G. Dunsire - C. Harper - D. Hillmann - J. Phipps, «Linked data vocabulary management: infrastructure support, data integration, and interoperability», in *Information Standards Quarterly*, 2012, n. 2-3, pp. 4-13.

(81) Per cui cfr. n. 36.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1344 08/11/19 12:43

(82) T. Fons - J. Penka - R. Wallis, «OCLC's linked data initiative: using Schema.org to make library data relevant on the *web*», in *Information Standards Quarterly*, 2012, n. 2-3, pp. 29-33.

(83) Una presentazione generale del progetto a http://data.bnf.fr/docs/databnf-presentation-en.pdf.

(84) L'acronimo deriva dalla prima versione della bibliografia, relativa al solo Parlamento repubblicano. La BPR è frutto dell'attività di un gruppo di lavoro, coordinato da Fernando Venturini, composto da consiglieri e documentaristi della Biblioteca, di cui chi scrive ha fatto parte fin dall'inizio, nel 1997. Nel 2007 la bibliografia è stata ampliata al periodo statutario e all'ambito elettorale.

(85) *BPR: Bibliografia del Parlamento repubblicano : 1948-2000*, Camera dei deputati, Roma, 2002.

(86) È possibile trovare, per esempio, i principali commentari storici al Regolamento della Camera riprodotti in PDF (dal Mancini-Galeotti, al Miceli, all'Astraldi-Cosentino, a *Il regolamento della Camera dei Deputati : storia, istituti, procedure*, al *Nuovo regolamento della Camera dei Deputati illustrato con i lavori preparatori*). Sono disponibili inoltre opere classiche come, ad esempio: *Il centenario del Parlamento : 8 maggio 1848 - 8 maggio 1948*, dal Segretariato Generale [della Camera dei Deputati], Roma, 1948; *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà : atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, *Roma, Hotel Parco dei principi, 20-21-22 ottobre 1978*, Giuffrè, Milano, 1979; *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, a cura dell'ISLE, Giuffrè, Milano, 1968-1969.

(87) *BPR: Bibliografia del Parlamento repubblicano, 1948-2008*, Ed. per il 60° anniversario della Costituzione, Camera dei deputati, Roma, 2008; *BPS: Bibliografia del Parlamento statutario*, Camera dei deputati, Roma, 2011.

(88) R. Dickmann, *Il Parlamento italiano*, Jovene, Napoli, 2011 e L. Gianniti - N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2008.

(89) Sul progetto, oltre alle pagine esplicative sul sito, si veda E. Candia, *Beyond Open Document towards Open Linked Data*, comunicazione resa all'incontro internazionale "Achieving Greater Transparency in Legislatures through the Use of Open Document Standards", svoltosi a Washington nel febbraio 2012, http://www.ictparliament.org/sites/default/files/a4_e.f._candia.pdf; R. Pisanti, *Web semantico e " linked open data" alla Camera: l'esperienza del portale storico e di dati.camera.it*, 2. verifica di professionalità, ruolo tecnico, luglio 2012.

(90) Descritta a http://dati.camera.it/ocd/reference_document.

(91) FOAF e BIO per i dati biografici e le relazioni tra persone, Dublin Core per la descrizione delle risorse.

(92) I *dataset* disponibili sono relativi a: l'anagrafica delle persone (deputati e membri del governo, sia senatori che non parlamentari), quella dei soli deputati, i mandati parlamentari, gli organi della Camera, i progetti di legge con l'indicazione delle leggi approvate (fino al 1943), gli atti di indirizzo e controllo (dalla VII alla XV), i resoconti stenografici (dalla Consulta), i Bollettini delle Giunte e Commissioni.

(93) Al momento sul sito sono proposte, oltre al portale storico, altre due applicazioni: con l'Atlante istituzionale è possibile visualizzare su di una mappa i luoghi di nascita dei Presidenti della Repubblica, delle due Camere e del Consiglio dei ministri, mentre la Mappa delle elezioni del Regno d'Italia consente di esplorare i risultati nei collegi uninominali fino al 1919 utilizzando la carta geografica, elaborando grafici o ricostruendo la storia elettorale dei candidati.

(94) Su cui D. Libera, *La piattaforma aperta per la documentazione digitale: un approccio ai linked data in ambiente Intranet*, 2. verifica di professionalità, ruolo tecnico, luglio 2012.

(95) B. Villazón-Terrazas - O. Corcho, *Methodological Guidelines for Publishing Linked Data* http://delicias.dia.fi.upm.es/wiki/images/7/7a/07_MGLD.pdf e *Publishing Linked Data - There is no one-size-fits-all formula*, http://ceur-ws.org/Vol-877/poster5.pdf; altre indicazioni in *Best practices for publishing linked data*, https://dvcs.w3.org/hg/gld/raw-file/default/bp/index.html; *Linked data cookbook* http://www.w3.org/2011/gld/wiki/Linked_Data_Cookbook e da ultimo, nelle *Linee guida per l'interoperabilità semantica ..., op. cit.*

(96) J. Hladka – J. Mynarz – V. Sklenak, «Experience with transformation of bibliographic data into linked data», in *Journal of systems integration*, 2012, n. 1, pp. 54-62, http://www.si-journal.org/index.php/ JSI/article/view/106/82.

(97) *Schema di annotazione per la dottrina giuridica: il caso di studio della banca dati DoGi-Dottrina Giuridica*, comunicazione al convegno "Global Interoperability and Linked data in Libraries", Firenze, 18-19 giugno 2012.

Luana Alverone

Il ruolo del Bundestag *nelle decisioni sulla stabilità finanziaria in Europa alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*

1 - Il ruolo del *Bundestag* nelle procedure di bilancio; 2 - La costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio; 3 - La sentenza sugli aiuti alla Grecia e sul meccanismo di stabilizzazione finanziaria; 4 - Le modifiche della legge sull'assunzione di garanzie nel quadro di un meccanismo europeo di stabilizzazione; 5 - La sentenza del 28 febbraio 2012 sul Comitato speciale; 6 - Le due recenti pronunce della Corte costituzionale federale sul tema della stabilità economica europea; 7 - La legge sulla partecipazione finanziaria al Meccanismo europeo di stabilità.

1 - *Il ruolo del* Bundestag *nelle procedure di bilancio*

Nell'analisi delle procedure di bilancio nell'ordinamento giuridico tedesco assume un rilievo del tutto particolare il valore della "stabilità", intesa in senso istituzionale, politico, economico-sociale e finanziario, nonché relativo alle questioni inerenti la partecipazione agli organismi comunitari.

Fatta questa breve e debita premessa, bisogna innanzitutto considerare che i poteri di intervento del Parlamento in materia di finanza pubblica (*parlamentarische Budgethoheit*) si sono affermati soltanto verso la fine del XIX secolo ([1]), ai tempi in cui lo Stato era retto ancora da una monarchia costituzionale pura. Nelle successive tappe dell'esperienza costituzionale tedesca si è assistito ad una progressiva adesione ai canoni della forma di governo parlamentare nel tentativo di giungere ad una razionalizzazione dei rapporti tra Governo e Parlamento anche in ambito finanziario.

Benché l'articolo 109, comma 1 della Legge fondamentale (*Grundgesetz* - GG) sancisca il principio dell'autonomia e della reciproca indipendenza in materia di bilancio della Federazione e dei *Länder*, il fatto che gran parte della legislazione tributaria e finanziaria sia di origine federale, sulla base dell'esercizio di competenze legislative esclusive o concorrenti, pone un limite significativo all'autonomia regionale. Il *Bundestag* ha inoltre approvato, con il necessario assenso del *Bundesrat*, una legge di principio sul diritto di bilancio (*Haushaltsgrundsätzegesetz- HGrG*) ([2]), destinata ad essere applicata anche dai parlamenti dei *Länder.* Ai sensi dell'articolo 109, comma 4, con

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1347 08/11/19 12:43

una legge federale, che necessita dell'approvazione del *Bundesrat*, possono infatti essere posti sia per la Federazione sia per i *Länder* dei comuni principi fondamentali, al fine di rendere adeguato il bilancio alla congiuntura e per un piano finanziario pluriennale.

Anche se sembra resistere la classica teoria del bilancio come legge meramente formale, che trova conferma anche nell'articolo 110, comma 2 della Legge fondamentale ([3]), la dottrina è ormai concorde nel ritenerla sorpassata, riconoscendo che il costituente del 1949 ha inteso attribuire al *Bundestag* la sovranità in materia di bilancio.

Al ruolo centrale svolto dal Ministro federale delle finanze in seno al Governo, soprattutto per quanto riguarda l'elaborazione del bilancio di previsione (*Haushaltsplan*) corrisponde, a livello parlamentare, quello della Commissione bilancio (*Haushaltsausschuss*) ([4]) del *Bundestag* durante l'*iter* di approvazione del disegno di legge di bilancio (§ 95 del Regolamento). Inoltre, tutti i progetti di legge che incidono in modo rilevante sulle finanze federali o su quelle dei *Länder* (*Finanzvorlagen*) sono assegnati, oltre che alla commissione di merito (*Fachausschuss*), anche all'*Haushaltsausschuss* (§ 96 del Regolamento). Nel caso in cui dalla verifica effettuata dalla Commissione bilancio risultino effetti di natura finanziaria sull'esercizio in corso o su quelli successivi, la Commissione dovrà accompagnare la relazione all'Assemblea plenaria con una proposta per la copertura delle minori entrate o delle maggiori spese e pronunciarsi anche sulle possibilità di copertura per il futuro (§ 96, comma 4 del Regolamento). Anche nel caso in cui i progetti di legge incidano sui bilanci dei *Länder*, la Commissione ha l'obbligo di comunicare nella sua relazione la prevedibile natura ed entità di tali effetti (§ 96, comma 5 del Regolamento).

Un'altra peculiarità della Commissione bilancio, in cui risulta evidente un intreccio tra funzioni legislative e funzioni di controllo, è dimostrata dal fatto che - a differenza di quanto avviene nelle commissioni di merito, per le quali il § 65 del Regolamento prevede la designazione di un relatore per ogni iniziativa legislativa - sono designati relatori provenienti da tutti i gruppi parlamentari per ciascuno stato di previsione della spesa (*Einzelplan*).

A conferma della reciproca autonomia di bilancio della Federazione e dei *Länder*, la legge di bilancio non necessita dell'approvazione del *Bundesrat*. L'intervento del *Bundesrat* si limita infatti ad una prima presa di posizione (*Stellungnahme*) al momento della presentazione del disegno di legge (che avviene contemporaneamente nei due rami del Parlamento ai sensi dell'articolo 110, comma 3 della Legge fondamentale) e ad una seconda dopo

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1348 08/11/19 12:43

l'avvenuta approvazione da parte del *Bundestag*, al fine di verificare che le decisioni adottate non siano lesive delle competenze spettanti ai *Länder*. Il veto sospensivo esercitato dal *Bundesrat* sul testo approvato dal *Bundestag* può essere superato con una nuova approvazione parlamentare secondo le prescrizioni di cui all'articolo 77, comma 4 della Legge fondamentale: qualora l'opposizione (*Einspruch*) sia stata deliberata con la maggioranza dei voti del *Bundesrat*, essa può essere respinta da una deliberazione della maggioranza dei membri del *Bundestag*; nel caso in cui il *Bundesrat* abbia deliberato l'opposizione con una maggioranza di due terzi dei voti, il *Bundestag* può a sua volta respingerla con la maggioranza di due terzi dei voti espressi, pari almeno alla maggioranza dei suoi membri.

Il *Bundestag* può intervenire, in fase di approvazione del bilancio di previsione, modificando il progetto del Governo nel senso di disporre variazioni di spesa (aumenti di spesa o riduzioni di entrate). È comunque sempre necessario il consenso del Governo che, secondo quanto stabilito dall'articolo 113 della Legge fondamentale ([5]), può chiedere la sospensione della deliberazione e il differimento del voto da parte del *Bundestag* per non più di sei settimane. Qualora il *Bundestag* abbia già approvato una disposizione in tal senso, il Governo può pretendere una seconda deliberazione entro quattro settimane. In caso di ulteriore approvazione, il Governo può giungere a rifiutare il consenso, bloccando l'entrata in vigore del provvedimento. Il rifiuto del Governo, che deve essere formalmente deliberato e motivato, finisce per determinare una situazione di rottura nei rapporti tra organo legislativo e organo esecutivo. Per tale motivo, alla procedura descritta si preferisce il ricorso a meccanismi di consultazione e ad accordi preventivi nel tentativo di mantenere bilanciati i ruoli di entrambe le parti.

Ciononostante non si può negare che l'approvazione della legge di bilancio abbia precipuamente un significato di controllo politico sull'attività amministrativa: la partecipazione del Parlamento alla codeterminazione dell'indirizzo politico si realizza soprattutto attraverso l'esame della legislazione di entrata e di spesa.

Nel caso in cui il bilancio non venga approvato entro la fine dell'anno finanziario, l'articolo 111 della Legge fondamentale prevede il ricorso all'esercizio provvisorio. Fino all'entrata in vigore della legge di bilancio, il Governo è autorizzato ad effettuare tutte le spese necessarie per mantenere enti istituiti con legge ed attuare provvedimenti deliberati con legge; adempiere gli obblighi giuridicamente fondati della Federazione; proseguire costruzioni, rifornimenti e altri lavori, nonché erogare ulteriori sussidi per

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1349 08/11/19 12:43

tali scopi, nella misura in cui siano stati autorizzati contributi corrispondenti nel bilancio di previsione dell'anno precedente.

Ove sia necessario apportare delle correzioni al bilancio in corso di esercizio, il Governo presenta successivamente al Parlamento un disegno di legge di assestamento (*Nachtragsentwurf*), che viene approvato con la medesima procedura prevista per la legge di bilancio *(Nachtragshaushaltsgesetz)*.

Il ciclo del bilancio si conclude con il rendiconto presentato al Parlamento dal Ministro federale delle finanze. Esso serve a dimostrare la regolarità della gestione del bilancio e l'osservanza delle previsioni approvate dal Parlamento con legge. La verifica contabile a posteriori, che riguarda non solo la regolarità ma anche l'economicità e la legittimità, compete alla Corte dei conti federale (*Bundesrechnungshof*), che trasmette le sue osservazioni al Parlamento e al Governo. Il discarico del bilancio (*Entlastung*) deciso da entrambe le Camere rappresenta la valutazione politica conclusiva della gestione economica attuata dal Governo.

2 - *La costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio*

Prima della riforma costituzionale federalista del 2006 e del 2009, il principio del pareggio di bilancio era menzionato solo nell'articolo 110, comma 1 della Legge fondamentale, in cui, semplicemente, si stabilisce che nel bilancio annuale di previsione le entrate e le spese devono essere pareggiate. L'effettiva costituzionalizzazione di tale principio è avvenuta con la novella dell'articolo 109 (già modificato nella prima fase della riforma), l'introduzione del nuovo articolo 109a e la modifica dell'articolo 115.

Con la prima riforma del federalismo (*Föderalismusreform I*) del 28 agosto 2006, il nuovo comma 5 dell'articolo 109 (*Separazione di competenza tra la Federazione e i Länder; principi in materia di bilancio*) ha sancito la responsabilità congiunta della Federazione e dei *Länder* per il rispetto degli obblighi della Germania in relazione al Patto di stabilità europeo, stabilendo che le sanzioni per la violazione delle disposizioni sulla conformità alla disciplina di bilancio di cui all'articolo 104 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) [6] siano sostenute, rispettivamente, in misura del 65 per cento dalla Federazione e del 35 per cento dai *Länder*. Quest'ultima quota è ulteriormente ripartita in due fasce percentuali: è infatti previsto che tutti i *Länder* rispondono in via solidale del 35 per cento in rapporto alla rispettiva

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1350 08/11/19 12:43

popolazione, mentre il restante 65 per cento ricade sui *Länder* che hanno causato la sanzione, in proporzione alla rispettiva responsabilità oggettiva.

Tra le successive modifiche dell'articolo 109 introdotte con la seconda riforma del federalismo (*Föderalismusreform II*) del 29 luglio 2009, assume particolare rilevanza il nuovo comma 3, che impone come regola generale, sia alla Federazione sia ai *Länder*, il pareggio del bilancio senza ricorrere al prestito. Con tale disposizione, che di fatto introduce un freno all'indebitamento (*Schuldenbremse*) ([7]), viene superata la c.d. *golden rule*, ossia la possibilità di ricorrere a forme di indebitamento per finanziare le spese in conto capitale, precedentemente prevista dall'articolo 115 ([8]) della Legge fondamentale e nelle Costituzioni di numerosi *Länder*. Le nuove disposizioni costituzionali stabiliscono infatti che, per rispettare i criteri fissati a livello comunitario, il bilancio della Federazione e dei *Länder* deve essere in equilibrio, con un ricorso all'indebitamento pubblico - consentito solo alla Federazione e non ai *Länder* - per un massimo dello 0,35 per cento del PIL. Sono ammesse deroghe al principio generale solo nel caso di calamità naturali o in situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e compromettono gravemente la sua capacità finanziaria. In questi casi dovrà essere adottato un piano di rientro nei parametri stabiliti non appena cessino le circostanze eccezionali.

In applicazione dei principi enunciati dalla nuova formulazione dell'articolo 109, è stato modificato anche l'articolo 115 (*Ricorso al credito*). Il nuovo comma 2 ribadisce, con riferimento al solo bilancio federale ([9]), che le entrate e le uscite, di norma, devono essere portate in pareggio senza ricorrere al prestito e che tale principio è salvaguardato se le entrate da prestiti non superano la soglia dello 0,35 per cento del PIL (c.d. freno all'indebitamento). La nuova formulazione è poi particolarmente dettagliata: in presenza di andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità, le nuove disposizioni impongono che si tenga conto in modo simmetrico degli effetti sul bilancio sia nelle fasi di ripresa che nelle fasi di declino. In particolare, nelle circostanze in cui il bilancio federale richieda il ricorso ad un indebitamento pubblico superiore ai parametri stabiliti, questo non potrà in nessun caso eccedere l'1,5 per cento del PIL. Gli scostamenti del ricorso effettivo al credito dalla soglia massima consentita vengono registrati su un apposito conto di controllo; gli addebiti che superano la soglia dell'1,5 per cento rispetto al prodotto interno lordo nominale devono essere quindi ridimensionati tenuto conto dell'evoluzione del ciclo congiunturale. Nelle situazioni derivanti da disastri naturali o emergenze straordinarie, la deroga

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1351 08/11/19 12:43

dovrà essere autorizzata con una decisione adottata dal *Bundestag* a maggioranza assoluta. Tale deliberazione deve inoltre essere collegata a un piano di ammortamento e il rimborso dei prestiti accesi deve avvenire entro un lasso di tempo adeguato.

I limiti previsti nelle nuove disposizioni contenute negli articoli 109 e 115 sono accompagnati da un sistema volto a prevenire gli indebitamenti eccessivi, ovvero un meccanismo di *early warning* cooperativo. È stato infatti introdotto un nuovo articolo 109a (*Emergenze di bilancio*), ai sensi del quale, al fine di evitare un'emergenza di bilancio, possono essere emanate con legge federale bicamerale (c.d. *Zustimmungsgesetz*, legge che richiede necessariamente anche il consenso da parte del *Bundesrat*) disposizioni che riguardano: il controllo continuo della gestione di bilancio della Federazione e dei *Länder* da parte di un organismo comune (Consiglio di stabilità - *Stabilitätsrat*); le condizioni e le procedure per l'accertamento di un'imminente emergenza di bilancio; i principi regolanti l'elaborazione e l'attuazione di programmi di risanamento intesi a prevenire emergenze di bilancio.

Il principale compito del Consiglio di stabilità, che ha acquisito anche le competenze del disciolto Consiglio di pianificazione finanziaria (*Finanzplanungsrat*), consiste nel valutare la situazione economica della Federazione e dei *Länder* monitorando la loro gestione finanziaria, con particolare riguardo ai progressi compiuti nel risanamento dai cinque *Länder* (Brema, Berlino, Saarland, Sassonia-Anhalt e Schleswig-Holstein) che, ai sensi dell'articolo 143d, comma 2, hanno ottenuto sovvenzioni supplementari ([10]) a causa del loro particolare dissesto finanziario. Le nuove disposizioni costituzionali prevedono che la concessione degli aiuti è subordinata al rientro totale dei *deficit* di finanziamento entro la fine dell'anno 2020.

Per quanto riguarda, infine, l'entrata in vigore della nuova disciplina costituzionale di bilancio, il già citato articolo 143d, comma 1, stabilisce che il freno sul debito è applicato a partire dal bilancio per il 2011, ma prevede due periodi transitori di avvicinamento progressivo agli obiettivi, che termineranno nel 2016 per la Federazione e nel 2020 per i *Länder*.

3 - *La sentenza sugli aiuti alla Grecia e sul meccanismo di stabilizzazione finanziaria*

Con la sentenza del 7 settembre 2011 (BVerfG, 2 BvR 987/10) la Corte costituzionale federale ha respinto tre ricorsi presentati contro atti e misure

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1352 08/11/19 12:43

adottati dalla Germania e dall'Unione europea concernenti gli aiuti finanziari alla Grecia e il temporaneo "Fondo salva Stati" dell'Eurozona.

Inizialmente e per un lungo periodo, la Germania si è opposta ad aiuti europei alla Grecia, proponendone addirittura l'espulsione dall'Eurozona, appoggiata da un'opinione pubblica fortemente contraria a sostenere economicamente paesi colpevoli di una gestione finanziaria poco attenta se non addirittura fraudolenta. Alla fine di aprile 2010, anche a causa delle ripercussioni della crisi sul sistema bancario tedesco, la cancelliera Merkel ha dovuto acconsentire al piano di aiuti bilaterali, a patto che l'intervento fosse finalizzato a preservare la stabilità finanziaria dell'Unione monetaria, e che la Grecia si impegnasse in un duro piano di risanamento per poter poi ripagare i prestiti comprensivi degli interessi. Il 2 maggio 2010 gli Stati membri dell'Unione monetaria e il Fondo monetario internazionale (FMI) hanno quindi concordato un pacchetto di aiuti a favore della Grecia, da erogare in tre anni, di 110 miliardi di euro (di cui 22,4 miliardi a carico della Germania). Il "pacchetto Grecia" è stato poi convertito in Germania nella "Legge sull'assunzione di garanzie per il mantenimento della solvibilità della Repubblica ellenica necessaria per la stabilità finanziaria nell'Unione monetaria" (*Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellinschen Republik,* c.d. *Währungsunion-Finanzstabilisierungsgesetz – WFStG*) del 7 maggio 2010 (BGBl. I S. 537), approvata dal Parlamento in meno di una settimana, che ha autorizzato il Ministero federale delle finanze ad assumere le garanzie per i crediti accordati.

Di poco successiva (9-10 maggio 2010) è stata la decisione sul c.d. "ombrello salva Stati" o Fondo di salvataggio dei paesi indebitati dell'Eurozona, che prevede un piano di intervento triennale distinto in due fasi: nella prima la UE presta fino a 60 miliardi di euro ai paesi dell'Eurozona in crisi finanziaria; nella seconda fase, che ha inizio una volta esaurito senza risultati il primo finanziamento, si ricorre all'aiuto di tutti gli Stati dell'Unione monetaria, fino ad un tetto di 440 miliardi di euro. Per ottenere gli aiuti i paesi in crisi hanno però l'obbligo di presentare un piano di risanamento concordato con Unione europea e FMI, con la collaborazione della Banca centrale europea (BCE), e di accettare il controllo da parte del FMI. In tempi rapidi è stata quindi approvata dal Parlamento tedesco anche la nuova "Legge per l'assunzione di garanzie nel quadro di un meccanismo europeo di stabilizzazione" (*Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus*, c.d. *Euro-Stabi-*

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1353 08/11/19 12:43

lisierungsmechanismusgesetz - StabMechG) del 22 maggio 2010 (BGBl. I S. 627), che prevede un impegno ancora più consistente della Germania dal punto di vista finanziario, pari ad un contributo di 123 miliardi di euro. Questa legge, che rappresenta il fondamento giuridico per la partecipazione della Germania alla c.d. Associazione temporanea di scopo "Fondo europeo di stabilità finanziaria" (*Europäische Finanzstabilisierungsfazilität - EFSF*), costituito dagli Stati che hanno adottato la moneta unica per preservare la stabilità finanziaria dell'Eurozona con una capacità di prestito fino a 440 miliardi di euro, contiene anche disposizioni sui diritti di partecipazione del *Bundestag* prima che si svolgano votazioni negli organi direttivi del Fondo.

Nell'esame dei ricorsi presentati, la Corte costituzionale ha valutato la compatibilità delle due leggi sopra citate con alcune disposizioni costituzionali: il diritto elettorale di cui all'articolo 38, comma 1 della Legge fondamentale ([11]) e i principi democratici dell'articolo 20, commi 1 e 2 ([12]) in combinato disposto con l'articolo 79, comma 3 ([13]). Già nelle sentenze sui Trattati di Maastricht (BVerfGE 89, 155 del 12 ottobre 1993) e di Lisbona (BVerfG, 2BvE 2/08 del 30 giugno 2009) erano stati ammessi i ricorsi fondati sull'articolo 38, nella misura in cui essi lamentavano uno svuotamento della configurazione politica del Parlamento, mediante il trasferimento di compiti e poteri nell'ambito sovranazionale dell'Unione europea. Con la sentenza del 7 settembre 2011 la Corte costituzionale amplia la sfera protetta del diritto elettorale all'ambito intergovernativo, nel quale vanno collocati gli aiuti alla Grecia e il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria. La Corte costituzionale ritiene che il legislatore in materia di bilancio (cioè il *Bundestag*) debba restare «padrone delle sue decisioni» (*Herr seiner Entschlüsse*), comprese quelle relative alle entrate (ad esempio le tasse) e alle spese del bilancio, senza condizionamenti esterni da parte degli organi della UE o di altri Stati membri. In qualità di rappresentanti eletti dal popolo spetta infatti ai membri del *Bundestag* il controllo delle fondamentali decisioni di bilancio anche in un sistema di *governance* internazionale.

Come nella sentenza sul Trattato di Lisbona, la Corte sottolinea ancora una volta la responsabilità del *Bundestag* ai fini del processo di integrazione europea, che vale anche per le misure che hanno impatto sul bilancio. Concretamente la Corte stabilisce che provvedimenti di sostegno finanziario di grandi proporzioni, e che quindi influiscono fortemente sul bilancio federale, adottati dalla Federazione per spirito di solidarietà a livello internazionale o europeo, debbano essere specificamente approvati dal *Bundestag*.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1354 08/11/19 12:43

La Corte costituzionale giunge poi alla conclusione che né la legge per la stabilizzazione finanziaria dell'Unione monetaria (*WFStG*) né quella sul meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (*StabMechG*) sono in contrasto con il diritto elettorale di cui all'articolo 38 della Legge fondamentale. Tuttavia la Corte precisa l'interpretazione, conforme alla Legge fondamentale, che deve essere attribuita al § 1 ([14]), comma 4 (primo periodo) della legge sul meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, il quale prevede il raggiungimento di un'intesa (*Einvernehmen*) tra il Governo federale e la Commissione bilancio del *Bundestag*: il consenso (*Zustimmung*) della Commissione bilancio deve essere espresso, in linea di principio, prima dell'assunzione delle garanzie da parte del Governo federale. Solo in questo modo può essere garantito un influsso continuo del *Bundestag* sulle decisioni relative alle garanzie. La norma di eccezione contenuta nello stesso comma 4 (terzo periodo), che per motivi cogenti consente al Governo federale di informare la Commissione bilancio solo dopo l'assunzione delle garanzie, non è stata invece toccata dall'interpretazione della Corte.

4 - *Le modifiche della legge sull'assunzione di garanzie nel quadro di un meccanismo europeo di stabilizzazione*

Le modifiche della *Stabilisierungsmechanismusgesetz* sono state introdotte dal legislatore per adeguare la legge al mutato quadro istituzionale del "Fondo salva Stati" e anche al giudizio espresso dalla Corte costituzionale federale con la sentenza del 7 settembre 2011.

Nel vertice informale straordinario dell'11 marzo 2011 e in quello del successivo 21 luglio i capi di Stato e di Governo dei 17 paesi dell'Eurozona hanno nuovamente discusso le soluzioni anticrisi e, in particolare, il rafforzamento del Fondo temporaneo di garanzia per i paesi vulnerabili dell'area e la sua futura trasformazione in uno strumento stabile (*European Stability Mechanism*). Nell'ambito di un piano globale per il superamento della crisi, i paesi dell'Eurozona e gli organi comunitari hanno convenuto di dotare il Fondo di ulteriori strumenti, maggiormente flessibili, in modo da renderlo più efficace. In futuro il Fondo potrà quindi adottare anche misure precauzionali (*vorsorgliche Maßnahmen*) a favore di un Paese membro in difficoltà, come la messa a disposizione di una linea di credito.

In base all'articolo 115 della Legge fondamentale, l'assunzione di garanzie, che possono comportare spese ascrivibili a futuri anni contabili, necessita

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1355 08/11/19 12:43

di una specifica autorizzazione (*Ermächtigung*) mediante legge federale. Le emissioni di obbligazioni da parte del Fondo di stabilità sono infatti coperte da garanzie fornite dagli Stati membri della zona Euro in proporzione alla loro quota di partecipazione al totale del capitale versato alla Banca centrale europea (BCE). Con la nuova legge è stato previsto un impegno ancora più consistente della Germania dal punto di vista finanziario: il Ministro federale delle finanze è stato infatti autorizzato ad assumere garanzie fino ad un ammontare totale di circa 211 miliardi di euro (88 miliardi in più rispetto ai 123 miliardi previsti originariamente) per finanziare le misure di emergenza concesse a favore di uno Stato membro dell'Eurozona in difficoltà. In tali misure rientrano i prestiti accordati dal c.d. "Fondo salva Stati" al Paese membro richiedente aiuto, compresi quelli che lo stesso Paese utilizza per ricapitalizzare gli istituti finanziari, le misure precauzionali, nonché gli acquisti delle obbligazioni di tale Paese sul mercato primario o secondario.

La *Stabilisierungsmechanismusgesetz* stabilisce espressamente che le garanzie possono essere assunte solo fino al 30 giugno 2013. A partire da tale data decade l'autorizzazione per la parte di garanzie non utilizzate.

Le misure di emergenza possono essere adottate su richiesta di uno Stato membro dell'Eurozona per il mantenimento della sua solvibilità, se ciò è indispensabile per salvaguardare nel complesso la stabilità dell'area. La situazione di pericolo per la stabilità finanziaria dell'Eurozona va constatata, prima della concessione delle misure di emergenza, dai paesi membri dell'Euro, ad esclusione del Paese in difficoltà, di comune intesa con la BCE e, secondo le possibilità, anche con il Fondo monetario internazionale (FMI). Le misure preventive, i crediti per la ricapitalizzazione degli istituti finanziari e l'acquisto di titoli di Stato sul mercato secondario hanno come fine quello di impedire il c.d. rischio di contagio (*Ansteckungsgefahr*), cioè la rapida diffusione della crisi agli altri paesi membri dell'Unione monetaria. L'acquisto di titoli di Stato di un Paese membro dell'Eurozona sul mercato secondario richiede inoltre la constatazione di circostanze straordinarie sul mercato finanziario da parte della BCE. Le misure di emergenza sono legate a rigide condizioni che il Paese membro in difficoltà concorda, nell'ambito di un programma di risanamento economico e politico-finanziario, con la Commissione europea e con il concorso della BCE e del FMI. Tali condizioni devono poi essere approvate all'unanimità dagli Stati membri dell'Eurogruppo.

Con l'ampliamento delle competenze del Fondo di stabilità sono stati rafforzati anche i poteri di cooperazione e di controllo del Parlamento, in

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1356 08/11/19 12:43

linea con quanto più volte sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale. Nello stesso giorno (7 settembre 2001) in cui la Corte costituzionale federale ha respinto i tre ricorsi contro atti e misure concernenti gli aiuti alla Grecia e il piano di salvataggio dell'Eurozona, i gruppi parlamentari della maggioranza di Governo (CDU/CSU e FDP) hanno presentato una mozione intitolata "Salvaguardare e rafforzare i diritti del Parlamento nell'ambito di future misure europee di stabilizzazione" (*Parlamentsrechte im Rahmen zukünftiger europäischer Stabilisierungsmaßnahmen sichern und stärken*, stampato BT n. 17/6945). Nella mozione sono contenuti i principi alla base della partecipazione del *Bundestag* alle decisioni sulla stabilità finanziaria dell'Eurozona: preventivo consenso parlamentare alle decisioni adottate nell'ambito del Fondo di stabilità, che comportano un'assunzione o una modifica delle garanzie stabilite dalla legge; approvazione dei criteri operativi del Fondo da parte della Commissione bilancio; assenso della Commissione bilancio alle variazioni delle condizioni per i programmi correnti; informazione attuale e completa della Commissione bilancio riguardo a tutte le decisioni operative del Fondo nell'ambito delle rispettive garanzie; potere di avocazione dei poteri decisionali attribuiti alla Commissione bilancio, esercitabile in qualsiasi momento dal *plenum* dell'Assemblea.

Con le modifiche inserite nel testo del progetto di legge originario è stata posta ad un livello più alto la partecipazione parlamentare alle decisioni e agli atti del Fondo di salvataggio europeo: il § 3 prevede infatti una riserva parlamentare (*Parlamentsvorbehalt*) per le decisioni concernenti il Fondo europeo di stabilità, che fa dipendere da una preventiva approvazione del *Bundestag* tutte le decisioni fondamentali che investono la responsabilità globale del Parlamento nella politica di bilancio. La riserva parlamentare, così come dettagliatamente descritta dalla legge, si esplica nella forma di una procedura di approvazione differenziata per gradi: nei casi di urgenza (*Eilbedürftigkeit*) o di riservatezza (*Vertraulichkeit*) i diritti di partecipazione del *Bundestag* sono esercitati da membri della Commissione bilancio, eletti dallo stesso *Bundestag* per la durata di una legislatura. Tutte le altre misure adottate a favore di stati membri dell'Eurozona in difficoltà, che non siano in modo particolare né urgenti né riservate, richiedono necessariamente l'interessamento e il consenso del *plenum* del *Bundestag*. Il § 5 della legge disciplina, infine, a carico del Governo federale, gli obblighi di informazione del Parlamento e la trasmissione di atti e documenti attinenti a misure di stabilizzazione finanziaria dell'Eurozona.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1357 08/11/19 12:43

5 - La sentenza del 28 febbraio 2012 sul Comitato speciale

Il Fondo europeo di stabilità è una società di diritto privato costituita dai 17 paesi membri dell'Eurozona. Le decisioni sulla concessione di aiuti finanziari sono adottate dal Consiglio direttivo del Fondo, in cui ogni Stato appartenente è rappresentato da un membro nominato dal Governo. La legge tedesca sul meccanismo di stabilità prevede, oltre ad un'autorizzazione (*Ermächtigung*) ai fini dell'adozione di garanzie per il Fondo da parte della Germania, anche disposizioni sui diritti di partecipazione del *Bundestag* prima delle votazioni in seno al Consiglio direttivo del Fondo. Nella versione emendata della legge del 9 ottobre 2011 **([15])** è stata prevista una partecipazione "differenziata" del *Bundestag*: in tutti i casi che - come evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza sugli aiuti alla Grecia - riguardano la responsabilità politica del *Bundestag* nelle questioni di bilancio (*haushaltspolitische Gesamtverantwortung*), il rappresentante del Governo federale nel Consiglio del Fondo può approvare una proposta di decisione soltanto se ha preventivamente ottenuto il consenso dell'Assemblea plenaria del *Bundestag* in tal senso (§ 3, comma 1 della *StabMechG*). In mancanza di una preventiva approvazione parlamentare il rappresentante tedesco deve quindi respingere la proposta (§ 3, comma 2 della *StabMechG*).

Nei casi di particolare urgenza o riservatezza che, come si è illustrato nel precedente paragrafo, normalmente si verificano in occasione di prestiti destinati alla ricapitalizzazione delle banche, per l'adozione di misure precauzionali e l'acquisto di titoli di Stato sul mercato secondario e che possono essere fatti valere dal Governo federale per i prestiti e l'acquisto di titoli di Stato sul mercato primario, il § 3, comma 3 della *StabMechG* *([16])* prevede che il consenso parlamentare possa essere espresso dal voto di un Comitato speciale (*Sondergremium*), costituito da una composizione ristretta della Commissione bilancio del *Bundestag* *([17])*.

Con un ricorso per conflitto di attribuzione tra organi dello Stato (*Organstreitsverfahren*), due deputati del *Bundestag* *([18])*, non appartenenti al Comitato speciale, si sono rivolti alla Corte costituzionale federale lamentando la violazione dei diritti connessi allo *status* di parlamentare ai sensi dell'articolo 38, comma 1 della Legge fondamentale, nella misura in cui la responsabilità in materia di bilancio è delegata ad un Comitato speciale, nonché la limitazione dei loro diritti all'informazione riguardo le questioni di particolare riservatezza attinenti al Fondo europeo di stabilità. A tale proposito il 27 ottobre 2011 la Corte costituzionale federale ha nel frattempo emanato un'ordinanza

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1358 08/11/19 12:43

provvisoria**,** in base alla quale è stata sospesa l'applicazione delle disposizioni della legge che attribuiscono poteri decisionali al Comitato speciale che, quindi, non avrebbe potuto esercitare nessun diritto di partecipazione fino alla decisione definitiva della Corte in merito alla questione principale.

Il principale parametro costituzionale preso a riferimento dalla Corte costituzionale per decidere in merito al ricorso sollevato dai due deputati è l'articolo 38, comma 1 della Legge fondamentale. Nei principi enunciati nella massima della sentenza del 28 febbraio 2012, la Corte ha stabilito che il *Bundestag* adempie alla sua funzione rappresentativa in linea di principio nella sua totalità, con il concorso di tutti i suoi membri, non di singoli deputati, di un gruppo di deputati o della maggioranza parlamentare. Più esplicitamente ha precisato che il diritto e la responsabilità complessiva in materia di bilancio del *Bundestag* sono fondamentalmente tutelati con la discussione e la decisione nel *plenum*. Il principio della democrazia rappresentativa, ancorato alla norma costituzionale presa come parametro, garantisce a ciascun deputato non solo la libertà nell'esercizio del suo mandato, ma anche l'uguaglianza di *status* in quanto rappresentante di tutto il popolo. Eventuali differenziazioni devono trovare una legittimazione costituzionale che possa fare da contrappeso al principio di uguaglianza di tutti i deputati che, a sua volta, discende dal principio di uguaglianza del diritto elettorale sancito dalla Legge fondamentale. Nella misura in cui, con il trasferimento di poteri decisionali ad una commissione, i deputati dovessero essere esclusi dalla partecipazione alla responsabilità nelle politiche di bilancio, ciò è ammissibile soltanto per la tutela di un altro bene di rango costituzionale e sotto stretta osservanza del principio di proporzionalità.

Va quindi riconosciuto alla Corte costituzionale il merito di aver elaborato e riconosciuto i diritti connessi allo *status* di deputato, anzi di tutti i deputati, quale decisivo criterio limitativo della delega di poteri dal *plenum* ad organi parlamentari interni, un argomento, questo, finora in gran parte trascurato o persino ignorato dalla dottrina.

La competenza costituzionale del *Bundestag* in materia finanziaria è sancita in primo luogo dall'articolo 110, comma 2 della Legge fondamentale, in base al quale il bilancio federale di previsione (*Haushaltsplan*) è determinato con la legge di bilancio annuale (*Haushaltsgesetz*), approvata dal *plenum* del *Bundestag*. Nell'esercizio dei suoi poteri in materia di bilancio il *Bundestag* deve assumere esso stesso le decisioni essenziali. Tale esigenza deriva dal principio democratico ed è confermata e specificata nella riserva di legge prevista dall'articolo 115, comma 1 GG [19] ai fini del ricorso al credito in

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1359 08/11/19 12:43

tema di indebitamento dello Stato. La riserva di legge (*Gesetzesvorbehalt*) va quindi intesa anche come riserva parlamentare (*Parlamentsvorbehalt*), in quanto sia nel caso della legge di bilancio sia nel caso di leggi che autorizzano impegni finanziari della Federazione la competenza legislativa spetta al *Bundestag* ai sensi dell'articolo 77, comma 1 GG ([20]). Dalla testuale lettura di tale disposizione si evince anche il diverso grado di partecipazione delle due Camere al procedimento legislativo, dato che l'esclusiva titolarità della funzione legislativa federale è attribuita al *Bundestag*. La legge federale è sempre "adottata" dal *Bundestag*, unico organo costituzionale rappresentativo della volontà popolare, anche nei casi in cui è tassativamente previsto il consenso obbligatorio del *Bundesrat*, il quale svolge principalmente un ruolo di collaborazione (*Mitwirkung*) istituzionale finalizzato all'integrazione e al contemperamento tra interessi federali e regionali per il buon esito della legislazione ([21]). La struttura ordinariamente monocamerale dell'esercizio della funzione legislativa a livello federale trova inoltre riscontro nella carenza in capo al *Bundesrat* di un potere di emendamento delle deliberazioni legislative adottate dal *Bundestag*.

Il dibattito sulla salvaguardia della riserva parlamentare nelle decisioni relative al Fondo europeo di salvataggio, adottate da un Comitato speciale all'interno della Commissione bilancio del *Bundestag*, è stato innescato dalla grave crisi dell'Unione monetaria e dei mercati finanziari, che obbediscono a regole diverse da quelle di una democrazia parlamentare.

Il principio dell'autonomia del Parlamento, basato sull'uguaglianza formale di tutti i deputati, può essere garantito soltanto in un procedimento decisionale che riserva l'ultima parola all'Assemblea plenaria, fatte salve le eccezioni previste dalla costituzione, dalle leggi o dal regolamento parlamentare. Il principio della decisione finale (*Letztentscheidung*), che spetta in linea di massima al *plenum*, garantisce quindi a tutti i deputati la possibilità di intervenire e partecipare alla decisione della maggioranza.

Il § 62, comma 1 del Regolamento del *Bundestag* definisce le commissioni parlamentari "organi decisionali di preparazione" (*vorbereitende Beschlußorgane*), il cui compito principale consiste nell'elaborare proposte di raccomandazione all'Assemblea plenaria, relative ai progetti di legge loro assegnati per l'istruttoria legislativa. In dottrina è controverso se e in quale misura i poteri del *plenum* possano essere delegati alle commissioni parlamentari, tuttavia si è concordi nel ritenere che il *Bundestag* non possa trasferire ad una commissione le proprie competenze principali, come la funzione legislativa, l'elezione del Presidente federale (articolo 63, comma 1 GG) e

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1360 08/11/19 12:43

la decisione su un voto di sfiducia ai sensi dell'articolo 67, comma 1 GG. Nella vecchia dottrina prevaleva una concezione più rigida, che interpretava la riserva parlamentare come un'assoluta riserva plenaria sulla base del principio della rappresentanza parlamentare come rappresentanza di tutto il popolo. Con il tempo si è invece affermata l'opinione che, in linea di principio, la Legge fondamentale non consenta né vieti la delega di competenze del *plenum* alle commissioni parlamentari.

Un esempio, o meglio un modello, di delega di competenze ad una commissione, espressamente prevista dal testo costituzionale, è rappresentato dall'articolo 45 della Legge fondamentale. Dopo la conclusione del Trattato di Maastricht (istitutivo dell'Unione europea) tale articolo è stato modificato con la previsione di un'apposita Commissione per gli affari dell'Unione europea (*Unionsausschuss*), al fine di assicurare, dal punto di vista istituzionale, i diritti di partecipazione e di informazione spettanti al *Bundestag*. Secondo la disposizione costituzionale, la commissione può essere autorizzata a tutelare nei confronti del Governo federale i diritti conferiti al *Bundestag* dall'articolo 23 della Legge fondamentale. La delega di poteri non avviene ad opera della costituzione, ma è il *Bundestag* che decide in virtù dell'autorizzazione (*Ermächtigung*) prevista dall'articolo 45 GG, se e in quale misura debbano essere trasferiti i diritti del *plenum* all'*Unionsausschuss*. La delega è però concessa con la riserva che l'Assemblea plenaria possa in ogni momento riappropriarsi della competenza di decidere in modo definitivo e vincolante. La posizione giuridica, i compiti e i lavori dell'*Unionsausschuss* sono disciplinati, a livello subcostituzionale, dalla legge sulla cooperazione del Governo federale e del *Bundestag* nelle questioni relative all'Unione europea (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union - EUZBBG*) del 12 marzo 1993 ([22]) e - sulla base dell'autonomia regolamentare del *Bundestag* - dalle disposizioni contenute nei §§ 93 (Trasmissione e assegnazione di documenti dell'Unione europea) e 93a (Discussione in commissione dei documenti dell'Unione europea) del Regolamento parlamentare.

L'ammissibilità della delega di competenze ad una commissione non è da considerarsi illimitata: le decisioni essenziali, che si contraddistinguono per il loro peso politico, la loro importanza e la loro portata, restano riservate all'Assemblea plenaria. Nel caso di delega di poteri costitutivi dal *plenum* ad una commissione non si verifica alcuna ingerenza a scapito dei diritti connessi allo *status* di deputato se è rispettato il criterio della proporzionalità, e sempre che il fine ultimo della delega sia quello di fornire una migliore tutela di un

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1361 08/11/19 12:43

altro bene di rango costituzionale (ad esempio la possibilità di giungere ad una decisione in tempi più rapidi migliorando la funzionalità del Parlamento).

Il principio dell'uguaglianza dei deputati quali rappresentanti di tutto il popolo, sancito dall'articolo 38, comma 1, della Legge fondamentale garantisce una parità di trattamento per quanto attiene a tutti i poteri connessi alla loro partecipazione alle decisioni in sede parlamentare, come, in particolare, nel caso della legislazione sul bilancio in cui la discussione e la deliberazione sono riservate al *plenum* dell'Assemblea. In sintonia con la sentenza del 7 settembre 2011, la Corte costituzionale ha evidenziato che questi principi non sono validi solo per le decisioni a carattere meramente nazionale, ma anche in un sistema intergovernativo in cui si colloca il Fondo europeo di stabilità. Libertà e uguaglianza del mandato parlamentare sono tuttavia limitati dalla necessità di tutelare altri beni di rango costituzionale. Per evitare eccessive limitazioni ai diritti connessi allo *status* di parlamentare, come nel caso di trasferimento di poteri decisionali ad una commissione, devono essere salvaguardati i principi della proporzionalità (*Verhältnismäßigkeit*) e del rispecchiamento (*Spiegelbildlichkeit*). Ne consegue che ogni commissione debba essere una riproduzione in piccolo del *plenum* e che nella sua struttura debba rispecchiare la composizione delle forze politiche rappresentate nel *plenum*.

Nell'esclusione di 611 su 620 deputati dalle discussioni e decisioni del Comitato speciale la Corte costituzionale ha ravvisato una disparità di trattamento riguardo allo *status* parlamentare, che non può essere giustificata dalla necessità di garantire la funzionalità del Parlamento nei casi in cui sia urgente prendere una decisione. A tale proposito la Corte ha rilevato che, poiché non sono stati previsti membri supplenti per il Comitato speciale, un impedimento di qualche componente potrebbe rendere impossibile il raggiungimento di una decisione. Considerazioni sostanzialmente analoghe sono state espresse dalla Corte anche con riguardo ai casi che impongono la riservatezza nelle decisioni riguardanti alcune misure finanziarie adottate dal Fondo, fatta eccezione per l'acquisto di titoli di Stato sul mercato secondario in cui risulta giustificata la sottrazione dei poteri decisionali del *plenum* a favore di una sede più ristretta, al fine di non vanificare il successo economico dell'operazione.

La sentenza della Corte richiede quindi un'interpretazione costituzionalmente conforme (*verfassungskonforme Auslegung*) del § 3, comma 3, secondo periodo della legge impugnata, in merito alla composizione del Comitato speciale, che deve rispecchiare i gruppi parlamentari presenti all'interno del *Bundestag*. Anche la disposizione relativa ai diritti di informazione (§ 5, comma 7

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1362 08/11/19 12:43

della medesima legge) esige, secondo il giudizio della Corte, che il Governo, venuti meno i motivi di segretezza imposti ai fini dell'attuazione di alcune misure finanziarie del Fondo, informi immediatamente l'Assemblea, in sede plenaria, sulla decisione adottata dal Comitato speciale e sulle sue motivazioni.

Circa un mese dopo la pronuncia della Corte costituzionale, il 27 marzo 2012, tutti i gruppi parlamentari, ad eccezione della Sinistra (*Die Linke*), hanno deciso di presentare un progetto di legge di modifica della *Stabilisierungsmechanismusgesetz*, in cui vengono precisate e definite le competenze del Comitato speciale e i criteri da rispettare nella sua composizione. Il nuovo § 3, comma 3 della legge sul Fondo di stabilità prevede che i membri del Comitato vengano eletti dal *Bundestag* a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta, per la durata di una legislatura, tra i componenti della Commissione bilancio. La composizione del Comitato, che comprende anche un egual numero di membri supplenti, deve essere la più ristretta possibile, in modo però che possa essere nominato almeno un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare, che siano garantiti i rapporti di maggioranza e che sia rispecchiata la conformazione politica del *plenum*.

La seconda legge di modifica del meccanismo di stabilizzazione (*Zweites Gesetz zur Änderung des Stabilisierungsmechanismusgesetzes* del 23 maggio 2012), approvata dal *Bundestag* il 27 aprile 2012, è entrata in vigore il successivo 1° giugno. L'elezione dei nove membri del Comitato speciale da parte del *Bundestag* è avvenuta il 14 giugno. In attuazione delle nuove disposizioni sulla composizione interna, il Comitato risulta costituito da nove membri effettivi e da altrettanti membri supplenti, così suddivisi in modo da rispecchiare la presenza dei gruppi parlamentari all'interno del *plenum*: quattro componenti appartengono al gruppo di maggioranza CDU/CSU (compreso il Presidente Norbert Barthle), due sono socialdemocratici (SPD), mentre i liberali (FDP), i Verdi (*Bündnis 90/Die Grünen*) e il gruppo della Sinistra (*Die Linke*) sono rappresentati, ciascuno, da un membro.

6 - *Le due recenti pronunce della Corte costituzionale federale sul tema della stabilità economica europea*

Con la sentenza del 19 giugno 2012 (BVerfG, 2 BvE 4/11) la Corte costituzionale federale ha ritenuto fondati i ricorsi presentati dal gruppo parlamentare dei Verdi (*Bündnis 90/Die Grünen*) in merito alla violazione, da parte del Governo federale, dei diritti all'informazione che la Legge fondamentale

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1363 08/11/19 12:43

sancisce a favore del *Bundestag* nelle questioni attinenti all'Unione europea, nel caso specifico in relazione al Meccanismo europeo di stabilità finanziaria e del c.d. *Fiscal Compact* europeo.

Negli affari riguardanti l'Unione europea l'articolo 23 della Legge fondamentale attribuisce infatti al *Bundestag* ampi diritti di partecipazione, cooperazione e informazione. Nella sfera degli affari dell'Unione europea rientrano anche le modifiche dei trattati e le corrispondenti modifiche sul piano del diritto primario, nonché gli atti normativi dell'Unione europea. L'obbligo a carico del Governo federale, disciplinato dall'articolo 23, comma 2, secondo periodo, di informare il *Bundestag* in modo esauriente e tempestivo mira a rendere possibile l'esercizio dei diritti del Parlamento alla cooperazione negli affari riguardanti l'Unione europea di cui all'articolo 23, comma 1. L'informazione deve offrire al *Bundestag* la possibilità di esercitare un'influenza tempestiva ed effettiva sulla formazione della volontà del Governo federale, in modo da non relegare il Parlamento ad un ruolo di semplice condivisione. L'obbligo di un'informazione esauriente non comprende soltanto iniziative e posizioni del Governo stesso, ma anche l'oggetto, lo svolgimento e l'esito delle sedute e delle discussioni di organi e comitati dell'Unione europea in cui è rappresentato il Governo federale. L'obbligo di informazione si estende anzi anche alla trasmissione di materiali e documenti ufficiali degli organi, dei comitati e delle autorità dell'Unione europea e degli altri Stati membri.

La disposizione costituzionale che prevede la tempestività dell'informazione va interpretata nel senso che il *Bundestag* deve ricevere le informazioni dal Governo al più tardi in un momento in cui può ancora essere messo in grado di occuparsi della materia e di formulare una posizione, cioè prima che il Governo federale rilasci all'esterno dichiarazioni vincolanti, in particolare su atti normativi comunitari e su accordi intergovernativi. Per esigenze di chiarezza e riproducibilità, l'informazione è richiesta in linea di principio in forma scritta. Eventuali eccezioni dovute a circostanze particolari, talora imposte dalla situazione, sono ammissibili nel caso in cui il Governo federale può assicurare un'informazione esauriente e tempestiva solo riferendo oralmente.

Nel caso specifico, secondo la Corte, il Governo federale ha violato i diritti all'informazione del Parlamento in relazione all'istituzione di un meccanismo europeo di stabilità. L'istituzione e la struttura organizzativa di tale meccanismo rientrano nella sfera degli affari dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 23 della Legge fondamentale, poiché gli aspetti che lo contraddistinguono mostrano punti di contatto sostanziali con il processo di integrazione dei trattati europei. Inoltre vengono attribuite nuove compe-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1364 08/11/19 12:43

tenze agli organi comunitari, in particolare alla Commissione europea e alla Corte di giustizia, in riferimento all'attuazione e alla vigilanza del programma finanziario a favore degli Stati membri in grave difficoltà economica. Il Governo federale ha omesso di trasmettere al *Bundestag* un testo che gli era stato sottoposto il 21 febbraio 2011 dalla Commissione europea, relativo all'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità finanziaria, nonché il progetto di un trattato su tale meccanismo nella forma di "*Draft Treaty Establishing the European Stability Mechanism (ESM)*" del 6 aprile 2011, violando in questo modo i diritti del Parlamento sanciti dall'articolo 23 della Legge fondamentale. Il fatto che le informazioni del Governo, e in particolare la trasmissione del progetto di trattato sul meccanismo europeo di stabilità già deliberato dall'Eurogruppo allargato, siano pervenute al *Bundestag* il 17 e 18 maggio successivi, non giustifica la violazione delle disposizioni costituzionali. Il Governo federale è infatti obbligato ad inoltrare al *Bundestag* non solo il testo di un trattato già discusso in via definitiva e persino già deciso, ma anche e in modo tempestivo i risultati intermedi e i testi via via elaborati e definiti nelle varie fasi.

