

Il Parlamento italiano: III. — Gli apparati

di Gian Franco Ciaurro *

1. *Gli apparati tecnico-burocratici delle Camere del Parlamento.* - 2 *Brevi cenni storici:* a) *L'affermazione dell'autonomia amministrativa e contabile delle Camere.* b) *L'enuclearsi dell'autonomia degli apparati: l'istituzione del Segretario generale.* c) *Dall'apparato « amministrativo » all'apparato « di consulenza ».* - 3. *L'assetto attuale degli apparati parlamentari.* - 4. *L'organizzazione dell'apparato della Camera dei deputati: strutture di vertice.* - 5. *Le strutture operative:* a) *Il settore dell'assistenza legislativa e istituzionale.* b) *Il settore della documentazione.* c) *Il settore amministrativo.* - 6. *Il personale:* a) *Quinto livello.* b) *Quarto livello.* c) *Terzo livello.* d) *Secondo livello.* e) *Primo livello.* - 7. *L'organizzazione dell'apparato del Senato della Repubblica: le strutture di vertice.* - 8. *Le strutture operative:* a) *Uffici alle dirette dipendenze del Segretario generale.* b) *Segreteria.* c) *Commissioni.* d) *Resoconti.* e) *Studi.* f) *Biblioteca.* g) *Questura.* h) *Personale.* i) *Ragioneria.* - 9. *Il personale:* a) *Carriera direttiva.* b) *Carriera di concetto.* c) *Carriera esecutiva.* d) *Carriera ausiliaria.* - 10. *Realtà e prospettive degli apparati parlamentari:* a) *Le funzioni istruttorie.* b) *Le funzioni procedimentali.* c) *Le funzioni di controllo.* d) *Le funzioni « di giustizia ».* e) *Le funzioni amministrative.*

1. Le Camere parlamentari, per lo svolgimento delle funzioni loro attribuite dalla Costituzione, debbono poter disporre — e di fatto dispongono — di apparati tecnico-burocratici ordinati alla provvista e all'organizzazione dei beni e dei servizi necessari per il migliore espletamento delle correlative attività.

Le dimensioni, le caratteristiche qualitative e l'indirizzo operativo degli apparati parlamentari sogliono variare considerevolmente in funzione delle diverse interpretazioni prevalenti in ciascun sistema politico e in ciascun momento storico in ordine al ruolo del Parlamento nell'equilibrio complessivo dei pubblici poteri.¹ Così nelle fasi nascenti della vita dei parlamenti, quando questi cercano ancora di conquistare il loro spazio politico in contrapposizione con altri poteri dell'ordinamento, gli apparati sono in genere esili e meramente strumentali, finalizzati soltanto ad assicurare i presupposti materiali per lo svolgimento delle attività parlamentari (che sono, appunto, prevalentemente « politiche ») e la loro esternazione e pubblicizzazione: tali furono gli apparati nel Parlamento subalpino nelle prime legislature dopo la concessione dello Statuto albertino del 1848, e tali sono oggi, per la maggior parte, gli apparati di quei mini-parlamenti che sono i Consigli regionali delle regioni a statuto ordinario, a poco più di un decennio dalla loro attivazione.

* Gian Franco Ciaurro è Consigliere capo servizio della Camera dei deputati.

L'evoluzione degli apparati verso forme più complesse e caratterizzate da maggior autonomia e responsabilità appartiene a fasi più mature del parlamentarismo, in cui il personale politico investito dall'elezione popolare avverte l'esigenza di un supporto non soltanto materiale alle proprie attività, di un supporto cioè a carattere tecnico-specialistico, prima di tutto in materia giuridico-procedurale, ma poi anche per assistere i procedimenti di progettazione e di formulazione dei testi legislativi, i procedimenti di formazione della volontà decisionale e di indirizzo politico, le sempre più estese e complesse procedure di indagine e di controllo, i procedimenti concernenti le questioni giudiziarie, para-giudiziarie e di *status* affidate ad organi parlamentari, e così via. Per adempiere le multiformi funzioni di un Parlamento moderno, in presenza di una società policentrica e tendenzialmente tecnocratica, non sono infatti sempre sufficienti canoni di valutazione genericamente « politici », ma occorre una elaborazione tecnica dei dati obiettivi necessari per valutare le scelte che i parlamentari sono chiamati a compiere, una efficiente proceduralizzazione dei modi per addivenire a tali scelte e una efficace esternazione delle scelte effettuate, tale da consentire il conseguimento degli scopi per i quali sono state assunte. Tutte queste operazioni difficilmente possono essere effettuate senza l'ausilio di strutture tecniche di congrua dimensione, attrezzatura e specializzazione.

Lo sviluppo degli apparati parlamentari contemporanei appare dunque strettamente correlato allo sviluppo del ruolo e delle funzioni dei parlamenti nella Costituzione materiale dei vari Stati; e a questa stregua tende ad oscillare tra due modelli fondamentali²:

a) un modello di apparato « amministrativo » (o di registrazione-esecuzione, come lo definisce C. Chimenti), che è particolarmente funzionale a un Parlamento di tipo « ratificatorio », inteso cioè prevalentemente quale camera di registrazione e di risonanza di posizioni e di decisioni assunte altrove, in sede di partito o di Governo (la Camera dei Comuni britannica, le Camere italiane del periodo « centrista » negli anni '50);

b) un modello di apparato « di consulenza », che sembra più adeguato alle esigenze di un Parlamento di tipo « decisionale », dotato cioè di rilevanti poteri di decisione effettiva anche in contrapposizione ad altri organi costituzionali (il caso tipico è quello del Congresso degli Stati Uniti; ma anche in Italia si è avuto negli anni '70 un

notevole accostamento a questo schema nel periodo della « solidarietà nazionale », con la formula detta del « Parlamento governante »).

Naturalmente, tutti gli apparati parlamentari moderni risentono dell'uno e dell'altro di tali modelli, sicché sarebbe difficile trovarne qualcuno che fosse soltanto « amministrativo » (salvo forse nei paesi del « socialismo reale », dove le attività parlamentari sono in genere meramente ratificatorie delle decisioni dell'esecutivo), mentre non se ne troverebbe nessuno che fosse esclusivamente « di consulenza » (essendovi comunque bisogno di un apparato amministrativo primario, almeno per le elementari esigenze di organizzazione e di funzionamento di qualsiasi istituzione parlamentare). Anche il collegamento con le tipologie del Parlamento non è meccanico né senza eccezioni: è ben noto, per esempio, che l'apparato di un Parlamento prevalentemente « ratificatorio » come quello della V Repubblica francese è assai bene attrezzato anche per le attività « di consulenza », verosimilmente per ragioni di retaggio storico. I modelli che abbiamo sopra indicato debbono quindi intendersi come tendenziali, e in quanto tali destinati ad influenzare in misura diversa e cangiante le concrete tipologie degli apparati parlamentari, in funzione anche dei mutamenti che man mano si verificano nell'assetto istituzionale complessivo, ma senza alcun carattere di automatismo, e spesso anzi con vistose sfasature strutturali e temporali.

Tutto questo contribuisce ad attribuire a siffatti apparati profili sfuggenti, di indeterminatezza ed anche di sostanziale ambiguità, che appaiono particolarmente accentuati negli ordinamenti dei paesi continentali dell'occidente europeo, nei quali la commistione tra funzioni « amministrative » e funzioni « di consulenza » degli apparati parlamentari è particolarmente intricata e indistinta. Per quanto riguarda specificamente l'Italia, si è parlato al riguardo di una vera e propria « crisi d'identità » degli apparati della burocrazia parlamentare.³

D'altra parte, se la dottrina ha ampiamente definito natura, caratteri e modalità dell'attività amministrativa in generale, e dei rapporti che intercorrono tra l'apparato della pubblica amministrazione e il Governo; e se taluni dei relativi moduli possono ben essere applicati, almeno in via analogica e con i limiti che vedremo, alle attività « amministrative » degli apparati parlamentari e ai rapporti che ne derivano con il Parlamento come istituzione: è pur vero che l'elaborazione scientifica di tutta la materia degli apparati parlamentari è stata finora assai scarsa, e pressoché nulla per quanto riguarda specifica-

mente l'attività « di consulenza » nei confronti degli organi politici delle Camere, che essi pur svolgono di fatto e che anzi ne rappresenta l'aspetto peculiare e qualificante, proprio perché finalizzata non alla produzione di atti formalmente o materialmente amministrativi, ma alla produzione di atti legislativi o di controllo politico, che sono specifici del Parlamento (per questo stesso motivo differenziante non possono nemmeno essere utilizzati per gli apparati parlamentari, se non nei limiti di esili e indiretti riferimenti, gli approfondimenti dottrinari relativi alle attività consultive degli organi ausiliari della pubblica amministrazione, come il Consiglio di Stato e la Corte dei conti).

E. Cheli ha ritenuto di spiegare le ragioni di questa disattenzione della dottrina all'argomento, per quanto riguarda l'Italia, facendo riferimento alle dimensioni quantitativamente modeste della burocrazia parlamentare, alla « specificità » del relativo rapporto di servizio — individuato da elementi qualitativi non facilmente riconducibili alle caratteristiche naturali dell'impiego pubblico — e alle strutture proprie dell'organo « servito », cioè del Parlamento, che più di ogni altro organo costituzionale — egli scrive — « tende ancor oggi a presentarsi, per molti aspetti, agganciato alle sue matrici originarie, definite più in funzione della rappresentanza politica degli interessi che della costituzione di un congegno operativo destinato a produrre, con un certo tasso di efficienza, decisioni concrete e rapide ». ⁴ Da parte nostra, pur non sottovalutando la rilevanza di queste ragioni, propendiamo a ritenere che lo scarso interesse dedicato dalla dottrina a questa materia dipenda piuttosto dalla carenza di elementi certi e stabili di valutazione: sia per la tendenza, che finora è stata prevalente — almeno nel Parlamento italiano — a mantenere il ruolo effettivo degli apparati nella riservatezza degli *arcana imperii*, affidandone la definizione alla tradizione orale e alla prassi più che a testi normativi, o almeno descrittivi, di carattere probante; sia per la sostanziale indeterminatezza che quel ruolo ha mantenuto anche a questa luce, essendo mancata una chiara e decisiva scelta di indirizzo tra il modello « amministrativo » e quello « di consulenza » che valesse a sottrarre gli apparati parlamentari all'empirìa ambigua e spesso contraddittoria dei comportamenti « giorno per giorno ».

Ma, se così è, qualsiasi ricerca sugli apparati tecnico-burocratici delle Camere del Parlamento non può prescindere da una sia pur sommaria ricostruzione delle loro linee di sviluppo storico e del loro attuale assetto organizzativo, da cui sia possibile identificare le tendenze evolutive cui hanno corrisposto in passato e quelle cui potranno

corrispondere in avvenire. Ed è quanto ci accingiamo a fare nelle pagine che seguono.

2. Gli attuali apparati delle due Camere del Parlamento italiano, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, pur discendendo direttamente da quelli che furono improvvisati nel 1848 per la Camera elettiva e il Senato di nomina regia istituiti in base allo Statuto *octroyé* dal re Carlo Alberto, ne differiscono profondamente per effetto di un lungo ed abbastanza coerente processo di evoluzione. Non è questa la sede per descrivere particolareggiatamente tale processo⁵; basterà accennare, per i fini che qui interessano, alle tre fasi principali in cui esso si può schematicamente suddividere.

a) La prima fase si collega immediatamente all'affermazione della autonomia amministrativa e contabile delle Camere del Parlamento nell'ambito dell'ordinamento generale dello Stato, che trova una sua espressione primaria proprio nella costituzione di un autonomo apparato amministrativo. L'articolo 61 dello Statuto albertino, che attribuiva a ciascuna delle Camere il potere esclusivo di determinare nel proprio regolamento « il modo secondo il quale abbia ad esercitare le proprie attribuzioni », fu subito inteso nel senso di includere nei regolamenti parlamentari, sul modello francese, anche norme riguardanti le autonome strutture amministrative delle Camere e il relativo personale, così sottraendole ad ogni ingerenza del potere esecutivo, allora dipendente dal re. Di queste strutture fu riconosciuto il carattere permanente nel momento stesso in cui si riconosceva il carattere di organo permanente alla Camera dei deputati, indipendentemente dal succedersi delle sessioni e delle legislature (il problema non si poneva per il Senato, che era di per sé un organo permanente per il carattere vitalizio della nomina regia): il che valse ad escludere fin dall'inizio, per la formazione degli apparati, ogni « sistema delle spoglie » di tipo americano. La gestione dell'apparato e delle relative spese venne attribuita in via esclusiva alla Presidenza di ciascuna Camera, e per essa soprattutto ai parlamentari questori. Questo principio risultò ulteriormente rafforzato quando, a partire dal 1851, le dotazioni finanziarie per le spese delle Camere vennero iscritte tra le spese generali dello Stato (così come la dotazione della Corona), anziché nel bilancio dell'Interno, ed autonomamente amministrare dalle Camere stesse, indipendentemente da ogni interferenza esterna, e servendosi di propri uffici.