La sentenza della Corte ha anche stabilito che la violazione dei medesimi obblighi del Governo federale riguarda anche il c.d. *Fiscal Compact* europeo. Anche tale accordo rientra nella sfera specifica degli affari dell'Unione europea e del processo di integrazione comunitaria. Il *Fiscal Compact* è rivolto a tutti gli Stati membri dell'Unione europea e persegue lo scopo di realizzare un miglioramento qualitativo della politica economica e un rafforzamento della stabilità finanziaria. In tale contesto sono coinvolte importanti funzioni del *Bundestag*, in particolar modo il suo impegno e la sua responsabilità sul versante della legislazione attuativa, come nel settore della normativa fiscale e sociale. Proprio per questo è richiesta una informazione esauriente e tempestiva da parte del Governo federale, che nel caso specifico non è stata osservata. Il *Bundestag* non è stato infatti messo anticipatamente al corrente dell'iniziativa per la decisione di un Patto sulla competitività (il successivo *Fiscal Compact* europeo), che nella riunione del Consiglio europeo del 4 febbraio 2011 è stato presentato dalla Cancelliera federale e dal Presidente francese. Inoltre, il Governo federale non ha trasmesso al *Bundestag* un documento non ufficiale del Presidente della Commissione europea e del Presidente del Consiglio dell'Unione europea del 25 febbraio 2011 (dal titolo "*Enhanced Economic Policy Coordination in the Euro Area - Main Features and Concepts*"), il cui contenuto descriveva i contenuti essenziali del Patto per la competitività. Il progetto ufficiale relativo a tale Patto è stato trasmesso al

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1365 08/11/19 12:43

Bundestag soltanto l'11 marzo successivo. A questo punto non vi è stata più possibilità per il *Bundestag* di discutere il contenuto del progetto e di esprimere una posizione che potesse influenzare il Governo, poiché proprio in quel medesimo giorno i capi di Stato e di Governo dei paesi membri dell'Eurozona hanno trovato l'intesa sul Patto stesso.

Con la sentenza del 12 settembre 2012 la Corte costituzionale federale ha respinto i ricorsi promossi dall'Associazione "*Mehr Demokratie e. V.*", cui hanno aderito decine di migliaia di cittadini e alcuni rinomati esperti in campo economico, e dal gruppo parlamentare della Sinistra (*Die Linke*), diretti ad impedire la promulgazione della legge di ratifica del Trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità (*Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus*), della legge di ratifica del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria, c.d. *Fiscal Pakt* (*Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion*), della legge di ratifica della decisione adottata dal Consiglio europeo il 25 marzo 2011 per la modifica dell'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione ad un meccanismo di stabilità per gli Stati membri dell'Eurozona (*Gesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist*) e della legge sulla partecipazione finanziaria al Meccanismo Europeo di Stabilità (*Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus, ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG*), tutte approvate dal *Bundestag* [23] nella seduta del 29 giugno 2012.

La recente pronuncia della Corte, peraltro molto attesa e sotto diversi aspetti prevedibile, assume - come già accaduto con le sentenze sul Trattato di Maastricht, sul Trattato di Lisbona e sugli aiuti alla Grecia - una particolare rilevanza per gli sviluppi del processo di integrazione europea. Anche questa volta i giudici costituzionali hanno affermato la centralità del principio della democrazia parlamentare e la difesa delle prerogative del *Bundestag*.

In merito al giudizio di ammissibilità dei ricorsi la Corte si pone in linea di continuità con i precedenti indirizzi giurisprudenziali, in base ai quali sono stati ritenuti ammissibili i ricorsi diretti presentati da singoli cittadini per violazione dell'articolo 38, comma 1 della Legge fondamentale, cioè la norma costituzionale che riconosce e garantisce il diritto di voto. Il ricorso per conflitto tra organi (*Organstreitverfahren*) è stato dichiarato anch'esso

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1366 08/11/19 12:43

ammissibile nella parte in cui il gruppo parlamentare ricorrente (*Die Linke*) ha fatto valere i diritti del *Bundestag* e la relativa responsabilità del Parlamento in materia di bilancio.

Un elemento di continuità con le citate sentenze sul Trattato di Lisbona e sugli aiuti alla Grecia è infatti costituito dalla valorizzazione della responsabilità di integrazione (*Integrationsverantwortung*) e della responsabilità di bilancio (*Haushaltsverantwortung*) o responsabilità complessiva per le politiche di bilancio (*haushaltspolitische Gesamtverantwortung*) dell'organo rappresentativo del popolo, cioè il *Bundestag*. In linea con la sentenza sul Trattato di Lisbona, in cui si era specificato che le decisioni in merito alle entrate e alle spese attengono alla sfera fondamentale delle scelte democratiche di uno Stato costituzionale, la nuova pronuncia della Corte riprende quasi letteralmente alcuni passaggi della sentenza sugli aiuti alla Grecia e sul Fondo di stabilità finanziaria, come il divieto di "svuotamento" dell'autonomia di bilancio e della riduzione del Parlamento a "mero esecutore" di decisioni prese in altre sedi.

Per quanto riguarda la valorizzazione dei diritti di informazione del Parlamento, la Corte fa riferimento in primo luogo alla precedente sentenza del 19 giugno 2012, che ha esteso l'applicabilità degli obblighi di informazione del Governo federale nei confronti del Parlamento anche agli atti che non costituiscono diritto dell'Unione, ma che sono comunque riconducibili agli "affari dell'Unione europea" ai sensi dell'articolo 23, comma 2 della Legge fondamentale.

Dall'esame svolto dai giudici costituzionali è emerso che le norme impugnate non determinano violazione dei diritti del *Bundestag* in materia di bilancio né dei suoi poteri di controllo. Con la modifica dell'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non viene meno l'organizzazione dell'Unione monetaria orientata alla stabilità e non si verifica alcun trasferimento di competenze all'Unione europea. Il nuovo comma 3 dell'articolo 136 ([24]) prevede semplicemente la possibilità di istituire un meccanismo di stabilità mediante la conclusione di un trattato internazionale. Poiché tale trattato dovrà essere poi sottoposto alla necessaria procedura di ratifica, è garantito l'intervento degli organi legislativi nazionali. Anche la legge sulla partecipazione finanziaria al MES coinvolge sufficientemente il *Bundestag* nei processi decisionali del meccanismo di stabilità, così come sancito dalle disposizioni relative alla cooperazione e ai diritti di informazione del Parlamento.

Pur dichiarando alla fine la conformità costituzionale delle leggi federali oggetto dei ricorsi, la Corte ha posto però due condizioni significative,

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1367 08/11/19 12:43

coerentemente con le premesse tracciate dalla giurisprudenza precedente e dalla lettura dell'articolo 38 della Legge fondamentale alla luce del principio democratico. Le argomentazioni della Corte muovono dal fatto che anche in un sistema intergovernativo a scarsa legittimazione democratico-rappresentativa - come è da considerarsi l'Unione europea secondo i giudici costituzionali tedeschi - i deputati al Parlamento, in quanto diretti rappresentanti del popolo, devono mantenere il controllo sulle fondamentali decisioni politiche di bilancio.

La prima condizione è il rispetto del limite di responsabilità economica per ciascun Paese membro del Meccanismo europeo di stabilità, così come esplicitato nell'articolo 8, comma 5 del Trattato istitutivo del MES ([25]). Il limite dell'impegno economico della Germania, la cui quota di capitale sottoscritta ammonta a 190.024.800.000 euro (pari a circa il 27 per cento di 700 miliardi di euro complessivi), va quindi considerato assoluto e insuperabile fino a quando i rappresentanti tedeschi negli organi di gestione del Fondo non approvino la sottoscrizione di ulteriori quote. L'intento della Corte è quello di salvaguardare l'assenso del *Bundestag* su operazioni di salvataggio che comportino per la Germania oneri finanziari eccedenti la quota di sottoscrizione originaria.

La seconda condizione da soddisfare impone che l'inviolabilità dei documenti appartenenti al MES, di cui agli articoli 32 e 35 del Trattato istitutivo, e l'obbligo di segreto professionale previsto dall'articolo 34 per tutti i componenti degli organi costitutivi del MES non impediscano una esauriente informazione del *Bundestag* e del *Bundesrat*. In sede di ratifica il Governo federale dovrà quindi inserire delle riserve, dichiarando espressamente che la Germania non si considererà vincolata dalle disposizioni del Trattato istitutivo del MES, ove non dovessero essere rispettate le due condizioni imposte dai giudici costituzionali.

7 - *La legge sulla partecipazione finanziaria al Meccanismo europeo di stabilità*

All'indomani della sentenza della Corte costituzionale che ha dato il via libero alla partecipazione della Germania al Meccanismo europeo di stabilità e al c.d. *Fiscal Compact*, è stata promulgata anche la nuova legge sulla partecipazione finanziaria al Meccanismo europeo di stabilità (*Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus, ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG* in BGBl. I, S. 1918) del 13 settembre 2012, che era stata approvata

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1368 08/11/19 12:43

dal *Bundestag* il 29 giugno 2012, nell'ultima seduta plenaria prevista prima dell'interruzione dei lavori parlamentari per la pausa estiva ([26]).

In linea con le recenti posizioni espresse dai giudici costituzionali sulle misure volte a preservare la stabilità finanziaria dell'Unione monetaria europea e analogamente alla legge sul Fondo europeo di stabilità (*Stabilisierungsmechanismusgesetz*), la nuova legge (in particolare gli articoli dal 3 al 7) esplicita in modo piuttosto dettagliato le competenze del *Bundestag* e dei suoi organi (Commissione bilancio e Comitato speciale).

È infatti espressamente attribuita al *Bundestag* la responsabilità in materia di bilancio e di stabilità (*Haushalts- und Stabilitätsverantwortung*) nelle questioni relative al Meccanismo europeo di stabilità (articolo 3, comma 1). In tale ambito il *Bundestag* discute e decide in merito alle proposte presentate ai sensi della *ESM-Finanzierungsgesetz* entro la scadenza di un termine adeguato in considerazione delle esigenze di funzionamento del MES.

Il successivo articolo 4 stabilisce una riserva parlamentare (*Parlamentsvorbehalt*) precisando che, nelle questioni relative al Meccanismo Europeo di Stabilità concernenti la responsabilità politica del *Bundestag* in materia di bilancio, tale responsabilità compete al *plenum*, in particolare nei casi - elencati in modo esemplificativo - in cui sono richieste decisioni maggiormente vincolanti e finanziariamente più impegnative (come l'autorizzazione di aiuti ad un Paese membro in grave difficoltà o la richiesta di modifica della quota di capitale sottoscritta). Come è stato sottolineato a più riprese dalla stessa Corte costituzionale, in tutti i casi che interessano la responsabilità del *Bundestag* in materia di bilancio e stabilità finanziaria, il rappresentante del Governo federale in seno al MES potrà aderire oppure astenersi da una proposta di decisione (*Beschlussvorschlag*) soltanto dopo che il Governo federale (il quale partecipa anche al procedimento di decisione parlamentare) abbia ottenuto il consenso espresso dall'Assemblea plenaria del *Bundestag*. Viene specificato che, in assenza di una tale decisione del *plenum,* il rappresentante tedesco deve respingere la proposta di decisione ([27]).

Le competenze spettanti alla Commissione bilancio sono disciplinate dall'articolo 5: in tutte le altre questioni, che interessano la responsabilità in materia di bilancio e stabilità del *Bundestag* ma nelle quali non è previsto il coinvolgimento del *plenum*, i poteri decisionali sono esercitati dalla Commissione bilancio, che ha in primo luogo il compito di vigilare sulla preparazione ed esecuzione degli accordi relativi alla concessione di aiuti finanziari ai fini della stabilità dell'Eurozona. Anche nei casi in cui non è richiesta una preventiva approvazione da parte della Commissione bilancio, il Governo

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1369 08/11/19 12:43

federale è tuttavia tenuto a rendere partecipe delle sue decisioni (in particolare quelle relative al versamento di singole *tranche* degli aiuti finanziari concessi) la Commissione e a prendere in considerazione (quindi con effetto non propriamente vincolante) i pareri da essa espressi. La nuova legge pone poi, a favore della Commissione bilancio, un obbligo di informazione a carico del Governatore (*Gouvernor*) e del suo sostituto, nominati ai sensi dell'articolo 5, comma 1 del Trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità. Su richiesta di almeno un quarto dei componenti la Commissione, con l'appoggio di almeno due gruppi parlamentari in essa rappresentati, il Governatore è tenuto a fornire alla Commissione le informazioni sollecitate, ad eccezione dei casi di riservatezza nei quali i diritti all'informazione e i poteri decisionali sono attribuiti al Comitato speciale. L'articolo 5 contiene poi una riserva di assemblea (comma 5), in base alla quale il *plenum* può in qualsiasi momento (*jederzeit*) avocare a sé i poteri attribuiti alla Commissione bilancio con una decisione adottata a maggioranza semplice.

Gran parte delle disposizioni già previste nella legge sul Fondo europeo di stabilità (e dalle sue successive modifiche) per il Comitato speciale sono confluite nell'articolo 6 della *ESM-Finanzierungsgesetz*, come ad esempio i poteri decisionali attribuiti al Comitato nei casi di riservatezza (è infatti venuta meno l'ipotesi dell'urgenza) fatti valere dal Governo federale, i criteri da rispettare per la composizione interna del Comitato e l'obbligo di riferire all'Assemblea plenaria una volta venuto meno il vincolo della riservatezza.

Gli obblighi di informazione e comunicazione, che dovranno essere osservati dal Governo federale, sono elencati e descritti dall'articolo 7. Nelle questioni oggetto della legge sulla partecipazione finanziaria al MES il Governo federale è infatti tenuto ad informare ininterrottamente e di regola per iscritto, in modo esauriente e tempestivo, entrambi i rami del Parlamento. Nei casi in cui è prevista una competenza del *Bundestag*, il Governo è tenuto ad offrire al *Bundestag* la possibilità di assumere una presa di posizione e di tenerla comunque in considerazione.

La norma di garanzia, che riconosce e tutela in via generale i diritti di partecipazione (*Beteiligungsrechte*) del *Bundestag* è contenuta nel comma 5 dell'articolo 7, in base al quale il Governo federale trasmette al Parlamento (quindi anche al *Bundesrat*) tutti i documenti che ha a disposizione, affinché il *Bundestag* possa esercitare i suoi poteri d'intervento decisionale. È anche prevista (comma 5) una regolare informazione scritta trasmessa alla Commissione bilancio da parte del consiglio di gestione finanziaria del Meccanismo Europeo di Stabilità.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1370 08/11/19 12:43

Viene infine espressamente stabilito (comma 10) che le nuove disposizioni non pregiudicano in alcun modo i diritti attribuiti al *Bundestag* in base alla legge di cooperazione del Governo federale e del *Bundestag* negli affari relativi all'Unione europea (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag - EUZBBG*) e quelli attribuiti al *Bundesrat* dalla legge sulla cooperazione del Governo federale e dei *Länder* nelle questioni dell'Unione europea (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union -EUZBLG*).

Note

(1) Per la redazione di questo paragrafo si è fatto particolare riferimento al contributo di Delle Donne G., *Le procedure di bilancio tra equilibri delle forme di governo e ricerca della stabilità economica: una ricostruzione comparatistica delle esperienze francese e tedesca*, in Diritto pubblico comparato ed europeo, n. 2, 2011.

(2) La *Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder*, del 19 agosto 1969, è stata da ultimo modificata dall'articolo 1 della legge del 27 maggio 2010 (BGBl I, S. 671).

(3) «Il bilancio preventivo viene determinato, diviso in periodi annuali, per uno o più anni finanziari, dalla legge di bilancio, prima dell'inizio del primo anno di applicazione. Può essere stabilito che alcune parti del bilancio preventivo valgano, divise per anni finanziari, per periodi diversi di tempo».

(4) In virtù di una radicata convenzione risalente al 1949, la Commissione bilancio è presieduta da un esponente del maggiore partito di opposizione.

(5) Si tratta della c.d. *lex Höpker-Aschoff*, dal nome del suo proponente, che fu tra i costituenti del 1949 e nominato primo presidente della Corte costituzionale federale nel 1951.

(6) Attuale articolo 126 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

(7) Si tratta di una misura che mira a contrastare la tendenza alla forte crescita del debito pubblico. Secondo le analisi elaborate dai servizi di documentazione del *Bundestag* (in particolare l'*Aktueller Begriff "Die Schuldenbremse des Grundgesetzes"* n. 79/09 del 5 ottobre 2009 e l'*Aktueller Begriff "Der Stabilitätsrat und Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushalstsnotlagen des Bundes und der Länder"* n. 92/09 del 9 novembre 2009) negli ultimi 40 anni il rapporto tra debito pubblico e PIL è passato dal 20 al 60 per cento. Nel 2008, l'anno precedente all'approvazione della seconda riforma del federalismo, l'indebitamento dello Stato aveva raggiunto circa 1,6 bilioni di euro e le spese per interesse ammontavano al 15 per cento del bilancio federale. Anche la Corte costituzionale federale aveva constatato più volte la mancanza di regole atte a gestire l'indebitamento dei bilanci

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1371 08/11/19 12:43

pubblici, sollecitando sia la Federazione che i *Länder* a stabilire obblighi e procedure per contrastare l'insorgenza di situazioni di emergenza finanziaria.

([8]) La riforma ha infatti abrogato la seconda parte del comma 1 che recitava: «Le entrate provenienti da crediti non possono superare la somma delle spese previste nel bilancio per gli investimenti. Sono ammesse eccezioni solo per eliminare distorsioni dell'equilibrio economico generale. La disciplina di dettaglio è demandata ad una legge federale».

([9]) I dettagli sui bilanci dei *Länder* sono regolati nell'ambito dei loro poteri costituzionali, con il vincolo di rispettare l'obbligo di pareggio del bilancio sancito dalla costituzione federale.

([10]) Gli aiuti di consolidamento (*Konsolidierungshilfen*) erogati dalla Federazione a questi cinque *Länder* ammontano ad un importo complessivo annuo di 800 milioni di euro per il periodo 2011-2019. Di tale importo 300 milioni di euro sono destinati a Brema, 260 milioni di euro al Saarland e 80 milioni di euro rispettivamente a Berlino, Sassonia-Anhalt e Schleswig-Holstein. L'onere finanziario derivante dalla concessione di tali aiuti è - per dettato costituzionale - sostenuto in parti uguali dalla Federazione e dai *Länder*, nel caso di questi ultimi attingendo alla parte loro spettante del gettito dell'imposta sul valore aggiunto.

([11]) «I deputati del *Bundestag* sono eletti a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto. Essi sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati né da direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza».

([12]) «(I) La Repubblica Federale di Germania è uno Stato federale democratico e sociale.(II) Tutto il potere statale emana dal popolo. Esso è esercitato dal popolo nelle elezioni e nei referendum e per mezzo di speciali organi investiti del potere legislativo, del potere esecutivo e del potere giudiziario».

([13]) «Non è ammissibile una modifica della presente Legge fondamentale che riguardi l'articolazione della Federazione in *Länder*, il principio della partecipazione dei *Länder* alla legislazione o i principi enunciati negli artt. 1 e 20».

([14]) Il comma 4 del § 1 della *StabMechG* (abrogato dalle successive modifiche) recitava infatti: «Prima dell'assunzione di garanzie ai sensi del comma 1 il Governo federale si sforza di stabilire un'intesa con la Commissione bilancio del *Bundestag*. La Commissione bilancio ha il diritto di esprimere un parere. Se per motivi cogenti una garanzia deve essere assunta prima del raggiungimento di un'intesa, la Commissione bilancio va informata immediatamente a posteriori; l'innegabilità dell'assunzione della garanzia prima dello stabilirsi dell'intesa deve essere motivata minuziosamente. La Commissione bilancio del *Bundestag* viene inoltre informata ogni tre mesi sulle garanzie assunte e sulla regolare applicazione».

([15]) Ulteriori modifiche sono state introdotte con la legge del 23 maggio 2012, in vigore dal 1° giugno, a seguito della sentenza della Corte costituzionale federale del 28 febbraio 2012.

([16]) «In casi di particolare urgenza o riservatezza i diritti di partecipazione del *Bundestag* designati nel comma 1 sono salvaguardati da alcuni componenti della Commissione bilancio, che sono scelti dall'Assemblea plenaria per la durata della legislatura. Il numero di membri da nominare è il più ristretto possibile» (testo sottoposto al vaglio della Corte costituzionale, successivamente modificato con la citata legge del 23 maggio 2012).

([17]) I nove membri del Comitato speciale sono stati eletti una prima volta dal *Bundestag*, all'interno dei 41 componenti della Comissione bilancio, il 26 ottobre 2011.

([18]) Si tratta di Peter Danckert e Swen Schulz, entrambi iscritti al gruppo parlamentare socialdemocratico (SPD).

([19]) Il testo è stato mantenuto anche dopo l'approvazione della seconda riforma federalista del 2009: «L'assunzione di crediti, così come quella di fideiussioni, o malleverie, o simili garanzie, che possano comportare spese per i successivi anni finanziari, necessitano di un'autorizzazione certa, o accertabile in relazione all'importo, da concedersi con legge federale».

([20]) «Le leggi federali sono adottate dal *Bundestag*. Dopo la loro approvazione, il Presidente del *Bundestag* le trasmette senza indugio al *Bundesrat*».

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1372 08/11/19 12:43

(21) Il veto sospensivo che può essere opposto dal *Bundesrat* nei confronti di una delibera legislativa del *Bundestag*, per la quale non è richiesto il necessario consenso di entrambe le Camere, comporta soltanto una rilettura del progetto di legge da parte del *Bundestag*, che può decidere di riapprovarlo: se l'opposizione è stata votata dal *Bundesrat* a maggioranza dei voti, il *Bundestag* può superarla con una maggioranza semplice; se invece la delibera del *Bundesrat* è avvenuta con la maggioranza qualificata dei due terzi, l'opposizione dovrà essere respinta con la maggioranza di almeno due terzi dei votanti, non inferiore comunque alla maggioranza dei membri del *Bundestag* (articolo 77, comma 4 GG).

(22) La legge, risalente al 12 marzo 1993 come quella che prevede la collaborazione della Federazione e dei *Länder*, è stata adottata a seguito della ratifica del Trattato di Maastricht e della conseguente revisione costituzionale. È stata da ultimo modificata dall'articolo 2 della legge di ratifica del c.d. *Fiscal Compact* del 13 settembre 2012 (BGBl. II S. 1006).

(23) Le leggi di ratifica, per le quali è necessario il consenso di entrambe le Camere (appartengono cioè alla tipologia delle *Zustimmungsgesetze*), sono state approvate nella stessa giornata anche dal *Bundesrat*, sempre con la maggioranza di due terzi secondo le prescrizioni della Legge fondamentale (artt. 59, comma 2 e 79, comma 2).

(24) «Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità».

(25) «La responsabilità di ciascun membro del MES è in ogni caso limitata alla sua quota di capitale autorizzato al prezzo di emissione determinato».

(26) In realtà il *Bundestag* si è riunito nuovamente in seduta straordinaria il 19 luglio 2012 per discutere la risoluzione presentata dal Ministro federale delle finanze sugli aiuti finanziari alla Spagna nell'ambito della partecipazione della Germania al Fondo europeo di stabilità.

(27) La frase, contenuta nell'articolo 4, comma 2, assume un tono perentorio nella sua brevità e significatività: *«Ohne einen solchen Beschluss des Plenums muss der deutsche Vertreter den Beschlussvorschlag ablehenen»*.

Bibliografia

A. Anzon Demmig, *Principio democratico e controllo di costituzionalità sull'integrazione europea nella "sentenza Lissabon" del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in Giurisprudenza costituzionale, n. 6, 2009, pp. 5213-5250.

R. Bifulco, *Il custode della democrazia parlamentare. Nota a prima lettura alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 7 settembre 2011 sui meccanismi europei di stabilità finanziaria*, in Rivista AIC, n. 3, 2011.

M. Bonini, *Dai "Signori dei Trattati" al "*Dominus *del Bilancio": principio democratico, meccanismo europeo di stabilità e forma di governo parlamentare nella recente giurisprudenza del* Bundesverfassungsgericht *tedesco*, in Rivista AIC, n. 4, 2011.

M. Bonini, *Status dei parlamentari e* European Financial Stability Facility*: controllo democratico e indebitamento pubblico della giurisprudenza del BVerfG*, in Rivista AIC, n. 1, 2012.

M. Bothe, *Integrazione europea e patriottismo parlamentare*, in "Affarinternazionali.it", agosto 2009.

C. Callies, *The Future of the Eurozone and the Role of the German Constitutional Court*, European Legal Studies, Research Papers in Law, n. 5, 2012.

L. Cassetti, *Il "Sì, ma" del Tribunale costituzionale federale tedesco sulla ratifica del Trattato di Lisbona tra passato e futuro dell'integrazione europea*, in "Federalismi.it" n. 14, 2009.

G. Delle Donne, *Le procedure di bilancio tra equilibri delle forme di governo e ricerca della stabilità economica: una ricostruzione comparatistica delle esperienze francese e tedesca*, in Diritto pubblico comparato ed europeo, n. 2, 2011, pp. 469-491.

A. De Petris, *La sentenza del* Bundesverfassungsgericht *sul Meccanismo Europeo di Stabilità e su Fiscal Compact. Guida alla lettura*, in "Federalismi.it" n. 18, 2012.

A. Di Martino, *La sentenza del* Bundesverfassungsgericht *sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact: Una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in "Federalismi.it" n. 18, 2012.

P. Faraguna, *Da Lisbona alla Grecia, passando per Karlsruhe*, in Quaderni costituzionali, n. 4, 2011, pp.935-939.

K. Herzmann, *Europäische Währungsstabilität über Bande gespielt. Ein Überblick über den Fiskalpakt*, in Zeitschrift für das Juristische Studium n. 2, 2012, pp. 168-174.

T. Jeck, *Euro-Rettungsschirm bricht EU-Recht und deutsches Verfassungsrecht*, Centrum für Europäische Politik (CEP), cepStudie 5 luglio 2010.

P. Kiiver, *German Participation in EU Decision-Making after the Lisbon Case: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures*, in German Law Journal, n. 8, 2009, pp. 1287-1296.

L. Lionello, *Il giudizio della Corte costituzionale tedesca sul meccanismo di stabilizzazione dell'euro*, in Il Federalista, n. 3, 2011, pp. 199-203.

M. Luciani, *Il* Bundesverfassungsgericht *e le prospettive dell'integrazione europea*, Relazione al Seminario di Astrid su "La sentenza del *Bundesverfassungsgericht* sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona sulla costruzione dell'Unione europea", Roma, 21 settembre 2009.

M. Morelli, *Riflessioni conclusive sulla cittadinanza e la legittimità democratica dell'Unione europea: il "*Lissabon Urteil*"*, in *La democrazia partecipativa nella Governance dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 193-235 (cap. V).

M. Nettesheim, *"Euro-Rettung" und Grundgesetz. Verfassungsgerichtliche Vorgaben für den Umbau der Währungsunion*, in Europarecht n. 6, 2011, pp. 765-783.

F. Pedrini, *Germania: il Meccanismo Europeo di Stabilità davanti al* Bundesverfassungsgericht. *Una griglia di problemi en attendant Karlsruhe*, in "forum costituzionale.it", 7 luglio 2012.

S. Recker, *Euro Rescue Package Case: The German Federal Constitutional Court Protects the Principle of Parliamentary Budget,* in German Law Journal, n. 11, 2011, pp. 2071-2075.

P. Ridola, *"Karlsruhe locuta causa finita?" Il* Bundesverfassungsgericht*, il Fondo salva-Stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in "federalismi.it", n. 18, 2012.

G. L. Tosato, *La Corte costituzionale tedesca e il futuro dell'euro*, in Documenti IAI, n. 11, 2011.

F. Vecchio, *Competenza e gerarchia nella sentenza Lisbona del Tribunale federale tedesco: verso un diritto costituzionale asimmetrico*, in *Quo Vadis Europa? La sentenza della Corte costituzionale federale tedesca sul Trattato di Lisbona*, in I quaderni europei, n. 21, 2010, pp. 81-92.

N. Verola, *Volk, patriottismo parlamentare e sovranità. Osservazioni sulla "*Lissabon-Entscheidung*" della Corte costituzionale tedesca*, in "Astrid - Rassegna", n. 104, 2009.

D. Wiefelspütz, *Das Primat des Parlaments zum Danckert/Schulz-Urteil des Bimdesverfassungsgerichts zur Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität*, in Zeitschrift für das Parlamentsfragen, n. 2, 2012, pp. 227-250.

A. Zei, *Un colpo al cerchio e uno all'Europa: La Germania dopo la sentenza di Lisbona*, in "Federalismi.it", n. 13, 2011.

A. Zei, *La crisi dell'eurozona impone nuove forme di controllo democratico sulle decisioni dei Governi nazionali: Karlsruhe di nuovo in difesa delle prerogative del* Bundestag, in Nomos, n. 1, 2012.

J. Ziller, *Solange III, ovvero la* Europarechtsfreundlichkeit *del* Bundesverfassungsericht. *A proposito della sentenza della Corte costituzionale federale tedesca sulla ratifica del Trattato di Lisbona*, in Rivista di diritto pubblico comunitario, n. 5, 2009, pp. 973-995.

Sessione ottobre 2014

Professionalità di biblioteca

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1377 08/11/19 12:43

Ombretta Galeazzi

Il progetto Normattiva per l'informatizzazione della legislazione vigente

1 - Princìpi in materia di informatizzazione legislativa pubblica; 2 - I progetti di informatizzazione legislativa nella stagione della semplificazione normativa; 2.1 - L'accesso alla legislazione in rete e l'articolo 107; 2.2 - Le iniziative già esistenti: la banca dati della Corte suprema di Cassazione; 2.3 - Le iniziative già esistenti: il progetto Norme in rete; 2.4 - La semplificazione tramite abrogazione: "taglia-leggi" e Normattiva; 3 - La banca dati pubblica e gratuita della normativa vigente nel decreto-legge n. 200 del 2008; 3.1 - La *governance* interistituzionale del progetto; 4 - La realizzazione della banca dati Normattiva; 4.1 - L'accordo di collaborazione tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato; 4.2 - L'accordo aggiuntivo dell'8 marzo 2013; 5 - Il portale www.normattiva.it: contenuti, funzionalità, prospettive di sviluppo; 6 - L'apertura alla legislazione regionale.

1 - *Princìpi in materia di informatizzazione legislativa pubblica*

La crescente attenzione manifestata dalle istituzioni produttrici di norme nei riguardi dello sviluppo e della gestione di processi di automazione aventi ad oggetto l'informazione normativa può essere letta alla luce delle direttive costituzionali in tema di informazione e partecipazione.

Nell'ottica dei valori tutelati dall'articolo 3, secondo comma, della Costituzione, l'informazione va considerata come strumento per garantire la partecipazione. La tecnologia accresce il valore partecipativo dell'informazione, agevolando altresì la libertà di informazione, la cui tutela costituzionale prevede il concreto ed effettivo accesso ad una pluralità di fonti, quale presupposto per lo sviluppo democratico e partecipativo.

Le tecnologie dell'informazione facilitano la trasparenza dell'azione pubblica e la tempestività di comunicazione; pertanto, l'impegno pubblico a favore dell'accesso (generalizzato) alle banche dati normative si può considerare funzionale anche alla garanzia di democraticità dell'informazione nel campo giuridico.

La conoscenza e la conoscibilità delle leggi rappresentano l'essenza della democrazia; i contenuti normativi delle leggi devono pertanto rispondere ad esigenze di democraticità che vanno estese anche al modo in cui tali conte-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1379 08/11/19 12:43

nuti vengono portati a conoscenza dei cittadini. L'informazione legislativa, finalizzata a realizzare la partecipazione del cittadino alle attività pubbliche, rappresenta un obiettivo di interesse generale per lo Stato che deve porre la conoscibilità delle norme giuridiche al centro del proprio intervento, in quanto valore di interesse fondamentale. La conoscibilità va intesa in senso non soltanto formale, in quanto la certezza e l'autenticità delle fonti derivanti delle forme di pubblicazione legale (la Gazzetta Ufficiale assicura la divulgazione del testo autentico delle leggi) si limitano a soddisfare il requisito della conoscibilità oggettiva delle norme, ma non consentono di garantire la conoscenza effettiva da parte dei destinatari, verso cui debbono tendere gli ulteriori sforzi «di pubblicizzazione della norma come fonte essenziale di legittimità» ([1]).

Lo strumento ufficiale per assicurare la conoscibilità della norma – rendendo effettivo per i cittadini l'esercizio del diritto di accesso alla norma vigente – è rappresentato dalla pubblicazione necessaria degli atti normativi (articolo 73, terzo comma della Costituzione) su cui si basa uno dei canoni fondamentali dei moderni ordinamenti giuridici: *ignorantia iuris non excusat*.

Nonostante la pubblicazione garantisca la oggettiva possibilità di conoscenza della norma, lo Stato ha un ulteriore dovere costituzionale, insito anch'esso nella previsione di cui all'articolo 73, nonché riconosciuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 364 del 1988, dovendo «favorire, al massimo, la riconoscibilità sociale dell'effettivo contenuto precettivo delle norme. Queste ultime possono essere conosciute solo allorché si rendano riconoscibili».

Per raggiungere tale obiettivo occorre quindi che le norme siano chiaramente formulate e non numerose, al fine di rendere in concreto accessibile il precetto normativo. L'intervento pubblico va indirizzato quindi verso l'attuazione di progetti destinati a migliorare il grado di disponibilità e di fruibilità delle norme, ai fini di garanzia della certezza del diritto e della possibilità, per i destinatari delle norme, di prevedere le conseguenze giuridiche della propria condotta.

Prescindendo da considerazioni in merito alla comprensibilità della norma, che risulta necessariamente influenzata dalla qualità e dalla mediazione dell'attività conoscitiva dei destinatari, appare in ogni caso evidente l'importanza assunta dallo strumento informatico nel facilitare l'accesso alle norme tramite l'applicazione delle nuove tecnologie. Queste favoriscono la corrispondenza tra la disponibilità della norma e la sua effettiva e concreta conoscenza, in un'ottica pienamente rispondente agli obiettivi di democrati-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1380 08/11/19 12:43

cità, malgrado il permanere di limitazioni circa il valore legale della pubblicazione digitale delle norme.

La memorizzazione del dato nel computer è considerata infatti strumento che si aggiunge a quello tradizionale. Tuttavia, la disponibilità di strumenti informatici per la ricerca e la consultazione della legislazione, favorendo la diffusione e la fruibilità della norma, incide positivamente sulla certezza del diritto.

Le iniziative pubbliche volte allo sviluppo e alla diffusione di sistemi informatici legislativi rientrano «tra le attività di comunicazione pubblica» ([2]), e in particolare tra i compiti di informazione e comunicazione volti ad «illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione» ([3]) spettanti alle amministrazioni pubbliche. L'impegno istituzionale nei riguardi della informatizzazione legislativa – finalizzato a garantire la conoscibilità della legge attraverso l'accesso telematico alla normativa – si configura quindi come un aspetto della comunicazione pubblica, che risulta perfettamente coerente con la natura pubblica degli autori dei precetti normativi.

L'adozione di sistemi informatici per la gestione e la ricerca di documenti normativi costituisce pertanto un servizio pubblico avente valore fondamentale in termini di democraticità e di garanzia della massima fruibilità del prodotto normativo.

L'informatizzazione del sistema normativo diventa peraltro necessaria per affrontare il *corpus* normativo che si modifica nel tempo e che ha assunto proporzioni, quantitative e qualitative, difficilmente gestibili, tenuto conto della proliferazione normativa, della diversificazione delle fonti del diritto, della moltiplicazione dei centri di produzione normativa, e – non da ultimo – della crescente complessità delle materie oggetto di regolazione. La certezza del diritto, quale condizione imprescindibile per il sostanziale godimento dei diritti, viene garantita anche attraverso la semplificazione dell'ordinamento, intesa come esigenza costituzionalmente rilevante. Le iniziative istituzionali di sostegno alla promozione e allo sviluppo di banche dati legislative si sviluppano anche con l'intento di fornire un supporto al processo di riordino normativo, strettamente derivante dalla disponibilità di validi sistemi di informatica giuridica: «viene così a crearsi un "circolo virtuoso", per cui gradualmente, in un gioco di reciproca influenza, si consegue un miglioramento nella redazione delle leggi (in termini di chiarezza e di certezza delle norme) ed un perfezionamento del sistema informativo computerizzato» ([4]).

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1381 08/11/19 12:43

Da ultimo, l'effettiva conoscibilità della normativa assume rilievo sotto il distinto profilo dell'accessibilità dei dati giuridici, intesi come dati pubblici essenziali. Sin dal 1999 la tematica dell'accesso ai dati pubblici, tra cui rientrano le informazioni giuridiche, si è imposta all'attenzione europea, con la prescrizione in capo agli Stati dell'obiettivo di sostenere la diffusione delle tecnologie dell'informazione, mediante un accesso efficace ed agevole alle informazioni pubbliche e l'ampliamento e la semplificazione dell'accesso ad Internet, anche al fine di «garantire una piena trasparenza per i cittadini in merito alle attività e al processo decisionale delle istituzioni dell'Unione europea, e di garantire inoltre che tali decisioni siano adottate nella maniera più aperta» ([5]).

Su tale tematica, si inserisce la prospettiva del cosiddetto "riuso dei dati" pubblici ([6]).

Il diritto al riutilizzo dei dati pubblici, previsto a livello europeo ([7]), va inteso nell'accezione della valorizzazione della informazione pubblica per una finalità generale di natura economica, consistente nello sviluppo delle opportunità economiche offerte dalla circolazione dei dati. La tutela europea non affronta quindi il tema dell'accesso al dato pubblico legislativo dal punto di vista del diritto all'informazione; tuttavia tale tutela non preclude l'attribuzione al diritto al riutilizzo di una funzione di garanzia della trasparenza delle attività decisionali delle istituzioni pubbliche, sovrapponibile alla funzione di controllo sull'esercizio del potere pubblico, tradizionalmente sottesa al principio generale di conoscibilità della norma.

L'insieme dei princìpi sopra esposti assegna un ruolo decisivo alle istituzioni pubbliche nel processo di informatizzazione della legislazione, legittimando l'impegno diretto assunto dal Governo e dalle Camere nel progetto Normattiva, che ha consentito la realizzazione del portale pubblico della legge vigente: www.normattiva.it.

2 - *I progetti di informatizzazione legislativa nella stagione della semplificazione normativa*

La semplificazione normativa, che consiste essenzialmente «nella riduzione del numero delle disposizioni normative, nell'incremento della loro reciproca coerenza e nel miglioramento della loro qualità linguistica» ([8]), rappresenta lo strumento con cui si fornisce attuazione allo specifico indirizzo politico della razionalizzazione normativa attraverso il miglioramento della qualità della regolazione.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1382 08/11/19 12:43

L'avvio della stagione della semplificazione normativa si colloca temporalmente negli anni Novanta e si fonda su atti normativi aventi ad oggetto programmi di semplificazione e di delegificazione.

Tra essi, va ricordata innanzitutto la legge n. 59 del 1997 ([9]) che promuove il processo di semplificazione a livello amministrativo, introducendo, all'articolo 20, lo strumento della legge annuale di semplificazione, avente ad oggetto l'individuazione dei procedimenti amministrativi da semplificare, soprattutto attraverso regolamenti di delegificazione.

Con la prima legge di semplificazione, n. 50 del 1999 ([10]), il tema della semplificazione amministrativa assume una dimensione più ampia fino a ricomprendere il riordino e la semplificazione normativa.

Il tema del riassetto del sistema normativo, nonché la necessità di una maggiore attenzione alla qualità della regolamentazione, è affrontato con misure che prevedono, da un lato, l'introduzione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e, dall'altro, il coordinamento delle disposizioni normative vigenti mediante lo strumento dei testi unici.

Il problema della complessità normativa e della qualità della produzione legislativa diventa oggetto di approfondimento anche in sede parlamentare.

Il 10 gennaio 1997 i Presidenti delle Camere emanano contestualmente una lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle Commissioni ([11]), nella quale – muovendo dalla ricognizione del fenomeno della inflazione legislativa e del «proliferare di una produzione legislativa frammentaria, disorganica e connotata da scarsa chiarezza» – si fissano i principi applicabili alla attività legislativa per il perseguimento di «finalità di chiarezza e di semplificazione nell'interesse dei cittadini, delle imprese e della pubblica amministrazione». In particolare, si precisa che «l'istruttoria deve svolgersi secondo metodi che consentano alle Commissioni di elaborare testi legislativi chiari ed efficaci. Inoltre, è questa la sede più appropriata per verificare gli effetti dei provvedimenti in esame sulla legislazione vigente, allo scopo di semplificarla e riordinarla».

Il 24 settembre 1997 la Camera dei deputati approva una profonda modifica del Regolamento del 1971, in cui, tra le altre, viene affrontata la tematica della riorganizzazione del procedimento legislativo e si prevedono nuovi strumenti per migliorare la qualità delle leggi. Con l'introduzione dell'articolo 16-*bis* del Regolamento ([12]), viene istituito il Comitato per la legislazione, un organo a composizione paritetica con funzione consultiva, a cui è affidato il compito di esprimere, in sede di istruttoria legislativa, pareri «sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1383 08/11/19 12:43

e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente».

La valutazione sulla qualità degli atti normativi si inserisce inoltre all'interno del procedimento legislativo. In base alla nuova formulazione dell'articolo 79 del Regolamento della Camera, l'istruttoria normativa si arricchisce, dovendo includere l'acquisizione degli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo.

La razionalizzazione normativa diventa pertanto obiettivo caratterizzante della funzione di indirizzo politico ed ottiene riconoscimenti a livello di politica istituzionale.

2.1 - *L'accesso alla legislazione in rete e l'articolo 107*

La semplificazione normativa coinvolge direttamente l'informatica giuridica ([13]), come testimoniano le numerose disposizioni riguardanti l'informatizzazione legislativa nell'ambito dei provvedimenti di semplificazione e di riordino normativo.

Per consentire una migliore conoscibilità delle norme da parte dei destinatari ed allo scopo di rendere più agevole l'accesso alle norme da parte dei cittadini e degli operatori, si ritiene necessario garantire l'accessibilità telematica alle norme medesime, mediante il superamento degli ostacoli giuridici ma anche tecnologici esistenti. Nell'ambito della politica della legislazione si inserisce il sostegno a favore dello sviluppo di sistemi legislativi informatizzati che, attraverso la valorizzazione delle opportunità offerte dalla tecnologia, agevolano il compimento di un percorso di trasparenza e di semplificazione della legislazione vigente.

Tale accezione "tecnologica" della politica della legislazione viene formalizzata nel corso della XIII legislatura.

Nell'ottobre 1999 la Camera dei deputati approva una risoluzione sul programma di riordino legislativo ([14]) che impegna il Governo a «promuovere l'operatività di strumenti informativi che consentano la consultazione gratuita da parte dei cittadini sulla rete Internet del testo della legislazione vigente aggiornato in tempo reale, destinando ai relativi progetti adeguate risorse finanziarie e dando priorità alle iniziative immediatamente attuabili: si indicano a tal proposito il progetto Normeinrete promosso dall'AIPA ([15]) e la messa a disposizione via Internet a titolo gratuito del testo della Gazzetta ufficiale».

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1384 08/11/19 12:43

A questo primo atto di formale riconoscimento delle potenzialità offerte dai sistemi informatici e della necessità di mettere la tecnologia al servizio dell'azione pubblica per garantire l'accesso alla normativa vigente e migliorare la qualità della regolazione, fa seguito, a distanza di un anno, un primo tentativo di porre le basi normative per l'avvio di un progetto per la diffusione sulla rete Internet dei testi normativi ([16]).

Nel dicembre 1999 le Camere esaminano il disegno di legge ([17]) recante «Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999», in cui è inserita una disposizione concernente la «conoscibilità della normazione» che dispone il finanziamento di iniziative volte a promuovere la conoscibilità della normazione, prevedendo l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un apposito fondo. A causa dell'imminente avvio della sessione di bilancio, nel corso dell'esame alla Camera la disposizione viene stralciata ([18]), con il dichiarato intento di farla confluire in un distinto e autonomo progetto di legge con il titolo "Istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di un Fondo per il finanziamento delle iniziative volte a promuovere la conoscibilità delle norme".

Nel frattempo, il relatore sulla legge di semplificazione 1999 si fa promotore di una iniziativa emendativa al disegno di legge finanziaria 2001. Con l'approvazione di un articolo aggiuntivo, che integra il testo originariamente presentato dal Governo ([19]), si pongono le basi giuridiche per l'avvio del programma per l'informatizzazione della normativa vigente.

Le risorse finanziarie dedicate a tale programma vengono individuate all'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) ([20]), con cui «è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un fondo destinato al finanziamento di iniziative volte a promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo. A favore del fondo è autorizzata la spesa di lire 25 miliardi per il quinquennio 2001-2005 nella misura di lire 5 miliardi per ciascuno degli anni dal 2001 al 2005».

Sulla base dell'intesa con i Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, il 24 gennaio 2003, viene emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ([21]) in cui sono individuate le attività costituenti il programma delle iniziative di cui all'articolo 107, le forme organizzative, nonché le modalità di finanziamento del fondo.

Nel programma rientrano le attività riguardanti la compilazione del testo delle leggi statali e degli altri atti normativi emanati dallo Stato; la messa a

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1385 08/11/19 12:43

disposizione gratuita, con strumenti informatici e telematici, degli atti e delle relazioni relative ai singoli atti normativi; la classificazione della normativa vigente secondo parametri volti ad incentivare la ricerca per via informatica e telematica, la predisposizione di un organismo di controllo, preposto all'individuazione dei profili di incompatibilità ed abrogazioni implicite fra disposizioni; lo studio e l'applicazione di strumenti e procedure di ricerca perfezionata della normativa vigente, nonché di sistemi avanzati di trattamento informatico, di marcatura e di classificazione degli atti normativi, anche ai fini dell'istruttoria dell'attività di riordino normativo; e, infine, la realizzazione di appositi portali e siti Internet, muniti di idonei motori di ricerca che consentano di rintracciare agevolmente gli atti normativi.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2003 prevede un coordinamento dei progetti con le iniziative già avviate nel campo della informatizzazione della documentazione giuridica pubblica, in particolare dalla Corte costituzionale, dalla Corte suprema di Cassazione, dalla magistratura amministrativa e contabile, dal Ministero della giustizia, dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (IPZS), dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, dalle Regioni e dalle Province autonome.

L'individuazione degli indirizzi generali per l'attuazione del programma, la fissazione degli obiettivi e la cadenza temporale per la loro realizzazione, nonché la determinazione dei requisiti di ammissione, delle modalità e dei termini per la redazione e la presentazione dei progetti spettano ad un Comitato guida, formato dai segretari generali della Presidenza del Consiglio dei ministri , del Senato e della Camera, con il supporto di un apposito gruppo di lavoro. È attribuito al Comitato guida il compito di valutare la conformità dei progetti ammissibili a finanziamento da parte del fondo agli obiettivi del programma e verificarne lo stato di attuazione, potendo anche procedere a consultazioni di soggetti pubblici e privati interessati al tema della conoscibilità della normazione.

Il punto di partenza per l'avvio di progetti di informatizzazione legislativa è costituito dallo sviluppo di iniziative già esistenti; tra queste, si riporta l'esperienza della Corte suprema di Cassazione, nonché del progetto Norme in rete, quest'ultimo già richiamato nella risoluzione parlamentare del 1999.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1386 08/11/19 12:43

2.2 - *Le iniziative già esistenti: la banca dati della Corte suprema di Cassazione*

Il sistema di informatica giuridica della Corte suprema di Cassazione italiana nasce nel 1966 per l'iniziativa di alcuni magistrati e si sviluppa negli anni con la realizzazione di una banca dati modellata sulle specifiche esigenze di ricerca per l'operatore giuridico.

Il Centro elettronico di documentazione (CED) offre un servizio di consultazione telematica di documenti di natura normativa, giurisprudenziale e di dottrina forniti da varie fonti, raccolti e organizzati in appositi archivi *online*.

Muovendo dai risultati raggiunti dal CED, che risulta detentore della maggiore base documentale legislativa pubblica, già informatizzata e con sufficienti garanzie di correttezza anche nell'immagazzinamento dei dati, il Comitato guida, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2003, individua il CED quale sede ideale per ospitare la base dati legislativa *ex* articolo 107 e quindi per testare l'infrastruttura tecnologica in via di formazione.

L'obiettivo è quello di individuare un sistema che permetta di mettere in rete il testo vigente al momento della ricerca, dando anche informazioni sulla "multivigenza" ([22]), nel senso di indicare il testo vigente alla data di volta in volta indicata.

Contestualmente è affidato al Centro nazionale per l'informatizzazione della pubblica amministrazione (CNIPA) ([23]), l'incarico di procedere al completamento e alla sperimentazione degli *standard* per il trattamento informatico dei testi normativi e alla realizzazione di un *software* (*editor*) per la marcatura e il consolidamento dei testi, consentendo l'aggiornamento automatico della banca dati con le modifiche esplicite e le "novelle".

Dal punto di vista giuridico, i requisiti, le tecniche e i metodi per la costruzione informatica dei testi normativi consolidati vengono definiti da parte di un apposito Comitato tecnico-giuridico.

Il CNIPA provvede ad espletare le procedure di gara per la individuazione del nome del portale – la proposta vincitrice risulterà quella di Normattiva ([24]) – e per la creazione dell'ambiente *web*, e della relativa linea grafica, per permettere l'accesso alla base documentale.

Il CED della Corte suprema di Cassazione assume quindi un ruolo nei progetti finanziati dall'articolo 107, in quanto attraverso la marcatura fatta sui provvedimenti, opera il consolidamento dei testi normativi, per costruire testi vigenti esportabili e da rendere accessibili attraverso un portale.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1387 08/11/19 12:43

Nel tempo la costituzione della banca dati sulla normativa statale dimostra tutta la sua complessità di realizzazione, derivante da numerosi fattori, tra cui la iperproduzione normativa, la difficoltà di individuare con certezza gli atti aventi contenuto normativo, nonché la difficoltà di ricostruire la normativa vigente, a fronte dei complessi e frequenti fenomeni di abrogazione implicita riscontrabili nell'ordinamento italiano ([25]).

Altre criticità emergono in relazione al trattamento dei dati attraverso il linguaggio di marcatura XML ([26]), che presuppone una complessa fase preliminare, e alla inadeguatezza dei testi storici presenti negli archivi istituzionali (CED e IPZS), che non appaiono idonei a soddisfare i requisiti tecnologici e giuridici richiesti dal progetto Normattiva.

Ne scaturisce la decisione, assunta nel 2005 ([27]), di articolare il programma in due fasi: la prima prevede di procedere al completamento della banca dati della normativa vigente, limitatamente ai provvedimenti dalla XIV legislatura in poi ([28]); la seconda investe il recupero del pregresso, ovvero il recupero dei testi normativi dal 1861 alla XIII legislatura, in vista del quale occorre individuare la banca dati più completa ed efficiente ([29]).

2.3 - *Le iniziative già esistenti: il progetto Norme in rete*

A partire dal 1999, il Ministero della giustizia, con il coordinamento generale del CNIPA, promuove il progetto Norme in rete, con l'obiettivo di garantire l'accesso alla documentazione legislativa esistente, già pubblicata ad opera dei soggetti titolari del potere normativo o regolamentare o di istituzioni pubbliche comunque coinvolte nel ciclo di produzione delle norme, nei rispettivi siti *web* istituzionali.

Il progetto non mira alla centralizzazione del *corpus* normativo di pubblico dominio all'interno di un unico archivio informatizzato, bensì si incentra su un modello federato, muovendosi nella direzione della realizzazione di un punto di accesso unico per rendere maggiormente raggiungibili le numerose fonti legislative italiane, statali e regionali, comunitarie, già pubblicate su *web*. Su tale impostazione decentralizzata si fonda l'architettura del portale www.normeinrete.it ([30]), basato su un sistema distribuito e cooperativo fra le amministrazioni pubbliche, in cui ciascuna amministrazione rende disponibili sul web le norme di propria competenza, mettendole a disposizione di Norme in rete. La base documentale è alimentata in maniera incrementale dai contenuti legislativi pubblicati nei siti *web* delle

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1388 08/11/19 12:43

istituzioni aderenti al progetto. Il portale fornisce strumenti per la ricerca e l'accesso alla normativa presente sui siti internet delle amministrazioni pubbliche, generalmente costituiti da leggi in testo storico. Le basi di dati accessibili tramite il portale vengono interrogate unitariamente attraverso l'utilizzo di funzioni di ricerca uniformi presenti nell'interfaccia, basate sulla ricerca per parole nel testo, indipendentemente dai formati di rappresentazione dei provvedimenti.

Il progetto Norme in rete, oltre alla realizzazione dell'omonimo portale, produce un rilevante risultato in termini di definizione di *standard* documentali e di implementazione di strumenti di supporto, finalizzati a garantire adeguata interoperabilità fra i sistemi informativi aderenti al progetto. Nell'ambito di un gruppo di lavoro, a cui partecipano anche rappresentanti delle Camere e di altre istituzioni ([31]), vengono elaborate regole di standardizzazione riguardanti, da un lato, l'identificazione univoca e persistente delle norme giuridiche, basata sugli estremi identificativi dell'atto, tramite nome uniforme URN (*Uniform Resource Name*) ([32]) e, dall'altro, la rappresentazione della struttura dei documenti normativi e di alcune meta informazioni (metadati), attraverso il linguaggio di marcatura XML (*eXtensible Markup Language*) ([33]). Tali *standard* sono comunemente denominati "*standard* Norme in rete" o "*standard* NiR" dal nome del progetto da cui hanno avuto origine ([34]). La standardizzazione comporta la rappresentazione informatica formalizzata dei testi normativi, basata su aspetti semantici e strutturali caratteristici di ciascun tipo di documento. Tale rappresentazione è finalizzata ad una puntuale comprensione e gestione delle informazioni contenute nei documenti normativi da parte dei sistemi informatici, per consentire lo sviluppo di funzionalità di ricerca più precise e l'introduzione di automatismi nella creazione dei collegamenti. Gli *standard* rendono possibile, all'interno di un testo in linguaggio naturale, il riconoscimento di un riferimento normativo, che può consistere in semplici citazioni di altre norme o richiami a norme da modificare o abrogare. Con l'associazione del riferimento normativo all'indirizzo fisico, si realizzano funzionalità di navigazione ipertestuale e di supporto alla costruzione dei testi vigenti.

Se da un lato il portale pubblico www.normeinrete.it agevola la reperibilità, in forma gratuita, della legislazione pubblicata su *web*, dall'altro non consente di superare le limitazioni esistenti in tema di conoscibilità della legge, in quanto non garantisce la completezza del patrimonio informativo, limitato ai soli provvedimenti che le singole amministrazioni rendono dispo-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1389 08/11/19 12:43

nibili su *web*, né l'accesso alla normativa vigente o la consultazione in "multivigenza" di un provvedimento, dato che i vari provvedimenti normativi sono pubblicati prevalentemente in testo storico.

2.4 - *La semplificazione tramite abrogazione: "taglia-leggi" e Normattiva*

Nella politica di semplificazione normativa il tema del riassetto assume rilievo centrale. Un deciso cambiamento di prospettiva è espresso dalla legge n. 229 del 2003 ([35]), incentrata espressamente sui temi della qualità della regolazione e del riassetto normativo, che sostituisce integralmente l'articolo 20 della legge n. 57 del 1999 e introduce – tra gli altri – la codificazione quale strumento di semplificazione.

Ulteriori e decisivi progressi sono realizzati con la legge n. 246 del 2005 ([36]), che introduce un ulteriore strumento di semplificazione normativa tramite abrogazione, il cosiddetto meccanismo "taglia-leggi".

La legge n. 246 definisce a livello legislativo un ponte di collegamento tra la semplificazione, attuata mediante lo snellimento del *corpus* normativo, e le iniziative di informatizzazione legislativa, che favoriscono la conoscibilità della normativa e sono considerate strategiche nella politica per la qualità della legislazione ([37]). L'informatizzazione della legislazione vigente avrebbe dovuto svolgere un ruolo preminente nel procedimento cosiddetto "taglia-leggi", come indicato all'articolo 14, comma 12, dove si dispone che per la ricognizione della legislazione vigente, il Governo deve avvalersi dei risultati dell'avvio del progetto di informatizzazione di cui all'articolo 107 della legge n. 388 del 2000.

Quanto al meccanismo "taglia-leggi", l'articolo 14 delega il Governo alla individuazione delle disposizioni statali vigenti, pubblicate anteriormente al 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore.

Per le leggi antecedenti il 1970 che non siano espressamente "salvate" nei modi e nei termini consentiti, si prevede un effetto abrogativo automatico e generalizzato. Rimangono esclusi da tale meccanismo alcuni settori normativi, tra cui – a titolo di esempio – i codici o i testi unici, la disciplina degli organi costituzionali, ed altri.

Il compito di verificare periodicamente lo stato di attuazione della semplificazione normativa e di riferirne al Parlamento è affidato alla Commissione parlamentare per la semplificazione, istituita dalla stessa legge n. 246 del 2005.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1390 08/11/19 12:43

Alla fine del 2007 il Governo presenta i risultati dell'attività di ricognizione normativa. Nella relazione al Parlamento ([38]) vengono fornite le ragioni per cui tale attività non ha potuto beneficiare del progetto avviato *ex* articolo 107, evidenziando come l'obiettivo di costituire una banca dati sulla normativa statale vigente si è rivelato di estrema difficoltà tecnica. Il trattamento elettronico di tutti i testi normativi vigenti e del dato storico complessivo, è reso problematico dalla notevole complessità del contesto normativo, che si caratterizza per l'altissimo numero di atti normativi emanati a partire dal 1861, la non omogeneità delle norme sulle fonti, la frammentazione e il disordine dell'ordinamento – riconducibile anche alla limitata attenzione alla qualità della legislazione – nonché la scarsa omogeneità dei testi normativi disponibili in formato elettronico. La relazione prevede pertanto che il progetto *ex* articolo 107 «dovrà essere realizzato autonomamente e non potrà - per evidenti ragioni - assumere valore condizionante rispetto all'attuazione dell'azione di sfoltimento e di riordino della legislazione vigente, di cui all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, pur potendo essere proficuamente utilizzato per le parti che saranno rese effettivamente disponibili».

La ricognizione delle fonti primarie vigenti viene pertanto affidata alle amministrazioni di settore. Ad un gruppo di esperti viene inoltre richiesto di integrare i dati raccolti con le informazioni presenti nelle varie banche dati giuridiche esistenti. Il dato complessivo che emerge dal censimento sulle fonti primarie vigenti, secondo la relazione, ammonta a circa 21.000 atti in vigore, di cui 7.000 anteriori al 31 dicembre 1969.

Per giudicare la portata di tale operazione, in merito alla complessità dell'ordinamento, è interessante richiamare la relazione governativa in cui si afferma: «allo stato nessuno è in grado di dire quante siano le leggi oggi vigenti. Sembra un paradosso, ma né i cittadini, né i pubblici poteri sono in grado di sapere quante siano le leggi (e gli altri atti con forza di legge) che sono tenuti a rispettare». Viene inoltre ricordato che nelle stime, anche ufficiali, il margine di oscillazione è estremamente elevato «passando dalle 20.000 alle 150.000». La ricognizione delle disposizioni legislative statali vigenti, prevista dalla legge n. 246, che rappresenta il passaggio necessario per poter procedere alla successiva riduzione dello *stock* normativo, pone anche le basi per rilanciare il progetto di banca dati pubblica della normativa vigente ([39]).

Nella legge finanziaria 2008 ([40]) viene confermata la permanenza in bilancio degli stanziamenti del fondo *ex* articolo 107 della legge n. 388 del 2000, non ancora impegnati, che restano prioritariamente destinati al

completamento delle attività di informatizzazione della normativa statale vigente. Al programma sono attribuite ulteriori finalità, rispetto a quelle originariamente previste, tra cui: il coordinamento dei programmi di informatizzazione e classificazione della normativa regionale; l'adeguamento agli *standard* dell'Unione europea delle classificazioni in uso nelle banche dati normative pubbliche; l'adozione di linee guida per la promulgazione e pubblicazione telematica degli atti normativi nell'ottica del superamento dell'edizione cartacea della Gazzetta Ufficiale (41).

Nella XVI legislatura si assiste ad una netta accelerazione del processo di snellimento legislativo, anche grazie alla introduzione nella struttura governativa, per la prima volta, del Ministro per la semplificazione normativa (42), al quale è attribuito il coordinamento unitario delle funzioni di semplificazione previste dalla legge n. 246 del 2005. Al Ministro sono assegnate funzioni di indirizzo, di promozione di iniziative, anche normative, di vigilanza e di verifica relative alla semplificazione normativa, anche con riferimento al programma di informatizzazione della legislazione statale vigente prevista dall'articolo 107 della legge n. 388 del 2000 (43).

Gi atti più incisivi nella direzione della semplificazione normativa, produttivi di effetti positivi per l'accelerazione del programma di informatizzazione legislativa, vengono emanati nel primo anno della XVI legislatura.

Nel corso del 2008 il Governo emana due distinti decreti-legge contenenti disposizioni di abrogazione espressa. Il primo decreto-legge, n. 112 del 2008, atteso «l'inedito quadro conoscitivo» (44) emerso dalla ricognizione dello stock normativo italiano effettuata nel 2007, dispone l'abrogazione espressa di oltre 3.000 leggi, o atti equiparati, ritenute esaurite negli effetti (45). Il secondo decreto-legge, n. 200 del 2008, procede all'abrogazione esplicita di circa 28.500 atti normativi di rango primario emanati nel periodo 1861 - 1947, ritenuti estranei all'ordinamento giuridico attuale, introducendo altresì disposizioni rilevanti in merito al programma di informatizzazione della legislazione vigente (46).

3 - *La banca dati pubblica e gratuita della normativa vigente nel decreto-legge n. 200 del 2008*

Tra i presupposti di necessità e urgenza del decreto-legge n 200 del 2008 si inserisce la necessità di emanare disposizioni dirette a consentire «il completamento delle procedure per la creazione di una banca dati normativa unica,

pubblica e gratuita della legislazione statale vigente, anche mediante un più efficace utilizzo delle risorse esistenti».

Nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del decreto-legge ([47]) si annuncia l'obiettivo di «una sollecita entrata in funzione di Normattiva», dopo aver fatto brevi cenni ai fattori che hanno impedito il completamento del progetto *ex* articolo 107 ([48]).

L'articolo 1 del decreto-legge n. 200 disciplina la Banca dati pubblica e gratuita della normativa vigente. Le competenze generali sulle funzioni in materia di iniziativa, promozione e coordinamento sono attribuite al Ministro per la semplificazione normativa, restando ferme "le intese già acquisite" tra la Presidenza del Consiglio e le Presidenze delle Camere. Viene inoltre disposta la convergenza presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (DAGL) ([49]) di tutti i progetti di informatizzazione e di classificazione della normativa statale e regionale in corso di realizzazione da parte delle amministrazioni pubbliche. Le attività del programma di informatizzazione sono finanziate con le risorse del fondo istituito ai sensi dell'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, ed iscritte nel corrispondente capitolo di spesa del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri. Viene infine soppresso il comma 584 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni (legge finanziaria 2008).

Nel corso dell'esame parlamentare, in sede di conversione, il testo viene integrato con l'inserimento di un riferimento esplicito alle «finalità dell'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388»; si stabilisce, inoltre, che le amministrazioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, sulla base delle medesime intese, collaborano per l'attuazione delle iniziative. Per la normativa regionale, si prevede, ai fini della convergenza dei progetti di informatizzazione, una cooperazione con la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome. Infine, in via generale, si dispone che «non è in alcun caso consentito il finanziamento, a carico di bilanci pubblici, di progetti di classificazione e di accesso alla normativa vigente non rientranti nell'ambito delle attività coordinate ai sensi del presente decreto».

Come indicato nel corso di un'audizione parlamentare, successiva alla conversione in legge del decreto-legge ([50]), «lo scopo è quello di dotare lo Stato di una grande opera di trasparenza e certezza, rappresentata, appunto, da una banca dati dello Stato, pubblica e gratuita per tutti, dove siano indicate le leggi vigenti. Per fare ciò, era anche necessario procedere ad un disbo-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1393 08/11/19 12:43

scamento di tutta questa massa di atti storici ([51]) (…) in questo modo si è scelto anche di percorrere la strada importante dell'abrogazione espressa. La scelta, infatti, è stata quella di dare certezza al campo delle norme vigenti».

Per la realizzazione della banca dati pubblica e gratuita delle leggi vigenti il decreto-legge n. 200 dispone una centralizzazione dei progetti di informatizzazione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e un rafforzamento della collaborazione da parte della Camera e del Senato, ponendosi comunque in linea di sostanziale continuità con il processo di attuazione *ex* articolo 107 e con il ruolo svolto da tali istituzioni, a partire dal 2003.

3.1 - *La* governance *interistituzionale del progetto*

Tra i caratteri salienti del progetto Normattiva è interessante evidenziare il valore istituzionale, che si fonda, sin dalle origini del progetto, sulla collaborazione tra soggetti istituzionali – Parlamento e Governo – coinvolti direttamente nella definizione strategica e nella programmazione delle attività finalizzate alla realizzazione di una banca dati unitaria della legislazione.

Il processo di semplificazione normativa è infatti caratterizzato dalla consapevolezza che l'obiettivo della qualità della regolazione va perseguito in tutte le sedi istituzionali e che il riordino della legislazione nasce inevitabilmente dalla collaborazione tra tutti i centri di produzione normativa ([52]).

Con riguardo allo specifico tema dell'impegno pubblico a favore dell'accesso in rete alla legislazione, è stato posto l'accento sulla necessità «di praticare quella cooperazione tra le istituzioni, che le esperienze europee indicano come il solo metodo per poter conoscere e reagire alla complessità dei sistemi di governo sociale», ritenendo di particolare importanza «collegare le istituzioni tra loro e fare sì che operino in modo da condizionarsi positivamente a vicenda» ([53]).

Ponendosi in piena sintonia con gli obiettivi di rafforzamento del raccordo tra i soggetti preposti alla qualità della normazione – Parlamento e Governo – il progetto Normattiva «va oltre la finalità dell'informazione legislativa e concorre anche a costruire un sistema di governo della legislazione. Se la Camera, il Senato e il Governo si uniscono per presiedere un progetto di questo genere, si crea una strategia di organizzazione del sistema normativo» ([54]).

Il processo di informatizzazione delle leggi, per la parte relativa alla legislazione vigente, viene infatti ricondotto ad un «inedito modello di colla-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1394 08/11/19 12:43

borazione paritaria» ([55]) tra le massime istituzioni del Paese, Presidenza del Consiglio, Camera dei deputati e Senato della Repubblica, alle quali spettano funzioni di indirizzo in merito al programma, alle forme organizzative e alle modalità del funzionamento del fondo costituito dall'articolo 107 della legge finanziaria per il 2001.

Il livello della collaborazione istituzionale si estende fino al comitato, formato dai segretari generali della Camera, del Senato e della Presidenza del Consiglio o da loro delegati, che, sulla base delle direttive del Presidente del Consiglio e dei Presidenti delle due Camere, determina gli indirizzi generali e verifica lo stato di attuazione del programma.

Oltre al profilo della cooperazione interistituzionale, il programma Normattiva contribuisce alla formazione e allo sviluppo di un sistema fattivo di relazioni tra le amministrazioni che collaborano alle attività previste nel programma che producono effetti positivi anche a livello tecnico, scientifico e giuridico. L'attività preparatoria e l'esecuzione del programma, curate dal DAGL, convergono infatti nel comitato, che rappresenta un gruppo di lavoro composito, di cui fanno parte rappresentanti designati dalle amministrazioni della Presidenza del Consiglio, della Camera e del Senato ([56]). La composizione mista del comitato, in cui sono chiamati ad operare congiuntamente funzionari dotati di competenze tecniche, di natura giuridica e informatica, appartenenti ad amministrazioni distinte, consente di mettere insieme competenze e sensibilità diverse, che pur riflettendo il *modus operandi* delle amministrazioni di provenienza, contribuiscono a sviluppare una visione unitaria del progetto, influenzandone positivamente la realizzazione.

Tale azione di stimolo condivisa va valutata positivamente non soltanto ai fini della riuscita del programma di informatizzazione normativa, ma anche, e soprattutto, perché consolida la visione interistituzionale del tema della complessità normativa.

4 - *La realizzazione della banca dati Normattiva*

All'esito dello studio di fattibilità, commissionato al CNIPA dal comitato guida nell'aprile 2008 ([57]), condotto sulla base di specifiche indicazioni dimensionali e di determinati requisiti di qualità e di marcatura informatica, emerge che una «base documentale pubblica dei testi normativi in versione anche storica, a partire dal 1946 ad oggi» è detenuta dall'IPZS. Tale base documentale contiene i testi normativi aggiornati in "multivigenza" dal 1988

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1395 08/11/19 12:43

e in vigenza dal 1974 al 1987, organizzati nella banca dati Guritel (Gazzetta Ufficiale telematica). La banca dati, realizzata e gestita da IPZS nell'ambito del servizio di diffusione telematica di banche dati nell'area giuridica, origina direttamente dai testi normativi pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale e risponde a parametri formali certi, garantendo i requisiti di conformità al testo ufficiale vigente. Inoltre, è dotata di un percorso di ricerca guidata disponibile sul sito www.guritel.it.

La banca dati dell'IPZS si rivela pertanto maggiormente adeguata alle finalità del programma Normattiva, tenuto conto delle sue caratteristiche dimensionali e qualitative, e della necessità di trattare, nel costituendo portale, soltanto testi ufficiali. Si aggiungono inoltre ulteriori considerazioni in merito ai compiti istituzionali svolti dall'IPZS nel settore dell'informazione pubblica, in qualità di soggetto istituzionalmente deputato alla stampa ed alla gestione, anche con strumenti telematici, della Gazzetta Ufficiale e della Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana, e pertanto legittimato a svolgere attività di rilievo in tale ambito ([58]).

Nel corso del 2009, pertanto, le istituzioni responsabili del progetto Normattiva decidono di procedere alla realizzazione della banca dati pubblica, libera e gratuita, di cui al decreto-legge n. 200 del 2008, avvalendosi della banca dati legislativa gestita dall'IPZS, opportunamente migliorata ed integrata dal punto di vista tecnico e funzionale ([59]).

4.1 - *L'accordo di collaborazione tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato*

L'accordo di collaborazione ([60]) tra Presidenza del Consiglio dei ministri - DAGL e IPZS rappresenta una tappa significativa, oltre che decisiva, nel percorso intrapreso dallo Stato per addivenire alla compiuta realizzazione del processo di informatizzazione legislativa, rendendo effettivo per i cittadini e gli operatori l'esercizio del diritto di accesso gratuito ai provvedimenti normativi pubblici.

Con la convenzione, sottoscritta in data 8 ottobre 2009, il compito della realizzazione del programma di informatizzazione e classificazione della normativa vigente statale viene affidato all'IPZS ([61]). L'oggetto dell'accordo prevede «la messa online del portale Normattiva, per la consultazione pubblica, libera e gratuita da parte dell'utenza generalizzata, della banca dati legislativa – costituita da IPZS e originata da Guritel - Gazzetta Ufficiale

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1396 08/11/19 12:43

telematica – contenente le leggi statali e gli atti normativi numerati emanati dallo Stato, in versione "multivigente", quale risultante dalle modificazioni e abrogazioni espresse e dalle relazioni efferenti al singolo atto normativo a partire dal 1946 sino al corrente».

Si prevede altresì «l'alimentazione corrente della banca dati legislativa con i contenuti testuali originati dalla Gazzetta Ufficiale telematica certificata e l'erogazione del servizio – con accesso libero e gratuito – e la gestione del portale Normattiva (www.normattiva.it), comprensivo di funzionalità avanzate di ricerca».

Il progetto, la cui durata è fissata in cinque anni, è suddiviso in più fasi attuative, da realizzarsi sulla base di scadenze successive alla data di sottoscrizione dell'accordo, entro le quali l'IPZS si impegna sostanzialmente a:

- in sette mesi, prendere in carico, sulla propria infrastruttura, il portale Normattiva, i programmi *software* e gli archivi dei dati per l'utilizzo delle funzionalità di identificazione dei dati normativi statali, secondo lo standard URN ([62]), a mettere in linea sul portale Normattiva la base documentale dei testi normativi con gli atti numerati pubblicati dal 1970, opportunamente aggiornati in "multi vigenza", contenenti le note di aggiornamento agli articoli a livello di atto modificante ed i riferimenti normativi alla norma citata contenuta nell'atto vigente alla data di consultazione;

- in dodici mesi, procedere al recupero del pregresso, con l'aggiornamento in "multivigenza" degli atti numerati presenti nella banca dati pubblicati dal 1946 al 1970;

- in ventiquattro mesi, migliorare la presentazione delle note di aggiornamento agli articoli, riportando soltanto le note relative al singolo articolo, strutturare gli allegati, rendere disponibile *online* la versione XML dei provvedimenti, con marcatura secondo lo standard NiR ([63]);

- in quarantotto mesi, effettuare la categorizzazione dei testi, a livello di atto e di singolo articolo, apponendo i descrittori estratti dal thesaurus EuroVoc, adottato in ambito di Unione europea, per l'uso in sede di ricerca;

- in sessanta mesi, mettere in linea la banca dati legislativa degli atti numerati dal 1861 al 1945, prevedendo in un distinto accordo aggiuntivo il corrispettivo per tale attività, e a mantenere il costante aggiornamento in "multivigenza" della banca dati legislativa con gli atti correnti.

Il DAGL si impegna a corrispondere il rimborso dei costi per il progetto, nella misura di 3,035 milioni di euro per il primo anno di attività, e nella misura di 497,5 mila euro, a decorrere dal secondo anno, quale canone annuale per le attività e la gestione del servizio. Inoltre, l'impegno assunto

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1397 08/11/19 12:43

consiste nel passaggio del nome a dominio normattiva.it alla gestione tecnica dell'IPZS e nella consegna delle copie delle versioni sorgente ed eseguibili del *software*, nonché degli archivi dei dati relativi al risolutore degli URN e alla funzione di *parsing online* per il riconoscimento automatico dei riferimenti normativi e per la loro marcatura secondo lo *standard* URN.

In linea generale, l'IPZS si impegna a proteggere l'integrità dei dati negli archivi della banca dati legislativa, mentre i contraenti sono reciprocamente esonerati per eventuali richieste di danni derivanti da inesattezze od incompletezze dei dati presenti nella banca dati legislativa. Tale esonero sarà inserito, sotto forma di avviso agli utenti, sul portale www.normattiva.it ([64]).

Sul piano della titolarità dei diritti, si dispone che i diritti sul portale e sul sito *web* – il cui nome di dominio è www.normattiva.it – sono di titolarità della Presidenza del Consiglio dei ministri. La banca dati legislativa è di proprietà di IPZS, in qualità di autore/costitutore della banca dati, ai sensi della legge n. 633 del 1941.

In considerazione del preminente interesse pubblico sotteso alla realizzazione del programma Normattiva si stabilisce che, alla scadenza dell'accordo, la Presidenza del Consiglio dei ministri acquisirà copia della banca dati legislativa, delle versioni sorgenti ed eseguibili delle procedure sviluppate per la realizzazione della banca dati, delle interfacce *software* sviluppate per l'interazione della banca dati con il portale, e infine, dei contenuti redazionali del portale, con «diritto di utilizzare e distribuire online sul portale Normattiva la banca dati legislativa stessa senza limiti di tempo, spazio o numero di utenze/postazioni». I diritti di utilizzazione economica rimangono nella titolarità della Presidenza del Consiglio dei ministri e dell'IPZS disgiuntamente, anche alla scadenza dell'accordo.

Per la realizzazione di quanto previsto nell'accordo, viene costituito un comitato tecnico-scientifico, presieduto dal Ministro per la semplificazione normativa (o da un suo delegato o dal capo del DAGL della Presidenza del Consiglio dei ministri), e composto da membri designati dalla Presidenza medesima, dal Senato, dalla Camera, dalla Corte suprema di Cassazione e dall'IPZS.

Al comitato spettano funzioni di indirizzo delle attività previste nel programma e di valutazione dei risultati ottenuti. Nell'ambito del Comitato viene inoltre prevista la costituzione di un apposito sottocomitato per l'approvazione dei piani di attività e per la redazione dei verbali di verifica, composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio, della Camera e del Senato, che potrà avvalersi di esperti esterni.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1398 08/11/19 12:43

4.2 - *L'accordo aggiuntivo dell'8 marzo 2013*

All'esito di approfondimenti in merito allo stato di avanzamento del progetto Normattiva, nel 2012 si rende necessario giungere ad una determinazione in merito alle priorità da riconoscere alle attività previste nell'accordo del 2009 e non ancora giunte a compimento.

Più precisamente, il 25 luglio 2012 il comitato tecnico-scientifico assume una deliberazione avente ad oggetto il completamento della banca dati con gli atti normativi numerati pubblicati prima del 1946.

Ritenendo prioritario tale obiettivo, il comitato propone di sostituire l'attività di categorizzazione dei testi, che secondo l'accordo del 2009 avrebbe dovuto essere realizzata nel termine di 48 mesi, con l'attività di recupero del pregresso, per la quale era originariamente previsto un termine di 60 mesi, alla cui attuazione viene data precedenza.

Nella deliberazione si prevede che l'attività di recupero deve comprendere l'acquisizione dei dati (OCR) ([65]) degli atti numerati in versione originale dal 1918 al 1945 e l'aggiornamento in "multivigenza" degli atti numerati pubblicati dal 1939 al 1945.

Tale deliberazione viene posta alla base dell'accordo aggiuntivo stipulato tra Presidenza del Consiglio dei ministri – DAGL e IPZS in data 8 marzo 2013 ([66]).

Valutata l'eccessiva onerosità dell'attività deliberata dal comitato tecnico-scientifico rispetto alle risorse disponibili, in realtà, l'accordo aggiuntivo ridefinisce il periodo da trattare, prevedendo l'impegno dell'IPZS ad acquisire ed alimentare la banca dati con gli atti numerati pubblicati dal 1933 al 1945 in versione originale e ad aggiornare in "multivigenza" gli atti numerati pubblicati dal 1939 al 1945.

Ferma restando la data di scadenza quinquennale dell'accordo del 2009, l'accordo aggiuntivo del 2013 si sostituisce ad esso, limitatamente alle parti relative, da un lato, alla categorizzazione dei testi presenti mediante l'uso del thesaurus EuroVoc per consentirne l'uso in sede di ricerca, e, dall'altro, alla messa in linea sul portale degli atti numerati pubblicati dal 1861 al 1945.

5 - *Il portale www.normattiva.it: contenuti, funzionalità, prospettive di sviluppo*

Il portale www.normattiva.it è stato pubblicato nel marzo 2010 e costituisce il punto di accesso unico alla normativa italiana vigente, a carattere pubblico, gratuito e libero.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1399 08/11/19 12:43

Durante un primo breve periodo di sperimentazione, l'accesso al sito è stato limitato ad alcune categorie di soggetti (università, operatori giuridici) coinvolti nella fase sperimentale, propedeutica alla pubblicazione aperta su *web*, avvenuta nel maggio 2010.

I caratteri qualificanti del portale sono rappresentati dalla completezza, dalla "multivigenza" e dalla immediatezza dell'aggiornamento della banca dati.

Nella banca dati testuale sono memorizzati gli atti normativi statali numerati, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale.

La copertura temporale si estende dal 1946 ad oggi, raccogliendo gli atti normativi emanati durante il periodo repubblicano. Come si dirà più avanti, è in corso una graduale attività di recupero del pregresso finalizzata all'arricchimento della banca dati con gli atti normativi statali numerati pubblicati prima del 1946.

Il meccanismo della "multivigenza" permette di tracciare la norma nella sua evoluzione temporale evidenziando tutte le modifiche che si sono succedute nel tempo, con le corrispondenti date di validità. Per la rappresentazione della vigenza, il portale si avvale dello schema DTD di Norme in rete. ([67])

Alla data di rilascio, il portale presentava gli atti aggiornati in "multivigenza" a partire dal 1988, mentre per gli atti in vigenza (ad una certa data) la copertura era limitata agli atti dal 1975 al 1987. Nei successivi stadi di attuazione del progetto, come previsto nell'accordo del 2009, si è proceduto ad aggiornare in "multivigenza" il complesso degli atti.

L'aggiornamento della banca dati con il testo delle nuove norme pubblicate in Gazzetta Ufficiale avviene nel giorno della pubblicazione della Gazzetta certificata ([68]). L'aggiornamento delle norme modificate viene eseguito, invece, entro tre giorni lavorativi dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'atto modificante, e comunque entro un massimo di quindici giorni lavorativi, per atti con un numero rilevante di modifiche. Per gli atti normativi testuali (o parte di essi) pubblicati in formato grafico, si aggiungono i tempi della digitalizzazione del testo.

L'unità documentale a cui si fa riferimento e che, conseguentemente, subisce un aggiornamento è l'articolo. In quanto fonti aggiornanti, vengono presi in considerazione esclusivamente gli atti normativi numerati, le sentenze di illegittimità costituzionale, gli errata-corrige, gli avvisi di rettifica, le circolari esplicative e i comunicati (esiti negativi di *referendum* o mancata conversione di decreti-legge), pubblicati nella Gazzetta Ufficiale.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1400 08/11/19 12:43

Le regole di aggiornamento sono contenute in un documento pubblicato nel portale.

La presentazione degli atti nel portale www.normattiva.it avviene secondo modalità diverse: nel testo originario pubblicato in Gazzetta Ufficiale; nel testo vigente attuale (alla data di consultazione o ad una specifica data impostata dall'utente in fase di ricerca); e nel testo "multivigente", che presenta il ciclo di vita dell'atto con tutte le successive vigenze.

Per ciascun atto visualizzato, viene presentato l'elenco degli articoli che compongono l'atto nel loro insieme, con evidenziazione grafica degli articoli che hanno subito almeno una modifica; un simbolo vicino al numero di articolo, oltre ad indicare che il relativo articolo è stato modificato, consente di vedere il numero di modifiche subite e di selezionare la versione di testo corrispondente a quella modifica temporale.

Gli aggiornamenti all'atto normativo (modifiche, integrazioni o abrogazioni di testo) vengono evidenziate, convenzionalmente, in neretto all'interno di una doppia parentesi.

Per ogni atto, articolo modificato o versione di articolo, il sistema consente di visualizzare dinamicamente l'elenco degli atti che, nel tempo, hanno prodotto la relativa modifica.

Per ogni articolo vengono proposte le note esplicative, se presenti nel testo pubblicato in Gazzetta Ufficiale; il testo delle note, non ricercabile, è scritto in rosso in calce al testo dell'articolo corrispondente.

La ricerca di un atto può essere condotta in modalità semplice o avanzata utilizzando distinte maschere di ricerca.

La ricerca semplice restituisce l'atto vigente alla data di consultazione. Tale modalità pertanto non consente la visualizzazione del testo degli atti normativi e dei relativi eventuali aggiornamenti che, alla data di consultazione, risultano non essere ancora entrati in vigore ([69]). Per la visualizzazione di tali atti, pertanto, occorre utilizzare la modalità di ricerca avanzata, selezionando l'opzione «atto originario con aggiornamenti» oppure «atto vigente ad una data».

La ricerca avanzata consente di ricercare e visualizzare, l'atto vigente ad una data, l'atto originario con aggiornamenti e l'atto originario. Le funzionalità di ricerca consentono di impostare la ricerca per estremi, per tipologia di atto, per parole nel testo, per parole nel titolo, per estremi di pubblicazione.

Successivamente al rilascio, sono stati apportati numerosi miglioramenti al portale sotto il profilo grafico e informativo, nonché volti alla la semplificazione della navigabilità tra gli atti.

In particolare, la sezione in «evidenza» presenta gli ultimi atti inseriti o aggiornati; la funzione «attiva riferimenti normativi» consente, nell'ambito del testo visualizzato, di attivare dinamicamente il *link* a tutti gli atti richiamati nel testo e visualizzarli; le funzioni «aggiornamenti al titolo e aggiornamenti alla struttura» applicano la "vigenza" e la "multivigenza" anche al titolo ed alla struttura dell'atto (intitolazione intermedia a livello di rubrica o degli articoli che la compongono), l'accesso alla «versione stampabile» consente di ricostruire e stampare l'atto, parzialmente o completamente, con il testo degli articoli vigenti alla data desiderata; la funzione «rubriche articoli» consente di visualizzare l'elenco dei titoli dei singoli articoli, quando presenti nell'atto; l'articolazione degli allegati, include anche quelli disponibili soltanto nel formato PDF e i trattati allegati alle leggi di ratifica. È inoltre possibile esportare l'atto, parzialmente o completamente, in formato HTML o XML.

I contenuti presenti nel portale sono stati progressivamente arricchiti da collegamenti alle principali risorse normative disponibili in rete.

Nella «home page» sono presenti i siti *web* della Camera e del Senato, il sito web della Gazzetta Ufficiale e i siti *web* delle banche dati legislative delle Regioni e delle Province autonome ([70]).

Le statistiche ([71])sull'uso del portale www.normattiva.it registrano una media mensile di circa cinquecentomila visitatori, con quasi dieci milioni di pagine visitate.

Per quanto riguarda i progetti per il potenziamento della banca dati esistente vanno ricordati gli interventi, alcuni dei quali già avviati, volti ad arricchire l'offerta informativa e al contempo a superare le criticità del portale www.normattiva.it.

È stato concluso l'arricchimento del portale con le informazioni giuridiche che consentono di ricostruire l'*iter* di approvazione dei provvedimenti. In fase di visualizzazione dell'atto, è infatti possibile accedere al testo dei lavori preparatori (proposte e disegni di legge, emendamenti, resoconti dell'esame parlamentare in Assemblea e nelle Commissioni), come pubblicati nei siti istituzionali della Camera e del Senato. Nel testo viene altresì attivato un *link* agli atti parlamentari che costituiscono l'*iter* di approvazione dell'atto visualizzato.

Inoltre, come già ricordato, sono stati deliberati gli interventi volti alla integrazione della base documentale con il recupero degli atti normativi pregressi, che sarà eseguito nei termini fissati dall'accordo aggiuntivo tra DAGL e IPZS del 2013 ([72]).

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1402 08/11/19 12:43

Sotto il profilo della maggiore completezza della informazione giuridica offerta dal portale, un'ulteriore prospettiva di perfezionamento potrebbe essere rappresentata dalla integrazione della banca dati con gli atti non numerati che apportano modifiche ad atti numerati.

La problematica degli atti normativi non numerati ([73]) costituisce un aspetto di criticità del progetto, in quanto l'assenza di tali atti nel portale – oltre ad incidere sulla completezza della banca dati – non consente di prenderli in considerazione neppure quale fonte di aggiornamento degli atti normativi contenuti nella banca dati.

Si ricorda che la "scelta redazionale" di inserire nella banca dati Normattiva gli atti normativi pubblicati in Gazzetta Ufficiale dotati di numero, che contestualmente sono ripubblicati nella *Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana* ([74]), si fonda ab origine sulla necessità di adottare un criterio oggettivo e rigoroso nella selezione degli atti da inserire in banca dati, tenendo conto altresì della obiettiva difficoltà di accertare il carattere normativo degli atti non numerati, avvalendosi di parametri univoci.

Da questo punto di vista la attuale configurazione della banca dati Normattiva riflette le caratteristiche dell'ordinamento giuridico italiano ed è condizionata «da una patologia del sistema delle fonti, insita nella possibilità che talora si attribuisce ad atti non numerati (di problematica qualificazione giuridica) di incidere sul tessuto normativo primario» ([75]).

Recentemente, la problematica dei riflessi delle "fonti atipiche" sulla conoscibilità delle leggi vigenti, ha ricevuto attenzione anche a livello parlamentare.

Nel 2012 è stato approvato un ordine del giorno ([76]) che impegna il Governo a «non assegnare a fonti atipiche compiti di tipo normativo», anche in considerazione del fatto «che gli atti non numerati non vengono inseriti in Normattiva».

Ad oggi si sta valutando la prospettiva della inclusione nella banca dati Normattiva degli atti non numerati che modificano atti numerati, da tempo al centro di un'attenta ed approfondita riflessione in seno al comitato tecnico-scientifico, nella consapevolezza che una simile integrazione potrebbe apportare un radicale miglioramento alla banca dati esistente.

Si segnala, infine, l'attivazione di gruppi di lavoro tematici, nell'ambito del sottocomitato, per la realizzazione di ulteriori obiettivi, riguardanti il perfezionamento delle regole redazionali, la rielaborazione della presentazione dei contenuti e della grafica del portale, il miglioramento delle funzionalità, e, infine, l'approfondimento tecnico sull'accessibilità dei dati in un'ot-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1403 08/11/19 12:43

tica di dati aperti (*open data*) ([77]), ai fini della valorizzazione del patrimonio informativo pubblico. ([78])

Nel 2013 il legislatore è intervenuto a disciplinare il progetto Normattiva con alcune disposizioni che ridisegnano e aggiornano la *governance* del programma, prevedono un finanziamento a regime, e abrogano i commi 1, 2 e 3 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 200 del 2008, riferito per lo più alla fase di avvio del portale www.normattiva.it.

La legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014) ([79]), all'articolo 1, commi 310-314, demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa con i Presidenti delle Camere e previo parere della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, la disciplina del programma, delle forme organizzative e delle modalità di funzionamento delle attività relative al portale www.normattiva.it, anche al fine di favorire la convergenza delle banche dati regionali.

Si chiarisce inoltre il ruolo già svolto dal DAGL della Presidenza del Consiglio dei ministri, a cui è affidata la gestione ed il coordinamento operativo delle attività.

Si dà un riconoscimento legislativo alle attività già svolte dall'IPZS che, sulla base di una convenzione, alimenta direttamente la banca dati Normattiva dai testi degli atti normativi pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Infine, per finanziare l'implementazione e la gestione ordinaria del programma vengono stanziati 1,5 milioni di euro per l'anno 2014, 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016 ed 800 mila euro all'anno a decorrere dal 2017.

Per rafforzare il raccordo tra Governo e Parlamento, si prevede in capo al Governo l'obbligo di riferire, entro il 30 aprile di ogni anno, alla Commissione parlamentare per la semplificazione, sui risultati raggiunti nell'attuazione del programma Normattiva e sulle prospettive di sviluppo.

6 - *L'apertura alla legislazione regionale*

Prima di esaminare lo stato attuale del raccordo tra la normativa regionale e il progetto Normattiva, è interessante ricordare il ruolo svolto dalla Camera dei deputati nel processo di informatizzazione delle leggi regionali, sin dai primi sviluppi del settore della informatica giuridica ([80]).

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1404 08/11/19 12:43

La forte attenzione dedicata alla tematica della informazione sulle leggi e il concreto interesse per la promozione di processi di informatizzazione della normativa, sono testimoniati dalle esperienze maturate dalla Camera dei deputati in tale ambito sin dagli anni Settanta, quando l'Ufficio di Presidenza delibera un «Progetto di informatizzazione della legislazione italiana in testo integrale» con cui si intende realizzare uno schedario elettronico contenente le memorizzazione integrale della legislazione italiana (leggi, decreti, trattati) a partire dal 1848.

Tale progetto – che assume la denominazione Camera 72 con riferimento all'anno di adozione – viene diviso in più fasi.

Nel 1974 si decide di dare avvio alla fase relativa alla normativa regionale, con la realizzazione della banca dati Leggi regionali, in cui sono raccolti i testi integrali di tutte le leggi delle Regioni e delle Province Autonome fin dalla loro costituzione e che costituisce un archivio completo delle leggi regionali nel loro testo storico.

La Camera dei deputati mantiene a lungo la responsabilità unica della banca dati legislativa regionale che alimenta direttamente e che, a partire dal 1978, mette a disposizione dell'utenza esterna.

Sul finire degli anni Novanta, interviene una intesa di programma tra la Camera dei deputati e le Regioni, ed altri soggetti istituzionali, finalizzata alla costituzione di una banca dati condivisa della legislazione regionale, alimentata direttamente dalle Regioni ed ospitata sul sito internet della Camera dei deputati.

Per effetto di tale decisione, la Camera dei deputati conferma l'impegno nella banca dati delle leggi regionali ([81]), assumendo compiti di gestione e di coordinamento della banca dati stessa, nonché di garanzia dell'accesso pubblico ai dati normativi regionali, ai quali sarà data diffusione in internet, a partire dal 1999.

Negli stessi anni le Regioni si impegnano direttamente per garantire la pubblicazione della legislazione regionale vigente nei rispettivi siti istituzionali, aderendo altresì alle iniziative di informatizzazione della legislazione vigente già esistenti, tra cui il progetto Norme in rete ([82]).

Nel 2004, all'esito di una riunione interistituzionale promossa dal Comitato per la legislazione ([83]) viene delineato un primo tentativo di coordinare sul piano tecnico i progetti di informatizzazione delle leggi vigenti in corso di realizzazione da parte dello Stato e delle Regioni, prospettando l'individuazione di una modalità unitaria di consultazione della normativa statale e regionale e la classificazione e la marcatura uniforme delle leggi statali e

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1405 08/11/19 12:43

regionali, tenuto conto delle esperienze già maturate e dai risultati già conseguiti nei vari progetti di informatizzazione ([84]).

Successivamente, nel 2008, il decreto-legge n. 200 provvede a confermare la necessità di coordinamento dei progetti di informatizzazione dello Stato e delle Regioni.

All'articolo 1 del decreto-legge si prevede infatti la convergenza presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - DAGL di tutti i progetti di informatizzazione e di classificazione della normativa statale e regionale in corso di realizzazione da parte delle amministrazioni pubbliche, da realizzarsi, per le Regioni, in cooperazione con la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Tale disposizione viene rafforzata dal generale divieto di erogare in ogni caso il finanziamento pubblico a progetti di classificazione e di accesso alla normativa vigente non rientranti nell'ambito delle attività così coordinate.

Per quanto riguarda le Regioni, le disposizioni del decreto-legge del 2008 intervengono in un contesto in cui numerose assemblee legislative regionali hanno in corso, da tempo, progetti volti all'implementazione o alla realizzazione di banche dati della legislazione vigente, che appaiono funzionali alla costruzione della banca dati Normattiva e che necessitano di essere finanziati.

In sede di conversione del decreto-legge, viene pertanto approvato un ordine del giorno ([85]), in cui si prevede che, alla luce dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni, le disposizioni del decreto-legge n. 200 non consentono l'esercizio di poteri ministeriali di autorizzazione o vincolanti nei confronti delle Regioni, bensì introducono un onere di interlocuzione e cooperazione interistituzionale tra Stato e Regioni, relativamente alla informatizzazione e alla classificazione della normativa statale e regionale, soddisfatto il quale le Regioni danno seguito ai propri progetti di informatizzazione.

Il percorso di collaborazione tra il progetto Normattiva e il sistema regionale, fondato sul fattore comune della tecnologia e volto a garantire a tutti i cittadini la medesima qualità dei servizi, viene avviato a partire dal 2010 ([86]).

Si prevede innanzitutto la partecipazione della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome ai lavori del Comitato tecnico-scientifico del programma Normattiva e del sottocomitato di indirizzo, al fine di esplorare e vagliare i modi e gli strumenti per dare contenuto sostanziale alla collaborazione interistituzionale sul progetto.

Un primo concreto risultato viene raggiunto a seguito dell'inserimento nel portale www.normattiva.it dei collegamenti alle banche dati legislative delle Regioni, presenti nei siti delle assemblee legislative delle Regioni e delle

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1406 08/11/19 12:43

Province autonome. Dal 2011 il portale pubblica l'elenco completo dei *link* alle banche dati regionali, in una sezione dedicata; il contenuto delle banche dati regionali, e il relativo aggiornamento, resta affidato alla responsabilità delle Regioni che ne sono titolari.

In seguito si procede ad avviare un percorso coordinato di attività conoscitiva per la messa in comune delle migliori pratiche nel campo della informatizzazione della normativa. La conoscenza e la ricognizione reciproca dello stato delle banche dati normative regionali, in una ottica di sistema complessivo, è attuata mediante la compilazione, da parte delle Regioni, di un questionario sui contenuti e sulle caratteristiche tecniche delle singole banche dati ([87]).

A partire dal 2012, è stato attivato un tavolo tecnico ([88]) finalizzato allo scambio di informazioni e alla individuazione di azioni per la valorizzazione del patrimonio normativo presente nelle banche dati normative regionali, in vista di una nuova "fase regionale" del progetto Normattiva.

Muovendo dall'obiettivo di fornire ai cittadini e agli operatori la possibilità di effettuare ricerche unitarie nella normativa statale e regionale, si propone di realizzare una linea di convergenza sul piano funzionale e tecnologico tra il portale www.normattiva.it e le banche dati regionali. Si dà così avvio ad un percorso progettuale per la realizzazione di un livello di ricerca integrata della legislazione statale e regionale, che consenta nel medio termine di coordinare le banche dati regionali fra loro attraverso un motore di ricerca comune, e nel lungo periodo di sviluppare un'efficace modalità di ricerca unificata che coinvolga la normativa statale e quella regionale ([89]).

A tal fine, nel 2013, è stato realizzato un prototipo ([90]) di motore d'indicizzazione e di ricerca della banca dati federata delle leggi regionali, che dovrà favorire le successive fasi di realizzazione e messa in esercizio della banca dati federata delle Regioni, nonché la futura integrazione con il motore di ricerca del portale.

L'importanza della convergenza delle banche dati regionali nel portale www.normattiva.it è stata ribadita – a livello legislativo ([91]) – anche nella legislatura corrente, a conferma della necessità di mantenere aperto il dialogo tra le assemblee legislative statali e regionali sul tema della informatizzazione legislativa.

Note

(1) L. Lombardi Vallauri, «Democraticità dell'informazione giuridica e informatica», in *Informatica e diritto : studi e ricerche*, Le Monnier, Firenze, 1975, n. 1.

(2) M. Pietrangelo, «La conoscibilità della legge per via informatica e telematica», in *Informatica e diritto : studi e ricerche*, Le Monnier, Firenze, 2006, n. 2.

(3) Articolo 1, comma 5, lettera *a*) della legge 7 giugno 2000, n. 150, *Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni* (GU n. 136 del 13-06-2000).

(4) R. Pagano, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffré, 2004, p. 85.

(5) Comunicazione dell'8 dicembre 1999, relativa ad un'iniziativa della Commissione in occasione del Consiglio europeo straordinario di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, *"eEurope - Una società dell'informazione per tutti",* COM(1999) 687 def..

(6) Per "riuso dei dati" pubblici (o riutilizzo), si intende l'uso del dato di cui è titolare una pubblica amministrazione o un organismo di diritto pubblico, da parte di persone fisiche o giuridiche, a fini commerciali o non commerciali diversi dallo scopo iniziale per il quale il documento che lo rappresenta è stato prodotto nell'ambito dei fini istituzionali.

(7) Direttiva 2003/98/CE, recepita con D. Lgs. 24 gennaio 2006, n. 36 *Attuazione della direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico* (GU n.37 del 14-02-2006), recentemente modificata dalla Direttiva 2013/37/UE del 26 giugno 2013, relativa alla revisione delle norme sull'utilizzo del patrimonio informativo del settore pubblico.

(8) La definizione è di L. Geninatti Satè, *La nozione di semplificazione* (…), in M. Dogliani, (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione,* Torino, Giappichelli, 2012, p. 15.

(9) Legge 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*. (GU n.63 del 17-3-1997 - Suppl. Ordinario).

(10) Legge 8 marzo 1999, n. 50, *Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998*. (GU n. 56 del 9-03-1999).

(11) Precedentemente, nel 1986 i Presidenti delle Camere ed il Presidente del Consiglio dei ministri avevano emanano, d'intesa fra loro, tre circolari di identico testo contenenti una serie di regole e raccomandazioni di carattere tecnico, dirette a rendere più chiari e comprensibili i testi legislativi, enunciate nel documento "*Formulazione tecnica dei testi legislativi. Regole e raccomandazioni*" (pubblicato anche nella GU n. 123 del 26-05-1986 - Suppl. Ordinario). Nel documento si stabilisce, tra gli altri, che il testo della legge deve esplicitare nella formulazione delle singole disposizioni le modificazioni e le abrogazioni di disposizioni vigenti, deve rendere esplicito l'argomento dell'intervento legislativo e deve essere redatto con la massima chiarezza e semplicità e in modo da concorrere alla semplificazione e al riordino della legislazione vigente. Tali prescrizioni sono state aggiornate successivamente dalla «*Lettera circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*», adottata congiuntamente dai Presidenti delle Camere e dal Presidente del Consiglio dei ministri , in data 20 aprile 2001.

(12) L'articolo 16-*bis* è stato successivamente modificato il 20 luglio 1999 e in tema di applicazione delle sue norme sono intervenute successivamente pronunce della Giunta per il Regolamento nelle sedute del 16 ottobre 2001 e del 6 ottobre 2009.

(13) Per la definizione di informatica giuridica ed una dettagliata ricostruzione della sua evoluzione, vedi M. G. Losano, «Informatica giuridica», in *Enciclopedia delle scienze sociali*, IV, Roma,1994, consultabile anche sul sito: www.treccani.it [*home / enciclopedia / informatica giuridica in enciclopedia delle scienze sociali*].

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1408 08/11/19 12:43

(14) XIII legislatura, Camera dei deputati, risoluzione 6-00119, approvata dall'Assemblea il 19 ottobre 1999, a conclusione della discussione sulla *Relazione della Commissione speciale per l'esame della relazione del Governo per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari* (Doc. XXVII, n. 5).

(15) L'AIPA, Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione è stata costituita con D. Lgs. 12 Febbraio 1993, n.39. Nel 2003 in attuazione del D. Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, è stata trasformata in CNIPA, Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione. Nel 2009, per effetto del D. Lgs. 1° dicembre 2009, n. 177, CNIPA assume la denominazione di DigitPA. Nel 2012 le funzioni di DigitPA vengono trasferite all'AgID, Agenzia per l'Italia digitale, istituita con il decreto legge n. 83 del 2012, convertito in legge n. 134 del 2012, che svolge funzioni di coordinamento, indirizzo e regolazione in materia di informatizzazione della normativa statale.

(16) Un convinto sostegno al lancio di un progetto per la diffusione sulla rete Internet dei testi normativi è espresso dall'on. Beniamino Andreatta nel dicembre 1999, nel corso di un intervento svolto in veste di vicepresidente del Comitato per la legislazione: «le moderne tecnologie offrono delle opportunità che occorre mettere a frutto senza ulteriori ritardi su una questione di così vitale importanza per la convivenza civile. Sono certo che su questa finalità non vi sono divisioni tra maggioranza e opposizioni e dunque il Comitato per la legislazione può, a ragione, unire la sua voce alla richiesta di trovare le risorse e i modi per realizzare in tempi possibili l'obiettivo di diffondere su Internet le norme vigenti, con chiavi di ricerca semplici e accessibili anche ai comuni cittadini» (http://leg13.camera.it/files/pdf/organi_parlamentari/comitato_per_la_legislazione/Atto6.12.99.pdf).

L'intervento è svolto nell'ambito del seminario "*Obiettivi per la riorganizzazione dei sistemi normativi tra Parlamento e Governo*", promosso dal Comitato per la legislazione, 6 dicembre 1999.

(17) XIII legislatura, Atto Senato 4365, Atto Camera 7186.

(18) XIII, Camera dei deputati, Assemblea, seduta n. 783 del 4 ottobre 2000.

(19) XIII legislatura, Atto Camera n.7328-*bis*. La norma, non presente nel testo iniziale del disegno di legge di iniziativa governativa, viene inserita nel corso dell'esame parlamentare alla Camera dei deputati; l'articolo aggiuntivo Cerulli Irelli 77.029 è approvato, in Assemblea, nella seduta del 16 novembre 2000.

(20) Legge 23 dicembre 2000, n. 388 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001).* (GU n.302 del 29-12-2000 - Suppl. Ordinario).

(21) DPCM 24 gennaio 2003, *Disposizioni per l'informatizzazione della normativa vigente, in attuazione dell'art. 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388* (GU n. 35 del 12-02-2003).

(22) Il meccanismo della "multivigenza" permette di tracciare l'evoluzione temporale della norma evidenziando tutte le modifiche che si sono succedute nel tempo, con le corrispondenti date di validità.

(23) V. nota n. 15.

(24) Il nome del portale è stato poi adottato per la denominazione del progetto di informatizzazione legislativa.

(25) Ad essi si aggiungono i casi di cessazione degli effetti giuridici dell'atto, nonché le altre forme di riferimento esplicito produttivo di effetti analoghi all'abrogazione (revoca, cessazione di efficacia, sostituzione).

(26) Il linguaggio di marcatura XML è uno standard per la rappresentazione di informazioni da associar ai documenti scambiati attraverso i sistemi di protocollo informatico. V. nota 33 .

(27) Sesta delibera del Comitato Guida del 30 marzo 2005.

(28) Tale attività è affidata al CED della Corte suprema di Cassazione, che si avvale della collaborazione esterna del Centro interdipartimentale di ricerca in storia del diritto, filosofia e sociologia del diritto e informatica giuridica dell'Università degli Studi di Bologna (CIRSFID), anche ai fini

della realizzazione e della sperimentazione di un software (*editor* XML), elaborato per la marcatura qualificata dei provvedimenti normativi.

(29) La dodicesima delibera del Comitato Guida del 15 aprile 2008 conferisce al CNIPA l'incarico di effettuare uno studio di fattibilità per il recupero della normativa anteriore alla XIV legislatura, finalizzato alla verifica dell'adeguatezza della banca dati della Corte suprema di Cassazione e anche di altre banche dati informatiche esistenti. Sui risultati di tale studio, v. paragrafo 4.

(30) Dopo la pubblicazione del portale www.normattiva.it, il sito www.normeinrete.it è stato chiuso e non risulta più raggiungibile online.

(31) Al progetto prendono parte anche il CIRSFID e l'ITTIG (Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del CNR).

(32) Nell'ambito di *Norme in Rete*, i documenti giuridici sono identificati attraverso nomi uniformi (URN). Gli URN forniscono identificatori univoci, non ambigui e persistenti alle risorse di rete, indipendentemente dalla loro localizzazione fisica. L'assegnazione di un nome uniforme ad ogni documento giuridico in un formato standardizzato dipende dalle caratteristiche del documento stesso ed è indipendente dalla disponibilità in rete, dalla collocazione fisica e dalle modalità di accesso.

(33) Il linguaggio di marcatura XML è uno standard per la rappresentazione di informazioni da associare ai documenti scambiati attraverso i sistemi di protocollo informatico. La marcatura in XML consente di specificare vincoli di correttezza strutturale su una classe di documenti attraverso un formalismo di definizione di regole, denominato *Document Type Definition* (DTD). Nel progetto *Norme in Rete* tale formalismo è stato adottato per rappresentare i principali tipi di atti normativi.

(34) Lo standard URN:NIR dei nomi uniformi giuridici è pubblicato con Circolare AIPA/CR/35 del 6 novembre 2001 *Assegnazione dei nomi uniformi ai documenti giuridici* (GU n. 262 del 10-11-2001); lo standard XML:NIR dei formati elettronici di rappresentazione delle norme è pubblicato con Circolare AIPA/CR/40 del 22 aprile 2002, *Formato per la rappresentazione elettronica dei provvedimenti normativi tramite il linguaggio di marcatura XML* (GU n. 102 del 03-05-2002).

(35) Legge 29 luglio 2003, n. 229 *Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. - Legge di semplificazione 2001* (GU n.196 del 25-08-2003).

(36) Legge 28 novembre 2005, n. 246 *Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005.* (GU n.280 del 1-12-2005).

(37) Sul rapporto tra "taglia-leggi" e *Normattiva*, vedi gli interventi svolti al seminario *"Taglia-leggi" e "Normattiva" tra luci e ombre*, LUISS Guido Carli di Roma, 6 dicembre 2010, pubblicati in R. Zaccaria, *Fuga dalla legge?,* Grafo edizioni, Brescia, 2011. Il volume raccoglie tutti gli interventi svolti nell'ambito di un ciclo di seminari volti ad approfondire i temi della qualità della legislazione e del sistema delle fonti, organizzati dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, nel periodo dicembre 2010 - marzo 2011 (XVI legislatura). Per ulteriori contributi sul tema, vedi anche N. Lupo (a cura di), Taglialeggi *e* Normattiva *tra luci ed ombre*, Cedam, 2011.

(38) *Relazione al Parlamento concernente la ricognizione della legislazione statale vigente* (Articolo 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005, n. 246), 14 dicembre 2007, Doc. XXVII n. 7 (XV legislatura), nota anche come "Relazione Pajno", dal nome del sottosegretario all'Interno, on. Alessandro Pajno, che l'ha predisposta.

(39) Nella relazione governativa si conferma l'intenzione di non abbandonare il progetto *Normattiva* e si ribadisce come «progetto "Normattiva" *e* "taglia-leggi" si presentino come componenti di un'ambiziosa strategia di riforma: ridurre il numero delle leggi vigenti e procedere al loro riordino e favorire la conoscenza pubblica dell'ordinamento legislativo».