In questa fase gli apparati parlamentari, nati a Torino come apparati meramente « amministrativi », con un nucleo di funzionari provenienti in parte dalla pubblica amministrazione (soprattutto dalla amministrazione dell'Interno) e in parte dalle libere professioni (qualche avvocato e alcuni giornalisti, per i servizi di resocontazione), si vennero man mano perfezionando e completando, specie dopo il compimento dell'unità nazionale e il trasferimento della capitale a Roma. Ma si trattava pur sempre di strutture modeste, in corrispondenza di una attività parlamentare preminentemente politica, che si svolgeva nell'arco dell'anno discontinuamente e per brevi periodi di tempo. Per di più, queste strutture erano strettamente subordinate agli organi politici delle Camere espressi dalla maggioranza parlamentare, con compiti limitati all'espletamento di servizi strumentali e settoriali; e conservavano il sistema « a paratie stagne » tradizionale dell'organizzazione ministeriale, senza alcun effettivo, efficace e permanente coordinamento funzionale che valesse ad assicurare loro unitarietà di indirizzo, omogeneità ed autonomia.

b) La seconda fase segna l'enuclearsi dell'autonomia dell'apparato tecnico-burocratico nell'ambito degli ordinamenti interni delle Camere. Momento culminante ed essenziale di questa fase è stata l'istituzione delle funzioni e dell'ufficio di Segretario generale — alla Camera nel 1907⁶, al Senato nel 1929 — con funzioni di immediata collaborazione istituzionale con il Presidente e con l'Ufficio di Presidenza e di sovrintendenza, coordinamento e propulsione di tutti i servizi e strumenti necessari per il buon andamento dei lavori parlamentari.

Gli apparati erano venuti intanto assumendo sempre più il carattere di necessari supporti tecnici e procedurali delle assemblee parlamentari, estendendo le loro funzioni ben al di là di quelle iniziali di redazione dei processi verbali e dei resoconti, della provvista di beni strumentali e della conservazione di libri, atti e documenti. Risale anzi a questo periodo la caratterizzazione del funzionario parlamentare come depositario dei precedenti e specialista delle procedure, che trovò espressione concreta anche nelle pregevoli opere pubblicate da due funzionari della Camera dei deputati, M. Mancini ed U. Galeotti, primi raccoglitori delle norme ed usi del Parlamento italiano.⁷

In questo contesto, il conferimento ad un organo monocratico, il Segretario generale, della direzione dell'apparato tecnico-burocratico, in una posizione di vertice differenziata (anche se pur sempre sotto-ordi-

nata) rispetto al vertice politico rappresentato dalla Presidenza, ebbe un'importanza basilare per la razionalizzazione degli apparati parlamentari, conferendo loro un assetto stabile e unitario, un indirizzo proprio, indipendente dal succedersi delle maggioranze, e quindi una tendenziale autonomia rispetto alle strutture politiche del Parlamento. Come nota F. Pinto, « l'apparato inizia ad esprimere fini propri, non del tutto coincidenti con quelli del suo vertice politico, proprio perché tende ad accentuare il suo ruolo di garanzia del sistema complessivo piuttosto che quello, non necessariamente coincidente, di momento servente della maggioranza di governo ».⁸

c) La terza fase, il cui avvio si può collocare intorno all'inizio degli anni '60, è contrassegnata dalla graduale affermazione del modello dell'apparato « di consulenza » sul modello di apparato « amministrativo », di carattere prevalentemente strumentale e servente, che era prevalso nel primo secolo di vita delle istituzioni parlamentari in Italia. Il momento cruciale di questa fase fu la riforma dei servizi e del personale attuata alla Camera nel 1964⁹, e successivamente ricalcata al Senato nel 1967, con la quale si cercò di sostanziare l'autonomia degli apparati parlamentari con la definizione di precise funzioni e l'attribuzione di correlative responsabilità, sagomandone le strutture non più sull'impianto a piramide gerarchica mutuato dalla pubblica amministrazione, ma su un ordinamento funzionale aperto, ispirato a quello dei corpi consultivi dello Stato — Consiglio di Stato e Corte dei conti — di cui si riprendevano anche le denominazioni delle qualifiche di vertice: consigliere parlamentare, referendario, eccetera.

L'ambizioso disegno sotteso dalla riforma era quello di fare degli apparati tecnico-burocratici delle Camere un corpo selezionato di specialisti della politica e della legislazione, al servizio dello Stato nel suo complesso: e quindi anzitutto delle istituzioni parlamentari, senza distinzione tra maggioranza e opposizioni, nel quadro di un progetto tendente ad attribuire alle Camere — modulo organizzativo primario del potere della classe politica — il ruolo centrale di massimo organo di mediazione politica del paese; ma al servizio anche, nello stesso quadro e per gli stessi motivi, di istituzioni esterne al Parlamento (gabinetti e uffici legislativi del Governo, istituzioni comunitarie, regioni), le quali avrebbero potuto utilmente avvalersi, all'occorrenza, della sua collaborazione collegiale o di quella di singoli suoi settori od operatori.

Questa fase si può considerare tuttora in corso, anche se il suo disegno di fondo ha conosciuto successivi ripensamenti, arresti e involuzioni, mentre l'organizzazione degli apparati parlamentari è entrata in un periodo di transizione di cui sono espressione le ulteriori riforme del Regolamento dei servizi e del personale intervenute alla Camera tra il 1977 e il 1981¹⁰ e quelle già definite o in corso di definizione al Senato.

3. Attualmente le strutture operative di entrambe le Camere si presentano sagomate secondo uno schema che è stato definito « a clessidra »¹¹: uno schema cioè che trova nel Segretario generale il punto di raccordo e il collettore tra il flusso delle domande nascenti dalle attività dei parlamentari nelle loro varie articolazioni e l'apparato tecnico-burocratico predisposto per soddisfarli. La parte « politica » della clessidra fa capo al Presidente e all'Ufficio di Presidenza (« Consiglio di Presidenza » al Senato), nell'ambito del quale l'articolo 1 del Regolamento dei servizi e del personale della Camera prevede una ripartizione delle « attribuzioni di vigilanza » sui vari servizi, mentre ai parlamentari questori sono istituzionalmente attribuite in entrambe le Camere funzioni di sovrintendenza ai servizi, alla polizia, al cerimoniale e alla gestione finanziaria, e ai segretari di presidenza funzioni di sorveglianza nella redazione dei resoconti delle sedute.

L'apparato dipende dalla figura centrale del Segretario generale e si articola in una costellazione piuttosto vasta di centri operativi: alla Camera i « servizi » (in numero di 15), e gli « uffici speciali presso la Segreteria generale » (in numero di 6), ciascuno diretto da un consigliere con funzioni di capo servizio, mentre le strutture elementari di base sono organizzate in « unità operative » a carattere funzionale, del cui buon andamento risponde un « coordinatore »; al Senato i « servizi » (in numero di 8), ciascuno diretto da un consigliere incaricato delle funzioni di direttore, i quali si pongono come strutture di collegamento rispetto agli « uffici », che sono le unità funzionali per l'espletamento dei compiti dell'apparato, ognuno dei quali è retto da un consigliere.

È ben vero, come ha osservato P. L. Bontadini, che sussistono anche punti di contatto trasversali tra le attività dei parlamentari in generale e le attività di questi singoli centri operativi dell'apparato¹²: ma è pur vero che nell'attuale ordinamento tutte le attività dell'apparato dipendono comunque dal Segretario generale, che

ne risponde in via esclusiva al Presidente (articolo 67 del Regolamento della Camera; articolo 166 del Regolamento del Senato). L'esistenza di strutture trasversali non sembra dunque tale da incidere sul disegno organizzativo fondamentale della struttura, che segue appunto uno schema « a clessidra », e conosce nel Segretario generale l'unico tramite formale tra organi politici e apparato.

Esula dal carattere del presente studio approfondire l'esame della funzionalità di un disegno siffatto rispetto alle attuali esigenze della istituzione parlamentare, che lo stesso Bontadini riterrebbe meglio soddisfatte da uno schema « a reticolo », in cui sussistano due linee di coordinamento, una concernente l'allocazione delle risorse e l'altra concernente l'uso delle risorse stesse e, quindi, la responsabilità del prodotto finale del ciclo operativo cui le risorse sono state affidate.¹³ Chi scrive queste note è invece del parere che lo schema attuale, pur con qualche aggiustamento che valga ad eliminare ingorghi, frammentazioni e sovrapposizioni di competenze, risponda meglio di ogni altro alla necessità di una continua *reductio ad unitatem* tra l'attività delle strutture politiche del Parlamento e quella delle strutture tecnico-burocratiche, che sono anch'esse parte essenziale dell'istituzione parlamentare — che sono anch'esse « Parlamento » — evitando due opposti pericoli: il pericolo che l'autonomo e supremo potere decisionale attribuito dalla Costituzione alle Camere resti puramente illusorio e formale in carenza di un adeguato ed organizzato apparato tecnico, costringendo i parlamentari ad esercitarlo nel solipsismo di una dialettica spesso priva di dati obiettivi di valutazione e di adeguati meccanismi d'incidenza sulla realtà del paese; e l'opposto pericolo che l'apparato parlamentare finisca per trasformarsi in una casta chiusa di tipo tecnocratico, interferendo in definitiva su prerogative che sono e debbono restare di gelosa pertinenza del personale politico, designato dalla volontà popolare.

Certo, questa funzione rende particolarmente delicata e nevralgica la posizione del Segretario generale, capo di un apparato permanente ed insieme fiduciario della Presidenza, punto di raccordo, di mediazione e di sutura tra le strutture politiche e le strutture tecnico-burocratiche, responsabile unico di attività sempre più spesso esercitate, anche per le crescenti dimensioni dell'apparato, al di fuori del suo diretto controllo. Si tratta di una figura che si discosta notevolmente sia da quella dei Segretari generali a suo tempo esistenti in tutti i Ministeri, ed oggi soltanto nei Ministeri degli affari esteri e della difesa, con funzioni di vertice di una piramide gerarchica; sia

da analoghe figure esistenti in ordinamenti stranieri, come il *Clerk* della Camera dei Comuni britannica, che trae la sua autonomia, più che da motivi funzionali, dalla circostanza della nomina vitalizia da parte della Corona e non ha competenze sopraordinate rispetto ai vari dipartimenti in cui è organizzato l'apparato, o il Segretario generale dell'Assemblea e della Presidenza (*Greffier*) della tradizione francese, che non ha l'alta direzione dei servizi amministrativi (nell'ordinamento parlamentare francese, infatti, si è realizzata una differenziazione anche strutturale tra l'apparato « di consulenza » e quello « amministrativo », con distinti vertici direzionali, pur nel quadro di un'organizzazione unica).

In effetti, la figura del Segretario generale quale si è andata precisando nell'ordinamento parlamentare italiano assomma le caratteristiche di autonomia proprie dei sistemi inglese e francese (cumulando, in particolare, le competenze dei due funzionari di vertice del sistema francese) con caratteristiche derivanti direttamente da elementi tipici del nostro sistema parlamentare e del suo sviluppo storico, particolarmente per quanto concerne la sua posizione del tutto peculiare di capo e depositario degli interessi permanenti di un apparato tecnico-burocratico unitario e tendenzialmente autonomo, come abbiamo visto, dalle strutture politiche del Parlamento.

Il Segretario generale, nominato dall'Ufficio di Presidenza alla Camera, dal Consiglio di Presidenza al Senato, scegliendolo tra i funzionari dei rispettivi apparati¹⁴, non decade infatti con il mutare delle Presidenze o con il termine delle legislature: esso è un organo personale e permanente che, una volta nominato, partecipa alle riunioni dello stesso Ufficio (o Consiglio) di Presidenza¹⁵, è a capo degli uffici e del personale, rispondendone soltanto al Presidente, e ripete tutte le altre sue funzioni, che attengono alla sfera legislativa, politica e amministrativa, da norme scritte (dei regolamenti parlamentari e dei regolamenti interni dei servizi) o consuetudinarie, le quali lo impegnano ed impegnano coloro stessi che lo hanno nominato. Non si tratta dunque di funzioni delegate o assegnate volta per volta, bensì di funzioni istituzionali, che non sono poi soltanto quelle di carattere « interno » strettamente consequenziali alla sua posizione — preparazione dei lavori parlamentari; assistenza al Presidente durante le sedute; redazione dei verbali o conservazione degli atti dell'Ufficio (o Consiglio) di Presidenza e conservazione degli atti delle sedute segrete; ricezione della proclamazione degli eletti

da parte dei competenti uffici elettorali, e delle proteste e reclami in materia elettorale; direzione delle pubblicazioni; direzione del personale e responsabilità per gli atti di tutti i servizi ed uffici dipendenti; controfirma dei decreti presidenziali, con valore di attestazione della legittimità dell'atto e del procedimento retrostante; e simili — ma anche competenze di carattere « esterno » e interorganico, per qualche aspetto di rilievo costituzionale, come quella di curare i rapporti con l'altro ramo del Parlamento, con la Presidenza della Repubblica e con il Governo, e quella che gli attribuisce la rappresentanza legale dell'amministrazione.