(40) Articolo 2, comma 584 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)* (GU n. 300 del 28-12-2007 - Suppl. Ordinario), in cui si prevede per tali attività un ulteriore finanziamento, pari a 500.000 euro, per gli anni 2008, 2009 e 2010.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1410 08/11/19 12:43

(41) Dal 2 gennaio 2009, la Gazzetta Ufficiale telematica, cioè la Gazzetta Ufficiale autentica nella sua forma digitalizzata, è distribuita in formato elettronico attraverso il sito www.gazzettaufficiale.it. La Gazzetta Ufficiale telematica è pubblicata in ottemperanza al decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82 "*Codice dell'Amministrazione digitale*", che definisce le pubblicazioni contenute su supporti informatici valide e rilevanti a tutti gli effetti di legge. Il "timbro digitale" apposto su ogni pagina della pubblicazione consente di garantire il processo produttivo della Gazzetta Ufficiale da parte dell'IPZS. La "firma digitale", apposta dal responsabile del relativo processo di pubblicazione, assicura la conformità del contenuto della Gazzetta Ufficiale in versione digitale ovvero che l'oggetto della sottoscrizione non ha subito alcuna alterazione rispetto alla versione cartacea. Il citato processo informatico rende manifesta l'autenticità della Gazzetta Ufficiale nella sua integrità.

(42) Articolo 1, comma 15 del decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85, convertito con modificazioni dalla L. 14 luglio 2008, n. 121, *Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244* (GU n.114 del 16-05-2008).

(43) DPCM 13 giugno 2008, *Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei* ministri *in materia di semplificazione normativa al Ministro senza portafoglio sen. dott. Roberto Calderoli* (GU n.149 del 27-06- 2008)

(44) XVI legislatura, Atto Camera n. 1386, relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, presentato il 25 giugno 2008.

(45) Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (GU 21-08-2008, n.195- *Suppl. Ordinario*), *sub* articolo 24 «Taglia-leggi» .

(46) Decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, *Misure urgenti in materia di semplificazione normativa*, convertito con modificazioni dalla L. 18 febbraio 2009, n. 9 (GU 20-02-2009, n. 42 – *Suppl. Ordinario*).

(47) XVI legislatura, Atto Camera n.2044, disegno di legge di conversione del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, presentato il 30 dicembre 2008.

(48) Come evidenziato nel corso dell'audizione del consigliere Claudio Zucchelli, Capo del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (DAGL), svolta in data 23 luglio 2008, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, deliberata dalla Commissione per la semplificazione nella XVI legislatura, le difficoltà di attuazione del programma *ex* articolo 107 sono riconducibili a numerosi fattori, tra cui, l'altissimo numero di atti normativi primari e sub-primari, la disomogeneità delle norme sulle fonti, la frammentazione e il disordine dell'ordinamento, nonché i limiti delle raccolte normative elettroniche attualmente esistenti.

(49) Il DAGL è la struttura di supporto al Presidente del Consiglio dei ministri nella funzione di coordinamento dell'attività normativa del Governo. In particolare, il DAGL sovraintende alle diverse fasi del *procedimento di adozione degli atti normativi*, coordinandone e promuovendone l'istruttoria al fine di assicurare la qualità della regolazione e una corretta e adeguata attuazione del programma di Governo. Il decreto legislativo di riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri, emanato con D.P.R. 30 luglio 1999, n. 303, ha concentrato nel DAGL le funzioni relative al coordinamento dell'attività normativa del Governo, in modo da garantire la valutazione d'impatto della regolazione, la semplificazione dei procedimenti, la verifica della qualità del linguaggio normativo, l'applicabilità dell'innovazione normativa, la adempiuta valutazione degli effetti finanziari

(50) XVI legislatura, Commissione per la semplificazione, audizione del professor Alfonso Celotto, Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero per la semplificazione normativa, svolta in data 25 febbraio 2009, nell'ambito della indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa.

(51) Nel corso dell'audizione parlamentare citata nella nota precedente vengono ricordati i dati del *corpus* normativo storico. Gli atti pubblicati dalla Gazzetta Ufficiale, a partire dal marzo del 1861 e fino a tutto il 2008, ammontano complessivamente a oltre 450.000 atti, di varia tipologia. Nella serie generale della Gazzetta Ufficiale, che comprende anche la produzione normativa del Regno d'Italia, sono presenti circa 185.000 atti numerati, comprendenti gli atti primari e i regolamenti governativi, mentre i restanti atti sono, per la maggior parte, decreti ministeriali. Le leggi sono 33.000, intese come fonti principali, 5.400 sono i decreti-legge, mentre i regi decreti-legge sono 10.000. Le fonti governative secondarie, cioè i regi decreti, sono 71.000, e i decreti del Presidente della Repubblica, sono 47.000.

(52) XIII legislatura, *Relazione per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari,* trasmessa alla Presidenza il 6 luglio 1999 (Doc. XXVII, n. 5). Come evidenziato nella relazione dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, on. Franco Bassanini, «l'indispensabile collaborazione tra Governo e Parlamento rappresenta il luogo "forte" del raccordo istituzionale occorrente per vincere la sfida della "*better regulation*"».

(53) Intervento dell'on. Andreatta al seminario citato al paragrafo 2.1, nota n.16.

(54) A. Palanza, Tavola rotonda "*Il programma per l'informatizzazione della normativa vigente in Italia*", pubblicato in "*Tante leggi: come orientarsi?*", Atti del convegno del 28 aprile 2004, Quaderni del CNIPA, n. 8, novembre 2004. Nell'intervento si sottolinea anche inoltre che «impostando il tema in termini istituzionali si trova anche la chiave per mettere insieme aspetti costituzionali e organizzativi, tecnologici e amministrativi, in un quadro di finalità e obiettivi che è molto più ampio e molto più impegnativo di quello che un approccio imprenditoriale o meramente tecnico e amministrativo può proporre».

(55) D. Ravenna, «La realizzazione della banca dati Normattiva», intervento svolto al seminario *"Taglialeggi" e "Normattiva" tra luci e ombre*, LUISS Guido Carli di Roma, 6 dicembre 2010; *op. cit.* nota n. 37.

(56) Riunione interistituzionale promossa dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, "*L'informatizzazione delle leggi vigenti: verso regole e progetti comuni tra Stato e Regioni*" 8 novembre 2004. Nell'intervento del sottosegretario alla Presidenza del Consiglio on. Letta si evidenzia che «per la prima volta, il lavoro viene affidato a coloro che per competenza tecnica hanno tutti gli strumenti per governare veramente la legislazione», riconoscendo ai componenti del Comitato «la competenza tecnica, scientifica e giuridica per sovraintendere il processo di governo della legislazione». Per realizzare sul piano pratico la collaborazione istituzionale, si sottolinea inoltre la necessità che «la collaborazione sia corale, armonica, che tutti i soggetti siano protesi allo stesso fine, mettendo da parte le rispettive consuetudini, mettendo da parte il modo con cui ciascuno ha sempre scritto, redatto, diramato, comunicato, cercando il più possibile di convergere».

(57) V. nota n. 29.

(58) Articolo 2, comma 2 della legge 13 luglio 1966, n. 559 *Nuovo ordinamento dell'Istituto Poligrafico dello Stato*, modificato dal decreto legislativo 21 aprile 1999, n. 116, *Riordino dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato ai fini della sua trasformazione in società per azioni, a norma degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59* (GU n. 99 del 29-04-1999).

(59) Delibera favorevole del Comitato guida del 27 luglio 2009.

(60) *Accordo per la realizzazione del programma di informatizzazione e classificazione della normativa statale vigente, ai sensi dell'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Programma "*Normattiva*") 8-10-2009,*

(http://www.palazzochigi.it/AmministrazioneTrasparente/AltriContenuti/Accessibilita/BancheDati/index.html. L'accordo è contenuto nel decreto approvativo della Presidenza del Consiglio dei ministri del 22 ottobre 2009.

(61) L'IPZS S.p.A è interamente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze ed ha veste giuridica di "organismo di diritto pubblico" ai sensi del decreto legislativo 2006, n. 163, *Codice*

dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE. (GU n.100 del 2-05-2006 - Suppl. Ordinario).

(62) v. *Circolare AIPA/CR/35 del 2001.*

(63) v. C*ircolare AIPA/CR/40 del 2002.*

(64) Il portale pubblica il seguente avviso legale: «l'unico testo ufficiale e definitivo è quello pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Italiana a mezzo stampa , che prevale in casi di discordanza. La riproduzione dei testi forniti nel formato elettronico è consentita purché venga menzionata la fonte, il carattere non autentico e gratuito. I Testi sono disponibili agli utenti al solo scopo informativo. La raccolta, per quanto vasta, è frutto di una selezione redazionale. La Presidenza del Consiglio dei ministri e l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., non sono responsabili di eventuali errori o imprecisioni, nonché di danni conseguenti ad azioni o determinazioni assunte in base alla consultazione del portale.»

(65) OCR (*Optical Character Recognition*) è un procedimento di conversione di un'immagine contenente testo, solitamente acquisita tramite scanner, in testo digitale.

(66) *Accordo modificativo dell'accordo dell'8 ottobre relativo alla realizzazione del programma di informatizzazione e classificazione della normativa statale vigente, ai sensi dell'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388*, sottoscritto in data 8 marzo 2013. L'accordo è contenuto nel decreto approvativo del 18 marzo 2013 ed è consultabile sul sito della Presidenza del Consiglio dei ministri: http://www.palazzochigi.it/AmministrazioneTrasparente/AltriContenuti/Accessibilita/BancheDati/index.html.

(67) V. Circolare AIPA/CR/40 del 2002; i DTD di *Norme in Rete* prevedono la rappresentazione di provvedimenti sia nel testo originale, sia in quello vigente ad una certa data ovvero in una forma redazionale in cui le modifiche intervenute fino alla specifica data stabilita sono riportate nel testo. È inoltre possibile rappresentare provvedimenti "multivigenti", che riportano tutte le modifiche che si sono succedute nel tempo, con le corrispondenti date di validità. La rappresentazione del testo "multivigente" consente la realizzazione di applicazioni in grado di ricostruire dinamicamente il testo vigente in funzione di una data richiesta, non prestabilita.

(68) Come già ricordato (v. nota n. 41) dal 2 gennaio 2009, la Gazzetta Ufficiale telematica, cioè la Gazzetta Ufficiale autentica nella sua forma digitalizzata, è distribuita in formato elettronico attraverso il sito www.gazzettaufficiale.it. Il sito della Gazzetta Ufficiale www.gazzettaufficiale.it è stato di recente rinnovato. Dal 1º gennaio 2013 rende disponibile gratuitamente, nelle sue varie serie, la Gazzetta Ufficiale in formato digitale. È inoltre possibile ricercare e visualizzare singole pubblicazioni oppure, nel caso della versione testuale, singoli atti (ricercabili anche per parola significativa) in un'ampia banca dati contenente le Gazzette Ufficiali, in formato testuale e/o PDF (in funzione del periodo storico di riferimento), pubblicate anche negli anni passati.

(69) Per conoscere i progetti di legge approvati definitivamente dal Parlamento, ma non ancora promulgati dal Presidente della Repubblica o pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale il portale presenta un collegamento alla sezione *Progetti di legge approvati non promulgati o pubblicati*, presente sul sito del Parlamento (www.parlamento.it).

(70) Sul raccordo tra il portale *Normattiva* e la legislazione regionale, vedi paragrafo 6.

(71) I dati sono stati forniti dall'IPZS sulla base delle rilevazioni effettuate nel periodo gennaio-settembre 2014.

(72) Vedi paragrafo 4.2. La fase di recupero del pregresso, nei termini previsti dall'accordo aggiuntivo del 2013, è in fase di completamento: alla data di chiusura della presente pubblicazione, la banca dati *Normattiva* risulta aggiornata con gli atti emanati fino al 1937.

(73) Sull'ampiezza del fenomeno delle modifiche apportate alle leggi da atti di natura non regolamentare, v. V. Di Porto, "*Del "ripristino" delle leggi e di altri atti del Governo, più o meno delegificati*", in *Osservatoriosullefonti.it*, fascicolo 3/2011. Per ulteriori approfondimenti sul tema, vedi i contributi di V. Di Porto, «Normattiva: una cronistoria» e E. Albanesi, «La banca dati Normattiva

e gli atti normativi non numerati» in N. Lupo (a cura di)*,* T*aglialeggi e Normattiva tra luci ed ombre*, *op.cit.* alla nota n.37 .

(74) D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092, *Approvazione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana* (GU n.123 del 29-05-1986 - Suppl. Ordinario).

(75) Così, V. Di Porto, «Normattiva: una cronistoria» in N. Lupo (a cura di)*, op.cit.* .

(76) XVI legislatura, Camera dei deputati, ordine del giorno 9/4307/12 presentato dall'on. Zaccaria, presidente pro-tempore del Comitato per la legislazione.

(77) Le caratteristiche principali degli *open data* sono definite nel Codice dell'amministrazione digitale (CAD), D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, come modificato dal decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221 (GU 18-12-2012, n. 294 – Suppl. Ordinario). Ai sensi dell'articolo 68, terzo comma del CAD si intende per *formato dei dati di tipo aperto*, un formato di dati reso pubblico, documentato esaustivamente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione dei dati stessi. Per *dati di tipo aperto*, si intendono i dati che presentano le seguenti caratteristiche: 1) sono disponibili secondo i termini di una licenza che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato; 2) sono accessibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, in formati aperti, sono adatti all'utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratori e sono provvisti dei relativi metadati; 3) sono resi disponibili gratuitamente attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, oppure sono resi disponibili ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione.

(78) Sul tema, sono state recentemente pubblicate le "*Linee guida per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico - 2014*", disponibili online sul sito web dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID): http://www.agid.gov.it/sites/default/files/linee_guida/patrimoniopubblicolg2014_v0.7finale.pdf.

(79) Legge 27 dicembre 2013, n. 147, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)*, GU n.302 del 27-12-2013 - Suppl. Ordinario).

(80) Per una ricostruzione, E. Candia, M. Panizza, E. Paradiso, «La Camera dei deputati e l'informatica giuridica» in G. Peruginelli e M. Ragona (a cura di), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze,* Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, febbraio 2014.

(81) La banca dati denominata LREC "*Leggi Regionali Condivise*" viene resa disponibile su web come risultato di una collaborazione tra la Camera dei deputati, la Corte di Cassazione ed i Consigli regionali. Dal 1998 i testi sono forniti direttamente dalle Regioni e dalle Province Autonome. I riferimenti normativi delle leggi sono forniti dalla Corte suprema di Cassazione.

(82)) Al progetto *Norme in Rete* avevano aderito dodici Assemblee legislative, mettendo a disposizione le proprie basi documentali e adottando progressivamente i requisiti tecnici e linguistici dei provvedimenti agli standard sviluppati dal CNIPA; per una breve descrizione del progetto *Norme in Rete*, v. paragrafo 2.3.

(83) V. dichiarazione conclusiva della riunione interistituzionale citata al paragrafo 3.1, nota n. 56.

(84) Nel 2004 viene avviato il progetto "*Inforegioni*" volto alla informatizzazione della normativa contenuta nei Bollettini regionali, partendo dalle banche dati di normativa vigente realizzate da numerose Regioni e dalla banca dati unificata alimentata presso il sito Internet della Camera. Tra gli obiettivi del progetto, rientra quello di rendere accessibile la produzione normativa delle Regioni tramite un portale che consenta una modalità unitaria di consultazione.

(85) XVI legislatura, Senato della Repubblica, Ordine del giorno 9/1342/7, presentato dal relatore, sen. Andrea Pastore ed approvato in Assemblea nella seduta del 17 febbraio 2009.

(86) Nel novembre 2010, il Senato della Repubblica promuove un seminario dal titolo "*L'evoluzione del progetto Normattiva e le banche dati legislative delle Regioni"* nell'ambito del quale vengono prese in considerazione le possibili sinergie tra il portale *Normattiva* e le realtà regionali.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1414 08/11/19 12:43

(87) Nei questionari indirizzati alle singole Regioni vengono richieste informazioni in merito alla quantità e alla tipologia di atti, alla copertura temporale, ai metadati associati a ciascuna tipologia di atto (ad esempio, tipo e numero di atto, date di pubblicazione e entrata in vigore, classificazione), alla versione resa disponibile (storica o vigente), al meccanismo dei riferimenti agli atti aggiornanti, alle modalità di rappresentazione degli atti abrogati, alle regole di aggiornamento degli atti, alle funzionalità di ricerca, alle politiche di accesso alle informazioni, ai progetti di evoluzione, alla gestione e accesso esterno ai riferimenti normativi, alle caratteristiche tecniche delle banche dati.

(88) Al tavolo tecnico prendono parte i designati dalle Regioni e le istituzioni rappresentate nel progetto *Normattiva.* Partecipa anche un rappresentante DigitPA, in relazione al supporto "storicamente" fornito da tale ente nel processo di informatizzazione regionale, nell'ambito del progetto *Norme in Rete*, con riferimento agli standard informatici per la rappresentazione e identificazione dei testi normativi.

(89) In vista della realizzazione della banca dati federata delle leggi regionali, e del successivo inserimento nel portale *www.normattiva.it,* cessa di operare la banca dati LREC "Leggi Regionali Condivise". L'impegno della Camera dei deputati sul fronte della legislazione regionale - sia pure in forme diverse - prosegue quindi all'interno del programma *Normattiva*.

(90) Il prototipo è stato realizzato con il contributo dei Consigli regionali di Lazio, Molise, Piemonte e Toscana, coordinati dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, con il supporto del Consiglio regionale dell'Umbria in qualità di capofila.

(91) Articolo 1, comma 310 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)*, (GU n.302 del 27-12-2013 - Suppl. Ordinario).

Costantino Petrosino

Le leggi organiche. Esperienze di diritto comparato

1 - Introduzione; 2 - Le leggi organiche nell'ordinamento francese; 2.1 - Le leggi organiche in Francia prima della Quinta Repubblica; 2.2 - Le leggi organiche nella Costituzione francese del 1958; 2.3 - La revisione costituzionale del 2008 e la legge organica; 3 - Le leggi organiche nell'ordinamento spagnolo; 3.1 - Le leggi organiche nella Costituzione spagnola del 1978; 3.2 - Le leggi organiche nella prassi istituzionale - 4. Le leggi organiche negli ordinamenti di altri paesi; 5 - Le leggi organiche e l'ordinamento italiano: ricostruzioni teoriche e tentativi riformatori; 6 - Conclusione.

1 - *Introduzione*

In alcuni ordinamenti giuridici contemporanei, tra la legislazione costituzionale e quella ordinaria, esiste una fonte del diritto intermedia, generalmente denominata «legge organica», che si differenzia per un diverso procedimento di approvazione da parte del Parlamento, aggravato rispetto al procedimento legislativo ordinario e, sebbene la questione non trovi unanimità di opinioni, per una maggiore forza rispetto alla legislazione ordinaria ([1]). Nell'ordinamento italiano tale fonte è assente, sebbene non siano mancate, nel tempo, alcune proposte di introduzione in tal senso. La locuzione «legge organica» può altresì designare una norma che disciplina in maniera appunto "organica" una determinata materia oppure talvolta è utilizzata per indicare le norme che disciplinano gli organi costituzionali, in questa sede non saranno prese in considerazione tali altre categorie, a meno che esse non vengano a coincidere con la definizione fornita in precedenza.

Si cercherà, pertanto, di illustrare la definizione della legge organica nell'ordinamento francese (2.), la sua presenza nella Costituzione spagnola del 1978 (3.), la diffusione della citata categoria in altri ordinamenti giuridici, diversi dal francese e dallo spagnolo (4.), i tentativi di ricostruzione teorica operati in Italia nonché alcune iniziative riformatrici in materia (5.), per trarre poi una riflessione conclusiva (6.).

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1417 08/11/19 12:43

2 - *Le leggi organiche nell'ordinamento francese* ([2])

2.1 - *Le leggi organiche in Francia prima della Quinta Repubblica*

L'attribuzione alla legge dell'aggettivo "organica" trova un qualche precedente nell'ordinamento francese con la Costituzione del 1848 ([3]), il cui articolo 115 recitava «*Après le vote de la Constitution, il sera procédé, par l'Assemblée nationale constituante, à la rédaction des lois organiques dont l'énumération sera déterminée par une loi spéciale*» ([4]). In effetti con una legge dell'11 dicembre 1848 fu disposto che venissero redatte dieci leggi organiche e alcune furono poi effettivamente approvate, tra cui la legge sullo stato d'assedio e la cosiddetta "legge Falloux" del 1850 ([5]).

Dopo la breve esperienza della Seconda Repubblica, le leggi organiche trovano ampia diffusione con la Terza Repubblica francese ([6]), iniziata nel 1870. Ebbero l'appellativo di "organica" le due leggi sull'elezione dei deputati e sull'elezione dei senatori, rispettivamente del 2 agosto 1875 e del 30 novembre 1875. Tuttavia, con riferimento a questo periodo, la «organicità di una legge (…) designava (…) una caratteristica di contenuto, a prescindere dalla natura dell'atto 'contenitore', che poteva essere quella propria delle leggi costituzionali come pure quella tipica delle leggi ordinarie» ([7]).

Le leggi organiche furono poi inserite nella Costituzione della Quarta Repubblica ([8]) nel 1946 con tre riferimenti. Delle leggi organiche avrebbero dovuto normare:

1. la modalità di presentazione del bilancio (articolo 16);
2. le condizioni di rappresentanza delle diverse componenti della popolazione nell'Assemblea dell'Unione francese (*Assemblée de l'Union française*) ([9]) (articolo 66);
3. l'estensione delle libertà dipartimentali e municipali, potendo anche prevedere, per alcune grandi città, delle regole di funzionamento e delle strutture differenti da quelle dei piccoli comuni, nonché delle disposizioni speciali per alcuni Dipartimenti, e recare norme attuative degli articoli 85-88 della Costituzione stessa in materia di collettività territoriali (articolo 89).

Tuttavia, tra quelle previste, fu approvata solo una legge organica, nel 1946, relativa all'Assemblea dell'Unione francese, destinata ad essere modificata poi ad opera di leggi ordinarie. Inoltre la stessa Costituzione effettuava un rinvio a leggi ordinarie in materie relative ai pubblici poteri ed a materie simili a quelle destinate ad essere regolate mediante legge organica, come

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1418 08/11/19 12:43

l'elettorato attivo; essa faceva riferimento anche ad altre leggi denominate «particolari» (*particulières*) o, in un caso, «speciale» (*spéciale*). Inoltre il legislatore intervenne con leggi ordinarie in materie tipiche della legge organica, così come intervenne con leggi organiche, anche laddove la Costituzione non lo prevedeva.

In sostanza «il sistema delle fonti tratteggiato dalla Costituzione e dalla prassi parlamentare della Quarta Repubblica non solo mancò di delineare una nozione formale di questa fonte [della legge organica], ma contribuì persino alla crisi della sua concezione materiale» ([10]).

2.2 - *Le leggi organiche nella Costituzione francese del 1958*

La disciplina delle leggi organiche appare poi nell'articolo 46 della Costituzione francese del 1958 ([11]):

«Le leggi alle quali la Costituzione attribuisce il carattere di leggi organiche sono votate e modificate nei modi seguenti.

Il disegno, o la proposta, è sottoposto alla deliberazione e al voto della prima assemblea che ne è investita solo alla scadenza di un termine di 15 giorni dalla sua presentazione. È applicabile la procedura di cui all'articolo 45 ([12]). Tuttavia, in mancanza di accordo fra le due assemblee, il testo non può essere adottato dalla Assemblea nazionale in ultima lettura se non a maggioranza assoluta dei suoi membri.

Le leggi organiche relative al Senato devono essere votate nell'identico testo dalle due assemblee.

Le leggi organiche non possono essere promulgate se non dopo dichiarazione di conformità alla Costituzione da parte del Consiglio costituzionale» ([13]).

In sostanza la legge organica è una legge che la Costituzione qualifica come tale. La previsione di una legge organica appare, nel testo originario della Costituzione, in sedici articoli. Tra le leggi organiche previste vi erano quelle concernenti: l'elezione del Presidente della Repubblica (articolo 6), le condizioni alle quali si provvede alla sostituzione dei titolari di mandati, funzioni e attività incompatibili con le funzioni di membro del Governo (articolo 23), la durata dei poteri dell'Assemblea nazionale e del Senato, il numero dei membri, le indennità, le condizioni di eleggibilità, il regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità, nonché le condizioni di elezione dei parlamentari-supplenti (articolo 25), l'autorizzazione eccezionale della delega

al voto per i parlamentari (articolo 27), la precisazione e il completamento delle disposizioni relative alla competenza della legge (articolo 34), le ulteriori incompatibilità dei membri del Consiglio costituzionale (articolo 57), le regole di organizzazione e di funzionamento del Consiglio costituzionale, nonché la procedura seguita ed i termini per adirlo (articolo 63), lo statuto dei magistrati (articolo 64), le condizioni di nomina dei nove membri del Consiglio superiore della magistratura da parte del Presidente della Repubblica (articolo 65), la composizione dell'Alta Corte di giustizia, le regole del suo funzionamento e la procedura applicabile (articolo 67), la composizione e le regole di funzionamento del Consiglio economico e sociale (articolo 71), l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio esecutivo della Comunità francese ([14]) (articolo 82), la composizione e le regole di funzionamento del Senato della Comunità (articolo 83), la composizione e la competenza della Corte arbitrale della Comunità (articolo 84).

La Costituzione francese non assegna invece alla competenza della legge organica il regime elettorale del Parlamento e la disciplina dei diritti e delle libertà, pertanto attribuiti alla legge ordinaria (articolo 34).

Sebbene la Costituzione prevedesse una precisa disciplina sulla formazione delle leggi organiche, in realtà la maggior parte di esse fu approvata con una modalità completamente diversa. Essendo sospesa la sessione ordinaria del Parlamento (articolo 90), le istituzioni della Repubblica previste dalla Costituzione dovevano essere attuate nel termine di quattro mesi dalla promulgazione della stessa (articolo 91), pertanto i provvedimenti legislativi necessari per l'attuazione delle istituzioni e per il funzionamento dei poteri pubblici sarebbero stati adottati in Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato, mediante ordinanze aventi forza di legge. Il Governo era altresì autorizzato ad adottare, mediante ordinanze aventi forza di legge, assunte con le medesime modalità, le norme per l'elezione delle assemblee previste dalla Costituzione, nonché, in tutte le materie, i provvedimenti necessari alla vita della Nazione, alla protezione dei cittadini e alla tutela delle libertà (articolo 92). Tutte le leggi organiche, tranne una, furono pertanto approvate seguendo questa procedura: ventuno leggi organiche tra il 24 febbraio 1958 ([15]) e il 4 febbraio 1959.

In questo caso, così come era successo in generale nel procedimento che aveva portato alla nascita della Quinta Repubblica e alla redazione della Costituzione del 1958, si manifesta la diffidenza del potere esecutivo nei confronti del Parlamento, e pertanto l'adozione delle leggi organiche mediante la procedura eccezionale prevista dalla Costituzione, anche per

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1420 08/11/19 12:43

le materie per le quali non vi era una reale urgenza ed era possibile attendere l'intervento ordinario del legislatore, appare solo una delle tante misure destinate a contenere il potere delle assemblee parlamentari [16]. «*La loi organique telle qu'elle est conçue par le constituant de 1958 s'inscrit alors au nombre des facteurs de limitation du Parlement*» [17].

Alcune leggi organiche sono state poi adottate direttamente o indirettamente a seguito di un referendum, in occasione delle consultazioni referendarie dell'8 aprile 1962 e del 28 ottobre 1962 [18]. In pratica moltissime leggi organiche sono state approvate sottraendosi alla procedura prevista dalla Costituzione [19], che prevede innanzitutto un «periodo di riflessione», infatti devono trascorrere almeno quindici giorni tra la presentazione del progetto (o proposta) di legge organica e la sua discussione. L'iniziativa delle leggi organiche (e di quelle ordinarie) appartiene al Primo ministro e ai membri del Parlamento; i disegni di legge sono deliberati in Consiglio dei ministri, che è presieduto dal Presidente della Repubblica [20].

I progetti di legge organica non possono poi essere oggetto di una procedura abbreviata di discussione, ma il progetto è esaminato successivamente dalle due assemblee al fine di approvare un testo identico; in caso di disaccordo tra le due assemblee, il Primo ministro può attivare un meccanismo di conciliazione, mediante una Commissione mista paritaria, composta da sette deputati e sette senatori. Se neanche la Commissione mista giunge a un accordo sul testo, il Governo può, dopo un'altra lettura delle due assemblee, chiedere all'Assemblea nazionale di approvare definitivamente il testo. Tuttavia esso può essere approvato definitivamente dall'Assemblea nazionale solo a maggioranza assoluta.

Per quanto concerne le leggi organiche relative al Senato, esse devono essere votate nei medesimi termini dalle due assemblee, in condizioni quindi di parità, e in tal caso l'Assemblea nazionale non può essere chiamata a decidere in modo definitivo.

Un'ulteriore particolarità, probabilmente la più significativa, è il controllo preventivo obbligatorio da parte del Consiglio costituzionale sulle leggi organiche. Tale procedura è disciplinata dall'articolo 61 della Costituzione:

«Le leggi organiche, prima della loro promulgazione, e i regolamenti delle assemblee parlamentari, prima della loro entrata in vigore, devono essere sottoposti al Consiglio costituzionale, che si pronuncia sulla loro conformità alla Costituzione.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1421 08/11/19 12:43

Agli stessi effetti, le leggi possono essere deferite al Consiglio costituzionale, prima della loro promulgazione, dal Presidente della Repubblica, dal Primo ministro o dal Presidente di una o dell'altra assemblea.

Nei casi previsti dai due commi precedenti, il Consiglio costituzionale deve deliberare entro il termine di un mese. Tuttavia, a richiesta del Governo, in caso di urgenza, il termine è ridotto a otto giorni.

Nei casi menzionati, il deferimento al Consiglio costituzionale sospende il termine della promulgazione» ([21]).

Il Consiglio costituzionale ha però potuto conoscere i testi delle leggi organiche soltanto a partire dal 1960 ([22]).

L'esame di conformità alla Costituzione di una legge organica, da parte del Consiglio costituzionale, prende in considerazione innanzitutto la forma della legge e la competenza del legislatore organico, verte poi sulla procedura seguita e verifica se il testo organico è stato votato secondo le disposizioni dell'articolo 46 della Costituzione. Un ulteriore esame può riguardare la conformità della legge alle regole di fondo contenute nella Costituzione.

Il Consiglio costituzionale, piuttosto che nei confronti della sola Costituzione, ha inteso il controllo con riferimento più ampio, estendendolo al cosiddetto "blocco di costituzionalità", in cui sono compresi anche la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 e il Preambolo della Costituzione del 1946 ([23]), nonché i princìpi costituzionali derivanti dai princìpi fondamentali riconosciuti dalle leggi della Repubblica.

Il controllo obbligatorio del Consiglio costituzionale ha comunque permesso di definire il rapporto della legge organica con la Costituzione, da un lato, e con la legge ordinaria, dall'altro.

In questo contesto non vi è dubbio che la legge organica sia superiore alla legge ordinaria, d'altro canto, la legge ordinaria deve essere conforme, oltre che alla Costituzione, anche alle leggi organiche. Il Consiglio ha inoltre stabilito la superiorità delle leggi organiche rispetto ai regolamenti parlamentari.

2.3 - *La revisione costituzionale del 2008 e la legge organica*

L'ordinamento istituzionale francese è stato profondamente riformato con la Legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008, di modernizzazione delle istituzioni della V Repubblica (*Loi constitutionnelle n. 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République*). In particolare tale riforma si è proposta di rafforzare il ruolo del Parlamento

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1422 08/11/19 12:43

modificando, di conseguenza, le norme che regolano l'esercizio del potere esecutivo, ed ha riformulato diverse disposizioni relative al Presidente della Repubblica, al Consiglio costituzionale e all'autorità giudiziaria, introducendo maggiori garanzie per i cittadini.

Anche l'articolo 46 della Costituzione è stato interessato dalla riforma costituzionale del 2008, il secondo comma è stato così modificato ([24]):

«Il disegno o la proposta non possono, in prima lettura, essere sottoposti alla decisione e al voto delle assemblee prima che siano trascorsi i termini stabiliti dal terzo comma dell'articolo 42. Tuttavia, se la procedura accelerata è stata avviata alle condizioni di cui all'articolo 45, il disegno o la proposta non possono essere sottoposti alla decisione della prima assemblea investita prima che siano trascorsi quindici giorni dalla sua presentazione» ([25]).

La modifica, pur non alterando il quadro complessivo sulla formazione della legge organica, ha introdotto talune novità.

L'articolo 42, terzo comma, prevede ora che la discussione in aula, in prima lettura, di un disegno o di una proposta di legge possa aver luogo, dinanzi alla prima assemblea investita, solo dopo lo scadere del termine di sei settimane successive alla sua presentazione. Può aver luogo, dinanzi alla seconda assemblea investita, solo allo scadere del termine di quattro settimane a partire dalla sua trasmissione. Quindi il "periodo di riflessione" per le leggi organiche viene aumentato rispetto ai quindici giorni previsti dalla versione previgente dell'articolo 46. Nel caso della procedura di cui all'articolo 45 della Costituzione, il termine rimane comunque di quindici giorni.

Dal canto suo, la modifica dell'articolo 61 della Costituzione ([26]) operata nel 2008 non influisce direttamente sul controllo di costituzionalità delle leggi organiche ma, avendo aggiunto la previsione di sottoporre al Consiglio costituzionale anche le proposte di legge di cui all'articolo 11 della Costituzione, ossia quelle derivanti da iniziativa referendaria su impulso del Presidente della Repubblica, comporta il controllo del Consiglio su tali proposte sia di legge ordinaria sia di legge organica ([27]).

La modifica introdotta nel 2009 all'articolo 127 del Regolamento dell'Assemblea nazionale ([28]) ha sostanzialmente trasposto i termini temporali già previsti in Costituzione di sei settimane successive alla presentazione del progetto di legge o di quattro settimane dalla sua trasmissione.

La revisione costituzionale del 2008 ha poi comportato la previsione in Costituzione di numerose altre leggi organiche, chiamate ad attuare le nuove norme costituzionali ([29]). Alcune norme costituzionali, anzi, sono entrate in vigore solo dopo l'adozione delle relative leggi organiche previste, visto che

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1423 08/11/19 12:43

l'articolo 46 della legge costituzionale n. 2008-724 disponeva che gli articoli 11, 13, l'ultimo comma dell'articolo 25, gli articoli 34-1, 39, 44, 56, 61-1, 65, 69, 71-1 e 73 della Costituzione, nella loro versione risultante dalla riforma costituzionale, entrassero in vigore alle condizioni fissate dalle leggi e dalle leggi organiche necessarie alla loro applicazione.

Al di là degli aspetti formali, occorre rilevare che nel nuovo quadro successivo alla riforma costituzionale del 2008 e alla "proliferazione" delle leggi organiche, tale fonte del diritto sembrerebbe conoscere una nuova stagione di successo. Tuttavia vi è chi ritiene che anche in tale situazione le leggi organiche contribuiscono comunque a una «*limitation de l'autonomie des assemblées*» ([30]). In maniera simile, «*s'il fallait résumer en deux mots, ce qui caractérise le statut de la loi organique depuis juillet 2008, nous dirions banalisation et instrumentalisation*» ([31]). L'aspetto fondamentale delle critiche rivolte sta nel fatto che comunque il Governo (e la maggioranza) continuerebbe ad esercitare un ruolo preminente nel procedimento legislativo, ivi compreso quello relativo alla formazione delle leggi organiche ([32]).

3 - *Le leggi organiche nell'ordinamento spagnolo*

3.1 - *Le leggi organiche nella Costituzione spagnola del 1978*

Rispetto all'esperienza francese certamente appare più semplice e, per molti versi, più omogenea, l'esperienza spagnola in materia di leggi organiche ([33]).

Le leggi organiche rappresentano sostanzialmente una novità apportata dalla Costituzione spagnola del 1978 ([34]), sulla quale ha certamente influito l'esperienza francese, da cui il modello spagnolo parte, pur assumendo una sua propria fisionomia.

La Costituzione spagnola contiene una precisa definizione e disciplina delle leggi organiche nel suo articolo 81 ([35]):

«1. Sono leggi organiche quelle relative all'attuazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, quelle che approvano gli Statuti di autonomia e il regime elettorale generale e le altre previste dalla Costituzione.

2. L'approvazione, modifica o deroga delle leggi organiche comporterà la maggioranza assoluta del Congresso con una votazione finale del progetto nel suo complesso» ([36]).

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1424 08/11/19 12:43

In prima istanza, possiamo notare che tale articolo contiene una delimitazione dell'ambito di competenza delle leggi organiche e prevede un procedimento di formazione differenziato da quello relativo alle leggi ordinarie.

Il requisito indispensabile nell'approvazione di una legge organica è il fatto che essa deve essere approvata a maggioranza assoluta da parte del Congresso dei Deputati, con una votazione finale nel suo complesso ([37]).

Questa non è l'unica differenza tra una legge organica e una legge ordinaria. Innanzitutto per quanto concerne le leggi organiche, non è possibile l'iniziativa legislativa popolare ([38]), in quanto l'articolo 87, comma 3, della Costituzione, prevede che «Una legge organica regolerà le forme di esercizio e i requisiti dell'iniziativa popolare per la presentazione di proposte di legge. In ogni caso si esigeranno non meno di cinquecentomila firme autenticate. Detta iniziativa non spetterà nelle materie proprie della legge organica, tributaria o di carattere internazionale, né in quella relativa alla prerogativa di grazia» ([39]).

Quanto al procedimento legislativo, l'ordinamento spagnolo conosce la competenza legislativa piena delle Commissioni parlamentari. Ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione, le Camere possono delegare alle Commissioni legislative permanenti l'approvazione di progetti e proposte di legge. L'Assemblea può, ciononostante, avocare in qualsiasi momento il dibattito e la votazione di qualsiasi progetto o proposta di legge che sia stato oggetto della delega (comma 2). Sono esclusi da quanto disposto nel comma 2 la revisione costituzionale, le questioni internazionali, le leggi organiche e di principio e i bilanci generali dello Stato (comma 3), ponendo così una "riserva d'Assemblea" in favore della legge organica.

L'articolo 82 vieta poi la delega legislativa al Governo nelle materie di competenza delle leggi organiche («Le *Cortes Generales* potranno delegare al Governo la potestà di dettare norme con grado di legge su determinate materie non incluse nel precedente articolo», comma 1).

Un'ulteriore differenza discende dalla disciplina della decretazione d'urgenza (articolo 86 della Costituzione), per cui «In caso di straordinaria e urgente necessità, il Governo potrà dettare disposizioni legislative provvisorie che prenderanno la forma di decreti-legge e che non potranno modificare l'ordinamento delle istituzioni basilari dello Stato, i diritti, i doveri e libertà dei cittadini regolati nel Titolo I, il regime delle Comunità autonome ([40]), né il diritto elettorale generale» (comma 1). In questo caso la norma non fa riferimento diretto alla legge organica, ma finisce per indicare

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1425 08/11/19 12:43

sostanzialmente materie di competenza della legge organica, ai sensi dell'articolo 81, comma 1, della Costituzione.

Sul piano della competenza, l'articolo 81 individua una serie di materie proprie della legge organica concernenti:

i diritti fondamentali e le libertà pubbliche;

gli Statuti di autonomia delle Comunità autonome;

il regime elettorale generale;

le altre materie previste dalla Costituzione.

La previsione relativa ai diritti fondamentali e alle libertà pubbliche si lega necessariamente alla denominazione della sezione I del capitolo II del titolo I della Costituzione: "Dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche" ("*De los derechos fundamentales y de las libertades pùblicas*"), formata dagli articoli 15-29 ([41]).

In pratica devono essere disciplinate con legge organica molte materie, almeno nella parte in cui si deroghi alle garanzie o si applichino limitazioni a diritti o libertà, per le quali esiste una vera e "propria riserva di legge organica" ([42]). Rientrano in tale previsione, tra le altre: la legislazione penale militare di guerra; la legislazione relativa all'ordine pubblico; la legislazione processuale penale; la legislazione sull'informazione; la legislazione in materia di immigrazione e di emigrazione; la legislazione relativa alla disciplina del controllo sui mezzi di comunicazione sociale pubblici; la legislazione relativa all'onore, all'intimità, all'immagine, alla protezione della gioventù e dell'infanzia; la legislazione relativa all'accesso dei cittadini alle cariche e agli uffici pubblici; la legislazione relativa a termini e modalità dell'autonomia universitaria; la legislazione relativa all'organizzazione sindacale per i funzionari pubblici e per le limitazioni relative ai membri delle Forze armate e dei Corpi militari; la legge sul diritto di sciopero.

Tuttavia tale competenza potrebbe riguardare anche l'attuazione dell'intera sezione I del capitolo II del titolo I della Costituzione, per cui la legge organica sarebbe chiamata a disciplinare tali materie in maniera ancora più ampia, prevedendo, ad esempio, l'intera disciplina relativa alla legislazione penale e processuale penale, alla libertà di religione e di culto, alla libertà di riunione e di associazione, alle organizzazioni sindacali e al diritto di sciopero e a tutte le altre materie ricadenti nella citata sezione I.

Per quanto concerne l'approvazione degli Statuti di autonomia, l'articolo 81 della Costituzione va integrato con le previsioni di cui agli articoli 146 e 151, relativi all'approvazione degli Statuti delle Comunità autonome. Infatti l'articolo 146 prevede che «Il progetto di Statuto sarà elaborato da

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1426 08/11/19 12:43

un'assemblea formata dai membri della Deputazione o dell'organo interinsulare delle province interessate e dai Deputati e Senatori eletti nell'ambito delle medesime e sarà trasmesso alle *Cortes Generales* per essere adottato come legge», dove, sebbene non specificato, "legge" deve intendersi come "legge organica" ([43]). Un diverso procedimento di approvazione degli Statuti, più complesso, è stabilito dall'articolo 151 della Costituzione ([44]); all'interno di tale procedimento interessa l'intervento del Parlamento, allorquando il comma 6 prevede che se il progetto di Statuto è approvato in ogni provincia dalla maggioranza dei voti validamente espressi, sarà trasmesso alle *Cortes Generales*, le Assemblee di entrambe le Camere decidono sul testo mediante un voto di ratifica, approvato lo Statuto, il Re lo sanziona e lo promulga come legge (anche in questo caso tale "legge" si intende come "legge organica").

Anche con riferimento alle competenze delle Comunità autonome la legge organica gioca un ruolo fondamentale. L'articolo 144 prevede infatti che le *Cortes Generales* per motivi di interesse nazionale, con legge organica possono: *a)* autorizzare la costituzione di una Comunità autonoma quando il suo ambito territoriale non superi quello di una provincia e non siano presenti le condizioni di cui al comma 1 dell'articolo 143 ([45]); *b)* autorizzare o accordare, se del caso, uno Statuto di autonomia a territori che non siano ricompresi nell'organizzazione provinciale; *c)* sostituirsi all'iniziativa degli enti locali cui fa riferimento il comma 2 dell'articolo 143 ([46]). L'articolo 149 della Costituzione, relativo alla competenza esclusiva dello Stato ([47]), prevede appunto tale competenza relativa alla pubblica sicurezza, «senza pregiudizio della costituzione da parte delle Comunità Autonome di forze di polizia nella forma che venga stabilita dai rispettivi Statuti e nel quadro di quanto disponga una legge organica». L'articolo 150, dal canto suo, prevede che lo Stato possa, con legge organica, trasferire o delegare alle Comunità autonome facoltà corrispondenti a materie spettanti allo Stato che per loro natura siano suscettibili di trasferimento o delegazione. La legge in ogni caso deve prevedere il corrispondente trasferimento di mezzi finanziari, così come le forme di controllo che lo Stato si riserva.

La legge organica è chiamata quindi a intervenire sia relativamente alla formazione delle Comunità autonome, sia alla determinazione di alcune competenze. Appare condivisibile «che il costituente ha disposto che si debba provvedere con legge organica ogniqualvolta le norme costituzionali consentano una deroga al sistema complessivo determinato in Costituzione» ([48]).

Con riferimento al regime elettorale generale, il testo della Costituzione non precisa cosa debba intendersi con tale locuzione, lasciando quindi aperta

l'ipotesi che la legge organica in materia possa disciplinare i sistemi elettorali degli organi supremi dello Stato oppure fissare i princìpi generali della materia, nella quale poi possono intervenire fonti normative inferiori ([49]). In ogni caso è significativo che, per una materia siffatta, la Costituzione disponga comunque un intervento con una legge organica.

Infine è necessario ricordare, almeno sinteticamente, le altre materie previste dalla Costituzione. Tra le competenze della legge organica, la Costituzione indica, tra le altre:

i fondamenti dell'organizzazione militare conformemente ai princìpi della Costituzione (articolo 8, comma 2);

l'istituzione del Difensore del popolo (*Defensor del Pueblo*), come alto commissario delle *Cortes Generales*, designato da queste alla difesa dei diritti fondamentali, al cui fine può controllare l'attività dell'Amministrazione, riferendo quindi alle *Cortes* (articolo 54);

la forma e i casi in cui, per singoli procedimenti e con il necessario intervento giudiziario e l'adeguato controllo parlamentare, i diritti riconosciuti negli articoli 17, comma 2, e 18, commi 2 e 3 ([50]), possono essere sospesi nei confronti di determinate persone, in relazione ad investigazioni connesse all'azione di bande armate o di elementi terroristici (articolo 55, comma 2);

le forme di esercizio ed i requisiti dell'iniziativa popolare per la presentazione di proposte di legge, in ogni caso prevedendo non meno di 500.000 firme autenticate (articolo 87, comma 3);

le condizioni e il procedimento dei diversi tipi di referendum previsti dalla Costituzione (articolo 92, comma 3);

la stipulazione di trattati con cui si attribuisca a un'organizzazione o istituzione internazionale l'esercizio di competenze derivate dalla Costituzione (articolo 93);

le funzioni, i princìpi basilari di azione e gli statuti delle Forze e dei Corpi di sicurezza (articolo 104, comma 2);

la composizione e la competenza del Consiglio di Stato (*Consejo de Estado*), supremo organo consultivo del Governo (articolo 107);

gli stati di allarme, di eccezione e di assedio, le competenze e le limitazioni corrispondenti (articolo 116, comma 1);

con riferimento alla legge organica del potere giudiziario: la costituzione, il funzionamento e il governo di Preture e Tribunali, nonché lo statuto giuridico di pretori e magistrati di carriera, che formano un corpo unico, e del personale al servizio dell'Amministrazione della giustizia; lo statuto del Consiglio generale del potere giudiziario (*Consejo General del Poder Judi-*

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1428 08/11/19 12:43

cial), organo di governo dello stesso, il regime di incompatibilità dei membri e le funzioni, in particolare in materia di nomine, promozioni, controlli e regime disciplinare ([51]) (articolo 122);

la composizione, l'organizzazione e le funzioni del Tribunale dei conti (*Tribunal de Cuentas*) (articolo 136);

il funzionamento del Tribunale costituzionale (*Tribunal Constitucional*), lo statuto dei suoi membri, il procedimento di fronte al medesimo e le condizioni per l'esercizio delle azioni (articolo 165), nonché le persone e gli organi aventi legittimazione in tutti gli ulteriori casi (articolo 162) ([52]).

3.2 - *Le leggi organiche nella prassi istituzionale*

Il processo attuativo della Costituzione spagnola, entrata in vigore il 29 dicembre 1978, con riferimento alle numerose leggi organiche ivi previste, è stato relativamente veloce.

Nel 1979 furono approvate quattro leggi organiche ([53]): la *Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria*, la *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*, la *Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco*, la *Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña*.

Nel 1980 le leggi organiche approvate furono tredici, tra cui le leggi organiche in materia di referendum e quelle di disciplina di alcuni organi (Consiglio generale del potere giudiziario, Consiglio di Stato) ([54]), nel 1981 furono otto, tra cui la legge organica sul Difensore del popolo e quelle relative agli Statuti di autonomia di quattro Comunità autonome ([55]). Nel 1982 ne furono approvate tredici, tra cui la legge organica di disciplina del Tribunale dei conti, nonché sei Statuti di autonomia ([56]).

In questi primi anni di attuazione, vengono poste e sostanzialmente risolte una serie di problematiche che il testo costituzionale aveva lasciato in sospeso.

Le leggi organiche devono essere approvate a maggioranza assoluta del Congresso nella votazione finale sull'insieme del testo. Dopo l'approvazione di un progetto di legge ordinario od organico da parte del Congresso, il Senato, nel termine di due mesi, a partire dal giorno in cui ha ricevuto il testo, può, mediante messaggio motivato, opporre il suo veto o apportare emendamenti allo stesso. Il veto deve essere approvato a maggioranza assoluta. Il progetto non può essere sottoposto al Re per la sanzione fino a che

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1429 08/11/19 12:43

il Congresso non abbia ratificato il testo iniziale a maggioranza assoluta, in caso di veto del Senato, o a maggioranza semplice, una volta trascorsi due mesi dall'interposizione dello stesso, o si pronunci sugli emendamenti, accettandoli o no a maggioranza semplice (articolo 90, comma 2). Ciò aveva fatto pensare alla possibilità, da parte del Congresso, di poter superare il veto del Senato, con maggioranza semplice, anche in caso di legge organica. In merito il Regolamento del Congresso ([57]) ha tuttavia chiarito la situazione.

Secondo l'articolo 130 del Regolamento, i progetti e le proposte di legge organica sono esaminati secondo il procedimento legislativo ordinario, con le procedure speciali previste nella sezione del Regolamento dedicata alle leggi organiche (articoli 130-132). La loro approvazione richiede il voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri del Congresso in una votazione finale sull'insieme del testo. La votazione è previamente annunciata dalla Presidenza del Congresso e, se in essa si consegue la maggioranza citata, il progetto viene trasmesso al Senato. Se, al contrario, non si consegue tale maggioranza, il progetto è restituito alla Commissione che deve predisporre un nuovo testo entro un mese. La discussione sul nuovo testo si conforma alle norme che regolano quella sulle linee generali. Se nella votazione si consegue il voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri del Congresso il progetto è inviato al Senato, intendendosi respinto nel caso contrario.

Nell'ipotesi in cui il Senato oppone il proprio veto o approva emendamenti a un progetto o proposta di legge organica, si procede conformemente a quanto stabilito nel procedimento legislativo ordinario con due eccezioni: 1) la ratifica del testo iniziale e il conseguente superamento del veto richiede in ogni caso il voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri del Congresso; 2) il testo risultante dall'inserimento di emendamenti approvati dal Senato e accolti dal Congresso viene sottoposto a una votazione d'insieme. Qualora in tale votazione si ottenga la maggioranza assoluta dei membri del Congresso, è definitivamente approvato nella sua formulazione. In caso contrario, viene ratificato il testo iniziale del Congresso e sono respinti tutti gli emendamenti proposti dal Senato (articolo 132).

Inoltre il testo costituzionale non precisa che le leggi organiche siano qualificate dal Parlamento o sanzionate dal Re come tali. In effetti anche una legge ordinaria può essere approvata a maggioranza assoluta e non per questo assumere la veste di legge organica. L'articolo 130 del Regolamento del Congresso opportunamente dispone che siano esaminati come progetti di legge organica i progetti e le proposte di legge ai quali l'Ufficio di Presidenza (*Mesa*) del Congresso, sentita la Giunta dei Portavoce, rico-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1430 08/11/19 12:43

nosca tale qualifica secondo quanto previsto dall'articolo 81, comma 1, della Costituzione, e tenuto conto del giudizio motivato che al riguardo esprime il Governo, il proponente o il comitato competente in fase di relazione. Una volta conclusa la fase della relazione, e sempre che la questione non sia stata posta in precedenza, la Commissione può richiedere all'Ufficio di Presidenza del Congresso di valutare se il progetto rivesta o meno il carattere di legge organica. L'Ufficio di Presidenza, con il giudizio, se del caso, del comitato che ha redatto la relazione, decide la qualifica appropriata. Qualora la legge sia qualificata come organica, avendo già avuto inizio la discussione in Commissione, il procedimento retrocede al momento iniziale della discussione. Gli emendamenti contenenti materie riservate alla legge organica che siano stati presentati a un progetto di legge ordinaria possono essere ammessi all'esame solo per decisione dell'Ufficio di Presidenza, sentito il comitato competente, applicandosi, se del caso, la procedura descritta.

La procedura di esame dei "progetti di legge" organica, una volta qualificati come tali dall'Ufficio di Presidenza del Congresso, è in pratica quella prevista dal Regolamento per i progetti di legge di iniziativa del Governo, con le particolarità descritte. Le proposte di legge di iniziativa parlamentare o delle Comunità autonome – ad eccezione, in quest'ultimo caso, delle proposte relative all'approvazione degli Statuti di autonomia – in materia di legge organica scontano preliminarmente la fase di "presa in considerazione", superata la quale accedono all'Ufficio di Presidenza per la formale qualificazione come "progetti di legge organica" da cui dipende la procedura applicabile al successivo *iter* di approvazione.

A completare il quadro, l'articolo 28, comma 2, della legge organica 2/1979, del Tribunale costituzionale, prevede che questo può dichiarare incostituzionale per violazione dell'articolo 81 della Costituzione le disposizioni di un decreto-legge, un decreto legislativo, una legge che non sia stata approvata con il carattere di organica o una norma legislativa di una Comunità autonoma nel caso in cui tali disposizioni regolino materie riservate alla legge organica o implichino modificazione o abrogazione di una legge approvata con tale carattere indipendentemente dal loro contenuto.

Con riferimento al sindacato del Tribunale costituzionale, si rileva che l'articolo 161 della Costituzione dispone che tale organo è competente a conoscere del ricorso di incostituzionalità avverso le leggi e le disposizioni normative con forza di legge e del ricorso di *amparo* per violazione dei diritti e libertà menzionati nell'articolo 53, comma 2, nei casi e con le forme che la legge stabilisca, dei conflitti di competenza fra lo Stato e le Comunità auto-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1431 08/11/19 12:43

nome o fra le medesime e delle ulteriori materie attribuitegli dalla Costituzione o dalle leggi organiche. La legge organica 2/1979 aveva inizialmente previsto, all'articolo 79, un previo ricorso di incostituzionalità sui progetti degli Statuti di autonomia e delle leggi organiche, relativamente al testo definitivo del progetto di legge organica dopo il suo passaggio in entrambe le Camere e una volta che il Congresso si fosse pronunciato, se del caso, sugli emendamenti proposti dal Senato. Erano legittimati a proporre il ricorso il Presidente del Governo, il Difensore del popolo, cinquanta deputati o cinquanta senatori, le Giunte e le assemblee delle Comunità autonome (per quanto concerne i progetti relativi alla loro autonomia). La disposizione fu immediatamente tacciata di incostituzionalità, posto che l'articolo 161 della Costituzione fa riferimenti a "leggi" e "disposizioni normative" e non a progetti approvati (e non ancora promulgati). La possibilità del ricorso da parte dei parlamentari, quindi con facile accesso all'opposizione, provocò infatti un ricorso quasi automatico contro i progetti di legge organica. Con la legge organica 4/1985, il controllo preventivo di costituzionalità fu pertanto soppresso.

Quanto allo scioglimento nella pratica istituzionale di alcuni dubbi interpretativi posti in sede di prima lettura delle norme costituzionali, il legislatore organico ha attuato puntualmente la riserva costituzionale, provocando talvolta una "atomizzazione delle fonti attuative" ([58]), mentre in diverse occasioni la legge organica ha potuto coincidere con una vera disciplina organica della materia, si veda, ad esempio, l'approvazione del codice penale nel 1995 (*Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*).

Per quanto concerne l'approvazione degli Statuti di autonomia, la legge organica è stata utilizzata per approvare tali Statuti, sia per il procedimento ordinario, sia per quello speciale ([59]). In ogni caso, il Regolamento del Congresso ha previsto che «La riforma di uno Statuto di autonomia, esaminata secondo le norme stabilite nello Statuto medesimo, richiederà approvazione mediante legge organica» (articolo 145).

L'approvazione della legge organica concernente il regime elettorale generale è risultata piuttosto complessa, proprio per la difficoltà di individuare precisamente l'oggetto della disciplina, ai sensi della dettagliata previsione costituzionale contenuta negli articoli 68 e 69, dedicati rispettivamente al Congresso e al Senato. La materia è stata infine "organicamente" regolata con la *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*.

All'interno della discussione su tale forma di legge, un aspetto significativo è stabilire il rapporto tra la legge ordinaria e quella organica, se esso

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1432 08/11/19 12:43

vada cioè inquadrato in termini di gerarchia o di competenza. Sia nella dottrina, sia nella giurisprudenza è apparsa prevalente la considerazione del principio di competenza. La giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto, tra l'altro, che le leggi organiche e quelle ordinarie non sono poste su distinti piani gerarchici (STC 213/1996) e che la legge organica non può comunque invadere materie riservate alla legge ordinaria (STC 127/1994). Una legge organica può comunque contenere parti "non organiche", che possono essere poi modificate da una legge ordinaria, ma la legge organica deve dichiarare quali siano le disposizioni ordinarie in essa eventualmente contenute (STC 5/1981).

Ciononostante, una serie di considerazioni relative alla formazione della legge organica e all'inserimento delle leggi organiche nel cosiddetto "blocco di costituzionalità" possono comunque indurre ad attribuire loro una superiorità gerarchica sulla legge ordinaria.

La legge organica rappresenta certamente un elemento chiave nel sistema spagnolo delle fonti, ponendosi come caratteristica significativa e svolgendo una precisa funzione di garanzia, in modo tale che le «scelte fondamentali in ordine all'attuazione della Costituzione non siano nella disponibilità del legislatore ordinario (e dunque della maggioranza del momento)» ([60]).

4 - *Le leggi organiche negli ordinamenti di altri paesi* ([61])

Le leggi organiche, nel senso della definizione data nell'introduzione, non sono esclusivo appannaggio degli ordinamenti francese e spagnolo ([62]).

In *Portogallo* la Costituzione ([63]) sancisce, all'articolo 112, relativo agli atti normativi, che le leggi organiche (*leis orgânicas*) e le leggi adottate con la maggioranza dei due terzi hanno un valore rinforzato, in virtù della Costituzione (comma 3). L'articolo 136, relativo alla promulgazione e al veto, prevede la necessità della maggioranza dei due terzi dei deputati presenti, che sia comunque superiore alla maggioranza assoluta dei deputati in carica, per confermare i decreti che rivestono la forma di legge organica e di quelli in determinate materie, tra cui le relazioni estere e la regolamentazione degli atti elettorali previsti dalla Costituzione. L'articolo 166, sulla forma degli atti, prevede che diversi atti tra quelli elencati all'articolo 164, in materia di riserva assoluta di competenza legislativa ([64]), e all'articolo 255, sulle regioni amministrative, rivestano la forma di legge organica. L'articolo 168, comma 5, in materia di discussione e voto, dispone che le leggi organiche devono essere

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1433 08/11/19 12:43

approvate, in occasione del voto sull'insieme del testo, dalla maggioranza assoluta dei deputati in carica (65). L'articolo 256 prevede che le consultazioni elettorali per la creazione delle Regioni amministrative siano disciplinate da una legge organica. L'articolo 278, relativo al controllo preventivo di costituzionalità, sancisce, al comma 4, che il Presidente della Repubblica, il Primo ministro o un quinto dei deputati in carica possano richiedere alla Corte costituzionale il controllo di ogni norma promulgata sotto forma di legge organica. Il giorno stesso in cui viene inviato al Presidente della Repubblica un decreto da promulgare sotto forma di legge organica, il Presidente dell'Assemblea della Repubblica ne informa il Primo Ministro e i gruppi parlamentari.

La Costituzione del *Belgio* (66), pur non utilizzando la locuzione "legge organica", fa riferimento a delle "disposizioni speciali". Il terzo comma dell'articolo 4 della Costituzione prevede che i limiti delle quattro Regioni linguistiche (67) non possono essere cambiati o rettificati se non con una legge adottata con la maggioranza dei suffragi in ciascun gruppo linguistico di ognuna delle Camere, a condizione che la maggioranza dei membri di ciascun gruppo si trovi presente e che pertanto il totale dei voti favorevoli dati nei due gruppi linguistici raggiunga i due terzi dei voti espressi. A questa previsione si collegano altri articoli della Costituzione. Ad esempio l'articolo 5 stabilisce che una legge, adottata con la maggioranza di cui all'articolo 4, può sottrarre alcuni territori, di cui determina i confini, alla divisione in province, assegnandoli direttamente al potere esecutivo federale e dotandoli di un proprio statuto. Un'analoga legge può attribuire agli organi regionali da essa istituiti, composti da mandatari eletti, la competenza di disciplinare materie determinate dalla stessa legge, con alcune eccezioni, nell'ambito e con le modalità da essa stabiliti (articolo 39 della Costituzione). In realtà tali leggi appaiono strettamente connesse alla complessa situazione istituzionale del Belgio e alla necessità di non alterare il delicato equilibrio tra le diverse Comunità e Regioni del Paese.

Esempi di leggi organiche si trovano in diversi ambiti geografici del mondo. Uno di questi è rappresentato dall'Europa centro-orientale.

Ad esempio, la Costituzione della *Romania* dispone che il Parlamento possa adottare leggi costituzionali, leggi organiche (*legi organice*) e leggi ordinarie (articolo 73, primo comma) (68). Il terzo comma elenca le materie riservate alla legge organica: sistema elettorale; organizzazione e funzionamento dell'Autorità elettorale permanente; organizzazione, funzionamento e finanziamento dei partiti politici; statuto di deputati e senatori, con rela-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1434 08/11/19 12:43

tive indennità e altri diritti; organizzazione e svolgimento del referendum; organizzazione del Governo e del Consiglio supremo di difesa nazionale; stato di mobilitazione parziale o totale delle Forze armate e stato di guerra; stato di assedio e di emergenza; reati, pene e relativa applicazione; concessione di amnistia e indulto; dipendenti pubblici; processo amministrativo; organizzazione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, giudici, Procura della Repubblica e Corte dei conti; regime giuridico della proprietà e dell'eredità; organizzazione generale dell'istruzione; organizzazione di governo locale, territorio e regime generale delle autonomie locali; regole generali in materia di rapporti di lavoro, sindacati, datori di lavoro e protezione sociale; *status* delle minoranze nazionali; regime generale dei culti; altre materie per le quali la Costituzione prevede l'adozione di leggi organiche. In altri articoli della Costituzione si rinvengono infatti previsioni di leggi organiche, tra cui: ulteriori incompatibilità dei parlamentari (articolo 71); istituzione, organizzazione e funzionamento del Consiglio legislativo (articolo 79); prolungamento del mandato presidenziale in caso di guerra o catastrofe (articolo 84); ulteriori incompatibilità dei membri del Governo (articolo 105).

L'articolo 76 della Costituzione prevede che l'approvazione delle leggi organiche avvenga con il voto favorevole della maggioranza dei membri della Camera. Inoltre l'articolo 115, comma 1, dispone che il Parlamento non può adottare leggi di delega al Governo nelle materie di competenza della legge organica.

La Costituzione dell'*Estonia* ([69]) prevede, all'articolo 104, che alcune leggi debbano essere approvate con la maggioranza dei membri della Camera (*Riigikogu*), in diverse materie, tra cui: cittadinanza; legge elettorale del Parlamento; legge sull'elezione del Presidente della Repubblica; legge elettorale del governo locale; referendum; procedura per l'approvazione delle leggi; indennità del Presidente della Repubblica e dei parlamentari; ordinamento del Governo; legge sull'autonomia culturale delle minoranze nazionali; Banca di Estonia; stato di emergenza.

La Costituzione della *Moldavia* ([70]) prevede che il Parlamento approvi le leggi costituzionali, le leggi organiche e le leggi ordinarie (articolo 72, comma 1). Il comma 3 dispone che mediante legge organica si disciplinino, tra gli altri: sistema elettorale; referendum; organizzazione e funzionamento di Parlamento, Governo, Corte costituzionale, Consiglio superiore della magistratura, autorità giudiziarie e del contenzioso amministrativo; organizzazione delle autorità locali, del territorio e del regime generale dell'e-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1435 08/11/19 12:43

conomia locale; organizzazione e funzionamento dei partiti politici; regime giuridico generale della proprietà e dell'eredità; regime generale di rapporti di lavoro, sindacati e prestazioni sociali; organizzazione generale dell'istruzione; regime generale dei culti religiosi; reati, pene e regime di esecuzione delle stesse, nonché altre materie per le quali la Costituzione prevede l'adozione di leggi organiche. Ai sensi dell'articolo 74 le leggi organiche sono adottate con il voto della maggioranza dei deputati, dopo due letture. Tra le altre materie che la Costituzione riserva alle leggi organiche vi sono: i confini del Paese (articolo 3), la cittadinanza (articolo 17), ulteriori incompatibilità dei membri del Parlamento e del Governo (articoli 70 e 99).

La Costituzione dell'*Ungheria* ([71]), all'articolo T), comma 4, dispone che la legge organica ([72]) è una legge per le cui approvazione e modifica è necessaria la maggioranza dei due terzi dei deputati presenti. Il testo della Costituzione contiene poi numerosi rinvii a leggi organiche per disciplinare, tra l'altro: le norme dettagliate sulla cittadinanza (articolo G); il regolamento dettagliato sullo stato legale e sulle indennità dei deputati all'Assemblea nazionale (articolo 4); le disposizioni che assicurano la regolarità delle sedute dell'Assemblea nazionale (articolo 6); l'attività esaminatrice delle Commissioni dell'Assemblea nazionale e l'obbligo di presenza personale davanti alle Commissioni (articolo 7); il regolamento dettagliato sullo stato legale del Presidente della Repubblica e sulle sue indennità (articolo 12); il regolamento dettagliato su competenze, organizzazione e funzionamento della Corte costituzionale (articolo 24); il sistema e la direzione dei tribunali, il regolamento dettagliato sullo stato dei giudici e sulla loro retribuzione (articolo 25); il regolamento dettagliato sull'organizzazione e sul funzionamento della Procura, sullo stato giuridico del Procuratore generale e dei procuratori e sulle loro retribuzioni (articolo 29); il regolamento relativo ai governi locali (articolo 31).

Un secondo ambito geografico, in cui trova riscontro la previsione costituzionale di leggi organiche, è rappresentato dall'America latina. La Costituzione del *Venezuela* ([73]), all'articolo 203, sancisce che sono leggi organiche quelle così denominate dalla Costituzione, le quali organizzano i poteri pubblici o attuano i diritti costituzionali e servono da quadro normativo alle altre leggi. I progetti di legge organica, salvo i casi previsti dalla Costituzione, sono previamente ammessi dall'Assemblea nazionale, con il voto dei due terzi dei presenti, prima che inizi la relativa discussione. La votazione qualificata si applica anche alle modificazioni delle leggi organiche. Le leggi qualificate dall'Assemblea nazionale come organiche sono sottoposte, prima della promulgazione, alla sezione costituzionale del Tribunale supremo di

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1436 08/11/19 12:43

giustizia, affinché si pronunci sulla costituzionalità del loro carattere organico. La sezione costituzionale decide entro dieci giorni. Se la decisione della sezione è negativa, la legge in esame perde il suo carattere organico.

La Costituzione del *Perù* ([74]), all'articolo 106, prevede che mediante leggi organiche si regolino la struttura e il funzionamento degli organi statali previsti dalla Costituzione, così come le altre materie la cui regolazione mediante legge organica è stabilita dalla Costituzione. I progetti di legge organica devono essere approvati da più della metà dei membri del Congresso.

La Costituzione della *Colombia* ([75]), all'articolo 151, dispone che il Congresso approvi leggi organiche che disciplinano l'esercizio dell'attività legislativa. Mediante tali leggi si approvano i regolamenti del Congresso e delle Camere (Senato e Camera dei rappresentanti), le norme sulla preparazione, approvazione ed esecuzione del bilancio e il piano generale di sviluppo, nonché le norme relative all'attribuzione di competenze normative agli enti territoriali. Le leggi organiche richiedono, per la loro approvazione, la maggioranza assoluta dei membri delle Camere.

La Costituzione dell'*Ecuador* ([76]), all'articolo 133, dispone che le leggi possano essere ordinarie od organiche. Sono leggi organiche quelle: che regolano l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni create dalla Costituzione; che regolano l'esercizio dei diritti e delle garanzie costituzionali; che regolano l'organizzazione, le competenze, i poteri e il funzionamento dei governi autonomi decentralizzati; relative al regime dei partiti politici e al sistema elettorale. L'approvazione, la revisione, l'abrogazione e l'interpretazione con carattere generalmente obbligatorio delle leggi organiche richiedono la maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea nazionale. Le altre sono leggi ordinarie e non possono modificare una legge organica né prevalere su di essa ([77]).

5 - *Le leggi organiche e l'ordinamento italiano: ricostruzioni teoriche e tentativi riformatori*

Come noto, non esistono nell'ordinamento italiano delle leggi definite "leggi organiche" o in maniera simile.

Tuttavia non sono mancati, a partire da alcuni elementi del diritto positivo, tentativi di individuare norme che si ponessero a un livello intermedio tra la legge costituzionale e quella ordinaria. Il riferimento è alle cd. "fonti

atipiche" e alle "leggi rinforzate" ([78]). In estrema sintesi le fonti atipiche sarebbero quelle di cui all'articolo 75, secondo comma, della Costituzione italiana, sottratte alla possibilità del referendum abrogativo (leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali), alcune di esse sarebbero inoltre leggi meramente formali (legge di approvazione del bilancio e legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali). Le leggi rinforzate sono quelle per le quali è più complesso, rispetto all'ordinario, il procedimento di formazione del relativo progetto di legge (ad esempio, articoli 7 e 8 della Costituzione ed articoli 116, 132 e 133 Della Costituzione) oppure il procedimento di formazione della legge (ad esempio, articolo 79 ed articolo 116 della Costituzione).

Un altro riferimento è rappresentato dai disegni di legge in materia costituzionale ([79]) di cui all'articolo 72, quarto comma, della Costituzione ([80]), per i quali ci si è chiesti «se con tale norma si sia inteso dar vita ad una categoria di leggi, in certo modo intermedia fra le leggi costituzionali e quelle ordinarie, costituita da leggi di quest'ultimo tipo che, incidendo direttamente sulla costituzione, sarebbero sempre (…) riservate alla deliberazione del *plenum*» ([81]). D'altronde Mortati ricorda che nel «primitivo progetto della Commissione [dei 75] era stata proposta l'introduzione di una categoria intermedia fra leggi costituzionali e leggi ordinarie, caratterizzata dalla specialità dell'approvazione che sarebbe dovuta intervenire a maggioranza assoluta anziché relativa. La riserva dell'Assemblea è stata intesa in certo modo un surrogato del predetto procedimento aggravato per la maggioranza qualificata richiesta» ([82]).

Dopo questo tentativo in Costituente, nei decenni successivi l'ipotesi dell'introduzione delle leggi organiche si è di tanto in tanto ripresentata.

Nel 1981 tale possibilità fu avanzata nella *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* ([83]). La «Commissione è pervenuta alla conclusione che il modo più efficace per eliminare la dedotta indiretta causa di scarsa fattibilità di una legge, e di particolare rilievo quale quella generale, potrebbe individuarsi nel recepire un aspetto proprio di quei sistemi che conoscono, sia per diverse ragioni di marca tradizionale conservatrice, la categoria della legge organica. Di siffatta categoria potrebbe, cioè, riprendersi quell'aspetto per il quale determinate leggi, che il legislatore definisce esso stesso in modo ufficiale organiche per il loro contenuto sistematico su un determinato oggetto, non possono essere derogate tacitamente, ma solo in modo espresso. In tal modo le eventuali

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1438 08/11/19 12:43

norme successive incompatibili con la legge organica ma non espressamente destinate a modificarla sarebbero illegittime» (84).

La Commissione proponeva pertanto l'inserimento in Costituzione di una siffatta disposizione:

«Le leggi ordinarie del Parlamento si dividono in organiche e semplici. Sono leggi organiche quelle espressamente così definite dalle due Camere, le quali, con apposita deliberazione, prima di ogni altra votazione relativa al progetto di legge, approvano che essa sia una legge organica e come tale venga designata nella promulgazione e pubblicazione. Ogni altra legge si intende semplice.

La legge organica non può essere abrogata, derogata, sospesa, o comunque, modificata dalle leggi semplici se non in modo esplicito, mediante la indicazione precisa delle parti che sono abrogate o derogate o sospese o comunque modificate».

Nello stesso periodo in analoga direzione si muoveva Gianni Ferrara (85), il quale propose «un nuovo tipo di legge: la legge organica. Una legge diversa, per i contenuti che dovrà assumere, per la procedura prevista per la sua approvazione, per l'efficacia formale di cui sarà provvista» (86). Alla proposta teorica egli affiancava l'attività parlamentare, presentando una proposta di legge costituzionale (87) volta ad inserire in Costituzione, tra gli altri, un articolo 70 così congegnato:

«La funzione legislativa è esercitata dal Parlamento mediante leggi costituzionali, leggi di revisione della Costituzione, leggi organiche, leggi ordinarie.

Le leggi costituzionali e quelle di revisione della Costituzione sono adottate con il procedimento prescritto dall'articolo 138.

Le leggi organiche sono approvate, anche nelle disposizioni che le contengono, con la maggioranza assoluta dei membri del Parlamento.

Le leggi organiche garantiscono l'esercizio dei diritti di libertà e dei diritti politici dei cittadini, tutelano i diritti fondamentali dei lavoratori, stabiliscono i sistemi elettorali per il Parlamento, i consigli regionali, provinciali e comunali, regolano l'organizzazione e le funzioni degli organi costituzionali, pongono norme sulla giurisdizione, disciplinano i rapporti tra Stato e confessioni religiose acattoliche ed approvano le modifiche dei Patti lateranensi accettate dalle due Parti, approvano gli statuti regionali e le loro modifiche, determinano le modalità di attuazione dei referendum.

Le leggi ordinarie disciplinano le materie non indicate nei commi precedenti».

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1439 08/11/19 12:43

Nella X legislatura (1987-1992) fu presentata una proposta di legge costituzionale recante "Modifiche agli articoli 59, 69, 70, 72 e 97 della Costituzione; introduzione degli articoli 11-*bis*, 70-*bis*, e 95-*bis*" ([88]). Il progetto, approvato dal Senato e poi, con modificazioni, in un testo unificato dalla Commissione affari costituzionali della Camera, proponeva di modificare il sistema di bicameralismo perfetto di cui agli articoli 70 e 72 della Costituzione, nella parte in cui prevedeva l'approvazione in un identico testo di tutti i progetti di legge da parte di entrambe le Camere. Il testo di riforma proponeva che tutti i progetti di legge fossero esaminati e approvati da una sola Camera, quella presso la quale erano stati presentati. A tale modifica si accompagnava la rideterminazione del confine tra la potestà legislativa statale e quella regionale, con l'introduzione della categoria delle "leggi organiche", destinate a fissare i princìpi limite della potestà legislativa regionale concorrente. Il nuovo riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni era posto a fondamento del criterio distintivo delle attribuzioni di ciascun ramo del Parlamento: la riforma assegnava alla Camera dei deputati le leggi dello Stato e al Senato le leggi organiche ([89]). Il testo dell'articolo 72 della Costituzione approvato dalla Commissione prevedeva che la presentazione dei progetti di legge nelle materie riservate alla competenza dello Stato avvenisse in ogni caso presso la Camera dei deputati, che procedeva quindi per prima al relativo esame, mentre i progetti di legge organica, che fissavano i princìpi fondamentali cui si dovevano attenere le Regioni nella disciplina della materie riservate alla loro competenza legislativa, erano esaminati in prima istanza dal Senato. All'altra Camera rimaneva riservata la facoltà di richiedere, con deliberazione a maggioranza semplice, il riesame del testo approvato; qualora la richiesta di riesame non venisse deliberata entro quindici giorni dall'annuncio di trasmissione del testo, il progetto di legge si intendeva definitivamente approvato ([90]).

L'introduzione nell'ordinamento della categoria delle leggi organiche fu prospettata anche durante i lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali costituita nella XI legislatura (cd. "Commissione De Mita-Iotti") ([91]). Nel relativo progetto della Commissione ([92]) era previsto l'utilizzo della legge organica con particolare riguardo al profilo concernente le competenze dello Stato e delle Regioni. Alle Regioni di diritto comune era attribuita una potestà legislativa esclusiva nelle materie elencate nell'articolo 117 della Costituzione (tra cui: agricoltura, commercio, artigianato, turismo), da esercitare in armonia con la Costituzione e con i princìpi generali posti dalle leggi di riforma economico-sociale dello Stato. Nelle altre materie

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1440 08/11/19 12:43

alle Regioni era attribuita una potestà legislativa concorrente, da esercitare nel rispetto dei princìpi fissati dalle leggi organiche. La definizione di tali princìpi da parte dello Stato, mediante l'approvazione di una legge organica, era comunque facoltativa. L'approvazione delle leggi organiche era soggetta a una procedura "rinforzata" per quanto atteneva all'iniziativa, che doveva essere presentata al Senato, e al *quorum* richiesto (approvazione a maggioranza assoluta dei componenti) ([93]); le leggi organiche, infine, potevano essere modificate solo con espressa previsione e potevano essere sottoposte a referendum abrogativo solo con il consenso preventivo di almeno cinque consigli regionali su un quesito successivamente sottoscritto da almeno 500.000 elettori ([94]).

La legge organica è stata inoltre al centro di un'esercitazione del XX Corso di studi legislativi 2007-2008 dell'ISLE-Scuola di scienza e tecnica della legislazione "Mario D'Antonio", il cui oggetto era la predisposizione di un disegno di legge costituzionale volto a introdurre nell'ordinamento italiano tale categoria di legge, al fine di superare il "disordine normativo", la legge organica «potrebbe rispondere all'esigenza di razionalizzare e semplificare l'ordinamento», arginando «il fenomeno della proliferazione normativa »([95]). Nel testo del disegno di legge costituzionale la legge organica era chiamata a disciplinare una lunga serie di materie, tra cui i sistemi elettorali della Camera e del Senato ed i relativi casi di ineleggibilità e incompatibilità, i referendum statali, l'ordinamento giudiziario, la cittadinanza, le procedure di finanza pubblica, i codici ed i testi unici. Non era prevista una procedura particolare di approvazione, si prevedeva però che esse non avrebbero potuto essere modificate, abrogate o derogate se non da una legge organica successiva in modo espresso e testuale, con possibilità di dichiarazione preventiva di conformità alla Costituzione da parte della Corte costituzionale prima della loro promulgazione.

Da ultimo, la Commissione per le riforme costituzionali ([96]), istituita dal Presidente del Consiglio Enrico Letta con decreto 11 giugno 2013, ha concluso i lavori con una relazione finale ([97]) trasmessa alle Camere il 18 settembre 2013. Per quanto concerne il procedimento legislativo, all'interno di un bicameralismo differenziato, essa individuava la possibilità di introdurre in Costituzione delle leggi organiche, previste da riserve costituzionali di legge organica, in materie di diretta attuazione costituzionale, di competenza della sola Camera dei deputati, che avrebbe dovuto approvarle a maggioranza assoluta, configurandole quindi come leggi monocamerali. Su tale soluzione tuttavia la Commissione non ha registrato unanimità di consensi e la relazione ha

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1441 08/11/19 12:43

lasciato aperta la possibilità di prevedere per tale categoria di leggi la facoltà di richiamo da parte del Senato. Nel sistema delle fonti configurato dalla Commissione, la relazione tra le leggi organiche e le leggi bicamerali sarebbe stata regolata dal principio di separazione delle competenze; le stesse leggi organiche sarebbero state sovraordinate alle leggi ordinarie.

6 - *Conclusione*

Abbiamo visto, in questo breve percorso, come le leggi organiche siano presenti negli ordinamenti di diversi paesi in Europa e in altre parti del mondo.

La *ratio* della presenza di tale fonte del diritto non è sempre univoca: se in Francia l'ispirazione è rinvenibile nella diffidenza del potere esecutivo nei confronti del legislativo e quindi la legge organica, almeno nell'intento originario, ha funzionato come limite ai poteri del legislatore, diversa appare la legge organica in Spagna, laddove è predominante invece una funzione garantistica della stessa legge organica, cosicché in alcune materie è richiesta l'approvazione di una tale legge, mediante l'adozione di una procedura legislativa aggravata rispetto a quella ordinaria (e comunque più semplice di quella prevista per le riforme costituzionali).

In Italia, malgrado qualche ricostruzione teorica e sporadiche proposte istituzionali, non vi è la previsione di leggi intermedie tra quelle ordinarie e quelle costituzionali, né d'altronde una riforma in tal senso appare presente nel dibattito politico e istituzionale ([98]).

Ciononostante l'introduzione delle leggi organiche nell'ordinamento italiano, con un'attenzione particolare al "modello spagnolo", avrebbe alcuni vantaggi. Da un lato apparirebbe non come una complicazione normativa ma, al contrario, come un'operazione di semplificazione e di chiarificazione normative. L'adozione con leggi organiche di una serie di disposizioni, ad esempio i codici e i testi unici, accompagnati dalla previsione della loro modificabilità solo espressa (da parte di leggi organiche) avrebbe effetti senz'altro benefici in ordine alla chiarezza e alla certezza del diritto. La previsione che un testo possa essere modificato solo in maniera espressa, già presente nella nostra legislazione ([99]), acquista infatti senso pieno solo se contenuta in una fonte superiore, quale si porrebbe la legge organica rispetto alla legge ordinaria.

Dall'altro lato la previsione teorica dell'intervento con legge organica per alcune materie, ad esempio quelle relative ai diritti e alle libertà, oppure in

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1442 08/11/19 12:43

alcuni ambiti, quali l'ordinamento penale e giudiziario, ma si pensi anche alle contrastate riforme delle leggi elettorali, renderebbe certo più difficile a ristrette maggioranze parlamentari di intervenire in materie delicate e controverse, spingendole invece a cercare un maggiore consenso attraverso maggioranze parlamentari allargate.

Note

(1) «In chiave comparatistica, la definizione di "legge organica" è quella di un atto-fonte del parlamento (ma non solo di esso, esistendo in Francia anche ordinanze organiche), assunto con un procedimento aggravato rispetto all'*iter* ordinario della legge (maggioranza qualificate e/o pareri di organi di giustizia costituzionale), in materie che prevalentemente (ma non in modo esclusivo) riguardano i pubblici poteri, disciplinate nei limiti e secondo i princìpi stabiliti dalla costituzione e quanto meno resistenti all'abrogazione da parte della legge ordinaria che per avventura insista sulla medesima materia» (cfr. Lucio Pegoraro e Angelo Rinella, *Le fonti nel diritto comparato*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 76); «le leggi organiche (…) costituiscono una categoria intermedia tra le leggi ordinarie e la Costituzione. Hanno infatti una resistenza passiva rispetto alle leggi ordinarie, dalle quali non possono essere modificate, ma sono subordinate alla Costituzione» (cfr. E. Palici di Suni, «Le fonti del diritto», in E. Palici di Suni (a cura di), *Diritto costituzionale dei Paesi dell'Unione Europea*, CEDAM, 2011, p. 124).

(2) Sulle leggi organiche in Francia si vedano: H. Amiel, «Les lois organiques», *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 2, marzo-aprile 1984, pp. 405-450; J. P. Berardo, «Les lois organiques dans l'ordonnancement constitutionnel français», in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, CEDAM, 1985, pp. 71-118; L. Pegoraro, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Padova, CEDAM, 1990, pp. 109-211; B. Mathieu e M. Verpeaux (a cura di), *Les lois organiques et la mise en œuvre de la révision constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2009; L. Simo, *Les lois organiques dans la révision constitutionnelle de juillet 2008. L'utilisation stratégique d'un instrument juridique*, Saarbrücken, Éditions universitaires européennes, 2012.

(3) La Costituzione francese del 1848 è una costituzione di tipo repubblicano, promulgata il 4 novembre 1848, e caratterizza la Seconda Repubblica francese (1848-1852).

(4) La Costituzione francese del 1848 è consultabile sul sito del Consiglio costituzionale, al seguente link: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1848-iie-republique.5106.html.

(5) La «legge Falloux», promulgata il 15 marzo 1850, riorganizzava l'istruzione, stabilendo il principio di libertà nell'insegnamento sia di primo grado sia di secondo grado.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1443 08/11/19 12:43

(6) La Terza Repubblica, nata dopo la sconfitta di Sedan (1° settembre 1870), durante la guerra franco-prussiana, durerà fino all'invasione tedesca del 1940 e all'istituzione del cosiddetto «regime di Vichy».

(7) Cfr. Pegoraro, *Le leggi organiche* cit., p. 23.

(8) La Quarta Repubblica, iniziata nel 1946, è durata fino al 1958. La sua Costituzione è consultabile al seguente link: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1946-ive-republique.5109.html.

(9) L'Unione francese era un'entità politica istituita dalla Costituzione francese del 1946 come evoluzione dell'impero coloniale. Essa comprendeva: la Francia, con i dipartimenti ed i territori d'oltremare, gli ex protettorati (quali Stati associati) ed i territori in amministrazione fiduciaria per conto delle Nazioni Unite.

(10) Cfr. Pegoraro, *Le leggi organiche* cit., pp. 26-27.

(11) La Costituzione del 1958 è il vigente testo costituzionale della Francia, che ha dato origine alla Quinta Repubblica. Essa è consultabile al seguente link: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html; si veda anche: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/site_italien/constitution_italien.pdf (traduzione in italiano).

(12) L'articolo 45 concerne la procedura di conciliazione fra le due Camere in caso di disaccordo su un testo legislativo.

(13) Nella versione francese:

«*Article 46*

Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.

Le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution».

(14) La Comunità francese era l'associazione di Stati istituita dalla Costituzione del 1958 e regolata dal titolo XII (articoli 77-87), formata dalla Repubblica francese e dalle colonie francesi dell'Africa, tranne la Guinea. Tuttavia la maggioranza degli Stati membri raggiunse l'indipendenza tra il giugno e il novembre 1960. Sebbene una modifica alla Costituzione (1960) avesse introdotto la possibilità di ottenere l'indipendenza pur restando nella Comunità, alla fine del 1960 soltanto sei Stati ne facevano ancora parte. Essa si ridusse pertanto a un'entità puramente nominale, anche se le relative disposizioni furono abrogate solo nel 1995.

(15) La prima legge organica fu quella relativa alle condizioni di eleggibilità e alle incompatibilità parlamentari, di cui all'ordinanza n. 58-998 del 24 ottobre 1958: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069244&dateTexte=20101224. L'elenco completo di tutte le leggi organiche approvate è consultabile al seguente link: http://www.senat.fr/connaitre/pouvoirs_publics/pouvoirs_publics7.html.

(16) «*Les auteurs de la Constitution de 1958 ont entendu limiter les pouvoirs du Parlement*» (cfr. Amiel, «Les lois organiques» cit., p. 449).

(17) Cfr. Berardo, «Les lois organiques» cit., p. 79.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1444 08/11/19 12:43

(18) Si tratta rispettivamente del referendum sugli accordi di Évian, che ponevano fine alla guerra in Algeria, e del referendum sull'elezione a suffragio universale del Presidente della Repubblica.

(19) La prima legge organica ad essere approvata secondo la procedura prevista dall'articolo 46 della Costituzione è stata la legge organica n. 60-87 del 26 gennaio 1960, recante promozione eccezionale dei musulmani francesi nella magistratura.

(20) Le previsioni della Costituzione sono state poi completate dai regolamenti parlamentari. In particolare l'articolo 127 del Regolamento dell'Assemblea nazionale prevedeva che:

«1. I progetti e le proposte di legge volti a modificare una legge organica o che vertano su di una materia alla quale la Costituzione attribuisce carattere organico devono comprendere nel loro titolo la menzione esplicita di tale carattere. Esse non possono contenere disposizioni di un'altra natura.

2. La discussione dei progetti e delle proposte di leggi organiche in seduta pubblica non può intervenire prima dello scadere di un termine di quindici giorni successivi alla effettiva presentazione del testo.

3. Non può essere presentato alcun emendamento o articolo aggiuntivo tendente ad introdurre nel progetto o nella proposta disposizioni che non rivestano carattere organico.

4. Nessuna disposizione legislativa di carattere organico può essere introdotta in un progetto o in una proposta di legge che non sia stato presentato nella forma prevista al precedente comma primo.

5. I progetti e le proposte di leggi organiche sono esaminati, discussi e votati secondo il procedimento legislativo ordinario, fatte salve le disposizioni dei commi 3 e 4 dell'articolo 46 della Costituzione. Essi non possono essere oggetto del procedimento di esame semplificato previsto al capitolo V del presente titolo».

(21) Nel 1974 l'articolo 61 fu modificato inserendo al secondo comma la possibilità di sottoporre le leggi al Consiglio costituzionale anche da parte di sessanta deputati o sessanta senatori.

(22) La prima decisione del Consiglio costituzionale su una legge organica è del 15 gennaio 1960.

(23) Successivamente sarà considerata nel blocco di costituzionalità anche la Carta dell'ambiente del 2004, di cui alla legge costituzionale n. 2005-205.

(24) In particolare sulle leggi organiche dopo la riforma costituzionale del 2008 si vedano Mathieu e Verpeaux (a cura di), *Les lois organiques* cit. e Simo, *Les lois organiques* cit.

(25) Nella versione francese:

«*Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des assemblées qu'à l'expiration des délais fixés au troisième alinéa de l'article 42. Toutefois, si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45, le projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt*».

(26) È stato modificato il primo comma dell'articolo 61:

«Le leggi organiche, prima della loro promulgazione, le proposte di legge di cui all'articolo 11 prima di essere sottoposte a referendum, e i regolamenti delle assemblee parlamentari, prima della loro entrata in vigore, devono essere sottoposti al Consiglio costituzionale che si pronuncia sulla loro conformità alla Costituzione».

(27) Il quarto comma dell'articolo 11 prevede poi che le condizioni della presentazione e quelle alle quali il Consiglio costituzionale controlla il rispetto delle disposizioni del terzo comma sono determinate con legge organica.

(28) La modifica del 2009 ha comportato l'inserimento nell'articolo 127 del Regolamento di un comma 2:

«2. La discussione in Aula, in prima lettura, di un progetto o di una proposta di legge organica non può avvenire prima dello scadere di un termine di sei settimane successive alla sua presentazione o di quattro settimane dalla sua trasmissione. Qualora sia stata avviata la procedura accelerata

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1445 08/11/19 12:43

si applica solo il primo termine, ridotto a quindici giorni». Inoltre è stato modificato l'ultimo comma, divenuto il comma 5:

«5. I progetti e le proposte di leggi organiche sono esaminati, discussi e votati secondo il procedimento legislativo previsto dalla parte prima del presente titolo, fatte salve le disposizioni dell'articolo 46, commi 3 e 4, della Costituzione e del presente articolo. Essi non possono essere oggetto della procedura di esame semplificata prevista al capitolo V della parte prima del presente titolo».

(29) Dopo la revisione del 2008, il numero di rinvii a leggi organiche nel testo costituzionale sfiora ormai la cinquantina. La prima legge organica approvata dopo la riforma è stata la legge organica n. 2009-38 del 13 gennaio 2009 recante applicazione dell'articolo 25 della Costituzione.

(30) Cfr. J. P. Camby, «La répartition des compétences entre la loi organique, la loi ordinaire et le règlement des assemblées dans la mise en œuvre de la révision constitutionnelle», in Mathieu e Verpeaux (a cura di), *Les lois organiques* cit., p. 52.

(31) Cfr. Simo, *Les lois organiques* cit., p. 88.

(32) «*le Gouvernement est resté maître de la mise en œuvre des droits nouvellement reconnus au Parlement*» (cfr. Simo, *Les lois organiques* cit., p. 51).

(33) Sulle leggi organiche in Spagna si vedano essenzialmente: F. Pizzetti, *Rigidità e garantismo nella Costituzione spagnola. I procedimenti di revisione e le leggi organiche*, Torino, La Cartostampa, 1979, in particolare pp. 131-234; L. Pegoraro, *Le leggi organiche* cit., pp. 109-211; J. F. Chofre Sirvent, *Significado y funcion de las leyes organicas*, Madrid, Tecnos, 1994; M. Barceló i Serramalera, *La ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, Barcellona, Atelier, 2004.

(34) Pegoraro segnala peraltro qualche uso sporadico della denominazione "legge organica" nel diritto spagnolo precedente alla Costituzione del 1978 (v. Pegoraro, *Le leggi organiche* cit., pp. 109-124), riconoscendo tuttavia che le leggi organiche nelle precedenti esperienze spagnole «non si differenziavano punto dalle leggi ordinarie quanto alla loro collocazione nella gerarchia normativa, e neppure se ne distaccavano in virtù di una precisa riserva di competenza" (*ibidem*, pp. 115-116). Tra le altre è esistita, sotto il regime franchista, una *Ley Orgánica del Estado* (1967), una delle cosiddette "leggi fondamentali dello Stato», che conteneva una disciplina dei principali organi statali, tra cui Capo dello Stato, Governo e Consiglio nazionale.

(35) L'articolo 81 si trova nel capitolo II («Della elaborazione delle leggi») del titolo III (Delle *Cortes Generales*) della Costituzione.

(36) Nella versione originale:

«*Artículo 81*

1. *Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución*.

2. *La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto*».

Per la Costituzione spagnola del 1978 si faccia riferimento al testo pubblicato sul sito internet del Congresso dei Deputati (*Congreso de los Diputados*), al seguente collegamento: http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_espa.pdf; una traduzione in italiano è disponibile al seguente link: http://www.consiglioveneto.it/crvportal/BancheDati/costituzioni/es/zSpagna_sin.rtf.

(37) Per le leggi ordinarie, si fa riferimento alla maggioranza dei voti dei presenti.

(38) L'iniziativa legislativa, in base all'articolo 87, comma 1, della Costituzione, «spetta al Governo, al Congresso e al Senato, conformemente alla Costituzione e ai regolamenti delle Camere». In aggiunta a tali organi sono stati inseriti nel circuito dell'iniziativa anche le Comunità autonome e il popolo, inteso come corpo elettorale.

(39) La legge organica di attuazione dell'articolo 87, comma 3, della Costituzione, è la *Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular* (http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo3-1984.html), il cui articolo 2 riprende il divieto costituzionale, prevedendo l'esclusione dall'iniziativa legislativa popolare di alcune materie, tra cui «quelle che,

secondo la Costituzione, sono proprie delle Leggi organiche» («*Las que, según la Constitución, son propias de Leyes Orgánicas*»).

(40) In Spagna vi sono 17 Comunità autonome: Andalusia, Aragona, Asturie, Isole Baleari, Canarie, Cantabria, Castiglia-La Mancia, Castiglia e León, Catalogna, Comunità Valenciana, Estremadura, Galizia, La Rioja, Comunità di Madrid, Regione di Murcia, Navarra e Paesi Baschi.

(41) Tale sezione concerne: il diritto alla vita, la libertà ideologica e religiosa, il diritto alla libertà personale, il diritto all'intimità e all'inviolabilità del domicilio, la libertà di residenza e di circolazione, la libertà d'espressione, il diritto di riunione, il diritto di associazione, il diritto di partecipazione, la protezione giudiziale dei diritti, il principio di legalità penale e il lavoro remunerato per i reclusi, la proibizione dei giurì d'onore, la libertà d'insegnamento, il diritto all'istruzione e l'autonomia delle università, la libertà d'associazione e il diritto allo sciopero, il diritto di petizione.

(42) In tal senso Pizzetti, *Rigidità e garantismo* cit., p. 182.

(43) "La legge di cui parla questo articolo [146] (…) è per certo la legge organica alla quale fa riferimento l'articolo 81 primo comma" (cfr. Pizzetti, *Rigidità e garantismo* cit., p. 145).

(44) L'articolo 151 della Costituzione individua una procedura speciale per l'elaborazione dello Statuto, qualora l'iniziativa del procedimento di autonomia sia concordata, oltre che dalle Deputazioni o organi interinsulari corrispondenti, dai tre quarti dei municipi di ognuna delle province interessate che rappresentino almeno la maggioranza del corpo elettorale di ognuna di esse e tale iniziativa sia ratificata con referendum tramite il voto favorevole della maggioranza assoluta degli elettori di ogni provincia nei termini stabiliti da una legge organica. Il Governo convoca tutti i deputati e senatori eletti nelle circoscrizioni comprese nell'ambito territoriale che intenda ottenere l'autogoverno affinché si costituiscano in Assemblea al fine di elaborare il progetto di Statuto di autonomia tramite l'accordo della maggioranza assoluta dei suoi membri. Il progetto di Statuto approvato dall'Assemblea dei parlamentari è trasmesso alla Commissione Costituzionale del Congresso che, nel termine di due mesi, lo esamina con il concorso e l'assistenza di una delegazione dell'Assemblea proponente per determinare di comune intesa la sua formulazione definitiva. Ove si raggiunga l'accordo, il testo ottenuto è sottoposto a referendum del corpo elettorale delle province interessate. Se il progetto di Statuto è approvato in ogni provincia dalla maggioranza dei voti validamente espressi, è trasmesso alle *Cortes Generales*. Ove non sia raggiunto l'accordo il progetto di Statuto è inoltrato come progetto di legge davanti alle *Cortes*. Il testo approvato da queste è sottoposto a referendum del corpo elettorale delle province interessate. Ove sia approvato dalla maggioranza dei voti validamente espressi in ogni provincia si procede alla sua promulgazione. La mancata approvazione del progetto di Statuto da parte di una o diverse province non è di ostacolo alla costituzione delle Comunità autonome progettate fra le rimanenti, nella forma stabilita dalla prevista legge organica.

(45) L'articolo 143, comma 1, concerne la possibilità, per le province limitrofe dotate di comuni caratteristiche storiche, culturali ed economiche, i territori insulari e le province costituenti entità regionali storiche, di accedere all'autogoverno e costituirsi in Comunità autonome.

(46) Si tratta delle Deputazioni interessate o del corrispondente organo interinsulare e dei due terzi dei municipi la cui popolazione costituisca almeno la maggioranza del corpo elettorale di ogni provincia o isola.

(47) Tra le materie riservate allo Stato dall'articolo 149 della Costituzione vi sono: disciplina delle condizioni fondamentali che garantiscano l'eguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento dei doveri costituzionali; nazionalità, immigrazione, emigrazione, statuto degli stranieri, diritto di asilo; relazioni internazionali; difesa e Forze armate; amministrazione della giustizia; legislazione commerciale, penale e penitenziaria; legislazione processuale; legislazione del lavoro; legislazione civile; commercio estero; sistema monetario, valute, cambio e convertibilità, basi dell'ordinamento creditizio, banca e assicurazioni; princìpi fondamentali e coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica; finanza e debito pubblico; fondamenti e coordinamento generale della sanità; legislazione fondamentale e regime economico della sicurezza sociale; procedimento amministrativo comune; porti di interesse generale; aeroporti di interesse generale; controllo dello spazio aereo, traffico e trasporti aerei; ferrovie e trasporti via terra che attraversino

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1447 08/11/19 12:43

più di una Comunità autonoma, regime generale delle comunicazioni; poste e telecomunicazioni; legislazione fondamentale sulla protezione ambientale; opere pubbliche di interesse generale o la cui realizzazione interessi più di una Comunità autonoma; norme fondamentali del regime di stampa, radio e televisione e in generale dei mezzi di comunicazione sociale.

(48) Cfr. Pizzetti, *Rigidità e garantismo* cit., p. 181.

(49) Si tenga comunque presente che la stessa Costituzione pone precisi limiti in materia, quale, ad esempio, la previsione che le elezioni delle Camere abbiano luogo in ogni circoscrizione secondo criteri di rappresentanza proporzionale (articolo 68).

(50) L'articolo 17, comma 2, prevede che la detenzione preventiva non possa durare più del tempo strettamente necessario per la realizzazione degli accertamenti tendenti al chiarimento dei fatti, e in ogni caso il detenuto deve essere messo in libertà o a disposizione dell'autorità giudiziaria nel termine massimo di settantadue ore. I commi 2 e 3 dell'articolo 18 sono relativi, rispettivamente, al domicilio e al segreto delle comunicazioni.

(51) Inoltre l'articolo 122 prevede che il Consiglio generale del potere giudiziario sia composto dal Presidente del Tribunale supremo che lo presiede, e da venti membri nominati dal Re per un periodo di cinque anni; di questi: dodici tra giudici e magistrati di tutte le categorie giudiziarie, nei termini che la legge organica stabilisce; quattro su proposta del Congresso dei deputati e quattro su proposta del Senato, eletti in ambo i casi a maggioranza dei tre quinti dei suoi membri, tra avvocati e altri giuristi, tutti questi di riconosciuta competenza e con più di quindici anni di pratica nella loro professione.

(52) L'articolo 162 legittima per proporre ricorso di incostituzionalità: il Presidente del Governo, il Difensore del popolo, cinquanta deputati, cinquanta senatori, gli organi collegiali esecutivi delle Comunità autonome e, se del caso, le Assemblee delle medesime; per proporre ricorso di *amparo*: ogni persona fisica o giuridica che invochi un legittimo interesse, come pure il Difensore del popolo e il Pubblico ministero.

(53) L'elenco delle leggi organiche approvate nel corso degli anni è disponibile all'apposita pagina sul sito del Congresso dei Deputati: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/LeyesAprob?_piref73_1335447_73_1335446_1335446.next_page=/wc/busquedasLeyesAprobadas&anoLey=2014&selectLey=tituloListadoLeyesOrganicas.

(54) Le leggi organiche approvate nel 1980 sono consultabili al seguente link: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/LeyesAprob?_piref73_1335447_73_1335446_1335446.next_page=/wc/busquedasLeyesAprobadas&anoLey=1980.

(55) Le leggi organiche approvate nel 1981 sono consultabili al seguente link: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/LeyesAprob?_piref73_1335447_73_1335446_1335446.next_page=/wc/busquedasLeyesAprobadas&anoLey=1981.

(56) Le leggi organiche approvate nel 1982 sono consultabili al seguente link: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/LeyesAprob?_piref73_1335447_73_1335446_1335446.next_page=/wc/busquedasLeyesAprobadas&anoLey=1982.

(57) Il Regolamento del Congresso dei Deputati è del 10 febbraio 1982; il suo testo vigente può essere consultato al seguente link: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/Reglam.

(58) Pizzetti, *Rigidità e garantismo* cit., p. 175.

(59) Nella pratica sono stati superati alcuni dubbi avanzati in dottrina sulla posizione di Congresso e Senato nell'approvazione degli Statuti ai sensi dell'articolo 151 della Costituzione (cfr. Pegoraro, *Le leggi organiche* cit., pp. 178-179).

(60) Pizzetti, *Rigidità e garantismo* cit., p. 197.

(61) Non sono ovviamente prese in considerazione le *Organic Laws* statunitensi, che in realtà costituiscono le norme fondanti dell'ordinamento, tra cui la Dichiarazione di indipendenza (1776) e la stessa Costituzione degli Stati Uniti d'America (1787).

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1448 08/11/19 12:43

(62) Per un inquadramento in italiano su casi diversi dalla Francia e dalla Spagna, v. Pegoraro, *Le leggi organiche* cit., pp. 4-15, nonché ISLE-Scuola di scienza e tecnica della legislazione "Mario D'Antonio", "Una nuova fonte del diritto: la legge organica", *Rassegna parlamentare*, 2008, n. 3, pp. 744-745 e 761-770.

(63) La Costituzione portoghese è del 1976, tuttavia le leggi organiche furono inserite in Costituzione mediante una legge di revisione del 1989. La Costituzione è consultabile sul sito del Parlamento al seguente link: http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx.

(64) Tra le materie elencate dall'articolo 164 vi sono: le elezioni dei titolari dei poteri pubblici costituzionali; il regime applicabile al referendum; l'organizzazione, il modo di funzionamento della Corte costituzionale e la procedura seguita davanti a quest'ultima; i regimi dello stato d'assedio e dello stato d'urgenza; l'acquisizione, la decadenza e la riacquisizione della cittadinanza portoghese.

(65) L'art, 168, comma 6, prevede inoltre che una serie di testi debbano essere approvati con la maggioranza dei due terzi dei deputati presenti, che sia comunque superiore alla maggioranza assoluta dei deputati in carica. Tra questi vi sono: la legge relativa all'autorità di regolazione dei mezzi di comunicazione; la legge che può limitare il rinnovo successivo dei mandati di titolari di funzioni politiche esecutive; la legge che organizza il diritto di voto dei cittadini portoghesi residenti all'estero.

(66) La Costituzione del Belgio è consultabile al seguente link: http://www.senate.be/doc/const_fr.html.

(67) Le Regioni linguistiche sono: la Regione di lingua francese, la Regione di lingua olandese, la Regione bilingue di Bruxelles-Capitale e la Regione di lingua tedesca (articolo 4, primo comma, della Costituzione).

(68) La Costituzione della Romania è consultabile al seguente link: http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=339.

(69) La Costituzione dell'Estonia in inglese è consultabile al seguente link: http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html.

(70) Una traduzione in italiano della Costituzione moldava è consultabile al seguente link: http://www.svetlana-bounegru.eu/Portals/0/Costituzione%20Rep.%20Moldova.pdf.

(71) Una traduzione in italiano della Costituzione ungherese è consultabile al seguente link: http://licodu.cois.it/wp-content/uploads/2013/10/costituzione-ungheria-2011-it.pdf.

(72) Il termine ungherese utilizzato è traducibile come «leggi cardinali» (cfr. traduzione italiana cit., p. 5, nota 9).

(73) La Costituzione del Venezuela è consultabile al seguente link: http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php.

(74) La Costituzione del Perù è consultabile al seguente link: http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf.

(75) La Costituzione della Colombia è consultabile al seguente link: http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm.

(76) La Costituzione dell'Ecuador è consultabile al seguente link: http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf.

(77) L'elenco dei Paesi indicati non deve considerarsi esaustivo. Al di fuori degli ambiti considerati, anche gli ordinamenti di diversi Stati africani, soprattutto francofoni, conoscono l'istituto della legge organica.

(78) La bibliografia in merito è molto ampia. Per le «fonti atipiche» si veda A. La Pergola, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1961. Per le «leggi rinforzate» si faccia riferimento a G. Ferrari, «Le leggi rinforzate nell'ordinamento italiano»,

in *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, Milano, Giuffrè, 1958, vol. 2: Studi sulla Costituzione, pp. 477-490.

(79) Si veda P. Biscaretti di Ruffìa, «I disegni di legge in materia costituzionale di cui all'articolo 72 comma 4 Cost. (Un problema lasciato insoluto dall'insoddisfacente sentenza n. 168/1963 della Corte costituzionale)», in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977, vol. 4, pp. 43-62. Pubblicato anche in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 26, 1976, pp. 593-610.

(80) Esso vieta l'approvazione in Commissione dei disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi, per i quali si adotta sempre la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera.

(81) Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1969, vol. II, p. 1122.

(82) Cfr. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico* cit., vol. II, pp. 1123-1124, nota 2. Il riferimento è alla Commissione per la Costituzione (cd. "Commissione dei 75"), composta di 75 membri scelti fra i componenti dell'Assemblea Costituente, che fu incaricata di elaborare il progetto di Costituzione repubblicana, di cui lo stesso Mortati era stato membro.

(83) Si trattava di una Commissione di studio nominata dal Ministro della funzione pubblica Massimo Severo Giannini e presieduta da Alberto Barettoni Arleri. La Relazione finale fu pubblicata in *Politica del diritto*, 1981, n. 4, pp. 599-631, il testo è disponibile al seguente link: http://www.tecnichenormative.it/BA.pdf.

(84) Cfr. Relazione cit., p. 13 del documento in pdf.

(85) Cfr. G. Ferrara, «Parlamento monocamerale, leggi organiche e referendum propositivo», in *Il Parlamento tra crisi e riforma*, di A. Barbera e altri, Milano, Franco Angeli, 1985, pp. 105-141. Il saggio riprende un intervento presentato il 12 dicembre 1983 al seminario «Quali innovazioni istituzionali? Due proposte per un Parlamento monocamerale» del Centro per la riforma dello Stato.

(86) Cfr. G. Ferrara, «Parlamento monocamerale» cit., p. 116.

(87) Si tratta della proposta di legge costituzionale n. 2452 del 16 gennaio 1985: http://legislature.camera.it/_dati/leg09/lavori/stampati/pdf/24520001.pdf. Ferrara, professore di Diritto costituzionale, è stato deputato nella IX e nella X legislatura, dal 1983 al 1992.

(88) Cfr. Atto Camera n. 4887: http://legislature.camera.it/chiosco.asp?source=/altre_sezionism/10195/10207/10208/documentotesto.asp&content=/_dati/leg10/lavori/schedela/trovaschedacamera.asp?pdl=4887||. La proposta fu approvata dal Senato il 7 giugno 1990 e poi trasmessa alla Camera. Per un approfondimento sui contenuti si veda anche la scheda predisposta al seguente link: http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec05.htm.