Per l'esercizio di tali sue funzioni il Segretario generale è affiancato da un ristretto numero di diretti collaboratori, che possono costituire anche strutture di snodo della sua attività di coordinamento: alla Camera un Vicesegretario generale, che lo sostituisce in caso di assenza o impedimento e svolge gli incarichi che lo stesso Segretario generale gli affida¹⁶; un Vicesegretario generale amministrativo, che esercita le funzioni che il Segretario generale gli delega per il coordinamento delle attività dei servizi di Tesoreria, Amministrazione e patrimonio, Affari sociali e Personale¹⁷; un Estensore del processo verbale, che redige il processo verbale delle sedute dell'Assemblea e del Parlamento in seduta comune e sovrintende ai servizi dei Resoconti e di Stenografia.¹⁸

Al Senato, dove le dimensioni dell'apparato sono più ridotte, è prevista soltanto la possibilità della nomina di un Vicesegretario generale, che sostituisce il Segretario generale in caso di assenza o impedimento ed esercita le funzioni che gli sono da questo eventualmente delegate.¹⁹

L'esistenza di queste figure di snodo della funzione di coordinamento del Segretario generale ha fatto ritenere da taluno che esse rappresentino, almeno nell'ordinamento della Camera, l'abbozzo o la prefigurazione della ricostituzione di un ordinamento a piramide gerarchica, con la ripartizione dell'apparato camerale in quattro grandi settori: il settore legislativo, sotto la direzione del Vicesegretario generale; il settore amministrativo, affidato al Vicesegretario generale amministrativo; il settore della resocontazione, sotto le cure dell'Estensore del processo verbale; e il settore della documentazione, coordinato dal Presidente del Comitato per la documentazione (di cui diremo poi).²⁰ Senonché, a ben vedere, una simile prospettiva, seppure può apparire interessante *de iure condendo*, non trova alcun effettivo riscontro nello *ius conditum*. Anzitutto, il modello funzionale aperto e tendenzialmente orizzontale cui si ispira l'organizzazione dell'apparato camerale

è comunque garantito dal fatto che tutti i consiglieri capi servizio rispondono direttamente al Segretario generale, senza ulteriori interposizioni gerarchiche, per l'attività delle strutture loro affidate. C'è poi da rilevare che, a parte le funzioni vicarie attribuite al Vicesegretario generale e le funzioni di « sovrintendenza » sui servizi dei Resoconti e della Stenografia attribuite all'Estensore del processo verbale, le quali derivano direttamente da norme del Regolamento dei servizi e del personale della Camera, tutte le altre funzioni sono assegnate a questi collaboratori del Segretario generale per sua delega od incarico, e la nomina di uno di essi, il Vicesegretario generale amministrativo, è prevista soltanto in via eventuale (v. nota 17); mentre il Presidente del Comitato di vigilanza sull'attività di documentazione è attualmente una figura politica (uno dei Vicepresidenti della Camera) e quindi la sua posizione va esaminata nel diverso quadro delle strutture di collegamento tra personale politico e personale tecnico-burocratico. Ciò non toglie che — ripetiamo — la prospettiva della ripartizione dei servizi camerali (e parlamentari in genere) nei grandi settori sopra indicati, con la preposizione di un funzionario al coordinamento di ciascuno di essi, si ponga come una seria prospettiva per l'avvenire, soprattutto quale meccanismo di decentramento dell'ingente carico di lavoro e di responsabilità attualmente gravante sulla singola figura del Segretario generale.

4. Da parte nostra, tuttavia, per la descrizione dei servizi ed uffici della Camera dei deputati, cui ora ci accingiamo, non utilizzeremo quella ripartizione, bensì quella formalmente canonizzata nel Regolamento dei servizi e del personale a proposito dell'articolazione del Consiglio dei capi servizio in tre sezioni, « con competenza rispettivamente sull'attività di assistenza legislativa, su quella di documentazione e su quella amministrativa ». Non senza avvertire che tale ripartizione di competenze deve considerarsi di tipo empirico-organizzatorio, più che di carattere funzionale: l'analisi delle funzioni concretamente esercitate dall'apparato parlamentare, come diremo in seguito, « taglia » infatti orizzontalmente le competenze dei diversi servizi, e spesso addirittura di singole unità operative.

Ma vediamo anzitutto che cos'è, sempre nell'organizzazione dell'apparato della Camera, il Consiglio dei capi servizio. Si tratta di un organo di consulenza generale dell'amministrazione, che esercita anche competenze proprie: esame in primo grado dei ricorsi e delle questioni

disciplinari, quest'ultimo a mezzo di una apposita Commissione di disciplina²¹; esame consuntivo, programmatico e di coordinamento dei lavori delle sezioni in cui si articola il Consiglio stesso, in particolare ai fini della predisposizione, da parte del Segretario generale, della relazione annuale sullo stato dell'amministrazione. Esso è composto dal Segretario generale, che lo presiede, dal Vicesegretario generale, dal Vicesegretario generale amministrativo, dall'Estensore del processo verbale e dai consiglieri con funzioni di capo servizio. Il consigliere capo del Servizio del Personale ha funzioni di segretario. Quando si riunisce per esprimere pareri su questioni riguardanti lo stato giuridico del personale, il Consiglio è integrato da un rappresentante per ogni organizzazione sindacale costituita tra i dipendenti della Camera; quando è chiamato a deliberare su ricorsi dei dipendenti è integrato, di volta in volta, dal rappresentante dell'organizzazione sindacale alla quale il ricorrente appartiene, ovvero, se il ricorrente non appartiene ad alcuna organizzazione sindacale, da altro dipendente da lui designato. Il Consiglio si riunisce per impulso del Presidente della Camera, dell'Ufficio di Presidenza, del Collegio dei questori o del Segretario generale, almeno una volta l'anno; è anche prevista l'autoconvocazione, quando sia richiesta da almeno sei consiglieri capi servizio. Dei provvedimenti del Consiglio dei capi servizio è data comunicazione entro 5 giorni ai componenti l'Ufficio di Presidenza e ai dipendenti; entro 15 giorni da tale comunicazione il Presidente della Camera può, anche su richiesta di un componente dell'Ufficio di Presidenza, invitare il Consiglio dei capi servizio a riesaminare il provvedimento, ed entro ulteriori 20 giorni i dipendenti interessati possono proporre ricorso all'Ufficio di Presidenza. I provvedimenti del Consiglio dei capi servizio diventano definitivi qualora non siano state esercitate nei termini la richiesta di riesame o l'impugnativa.²²

Il Consiglio dei capi servizio, composto interamente di funzionari, è il principale organo collegiale di collaborazione con il Segretario generale per l'esercizio delle sue funzioni di coordinamento dell'apparato. Allo stesso scopo risponde l'articolazione del Consiglio nelle tre sezioni indicate sopra: le sezioni infatti, a norma dell'articolo 12 del Regolamento dei servizi e del personale, « formulano proposte in ordine al settore di competenza e svolgono compiti di autoordinamento fra i servizi per l'attuazione delle direttive emanate dal Segretario generale ». Lo stesso Regolamento prevede che il Segretario generale le convochi — non contemporaneamente — almeno una volta ogni trimestre. Le sedute sono presiedute dal Segretario generale o da

uno dei Vicesegretari generali, restando sempre assicurato dal Segretario generale il coordinamento tra le tre sezioni.

All'espletamento delle funzioni di coordinamento contribuiscono per altro, in via indiretta, anche organi collegiali « misti », composti cioè di parlamentari e funzionari, che si pongono come strutture di collegamento trasversale tra gli organi politici e taluni settori dell'attività dell'apparato. Il Comitato di vigilanza sull'attività di documentazione, che ha preso recentemente il posto dell'antico Comitato di vigilanza sulla biblioteca, è chiamato a formulare gli indirizzi generali e ad esercitare la vigilanza sull'attività di documentazione svolta dai servizi ed uffici della Camera: è presieduto da un Vicepresidente della Camera, ed è composto dai tre questori, da due segretari di Presidenza, da cinque deputati scelti dal Presidente della Camera, dal Segretario generale (o, per sua delega, dal Vicesegretario generale) e dai capi dei servizi ed uffici speciali interessati all'attività di documentazione; il Bibliotecario della Camera ha funzioni di segretario.²³ Il Comitato per gli affari del personale è chiamato ad esaminare i problemi dello stato giuridico ed economico dei dipendenti e a condurre le trattative con le organizzazioni sindacali per la relativa contrattazione (che ha cadenza triennale), sottoponendo poi le proposte conclusive e gli accordi intervenuti all'Ufficio di Presidenza; anch'esso è presieduto da un Vicepresidente, e composto da tre questori, da due segretari di Presidenza, dal Segretario generale, dal Vicesegretario generale amministrativo e dal consigliere capo del Servizio del Personale, che ha funzioni di segretario: alle riunioni sono invitati di norma i rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei dipendenti, le quali possono anche richiederne la convocazione.²⁴ Né è da sottovalutare allo stesso fine, sul piano più strettamente amministrativo, l'apporto che deriva dalla partecipazione ai lavori del Collegio dei questori, del Segretario generale, del Vicesegretario generale amministrativo e dei dirigenti dei settori volta a volta interessati ai lavori di quel consesso, nel quale il consigliere capo del Servizio Amministrazione e patrimonio esercita le funzioni di segretario.

È comunque da notare, anche al fine di evitare qualsiasi interpretazione « concorrenziale » dell'attività di queste strutture trasversali di collegamento tra personale politico e personale tecnico-amministrativo, che ad esse è prevista in ogni caso la partecipazione del Segretario generale (o di un suo delegato); e che questa partecipazione è prevista anche in tutti gli altri organi politici « nevralgici » che regolano l'attività parlamentare, e quindi non solo nell'Ufficio di Presi-

denza, ma altresì nella Conferenza dei presidenti dei Gruppi parlamentari e nella Giunta del Regolamento (organi tutti dei quali il Segretario generale della Camera redige i verbali).

5. Passiamo ora ad esaminare la strutturazione dei centri operativi dell'apparato della Camera dei deputati, che sono organizzati, come già accennato, in « servizi », definiti dall'articolo 13 del Regolamento dei servizi e del personale come strutture aventi competenze relative a prestazioni unificate dall'omogeneità dei fini e dotate di autonomia funzionale; e in uffici speciali costituiti presso la Segreteria generale per assistere il Segretario generale nello svolgimento delle sue funzioni in materie non comprese tra quelle di competenza dei servizi. Sia ai servizi sia agli uffici speciali sono preposti consiglieri con funzioni di capo servizio; funzioni vicarie possono essere attribuite a uno o più consiglieri nell'ambito di ciascuno di essi.²⁵

Alla stregua della ripartizione in sezioni del Consiglio dei capi servizio, questi servizi ed uffici possono classificarsi in tre grandi settori, secondo le attività prevalentemente esercitate:

1) *Attività di assistenza legislativa* (o « di assistenza legislativa e istituzionale », com'è più esattamente classificata nella « Relazione sullo stato dell'amministrazione » della Camera) - Servizi: Assemblea, Commissioni parlamentari, Commissioni bicamerali e affari regionali, Prerogative e immunità; Uffici speciali: Cancelleria del Parlamento in seduta comune e segreteria della Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa, Programmazione dei lavori parlamentari.

2) *Attività di documentazione* - Servizi: Studi, Archivio legislativo e documentazione, Biblioteca, Documentazione automatica, Archivio storico²⁶, Resoconti parlamentari²⁷, Stenografia²⁷, Relazioni comunitarie e internazionali; Uffici speciali: Stampa e pubblicazioni, Informazione parlamentare.

3) *Attività di amministrazione* - Servizi: Amministrazione e patrimonio, Tesoreria, Personale, Affari sociali; Uffici speciali: Affari generali e protocollo centrale, Cerimoniale.

Le competenze di questi servizi ed uffici si possono descrivere come segue, sulla scorta del Regolamento dei servizi e del personale della Camera.

a) Il settore che si occupa dell'assistenza legislativa e istituzionale ha la funzione di provvedere a tutti gli adempimenti necessari per

garantire il regolare svolgimento dei lavori dell'Assemblea, delle Commissioni e degli altri organi parlamentari, in particolare per quanto riguarda la composizione degli organi, la convocazione e lo svolgimento delle sedute, l'assistenza ai procedimenti di formazione della volontà legislativa o comunque decisionale e ai procedimenti inerenti alle funzioni di sindacato ispettivo.

In questo quadro, il Servizio Assemblea deve provvedere agli adempimenti inerenti alla convocazione e allo svolgimento delle sedute plenarie della Camera e del Parlamento in seduta comune e alla predisposizione dei relativi documenti; alla ricezione, alla revisione, alla classificazione e alla stampa dei progetti di legge, degli emendamenti, degli ordini del giorno e delle mozioni, risoluzioni, interpellanze ed interrogazioni; agli adempimenti concernenti le petizioni; alla ricezione delle iscrizioni a parlare e alla predisposizione dell'ordine degli interventi; al coordinamento dei testi legislativi approvati; alla preparazione dell'ordine del giorno generale e di quello di seduta.²⁸

Il Servizio Commissioni parlamentari si occupa degli adempimenti relativi alla costituzione e al rinnovamento delle Commissioni permanenti e alla costituzione delle Commissioni speciali, nonché alla convocazione delle rispettive sedute. Intrattiene rapporti di attivazione e di collaborazione con i servizi di documentazione ai fini della redazione dei documenti di lavoro e dell'espletamento delle ricerche richiesti dalle Commissioni parlamentari o comunque necessari per lo svolgimento delle relative attività. Assegna alle Commissioni permanenti i documenti di sindacato ispettivo di loro competenza. Rende pareri sulle assegnazioni e sulle richieste di trasferimento di sede dei progetti di legge e su ogni altra questione di competenza fra Commissioni. Collabora con l'Ufficio speciale per la programmazione dei lavori parlamentari ai fini della tenuta e dell'aggiornamento dei precedenti regolamentari relativi all'attività delle Commissioni. Provvede alla segreteria delle Commissioni permanenti e speciali nelle varie sedi (legislativa, referente, redigente, consultiva, « politica »); alla predisposizione degli atti necessari alla discussione, in base alla documentazione fornita dai servizi competenti; all'assistenza ai Presidenti; al coordinamento dei testi approvati; alla redazione dei processi verbali e alla stampa e alla pubblicazione dei resoconti delle sedute delle Commissioni permanenti e speciali (i quali pertanto sono organizzati in modo diverso da quelli dell'Assemblea, che sono di competenza di un servizio apposito); agli adempimenti relativi all'espressione del

parere sulle nomine e sugli atti di competenza governativa da parte delle Commissioni permanenti.²⁹

Le competenze del Servizio Commissioni bicamerali e affari regionali, in parte sono simili a quelle del Servizio Commissioni parlamentari ora enunciate, relativamente alle Commissioni bicamerali e d'inchiesta; in parte, per il settore relativo agli affari regionali, sono del tutto peculiari, finalizzate ad una struttura specializzata fornita di propri supporti operativi, in diretto collegamento con le autonomie regionali e locali, e in particolare con i consigli regionali, che svolgono oggi, come il Parlamento, attività di carattere legislativo. Quanto al primo gruppo di competenze, spettano dunque a questo servizio gli adempimenti relativi alla costituzione delle Commissioni bicamerali e i connessi rapporti con il Senato; le funzioni di segreteria delle Commissioni bicamerali d'indirizzo, di vigilanza e di controllo³⁰ e delle Commissioni di inchiesta; i rapporti di attivazione e collaborazione con i servizi di documentazione ai fini della redazione dei documenti di lavoro e dell'espletamento delle ricerche richiesti da dette Commissioni o comunque necessari per lo svolgimento della loro attività; la predisposizione degli atti necessari alla discussione, sulla base della documentazione fornita dai servizi competenti; la redazione dei processi verbali e la stampa e la pubblicazione dei resoconti delle sedute delle ridette Commissioni (a proposito di quest'ultimo punto, vale anche qui l'osservazione già formulata a proposito dell'analoga competenza del Servizio Commissioni parlamentari); gli adempimenti relativi all'espressione del parere sulle nomine e sugli atti di competenza governativa da parte delle Commissioni medesime; l'acquisizione e la conservazione della documentazione relativa alle Commissioni bicamerali consultive e i connessi rapporti con il Governo. Quanto al secondo gruppo di competenze (quelle relative agli « affari regionali »), il Servizio intrattiene rapporti con i consigli e le giunte regionali e con altri organi dello Stato e delle regioni per l'esame dei problemi regionali di competenza del Parlamento; provvede all'acquisizione e alla classificazione degli atti dei Consigli regionali e di altri atti e documenti concernenti le regioni; effettua studi e ricerche in materia regionale; provvede alla pubblicazione di notiziari informativi e di bollettini di documentazione delle attività regionali.³¹

Il Servizio Prerogative e immunità provvede all'acquisizione, alla tenuta e alla conservazione dei documenti elettorali e degli atti relativi alla proclamazione dei deputati e ai connessi adempimenti preli-

minari all'inizio del mandato; alla compilazione degli elenchi ufficiali; alla predisposizione degli accertamenti relativi alle opzioni per la Giunta delle elezioni provvisoria; a tutto quanto concerne lo *status* dei deputati e le relative certificazioni. Gli sono altresì affidate le funzioni di segreteria della Giunta delle elezioni, della Giunta per le autorizzazioni a procedere e delle eventuali Commissioni di indagine richieste a norma dell'articolo 58 del Regolamento della Camera da deputati accusati nel corso di una discussione di fatti che ne ledano l'onorabilità, al fine di giudicare la fondatezza dell'accusa.³²

Un apposito Ufficio speciale, con competenze recentemente unificate, si occupa della segreteria e cancelleria del Parlamento in seduta comune e della segreteria della Commissione per i procedimenti d'accusa, cioè di tutti gli adempimenti connessi alla convocazione delle sedute comuni del Parlamento (per le quali in base al secondo comma dell'articolo 63 della Costituzione, il Presidente e l'Ufficio di Presidenza sono quelli della Camera dei deputati) e delle funzioni istruttorie e di cancelleria inerenti ai provvedimenti di messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio e dei ministri di cui agli articoli 90 e 96 della Costituzione.

L'Ufficio speciale per la programmazione dei lavori parlamentari, infine, provvede alle funzioni di segreteria della Conferenza dei presidenti di gruppo (anche ai fini della programmazione dei lavori e della formazione dell'ordine del giorno dell'Assemblea) e della Giunta per il regolamento della Camera, all'assegnazione alle Commissioni dei progetti di legge e dei documenti, alla trasmissione dei testi legislativi al Senato e al Governo (mediante i cosiddetti « messaggi », in cui è contenuto il testo definitivo dell'atto legislativo approvato dall'Assemblea o dalla Commissione in sede legislativa).³³

b) Il settore che si occupa della documentazione è andato assumendo, specialmente negli ultimi anni, una posizione emergente nell'attività dell'apparato parlamentare. Man mano che il Parlamento è andato perdendo i caratteri di accademia retorico-politica che gli erano propri nel quadro tradizionale di una società prevalentemente agraria e sostanzialmente statica, in cui i dati decisionali erano quelli forniti dal Governo o personalmente desunti dai parlamentari attraverso i contatti con i partiti e con l'elettorato, si è acquisita coscienza della necessità che il Parlamento stesso si munisca di adeguati ed autonomi strumenti per il continuo reperimento e l'elaborazione di ogni sorta di dati e di documenti come condizione prima per svincolarsi,

in una società pluralistica in rapida trasformazione, dai molteplici e spesso distorsivi condizionamenti dell'esecutivo e dei vari centri di pressione pubblici e privati che tendono a monopolizzare l'informazione nei rispettivi campi di attività. Si è così passati da una concezione chiusa e « palatina » dell'apparato delle Camere ad una impostazione che ne fa un momento essenziale per il corretto funzionamento di un sistema parlamentare aperto ad un continuo contatto con la realtà viva del paese, con i gruppi sociali e politici in cui essa si esprime, con le istituzioni pubbliche al servizio della collettività, attraverso una serie di rapporti in cui il momento dell'analisi politica deve necessariamente accompagnarsi ed integrarsi con il momento della sintesi tecnica, unitaria ed obiettiva, da affidare per sua natura ad una struttura neutra, estranea agli influssi e alle suggestioni della politica militante.

Per conseguire questi fini alla Camera dei deputati è stato dapprima istituito (nel 1977) un Comitato per la documentazione, interno all'apparato, per coordinare l'attività dei servizi e degli uffici di documentazione con quella dei servizi di assistenza legislativa, e quindi per razionalizzare e convogliare tempestivamente la produzione di dati e informazioni verso i naturali sbocchi politici; successivamente (nel 1980) si è trasformato l'antico Comitato di vigilanza sulla biblioteca in un Comitato di vigilanza sull'attività di documentazione, organo misto di politici e funzionari — come abbiamo visto sopra — che ha assorbito anche le competenze del Comitato per la documentazione ora ricordato, con lo scopo di coordinare le iniziative al fine di realizzare un'informazione per i parlamentari sempre più finalizzata alle loro effettive esigenze.

Una posizione di punta ha indubbiamente in questo quadro il Servizio Studi, recentemente ristrutturato con una suddivisione in sei dipartimenti — Istituzioni, Affari internazionali, Finanza pubblica, Economia e produzione, Territorio e comunicazioni, Affari sociali e culturali — accorpendo tra loro le Commissioni utenti per settori di interessi e realizzando un efficace collegamento con la biblioteca. I dipartimenti sono definiti come « il complesso di personale e di attrezzature necessari per fornire ad un gruppo di Commissioni parlamentari, determinato sulla base delle competenze materiali, i servizi di informazione occorrenti per il lavoro istituzionale ». Competenza istituzionale del Servizio Studi è quella di concorrere ad assicurare alle Commissioni, agli altri organi parlamentari e ai deputati gli studi, le ricerche e l'assistenza tecnico-documentaria richiesti, attraverso la ricerca,

l'analisi e l'elaborazione della documentazione nazionale e straniera, legislativa primaria e secondaria, giurisprudenziale, economica e sociale sui progetti di legge e sugli atti parlamentari.³⁴

All'attività di documentazione parlamentare è comunque assicurato poi un triplice supporto: quello dell'archivio legislativo, di tipo convenzionale; quello della biblioteca, per la raccolta e la conservazione dei libri e delle pubblicazioni; e quello della documentazione automatica, che utilizza i moderni sussidi elettronici. In particolare, al Servizio Archivio legislativo e documentazione spetta provvedere alla conservazione, classificazione, catalogazione e distribuzione degli atti e dei documenti parlamentari; alla distribuzione delle pubblicazioni della Camera e di quelle che pervengono da altri organi ed enti; alla redazione dei documenti di lavoro per l'attività legislativa delle Commissioni parlamentari e dell'Assemblea e per le esigenze delle Commissioni bicamerali, richiesti dai servizi competenti; alla redazione degli schedari — numerico, per materia e per proponente — dei progetti di legge e del relativo *iter*; alla compilazione dei repertori parlamentari in collaborazione con il Senato.³⁵ Al Servizio Biblioteca spetta di provvedere all'acquisizione e all'ordinamento dei libri e delle pubblicazioni prescelte dal Comitato di vigilanza sull'attività di documentazione e di quelle provenienti per dono, per diritto di stampa o a qualsiasi altro titolo; alla predisposizione e cura di sale di consultazione generali e speciali; alla catalogazione e classificazione delle opere e delle pubblicazioni periodiche e alla gestione dei relativi cataloghi; allo studio e alla realizzazione, in collaborazione con gli altri servizi della Camera, di progetti di riconversione automatica delle procedure bibliografiche e amministrative; all'attività di informazione e di ricerca bibliografica, giurisprudenziale e legislativa, corrente e retrospettiva, nazionale, straniera e comparata; alla proposta e cura di pubblicazioni a carattere bibliografico e legislativo; alla partecipazione a progetti e relative attuazioni riguardanti il controllo bibliografico nazionale e internazionale; ai rapporti con le biblioteche parlamentari straniere. Il Servizio Biblioteca è diretto da un consigliere capo servizio con la qualifica di « Bibliotecario della Camera ».³⁶

Il Servizio Documentazione automatica si occupa dello studio di sistemi gestiti da calcolatore; dell'impostazione, dello sviluppo e della realizzazione di progetti di ricerca automatica della documentazione legislativa parlamentare, bibliografica ed amministrativa; della formazione e dell'aggiornamento di basi informative e di collegamenti con banche dati nazionali ed estere; di proposte e pareri sull'impegno di

risorse *hardware* nonché sull'utilizzazione di tecniche *software*; dell'addestramento degli utenti alle tecniche di ricerca automatica dei dati; dei rapporti con società fornitrici di *hardware* e di *software*; dei rapporti con organismi nazionali ed internazionali per la fornitura e lo scambio di programmi di ricerca e di dati; dei rapporti con l'utenza esterna; della collaborazione allo studio e alla realizzazione di sistemi di elaborazione dati curati da organi ed enti nazionali ed internazionali; dell'applicazione di tecnologie correlate all'uso del calcolatore.³⁷

Un cenno a parte merita, nell'ambito dell'attività di documentazione, l'Archivio storico della Camera, che è un istituto culturale con propria autonomia organizzativa, secondo i principi stabiliti dalla legge 3 febbraio 1971, n. 147. L'Archivio storico, che è diretto da un consigliere capo servizio con la qualifica di « Sovrintendente », collabora all'attività di documentazione svolta dai servizi del settore, sulla base di un regolamento speciale, e sotto la vigilanza del Comitato per la vigilanza sull'attività di documentazione.³⁸

Un discorso diverso deve farsi a proposito del Servizio Resoconti parlamentari, « proprio quello per cui l'apparato parlamentare era nato » — come osserva F. Pinto — che, già considerato « testa di serie » di un settore a sé, comprendente anche il Servizio Stenografia, è ora ridotto, nella ripartizione delle sezioni del Consiglio dei capi servizio accolta dal Regolamento dei servizi e del personale, « al rango di uno dei servizi, e nemmeno tra quelli più importanti, quasi come se esso fosse una sorta di servizio "ausiliario" della Camera i cui compiti di pubblicità appaiono sempre più marginali nel sistema complessivo, e in parte già assolti dai moderni mezzi di informazione di massa ». ³⁹ Da parte nostra, riteniamo queste osservazioni del Pinto eccessivamente riduttive della rilevanza del settore della resocontazione in un moderno apparato parlamentare, nel quale anzi esso dovrebbe accentuare, rispetto a quelle di informazione, le funzioni « notarili » di garanzia e di certazione di ciò che avviene nelle aule parlamentari, con rilievo anche esterno. Del resto, non a caso anche l'attuale Regolamento dei servizi e del personale della Camera ha conservato al settore della resocontazione una sua particolarissima autonomia, che non trova riscontro in alcun altro settore dell'apparato camerale, con l'attribuzione istituzionale di funzioni di « sovrintendenza » sui Servizi Resoconti e Stenografia a un funzionario di rango elevato qual è l'Estensore del processo verbale.