(89) Solo per alcune categorie di leggi si conservava il procedimento di discussione e di approvazione di entrambi i rami del Parlamento. La proposta di riforma, inoltre, confermava la formazione di entrambe le Camere per elezione diretta e l'attribuzione a ciascuna di esse della potestà di conferire e di revocare la fiducia al Governo.

(90) Nel caso in cui invece fosse stata deliberata la richiesta di riesame, nuove richieste di riesame da parte di ciascuna Camera potevano essere deliberate entro trenta giorni, con la maggioranza assoluta dei componenti. Il riesame, nelle varie fasi del procedimento, poteva essere richiesto anche dal Governo. Il procedimento legislativo era concluso quando il progetto di legge risultava approvato da entrambe le Camere in identico testo (o fosse mancata una richiesta di riesame).

(91) Il 23 luglio 1992 la Camera dei deputati e il Senato deliberarono l'istituzione, mediante l'approvazione di due atti monocamerali di indirizzo di analogo contenuto, di una Commissione a cui affidare il compito di esaminare le proposte di revisione costituzionale concernenti la parte seconda della Costituzione (limitatamente ai titoli I, II, III, IV e V) e le proposte di legge in materia elettorale presentate alle Camere, nonché di elaborare un progetto organico di revisione dei citati titoli della

Costituzione e dei sistemi elettorali per l'elezione degli organi costituzionali. Fu pertanto costituita la «Commissione parlamentare per le riforme istituzionali», composta da 30 deputati e 30 senatori nominati, rispettivamente, il 3 e il 5 agosto 1992, dal Presidente della Camera e dal Presidente del Senato su designazione dei gruppi parlamentari, in modo da rispecchiare complessivamente la proporzione tra i gruppi presenti in Parlamento. Successivamente la legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1, assegnò alla Commissione il compito di elaborare "un progetto organico di revisione costituzionale relativo alla parte II della Costituzione, ad esclusione della sezione II del titolo VI, nonché progetti di legge sull'elezione delle Camere e dei consigli delle regioni a statuto ordinario". Per ulteriori informazioni si veda il materiale disponibile al seguente link: http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec07.htm.

(92) Si vedano Atto Camera n. 3597 e Atto Senato n. 1789, XI legislatura: http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/177615.pdf.

(93) Le Regioni, che dovevano essere obbligatoriamente consultate nel corso dell'*iter* di formazione delle leggi organiche, potevano ricorrere alla Corte costituzionale, in via principale, per motivi di illegittimità, entro trenta giorni dalla data di pubblicazione della legge.

(94) Il referendum era approvato se alla votazione avessero partecipato almeno i due terzi degli aventi diritto e se fosse stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

(95) Cfr. ISLE - Scuola di scienza e tecnica della legislazione "Mario D'Antonio", «Una nuova fonte del diritto» cit., pp. 739 e 743.

(96) La Commissione per le riforme costituzionali, con funzioni consultive nei confronti del Governo, ha avuto il compito di formulare proposte di revisione della parte seconda della Costituzione, titoli I, II, III e V, con riferimento alla forma di Stato, alla forma di Governo, al bicameralismo e alle norme connesse a tali materie, nonché di riforma della legislazione ordinaria conseguente, con particolare riferimento alla normativa elettorale. La Commissione, insediatasi il 12 giugno 2013, era composta da 35 membri nominati dal Presidente del Consiglio, scelti tra esperti del diritto secondo criteri di autorevolezza e rappresentatività. La Commissione era presieduta dal Ministro per le riforme costituzionali Gaetano Quagliariello.

(97) La relazione è consultabile a partire dal al seguente link: http://riformecostituzionali.gov.it/documenti-della-commissione/relazione-finale.html.

(98) Il disegno di legge costituzionale presentato dal Governo Renzi («Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione»), approvato dal Senato il 7 agosto 2014, non prende in considerazione l'ipotesi di introdurre nel sistema delle fonti le leggi organiche. Si veda Atto Camera n. 2613: http://www.camera.it/leg17/126?tab=&leg=17&idDocumento=2613&sede=&tipo=. Durante la discussione in Senato, degli emendamenti volti a introdurre le leggi organiche in Costituzione non sono stati approvati.

(99) Si veda, ad esempio, l'articolo 144 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, per cui «Ogni intervento normativo incidente sul codice, o sulle materie dallo stesso disciplinate, va attuato mediante esplicita modifica, integrazione, deroga o sospensione delle specifiche disposizioni in esso contenute». Analoga disposizione è presente nell'articolo 255 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163).

*Bibliografia**

H. Amiel, «Les lois organiques», *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 2, 1984, pp. 405-450.

M. Barceló I Serramalera, *La ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, Barcellona, Atelier, 2004, p. 173.

J. P. Berardo, «Les lois organiques dans l'ordonnancement constitutionnel français», in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, CEDAM, 1985, pp. 71-118.

J. F. Chofre Sirvent, *Significado y funcion de las leyes organicas*, Madrid, Tecnos, pp. 1994, p. 335.

T. R. Fernández Rodríguez, *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Madrid, Civitas, 1981, p. 120.

G. Ferrara, «Parlamento monocamerale, leggi organiche e referendum propositivo», in *Il Parlamento tra crisi e riforma*, di Augusto Barbera e altri, Milano, Franco Angeli, 1985, pp. 105-141.

ISLE-Scuola di scienza e tecnica della legislazione "Mario D'Antonio", «Una nuova fonte del diritto: la legge organica», *Rassegna parlamentare*, 2008, n. 3, pp. 737-770.

E. Linde Paniagua, *Leyes orgánicas. Un estudio de legislación y jurisprudencia*, Madrid, Linde, 1990, p. 172.

B. Mathieu e M. Verpeaux (a cura di), *Les lois organiques et la mise en œuvre de la révision constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2009, p. 119.

L. Pegoraro, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Padova, Cedam, 1990, XI, pp. 273.

J. Pemán Gavín, «Las leyes orgánicas: concepto y posición en el sistema de fuentes del derecho», in *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, coordinamento e presentazione di S. Martín-Retortillo, Madrid, Civitas, 1991, vol. I, pp. 135-167.

F. Pizzetti, *Rigidità e garantismo nella Costituzione spagnola*, Torino, La Cartostampa, 1979, pp. 238.

L. Simo, *Les lois organiques dans la révision constitutionnelle de juillet 2008. L'utilisation stratégique d'un instrument juridique*, Saarbrücken, Éditions universitaires européennes, 2012, pp. 108.

* La presente bibliografia prende in considerazione solo la dottrina in materia di leggi organiche; altre indicazioni bibliografiche sono presenti nelle note.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1452 08/11/19 12:43

Maria Teresa Stella

L'iniziativa legislativa popolare: un'occasione mancata o un'opportunità ancora da cogliere?

1 - L'origine dell'istituto: nascita e significato; 2 - L'iniziativa legislativa popolare nella Costituzione; 3 - Un istituto di democrazia diretta?; 4 - L'iniziativa legislativa popolare nelle leggi ordinarie; 5 - L'iniziativa legislativa popolare nei Regolamenti parlamentari; 6 - I tentativi di riforma: a) della Costituzione; b) del Regolamento della Camera dei deputati; 7 - L'iniziativa popolare dell'Unione europea; 8 - Conclusioni: la richiesta di democrazia partecipativa nella crisi della rappresentanza politica.

> *«Anche giustizia e pudore debbo istituirli negli uomini nel medesimo modo, o debbo distribuirli a tutti? A tutti – rispose Zeus – e che tutti ne abbiano parte: le città non potrebbero esistere se solo pochi possedessero pudore e giustizia, come avviene per le altre arti. Istituisci, dunque, a nome mio una legge per la quale sia messo a morte come peste della città chi non sappia avere in sé pudore e giustizia.*
>
> *(…)*
>
> *Adeguatamente, Socrate, ti è stato dimostrato, in conclusione, come almeno mi sembra, che non a torto i tuoi concittadini permettono che un fabbro, un calzolaio, chiunque si faccia parte diligente nelle deliberazioni politiche, e che non a torto ritengono che la virtù* [politica] *sia insegnabile e si possa acquisire».*
>
> Platone, *Protagora.*

1 - *L'origine dell'istituto: nascita e significato*

L'iniziativa legislativa popolare entra nell'ordinamento italiano con l'approvazione della Costituzione repubblicana, nel 1948.

L'introduzione, all'articolo 71, secondo comma, del testo costituzionale, del potere riconosciuto a cinquantamila elettori di dare impulso al procedimento legislativo mediante la sottoposizione alle Camere di un progetto di legge in forma di articolato fu una novità significativa del nuovo testo (1).

In Assemblea l'articolo 71 fu approvato senza discussione, ma vi fu un dibattito, anche se non molto ampio, nella seconda sottocommissione (2).

La prima formulazione proposta dal relatore, on. Mortati fu la seguente: «L'iniziativa popolare si esercita mediante la presentazione di un progetto articolato da parte di un decimo (o di un ventesimo) degli elettori»; l'onorevole Lussu del Partito sardo d'azione dichiarò di non approvare l'istituto perché «non rispondente ad alcuna sostanziale esigenza democratica» dato

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1453 08/11/19 12:43

che le due Camere e le assemblee regionali davano già ogni garanzia ai cittadini di esprimere legalmente la loro volontà e aggiunse che l'iniziativa popolare era raramente applicata nei paesi più democratici, ove piuttosto si preferisce ricorrere al *referendum*. Il relatore, pur riconoscendo che effettivamente «la questione è molto dibattuta e taluni sostengono che l'intervento diretto, popolare, costituisca un perturbamento e rappresenti una deviazione dalla linea direttiva politica approvata dalla maggioranza ed espressa dal Governo», affermò tuttavia che l'istituto era necessario allo scopo di frenare e limitare l'arbitrio della maggioranza perché non necessariamente e non sempre la maggioranza è espressione della volontà popolare: era quindi opportuno concedere al popolo un mezzo concreto per esprimere efficacemente un proprio orientamento, eventualmente anche in difformità dall'orientamento governativo. La durata piuttosto estesa della legislatura (cinque anni) peraltro potrebbe non riflettere per tutto il periodo la volontà espressa al momento delle elezioni e «non si tratta di una presunzione *juris et de jure*, che non possa essere assoggettata a riprova ed è utile e democratico consentire questa possibilità di controllare il grado di rispondenza tra la politica del Governo e gli orientamenti popolari».

Anche l'onorevole Luigi Einaudi riteneva inopportuna l'iniziativa popolare, preferendo anch'egli il *referendum* e non ne vedeva la necessità: «se la corrente che si vale del diritto d'iniziativa è talmente larga da riuscire a far approvare la sua proposta troverà sempre chi, in una delle due Camere o nel Governo stesso, si faccia iniziatore del suo progetto ([3])».

Lo stesso relatore, a conclusione del dibattito, precisò che valgono per l'iniziativa popolare gli stessi argomenti che si prospettano per il diritto di petizione: nello Stato moderno vi sono molti altri mezzi attraverso i quali una corrente di opinione pubblica può trovare la sua espressione e pertanto potrebbe farsi a meno dei due istituti. Tuttavia ciò non può essere motivo sufficiente per escludere *a priori* questa possibilità di far arrivare in Parlamento la voce dei cittadini.

Fu dunque approvata, nella medesima seduta del 24 ottobre 1946, l'affermazione del diritto di iniziativa legislativa popolare e fu fissato in 300.000 elettori il *quorum* necessario alla presentazione del progetto di legge, accogliendo il rilievo dell'on. Perassi che propose di individuare il *quorum* rapportando quello richiesto in Svizzera (30.000 elettori) alla popolazione italiana. La formula approvata dalla seconda sottocommissione fu: «L'iniziativa popolare si esercita mediante la presentazione di un progetto articolato da parte di 300.000 elettori» ([4]).

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1454 08/11/19 12:43

Nella seduta della seconda sottocommissione del 21 gennaio 1947 si discusse circa l'ammissibilità di un *referendum* sulla proposta di iniziativa popolare ([5]), sia nel senso di prevedere un procedimento legislativo diverso da quello ordinario, con l'esclusione delle Camere e l'intero *iter* affidato al corpo elettorale; sia nella versione meno radicale di ipotizzare il *referendum* solo «qualora venga negato il corso alla proposta di iniziativa». Il relatore Mortati, infatti, aveva presentato il seguente testo: «Ove [il progetto di iniziativa popolare], che deve essere presentato subito dal Governo al Parlamento, non venga, nel termine di sei mesi dalla presentazione, preso in considerazione, o sia rigettato, o sottoposto ad emendamenti, si deve procedere al *referendum* su di esso, quando ciò sia stato stabilito originariamente o sia richiesto da almeno un ventesimo (o meglio da un decimo) degli elettori iscritti ed il progetto sia accompagnato dalla relazione di un comitato di tecnici della materia cui esso si riferisce» ([6]).

La prima soluzione, contro cui si espressero – tra gli altri – anche il presidente Terracini, e l'on. Einaudi, fu respinta senza discussione mentre vi fu un dibattito circa la possibilità di prevedere un *referendum* nel caso di mancata presa in considerazione o reiezione della proposta, da parte del Parlamento, che tuttavia fu comunque respinta.

In sede di comitato di redazione il testo approvato dalla sottocommissione fu trasformato in: «Il popolo ha sempre l'iniziativa delle leggi mediante proposta di almeno 50.000 elettori di un disegno redatto in articoli». L'Assemblea costituente accettò la formulazione senza dibattito e, in sede di coordinamento formale fu tolto soltanto l'avverbio «sempre».

2 - *L'iniziativa legislativa popolare nella Costituzione*

L'esito del lavoro della Costituente fu dunque l'articolo 71, secondo comma nel testo ancora vigente: «Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli».

L'introduzione dell'istituto nella Costituzione suscitò reazioni diverse.

Da una parte, essa fu interpretata come sintomo significativo di un'impostazione totalmente nuova che, addirittura, superava completamente la forma di democrazia rappresentativa dello Statuto Albertino, ponendo il principio di sovranità popolare effettivamente alla base dell'ordinamento costituzionale italiano ([7]). In tale prospettiva l'introduzione di istituti di democrazia

diretta, quali l'iniziativa legislativa popolare e il *referendum*, insieme alla posizione del principio elettivo a fondamento di entrambe le Camere, alla partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia, al riconoscimento della libertà di associazione in partiti per concorrere a determinare la politica nazionale, erano appunto evidenti indizi del superamento della democrazia rappresentativa. Il popolo, in quest'ottica, non era più un'entità pregiuridica e sociologica, ma un vero e proprio centro di imputazione di diritti.

Un'altra parte della dottrina, invece, non vide nell'iniziativa legislativa popolare una manifestazione di sovranità, in quanto priva di efficacia diretta sull'indirizzo politico generale, né tantomeno individuò nel nuovo impianto costituzionale un riconoscimento effettivo della sovranità popolare: al contrario «se sovranità vuole significare esplicazione di volontà vincolante in grado supremo, la titolarità di essa non può spettare a gruppi sociali indifferenziati, com'è il popolo-totalità. E non già pel fatto che esso sia sfornito di autonoma soggettività, bensì per la mancanza nel diritto positivo di elementi organizzativi, anche rudimentali, suscettibili di conferirgli possibilità di azione concreta in senso unitario ([8])».

In particolare, con riferimento alla capacità del popolo di incidere effettivamente e direttamente sull'ordinamento giuridico, questo – come risulta anche alla luce dell'utilizzo degli istituti cosiddetti di democrazia diretta nella prassi repubblicana – può efficacemente esercitare tale potere solo se sostenuto dal consenso delle istituzioni rappresentative. Il che equivale, paradossalmente, a dire: solo a patto di rinunciare a porsi come autonomo soggetto di sovranità. Infatti, sono i partiti e i movimenti politici gli strumenti capaci di rendere il popolo direttamente partecipe dell'esercizio della sovranità e, dunque, «titolare dell'esercizio della sovranità non è il popolo genericamente inteso, né l'intero corpo elettorale, bensì la maggioranza ([9])».

Resta comunque evidente e riconosciuto dalla dottrina l'intento del Costituente di introdurre, con l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare attraverso il quale l'ordinamento giuridico può recepire le istanze del popolo sovrano, un principio democratico e pluralistico al fine di far concorrere diversi soggetti alla formulazione iniziale dei progetti di legge, ampliando la platea dei soggetti a ciò legittimati e creando un sistema di titolarità diffusa, aperta e integrativa ([10]), superando l'assetto previsto dallo Statuto Albertino in base al quale l'iniziativa legislativa spettava solo al Governo e alle Camere.

Come si evince dal dibattito in seno alla Costituente, destinatario dell'iniziativa legislativa redatta in articoli è il Parlamento e non il popolo, secondo

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1456 08/11/19 12:43

un modello completamente differente dall'istituto del *Volksbegehren* (iniziativa popolare come prevista nell'articolo 73, terzo comma, della Costituzione di Weimar del 1919 o nella vigente Costituzione svizzera) per il quale una frazione del corpo elettorale propone un disegno di legge che in via obbligatoria o facoltativa è sottoposto a una votazione popolare.

L'istituto italiano è dunque di democrazia diretta non perché attribuisca la funzione legislativa direttamente e interamente al popolo, ma in quanto realizza un concorso popolare nella formazione della legge ([11]), una partecipazione, appunto.

È pacifico in dottrina il riconoscimento dell'importanza della fase dell'iniziativa (il momento in cui interessi diffusi e sociali vengono selezionati per divenire norme giuridiche) nel procedimento di formazione della legge, mentre le opinioni divergono circa la «forza» da attribuire ai diversi tipi di iniziativa nonché sulla nascita o meno di un obbligo da parte del Parlamento di deliberare in seguito all'iniziativa stessa.

Una parte della dottrina ha negato che tutte le iniziative abbiano la stessa forza di produrre un atto legislativo, attribuendo un carattere di complementarietà e sussidiarietà alle altre iniziative rispetto a quella principale del Governo ([12]), fino ad arrivare a sostenere che l'immissione degli istituti di democrazia diretta nel regime parlamentare altererebbe il funzionamento del sistema perché costituisce o può costituire non solo causa di dispersione del lavoro legislativo, ma anche di possibili deviazioni – in caso di approvazione – dalla linea direttiva politica espressa dalla maggioranza e dal Governo: quest'ultimo infatti è l'organo più qualificato a proporre leggi sia per le conoscenze e le competenze, sia per la posizione di forza nel sistema costituzionale, mentre sarebbero complementari le altre iniziative (sia la parlamentare che la popolare), funzionali a un completamento del sistema costituzionale. Secondo tale dottrina non si tratta solo di una preminenza di fatto ma anche di diritto, dovuta cioè alla posizione costituzionale del Governo nell'ordinamento. È scontato che il Governo debba dettare la politica generale e tradurla in concreti atti e provvedimenti e poiché il Parlamento si impegna, con l'approvazione della fiducia, a seguire e approvare lo svolgimento del programma, è dunque anche tenuto a favorire, sia pur talora anche criticamente, le iniziativa legislative del Governo, strumento fondamentale per l'esercizio delle sue funzioni ([13]). D'altra parte sarebbe però «incompatibile con un buon ordinamento dello Stato che determinate esigenze di pubblico interesse (…) non potessero essere portate all'esame del Parlamento (…) soltanto perché far fronte ad esse non facesse parte del programma gover-

nativo. Allo stesso modo lo stesso principio della separazione dei poteri ne riuscirebbe, sostanzialmente, scardinato: è chiaro infatti che l'indipendenza del potere legislativo viene meno, quando esso possa legiferare soltanto sui progetti di legge che gli vengano sottoposti dal potere esecutivo. Ugualmente compromesso ne uscirebbe quel concetto di sovranità popolare (…) non si può pretendere di fare del Governo l'unico interprete delle aspirazioni del popolo» ([14]). Pur riconoscendo dunque un'esigenza pluralista e l'irrinunciabilità delle forme di iniziativa diverse da quella dell'Esecutivo, tale dottrina non esita a riconoscere la preminenza dell'iniziativa governativa e la complementarietà e sussidiarietà delle altre. La funzione dell'iniziativa popolare si inserirebbe pertanto in questo sistema come un "correttivo" delle inevitabili imperfezioni e squilibri di ogni regime a struttura essenzialmente rappresentativa e pertanto se ne auspica un uso limitato (in quest'ottica, peraltro, anche l'abuso dell'iniziativa parlamentare è visto come una degenerazione del sistema in una deriva pseudo assembleare perché significherebbe la sostituzione del Parlamento al Governo nella formulazione della politica generale) ([15]). Da questo punto di vista non devono dunque stupire le percentuali molto modeste di progetti di legge popolare approvati nel corso delle legislature (vedi tabella allegata) rispetto a quelli del Governo, come pure quelli di iniziativa parlamentare ([16]).

Fino ad arrivare a sostenere che qualunque tipo di iniziativa legislativa diversa da quella governativa costituisce un ostacolo all'attuazione dell'indirizzo politico governativo e che pertanto l'istituto deve essere inquadrato come strumento che consente a una corrente dell'opinione pubblica di comunicare alle Camere il proprio orientamento su un particolare oggetto ([17]).

La medesima dottrina distingue il potere di iniziativa e l'iniziativa stessa quale fase instaurativa del procedimento legislativo, che stanno tra loro in rapporto di causa ed effetto, e ciò al fine di sottolineare che il potere di iniziativa talvolta non è finalizzato alla produzione dell'effetto (l'instaurazione di un procedimento legislativo), ma è divenuto piuttosto strumento in sé di lotta politica: il progetto di legge ha infatti in molti casi il solo obiettivo di affermare un'idea politica e di indicare un obiettivo da raggiungere ([18]) e dunque è solo un mezzo di propaganda. Talvolta, anzi, l'effetto propagandistico si realizza ancora meglio se il progetto di legge non ha seguito, in quanto questo dato di fatto, opportunamente divulgato, con l'individuazione dei responsabili del mancato corso del progetto, può servire ai fini politici (o addirittura antipolitici) che si intendono perseguire. Spetta, infatti, esclusivamente al Parlamento il diritto di legiferare, essendo quest'ultimo l'unico

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1458 08/11/19 12:43

titolare del potere legislativo, con piena libertà di decisione sull'eventuale esame delle diverse iniziative presentate. In questa logica, l'obiettivo politico dei presentatori diviene dunque un «fine accessorio» dell'iniziativa legislativa popolare.

Percorrendo ancora questo tracciato, alcuni autori hanno altresì paventato, in particolare con riferimento ad alcune materie, un pericolo di turbamento che potrebbe derivare dalla delusione di una mancata approvazione di un progetto di legge di iniziativa popolare ([19]) e ancora, più di recente ([20]), il rischio di fare dell'iniziativa popolare un'arma dell'antipolitica e dell'antiparlamentarismo.

In quest'ottica, è stato anche sottolineato come – se pure è evidente che proporre un'iniziativa legislativa non equivale a farla approvare o a deciderne il contenuto – l'iniziativa popolare sia potenzialmente pericolosa in quanto capace di alterare i canoni della mediazione politica fondata sul principio rappresentativo, facendo venire meno la tenuta del collegamento tra rappresentanti e rappresentati e quindi la stessa valenza del principio della rappresentanza politica ([21]). E ciò sarebbe particolarmente vero in un momento in cui la fiducia nei partiti è venuta meno, esponendo a forti rischi la tenuta del collegamento tra rappresentanti e rappresentati, tanto da sfociare nell'antipolitica.

Su un piano formale, tuttavia, la dottrina riconosce la parità dei diversi tipi di iniziativa legislativa: tutti danno origine a un identico procedimento legislativo dinanzi alle Camere e si distinguono unicamente nelle concrete dinamiche del rapporto Governo-Parlamento, come sarà meglio chiarito più avanti.

È chiaro però che, sebbene questo istituto sia solitamente qualificato quale istituto di democrazia diretta, esso non attribuisce al popolo alcuna potestà decisionale effettiva, neppure in ordine all'individuazione, senza possibilità di alterazione, del contenuto del testo eventualmente oggetto di deliberazione parlamentare: dall'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare non sortiscono particolari effetti vincolanti sull'operato delle Camere e i progetti di legge presentate ai sensi dell'articolo 71, secondo comma, della Costituzione non impongono – allo stato – agli organi parlamentari di addivenire a una qualsivoglia forma di pronuncia. L'attivazione di tale istituto costituisce infatti soltanto uno stimolo all'attività legislativa, il cui sviluppo rimane per intero nella disponibilità del Parlamento.

La sua collocazione in una «zona grigia» al confine tra i meccanismi della democrazia rappresentativa e gli strumenti della democrazia diretta e l'im-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1459 08/11/19 12:43

possibilità di individuare a livello positivo meccanismi atti a garantire all'iniziativa popolare forme significative di priorità procedurale spiegano, anzi, in buona misura la scarsa frequenza del ricorso a tale istituto e la sua limitatissima capacità di produrre risultati concreti sul piano della produzione legislativa; e ciò sebbene nelle intenzioni dei Costituenti esso si rivestisse di notevoli valenze, assumendo i contorni di uno strumento volto a superare il diaframma di una dinamica politica improntata a una logica strettamente partitico istituzionale ([22]).

È necessario allora chiedersi se sia utile, oggi, considerare l'iniziativa legislativa popolare come strumento giuridico in grado di consentire un più efficace collegamento tra rappresentanti e rappresentati. Includere il diritto riconosciuto a cinquantamila cittadini/elettori di proporre alle Camere un progetto di legge redatto in articoli tra gli strumenti utili a limitare la crisi del legame tra popolo e ceto politico è possibile qualora si riconosca che il diritto/potere di iniziativa legislativa popolare costituisce applicazione (se pure non esclusiva) del più generale principio di partecipazione al funzionamento dell'attività parlamentare. Ma in tal caso l'effettiva partecipazione del popolo all'esercizio del potere legislativo implica inevitabilmente la necessità di integrare le procedure parlamentari con una rete di strumenti atti ad assicurare il raggiungimento di tale obiettivo. In questo senso sembra del resto orientato il dibattito parlamentare degli ultimi anni, su cui v. *infra*.

3 - *Un istituto di democrazia diretta?*

La scelta di disciplinare l'iniziativa legislativa popolare sulle leggi con la stessa legge utilizzata per regolare l'istituto del *referendum* ha indirizzato una parte della dottrina a considerare tale istituto nel quadro degli strumenti di democrazia diretta, come una sorta di «fratellino minore» del *referendum* ([23]). La connessione con lo strumento referendario emerge anche se si considerano i problemi affrontati in dottrina circa la portata giuridica dell'iniziativa legislativa popolare e i limiti a questa applicabili. Ad esempio, parte della dottrina ha per lungo tempo teorizzato che i limiti espliciti previsti per il *referendum* (l'esclusione delle leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali) dovessero applicarsi anche all'iniziativa legislativa popolare, ma questa dottrina è ormai superata dalla stessa prassi repubblicana.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1460 08/11/19 12:43

D'altra parte vi è anche chi sostiene che nemmeno il *referendum* sia uno strumento di democrazia diretta bensì un istituto del regime rappresentativo, ancorché ideologicamente legato alla spinta per la sua democratizzazione [24] poiché per democrazia diretta si intende l'esercizio diretto della sovranità come deliberazione collettiva e senza intermediari e, in origine, in regime di compresenza fisica dei consociati. Anche per Rousseau, il massimo teorico della democrazia diretta, una forma di governo fondata sulla sovranità popolare richiede il «popolo adunato» [25], tanto che la legge non approvata dal popolo in persona deve ritenersi nulla [26]. Il *referendum* pertanto, e a più forte ragione l'iniziativa legislativa popolare, sono indiscutibilmente istituti della democrazia rappresentativa.

L'equivoco, probabilmente, sta nell'arbitraria uniformità terminologica che si nasconde proprio nell'uso della parola "democrazia". È importante comprendere quanto sia radicale la frattura che divide il significato antico da quello moderno: «l'uso del termine greco democrazia fa naturalmente pensare che tra la democrazia antica e quella moderna non debba esserci soluzione di continuità ma l'uso del termine si riferisce al fatto che la nostra democrazia non è nata *ex novo,* ma rinasce sul ceppo antico, novello frutto di uno stesso seme. Non contesto che continuità ci sia: ma assai meno di quanta non sia indicata dall'omonimia» [27]. Ciò è accaduto perché le moderne costituzioni repubblicane sono state erroneamente ribattezzate come democrazie. Le due nozioni però già in passato erano lontane tra loro tanto che già Kant, nel 1795, criticava severamente coloro che avevano iniziato a confondere la Costituzione repubblicana con quella democratica, osservando che – quanto all'esercizio del potere – ogni forma di governo è «repubblicana o dispotica. Il *repubblicanesimo* è il principio politico secondo il quale il potere esecutivo (governo) è distinto da quello legislativo. Il dispotismo è l'arbitraria esecuzione, da parte dello stato, di leggi da esso stesso imposte; per ciò il volere privato del principe è esercitato come potere pubblico. Di queste forme di Stato quella democratica è, nel senso stretto della parola, necessariamente un *dispotismo*, poiché essa costituisce un potere esecutivo in cui tutti deliberano intorno a uno e, quando occorre, anche contro quell'uno (…). Ogni forma di governo, la quale non sia rappresentativa, è una *cosa senza forma*, poiché il legislatore può essere una sola ed identica persona, ed anche esecutore del proprio volere» [28].

Pertanto, volendo seguire questo ragionamento, parlare di democrazia rappresentativa è senza dubbio un ossimoro: dove c'è democrazia, c'è decisione popolare diretta, dove c'è rappresentanza, non c'è democrazia [29].

Per i greci la democrazia diretta era quel sistema di governo nel quale le decisioni sono collettive e la comunità non lascia alcun margine di indipendenza e non concede alcuna protezione al singolo, ma anzi lo dissolve e lo risolve senza alcun residuo in sé. La *polis* è sovrana perché gli individui le sono totalmente assoggettati: libera era la città e non necessariamente i cittadini. In questo senso l'uomo è un animale «politico», e tutti gli uomini possono comprendere le cose della politica come ci insegna il mito di Epimeteo e Prometeo ([30]), e la sua essenza è solo, e soltanto, nella *polis.* L'individuo è assorbito nella sua città come un organo appartiene a un organismo, mentre per noi moderni l'uomo è più che il cittadino: la qualità e il valore della persona umana non si esauriscono nella cittadinanza o politicità, l'uomo non è solo la pertinenza di un organismo politico o di una collettività. La democrazia moderna è anzi chiamata a garantire e a presidiare la libertà dell'individuo-persona che non si risolve nell' «assoggettamento completo dell'individuo all'autorità dell'insieme» ([31]). Le moderne democrazie liberali accolgono invece in sé il principio del dissenso, la diversità di opinione, il contrasto e, anzi, ritengono che proprio la differenziazione e non l'uniformità costituisca l'elemento più vitale delle società. I dispotismi e le dittature non contemplano il dissenso e la diversità, la democrazia moderna sì. Le democrazie moderne sono caratterizzate dalla necessità di limitare la sovranità di un solo organismo, sia esso il popolo, il Parlamento o il Governo. Appare pertanto evidente l'enorme distanza dalla democrazia diretta e monocolore dei greci.

Ne consegue che nel nostro ordinamento non appare possibile parlare propriamente di democrazia diretta. A ciò si aggiunga che nelle società pluralistiche, caratterizzate dall'articolazione in gruppi, collettivi, associazioni e altro un'interposizione fra il popolo e la decisione politica appare inevitabile anche quando la decisione sia imputata al popolo e a una sua «diretta» manifestazione di volontà: anzitutto perché l'opinione pubblica si forma sempre con la mediazione dei partiti o dei mezzi di informazione o di altri soggetti organizzati; ma anche perché la volontà popolare, una volta manifestata, è comunque affidata a soggetti istituzionali che le danno esecuzione. In altre parole la volontà del popolo (*Volksgeist)* nelle comunità organizzate ha sempre bisogno dell'intermediazione di un rappresentante per essere ricondotta nella forma utile alla decisione politica ([32]). Solo in questo senso possiamo parlare di democrazia diretta dei moderni o, come più correttamente parte della dottrina ha teorizzato e definito, di democrazia

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1462 08/11/19 12:43

partecipativa. In tale chiave si supera la tradizionale dicotomia tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta.

Da superare è altresì l'idea che si abbia esercizio della sovranità popolare solo laddove vi è democrazia diretta: è necessario abbandonare l'idea che il titolare della sovranità debba essere anche operatore principale del sistema e configurare invece quest'ultimo quale propulsore e controllore dell'attività dei governanti ([33]). L'introduzione di istituti di democrazia partecipativa nel sistema rappresentativo è finalizzata proprio a consentire al titolare della sovranità (il popolo) di esercitare una funzione di controllo, al fine di evitare eventuali derive oligarchiche. Come aveva giustamente rilevato Mortati già in sede di dibattito alla Costituente. In tale ottica lo strumento dell'iniziativa popolare si configura quale potestà del popolo di controllare l'attività dei governanti e indirizzarla qualora questa diverga dalla volontà espressa nel momento del voto.

La più recente dottrina ha dunque scelto di reinterpretare in chiave costituzionale la nozione di democrazia partecipativa allo scopo di superare alcune tradizionali ambiguità concernenti la classica distinzione tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta ([34]).

4 - *L'iniziativa legislativa popolare nelle leggi ordinarie*

Nonostante l'elevata valenza, quanto meno sul piano evocativo e simbolico, dell'istituto, e forse a sottolineare la diffidenza dalla quale la sua introduzione è stata poi accompagnata, la disciplina attuativa dell'articolo 71 della Costituzione è intervenuta con notevole ritardo, solo nel 1970, con gli articoli 48 e 49 della legge 25 maggio 1970, n. 352, recante «Norme sui *referendum* previsti in Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo».

Disciplina comunque necessaria, anche solo considerando che, nelle more dell'approvazione della legge ordinaria attuativa, è apparsa incerta la stessa procedibilità delle istanze popolari, essendo la prassi parlamentare non univoca: la Camera dei deputati si orientò infatti nel senso di non dare corso a tali atti mentre il Senato agì nel senso opposto ([35]).

Può essere utile ripercorrere la disciplina vigente posta dalla legge n. 352 del 1970. Per avviare il procedimento, i promotori devono presentarsi – in numero non inferiore a dieci e muniti di certificato di iscrizione nelle liste elettorali di un comune della Repubblica o nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero – alla cancelleria della Corte di cassazione per dichiarare

la volontà di avviare l'iniziativa popolare, indicando il titolo del progetto di legge. La cancelleria redige apposito verbale di presentazione e provvede alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'annuncio dell'iniziativa (articolo 7, primo e secondo comma).

L'articolo 49 prevede che la proposta deve contenere il progetto redatto in articoli, accompagnato da una relazione che ne illustri le finalità e le norme. Ciò significa che il testo presentato deve avere una precisa identità e rilevanza giuridiche, un vero e proprio testo normativo, che le Camere possano tradurre in legge, e dunque deve contenere specifiche disposizioni e non semplici manifestazioni di volontà o di opinione ([36]): in questo modo l'iniziativa legislativa si differenzia dalla petizione che si presenta come una semplice richiesta di intervento alle Camere ([37]). Con l'iniziativa popolare, infatti, i cittadini non si rivolgono alle Camere per *chiedere* provvedimenti legislativi, come avviene con la petizione, bensì concorrono direttamente alla loro formazione, realizzando la prima fase di un procedimento legislativo ([38]). La redazione di un «progetto di legge redatto in articoli» presuppone pertanto l'individuazione di una materia ben precisa che i cittadini chiedono sia regolamentata in maniera altrettanto specifica.

Ai fini della raccolta delle firme, i promotori devono predisporre appositi fogli, sui quali deve essere riprodotto il testo del progetto di legge (ossia l'articolato), mentre non è necessario riprodurre anche il testo della relazione, che può essere consegnata all'atto della presentazione alle Camere. In ogni caso, il testo del progetto di legge deve essere sempre contenuto in un foglio unito a quello contenente le firme, in modo che non possa esserne staccato; i fogli così uniti devono essere vidimati contemporaneamente (articolo 49, quarto comma).

Successivamente alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'annuncio della proposta, i fogli devono essere presentati, a cura dei promotori o di qualsiasi elettore, alle segreterie comunali o alle cancellerie degli uffici giudiziari, per essere vidimati. La vidimazione consiste nell'apposizione sul foglio, da parte del funzionario preposto agli uffici suddetti, del bollo dell'ufficio, della data e della propria firma. I fogli devono essere restituiti ai presentatori entro due giorni dalla presentazione. Nel caso in cui manchi il bollo dell'ufficio, la firma del funzionario o la data, il foglio non è valido e sono nulle tutte le firme raccolte su di esso (articolo 7, quarto comma). Non sono validi i fogli che siano stati vidimati oltre sei mesi prima della presentazione del progetto di legge. A tal fine i sei mesi si computano – a ritroso – a decorrere dalla data di presentazione del progetto di legge alle Camere (articolo 49).

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1464 08/11/19 12:43

Il termine dovrebbe intendersi sospeso durante la *prorogatio* delle Camere, posto che – sebbene durante il periodo della legislatura successivo al decreto di scioglimento delle Camere sia ammessa, per prassi parlamentare, la presentazione di progetti di legge di iniziativa parlamentare (v. *infra*) – i presentatori potrebbero ignorare tale possibilità e intendere presentare direttamente il progetto di legge alle nuove Camere, peraltro le sole legittimate ad esaminare il progetto nel merito: una diversa soluzione, che imponga il rigoroso rispetto dei termini, finirebbe per sanzionare i promotori dell'iniziativa costringendoli in ogni caso al deposito dell'atto al solo fine di applicare la norma dei Regolamenti delle Camere che consente il mantenimento del progetto di legge anche nella legislatura successiva.

Le firme necessarie per presentare un progetto di legge di iniziativa popolare devono essere almeno 50.000. Possono essere proponenti i cittadini iscritti nelle liste elettorali previste dal testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223.

Le firme devono essere raccolte sui fogli vidimati, sui quali è stato riprodotto il testo del progetto di legge ([39]). Accanto alla firma dell'elettore, devono essere indicati, per esteso, nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore e il comune nelle cui liste elettorali lo stesso è iscritto; per i cittadini italiani residenti all'estero la loro iscrizione nelle liste elettorali dell'anagrafe unica dei cittadini italiani residenti all'estero (articolo 8, commi primo e secondo).

Le firme devono essere autenticate da una delle autorità indicate dall'articolo 14, comma 1, della legge 21 marzo 1990, n. 53. L'autenticazione consiste nell'attestazione, da parte di un pubblico ufficiale, che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza, previo accertamento dell'identità della persona che sottoscrive (articolo 1, comma 1, lettera *i)*, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445). L'autenticazione deve recare l'indicazione della data in cui avviene e può anche essere collettiva, cioè riferita a tutte le firme contenute in ciascun foglio: in questo caso, oltre alla data, l'autenticazione deve indicare anche il numero di firme contenute nel foglio. Il pubblico ufficiale può altresì dare atto della manifestazione di volontà dell'elettore analfabeta o comunque impedito ad apporre la firma (articolo 8, quarto comma, della legge n. 352 del 1970). Se manca l'autenticazione le firme sono nulle.

Le autorità competenti a eseguire le autenticazioni sono: i notai, i giudici di pace, i cancellieri e i collaboratori delle cancellerie delle corti d'appello

e dei tribunali, i segretari delle procure della Repubblica, i presidenti delle province, i sindaci, gli assessori comunali e provinciali, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, i presidenti e vicepresidenti dei consigli circoscrizionali, i segretari comunali e provinciali, i funzionari incaricati dal sindaco e dal presidente della provincia, nonché i consiglieri provinciali e comunali che abbiano comunicato la propria disponibilità al presidente della provincia o al sindaco (articolo 14, comma 1, della legge n. 53 del 1990). Per i cittadini elettori residenti all'estero, l'autenticazione è fatta dal console d'Italia competente (articolo 8, terzo comma, della legge n. 352 del 1970).

Ai fogli recanti le firme autenticate devono essere allegati, a cura dei promotori dell'iniziativa popolare, i certificati, anche collettivi, di iscrizione nelle liste elettorali dei cittadini firmatari o di iscrizione nell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero ([40]). La certificazione può anche essere scritta in calce al foglio recante le firme. Essa deve chiaramente indicare l'autorità comunale che vi provvede e la data in cui essa è avvenuta e deve essere completata con il bollo dell'ufficio ([41]). I sindaci devono rilasciare tali certificati entro 48 ore dalla relativa richiesta (articolo 8, quinto comma, della legge n. 352 del 1970).

Completata la raccolta delle firme, i promotori provvedono alla presentazione al Presidente di una delle due Camere del progetto di legge, corredato dai fogli recanti le firme (e gli allegati certificati elettorali), dalla relazione illustrativa (necessaria in questa fase), nonché da copia del verbale di presentazione alla Corte di cassazione e da copia della Gazzetta Ufficiale nella quale è stato pubblicato l'annuncio dell'iniziativa.

Spetta alla Camera cui è presentata l'iniziativa provvedere alla verifica e al computo delle firme dei richiedenti, al fine di accertare la regolarità della richiesta (articolo 48 della legge n. 352 del 1970) per quanto riguarda la Camera dei deputati, l'ufficio competente è il Servizio per i testi normativi.

Dell'avvenuta presentazione è data comunicazione all'Assemblea, con la pubblicazione di un annuncio nell'allegato A ai resoconti della prima seduta successiva. La stampa del progetto di legge e la sua assegnazione alle Commissioni competenti per materia sono invece subordinate alla verifica della regolarità dell'iniziativa, che avviene successivamente all'annuncio.

Ove risulti che il progetto di legge non sia stato validamente sottoscritto da 50.000 elettori e dunque non sia stato raggiunto il *quorum* previsto, il progetto è cancellato dall'ordine del giorno e restituito ai promotori. La Camera presso cui il progetto di legge era stato presentato predispone comunque uno stampato, che mantiene il numero assegnato al progetto di

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1466 08/11/19 12:43

legge in fase di annuncio, nel quale si dà atto che dalla verifica e dal computo delle firme effettuati è risultato che i firmatari non hanno raggiungo il numero di cinquantamila previsto dall'articolo 71, secondo comma, della Costituzione e che pertanto il progetto di legge è da intendersi non validamente presentato (v. ad es. atto Camera n. 3352 della XVI legislatura) (42).

Ovviamente, i progetti di legge d'iniziativa popolare, come qualunque altro progetto di legge, soggiacciono al vaglio di ammissibilità del Presidente della Camera competente in relazione al loro contenuto e al loro eventuale contrasto con i princìpi costituzionali. Il progetto di legge è dichiarato altresì inammissibile qualora si riscontrino vizi connessi al mancato rispetto dei requisiti previsti dalla legge (43).

Con riferimento ad eventuali cause di inammissibilità è opportuno ricordare che la legge n. 352 del 1970 nulla dice circa eventuali limiti di materia. Una parte della dottrina ha sostenuto, per lungo tempo, sulla base di una interpretazione analogica con la disciplina dettata per il *referendum*, che i medesimi limiti previsti dalla Costituzione per quest'ultimo dovessero applicarsi anche all'iniziativa popolare. La prassi ha tuttavia smentito questa teoria fin dall'inizio così il primo progetto di legge d'iniziativa popolare presentato al Senato il 4 marzo 1957 riguardava proprio la concessione di amnistia e indulto e fu dichiarato ammissibile dalla Presidenza.

I progetti di legge d'iniziativa popolare, il cui *iter* parlamentare non si sia concluso nella legislatura in cui sono presentati, sono mantenuti all'ordine del giorno della Camera competente anche nella legislatura successiva, senza che ne sia necessaria la ripresentazione (v. *infra*) anche in considerazione dei gravosi oneri previsti per la raccolta delle firme (44). Sono altresì previste procedure abbreviate di esame qualora il progetto di legge, nella legislatura precedente, sia stato approvato dalla Commissione o dalla Camera (articolo 107, comma 4, del Regolamento della Camera e articoli 74 e 81 del Regolamento del Senato).

La disciplina legislativa illustrata ha suscitato dubbi di legittimità costituzionale (45) in particolare con riferimento alla parte in cui impone l'osservanza di condizioni ulteriori rispetto a quelle costituzionali (redazione del progetto di legge in articoli e sottoscrizione da parte di almeno cinquantamila elettori), prescrivendo, in particolare, il limite di sei mesi per la raccolta delle firme e la necessaria elaborazione di una relazione che illustri il progetto di legge: ciò in quanto il diritto di concorrere al progetto di legge d'iniziativa popolare è attribuito a tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali per la

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1467 08/11/19 12:43

Camera dei deputati ed è quindi riconosciuto nel modo più ampio possibile nell'ambito del quadro normativo vigente.

Questo orientamento è stato ripreso in tempi più recenti (46) sostenendo che alle disposizioni legislative recanti obblighi ulteriori rispetto a quelli costituzionali deve essere riconosciuto carattere ordinatorio e non tassativo con conseguente facoltà per i Presidenti di Camera e Senato, all'atto del controllo preventivo sull'iniziativa ai fini della ricevibilità, di non tenere conto della loro eventuale inosservanza (47). Di contro, nel senso cioè della necessità di una stretta osservanza dei requisiti imposti dalla legge ordinaria, va ricordata la prassi – già citata – seguita dalla Camera dei deputati nel senso di non ritenere ricevibili proposte di legge di iniziativa popolare prima dell'approvazione della legge n. 352 del 1970. Inoltre, il limite dei sei mesi, previsto dall'articolo 49 della legge n. 352 del 1970, sembra riprodurre quello di validità dei certificati di iscrizione nelle liste elettorali, riconducibile all'articolo 41 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

Un profilo che la legge n. 352 del 1970 non ha provveduto a disciplinare è la possibilità o meno di configurare il ritiro del progetto di legge di iniziativa popolare.

Si è dunque discusso ad esempio se, venendo meno il *quorum* prescritto dalla Costituzione dei cinquantamila elettori mediante il successivo ritiro dell'adesione da parte di un gruppo di firmatari, possa configurarsi il ritiro dello stesso progetto di legge pur validamente presentato a una delle Camere in precedenza; o se, ai fini del ritiro, sia necessario il ritiro della firma di tutti i cinquantamila sottoscrittori. La dottrina propende per questa seconda ipotesi apparendo logico che, nel silenzio del legislatore, il potere di ritiro del progetto di legge debba spettare agli stessi titolari del diritto di iniziativa legislativa che quel progetto hanno presentato e che questo debba essere esercitato con le medesime forme previste per la presentazione, quindi mediante la manifestazione di volontà dei cinquantamila sottoscrittori originari. Così si attribuisce valore decisivo non tanto al fattore numerico, quanto piuttosto alla ricostruzione di quella collegialità che con la presentazione del progetto di legge ha dato origine a una manifestazione di volontà dotata di una sua precisa identità. Ammettere che una frazione di firmatari, successivamente dissenzienti, possa provocare il ritiro del progetto di legge d'iniziativa popolare significherebbe voler attribuire tale potere ad una collegialità diversa da quella originaria (48).

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1468 08/11/19 12:43

È evidente che ciò rende, nella pratica, impossibile il ritiro (laddove il venir meno del numero minimo di firme a seguito del ritiro della sottoscrizione da parte di un certo numero di firmatari originari produrrebbe una sorta di inammissibilità sopravvenuta), e tuttavia, nella prassi non si sono finora registrate richieste di ritiro di firme da parte di singoli sottoscrittori, né dei comitati promotori.

Una soluzione a tale problema potrebbe essere il riconoscimento in via legislativa del comitato promotore dell'iniziativa quale titolare del potere di ritiro del progetto di legge d'iniziativa popolare sull'esempio di quanto accade nell'esperienza elvetica o dell'Unione europea.

Tra le molteplici lacune della normativa in esame, infatti, uno dei profili più significativi è proprio il mancato riconoscimento giuridico di tale soggetto al quale riconoscere validamente, oltre al potere di ritiro, anche quello di discutere e sostenere in Commissione il progetto di legge nonché l'eventuale facoltà di sollevare conflitto dinanzi alla Corte costituzionale alla stregua di quanto riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale, al comitato promotore del *referendum* ([49]).

Sempre sull'esempio di quanto accade nell'Unione europea si potrebbe anche riflettere sull'opportunità di consentire la raccolta di firme via *internet* pure con l'utilizzo dei *software open source* messi a disposizione dalla stessa Unione e utilizzati per la raccolta di firme per la European Citizens' Initiative (v. *infra*).

5 - *L'iniziativa legislativa popolare nei Regolamenti parlamentari*

Il Regolamento della Camera non contiene una disciplina specifica dell'esame delle proposte di legge d'iniziativa popolare, che sono quindi sottoposte al medesimo regime procedurale di ogni altra categoria di progetti di legge (compresa l'istruttoria in sede referente e la verifica degli eventuali oneri finanziari ai fini della relativa copertura anche attraverso la richiesta al Governo di una relazione tecnica), circostanza questa che è valsa negli anni diverse censure da parte della dottrina.

Parte della dottrina definisce gravi le lacune dei Regolamenti parlamentari che configurerebbero una vera e propria inadempienza costituzionale da parte delle Camere in quanto ciò impedirebbe all'iniziativa legislativa popolare di produrre effetti giuridici e politici. Oggetto della critica diventa pertanto l'*iter* della proposta di legge d'iniziativa popolare e la previsione

dell'obbligo di deliberare viene vista come la via maestra per ridare parità effettiva a questa iniziativa rispetto a quella governativa e parlamentare ([50]). Altri sottolineano l'insoddisfacente applicazione dell'articolo 71 della Costituzione e le scarne disposizioni dei Regolamenti di Camera e Senato in proposito ([51]), o ancora rilevano che ciò che è carente nell'iniziativa legislativa popolare non è certamente la legittimazione né il non essere espressione del principio di sovranità popolare, bensì la regolamentazione da parte degli organi preposti alla funzione legislativa nel suo complesso. L'iniziativa legislativa popolare non sarebbe cioè in concreto messa in condizioni di funzionare al pari delle altre iniziative ([52]).

Si potrebbe quasi dire che esso non le consideri affatto, se non fosse per due aspetti apparentemente poco rilevanti: all'articolo 24, comma 4, per escludere che, ai fini del calcolo delle quote previste dai commi 2 e 3 dello stesso articolo (quote a favore dell'opposizione; quote di decreti-legge), nella definizione del programma e del calendario dei lavori dell'Assemblea, si tenga conto dell'esame, tra l'altro, dei progetti di legge di iniziativa popolare. E all'articolo 107, comma 4, per stabilire che, per i progetti di legge di iniziativa popolare pendenti alla fine della legislatura, non è necessaria la ripresentazione nella nuova e che, quando tali progetti di legge siano stati approvati dalla Camera nella precedente legislatura o il loro esame sia stato esaurito in Commissione, si applicano, se vi sia richiesta del Governo o di un presidente di gruppo, le disposizioni previste nei commi precedenti sul *repechage*; diversamente, i progetti di legge stessi sono nuovamente deferiti alle Commissioni competenti per materia, secondo la procedura ordinaria.

In realtà, a parziale discolpa dei Regolamenti parlamentari, si tratta di norme che invece costituiscono indici – per quanto limitati – di una rilevanza procedurale dell'iniziativa popolare. Così, i progetti di legge d'iniziativa popolare sono equiparati, nell'ambito della programmazione dei lavori, agli atti dovuti, sia pure solo con riferimento alla determinazione delle quote nella programmazione dei lavori. Forzando un po' la mano su questo dato testuale, si potrebbe arrivare a sostenere che, di conseguenza, essi dovrebbero essere sottratti alla regola per cui l'inserimento nel calendario dei lavori dell'Assemblea dipende necessariamente da una richiesta del Governo o di un presidente di gruppo, per consentirne l'iscrizione nell'agenda dei lavori «d'ufficio», cioè direttamente ad opera del Presidente della Camera, almeno quanto alle proposte di legge il cui *iter* sia stato avviato in Commissione (oggi, nella prassi occorre invece una specifica sollecitazione in tal senso da parte di un presidente di gruppo o del Governo).

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1470 08/11/19 12:43

Unico indice di un certo *favor* regolamentare riservato all'iniziativa popolare è, invece, l'articolo 107, comma 4, sopra citato (e l'analoga norma contenuta nel Regolamento del Senato) in forza del quale i progetti di legge di iniziativa popolare presentati nel corso di una legislatura e non approvati in via definitiva vengono mantenute all'ordine del giorno della legislatura successiva. A ciò si aggiunga che, in via di prassi ([53]), è ammessa alla Camera la presentazione delle proposte di legge d'iniziativa popolare anche durante il periodo di *prorogatio* (ossia il periodo finale della legislatura, successivo al decreto di scioglimento delle Camere), laddove, in via generale, – nel medesimo periodo – «con riferimento ai progetti di legge, a decorrere dalla data del decreto di scioglimento sono considerati irricevibili i disegni di legge di iniziativa del Governo che non rivestano quei caratteri di necessità ed urgenza che ne consentano la trattazione, nonché le proposte di legge di iniziativa parlamentare, anche se finalizzate all'abbinamento ai disegni di legge di conversione presentati. Quanto ai progetti di legge che risultino già presentati, ma che non siano stati annunciati all'Assemblea antecedentemente alla data del decreto di scioglimento delle Camere, non si procede alla loro assegnazione alle Commissioni» ([54]).

L'ammissibilità in questa fase dipende, come già accennato, sia dalla gravosità della procedura di raccolta delle firme – e dal particolare limite temporale di validità della stessa, in quanto l'articolo 49 della legge n. 352 del 1970 stabilisce, con riferimento all'iniziativa legislativa popolare, che «non sono validi i fogli che siano stati vidimati oltre sei mesi prima della presentazione della proposta» (v. *supra*) – sia dagli effetti che l'articolo 107, comma 4, primo periodo, del Regolamento annette alla presentazione di una proposta di legge popolare, ai fini del suo mantenimento nella successiva legislatura.

Tuttavia, la sia pur limitata rilevanza dei progetti di legge d'iniziativa popolare rilevabile dai richiamati "indici" normativi sconta il suo più grande limite nel fatto che l'avvio del loro esame non è sottratto alle regole generali che caratterizzano la programmazione dei lavori parlamentari e l'iscrizione dei progetti di legge nel calendario e nel programma dei lavori delle Commissioni e dell'Assemblea. Occorre cioè, come per qualunque altro tipo di iniziativa legislativa (salvo alcune limitate eccezioni, fondate sulla previsione di termini regolamentari perentori entro i quali l'*iter* deve concludersi, come la legge di stabilità o, alla Camera, i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica per i quali sia stata deliberata la data del voto finale in Assemblea), che – ai fini dell'iscrizione nell'agenda dei lavori – un soggetto

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1471 08/11/19 12:43

parlamentare protagonista della programmazione (un gruppo parlamentare o il Governo) se ne faccia carico e ne richieda l'esame: una sorta di *sponsor*.