In ogni caso, *de iure condito*, le competenze spettanti al Servizio Resoconti parlamentari sono le seguenti: attività preparatorie e di

supporto della resocontazione delle sedute pubbliche della Camera e del Parlamento in seduta comune; conservazione, per legislatura, degli atti e dei documenti di seduta di competenza del servizio; redazione, coordinamento e pubblicazione del *Resoconto sommario*⁴⁰ delle sedute pubbliche della Camera e del Parlamento in seduta comune; revisione, coordinamento e pubblicazione degli atti parlamentari della Camera e del Parlamento in seduta comune; pubblicazione sistematica degli atti parlamentari in volumi e formazione dei relativi indici analitici; pubblicazione sistematica degli allegati delle risposte scritte alle interrogazioni.⁴¹ Al Servizio Stenografia compete invece redigere e collaborare alla revisione dei resoconti stenografici delle sedute pubbliche della Camera e del Parlamento in seduta comune, delle sedute delle Giunte e delle Commissioni permanenti (in tutti i casi in cui ciò sia previsto dal Regolamento della Camera o richiesto dalle rispettive Presidenze), delle sedute delle Commissioni bicamerali (in tutti i casi in cui ciò sia richiesto dalle rispettive Presidenze) e delle riunioni degli organi collegiali della Camera.⁴² Le funzioni dei Servizi Resoconti parlamentari e Stenografia relative alla pubblicazione dei resoconti stenografici delle sedute sono poste sotto la particolare sorveglianza dei deputati segretari di Presidenza, i quali debbono accertare che detti resoconti siano pubblicati nel termine prescritto dal Presidente, e che non vi sia alterazione dei discorsi.⁴³

Nel settore della documentazione è inserito il Servizio Relazioni comunitarie e internazionali, sorto nel 1977 dalla fusione dei preesistenti servizi per le relazioni internazionali e per i rapporti con le istituzioni comunitarie europee. Le sue competenze, per verità, non sono limitate all'attività di documentazione, ma si estendono in generale ai rapporti con gli organi della Comunità europea, con le assemblee internazionali cui partecipino delegazioni della Camera, con le principali istituzioni internazionali e con i parlamenti stranieri, nonché alle funzioni di segreteria delle delegazioni della Camera presso i suddetti organismi e all'assistenza alle delegazioni parlamentari all'estero. Il servizio si occupa anche dell'acquisizione, dello studio e dell'elaborazione della documentazione e della normativa dei ridetti organismi, dell'attivazione delle procedure di collegamento previste dal Regolamento della Camera e della redazione di notiziari di informazione.⁴⁴

Quanto agli uffici speciali, sono inseriti nel settore della documentazione l'Ufficio stampa e pubblicazioni, che provvede alla rassegna

stampa (ordinaria e specializzata), ai rapporti con gli organi di informazione, alle pubblicazioni ufficiali e in genere a tutta l'attività editoriale della Camera; e l'Ufficio informazione parlamentare, che si occupa del ricevimento, della classificazione e dell'assegnazione delle richieste di documentazione, in collaborazione con i servizi di settore, e della redazione dei *Quaderni di legislazione*.⁴⁵

c) Il settore che si occupa delle attività di amministrazione ha competenze per la provvista dei beni materiali e strumentali di cui la Camera ha bisogno per operare, e all'organizzazione dei relativi servizi. In particolare, il Servizio Amministrazione e patrimonio deve provvedere alla polizia e sicurezza dei palazzi in cui ha sede la Camera, all'impiego del personale ausiliario, ai contratti e forniture, alle assicurazioni, alla conservazione degli edifici e degli arredi, all'economato, ai servizi tecnici, ai magazzini, ai servizi di ristorazione e alla vigilanza dei servizi postale, telegrafico, telefonico, bancario e vari.⁴⁶ Il Servizio Tesoreria, che è diretto da un consigliere capo servizio con la qualifica di « Tesoriere della Camera », si occupa della preparazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo (che sono di competenza del Collegio dei questori), del controllo di legittimità sugli atti amministrativi contabili, della predisposizione dei mandati di introito e di pagamento, degli adempimenti relativi al finanziamento ai partiti politici ed ai contributi ai gruppi parlamentari, della liquidazione delle competenze ai deputati, agli ex deputati e loro superstiti e al rilascio delle relative certificazioni, della liquidazione delle competenze al personale in attività di servizio, a quello in quiescenza e ai loro superstiti, e dell'introito e pagamento dei mandati.⁴⁷ Al Servizio del Personale spetta la predisposizione dei provvedimenti relativi allo stato giuridico del personale e il rilascio delle relative certificazioni, l'istruttoria dei ricorsi, l'istruttoria e la predisposizione delle proposte relative alle tabelle organiche, la vigilanza e la disciplina del personale. Lo stesso servizio effettua studi sulle metodologie di lavoro e sulle tecniche di gestione del personale; provvede allo studio e all'organizzazione dei concorsi di assunzione, delle prove di qualificazione, dei concorsi interni e delle verifiche di professionalità; si occupa delle attività e dei corsi di formazione, aggiornamento e qualificazione professionale; e intrattiene i rapporti con le organizzazioni sindacali.⁴⁸

Quanto agli uffici speciali, si possono considerare inseriti nel settore amministrativo, pur esercitando competenze anche di tipo assai diverso,

l'Ufficio affari generali e protocollo centrale e l'Ufficio del cerimoniale. Il primo, sorto da una recente modifica delle competenze di alcuni servizi speciali, esercita funzioni di segreteria degli organi collegiali e di controllo degli atti amministrativi conseguenti alle deliberazioni degli organi stessi, oltre a provvedere al ricevimento, alla classificazione e alla stampa delle relazioni del Governo e degli organi ed enti previsti dalle leggi o dal Regolamento della Camera, al protocollo ordinario e riservato e alla trasmissione della corrispondenza interna ed esterna. Il secondo si occupa delle attività di rappresentanza interna ed internazionale, e dei documenti ufficiali e concessioni speciali per i deputati e per il personale.⁴⁹

Come già accennato, nell'organizzazione dell'apparato della Camera la struttura elementare di base è costituita dall'« unità operativa », definita dal Regolamento dei servizi e del personale come « un complesso di elementi unificati dal perseguimento di uno specifico obiettivo ». L'unità operativa, costituita nell'ambito di uno o più servizi, è dotata di autonomia funzionale, sulla base delle direttive del capo o dei capi servizio responsabili; del suo buon andamento risponde al capo o ai capi servizio competenti un coordinatore (figura che non costituisce un livello gerarchico).

Le unità operative individuate in corrispondenza alle competenze ordinarie dei singoli servizi sono costituite con decreto del Presidente della Camera, in conformità ad un piano organico predisposto dal Consiglio dei capi servizio ed approvato dal Collegio dei questori su proposta del Segretario generale; le unità operative preposte al conseguimento di obiettivi particolari e definiti nel tempo sono costituite con deliberazione del Collegio dei questori su proposta del Segretario generale, sentiti i capi servizio interessati. Il sistema delle unità operative è sottoposto a verifiche periodiche nell'ambito del Consiglio dei capi servizio.⁵⁰

6. Quanto al personale, dopo le recenti riforme esso è ordinato alla Camera in cinque livelli funzionali-retributivi, in relazione ai diversi compiti che gli sono attribuiti, individuati in riferimento ai contenuti di professionalità costituiti dalla complessità del lavoro, dalla sfera di autonomia e dalle connesse responsabilità. Ciascun livello comprende equivalenti ma distinte professionalità.⁵¹

a) *Quinto livello* (corrispondente alla ex carriera direttiva). È caratterizzato da funzioni di organizzazione e direzione amministrativa, di

certificazione, di consulenza procedurale, di consulenza di studio e di ricerca per le prestazioni di servizi alla Camera, ai suoi organi e ai suoi componenti. L'autonomia consiste nell'ideazione delle formule di lavoro e dei moduli organizzativi idonei al conseguimento degli obiettivi; la responsabilità è per le decisioni assunte in relazione al singolo servizio prodotto e all'efficienza complessiva dell'unità di lavoro. Tutti gli appartenenti a questo livello hanno la qualifica di « consigliere », essendo state abolite alla Camera le qualifiche di primo referendario, referendario, vice-referendario (al Senato, come vedremo, è stata invece mantenuta la distinzione tra le qualifiche di consigliere e di referendario). I consiglieri sono distinti nelle professionalità: generale, di stenografia, di biblioteca, tecnica.⁵²

Dopo l'assunzione per pubblico concorso, per la quale è richiesto il diploma di laurea, superato il periodo di prova di un anno, i consiglieri sono successivamente ammessi, quando abbiano maturato almeno 5 anni di anzianità nella qualifica, ad una prima verifica di incremento di professionalità, consistente — dopo la frequenza di un corso di aggiornamento professionale sull'attività complessiva dell'amministrazione — nell'elaborazione di una relazione su un argomento attinente all'esperienza professionale maturata dal dipendente, da lui proposto e approvato da una apposita Commissione, e nella sua successiva discussione davanti alla Commissione stessa. La verifica si conclude con un giudizio di idoneità, che tiene conto della valutazione dell'attività svolta dal candidato effettuata dal Segretario generale, sentiti i consiglieri capi dei servizi presso i quali il candidato stesso ha prestato la propria attività. I candidati dichiarati non idonei possono chiedere, per non più di due volte, di essere ammessi a successive sessioni di verifica, a distanza di un anno una dall'altra. I consiglieri che abbiano superato la verifica sono ammessi, quando abbiano maturato almeno 13 anni di anzianità complessiva nella qualifica, ad una seconda verifica di professionalità, consistente nella pubblica discussione di una relazione redatta dal candidato su argomenti da lui scelti e approvati da una apposita Commissione, vertente sulla sua preparazione professionale complessiva, con specifico riferimento all'esperienza da lui acquisita, e sulle risultanze della partecipazione ad un corso di aggiornamento professionale, integrato da rapporti e scambi con istituzioni esterne, nazionali e internazionali, disposti in conformità alle esigenze funzionali dell'amministrazione. Anche questa

verifica si conclude con un giudizio di idoneità.⁵³ Ai consiglieri che abbiano superato entrambe le verifiche di professionalità sono riservati gli incarichi di dirigenza dell'apparato tecnico-burocratico della Camera.

b) *Quarto livello* (corrispondente alla ex carriera di concetto). È caratterizzato da mansioni attinenti all'istruttoria e alla formulazione di elaborati documentali, tecnici o contabili relativi ad operazioni che richiedono attività di ricerca o progettazione, nonché da compiti di coordinamento. L'autonomia consiste nella scelta delle procedure per la predisposizione dei dati e nella formulazione di proposte circa i criteri operativi da adottare; la responsabilità è per la completezza e congruità dell'istruttoria rispetto alla fase di definizione e di decisione della relativa operazione.

In questo livello sono comprese le qualifiche, distinte per professionalità, di documentarista, documentarista bibliotecario, tecnico, ragioniere.⁵⁴

Dopo l'assunzione per pubblico concorso, per la quale è richiesto il diploma di istituto di istruzione secondaria di secondo grado, superato il periodo di prova di un anno, i dipendenti di quarto livello sono successivamente ammessi, quando abbiano maturato almeno cinque anni di anzianità, ad una prima verifica di professionalità, e, ove l'abbiano superata, quando abbiano maturato almeno 13 anni di anzianità complessiva, ad una seconda verifica di professionalità, con modalità analoghe a quelle già viste per i dipendenti di quinto livello.⁵⁵

c) *Terzo livello*. È caratterizzato dalla compresenza di mansioni di tipo complesso concernenti reggenza di segreteria, prestazioni archivistiche, stenodattilografiche, di biblioteca e tecniche; di mansioni operaie specializzate, integrate da compiti di coordinamento di officina o laboratorio; di mansioni di coordinamento per settori di attività ausiliarie di base e di secondo livello. L'autonomia nell'attuazione delle mansioni consiste nella scelta dei procedimenti operativi idonei alla soluzione dei concreti problemi di lavoro e alla ripartizione del lavoro tra gli addetti; la responsabilità è per la conformità dell'andamento dell'unità di lavoro alle direttive ricevute.

In questo livello sono comprese le qualifiche, distinte per professionalità, di segretario, capo officina, assistente di settore. A tali qualifiche si perviene, previo superamento di un concorso interno per titoli ed esami, fino a concorrenza dei posti disponibili in organico,

dopo almeno 8 anni di permanenza nel secondo livello con le qualifiche — rispettivamente — di collaboratore, assistente, operaio specializzato.⁵⁶

d) *Secondo livello.* È caratterizzato dalla compresenza di mansioni di segreteria, di archivio, di stenodattilografia, di biblioteca e tecniche; di mansioni di vigilanza e manuali integrate da momenti di collaborazione ad operazioni esecutive; di mansioni prevalentemente manuali che richiedono particolare perizia acquisita mediante formazione specialistica. L'autonomia nell'attuazione delle mansioni consiste nella scelta delle modalità esecutive in relazione alla variabilità delle condizioni operative; la responsabilità è per la conformità del risultato del lavoro assegnato alle direttive ricevute.

In questo livello sono comprese le qualifiche, distinte per professionalità, di collaboratore, operaio specializzato, assistente.⁵⁷ Alla qualifica di collaboratore si accede per pubblico concorso; a quella di operaio specializzato dopo almeno 5 anni di permanenza nel primo livello con la qualifica di operaio qualificato, previa frequenza con profitto di un corso di qualificazione professionale; a quella di assistente dopo almeno 5 anni di permanenza nel primo livello con la qualifica di commesso.⁵⁸ Alla qualifica di operaio specializzato si può accedere anche dopo l'assunzione diretta a contratto come operaio, che avviene mediante prove di qualificazione, nei limiti dei posti previsti in organico; trascorso almeno un anno di servizio a contratto, l'operaio così assunto può essere inquadrato in ruolo al secondo livello come operaio specializzato, superando un concorso interno per titoli e per esami.⁵⁹

e) *Primo livello.* È caratterizzato da mansioni prevalentemente manuali, per le quali non sia richiesta una preparazione professionale specializzata, e dalla collaborazione ai compiti previsti per il secondo livello. L'autonomia nell'attuazione delle mansioni è limitata alle scelte delle modalità materiali per la corretta esecuzione del lavoro assegnato; la responsabilità è per la conformità della esecuzione del lavoro alle regole di servizio.

In questo livello sono comprese le qualifiche, distinte per professionalità, di commesso e di operaio qualificato. Alla qualifica di commesso si accede per pubblico concorso; a quella di operaio qualificato si può accedere dopo l'assunzione diretta a contratto come operaio,

che avviene mediante prove di qualificazione, nei limiti dei posti previsti in organico; trascorso almeno un anno di servizio a contratto, l'operaio così assunto può essere inquadrato in ruolo al primo livello come operaio qualificato superando un concorso interno per titoli ed esami.⁶⁰

Con le eccezioni ora viste per gli operai, e poche altre per le quali è ammessa l'assunzione a contratto — come per i medici della Camera, i traduttori-interpreti, ecc.⁶¹ — per le assunzioni del personale della Camera è rigorosamente rispettato il principio del pubblico concorso, sancito in via generale per gli uffici pubblici all'articolo 97, ultimo comma, della Costituzione.⁶² È questa una linea di azione amministrativa che, superando precedenti prassi di assunzioni dirette, di assunzioni a contratto seguite da ruolizzazioni e di altre deviazioni da quel principio, costituisce oggi una delle principali garanzie della professionalità dell'apparato camerale, ulteriormente rafforzata dalle verifiche periodiche di incremento di professionalità e dalle altre prove intermedie cui il personale è sottoposto nel corso della carriera.

Qualche cenno, infine, ai doveri e ai diritti del personale della Camera. Oltre agli obblighi che possono dirsi di *routine* — obbligo di residenza in Roma o, in via eccezionale, nella provincia di Roma, di seguire la via gerarchica, di osservare l'orario d'ufficio, di mantenere il segreto d'ufficio, di eseguire gli ordini del superiore gerarchico relativamente alle proprie funzioni o mansioni (salvo il diritto, per gli ordini che il dipendente ritenga palesemente illegittimi, di farne rimostranza allo stesso superiore, dichiarandone le ragioni, ma con il dovere di darvi esecuzione se l'ordine è rinnovato per iscritto, salvo che l'atto sia vietato dalla legge penale) — il personale della Camera deve astenersi da ogni attività pubblica a causa o nell'esercizio delle proprie funzioni; non può esercitare commerci, industrie, occupare altri impieghi retribuiti, né accettare cariche di amministratore, consigliere, commissario, sindaco o simili, retribuite o no, nelle società costituite a fine di lucro. Per l'esercizio di attività di insegnamento o pubblicistiche di carattere continuativo è necessaria l'autorizzazione del Presidente della Camera, al quale spetta di valutare la compatibilità delle attività medesime con l'osservanza dei doveri d'ufficio.

I dipendenti che intendano accettare candidature in elezioni regionali o politiche hanno l'obbligo di darne comunicazione al Presidente della Camera e debbono porsi in aspettativa dal giorno successivo

alla pubblicazione delle liste elettorali fino a non oltre il decimo giorno dalla data delle elezioni.⁶³

Nel complesso, e sulla scorta della prassi applicativa, dette disposizioni sembrano tali da consentire un equo temperamento tra gli interessi e i diritti anche costituzionali dei dipendenti e le particolari esigenze di imparzialità connesse alla natura delle loro funzioni.

Per coloro che si rendano responsabili di infrazioni ai doveri derivanti dallo *status* di dipendente della Camera è prevista la erogazione di sanzioni sulla base dell'apposito Regolamento di disciplina del personale (v. *supra*).

I dipendenti della Camera hanno diritto all'esercizio delle funzioni inerenti alla qualifica che rivestono e non possono essere privati del loro ufficio se non nei casi previsti dalle norme in vigore. Possono essere destinati, d'ufficio o a domanda, ad altra funzione, purché corrispondente al ruolo cui appartengono; in tale ipotesi vengono collocati fuori organico, e la vacanza nel ruolo di appartenenza può essere colmata. Ogni dipendente ha diritto ad essere qualificato nei rapporti di servizio e nelle pubblicazioni ufficiali con il titolo conferitogli nell'atto di nomina o di ultima attribuzione di qualifica o di incarico.⁶⁴

Tra i diritti dei dipendenti della Camera — come di quelli del Senato — non è ricompreso il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi nei confronti dell'amministrazione di appartenenza.

Le amministrazioni della Camera e del Senato si sono infatti finora sempre conformate ad una interpretazione restrittiva del principio dell'« autodichia », o giurisdizione domestica, che si ritiene pertinente all'autonomia di cui godono gli organi costituzionali, prevedendo al più forme di ricorso interno assimilabili alle tipologie del ricorso gerarchico o del ricorso « per opposizione », rivolto cioè allo stesso organo che ha emanato il procedimento, che alle Camere è in genere l'Ufficio o il Consiglio di Presidenza. In questo contesto, l'articolo 12, terzo comma, del Regolamento della Camera sancisce esplicitamente che l'Ufficio di Presidenza « decide in via definitiva i ricorsi che attengono allo stato e alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti della Camera »; mentre gli articoli B ed O delle Nuove norme del Regolamento interno del personale del Senato stabiliscono che « non sono suscettibili di alcun gravame » le deliberazioni di quel Consiglio di Presidenza sui ricorsi avanzati dai dipendenti, per motivi di legittimità, avverso i provvedimenti del Consiglio direttivo dell'Amministrazione che ritengano lesivi dei propri diritti ed interessi legittimi.

Il Regolamento dei servizi e del personale della Camera dà comunque largo spazio alle garanzie dei diritti sindacali dei dipendenti, riconoscendo la libertà di organizzazione sindacale (articolo 63), il diritto dei dipendenti di riunirsi in assemblea sindacale, il diritto dei dirigenti delle organizzazioni sindacali a permessi retribuiti per l'espletamento del loro mandato, il diritto delle organizzazioni sindacali ad ottenere idonei locali per le loro sedi e ad affiggere comunicati in appositi spazi, il diritto delle organizzazioni sindacali a partecipare alla contrattazione periodica sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale (articolo 65), a far parte di commissioni consultive miste di studio con rappresentanti dell'amministrazione e ad essere consultate su numerosi problemi, come le modalità di articolazione dell'orario di lavoro e il regime dei recuperi (articolo 62), ad inviare propri rappresentanti a riunioni dell'Ufficio di Presidenza e del Consiglio dei capi servizio concernenti decisioni di ricorsi, questioni disciplinari o questioni riguardanti lo stato giuridico del personale (articoli 2 e 11), il diritto infine delle organizzazioni sindacali ad essere informate, a cura del Servizio del Personale, anche nella fase preparatoria, dei provvedimenti di carattere generale concernenti il personale (articolo 67).

7. Passando a considerare l'organizzazione dell'apparato tecnico-burocratico del Senato, non si può non rilevare che esso appare *prima facie* più semplice di quella dell'apparato della Camera, sia sul piano delle strutture, sia sul piano dell'ordinamento del personale.

Sul piano delle strutture, anche l'apparato tecnico-burocratico del Senato si inserisce in un ordinamento « a clessidra », che per la parte « politica » non differisce sostanzialmente da quello della Camera, trovando la sua espressione di vertice nel Consiglio di Presidenza e nel Presidente, che « assicura, impartendo le necessarie direttive, il buon andamento dell'amministrazione del Senato » (articolo 8 del Regolamento del Senato); mentre per quanto concerne l'apparato le differenze sono notevoli. Anche al Senato l'apparato dipende dal Segretario generale, che ne risponde al Presidente (articolo 166 del Regolamento del Senato), ma esiste anche un organo collegiale di vertice, il Consiglio direttivo dell'amministrazione, con competenze assai rilevanti, che costituisce una struttura di collegamento « trasversale », composta cioè da personale politico e personale amministrativo. Il Consiglio direttivo è presieduto dal Presidente del Senato o, per sua

delega, da un Vicepresidente; alle sue riunioni partecipano, pur non votando, i senatori questori; ne fanno parte il Segretario generale, i direttori dei servizi (che possono essere sostituiti, in caso d'assenza o d'impedimento, dal consigliere vicario o da quello più anziano dei rispettivi servizi: v. *infra*) e tre consiglieri eletti ogni due anni, a scrutinio segreto e con voto limitato, da tutti i consiglieri del Senato — esclusi i direttori dei servizi — convocati in assemblea dal Segretario generale. Alle riunioni partecipano anche, senza voto deliberativo, cinque rappresentanti del personale, eletti ogni due anni dai referendari e dal personale delle carriere di concetto, esecutiva e ausiliaria, convocati in separate assemblee dal Segretario generale; in ciascuna assemblea l'elezione avviene per scrutinio segreto, a maggioranza semplice.

Il Consiglio delibera le promozioni dei dipendenti con qualifica inferiore a consigliere, procede agli scrutini per le promozioni a consigliere, esprime il parere sul conferimento e sulla revoca dell'incarico di direttore di servizio e delle funzioni vicarie, e su tutte le questioni generali concernenti il funzionamento dell'amministrazione, lo stato giuridico e il trattamento economico del personale, l'istituzione degli uffici e dei servizi, nonché sulle questioni particolari che coinvolgono problemi di interesse generale o criteri di applicazione di disposizioni vigenti e su ogni altro argomento per il quale sia consultato dal Presidente del Senato, anche su richiesta del Consiglio di Presidenza o del Segretario generale. Può anche di propria iniziativa condurre studi e formulare proposte ai fini del migliore funzionamento dell'amministrazione. Il Consiglio è convocato dal Presidente del Senato, sentito il Segretario generale, o su richiesta di un terzo dei componenti. Contro le sue deliberazioni è ammesso ricorso al Consiglio di Presidenza, per motivi di legittimità, da parte dei dipendenti che si ritengano lesi nei propri diritti od interessi legittimi.⁶⁵

Indubbiamente la costituzione del Consiglio direttivo dell'amministrazione — che ha sostituito il vecchio Consiglio dei direttori, a composizione esclusivamente burocratica e con caratteristiche simili al Consiglio dei capi servizio della Camera — costituisce un interessante esperimento di co-governo politico-amministrativo dell'apparato senatorio, che, per il carattere prevalentemente consultivo delle competenze attribuitegli, non sembra tale da incidere sulla centralità della figura del Segretario generale, e tuttavia ha il pregio di coinvolgere

la dirigenza politica e la dirigenza amministrativa del Senato nella responsabilità delle massime scelte operative che si pongono all'apparato, attraverso un aperto confronto all'interno dello stesso organo collegiale.

Differenze di non poco momento tra l'apparato del Senato e quello della Camera si registrano anche a proposito dell'organizzazione interna. L'apparato del Senato è articolato — come già accennato — in « uffici », cui è preposto un consigliere, i quali costituiscono le unità funzionali mediante le quali l'apparato stesso svolge i propri compiti. Gli uffici sono di norma raggruppati in « servizi », in base alla natura e alle finalità delle loro attribuzioni. A ciascun servizio è preposto un consigliere con l'incarico di direttore; ad uno o più consiglieri possono essere attribuite funzioni vicarie della direzione del servizio. I servizi dispongono dei mezzi e del personale per il proprio funzionamento e per quello degli uffici la cui attività sono chiamati a coordinare. Il raggruppamento in servizi non è disposto per quegli uffici la cui attività non è ritenuta collegabile a quella di altri uffici o è riferibile all'attività di più servizi.

La preposizione dei consiglieri agli uffici è disposta con decreto del Presidente del Senato, su proposta del Segretario generale; il consigliere investito dell'incarico, che risponde in via gerarchica al Segretario generale per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, organizza e dirige l'attività dell'ufficio cui è preposto, adotta e propone i provvedimenti adatti a migliorarne l'efficienza, riferisce al direttore del servizio (o al Segretario generale, per gli uffici non raggruppati in servizio) sull'andamento dell'ufficio e porta preventivamente a sua conoscenza gli atti definitivi che abbiano rilevanza esterna, nonché le questioni che pongono esigenze di coordinamento con l'attività di altri uffici.

L'attribuzione degli incarichi di direzione dei servizi è disposta con decreto del Presidente del Senato, previa deliberazione del Consiglio di Presidenza, su proposta del Segretario generale, sentito il Consiglio direttivo dell'amministrazione. Con le stesse modalità, per motivate esigenze dell'amministrazione, l'incarico può essere revocato. Il direttore del servizio ha compiti di coordinamento delle attività degli uffici raggruppati nel servizio; stabilisce, sentito il Segretario generale, le direttive per il loro svolgimento e ne controlla l'attuazione (a questi fini tiene periodiche consultazioni con i consiglieri facenti capo al servizio); promuove la migliore organizzazione del ser-

vizio, formulando le relative proposte al Segretario generale. In caso di impedimento del consigliere o di mancato compimento di atti da parte di questi, il direttore adotta i provvedimenti necessari al fine di assicurare il regolare svolgimento del lavoro; qualora particolari esigenze di servizio lo richiedano, può avocare (informandone immediatamente il Segretario generale) la trattazione di specifici affari rientranti nelle attribuzioni di singoli consiglieri.

L'attribuzione delle funzioni vicarie nella direzione di un servizio è disposta o revocata su proposta del Segretario generale, sentito il Consiglio direttivo dell'amministrazione. Il consigliere con funzioni vicarie collabora con il direttore del servizio, e lo sostituisce in caso d'assenza o impedimento.

Nel sistema del Senato, ad ogni consigliere è affidato, di norma, un ufficio o un servizio; in casi particolari, peraltro, la reggenza di un ufficio può essere attribuita ad un referendario, mentre per converso ad un consigliere possono essere affidati compiti diversi dalla direzione di un ufficio con decreto del Presidente del Senato, su proposta del Segretario generale: in quest'ultimo caso, nell'assolvimento di tali compiti il Consigliere organizza la propria attività e ne assume la responsabilità secondo le norme stabilite per il Consigliere preposto ad un ufficio.⁶⁶

8. Vediamo ora quali sono gli uffici e i servizi costituiti al Senato, non senza avvertire che la ripartizione delle loro competenze non consente qui quel raggruppamento per funzioni di cui ci siamo serviti per classificare per grandi settori le strutture operative della Camera. Del resto, di una concezione dell'apparato per grandi settori non c'è traccia nei regolamenti interni del Senato, in cui le strutture elementari (gli uffici) conoscono soltanto il raggruppamento per servizi secondo generici criteri di affinità, non sostanziato neppure dall'attribuzione di competenze specifiche a ciascun servizio; per cui qualsiasi diversa classificazione rischierebbe di rivelarsi arbitraria e gratuita. Procederemo dunque nell'analisi delle attribuzioni dei vari uffici del Senato sulla base delle ripartizioni indicate dai regolamenti interni,⁶⁷ a partire dagli uffici alle dirette dipendenze del Segretario generale (in quanto non raggruppati in servizi) e proseguendo poi con quelli raggruppati nei diversi servizi.

a) *Uffici alle dirette dipendenze del Segretario generale.* Sono quattro: l'Ufficio affari generali, l'Ufficio per la documentazione di attua-

lità e la rassegna stampa, l'Ufficio dei rapporti con gli organismi parlamentari europei, l'Ufficio elaborazione elettronica dati ed informazioni parlamentari.