È proprio questa mancanza di automatismi nell'avvio dell'esame delle proposte di legge popolare, questa dipendenza dell'avvio del loro percorso parlamentare dall'iniziativa (del tutto discrezionale, ovviamente) di una forza politica o del Governo – cioè di soggetti che sono di regola terzi rispetto all'iniziativa assunta dai 50.000 elettori e che potrebbero non essere interessati a promuoverla o addirittura potrebbero avere un interesse contrario – a indebolire inevitabilmente i progetti di legge d'iniziativa popolare, a farne per lo più una iniziativa di «bandiera» con scarse possibilità di raggiungere il risultato ([55]).

Ciò deve costituire elemento di riflessione per verificare se non siano individuabili modalità di esame di tali progetti di legge eventualmente differenziate rispetto a quelle relative ai progetti di legge presentati dagli altri titolari dell'iniziativa legislativa. Tanto più alla luce di sistemi elettorali che, come quello attuale, escludono dalla rappresentanza parlamentare forze politiche organizzate nel Paese, le quali, anche attraverso la promozione di iniziative legislative popolari, mirano a far sentire in Parlamento la voce di molte migliaia di elettori.

In questo senso, il Regolamento del Senato appare più avanzato, contenendo una disciplina che sottrae l'avvio dell'*iter* dei progetti di legge d'iniziativa popolare in Commissione alle scelte dei gruppi e del Governo. L'articolo 74, infatti, come modificato nel 1988, oltre a prevedere – analogamente alla Camera – che per i disegni di legge d'iniziativa popolare presentati nella precedente legislatura non è necessaria la ripresentazione nella nuova, essendo assegnati alle Commissioni all'inizio della stessa, e che si segue la procedura normale, salva l'applicabilità, nei primi sette mesi, delle disposizioni dell'articolo 81 (c.d. *repechage*), e oltre a dedicare ai disegni di legge d'iniziativa popolare una norma specifica anche relativamente alla verifica e al computo delle firme degli elettori proponenti, al fine di accertare la regolarità della proposta, impone comunque alle Commissioni di iniziare l'esame dei disegni di legge d'iniziativa popolare entro e non oltre un mese dal deferimento. In tale quadro, è consentita anche l'audizione di un rappresentante dei proponenti designato dai primi dieci firmatari del disegno di legge. A conferma di un quadro regolamentare più favorevole vi è una percentuale tendenzialmente superiore di progetti di legge d'iniziativa popolare il cui esame è stato avviato al Senato rispetto alla Camera (pari al 57 per cento di quelli presentati nella XIII legislatura, al 100 per cento nella XIV, al 75 per

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1472 08/11/19 12:43

cento nella XV, al 66 per cento nella XVI, a fronte del 48 per cento alla Camera nella XIII, del 38 per cento nella XIV, del 26 per cento nella XV e del 28 per cento nella XVI).

6 - *I tentativi di riforma*

a) della Costituzione

Il problema del rapporto tra democrazia rappresentativa e partecipazione è stato uno dei temi centrali discussi nella Commissione parlamentare per le riforme istituzionali costituitasi nel novembre del 1983, nella IX legislatura, i cui lavori si conclusero nel gennaio del 1985, meglio nota come Commissione Bozzi.

Già a conclusione del dibattito sulle linee generali la Commissione ritenne opportuno includere, «tra i criteri sull'impostazione dell'attività da svolgere al fine di pervenire – come previsto nelle mozioni istitutive – alla formulazione di proposte di riforme costituzionali e legislative (…) con l'obiettivo di rafforzare la democrazia politica repubblicana (…), i problemi concernenti le libertà e i diritti dei cittadini e delle formazioni sociali, i partiti, la rappresentanza, la democrazia diretta e la partecipazione popolare» ([56]).

Era già chiara allora ai componenti della Commissione la crisi della rappresentanza politica e la conseguente necessità di «far emergere un diverso tipo di rappresentanza rispetto a quella classica conosciuta nell'800» e appariva evidente la necessità di «un'apertura del Parlamento verso il basso, attraverso il *referendum* e l'iniziativa popolare» ([57]): fu dunque presentata una proposta di modifica dell'articolo 71 della Costituzione che prevedeva, tra l'altro, che il Parlamento si esprimesse sui progetti di legge di iniziativa popolare entro diciotto mesi dalla loro presentazione, pur non giungendosi a prevedere la diretta attribuzione del potere legislativo al corpo elettorale ([58]). Il senatore Ruffilli propose anche di prevedere come sanzione nel caso il Parlamento non avesse proceduto all'esame dei progetti di legge d'iniziativa popolare, di sottoposizione degli stessi a *referendum* propositivo; ma il Presidente della Commissione, Bozzi, osservò che il decorso del termine poteva essere interpretato come una reiezione tacita e che la proposta di modifica dell'articolo 71 era volta a combinare i princìpi della democrazia diretta con quelli della

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1473 08/11/19 12:43

democrazia rappresentativa, senza introdurre squilibri a vantaggio degli uni come degli altri.

Nella relazione di maggioranza fu proposto di elevare a 100.000 il numero degli elettori necessari per l'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare, di consentire a un rappresentante dei promotori di presenziare alle sedute della Commissione permanente in cui fosse discusso il progetto di iniziativa popolare e di porre al Parlamento il termine di 24 mesi per pronunciarsi sul progetto di legge stesso delegando ai regolamenti delle Camere l'emanazione di una normativa di dettaglio ([59]).

Purtroppo, il rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa fu uno dei numerosi punti sui quali si creò una frattura in seno alla Commissione che, come è noto, non riuscì a portare a compimento il proprio lavoro. Furono presentate ben 6 relazioni di minoranza molte delle quali affrontarono proprio il tema della democrazia diretta.

Nelle legislature successive furono presentate alcune proposte di revisione dell'articolo 71 della Costituzione, ma non ne fu mai avviato l'esame parlamentare ([60]), né la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, costituita nella XI legislatura (meglio nota come Commissione De Mita - Iotti), prese in esame l'articolo 71.

Nuovamente nella XIII legislatura vi fu un tentativo da parte della Commissione bicamerale presieduta dell'on. D'Alema di introdurre un *referendum* approvativo per i progetti di legge di iniziativa popolare sottoscritti da almeno ottocentomila elettori qualora le Camere non si fossero pronunciate entro 24 mesi dalla presentazione. Anche questa Commissione però non portò a termine i propri lavori.

L'ultimo tentativo di riforma dell'articolo 71 della Costituzione (articolo 15 del testo di modifica della parte II della Costituzione pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005), approvato dalle Camere a maggioranza assoluta in seconda deliberazione, ma poi non confermato dal *referendum* (Gazzetta Ufficiale n. 171 del 25 luglio 2006) prevedeva una novella al solo comma 1 senza intervenire sul secondo comma e dunque sull'iniziativa legislativa popolare.

Nel corso delle legislature non sono mancate da parte dei parlamentari di tutti gli schieramenti le proposte di riforma dell'articolo 71 della Costituzione, al fine di rafforzare l'istituto. Per citare solo quelle della legislatura corrente:

- i progetti di legge «iniziativa *quorum* zero e più democrazia», presentati in un identico testo sia alla Camera sia al Senato (atto Camera n. 14 di

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1474 08/11/19 12:43

iniziativa popolare, presentato nella XVI legislatura - il 24 agosto 2012 - e mantenuto all'ordine del giorno ai sensi dell'articolo 107, comma 4, del Regolamento; atto Senato n. 702, presentato il 22 marzo 2013 dalla sen. Blundo e altri del Gruppo Movimento 5 Stelle, di cui è iniziato l'esame il 15 aprile 2014), che attribuisce l'iniziativa delle leggi ai cittadini elettori che la esercitano mediante la presentazione di un progetto redatto in articoli. Il *quorum* richiesto è pari allo 0,1 per cento degli elettori della Camera dei deputati e deve essere raggiunto in 18 mesi. Il Parlamento deve concludere l'esame del progetto di legge d'iniziativa popolare entro dodici mesi dalla presentazione, altrimenti essa è sottoposto a voto popolare, previa dichiarazione di ammissibilità da parte della Corte costituzionale;

- alla Camera, la proposta di legge atto Camera n. 580 (dell'on. Palmizio, del gruppo PdL, presentata il 28 marzo 2013), che prevede un *iter* accelerato in entrambi i rami del Parlamento per i progetti di legge di iniziativa popolare i quali, entro sette giorni dalla loro presentazione, sono assegnati alle Commissioni che devono concluderne l'esame entro trenta giorni. Analogamente l'Assemblea inizia l'esame entro il settimo giorno dalla conclusione dell'esame in Commissione e delibera a sua volta entro trenta giorni;

- alla Camera, la proposta di legge atto camera n. 1980 (dell'on. Dorina Bianchi, del gruppo NCD, presentata il 21 gennaio 1014) che impone l'inizio dell'esame dei progetti di legge di iniziativa popolare entro sei mesi dalla loro presentazione;

- al Senato, il disegno di legge atto Senato n. 562 (del sen. Stucchi, del gruppo Lega Nord Autonomie, presentato l'11 aprile 2013), che prevede che, qualora il progetto di legge di iniziativa popolare sia proposto da almeno 500.000 elettori, le Camere procedono all'esame e alla votazione del testo senza modifiche entro sei mesi dalla data della sua presentazione, secondo le modalità stabilite nei rispettivi Regolamenti.

Nella XVII legislatura, il tema degli istituti di partecipazione popolare è stato affrontato anche nella Relazione finale del 12 aprile 2013 del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica, e composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello, Luciano Violante ([61]), ove «si segnala l'opportunità di elevare il numero di firme richieste, per tenere conto dell'aumento della popolazione rispetto ai dati del 1948 e per dare maggior efficacia politica alla iniziativa. Dalla presentazione del progetto con il numero di firme prescritto deve derivare uno specifico obbligo di deliberazione per le Camere». In particolare, «al fine di valorizzare l'iniziativa legislativa popolare e quella dei consigli

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1475 08/11/19 12:43

regionali, il Regolamento della Camera deve prevedere l'obbligo di fissare l'esame effettivo in Aula entro tre mesi dal deposito della proposta (62)».

Il tema è stato inoltre oggetto di analisi nell'ambito della Commissione per le riforme costituzionali presieduta da Gaetano Quagliariello, istituita presso il Governo e che il 17 settembre 2013 ha consegnato la sua relazione finale (63). Sul presupposto che «nessuna forma di governo democratica può funzionare adeguatamente se la partecipazione dei cittadini non è incentivata da un corretto collegamento tra la sfera della società civile e la sfera delle istituzioni politiche» e che «il rafforzamento del circuito Parlamento-Governo richiede il parallelo rafforzamento degli istituti della partecipazione», superando i limiti dati dall'attuale contesto ordinamentale (connotato sostanzialmente dall'istituto del *referendum* abrogativo), è stata formulata dalla Commissione la proposta di introdurre «l'iniziativa popolare indiretta che potrebbe svolgersi nei limiti entro i quali è ammesso il *referendum* abrogativo e sempre che non incida né sulle spese né sulle entrate pubbliche». Caratteristiche di tale istituto sarebbero: il *quorum* qualificato per la sua attivazione (250.000 cittadini); il deposito presso la Corte costituzionale di un progetto di legge redatto in articoli; la verifica da parte della Corte della costituzionalità del progetto di legge e del rispetto dei limiti costituzionali; la delibera del Parlamento entro «un termine ragionevole, ad esempio sei mesi». In caso di voto parlamentare favorevole, il procedimento si concluderebbe; altrimenti, se cioè il Parlamento non si pronuncia definitivamente nei termini, respingendo o approvando con modifiche che incidono nella sostanza sui princìpi fondamentali del progetto di legge, si procederebbe alla votazione popolare, con i *quorum* previsti per il *referendum* abrogativo. Al voto popolare si procederebbe ad iniziativa dei promotori, sostenuta da un congruo numero di sottoscrizioni (almeno 500.000), ma sull'ammissibilità dell'iniziativa si pronuncerebbe la Corte costituzionale (64).

Da ultimo, vanno segnalate le novelle all'articolo 71 della Costituzione contenute nel disegno di legge costituzionale atto Senato n. 2613 (Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione), approvato dal Senato l'8 agosto 2014. Tali modifiche – per gli aspetti che riguardano direttamente il tema qui analizzato – elevano il numero di firme necessarie per l'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare (da 50.000 a 150.000) e rimettono ai Regolamenti parlamentari il compito di stabilire i tempi, le forme e i limiti entro i quali sono garantite la discussione

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1476 08/11/19 12:43

e la deliberazione conclusiva dei progetti di legge d'iniziativa popolare, per i quali dunque si prevede ora – a livello costituzionale - un obbligo di esame parlamentare, la cui declinazione in concreto è affidata ai Regolamenti.

b) *del Regolamento della Camera dei deputati*

L'apparato procedurale regolamentare che assiste i progetti di legge d'iniziativa popolare, soprattutto alla Camera, ha mostrato tutti i suoi limiti nel corso delle ultime legislature, come dimostrano anche le discussioni presso la Giunta per il Regolamento.

Come detto, il dibattito dottrinario ha evidenziato il limite dato dal fatto che in capo alle Camere sia posto solo l'obbligo di ricevere il progetto di legge, mentre resta affidata alla maggioranza la decisione sull'*an* e il *quando* dell'esame del progetto di legge ([65]), senza alcun obbligo a deliberare (insussistente per l'iniziativa legislativa in generale ed a maggior ragione escluso per l'iniziativa legislativa popolare). In questo quadro, dato l'inequivoco contesto ordinamentale, non può certo accogliersi, se non su un piano più di opportunità politica che giuridico, la tesi di chi sostiene vi sia invece un vero e proprio obbligo da parte delle Camere di discutere il progetto di legge d'iniziativa popolare con priorità rispetto ad altri progetti di legge provenienti da altri organi dello Stato sulle medesime materie, obbligo fondato su un raccordo tra l'articolo 71, secondo comma, e l'articolo 1 della Costituzione ([66]). O addirittura di chi, ancora più esplicitamente, parla di responsabilità politica, ma anche giuridico-istituzionale delle Camere con conseguente obbligo di deliberare, dal momento che il popolo deve avere la possibilità di valutare l'atteggiamento del Parlamento ([67]), fino al punto di ammettere la possibilità per il titolare dell'iniziativa legislativa negletta di sollevare un conflitto di attribuzione con il Parlamento.

Il complessivo senso di inadeguatezza della disciplina che assiste le iniziative legislative popolari – a livello dottrinario ma anche parlamentare – ha comunque aperto, nelle ultime legislature, un dibattito che sembra essere destinato a un approdo normativo di maggiori garanzie.

In particolare, nella XVI legislatura il tema è stato posto al centro dell'attenzione della Giunta per il Regolamento dal Presidente Fini, nella riunione del 18 gennaio 2012, quando, richiamando sollecitazioni pervenutegli in tal senso, indicò la necessità di introdurre, attraverso modifiche regolamentari, «garanzie di esame parlamentare delle proposte di legge d'iniziativa popo-

lare», ritenendo il tema, riguardante una forma di collegamento del Parlamento con la società civile, «importante e meritevole di approfondimento, al fine di una valorizzazione di queste iniziative legislative – riconosciute a livello costituzionale – nelle procedure parlamentari, dato lo scarso rilievo che finora esse hanno avuto nella prassi». A tal fine, il Presidente incaricò un relatore, l'on. Bocchino, di svolgere un approfondimento, per verificare se vi fossero le condizioni per procedere ad una modifica del Regolamento. L'approfondimento fu svolto e consegnato alla Presidenza, che ne ha dato conto nella riunione del 29 marzo 2012 e ne ha messo a disposizione gli esiti ai componenti della Giunta nel momento stesso in cui tale organo era invitato ad avviare un percorso più ampio di riforma regolamentare, che avrebbe dovuto investire il procedimento legislativo, le procedure di indirizzo e controllo, il rapporto Governo-Parlamento, la pubblicità dei lavori e la disciplina dei gruppi parlamentari.

La proposta dell'on. Bocchino prevedeva una corsia preferenziale per i progetti di legge di iniziativa popolare nel senso di obbligare le Commissioni, ad avviarne l'esame entro un mese dall'assegnazione e di garantirne l'iscrizione nel calendario dei lavori dell'Assemblea, se quest'ultima, sentito il parere della Commissione assegnataria del progetto di legge in sede referente, avesse deliberato di prenderli in considerazione. Tale deliberazione della Camera avrebbe potuto avvenire solo decorsi due mesi dall'assegnazione del progetto di legge, al fine di garantire alla Commissione un lasso di tempo adeguato a valutare il testo e, eventualmente, a concluderne autonomamente l'esame; se la delibera dell'Assemblea fosse stata favorevole, la Conferenza dei Presidenti di gruppo o, in mancanza della maggioranza di cui al comma 2 dell'articolo 24, il Presidente della Camera, avrebbero proceduto all'iscrizione del progetto di legge nel successivo calendario dei lavori, assicurando che la discussione in Assemblea avrebbe avuto inizio entro un termine non superiore, di norma, a trenta giorni dalla presa in considerazione, previe intese, ove necessario, con il Presidente del Senato ai sensi dell'articolo 78 (per il caso in cui l'altro ramo del Parlamento avesse all'esame progetto di legge analogo e al fine di evitare duplicazioni). Si prevedeva che il termine entro il quale avrebbe dovuto avere inizio la discussione in Assemblea fosse raddoppiato per i progetti di legge costituzionale e per quelli di cui all'articolo 24, comma 12, ultimo periodo (ossia quelli c.d. di eccezionale rilevanza); la Commissione avrebbe potuto chiedere un differimento del termine una sola volta e per non più di trenta giorni. Per il resto, la

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1478 08/11/19 12:43

complessiva procedura parlamentare di esame dei progetti di legge d'iniziativa popolare non avrebbe subito modifiche rispetto a quella generale.

La procedura in questione avrebbe lasciato ovviamente impregiudicate le modalità ordinarie di iscrizione del progetto di legge nella programmazione dell'Assemblea e della Commissione, attraverso cioè l'iniziativa di un gruppo o del Governo, intervenendo solo qualora tale calendarizzazione non fosse avvenuta.

Non si è invece ritenuto di prevedere l'automatico inserimento all'ordine del giorno dell'Assemblea dei progetti di legge d'iniziativa popolare, preferendosi, rispetto ad automatismi indifferenziati, una valutazione in concreto delle materie e dei testi proposti, da rimettere appunto all'Assemblea con un dibattito pubblico e un voto, nonché una selezione di quelle sulle quali si fosse registrata una precisa volontà politica di esame.

Il percorso riformatore del Regolamento non ha avuto fortuna nella XVI legislatura e, dopo la seduta del 29 marzo, non è stato più ripreso.

Il tema della valorizzazione dell'iniziativa legislativa popolare ha fatto nuovamente ingresso nel dibattito sulle riforme del Regolamento della Camera nella legislatura successiva, ossia quella in corso, prendendo le mosse da una precisa indicazione avanzata dalla Presidente della Camera nella riunione della Giunta per il Regolamento del 22 maggio 2013. In tale sede infatti la Presidente Boldrini ha richiamato l'esigenza di «razionalizzare le procedure legislative, rendendole più trasparenti, spedite e comprensibili per l'opinione pubblica». In tale quadro ha richiamato anzitutto la necessità di «garantire un effettivo e tempestivo seguito parlamentare alle proposte di legge d'iniziativa popolare e dare risposte alle istanze dei cittadini».

A fondare la riflessione della Presidente i dati frustranti sul seguito parlamentare delle proposte di legge d'iniziativa popolare nelle precedenti legislature (v. tabella allegata), troppe delle quali "rimaste nei cassetti dei parlamentari". Nell'ambito di un ampio intervento di riforma regolamentare, predisposto da un gruppo di lavoro costituito all'interno della Giunta, presieduto dalla Presidente, cui hanno preso parte rappresentanti di tutti i gruppi allora presenti in Giunta, è stato predisposto un ampio articolato di riforma. Di questo, una parte, quantitativamente non molto estesa, ma assai significativa, è quella dedicata al rafforzamento del legame diretto dell'istituzione parlamentare con la società civile. Di essa è stata rappresentata in Giunta, in sede di illustrazione del testo da parte dell'onorevole Gianni Melilla (SEL), nella riunione del 12 dicembre 2013, il grande significato poli-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1479 08/11/19 12:43

tico ed il collegamento con le considerazioni svolte dalla Presidente nella citata riunione della Giunta del 22 maggio.

Infatti, come chiarito in tale sede, la riforma si inserisce in una prospettiva d'intervento volta a rilanciare il Parlamento e a cercare di colmare il senso di distanza dei cittadini dalle istituzioni e di estraneità rispetto alla classe politica. Al di là delle differenze riconducibili ai valori perseguiti dalle diverse forze politiche e alle diverse soluzioni prospettabili, esiste – ha precisato il relatore Melilla – «un terreno comune, che è quello delle regole di funzionamento del Parlamento, nel quale non possiamo sfuggire a una condivisione di responsabilità e di scelte per il futuro (…) proprio perché la riforma del modo di operare del Parlamento non può essere imprigionata in una logica maggioranza/opposizione, ma deve necessariamente coinvolgere e responsabilizzare tutte le forze e tutti i deputati» (68).

Un tassello fondamentale in questo processo è rappresentato dagli strumenti che mettono in collegamento diretto la Camera con la cittadinanza, *in primis* attraverso gli istituti di democrazia partecipativa previsti direttamente dalla Costituzione.

L'articolato proposto introduce dunque un nuovo articolo 100-*bis*, che contiene una disciplina *ad hoc* per l'esame dei progetti di legge di iniziativa popolare e d'iniziativa dei consigli regionali.

Per conseguire il risultato della valorizzazione dell'iniziativa legislativa popolare, il gruppo di lavoro della Giunta ha discusso se prevedere una indistinta, automatica iscrizione nel calendario dei lavori della Camera di ciascun progetto di legge d'iniziativa popolare, una volta decorso un certo periodo (69), o se individuare forme alternative, che coniugassero il valore "politico" dell'iniziativa (in quanto di diretta derivazione popolare) con il ruolo centrale svolto, ai sensi dell'articolo 72, primo comma, della Costituzione, dalle Commissioni permanenti e con la loro autonomia.

La scelta è caduta su questa seconda strada, che in qualche modo ricalca il modello austriaco, uno dei pochissimi paesi il cui ordinamento contempla tale istituto di democrazia diretta e nel quale, peraltro, l'iniziativa legislativa popolare risulta più qualificata sia dal più elevato *quorum* di firme richiesto, pari a centomila elettori o un sesto degli elettori di almeno tre *Länder*, sia dalla necessità che essa abbia ad oggetto una materia da disciplinare con legge federale.

L'articolo 41 della Costituzione austriaca prevede che ogni proposta di iniziativa popolare deve essere firmata da almeno 100.000 elettori o da un sesto degli elettori di almeno tre Länder, deve riguardare una materia

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1480 08/11/19 12:43

da disciplinare con legge federale e può essere presentata sotto forma di progetto di legge. Inoltre, a norma dell'articolo 24 del regolamento del Consiglio nazionale, nel calendario dei lavori del Consiglio medesimo le iniziative popolari hanno la priorità su ogni altra questione. Un esame preliminare di un'iniziativa popolare inizia entro un mese dalla sua assegnazione alla Commissione competente; in ogni caso, entro ulteriori quattro mesi è presentato un rapporto, da parte della Commissione, al Consiglio nazionale.

Tra gli ordinamenti europei in cui si prevede l'iniziativa legislativa popolare, oltre all'Austria troviamo la Spagna, nel cui ordinamento è prevista la presentazione di proposte di legge popolare corredate da almeno 500.000 firme, che non possono avere ad oggetto materie proprie della legge organica, materie tributaria o di carattere internazionale, nonché in materia di grazia (art. 87, comma 3, della Cost.). L'iniziativa legislativa popolare avvia il procedimento legislativo ma non lo conclude, conservando il Parlamento il suo illimitato potere decisionale. La *ley organica* 26 marzo 1984, n. 3, modificata dalla *ley organica* 26 maggio 2006, n. 26, contiene la disciplina attuativa: titolari dell'iniziativa sono i cittadini spagnoli maggiorenni iscritti nelle liste elettorali e si prevede un ulteriore limite materiale dato dal divieto di iniziativa popolare in materia di bilanci generali dello Stato e di progetti di pianificazione dell'attività economica generale. Il testo deve essere redatto in articoli e preceduto da una relazione. La commissione promotrice – ossia il corrispondente del nostro comitato dei promotori – può prendere parte all'*iter* parlamentare secondo le norme dei regolamenti. Tra le cause di inammissibilità delle proposte popolari, oltre alla violazione dei limiti di materia, alla mancata omogeneità del testo e alla mancanza della documentazione richiesta, vi è anche la pendenza nel Parlamento di un progetto di legge in corso di esame vertente sulla stessa materia, ovvero il fatto che il testo riproduca altra proposta popolare di contenuto identico o sostanzialmente equivalente presentata nella medesima legislatura. In caso di dichiarazione di irricevibilità da parte della *Mesa* (il corrispondente del nostro Ufficio di presidenza), si riconosce ai promotori dell'iniziativa il diritto di adire il Tribunale costituzionale con il *recurso de amparo.* Le proposte di legge popolare sono comunque sottoposte alla procedura parlamentare della presa in considerazione.

Più distante dagli altri modelli europei è quello svizzero caratterizzato dal contesto istituzionale del tutto originale in cui esso è inserito rispetto agli altri sistemi continentali. In particolare, oltre al peculiare rapporto concorrente e di stimolo tra iniziativa legislativa popolare e funzioni del Parlamento e del Consiglio federale, l'aspetto interessante dell'esperienza svizzera è la combi-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1481 08/11/19 12:43

nazione di iniziativa legislativa e consultazione dei cittadini. Infatti, l'iniziativa legislativa popolare a livello federale (esiste anche quella a livello cantonale) richiede la sottoscrizione di 100.000 cittadini nel termine massimo di 18 mesi e ha ad oggetto una revisione parziale o totale della Costituzione. Per essere accettata la proposta legislativa deve essere approvata dalla maggioranza degli elettori e dei cantoni (la c.d. doppia maggioranza). Il Consiglio federale e il Parlamento possono contrapporre all'iniziativa un controprogetto; in caso di approvazione dell'iniziativa popolare o del controprogetto il Parlamento deve poi, di norma, elaborare una legge di applicazione sulla base del nuovo testo (https://www.ch.ch/it/iniziative-popolari/).

Dunque, nell'articolato di riforma, piuttosto che prevedere «meccanicistici trasferimenti all'Assemblea senza adeguati supporti istruttori» ([70]), si conferisce alle Commissioni assegnatarie in sede referente delle proposte di legge popolare l'obbligo di vagliare tutte le iniziative legislative di tale natura (e di quelle dei consigli regionali) e di deliberare espressamente se proseguirne o meno l'esame.

La disciplina proposta stabilisce infatti, al comma 1 del nuovo articolo 100-*bis*, l'obbligo per le competenti Commissioni di deliberare sulla «presa in considerazione» delle proposte di legge popolare entro un mese dalla loro assegnazione, sulla base di una proposta motivata formulata da un Comitato permanente, istituito appositamente a questo scopo come strumento di dialogo con i cittadini (ad esso infatti – nell'articolato proposto dal gruppo di lavoro – spetterebbe anche formulare proposte in ordine all'esame delle petizioni). La *ratio* della disposizione è quella di assicurare che vi sia in ogni caso una presa di posizione della Camera o nel senso di procedere all'esame della stessa o di assumere esplicitamente (e dunque in modo trasparente) la responsabilità politica di non darvi alcun seguito ([71]).

Nel testo si prevede la possibilità per la Commissione di audire un rappresentante dei promotori dell'iniziativa (non si prevede invece l'audizione dei rappresentanti dei consigli regionali, alle cui iniziative legislative si applica però, per il resto, la medesima disciplina regolamentare sulla presa in considerazione), al fine di consentire loro, in una sede decisiva per il destino parlamentare della proposta, di perorarne la «causa» e di dare voce alle ragioni che ne sono alla base, esercitando una sorta di «diritto di difesa», che dovrebbe essere incomprimibile. Si tratta di una prerogativa importante, almeno sotto due profili: anzitutto, essa consente a chi ha promosso un'attività, peraltro onerosa, di raccolta delle firme necessarie per la presentazione della proposta di legge di sensibilizzare direttamente la Commissione

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1482 08/11/19 12:43

sul tema in oggetto e sulla necessità di affrontarlo per rispondere ad una esigenza sentita dai cittadini. Attraverso l'audizione peraltro la Commissione è posta anche in grado di interloquire con i promotori e di raccogliere, dalla loro viva voce, informazioni, motivazioni ed esigenze e anche di veicolare, all'esterno, le proprie prime impressioni e valutazioni. In secondo luogo, essa rappresenta, sul piano simbolico, un modo in cui – anche materialmente – le istanze dei cittadini possono (ed anzi, devono) fare ingresso in Parlamento e trovare in questo una forma solenne di rappresentazione, nella quale cioè esse divengono non più estranee al luogo «Parlamento», ma parte delle sue stesse procedure. Anche così si supera l'idea che il Parlamento sia un «fortilizio chiuso e inaccessibile», e se ne fa veramente una casa di vetro, «nella quale l'esercizio della sovranità popolare trova la massima visibilità» ([72]).

Per tutte queste motivazioni, e a rafforzare soprattutto il significato di questo passaggio procedurale quale forma di diretto accesso dei cittadini nella massima sede rappresentativa della democrazia, sarebbe forse opportuno stabilire che tale forma di dialogo tra Commissioni e promotori costituisca un adempimento preliminare di carattere automatico, non rimesso cioè ad una scelta di opportunità o di interesse della Commissione (che potrebbe trascurarlo anche solo per ragioni di tempo), ma obbligatorio: e in questo senso – v. *infra* – si è orientato successivamente il relatore. In tal modo infatti l'audizione potrebbe rappresentare una sorta di garanzia che il Parlamento presta in ordine all'approfondimento, da parte sua, serio e privo di pregiudizi e all'ascolto sensibile e trasparente delle esigenze di quanti si sono fatti carico della presentazione dell'iniziativa legislativa popolare.

Nel caso in cui la deliberazione della Commissione sia favorevole alla presa in considerazione, si prevede che la discussione in Commissione si debba concludere nel termine di due mesi (ossia nel termine stabilito in via generale per la conclusione dei lavori in sede referente sui progetti di legge dall'articolo 81 del Regolamento della Camera), salvo il termine più breve stabilito, in caso di urgenza, dall'articolo 81, comma 2, del Regolamento della Camera (è dunque possibile, se ne sia avanzata richiesta dai soggetti legittimati ai sensi dell'articolo 69 del Regolamento della Camera, richiedere la procedura d'urgenza per velocizzarne l'*iter*). Va in proposito considerato che non di rado i progetti di legge di iniziativa popolare insistono su materie già sottoposte all'attenzione della Commissione da altri titolari del diritto di iniziativa legislativa (Governo, deputati), ai cui progetti di legge dunque esse vengono abbinate in Commissione: con l'abbinamento, tutti i progetti di legge oggetto di esame congiunto soggiacciono ai medesimi termini.

Decorso il termine, il progetto di legge è iscritto nel calendario dei lavori dell'Assemblea, in modo automatico, e cioè a prescindere da una richiesta specifica in Conferenza dei presidenti di gruppo.

Se invece la Commissione delibera in senso contrario alla presa in considerazione, di tale decisione si prevede che debba essere data notizia ai promotori o ai consigli regionali interessati.

La proposta di articolato di riforma non sanziona la Commissione inerte, ossia la Commissione che – vuoi perché oberata di lavoro "ordinario", vuoi perché insensibile alle esigenze dei cittadini, vuoi semplicemente perché interpreta in senso ordinatorio i termini regolamentari – non assume alcuna decisione sulla presa in considerazione entro i termini stabiliti per tale deliberazione. In proposito si potrebbe stabilire che – in caso di mancata decisione, salva, forse, la facoltà di richiedere, motivatamente, una proroga del termine al Presidente della Camera – la Commissione è comunque tenuta a presentare la relazione all'Assemblea entro i termini indicati dall'articolo 81 del Regolamento, la mancata deliberazione equivalendo sostanzialmente – ai fini delle conseguenze procedurali – alla deliberazione favorevole sulla presa in considerazione. Anche su questo aspetto – come si vedrà – è intervenuto il relatore per correggere l'articolo 100-*bis* del testo base.

Si stabilisce infine che la disciplina illustrata si applica anche, grazie a una modifica del comma 4 dell'articolo 107, ai progetti di legge d'iniziativa popolare oggetto del cosiddetto *repechage*, ossia quelli esaminati nella precedente legislatura, per i quali non è necessaria la ripresentazione nella nuova. In tal caso però il termine di un mese per la deliberazione sulla presa in considerazione decorrerebbe dalla costituzione delle Commissioni.

Non ci si sofferma, in questa sede, sulle modifiche introdotte nell'articolato relativamente all'esame delle petizioni, altro istituto di democrazia diretta, peraltro dagli effetti pratici di scarsissima portata anche in ragione della ridottissima valenza politica, essendo legittimato a presentarle qualunque cittadino, anche singolarmente. In particolare, si propone di modificare l'articolo 109, comma 1, del Regolamento della Camera nel senso di prevedere che lo stesso comitato permanente istituito ai sensi dell'articolo 100-*bis*, comma 1, debba valutare le petizioni assegnate alla Commissione e formulare proposte in ordine al loro esame. È inoltre introdotto l'obbligo di dare notizia al primo firmatario delle decisioni della Commissione. È invece dettata da esigenze di semplificazione e di superamento di previsioni anacronistiche la modifica, contenuta anch'essa nel progetto di riforma, dell'articolo 33, comma 2: la lettura in Assemblea del sunto delle petizioni da parte dei deputati segretari

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1484 08/11/19 12:43

di Presidenza è sostituita infatti dalla pubblicazione del sunto in allegato al resoconto della seduta. Va infine ricordato che in alcuni Parlamenti europei sono previste forme di consultazione intese quale strumento per la partecipazione dei cittadini alle attività parlamentari su cui pure potrebbe affrontarsi una riflessione in sede di revisione del Regolamento della Camera: in particolare sono stati predisposti strumenti quali *forum*, *chat*, *videoforum*, *wiki*, *blog*, audizioni pubbliche interattive presso le Commissioni parlamentari. Ad es., in Danimarca su tutti i progetti di legge di iniziativa governativa, prima della relativa assegnazione, si svolge un'audizione pubblica. Nel corso dell'esame dei progetti di legge in Commissione, i cittadini possono interagire via *mail* trasmettendo proposte di modifica ai testi; le Commissioni permanenti ricevono delegazioni di cittadini o di associazioni rappresentative di interessi. Nel sito del Senato francese una sezione ("*Participez* !") indirizza i visitatori verso alcune piattaforme come *blog*, spazi partecipativi, questionari, *forum*, consultazioni mediante posta elettronica. Nel Regno Unito, sul sito internet del Parlamento, alla voce «HAVE YOUR SAY», c'è un'apposita sezione di "*e-consultation*", in cui sono promossi da parte del Presidente dell'Assemblea ovvero di singoli organi (in genere, le Commissioni) *forum on line*. Quanto all'Unione europea, v. il sito internet "La vostra voce in Europa", punto unico di accesso a una vasta gamma di strumenti, quali sondaggi di opinione, discussioni e consultazioni, che consentono ai cittadini europei di partecipare attivamente alla formazione delle politiche europee.

La complessiva proposta di riforma regolamentare, comprensiva anche della parte sull'iniziativa legislativa popolare, è stata adottata come testo base per il prosieguo dell'esame in Giunta nella seduta dell'8 gennaio 2014 e ad esso sono stati riferiti le osservazioni pervenute dai presidenti delle Commissioni permanenti e gli emendamenti presentati dai membri della Giunta nelle settimane successive. È seguito un lavoro istruttorio svolto dai relatori sugli emendamenti presentati e illustrato nella seduta della Giunta del 14 ottobre 2014 (in cui sono stati pubblicati tutti gli emendamenti).

Come chiarito dal relatore Melilla, in un primo momento, sono state ipotizzate solo alcune modifiche di razionalizzazione al testo dell'articolo 100-*bis* del testo base, senza stravolgerne l'impostazione: ad esempio, si è previsto di facoltizzare le Commissioni all'istituzione di appositi comitati, anziché obbligarle a ciò (conseguentemente il relatore si è riservato di modificare la disciplina di esame delle petizioni, rimettendone la valutazione all'ufficio di presidenza della Commissione, integrato dai rappresentanti dei gruppi, anziché al suddetto comitato permanente); come già anticipato (v.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1485 08/11/19 12:43

supra), viene sanzionata l'inerzia della Commissione, prevedendo che, in caso di assenza di decisione sulla presa in considerazione entro tre mesi dall'assegnazione, e in mancanza di richiesta di proroga del termine (non superiore a un mese), il Presidente della Camera inserisce comunque il progetto di legge nel calendario dei lavori dell'Assemblea; è stato altresì ipotizzato di intensificare il dialogo con i promotori delle iniziative legislative popolari, rendendone – come detto sopra – obbligatoria l'audizione; si è infine rafforzato l'obbligo di comunicazione delle decisioni ai presentatori. La sintesi di queste modifiche è contenuta nell'emendamento 100-*bis*.10 del relatore, interamente sostitutivo dell'articolo.

Tuttavia, poiché nel frattempo (agosto 2014) è intervenuta l'approvazione da parte del Senato del disegno di legge di revisione costituzionale (trasmesso quindi alla Camera), che riforma la disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, il relatore ha ritenuto necessario consentire alla Giunta di riflettere ulteriormente sulla scelta compiuta con il testo base dell'8 gennaio, in particolare ipotizzando – più in armonia con la nuova disciplina costituzionale contenuta nel disegno di legge ma secondo un'impostazione comunque pienamente compatibile anche con il quadro costituzionale vigente – una procedura parlamentare di esame dei progetti di legge d'iniziativa popolare più incisiva, tale da dare maggiori certezze ai firmatari dei progetti. In tale direzione, è stato presentato – in alternativa rispetto all'altro – anche un ulteriore emendamento del relatore (100-*bis*.11, anch'esso interamente sostitutivo dell'articolo), che prevede – oltre a una norma analoga all'articolo 74, comma 1, del Regolamento del Senato sulla verifica e sul computo delle firme al fine di accertare la regolarità del progetto di legge – l'obbligo di una deliberazione conclusiva della Camera sui progetti di legge d'iniziativa popolare, scandendone conseguentemente i termini per le Commissioni e per l'iscrizione nel calendario dei lavori dell'Assemblea.

Spetterà ora alla Giunta valutare tali testi e assumere un orientamento su queste ipotesi.

Nei prossimi mesi si vedrà se questo complessivo, ambizioso progetto di revisione regolamentare approderà alla sua definitiva approvazione nella legislatura in corso e con esso anche la parte sull'iniziativa popolare, superando ostacoli e difficoltà (di merito e politici) messi in campo dai gruppi di opposizione (e illustrati anche nella seduta della Giunta del 14 ottobre 2014). Resta fermo che, in mancanza delle condizioni politiche per procedere oltre nel cammino del più ampio percorso riformatore (almeno per il momento), la Giunta potrebbe comunque individuare alcuni temi, politicamente meno

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1486 08/11/19 12:43

controversi, sui quali concentrarsi e su cui sottoporre all'Assemblea in tempi più rapidi proposte di discipline procedurali più aggiornate, moderne ed efficaci. E tra questi temi potrebbe senz'altro annoverarsi anche quello dell'iniziativa legislativa popolare.

7 - *L'iniziativa popolare dell'Unione europea*

Interessanti sviluppi si sono avuti recentemente al livello di Unione europea. Infatti, il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha introdotto la possibilità dell'iniziativa legislativa popolare (European *Citizens' Initiative – ECI*) quale strumento di democrazia partecipativa. Si tratta di un istituto volto a colmare il *gap* democratico che notoriamente affligge l'Unione: con il Trattato di Lisbona si assiste a un passaggio da una dimensione prettamente economica a una politica che basa il funzionamento dell'Unione su tre princìpi: l'uguaglianza, la democrazia rappresentativa e la democrazia partecipativa ([73]).

L'articolo 11 del Trattato sull'Unione europea (TUE) stabilisce che un milione di cittadini europei, provenienti da un significativo numero di Stati membri possano invitare la Commissione a presentare, nell'ambito delle sue attribuzioni, una proposta su materie per le quali ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati. La Commissione è tenuta a valutare la proposta, ma non a farla propria. Si tratta di un istituto che si aggiunge al diritto di petizione, alla possibilità di ricorso al Mediatore europeo e al diritto di rivolgersi alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione in una delle lingue dei Trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua.

L'articolo 24 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede che le condizioni e le procedure per l'esercizio dell'iniziativa popolare, incluso il numero minimo di Stati cui devono appartenere i cittadini promotori, dovranno essere disciplinate da regolamenti adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, secondo la procedura legislativa ordinaria.

Il regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, entrato in vigore il 1° aprile 2012, ha stabilito le procedure e le condizioni per l'esercizio di tale iniziativa.

Il primo passo è la costituzione di un comitato promotore transnazionale composto da almeno 7 cittadini dell'Unione che abbiano raggiunto l'età nella quale si acquisisce il diritto di voto per le elezioni al Parlamento europeo

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1487 08/11/19 12:43

(18 anni in ogni Paese, salvo l'Austria, dove ne bastano 16) e residenti in almeno 7 Stati membri diversi. Il comitato è considerato l'organizzatore ufficiale dell'iniziativa ed è responsabile della gestione dell'intera procedura. Del comitato non possono far parte i deputati del Parlamento europeo. Il comitato nomina al proprio interno un rappresentante e un supplente (le cosiddette "persone di contatto"), che sono i referenti e tengono il collegamento con la Commissione durante l'intero *iter*.

La procedura inizia con la richiesta da parte del comitato di registrare, sul sito dell'Unione europea, la proposta, indicando il titolo, l'oggetto, la descrizione degli obiettivi, le disposizioni dei Trattati che si ritengono pertinenti, le generalità dei 7 membri del comitato, le fonti di sostegno e di finanziamento dell'iniziativa. Un'iniziativa registrata può essere ritirata dagli organizzatori in qualunque momento precedente l'invio delle dichiarazioni di sostegno alle autorità nazionali competenti per la verifica; il ritiro è però irreversibile.

Si procede poi alla raccolta su carta o per via elettronica con un *software open source* messo a disposizione dalla Commissione o uno equivalente che abbia le caratteristiche prescritte. Nel caso di raccolta delle sottoscrizioni per via elettronica i promotori devono individuare un *provider* che ospiti il sistema di raccolta e archivi i dati nel territorio di uno Stato membro. Le dichiarazioni di sostegno alla proposta devono essere certificate e devono raggiungere la cifra di almeno un milione di cittadini appartenenti ad almeno un quarto degli Stati membri (quindi non meno di 7 Stati). Gli organizzatori inoltre sono tenuti a richiedere alle autorità competenti dello Stato membro in cui il fornitore di *hosting* archivia i dati raccolti (per l'Italia l'Agenzia per l'Italia Digitale) la certificazione del sistema di raccolta. La raccolta deve avvenire entro dodici mesi. Per ogni Stato è necessario un numero di firme proporzionale al numero dei parlamentari europei eletti. Le firme devono essere corredate dei dati personali, ma le informazioni richieste variano da Stato a Stato. Una volta raccolte le firme, queste devono essere verificate e certificate da parte delle autorità nazionali competenti e poi l'iniziativa viene presentata alla Commissione, che la rende pubblica sul proprio sito internet. Nei tre mesi successivi alla presentazione i rappresentanti della Commissione incontrano gli organizzatori per consentire loro di esporre in dettaglio le tematiche implicate e gli organizzatori hanno la possibilità di presentare la loro iniziativa in un'audizione pubblica presso il Parlamento europeo. La Commissione può decidere, entro tre mesi, se dare seguito alla richiesta dei cittadini, ma prima di pronunciarsi è tenuta a valutare l'interesse europeo dell'intervento richiesto, a consultare – come già detto – le parti interes-

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1488 08/11/19 12:43

sate, a procedere all'analisi dell'impatto economico sociale e ambientale e a valutare il rispetto del principio di sussidiarietà e la conformità ai princìpi della Carta fondamentale dei diritti dell'Unione europea. La Commissione adotta in ogni caso una risposta formale in cui illustra le eventuali azioni che intende proporre a seguito dell'iniziativa dei cittadini e le sue motivazioni per agire o meno in tale senso. Se la Commissione decide di non dare seguito alla richiesta, deve dare conto, con una comunicazione formale pubblicata in tutte le lingue dell'Unione europea, delle ragioni del rifiuto; non è possibile presentare ricorso.

Se invece la Commissione decide di avanzare una proposta legislativa, la trasmette all'organo competente (in genere il Parlamento europeo e il Consiglio, oppure, in alcuni casi, soltanto il Consiglio), che dovrà adottarla affinché possa avere forza di legge.

Dall'entrata in vigore della ECI, il 1° aprile 2012, ad oggi sono state presentate già 49 iniziative (una sola delle quali registrata in lingua italiana) delle quali:

3 attualmente aperte alla firma;

5 per le quali è scaduto il termine di raccolta delle firme ma non sono ancora stati effettuati i controlli circa il *quorum*;

2 hanno raggiunto e superato il milione di dichiarazioni di sostegno e hanno già ottenuto una risposta dalla Commissione: una di queste è registrata in lingua italiana, dal titolo "uno di noi", e riguarda la protezione giuridica della dignità, del diritto alla vita e dell'integrità di ogni essere umano fin dal concepimento nelle aree di competenza dell'Unione europea nelle quali tale protezione risulti rilevante; l'altra è registrata in lingua inglese e riguarda il diritto universale all'acqua potabile;

19 sono le iniziative cosiddette "obsolete" (9 ritirate e 10 senza sostegno sufficiente);

20 le iniziative rifiutate e dunque non registrate perché non rispondenti alle condizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento riguardante l'iniziativa dei cittadini ([74]).

8 - *Conclusioni: la richiesta di democrazia partecipativa nella crisi della rappresentanza politica*

La democrazia è inscindibilmente connessa alla partecipazione, sia essa diretta o tramite i rappresentanti, e il Costituente ne era perfettamente consa-

pevole tanto da porre il problema dell'effettiva partecipazione dei cittadini all'organizzazione politica del Paese all'articolo 3, secondo comma.

Le profonde fratture istituzionali che non da oggi attraversano il Paese hanno da tempo confermato che il meccanismo della rappresentanza politica non è sufficiente ad esaurire le pulsioni della sovranità. La crisi della rappresentanza politica che ha investito tutte le democrazie occidentali, e quella italiana in particolare, deve farci riflettere su quale possa essere l'utilità di alcuni istituti, taluno caduto in desuetudine, tra i quali anche l'iniziativa legislativa popolare. La progressiva crisi dei partiti, spesso accusati di essere incapaci di rappresentare i cittadini e di concorrere con loro nella selezione degli interessi fondamentali del Paese, ha creato uno scollamento tra gli organismi rappresentativi e la società civile che ha posto le basi per l'esplosione dell'antipolitica. La mancanza di un collegamento continuo e costante dei cittadini con i loro rappresentanti e la difficoltà sempre crescente di esprimere le proprie istanze ha indotto addirittura a sostenere che essi sono ormai ridotti a cittadini occasionali, intermittenti, *part-time* ([75]), che partecipano alla vita politica solo nel momento in cui sono chiamati alle urne, costruendo così una democrazia che non è più in realtà nemmeno rappresentativa ma, come è stata definita, solo «elettorale» ([76]). In un ordinamento democratico nel quale è sempre più difficile veicolare le numerose e complesse istanze dei cittadini, il voto appare uno strumento non più sufficiente a dar voce agli elettori. Ma ciò non è necessariamente sintomo di disinteresse alla *res publica* da parte dei cittadini: a fronte della crescente disaffezione al voto (il fenomeno dell'astensionismo elettorale è crescente in tutta Europa) si registra, infatti, un sempre maggior bisogno dei cittadini di esprimere la propria opinione su questioni pubbliche (tramite sondaggi televisivi, *blog, social network*, pagine internet dei quotidiani etc.). Può essere dunque opportuno avviare una riflessione su un impiego delle nuove tecnologie che porti a un reale rafforzamento dei meccanismi democratici, evitando di confinarne l'uso alla manifestazione del disagio e della protesta e consentendo pertanto non solo l'espressione di opinioni ma anche una reale partecipazione ([77]), ad esempio attraverso la formulazione di proposte concrete mantenendo però ben ferma la responsabilità degli eletti e del Governo rispetto alle decisioni ([78]). Solo in questo modo, infatti, le nuove tecnologie potranno rafforzare la democrazia e le istituzioni democratiche e non travolgerle.

In questo quadro appare in tutta la sua evidenza la necessità di individuare strumenti e istituti ulteriori rispetto a quelli tradizionali della rappresentanza politica, anche attraverso il recupero di un raccordo effettivo con la

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1490 08/11/19 12:43

società civile, capaci di rivitalizzare il canale di comunicazione tra eletti ed elettori e tali da rendere più efficace e densa di contenuto la rappresentanza pur assicurando la governabilità.

La sempre più pressante richiesta di qualità ed efficacia delle politiche pubbliche impone di ricercare forme di più stretta interlocuzione tra i decisori e i destinatari delle regole, andando così verso un modello di democrazia non soltanto egalitaria ma anche inclusiva ([79]).

In questo quadro l'iniziativa legislativa popolare appare in una nuova luce: non più strumento potenzialmente eversivo del dispotismo popolare, ma efficace istituto di democrazia partecipativa che potrebbe rivitalizzare lo stesso regime parlamentare, essendo strumento idoneo a garantire l'applicazione del principio di partecipazione all'attività parlamentare. L'istituto dell'iniziativa popolare, opportunamente valorizzato, potrebbe divenire efficace veicolo delle istanze popolari in Parlamento, rafforzando in tal modo la democrazia rappresentativa e garantendo, allo stesso tempo, l'impianto istituzionale disegnato dal Costituente.

Il tema della partecipazione, finora relegato in una sorta di sudditanza teorica rispetto a quello della rappresentanza politica e sacrificato in nome della governabilità, generando interpretazioni che hanno privilegiato solo gli aspetti di rivendicazione e di conflittualità o addirittura alimentando derive demagogiche e retoriche politiche di mera ricerca del consenso, deve dunque essere spostato sul piano della complementarietà.

Sono ormai in molti a sostenere la necessità di vincolare giuridicamente, e non solo politicamente, il Parlamento all'esame delle iniziative legislative popolari e ciò al fine di instaurare una nuova cultura della partecipazione, aprendo effettivamente le istituzioni alla partecipazione popolare, alle iniziative delle masse e alla volontà dei cittadini grazie all'attivazione di canali non occasionali di ascolto delle esigenze politiche manifestate dal popolo; l'importanza dell'obiettivo è data anche dalla necessità di canalizzare tendenze non auspicabili in una società già fortemente frammentata e di frenare patologie populiste che si alimentano con la debolezza della rappresentanza effettiva.

Per questo, il piano dello sviluppo delle procedure di raccordo del Parlamento con la società civile appare fondamentale nella logica di valorizzarne il ruolo e la centralità: il processo riformatore del Parlamento deve dunque allargarsi, oltre che al rafforzamento procedurale dell'iniziativa legislativa popolare, anche all'individuazione di sedi – reali o virtuali – di dialogo e di raccolta di esigenze e opinioni dei cittadini, in forme adeguate agli strumenti resi disponibili dalla tecnologia e dal sistema delle comunicazioni.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1491 08/11/19 12:43

Proposte di iniziativa popolare presentate alle Camere dalla VIII legislatura ad oggi

legislatura	presentate al Senato	presentate alla Camera	totale presentate	prese in esame al Senato	prese in esame alla Camera	approvate	% approvate
VIII (20/6/79 - 11/7/83)	3	17	20	1	11	3	15%
IX (12/7/83 - 1/7/87)	4	21	25	2	8	5	20%
X (2/7/87 - 22/4/92)	4	22	26	2	12	7	26,9%
XI (23/4/92 - 14/4/94)	2	19	21	1	6	2	9,5%
XII (15/4/94 - 8/5/96)	3	12	15	3	5	1	6,7%
XIII (9/5/96 - 19/5/01)	6	24	30	3	16	6	20%
XIV (30/5/01 - 27/4/06)	5	29	34	4	10	4	11,8%
XV (28/4/06 - 28/4/08)	4	16	20	3	4	0	0%
XVI (29/4/08 - 14/3/13)	6	21	27	4	6	1	3,7%
XVII (15/3/13 -	7	23	30	2	8	4	13%
totale	66	226	293	25	85	28	

Note

(1) Dalla presente trattazione è esclusa l'iniziativa legislativa popolare regionale che si fonda sull'articolo 123, primo comma, secondo periodo, della Costituzione.

(2) Lavori della seconda sottocommissione, seduta del 24 ottobre 1946, pagg. 422 e seguenti (http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed036/sed036nc.pdf).

(3) *Ibidem,* p. 422.

(4) *Ibidem,* p. 423.

(5) Lavori della seconda sottocommissione, seduta del 21 gennaio 1947, pagg. 845 e seguenti (http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed081/sed081nc.pdf).

(6) *Ibidem,* p. 846 (http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed081/sed081nc.pdf).

(7) V. Crisafulli, «La sovranità popolare nella Costituzione italiana» in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, Padova, 1957, vol I, p. 409.

(8) C. Mortati, «Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano», in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, Padova, 1957, vol II, p. 119.

(9) *Ibidem,* p. 129-130.

(10) E. Spagna Musso, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane,* Napoli, 1958, p. 199.

(11) *Ibidem*, p. 78.

(12) P. G. Lucifredi, *L'iniziativa legislativa parlamentare,* Milano, 1968*,* p. 89.

(13) E. Bettinelli, «Note sull'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento costituzionale italiano», in *Il Politico,*1970, n. 1, p. 602.

(14) P. G. Lucifredi, *cit.,* pp. 87 e seguenti.

(15) E. Bettinelli, *cit*., p. 602.

(16) Alla Camera, limitandosi alle ultime 4 legislature i dati sono i seguenti: nella XIV legislatura sono state approvate il 2,6per cento delle proposte di iniziativa parlamentare presentate; nella XV lo 0,4per cento; nella XVI l'1,71per cento e nella XVII, allo stato, lo 0,5per cento.

(17) E. Spagna Musso, *cit.,* pp. 80-81.

(18) P. G. Lucifredi, *cit.,* pp. 14-15.