L'Ufficio affari generali assiste il Segretario generale nella tenuta della corrispondenza ufficiale e nella distribuzione delle pratiche tra i vari servizi ed uffici; coadiuva il Segretario generale nell'istruttoria delle pratiche da lui direttamente trattate; conserva gli atti e i documenti del Senato che non siano assegnati ad altri uffici o servizi; cura, in collaborazione con gli uffici e i servizi interessati, la predisposizione degli atti e i lavori preparatori per le riunioni del Consiglio di Presidenza e della Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari, e registra le decisioni di detti organi, dandone comunicazione ai competenti servizi ed uffici, provvedendo altresì alla conservazione dei relativi atti, documenti e processi verbali. L'ufficio, inoltre, studia gli schemi dei programmi e dei lavori parlamentari, raccogliendo gli elementi necessari per la loro predisposizione e mantenendo i rapporti con i competenti uffici o servizi per la loro attuazione; cura, d'intesa con l'Ufficio di segreteria dell'Assemblea, la raccolta e la classificazione della giurisprudenza e della prassi parlamentare; coordina il Segretario generale nei compiti di assistenza al Presidente.

L'Ufficio per la documentazione di attualità e la rassegna stampa raccoglie sistematicamente e tiene aggiornata, attraverso la rassegna della stampa, la documentazione di attualità intorno agli argomenti di maggior rilievo in campo politico, parlamentare e amministrativo, e collabora per questi argomenti alle ricerche e agli studi condotti da altri uffici.

L'Ufficio dei rapporti con gli organismi parlamentari europei provvede, in collegamento con le corrispondenti strutture della Camera, alla segreteria delle rappresentanze parlamentari italiane presso le Comunità europee,⁶⁸ il Consiglio d'Europa e l'Unione europea occidentale. Cura la segreteria della Giunta per gli affari delle Comunità europee e la raccolta e la classificazione degli atti legislativi e dei documenti comunitari, compiendo le ricerche e gli studi ad essi relativi e provvedendo alla pubblicazione dell'indice analitico della regolamentazione delle Comunità europee. Intrattiene rapporti con il Ministero degli affari esteri e con gli organi comunitari e i loro uffici di rappresentanza in Italia, in relazione alle questioni d'interesse delle rappresentanze parlamentari italiane.

L'Ufficio elaborazione elettronica dati e informazioni parlamentari cura l'espletamento del « servizio informazioni » (*Reference*), procedendo all'acquisizione, all'elaborazione e alla diffusione della documentazione relativa ai procedimenti di formazione delle leggi e, in generale, all'attività del Senato e dei suoi organi, e all'attività parlamentare dei suoi componenti; predispone lo studio, l'analisi e la programmazione per la gestione automatizzata delle relative procedure e di quelle relative all'automazione e meccanizzazione dei procedimenti amministrativi contabili e di verifica dei risultati elettorali, per le quali ultime presta la propria assistenza agli uffici competenti e provvede ad un adeguato coordinamento, stabilendo le modalità d'utilizzazione dell'elaboratore elettronico. Su un piano più generale, l'ufficio sovrintende alla gestione e alla manutenzione delle attrezzature e formula proposte per la loro sostituzione e integrazione.⁶⁹

b) *Servizio di Segreteria*. Questo Servizio, che conserva il nome « storico » degli apparati parlamentari specificamente addetti all'Assemblea plenaria (usato anche alla Camera fino alla riforma del 1964), comprende tre uffici, rispettivamente addetti alla ricezione e assegnazione degli atti parlamentari, alla segreteria dell'Assemblea e all'archivio.

L'Ufficio ricezione e assegnazione atti parlamentari riceve e registra i fogli-notizie dei senatori e ne conserva ed aggiorna i relativi fascicoli; registra i disegni di legge, le mozioni, le interpellanze, le interrogazioni e gli altri atti e documenti parlamentari che pervengono al Senato, conservando ed aggiornando i relativi fascicoli e schedari; studia le questioni relative alla ricevibilità dei diversi atti parlamentari; esamina, ai fini dell'assegnazione alle Commissioni, i disegni di legge e gli altri atti e documenti, nonché le questioni di competenza sollevate dalle Commissioni e le richieste di mutamenti di assegnazione; cura le operazioni relative alle interrogazioni, interpellanze e mozioni, mantenendo i contatti con i senatori proponenti e con i competenti organi ministeriali in ordine al loro svolgimento; inoltre al Servizio Commissioni parlamentari i disegni di legge e provvede alla stampa degli altri atti e documenti parlamentari; cura le pubblicazioni periodiche attinenti alla composizione del Senato e dei suoi organi, nonché allo stato dei disegni di legge e dei documenti.

L'Ufficio di segreteria dell'Assemblea cura il lavoro preparatorio delle sedute plenarie dell'Assemblea, mantenendo a tal fine gli oppor-

tuni contatti con i competenti organi ministeriali; svolge il lavoro preparatorio per la predisposizione dell'ordine del giorno e per la convocazione dell'Assemblea; predispone gli annunci e le comunicazioni per l'Assemblea; presta assistenza alla Presidenza durante le sedute; esamina e riferisce sulle questioni di ammissibilità di emendamenti, ordini del giorno, risoluzioni e proposte, provvedendo alla loro stampa e distribuzione; cura gli adempimenti necessari ai fini dell'annotazione dei congedi, delle iscrizioni a parlare e, in generale, delle domande presentate dai senatori, nonché quelli relativi alla registrazione delle deliberazioni e dei risultati delle votazioni; provvede alla redazione dei processi verbali delle sedute pubbliche; predispone i testi dei disegni di legge e dei documenti approvati dall'Assemblea e cura la trasmissione alla Camera e al Governo⁷⁰ dei disegni di legge e dei documenti approvati dall'Assemblea e dalle Commissioni.

L'Ufficio archivio provvede alla conservazione e classificazione di tutti gli atti e documenti parlamentari e dei resoconti dei lavori ad essi relativi, e alla loro distribuzione all'interno e all'esterno del Senato, tenendo a tal fine rapporti con le corrispondenti strutture delle Camere e con gli enti incaricati della diffusione e vendita degli atti parlamentari. L'ufficio inoltre ordina e conserva la raccolta delle leggi e dei decreti e delle *Gazzette ufficiali*; provvede all'inoltro del materiale di documentazione destinato ai senatori, e all'invio e alla conservazione delle pubblicazioni del Senato; cura, d'intesa con il Servizio della Biblioteca, lo scambio internazionale degli atti parlamentari; classifica e conserva i documenti della sezione storica dell'archivio del Senato e predispone o esegue le ricerche relative alla riproduzione e alla duplicazione degli atti e dei documenti.⁷¹

c) *Servizio delle Commissioni parlamentari*. Comprende 13 uffici, dei quali 12 costituiscono gli uffici di segreteria delle Commissioni parlamentari del Senato,⁷² mentre l'ultimo si occupa dei resoconti stenografici e del massimario delle stesse Commissioni.

Ciascuno degli uffici di segreteria delle Commissioni parlamentari provvede alla segreteria di una Commissione permanente, ed eventualmente alla segreteria di Commissioni speciali, di Commissioni riunite o di Giunte. Per i lavori di tali organi predispone gli atti preparatori; assiste la Presidenza della Commissione nella formulazione del programma delle sedute, curando la stampa e la diffusione dell'ordine del giorno; predispone la documentazione necessaria per

l'attività della Commissione, con l'eventuale collaborazione di altri uffici competenti; presta assistenza al Presidente della Commissione durante le sedute; mantiene i contatti con i competenti organi ministeriali, anche per quanto si riferisce allo svolgimento delle interrogazioni orali in Commissione; prepara i testi dei disegni di legge approvati dalla Commissione o da essa proposti all'approvazione dell'Assemblea; sovrintende alla revisione e alla stampa delle relazioni della Commissione; provvede alla redazione dei processi verbali e dei comunicati recanti il riassunto dei lavori delle sedute, nonché alla revisione dei resoconti stenografici della Commissione.

L'Ufficio per il resoconto stenografico e il massimario delle Commissioni parlamentari collabora con gli uffici di segreteria delle singole Commissioni per la predisposizione dei testi legislativi approvati e, in collegamento con essi, cura la raccolta, la classificazione e l'aggiornamento della giurisprudenza e della prassi parlamentare inerenti ai lavori delle Commissioni, tenendo a tal fine i rapporti con l'Ufficio affari generali. L'ufficio sovrintende alla pubblicazione dei resoconti stenografici delle sedute delle Commissioni, procedendo alla loro revisione finale e curando la redazione dei relativi indici, ai fini delle pubblicazioni, da effettuarsi in collaborazione con il Servizio dei resoconti parlamentari; dispone circa l'impiego e l'addestramento degli stenografi addetti al Servizio delle Commissioni parlamentari, e provvede ad inviarli presso le assemblee parlamentari europee quando ciò sia richiesto per la redazione dei resoconti stenografici in lingua italiana. Provvede infine alla stampa dei disegni di legge.

d) *Servizio Resoconti parlamentari.* Comprende tre uffici, che si occupano rispettivamente dei resoconti sommari, della redazione dei resoconti stenografici e della revisione e pubblicazione dei resoconti stenografici dell'Assemblea.

L'Ufficio dei resoconti sommari dell'Assemblea provvede alla redazione e all'immediato inoltro agli organi di informazione dei resoconti sommari delle sedute dell'Assemblea, curando altresì la loro revisione per la pubblicazione.

L'Ufficio per la redazione dei resoconti stenografici dell'Assemblea provvede alla redazione dei resoconti stenografici delle sedute dell'Assemblea; provvede circa l'invio alle assemblee parlamentari europee degli stenografi dipendenti dal servizio, quando ciò sia richiesto per la redazione dei resoconti stenografici in lingua italiana; cura perio-

dicamente l'espletamento dei corsi di addestramento per allievi stenografi.

L'Ufficio per la revisione e la pubblicazione dei resoconti stenografici dell'Assemblea provvede alla revisione, ai fini delle pubblicazioni, dei resoconti stenografici delle sedute dell'Assemblea, e, anche in collaborazione con il Servizio delle Commissioni parlamentari, degli indici analitici di legislatura; cura la pubblicazione dell'indice dell'attività dei senatori e dei membri del Governo; collabora con l'Ufficio ricezione e assegnazione atti parlamentari per la revisione formale, ai fini della pubblicazione, dei testi delle mozioni, delle interpellanze e delle interrogazioni; cura la pubblicazione periodica dei fascicoli delle risposte scritte ad interrogazioni e i relativi volumi ed indici analitici.

e) *Servizio Studi*. Comprende due uffici: l'Ufficio documentazione e ricerche e l'Ufficio prerogative e immunità.

All'Ufficio documentazione e ricerche spetta di provvedere, in relazione alle esigenze proprie dei lavori parlamentari, al rilevamento e all'analisi della documentazione italiana e straniera in materia giuridica, storica, economica e sociale, anche in collaborazione con il Servizio della Biblioteca, con l'Ufficio per la documentazione di attualità e la rassegna stampa e con l'Ufficio dei rapporti con gli organi comunitari europei, elaborando inoltre i dati offerti dalla documentazione anzidetta per gli studi e le ricerche che gli siano richiesti. Nell'ambito delle sue competenze, l'ufficio propone i piani delle ricerche e degli studi destinati alla pubblicazione; provvede alla redazione dei *Quaderni di documentazione* e delle altre pubblicazioni ad esso affidate; predispone i piani e segue l'attivazione delle ricerche cui debbano collaborare enti e persone estranee all'amministrazione, intrattenendo allo stesso fine gli opportuni rapporti con gli esperti, con gli istituti di ricerca e con le rappresentanze diplomatiche italiane e straniere; cura la redazione del *Manuale parlamentare* in collaborazione con gli altri uffici competenti del Senato e d'intesa con le corrispondenti strutture della Camera.

L'Ufficio prerogative e immunità provvede alla segreteria della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, nonché a quella delle eventuali Commissioni d'indagine richieste, a norma dell'articolo 88 del Regolamento del Senato, da senatori accusati nel corso di una discussione di fatti che ne ledano l'onorabilità, al fine di indagare e giudicare sul fondamento dell'accusa. Lo stesso ufficio cura le pratiche inerenti alle autorizzazioni a procedere; conserva gli atti relativi alla

elezione, alla nomina e allo *status* dei senatori; compila il *Manuale parlamentare* per le parti di sua competenza e redige le altre pubblicazioni relative a dette materie.⁷³

f) *Servizio della Biblioteca*. Comprende tre uffici: l'Ufficio acquisizione, ordinamento e conservazione, l'Ufficio periodici, pubblicazioni ufficiali italiane e straniere, documentazione automatica e l'Ufficio statuti, fondi speciali e manoscritti.

L'Ufficio acquisizione, ordinamento e conservazione provvede alla conservazione e all'ordinamento del materiale bibliografico in possesso del Senato; all'acquisto dei libri e dei periodici e alla selezione delle pubblicazioni che pervengono per dono, per cambio e per legge; all'inventario, all'amministrazione, all'ordinamento, alla conservazione e rilegatura, alla descrizione bibliografica delle opere, nonché alla redazione e all'aggiornamento dei cataloghi; all'assistenza, nelle ricerche e nella consultazione, dei senatori e degli studiosi estranei; all'ordinamento e alla vigilanza delle sale di studio della biblioteca; al servizio di prestito interno ed esterno, e agli scambi con biblioteche ed enti italiani e stranieri; alla redazione delle pubblicazioni di carattere bibliografico diverse da quelle di competenza degli altri uffici della biblioteca. Cura altresì la segreteria della Commissione di vigilanza sulla biblioteca;⁷⁴ e collabora agli studi e alle indagini commessi ad altri uffici del Senato, compiendo le necessarie ricerche bibliografiche.