(19) G. Balladore Pallieri, *Diritto costituzionale,* Milano, 1976, p. 253.

(20) AA.VV. *L'iniziativa legislativa popolare in prospettiva comparata,* a cura di P. Caretti-M. Morisi, Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Università degli studi di Firenze, 2013, p. 146.

(21) M. Della Morte, «Iniziativa legislativa popolare e democrazia partecipativa», in *Nuove Autonomie,* 2008, n. 1-2, p. 39.

(22) R. Orrù, «Art. 71», in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, vol. II, p. 1369.

(23) M. Della Morte, *cit*., p. 38.

(24) M. Luciani, «Art. 75. Il referendum abrogativo*»,* in G. Branca – A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2005, p. 13.

(25) J. J. Rousseau, *Contratto sociale,* L. III, Cap. XII, traduzione italiana di R. Mondolfo, Bologna, 1969, rist. anast. della 4° edizione.

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1493 08/11/19 12:43

(26) J.J. Rousseau, *cit.*, L. III, Cap. XX.

(27) G. Sartori, *Democrazia e definizioni,* 4° edizione, pp. 171-172.

(28) E. Kant, «Articoli definitivi per una pace perpetua tra gli stati», in *Progetti per la pace perpetua*, a cura di Carlo Curcio, 1946, p. 119.

(29) M. Luciani, *cit.*, p. 14

(30) Platone, *Protagora,* XII, 322d.

(31) B. Constant, «Della libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni», in Benjamin Constant / introduzione e traduzione di U. Cerroni. – Roma, 1965 (*Testi della democrazia moderna e del socialismo.* Parte prima, la democrazia politica, vol. VI), p. 245.

(32) E. Kaufmann, *Zur Problematik des Volkswillens*, Berlin, Leipzig, 1931, p. 10.

(33) G. Amato, «La sovranità popolare nell'ordinamento italiano», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico,* 1962, p. 80.

(34) M. Luciani, *cit*, pp. 126 e ss.

(35) Proprio la circostanza che, pur nelle more della approvazione della legge di attuazione dell'articolo 71 Cost., l'iniziativa legislativa popolare aveva iniziato ad essere operativa, sia pure solo al Senato (fin dal 1956), potrebbe indurre ad escludere che la legge n. 352 del 1970 abbia natura attuativa, ma piuttosto si limiti a codificare una prassi precedentemente consolidatasi al Senato.

(36) AA.VV. *L'iniziativa legislativa popolare in prospettiva comparata* , *cit*., p. 148.

(37) R. Dickmann, *L'organizzazione del processo legislativo,* Napoli, 2006, p. 54.

(38) E. Bettinelli, *Note sull'iniziativa legislativa popolare,* in *Il Politico,* 1970, p. 605.

(39) Se il testo del progetto supera le tre facciate di ogni foglio, esso va contenuto in un foglio unito a quello contenente le firme, in modo che non possa essere distaccato, da vidimarsi contemporaneamente a quello.

(40) L'allegazione dei certificati d'iscrizione nelle liste elettorali è requisito di validità delle firme e pertanto deve avvenire al momento della presentazione e non può procedersi, neppure in parte, in un momento successivo: tale conclusione, oltre ad essere fondata sullo specifico dato normativo, appare avvalorata anche dalla prassi seguita dall'Ufficio centrale del *referendum* presso la Corte di Cassazione (es.: pronunzia del 16 marzo 2006).

(41) Dato il tenore della prescrizione legislativa, che fa esplicito riferimento alla presentazione cartacea, è stata esclusa la possibilità di trasmissione alla Camera dei certificati elettorali, acquisiti dai comuni attraverso la posta elettronica certificata, con la medesima modalità.

(42) http://leg16.camera.it/_dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0037080.pdf.

(43) *Contra,* R. Dickmann, *cit.,* p. 54 "Solo in caso di difetto dei requisiti previsti dalla legge è prevista la sanabilità del vizio inerente il procedimento di presentazione prima dell'assegnazione del progetto. Invece in caso di vizi connessi a requisiti formali previsit da norme costituzionali si deve eccepire l'inammissibilità".

(44) R. Dickmann, *cit.,* p. 55.

(45) P. Barile, *Istituzioni di diritto pubblico,* 1982, p. 414.

(46) A. Manzella, *Il Parlamento,* 2003, p. 316.

(47) R. Orrù, *Art. 71*, *cit*., p. 1369.

(48) E. Bettinelli, *cit*., p. 619.

(49) Ordinanza n. 17/1978 e sentenza n. 69/1978 della Corte costituzionale.

(50) E. Bettinelli, *Note sull'iniziativa legislativa popolare, cit.,* p. 608.

(51) M. Della Morte, *Iniziativa legislativa popolare e democrazia partecipativa, cit.* p. 33.

(52) D. Bezzi, *Iniziativa legislativa popolare e forma di Governo parlamentare,* Milano, 1990, p. 19.

(53) V. alla Camera il precedente della XV legislatura, seduta del 9 aprile 2008, AC 3440, presentato il 27 marzo 2008. Al Senato nella XVI legislatura, il precedente del disegno di legge atto Senato n. 3659.

(54) Presidente della Camera, seduta del 14 marzo 2001, *Res. sten.*

(55) E ciò nonostante gli autorevoli appelli rivolti anche dagli scranni più alti delle Camere: «I disegni di legge di iniziativa popolare (…) devono avere una risposta da parte del Parlamento. È un diritto del Parlamento, ma anche un dovere, mentre da parte dei cittadini che hanno sottoscritto il disegno di legge è un diritto che ritengo assoluto, forse non ufficialmente garantito costituzionalmente, ma sostanzialmente garantito, perché, così come non si può impedire al cittadino di presentare un disegno di legge di iniziativa popolare, gli si deve anche consentire di avere una risposta da parte del Parlamento»: così il Presidente del Senato, seduta del 21 settembre 2010, in Resoconto Stenografico, p. 64. (http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/506282.pdf).

(56) Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, Doc. XVI-*bis*, n. 3, seduta del 9 febbraio 1984, p. 175 (http://legislature.camera.it/_dati/leg09/lavori/stampati/pdf/0161_003001_F008.pdf).

(57) Rel. Comm. parl. per le rif. ist., *cit*., seduta dell'8 marzo 1984, p. 196 (http://legislature.camera.it/_dati/leg09/lavori/stampati/pdf/0161_003001_F009.pdf).

(58) Rel. Comm. parl. per le rif. ist., *cit*., seduta del 5 giugno 1984, p. 235 (http://legislature.camera.it/_dati/leg09/lavori/stampati/pdf/0161_003001_F009.pdf).

(59) Rel. Comm. parl. per le rif. ist., *cit.* p. 503 (http://legislature.camera.it/_dati/leg09/lavori/stampati/pdf/0161_003001_F012.pdf).

(60) Le istanze sostenute nella relazione di minoranza del gruppo parlamentare della Sinistra indipendente confluirono in un disegno di legge costituzionale presentato al Senato il 26 marzo 1986 dal senatore Pasquino e altri di riforma degli articoli 71 e 75 della Costituzione (atto Senato n. 1753 della IX legislatura). Successivamente, il 16 gennaio 1985, venne presentato alla Camera dall'onorevole Ferrara e altri, una proposta di legge costituzionale di revisione del titolo VIII della parte II della Costituzione (atto Camera 2452 della IX legislatura) che, all'articolo 16, prevedeva una riforma dell'articolo 72 della Costituzione, per la quale il Parlamento era tenuto a deliberare sulle proposte di legge di iniziativa popolare entro un anno dalla loro presentazione e, qualora la proposta fosse stata sottoscritta da almeno un milione di elettori, la proposta doveva essere sottoposta a *referendum* nell'anno successivo alla presentazione al Parlamento ove non approvati.

(61) Pubblicata in http://www.quirinale.it/qrnw/statico/attivita/consultazioni/c_20mar2013/gruppi_lavoro/2013-04-12_relazione_finale.pdf.

(62) La proposta di elevazione del *quorum* di sottoscrizioni origina anche da un'analisi comparata dei requisiti previsti in altri ordinamenti che conoscono questo istituto: v. ad esempio la Spagna (500.000 elettori), la Svizzera (100.000 elettori a livello federale), l'Albania (20.000 elettori), la Repubblica macedone (10.000 elettori), la Polonia (100.000 elettori), il Portogallo (gruppi di cittadini elettori), la Romania (100.000 elettori) e la Slovenia (5.000 elettori). Tutti ordinamenti in cui, anche in rapporto alla rispettiva popolazione, in *quorum* di sottoscrizioni appare più qualificato di quello previsto in Italia (tranne la Slovenia).

(63) v. cap. VI del documento *Per una democrazia migliore, Relazione finale e documentazione,* Commissione per le riforme costituzionali presieduta da Gaetano Quagliariello, settembre 2013, in http://riformecostituzionali.gov.it/primo-piano/283-disponibile-il-volume-per-una-democrazia-migliore-relazione-finale-e-documentazione-in-formato-digitale.html,.

(64) Su questa proposta, v. la riserva espressa da Michele Ainis, *Per una democrazia migliore, cit.,* p. 74, n. 10: «Il procedimento dell'iniziativa popolare "indiretta" appare farraginoso, con un doppio grado di controllo della Corte costituzionale. Sarebbe viceversa più lineare, e più efficace, un sistema a tre livelli: 1) la proposta di legge avanzata da 50 mila elettori, secondo la disciplina già vigente; 2) l'iniziativa legislativa popolare «rafforzata», elevando a 500 mila il numero delle sottoscrizioni necessarie, ma ponendo l'obbligo alle Camere di deliberare entro 6 mesi (anche rigettando o modi-

ficando la proposta). Viceversa in caso d'inerzia l'iniziativa si trasforma in *referendum* propositivo, e viene dunque sottoposta al responso del corpo elettorale; 3) il *referendum* propositivo diretto, attivabile autonomamente quando le sottoscrizioni raggiungano la cifra di un milione».

(65) P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale,* Napoli, 1977, p. 433 e A. A. Cervati, «La formazione delle leggi», in *Commento alla Costituzione*, a cura di G. Branca, *Estratto,* Bologna 1985, p. 106.

(66) M. Capurso, «I problemi di democrazia diretta», in *Studi economico-giuridici,* Università di Cagliari, XLIV tomo II, 1963-1964, p. 475.

(67) E. Bettinelli, *cit*., p. 607.

(68) Giunta per il Regolamento, seduta del 12 dicembre 2013.

(69) In questo senso andava la citata proposta formulata nella Relazione finale del 12 aprile 2013 del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica (http://www.quirinale.it/qrnw/statico/attivita/consultazioni/c_20mar2013/gruppi_lavoro/2013-04-12_relazione_finale.pdf), par. 18, lett. *e)*: «al fine di valorizzare l'iniziativa legislativa popolare e quella dei consigli regionali il Regolamento della Camera deve prevedere l'obbligo di fissare l'esame effettivo in Aula entro tre mesi dal deposito della proposta».

(70) Così la relazione di G. Melilla, pubblicata nella seduta della Giunta per il Regolamento del 12 dicembre 2013, *Boll. Giunte Comm.,* 146.

(71) Apprezza la scelta compiuta R. Ibrido, *Verso la "riforma Boldrini": processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, in *www.federalismi.it*: «Dinanzi alle diffuse istanze di apertura del Parlamento alla società, gli estensori della riforma hanno risposto, se non con una soluzione "*minimal*", quanto meno con congegni regolamentari che si pongono ancora sul terreno dei correttivi ad un impianto saldamente incentrato sui luoghi di comunicazione fra le forze parlamentari. In questo senso, se si voleva ricercare un percorso in grado di conciliare l'esigenza di un effettivo e tempestivo seguito parlamentare alle proposte di legge di iniziativa popolare con la necessità di non disturbare più di tanto il "manovratore", il riferimento al modello austriaco ha allora colto nel segno. Data l'oggettiva impraticabilità della soluzione della calendarizzazione automatica, l'ipotesi di modifica dell'articolo 100-*bis*, c. 1, assai più realisticamente, ha individuato un obbligo per la Commissione competente di deliberare, entro un mese dall'assegnazione, sulla "presa in considerazione" della proposta di legge d'iniziativa popolare, eventualmente previa audizione di un rappresentante dei promotori e comunque sulla base di una proposta motivata formulata da un apposito Comitato permanente».

(72) G. Melilla, *ibidem*.

(73) AA.VV. *L'iniziativa legislativa popolare in prospettiva comparata*, cit., pp. 4-5.

(74) dati reperibili sulla pagina della Commissione europea dedicata al diritto d'iniziativa dei cittadini europei (http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing).

(75) così R. A. Dahl, *Politica e virtù,* Roma-Bari, 2001, p. 137.

(76) M. Della Morte, «Iniziativa legislativa popolare e democrazia partecipativa», in *Nuove autonomie,* 2008, n. 1-2, p. 41.

(77) Con riferimento all'utilizzo delle nuove tecnologie nella comunicazione pubblica l'OCSE distingue tre diversi livelli di coinvolgimento: informazione, consultazione e partecipazione attiva.

(78) «Le nuove tecnologie di comunicazione non saranno in grado, da sole, di semplificare i problemi. Le decisioni politiche resteranno una cosa complessa e i servizi di democrazia elettronica, per essere efficaci, non potranno limitarsi a offrire informazioni o luoghi di discussione o a fare sondaggi: dovranno invece poter coinvolgere i vari attori della politica (…) mettendoli a confronto tra loro e generando così flussi di comunicazione orizzontali e verticali (con le istituzioni e gli organismi di rappresentanza). In altri termini (…) occorrerà realizzare un tipo di connettività evoluta, in grado di tenere conto degli elementi fondanti dei processi decisionali su cui si vorrà incidere. Si otterrà così maggiore chiarezza e trasparenza nei rapporti tra elettori e rappresentanti eletti ed una

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1496 08/11/19 12:43

più fattiva collaborazione» R. NANNUCCI – M.A. BIASIOTTI, «Verso nuove forme di democrazia partecipativa: esperienza, metodologie e prospettive dell'e-democracy», in *Informatica e diritto*, p. 79.

(79) La democrazia formale e senza *demos* è generatrice di ingiustizia secondo A. VALASTRO, *Le regole della democrazia partecipativa,* Napoli, 2010, p. 4.

Indice dei volumi precedenti

Primo volume (1987)

Sessione luglio 1982

Professionalità generale

Claudio Orlando - L'articolo 96-bis del regolamento. Aspetti procedurali e costituzionali

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

Elio Berarducci - La revisione delle competenze delle commissioni permanenti

Antonio Barbon - Alcune prassi di economia procedimentale nell'esame degli emendamenti in commissione: votazioni «in linea di principio» in sede legislativa e poteri discrezionali del presidente della sede referente

Giovanni Fiorucci - La discussione degli articoli e degli emendamenti

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

Professionalità di biblioteca

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

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1499 08/11/19 12:43

Sessione novembre 1982

Professionalità di stenografia

Aurelia Mohrhoff - Dalla lingua del Parlamento alla lingua del parlamentare

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

Giuliana Farinelli - Resoconto stenografico e resoconto sommario: cronaca dal Parlamento. Quale utilizzazione della stampa?

Mauro Filistrucchi - Una sfida tecnologica per la resocontazione parlamentare

Sessione maggio 1983

Professionalità generale

Giovanni Gala - La Commissione parlamentare per la ristrutturazione e la riconversione industriale e per i programmi delle partecipazioni statali: istituzione, poteri e attività svolta

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

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

Piergiorgio Mariuzzo - Collegi minori delle commissioni parlamentari: tra attuazione e progettazione legislativa

Vincenzo Lippolis - Il problema della tempestività del procedimento legislativo: la cosiddetta corsia preferenziale, i procedimenti di urgenza ex art. 72 Cost., il contingentamento dei tempi di intervento

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

Ascanio Cinquepalmi - Parlamento e programmazione economica settoriale: verso un modello da consolidare

Carlo Goracci - Profili e problemi della burocrazia nella funzionalità della Camera dei deputati

Claudio Boccia - La nuova disciplina del procedimento in sede redigente

Professionalità di biblioteca

Amalia Rossi Merighi Liotta - Rilevanza (e limiti) degli atti parlamentari ai fini della ricerca bibliografica nei paesi europei firmatari dei trattati istitutivi della CEE

Bernardino Paganuzzi - Il segreto nelle commissioni di inchiesta

Giacinta Astraldi - L'informatica come momento di sintesi fra documentazione e gestione nel Parlamento italiano

Sessione novembre 1984

Professionalità generale

Fabrizio Ventura - Documentazione convenzionale ed automatica e processo di formazione della decisione parlamentare

Alfonso Lorenzini - Le precedenze nelle pubbliche cerimonie

Professionalità di stenografia

Lucio Falzone - La pubblicità dei lavori delle commissioni parlamentari

Paolo Malesardi - Il rinvio delle leggi alle Camere da parte del Presidente della Repubblica: problemi costituzionali e regolamentari

Daniela Di Fazio - Limiti di tempo al diritto di parola: profili regolamentari e prassi

Paola Bonavera - È iscritta a parlare la donna. Ne ha facoltà (Note sul linguaggio femminile in Parlamento)

Alberto Bommezzadri - Dalla stenografia alla videoscrittura. Utilizzazione delle nuove tecnologie per un più moderno sistema di resocontazione

Antonio Pucci - Recenti sviluppi dei servizi sociali: riflessi e prospettive nell'ambito della Camera dei deputati

Professionalità di biblioteca

Massimo Meneghello - Circolazione e prestito del patrimonio librario nella Biblioteca della Camera dei deputati. Prospettive di gestione automatizzata in vista del trasferimento alla nuova sede di via del Seminario

Carlo Crocella - Crisi delle biblioteche e imprenditorialità culturale. La valorizzazione delle risorse di una biblioteca parlamentare alla luce di recenti saggi sulla funzione manageriale nelle biblioteche

Gabriella Marotta - La ricerca di legislazione comparata nella Biblioteca della Camera dei deputati. Strumenti attuali e prospettive di sviluppo

Secondo volume (1987)

Sessione 1985

Professionalità generale

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

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

Roberto De Liso - La delegificazione: problemi e prospettive

Alessandro Palanza - Questioni relative alla formazione delle leggi di spesa

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

Ugo Zampetti - Note sull'attività consultiva delle commissioni permanenti

Donato Campagna - Testi unici e semplificazione dei sistemi normativi

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

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

Claudio Cesareo - Le indagini conoscitive delle commissioni permanenti

Sessione 1987

Professionalità generale

Maria Cialdini - Una complessa vicenda: il "condono edilizio" tra Governo e Parlamento

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

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1502 08/11/19 12:43

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

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

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

Professionalità di stenografia

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

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

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

Stefano Comenducci - Sulla mozione di sfiducia al singolo ministro

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

Professionalità di biblioteca

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

Stefano Rizzo - Verso uno sviluppo sistemico della documentazione parlamentare

Terzo volume (1990)

Sessione dicembre 1988

Professionalità generale

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

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

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

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

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

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

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

Carlo Specchia - Crisi dell'informazione giuridica anche nel diritto parlamentare? Sintomi del problema e possibili sbocchi

Lia Pergola - Prospettive di modifica del procedimento legislativo nei lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali

Mario Finzi - La più recente evoluzione della legislazione e della prassi della Commissione bilancio in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa

Massimo Morichetti Franchi - Gli strumenti di sindacato ispettivo nella prassi delle ultime legislature: evoluzione dell'istituto, ambito del potere di ispezione, prospettive di riforma regolamentare

Carmela Decaro - La razionalizzazione normativa: esperienze e riflessioni in Europa e in Italia

Gianfranco Polillo - Parlamento, spesa pubblica e mercato in vista dell'attuazione dell'Atto unico europeo

SESSIONE MARZO 1989

Professionalità tecnica

Filippo Tomassi - L'evoluzione delle tecniche realizzative nell'automazione del processo amministrativo-contabile dell'area deputati

Alessandro Ghittoni - Analisi della attuale situazione e prospettive di sviluppo dei servizi telematici presso la Camera dei deputati

Salvatore Calabrese - Ruolo, collocazione e struttura del Servizio informatica: analisi della situazione attuale ed ipotesi di cambiamento

Angelo Minciaroni - L'evoluzione della meccanizzazione della Tesoreria e le sue conseguenze organizzative

Sessione luglio 1989

Professionalità tecnica

Enrico Paradiso - Caratteristiche e possibilità del nuovo impianto di votazione elettronica dell'Aula di Montecitorio

Alberto Sapori - Le officine tecnologiche - un delicato settore in cerca di un'adeguata collocazione e valorizzazione all'interno della "struttura Camera"

Quarto volume (1991)

Sessione luglio 1991

Professionalità generale

Linda Lanzillotta - Evoluzione dei poteri costituzionali di bilancio nella prospettiva dell'Unione economica e monetaria

Carmela Maria Orlando - Tecnica e politica nella redazione dei testi legislativi

Carlo D'Orta - Accordi di programma e conferenze di servizi. Analisi per una ipotesi di costruzione normativa

Luigi Tivelli - L'evoluzione del ruolo del consigliere parlamentare in relazione allo sviluppo delle funzioni parlamentari

Nazzareno Pietroni - Aspetti istituzionali del drafting

Alberto Forni - L'Unione europea e le istituzioni parlamentari

Massimo Troisi - Aspetti dell'esame degli emendamenti in Assemblea

Maurizio Bassetti - Il bilancio interno, espressione dell'autonomia contabile e finanziaria della Camera dei deputati

Italo Scotti - La programmazione economico-finanziaria in Parlamento

Paolo Testore - La razionalizzazione dell'intervento legislativo in materia di pubblico impiego nella nuova articolazione delle competenze delle commissioni parlamentari. Elementi per una prima valutazione

Elisabetta Burchi - Parlamento e governo dell'ambiente: analisi delle esperienze più recenti e prospettive

Claudio Venturato - L'introduzione nell'ordinamento giuridico, nella X legislatura, di differenti nozioni dei collegamenti di gruppo tra imprese. Considerazioni in tema di drafting

Aurelio Speziale - Profili regolamentari del processo di adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario

Antonio Casu - Considerazioni in tema di parere parlamentare su atti del Governo

Vincenzo Morreale - Tendenze di mutamento nella distribuzione dei poteri tra i soggetti del processo legislativo in materia fiscale

Mauro De Dominicis - La disciplina degli accessi alla Camera dei deputati e l'utilizzazione delle aree limitrofe, sotto il profilo della sicurezza, della tutela dell'ordine pubblico e della viabilità

Susanna Russo Fischer - Profili ricostruttivi dei rapporti esterni della Amministrazione della Camera dei deputati attraverso le attribuzioni dell'Ufficio del cerimoniale e del Comitato per la comunicazione e l'informazione

Giulio Marotta - L'analisi degli effetti finanziari delle leggi: una prima valutazione sull'esperienza parlamentare di verifica delle quantificazioni

Quinto volume (1996)

SESSIONE DICEMBRE 1993

Professionalità generale

Federico Stacchini - Note sul presidente di commissione permanente

Professionalità di stenografia

Piero Campennì - Commissioni bicamerali e risoluzioni

Adriana Fedeli - Profili evolutivi del decentramento legislativo all'interno della Camera dei deputati

Federica Tagliani - Le audizioni in sede politica: evoluzione e prospettive dell'istituto

Maria Serena Dini - Il Garante per la radiodiffusione e l'editoria in Parlamento: un'autorità amministrativa indipendente per garantire il rispetto della normativa di settore

Giuliana Carducci - Le commissioni parlamentari di inchiesta e l'autorità giudiziaria: profili di un parallelismo

Cristina Assenza - Criteri di ammissibilità di strumenti di sindacato ispettivo in relazione ad atti del Presidente della Repubblica

Simonetta Zorzi - Il ritiro degli atti di iniziativa legislativa

Loredana Ballesi - La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali: da commissione di studio a commissione referente

Giovanni Sernicola - La legislazione antitrust nel quadro della trasformazione dell'intervento pubblico nell'economia e del processo di privatizzazione

Claudio Piccioli - L'esperienza dei comitati paritetici nelle indagini conoscitive bicamerali delle commissioni permanenti

Marisandra Marcucci - Vicende del rapporto fiduciario e strumenti procedurali

Emanuela Bonafaccia - Voto segreto e voto palese: riforma del 1988 e aspetti problematici relativi al coordinamento con altre norme regolamentari

Giulia Iocca - La Conferenza dei presidenti di commissione ed il suo ruolo nella programmazione dei lavori parlamentari

Irene Camicioli - Revisione dell'articolo 68 della Costituzione: questioni procedurali nel periodo transitorio

Danilo Testini - Il controllo del Parlamento sugli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale: la commissione bicamerale istituita ai sensi dell'articolo 56 della legge 9 marzo 1989, n. 88

Roberto Sorbello - Le funzioni dell'Unione interparlamentare e il suo ruolo nelle relazioni bilaterali tra Parlamenti

Sesto volume (1998)

Sessione giugno 1995

Professionalità di stenografia

Stefania Aimi - Il Governo in Parlamento: compiti e funzioni del ministro e del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento

Sessione febbraio 1997

Professionalità di stenografia

Fabrizio Fabrizi - Precedente giudiziale, giudicato sostanziale "esterno", precedente parlamentare: profili di un possibile confronto

Antonella Vercesi - Il rinvio del Governo alle Camere

Roberto Battisti - Il rinvio in commissione dei progetti di legge

Monica Fier - Programmazione dei lavori parlamentari: evoluzione del ruolo del Presidente della Camera nell'organizzazione dell'attività dell'Assemblea

Maria Teresa Calabrò - La legge comunitaria: contenuti, procedimento e controlli parlamentari

Cinzia Marozza - Problematiche connesse ai ritardi nell'attuazione dei trattati internazionali

Lucia Valente - L'insindacabilità dei membri del Parlamento

Fabio Carino - La Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse: dalla deliberazione istitutiva alla relazione conclusiva

Maria Clara Forte - La pubblicità dei lavori delle assemblee legislative: aspetti evolutivi e profili organizzativi

Alessandra Appolloni - Evoluzione normativa e prospettive di riforma in tema di costituzione dei gruppi parlamentari

Andrea Agrestini - Le commissioni speciali nella prassi della Camera dei deputati

Federico Stramacci - La funzione ispettiva nel Parlamento inglese e il question time italiano

Arturo De Cillis - Corte costituzionale e decreti-legge: dall'eccesso di reiterazione alla sentenza "annunciata" n. 360 del 17 ottobre 1996

Livia Lazzara - Verso una rinnovata funzione della pubblicità dei lavori: strutture, funzioni e caratteristiche linguistiche

Simona Iannetti - L'attivazione di commissioni di inchiesta come diritto delle minoranze parlamentari nell'ordinamento della Repubblica federale tedesca

Adriano Burlizzi - Resoconto stenografico ed altri strumenti di pubblicità nel procedimento legislativo in commissione

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1508 08/11/19 12:43

Settimo volume (1998)

Sessione aprile 1997

Professionalità generale

Giovanni Rizzoni - La formazione parlamentare delle nuove leggi elettorali italiane

Raffaele Peraino - Il ruolo della Commissione Politiche dell'Unione europea nell'esame del disegno di legge comunitaria: problematiche attuali e prospettive di riforma

Paolo Visca - Il riassetto del sistema bancario: profili normativi e attuativi

Stefano Monoscalco - Instabilità normativa ed incertezza delle regole nella recente legislazione di sostegno all'occupazione

Paola Siviero - I problemi derivanti dalla mancata conversione dei decreti-legge

Claudia Trezzani - L'evoluzione del fabbisogno del settore statale ed il controllo della tesoreria

Roberto Carloni - La semplificazione della normativa di settore nella recente evoluzione della legislazione scolastica

Cesare Gatti - Tipologia e disciplina delle audizioni nelle Commissioni permanenti

Gianfranco Neri - Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo normativo dell'Unione europea

Antonella Deledda - Il diritto di voto dei cittadini italiani all'estero: le trasformazioni di una ipotesi legislativa

Mario Gentile - Il ruolo del Governo nel quadro organizzativo dei lavori parlamentari. Profili normativi

Ottavo volume (1998)

Sessione luglio 1997

Professionalità di stenografia

Francesca Biagetti - Il procedimento parlamentare di elezione dei giudici costituzionali: spunti problematici

Professionalità tecnica

Edoardo Ansuini - La gestione operativa delle apparecchiature informatiche in relazione alle esigenze degli utenti ed all'evoluzione tecnologica

Marco Gaudiano - Sistemi di legimatica

Antonino Giorgetti - L'evoluzione e la manutenzione del software applicativo

Glauco Bertocchi - Prospettive di sviluppo del settore audio-video della Camera dei deputati: l'esperienza, l'innovazione tecnologica e l'integrazione dei servizi a supporto dell'attività parlamentare

Mario Bianchi - Il telelavoro: caratteristiche generali e possibili applicazioni alla Camera dei deputati

Mario Belardi - L'evoluzione del sistema informatico amministrativo della Camera dei deputati verso Intranet ed Internet

Carlo Simonelli - La tecnologia dei sistemi aperti e di Internet per la Camera dei deputati

Elena Flavia Candia - Il controllo dei costi nel settore informatico. Con particolare riferimento ai sistemi di pianificazione e controllo

Enrico Boccalaro - Informatica e linguaggio naturale - applicazioni e prospettive di sviluppo per la Camera dei deputati

Nono volume (1998)

Sessione aprile 1998

Professionalità generale

Enrico Pucci - Contenuti propri di una legge-quadro di riforma del settore urbanistico

Daniela Chiassi - Technology assessment - Valutazione delle opzioni scientifiche e tecnologiche: analisi degli organismi parlamentari europei e prospettive in Italia

Giacomo Lasorella - L'insindacabilità dei parlamentari nella recente evoluzione della prassi delle Camere e della giurisprudenza costituzionale, di Cassazione e di merito

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1510 08/11/19 12:43

Paola Perrelli - I rapporti fra lo Stato e le regioni nella recente legislazione sanitaria e assistenziale

Marcovalerio Zangani - I provvedimenti collegati alla finanziaria nel Regolamento della Camera: disegno normativo ed evoluzione interpretativa

Alessandro Manunta - Evoluzione dell'istituto del contingentamento dei tempi nel Regolamento della Camera dei deputati

Gabriele Malinconico - La nuova legge in materia di telecomunicazioni e le competenze della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

Paola Bonacci - La razionalizzazione della normativa in materia ambientale: profili problematici e prospettive alla luce della più recente evoluzione legislativa

Valerio Di Porto - La decretazione d'urgenza tra reiterazione impossibile e problematica conversione: traffico legislativo e decreti-legge in Parlamento dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996

Carlo Lomaglio - Il sindacato ispettivo tra prassi applicative, riforma regolamentare e diritto comparato

Antonio Menè - Fenomeni ostruzionistici nella XIII legislatura tra garanzia dei diritti delle opposizioni e salvaguardia della funzione decisionale del Parlamento

Luca Poggi - La materia comunitaria: sviluppi legislativi e regolamentari

Valentino Franconi - La legislazione del settore delle telecomunicazioni nella XIII legislatura

Stefania Scalbi - La condizione del parlamentare nella discussione dei bilanci interni: profili di una crescente complessità

Annibale Ferrari - La legge come problema e le conseguenti trasformazioni delle amministrazioni parlamentari

Marco D'Orta - Privatizzazioni e Commissione attività produttive. Ruoli, soggetti, strumenti da ridefinire

Claudio Tucciarelli - La funzione di garanzia del Presidente della Camera dei deputati

Decimo volume (1999)

Sessione febbraio 1999

Professionalità di biblioteca

Paolo Massa - Ipotesi di modifica del procedimento legislativo alla Camera dei Comuni: le proposte della Commissione per la modernizzazione

Fernando Venturini - Per un utilizzo integrato delle fonti tra i servizi di documentazione della Camera dei deputati: il caso dei periodici

Giovanni Lazzari - La Biblioteca della Camera servizio di documentazione parlamentare e servizio bibliografico nazionale

Calogero Salamone - Reperimento di risorse informative in Internet e ruolo dei bibliotecari: questioni di indicizzazione delle risorse elettroniche della rete

Roberto Dallari - Le biblioteche e il cambiamento organizzativo: teorie e progetti per la riorganizzazione della Biblioteca parlamentare

Enrico Seta - Biblioteca digitale: modelli, linee di tendenza e progetti per la Biblioteca della Camera dei deputati

Giovanni Battista Gifuni - Le basi di dati on line e su cd-rom d'informazione giuridica: linee attuali e prospettive future

Gilda Carnevali - Nuove forme di pubblicità dell'attività parlamentare

Leonardo Marinucci - Dati e tendenze nelle leggi del Parlamento spagnolo negli anni Novanta

Martina Mazzariol - Recenti tendenze della legislazione francese: tipologia delle leggi, valutazione e codificazione

Professionalità tecnica

Gianfranco Gabriele - Parlamentarismo ed evoluzione tecnologica: un nuovo modello di partecipazione e di rappresentanza

Mauro Ananasso - Euro ed anno 2000: effetti sui sistemi di gestione del personale

Stefano Stefanori - Considerazioni sull'utilizzo di tecnologie informatiche avanzate da parte della Camera dei deputati

Umberto Biagi - La votazione elettronica nell'Aula di Montecitorio: l'ammodernamento tecnologico dell'impianto di voto ed il nuovo sistema autonomo per la gestione degli appelli nominali

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1512 08/11/19 12:43

Laura Ortenzi - Il controllo dei servizi di outsourcing: qualità e livelli di servizio. Prime esperienze della Camera dei deputati

Undicesimo volume (2001)

Tomo I

Sessione luglio 2000

Professionalità generale

Carla Ciuffetti - L'attività svolta e gli indirizzi espressi dal Comitato per la legislazione a oltre due anni dall'introduzione nel Regolamento della Camera dei deputati

Lucia Pagano - Strumenti per il riordino e la razionalizzazione del sistema normativo: esperienze e prospettive

Raffaele Perna - L'analisi costi-benefici della regolazione delle attività economiche: profili metodologici ed istituzionali

Daniele Cabras - I riflessi sulle funzioni del Parlamento dell'evoluzione del sistema delle fonti

Fabio Del Castello - Complessità ordinamentale e politiche di liberalizzazione dell'economia: il caso del mercato elettrico

Daniela Colletti - La tutela dei diritti umani nel Parlamento della XIII legislatura

Guglielmo Romano - Parlamento e servizi di informazione e sicurezza: riflessioni per una riforma attesa da venti anni

Aldo Stevanin - Note di aggiornamento in tema di autonomia della Camera dei deputati

Nicola Guerzoni - Il ruolo del Parlamento nella concertazione fra Governo e parti sociali

Anna Maria Minerva - Norme e procedure di reclutamento presso la Camera dei deputati

Renzo Dickmann - L'approvazione parlamentare dell'impiego dello strumento militare

Tomo II

Sessione luglio 2000

Professionalità generale

Maria Consuelo Amato - La riforma del Ministero per i beni e le attività culturali

Raffaele Maresca - Parlamento e società reticolare

Paolo Nuvoli - Il numero legale degli organi parlamentari: norme e prassi

Costantino Rizzuto - Strumenti procedurali per la razionalizzazione delle deliberazioni della Camera dei deputati sugli emendamenti

Stefano Murgia - Analisi del linguaggio e redazione delle leggi

Gianmaria Pisanelli - La nuova disciplina della dirigenza statale: rapporti tra fonti legislative, regolamentari, contrattuali

Maria Teresa Losasso - Nuove tendenze in materia di esame parlamentare di atti del Governo

Antonio Pagano - Recenti sviluppi nella attuazione dell'articolo 81, comma 4, della Costituzione

Antonio Placanica - Le Assemblee parlamentari quali parti nei conflitti d'attribuzione tra poteri dello Stato

Valeria Galardini - Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia: il ruolo del Parlamento nel procedimento decisionale europeo

Vito Cozzoli - I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati nella XIII legislatura tra evoluzione del sistema politico-istituzionale e riforme regolamentari

Dodicesimo volume (2008)

Tomo I

sessione dicembre 2006

Professionalità generale

Alberto Mencarelli - Aspetti problematici e prospettive della riforma del regolamento della Giunta delle elezioni

Domenico Zotta - La legislazione in materia di cooperazione giudiziaria penale europea della XIV legislatura

Marco Cerase - Intercettazioni telefoniche e immunità parlamentari

Sergio Di Filippo - Antitrust e Parlamento: l'attività consultiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella XIV legislatura

Francesca Fazio - Flessibilità del sistema di protezione degli incapaci maggiorenni alla luce del nuovo istituto dell'amministratore di sostegno

Gabriele Ettore Capuzzi - Il sistema della programmazione amministrativa nell'ordinamento della Camera dei deputati

Marina Lopresti - Autorità indipendenti e complessità dei processi normativi. Il caso dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Fabrizia Bientinesi - La partecipazione delle regioni e delle province autonome ai processi normativi comunitari, alla luce della legge 4 febbraio 2005, n. 11

Ilaria Traversa - La disciplina parlamentare dell'astensione

Francesco Petricone - Le procedure di collegamento della Camera con l'attività degli organismi comunitari nella XIV legislatura: nuovi sviluppi nell'attività della Commissione politiche dell'Unione europea

TOMO II

SESSIONE DICEMBRE 2006

Professionalità generale

Gianfilippo Profili - Recenti evoluzioni degli assetti di vigilanza sui mercati finanziari: note alla legge n. 262 del 2005

Bernardo Polverari - Il Parlamento e il riordino del diritto ambientale nella XIV legislatura: il caso della «delega ambientale»

Stefano Banchetti - La natura giuridica dei gruppi parlamentari

Jacopo Maria Collavini - Il ruolo delle regioni nel sistema radiotelevisivo italiano: profili emersi in ambito parlamentare nella XIV legislatura

Annamaria Riezzo - Bicameralismo e procedimento legislativo: note sulla navette

Annamaria Melania Febonio - La tutela delle esigenze unitarie nel nuovo assetto costituzionale delle competenze legislative dello Stato e delle regioni

Stefano Silvetti - Il processo di trasformazione delle Forze armate: dall'esercito di leva all'esercito professionale

Professionalità di stenografia

Ferdinando Fabi - Evoluzione della strumentazione tecnica e informatica a supporto dell'attività di resocontazione

Professionalità tecnica

Lucia Maria Ranieri - Procedure per la verifica dei dati elettorali 2006

Tredicesimo volume (2010)

Sessione gennaio 2008

Professionalità generale

Federica Sindici - I poteri delle commissioni d'inchiesta ed i diritti dei terzi

Professionalità di stenografia

Flavio Palermo - Il riesame delle leggi rinviate dal Presidente della Repubblica nelle procedure e nella prassi parlamentare

Carlo Ionta - Aspetti linguistici ed evoluzione tecnologica dell'attività di resocontazione parlamentare

Rita Siria De Vitis - Le informative urgenti nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo: aspetti evolutivi

Annunziata Lucci - La costituzione dei gruppi parlamentari: norme e prassi

Roberta Amadei - Il potere di concessione della grazia alla luce della recente giurisprudenza costituzionale

Elisabetta Mirra - La partecipazione femminile alla vita politica ed istituzionale: il quadro normativo e gli indirizzi giurisprudenziali in Italia nel confronto con i principali modelli stranieri

Andrea De Girolamo - L'attività di resocontazione delle sedute dell'Ufficio di Presidenza, della Conferenza dei presidenti di gruppo, della Giunta per il Regolamento e della Conferenza dei presidenti di commissione della Camera dei deputati

Quattordicesimo volume (2013)

Tomo I

Sessione giugno 2008

Professionalità generale

Claudio Nardone - L'evoluzione del controllo parlamentare sulla politica di informazione per la sicurezza: dalla disciplina del 1977 alla riforma del 2007

Cristina De Cesare - La cooperazione parlamentare nel bacino del Mediterraneo: il contributo della Camera dei deputati nelle principali sedi multilaterali e bilaterali

Sessione luglio 2008

Professionalità generale

Gabriella Pitucco - Il codice dei contratti pubblici e l'attività amministrativa degli organi costituzionali

Livia Minervini - Il ruolo delle commissioni permanenti nella programmazione dei lavori parlamentari. Note sull'applicazione dell'articolo 81 del Regolamento della Camera dei deputati

Alberto Solia - Vicende soggettive ed oggettive riguardanti i rimborsi elettorali ai partiti e movimenti politici

Fabrizio Castaldi - Le Camere e il complessivo assetto costituzionale: brevi riflessioni a margine di alcune pronunce della Corte costituzionale

Gaetano Pelella - La giurisdizione interna della Camera dei deputati tra principi costituzionali e principi sopranazionali. L'autodichia alla prova della Convenzione europea dei diritti dell'uomo

Carlo Frati - Bilancio dello Stato e legislazione di spesa

Chiara Catania - Gli atti governativi sottoposti al parere parlamentare: profili relativi all'assegnazione

Tomo II

Teresa Chiara Martuscelli - Il nuovo bilancio dello Stato. Prime osservazioni sulla riclassificazione del bilancio in missioni e programmi. Un tentativo di confronto con il bilancio francese

Francesco Comparone - Le leggi istitutive della Commissione antimafia dalla III alla XV legislatura

Sabrina Petrucci - La formazione e l'innovazione tecnologica come fattori strategici per lo sviluppo organizzativo: il modello del Servizio resoconti

Danilo Santoro - Il ruolo delle commissioni parlamentari nell'ambito delle procedure di nomina degli organi di vertice di enti pubblici e autorità amministrative indipendenti

Vito Tisto - Il contratto di lavoro a tempo determinato: evoluzione normativa e profili interpretativi

Mario Di Napoli - I comitati permanenti in seno alle commissioni parlamentari

Claudia Di Andrea - Questioni relative al rapporto fiduciario con il Governo nelle ultime legislature

Tomo III

Adriano Picone - Il controllo di qualità sui testi normativi nel Regolamento e nella prassi della Camera dei deputati

Laura Lai - Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata

Renato Somma - Le limitazioni all'attività legislativa durante la sessione di bilancio

Francesco Costanzo - La valutazione di ammissibilità in commissione degli emendamenti riferiti ai progetti di legge d'iniziativa del Governo: profili costituzionali, prerogative dei parlamentari e del Governo

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1518 08/11/19 12:43

Giuliana Coppi - La violenza nei confronti delle donne. Osservazioni in merito alla evoluzione della disciplina penale nell'ordinamento giuridico italiano

Tomo IV

Claudio Antoniello - Dalle missioni militari al mercato unico della difesa: limiti e prospettive del controllo parlamentare

Federico Palmieri - L'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 sulla composizione integrata della Commissione parlamentare per le questioni regionali: profili critici e note di prospettiva

Sessione settembre 2008

Professionalità generale

Maria Schininà - Il risarcimento del danno ambientale: la disciplina vigente e le prospettive di riforma

Antonio Esposito - Il controllo della base giuridica degli atti normativi dell'Unione europea

Cristiano Ceresani - Il processo di riforma del bilancio avviato nella XV legislatura

INDICE ALFABETICO DEGLI AUTORI (*)

Agrestini, Andrea VI, 507
Aimi, Stefania VI, 3
Alverone, Luana XV, 1347
Amadei, Roberta XIII, 149
Amato, Maria Consuelo XI, 549
Ananasso, Mauro X, 401
Ancora, Felice II, 305
Ansuini, Edoardo VIII, 33
Antoniello, Claudio XIV, 1249
Appolloni, Alessandra VI, 435
Arista, Agostino I, 29
Arnò Sebastiani, Fiamma I, 127
Arsini, Benedetto II, 291
Assenza, Cristina V, 157
Astraldi, Giacinta I, 393

Ballesi, Loredana V, 197
Banchetti, Stefano XII, 659
Barbon, Antonio I, 67
Bassetti, Maurizio IV, 153
Battisti, Roberto VI, 267
Belardi, Mario VIII, 55
Bellumori, Ugo XV, 243
Berarducci, Elio I, 45
Bertocchi, Glauco VIII, 79
Biagetti, Francesca VIII, 3
Biagi, Umberto X, 435
Bianchi, Mario VIII, 103
Bientinesi, Fabrizia XII, 319
Boccalaro, Enrico VIII, 135
Boccia, Claudio I, 341
Bommezzadri, Alberto I, 551
Bonacci, Paola IX, 263
Bonafaccia, Emanuela V, 299
Bonavera, Paola I, 537
Burchi, Elisabetta IV, 227
Burlizzi, Adriano VI, 31
Bussemi, Francesco Maria XV, 849

Cabras, Daniele XI, 143
Calabrese, Salvatore III, 383
Calabrò, Maria Teresa VI, 307
Cambria, Dario XV, 795
Camicioli, Irene V, 347
Camilli, Santina VI, 585
Campagna, Donato II, 123
Campennì, Piero V, 29
Candia, Elena Flavia VIII, 159
Caputo, Marco XV, 441
Capuzzi, Gabriele Ettore XII, 231
Carducci, Giuliana V, 135
Carino, Fabio VI, 407
Carloni, Roberto VII, 3
Carnevali, Gilda X, 277
Cassarino, Mirella II, 165
Castaldi, Fabrizio XIV, 199
Castaldi, Paolo I, 287
Casu, Antonio IV, 295
Cataldo, Licia VI, 121
Catania, Chiara XIV, 395
Cerase, Marco XII, 123
Ceresani, Cristiano XIV, 1451
Cerreto, Roberto XV, 3
Cesareo, Claudio II, 213
Chiassi, Daniela IX, 37
Cialdini, Maria II, 235
Cinoglossi, Filippo XV, 1119
Cinquepalmi, Ascanio I, 309
Cipollone, Annalisa XV, 963
Ciuffetti, Carla XI, 3

(*)Relativi alla serie dei quindici volumi fin qui pubblicati; in numeri romani è indicato il volume, in numeri arabi la pagina

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1521 08/11/19 12:43

Collavini, Jacopo Maria XII, 705
Colletti, Daniela XI, 261
Comparone, Francesco XIV, 473
Comenducci, Stefano II, 411
Coppi, Giuliana XIV, 1205
Corriere, Giorgio II, 433
Cosentino Gian Paolo XV, 37
Cossu, Francesca Romana XV, 993
Costanzo, Francesco XIV, 1157
Cozzoli, Vito XI, 1005
Crocella, Carlo I, 617

Dallari, Roberto X, 161
De Angelis, Adriana I, 215
Decaro, Carmela III, 273
De Cesare, Cristina XIV, 71
De Cillis, Arturo VI, 561
De Dominicis, Mauro IV, 335
De Girolamo, Andrea XIII, 267
Del Castello, Favio XI, 213
Deledda, Antonella VII, 31
De Liso, Roberto II, 43
De Marco, Mauro XV, 315
De Vitis, Rita Siria, XIII, 91
Di Andrea, Claudia XIV, 809
Dickmann, Renzo XI, 489
Di Fazio, Daniela I, 515
Di Filippo, Sergio XII, 163
Di Muccio, Guido XV, 491
Di Napoli, Mario XIV, 769
Dini, Maria Serena V, 109
Diotallevi, Alessandro III, 149
Di Porto, Valerio IX, 317
D'Orta, Carlo IV, 43
D'Orta, Marco IX, 543
D'Ottavio, Daniela VI, 631

Esposito, Antonio XIV, 1379

Fabi, Ferdinando XII, 909
Fabrizi, Fabrizio VI, 233
Falzone, Lucio I, 439
Farinelli, Giuliana I, 175
Fazio, Francesca XII, 197
Febonio, Annamaria Melania XII, 829
Fedeli, Adriana V, 59
Ferrari, Annibale IX, 523
Fier, Monica VI, 289
Filistrucchi, Mauro I, 187
Finzi, Mario III, 211
Fiorucci, Giovanni I, 87
Forni, Alberto IV, 113
Forte, Maria Clara VI, 75
Franceschi, Paolo II, 23
Franconi, Valentino IX, 459
Frangioni, Andrea XV, 615
Frati, Carlo XIV, 295

Gabriele, Gianfranco X, 367
Gala, Giovanni I, 203
Galardini, Valeria XI, 967
Galeazzi, Ombretta XV, 1379
Gatti, Cesare VII, 59
Gaudiano, Marco VIII, 193
Gentile, Mario VII, 97
Ghittoni, Alessandro III, 359
Gifuni, Giovanni Battista X, 257
Gigliello, Valeria XV, 1239
Giorgetti, Antonino VIII, 229
Goracci, Carlo I, 327
Guerzoni, Nicola XI, 413

Iannetti, Simona VI, 167
Iocca, Giulia V, 329
Ionta, Carlo XIII, 73
Isotti, Donatella XV, 201

Lai, Laura XIV, 1023
Lala, Edoardo II, 259
Lanzillotta, Linda IV, 3
Lasorella, Giacomo IX, 71
Lazzara, Livia VI, 95
Lazzari, Giovanni X, 81
Letta, Guido III, 1

Lippolis, Anna II, 449
Lippolis, Vincenzo I, 269
Lomaglio, Carlo IX, 347
Long, Giovanni II, 3
Longo, Vincenzo II, 393
Lopresti, Marina XII, 249
Lorenzini, Alfonso I, 429
Losasso, Maria Teresa XI, 799
Lucci, Annunziata XIII, 115
Lucà, Massimiliano XV, 167

Maggio, Giuseppe VI, 605
Malesardi, Paolo I, 457
Malinconico, Gabriele IX, 219
Mandillo, Paola XV, 1277
Manunta, Alessandro IX, 195
Marcucci, Marisandra V, 265
Maresca, Raffaele XI, 569
Marinucci, Leonardo X, 299
Mariuzzo, Piergiorgio I, 251
Marotta, Gabriella I, 639
Marotta, Giulio IV, 359
Marozza, Cinzia VI, 347
Marrone, Gianluigi II, 195
Martuscelli, Teresa Chiara XIV, 449
Massa, Paolo X, 3
Massai, Alessandro III, 91
Mastrojanni, Ottavio II, 75
Mazzariol, Martina X, 325
Mencarelli, Alberto XII, 3
Menè, Antonio IX, 369
Meneghello, Massimo I, 589
Meschino, Maurizio I, 233
Minciaroni, Angelo III, 421
Minerva, Anna Maria XI, 431
Minervini, Livia XIV, 135
Mirra, Elisabetta XIII, 193
Mohrhoff, Aurelia I, 145
Monoscalco, Stefano VII, 119
Morea, Maria XV, 1025
Morichetti Franchi, Massimo III, 233
Morisani, Francesco II, 365
Morreale, Vincenzo IV, 309
Murgia, Stefano XI, 723

Nardone,Claudio XIV, 3
Neri, Gianfranco VII, 145
Nuvoli, Paolo XI, 621

Orlando, Carmela Maria IV, 17
Orlando, Claudio I, 3
Ortenzi, Laura X, 469
Osbat, Anna XV, 1207

Pagano, Antonio XI, 831
Pagano, Lucia XI, 57
Paganuzzi, Bernardino I, 377
Palanza, Alessandro II, 63
Palanza, Maria Rita III, 123
Palermo, Flavio XIII, 37
Palmieri, Federico XIV, 1285
Panciera, Lucia XV, 1315
Pappagallo, Carlo III, 27
Paradiso, Enrico III, 445
Pariset, Francesco I, 157
Pasquina, Eugenio XV, 1181
Pelella, Gaetano XIV, 239
Peraino, Raffaele VII, 179
Pergola, Lia III, 189
Perna, Raffaele XI, 97
Perrelli, Paola IX, 133
Petraccone, Antonio XV, 775
Petricone, Francesco XII, 425
Petrosino, Costantino XV, 1417
Petrucci, Sabrina XIV, 569
Piazza, Francesca XV, 583
Picone, Adriano XIV, 947
Piccialli, Elisabetta XV, 339
Piccioli, Claudio V, 239
Pietroni, Nazzareno IV, 97
Pisanelli, Gianmaria XI, 767
Pitucco, Gabriella XIV, 103
Placanica, Antonio XI, 857
Poggi, Luca IX, 427

Polillo, Gianfranco III, 309
Polverari, Bernardo XII, 617
Posteraro, Francesco III, 77
Profili, Gianfilippo XII, 493
Pucci, Antonio I, 567
Pucci, Enrico IX, 3

Ranieri, Lucia Maria XII, 943
Renna, Giuseppe XV, 721
Riezzo, Annamaria XII, 753
Rinella, Zaira XV, 557
Rizzo, Stefano II, 477
Rizzoni, Giovanni VII, 207
Rizzuto, Costantino XI, 659
Romano, Guglielmo XI, 297
Rossi Merighi Liotta, Amalia I, 359
Russo Fischer, Susanna IV, 349

Salamone, Calogero X, 111
Santoro, Danilo XIV, 609
Sapori, Alberto IIi, 471
Scacco, Alessandro II, 279
Scalbi, Stefania IX, 497
Scininà, Maria XIV, 1331
Scioscioli, Massimo I, 111
Scotti, Italo IV, 171
Sernicola, Giovanni V, 225
Seta, Enrico X, 221
Siclari, Domenico Rocco XV, 927
Silvetti, Stefano XII, 883
Simonelli, Carlo VIII, 247
Sindici, Federica XIII, 3
Siviero, Paola VII, 229
Solia, Alberto XIV, 157
Somma, Renato XIV, 1117
Sorbello, Roberto V, 389
Sparisci, Francesco II, 341
Specchia, Carlo III, 171
Speziale, Aurelio IV, 277
Spinelli, Marta XV, 377
Stacchini, Federico V, 3
Stefanori, Stefano X, 421
Stella, Maria Teresa XV, 1453
Stevanin, Aldo XI, 373
Stramacci, Federico VI, 533

Tabacchi, Alberto XV, 97
Tabacchi, Stefano XV, 1059
Tagliani, Federica V, 79
Testini, Danilo V, 365
Testore, Paolo IV, 199
Tisto, Vito XIV 731
Tivelli, Luigi IV, 73
Toffoli, Antonio III, 45
Tomassi, Filippo III, 329
Traversa, Ilaria XII, 365
Trezzani, Claudia VII, 259
Tripaldi, Maria Pia Carla XV, 683
Troisi, Massimo IV, 131
Tucciarelli, Claudio IX, 571

Valente, Lucia VI, 377
Ventura, Fabrizio I, 413
Venturato, Claudio IV, 247
Venturini, Fernando X, 59
Vercesi, Antonella VI, 199
Visca, Paolo VII, 293
Volpe, Matteo XV, 655

Zampetti, Ugo II, 103
Zangani, Marcovalerio IX, 167
Zorzi, Simonetta V, 181
Zotta, Domenico XII, 63

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1524 08/11/19 12:43

Elaborazione grafica e stampa
a cura del C.R.D. della
Camera dei deputati
novembre 2019

Il_Parlamento_della_Repubblica_15_TOMO_IV.indb 1526 08/11/19 12:43