L'Ufficio periodici, pubblicazioni ufficiali italiane e straniere, documentazione automatica cura, in collaborazione con il precedente, la conservazione, l'incremento e l'aggiornamento delle collezioni dei giornali e riviste italiani ed esteri, delle raccolte di pubblicazioni ufficiali italiane comprendenti anche gli atti parlamentari, gli atti delle regioni e di amministrazioni locali (atti parlamentari, testi costituzionali e legislativi, codici, trattati internazionali e documenti diplomatici e vari, atti e pubblicazioni delle Comunità europee) e delle raccolte di pubblicazioni ufficiali straniere. Per il completamento delle collezioni e delle raccolte svolge ricerche nel settore dell'antiquariato librario e presso organismi internazionali e uffici diplomatici. Lo stesso ufficio effettua lo spoglio sistematico delle riviste per la segnalazione degli articoli di maggiore attualità nelle materie che interessano l'attività politica e parlamentare, e lo spoglio sistematico delle pubblicazioni e dei bollettini specializzati per la segnalazione dei testi costituzionali e legislativi stranieri di principale rilievo (tali segnalazioni vengono poste a disposizione dei senatori e degli uffici del Senato). Cura infine

lo studio e la realizzazione — in collaborazione con l'Ufficio elaborazione elettronica dati ed informazioni parlamentari — delle procedure di trattamento automatico dei dati bibliografici.

L'Ufficio statuti, fondi speciali e manoscritti cura, in collaborazione con l'Ufficio acquisizione, ordinamento e conservazione, la conservazione e l'incremento delle raccolte di statuti, di legislazione degli antichi Stati, dei fondi speciali e di monografie storiche locali, provvedendo all'opera di revisione e restauro del patrimonio cartaceo e librario; compie ricerche per il completamento e l'incremento delle raccolte e per l'acquisizione degli studi che vengono pubblicati intorno alle fonti del diritto e della legislazione; provvede al completamento del catalogo degli statuti e alla pubblicazione di monografie e cataloghi intesi alla valorizzazione delle raccolte possedute dalla biblioteca.

g) *Servizio di Questura*. Anche in questo caso il Senato ha conservato alla sua struttura più propriamente amministrativa la denominazione tradizionale, che si ricollega alle funzioni attribuite ai questori nell'ordinamento parlamentare (e che è stata usata anche alla Camera fino alla riforma del 1964). Il Servizio di Questura comprende tre uffici: l'Ufficio dei questori, l'Ufficio del cerimoniale e l'Ufficio immobiliare, economato e servizi tecnici.

L'Ufficio dei questori provvede ai servizi di polizia e di sicurezza interna ed esterna dei palazzi del Senato, alla vigilanza sulle tribune e a regolare l'accesso alle tribune stesse; vigila sul personale ausiliario e ne dispone l'impiego nell'aula, nelle sale, nelle portinerie e — d'intesa con i titolari dei servizi ed uffici — nelle anticamere dei medesimi; provvede al rilascio ai senatori di tutti i documenti inerenti alla loro carica; cura le pratiche relative ai passaporti, alle concessioni di trasporto e ad ogni altra concessione e facilitazione attribuita ai senatori, ai loro familiari e al personale del Senato; sovrintende al servizio sanitario per i senatori e agli altri servizi logistici interni; provvede alla liquidazione dei compensi al personale dipendente da altre amministrazioni.

L'Ufficio del cerimoniale provvede ai servizi del cerimoniale, assistendo la Presidenza, le deputazioni e le rappresentanze del Senato e curando le visite e il ricevimento degli ospiti; intrattiene rapporti in materia di cerimoniale con la Presidenza della Repubblica, la Camera dei deputati, il Governo e gli altri organi dello Stato; cura le cerimonie del Senato e collabora ai servizi del cerimoniale nelle manifestazioni alle quali partecipano anche altri organi od istituti dello Stato;

provvede, in collegamento con i corrispondenti uffici della Camera e del Ministero degli affari esteri, alle incombenze attinenti al cerimoniale per i rapporti con i parlamentari degli Stati esteri, con l'Unione interparlamentare e con gli organismi internazionali.

L'Ufficio immobiliare, economato e servizi tecnici provvede alla manutenzione ordinaria degli immobili, degli arredamenti e del patrimonio artistico del Senato; intrattiene i rapporti con il genio civile per ciò che attiene alla progettazione e all'esecuzione di opere e lavori nella sede del Senato, vigilando sull'esecuzione dei lavori stessi; provvede ai servizi tecnici e all'elaborazione, se del caso, di progetti ad essi inerenti, curando la predisposizione dei relativi preventivi di spesa; predispone i contratti per l'acquisto e la fornitura di beni, di opere e servizi, nonché i contratti assicurativi, e ne cura l'esecuzione, anche in relazione alle eventuali controversie; provvede ai servizi di economato; compila l'inventario generale del patrimonio mobiliare del Senato e provvede ai depositi e ai magazzini.

h) *Servizio del Personale*. Comprende due uffici: l'Ufficio di amministrazione del personale e l'Ufficio dello stato giuridico del personale.

L'Ufficio di amministrazione del personale cura l'attuazione delle direttive generali dei competenti organi della Presidenza e dell'amministrazione del Senato concernenti il personale; vigila sulla disciplina del personale assicurando il rispetto delle disposizioni del Regolamento interno e degli ordini di servizio (fatte salve le competenze dell'Ufficio dei questori per quanto concerne il personale ausiliario); istruisce le pratiche relative ai provvedimenti disciplinari e cura la segreteria del Consiglio di disciplina; provvede al servizio fiscale sanitario, nonché a tutto quanto concerne l'assistenza sanitaria del personale; provvede agli adempimenti di competenza inerenti ai rapporti informativi; istruisce, per la parte di competenza, le pratiche per la concessione di prestiti, sussidi e altre erogazioni straordinarie al personale; provvede allo studio, anche ai fini dell'aggiornamento (con la collaborazione dell'Ufficio dello stato giuridico), delle norme riguardanti lo stato giuridico e il trattamento economico del personale; effettua gli studi e le rilevazioni sulle attribuzioni e sull'impiego delle diverse categorie del personale e sulla migliore utilizzazione del personale stesso nei singoli uffici e servizi; esamina le richieste concernenti nuove assegnazioni o trasferimenti di personale, provenienti dai diversi servizi, e formula le conseguenti proposte, anche in relazione alla consistenza dei quadri organici; studia i problemi e promuove le iniziative in

ordine all'aggiornamento professionale del personale, nonché all'ammmodernamento dei mezzi e dei metodi di lavoro; determina e liquida le competenze spettanti ai dipendenti del Senato, e i compensi e le indennità alle persone estranee all'amministrazione che prestano la loro opera negli uffici del Senato.

L'Ufficio dello stato giuridico del personale dà applicazione alle disposizioni riguardanti il personale, predisponendo i provvedimenti concernenti lo stato giuridico e il trattamento economico dei dipendenti; cura la raccolta organica e la classificazione delle disposizioni e della prassi amministrativa riguardanti lo stato giuridico del personale; esprime pareri, su richiesta del Segretario generale, sui provvedimenti normativi concernenti lo stato giuridico ed economico del personale in servizio e in quiescenza e sulle questioni di legittimità e di merito riguardanti l'interpretazione della normativa vigente; tiene la matricola del personale; firma, conserva e aggiorna i fascicoli personali; redige il ruolo di anzianità e cura le pubblicazioni ufficiali concernenti il personale; predispone i provvedimenti conseguenti al collocamento a riposo del personale e provvede alle relative variazioni e aggiornamenti; tratta le questioni pratiche attinenti al personale con le amministrazioni dello Stato, con gli enti assistenziali e previdenziali e con gli istituti assicurativi per quanto riguarda le polizze assicurative; cura gli atti preparatori per le riunioni del Consiglio direttivo dell'amministrazione, ne registra le decisioni dandone comunicazione agli interessati e provvede alla conservazione dei relativi documenti e processi verbali; cura la formulazione dei bandi dei concorsi e provvede agli adempimenti per il loro svolgimento; istruisce le altre domande d'assunzione, provvedendo all'accertamento dei requisiti richiesti ai candidati; cura la preparazione e la stipulazione dei contratti con il personale estraneo all'amministrazione; sottopone al Segretario generale le proposte relative alle onorificenze al personale.

i) *Servizio di Ragioneria*. Comprende tre uffici: l'Ufficio del bilancio e del controllo amministrativo e contabile; l'Ufficio di contabilità, tesoreria e cassa; l'Ufficio di amministrazione per i senatori.

L'Ufficio del bilancio e del controllo amministrativo e contabile predispone gli elementi per la redazione dei progetti di bilancio e dei rendiconti consuntivi del Senato, segnalando le necessità di dotazione e di eventuali integrazioni di bilancio; redige il conto patrimoniale del Senato; predispone i provvedimenti per i prelevamenti dal fondo di riserva e per le variazioni di bilancio; segue l'anda-

mento della gestione del bilancio per rilevarne l'aderenza alle previsioni, riferendone al Segretario generale. Allo stesso ufficio compete di esercitare — secondo le norme contenute in un Regolamento di amministrazione e di contabilità — il controllo sulle spese e su tutti gli atti che direttamente o indirettamente abbiano effetti finanziari o patrimoniali, segnalandone le eventuali irregolarità, e il controllo sui ruoli di pagamento del personale in relazione alle variazioni dello stato matricolare. L'ufficio esprime inoltre pareri, su richiesta del Segretario generale, per la parte di competenza, sui provvedimenti normativi concernenti lo stato giuridico ed economico del personale in servizio o in quiescenza; cura la pubblicazione, l'applicazione e l'aggiornamento normativo del Regolamento di amministrazione e contabilità; e provvede alla formazione e all'aggiornamento di un repertorio organico della normativa e della prassi amministrativo-contabile.

L'Ufficio di contabilità, tesoreria e cassa provvede all'esecuzione dei dispositivi di incasso e di pagamento; effettua le registrazioni contabili relative alle entrate, alle spese, ai movimenti di cassa e alla consistenza patrimoniale; sovrintende al servizio di tesoreria e cassa e cura i rapporti dell'amministrazione con l'istituto di credito al quale tale servizio è affidato; provvede all'istruzione delle pratiche per la concessione al personale dei mutui per l'acquisto di alloggi, e tiene la contabilità del fondo stesso; gestisce il fondo affidato alla « cassa sanitaria » e provvede alle registrazioni contabili relative ai fondi la cui gestione è di competenza di altri uffici o servizi; predispone i ruoli di pagamento delle competenze del personale in quiescenza; provvede al versamento delle ritenute fiscali e previdenziali, rispettivamente all'erario e agli enti previdenziali e assicurativi.

L'Ufficio di amministrazione per i senatori, infine, predispone i ruoli di pagamento delle indennità parlamentari e degli assegni vitalizi, i mandati e ogni altra corresponsione spettante ai parlamentari o ai loro familiari; provvede alla liquidazione dei contributi ai gruppi parlamentari; cura le registrazioni contabili relative al « fondo di solidarietà » per i senatori e all'esecuzione dei relativi dispositivi di incasso o di pagamento; cura l'applicazione e l'aggiornamento della normativa regolamentare in materia previdenziale ed assistenziale in favore dei senatori ed ex senatori, eseguendo gli studi e le ricerche che gli siano commessi sulla materia; cura i rapporti relativi all'assistenza sanitaria ai senatori e alla gestione delle polizze assicurative.

9. Anche l'ordinamento del personale conserva al Senato un assetto più tradizionale rispetto alla Camera. Se quest'ultima, come abbiamo visto, ha adottato un ordinamento ispirato ai principi delle qualifiche funzionali, al Senato la strutturazione del personale è tuttora sostanzialmente basata sulla distinzione tra le quattro categorie tradizionali: carriera direttiva (gruppo A), carriera di concetto (gruppo B), carriera esecutiva (gruppo C), carriera ausiliaria.

a) La carriera direttiva comprende le tre qualifiche di Segretario generale, consigliere parlamentare, referendario parlamentare⁷⁵, essendo state soppresse con la riforma del 1971-1972 quella intermedia di primo referendario e quella iniziale di vice-referendario. I consiglieri parlamentari esercitano le funzioni attinenti alla loro preposizione ad un ufficio (o incarico equivalente) o alla direzione di un servizio, come visto sopra; i referendari parlamentari — che possono essere addetti a più uffici, purché appartenenti ad uno stesso servizio, almeno di norma — istruiscono le pratiche e predispongono gli atti di competenza degli uffici e dei servizi cui sono assegnati.⁷⁶ L'assunzione alla qualifica iniziale di referendario avviene per pubblico concorso, ma può avvenire anche per concorso interno; in ogni caso, è richiesto il diploma di laurea.

È previsto un periodo di un anno di « esperimento ».⁷⁷ Dopo il compimento del terzo anno di anzianità di servizio, il referendario è sottoposto ad una verifica di incremento di professionalità che, diversamente che alla Camera, non consiste in una prova richiedente la sua partecipazione « attiva », bensì in uno scrutinio effettuato dal Consiglio direttivo dell'amministrazione, che ne valuta il comportamento e l'attività sulla base di una relazione redatta dal Servizio del Personale sulla scorta delle informazioni fornite per iscritto dai direttori dei servizi cui è stato addetto e delle risultanze del fascicolo personale. In caso di giudizio negativo, la verifica può essere ripetuta l'anno successivo. Il superamento della verifica comporta l'abbreviazione nella progressione giuridica ed economica di due anni (o di un anno, se avvenuto nella seconda tornata). Dopo il superamento della verifica, al referendario possono essere attribuiti incarichi di reggenza di uffici.⁷⁸

Dopo undici anni di anzianità di servizio riconosciuta, il referendario può chiedere di essere sottoposto a scrutinio per la promozione a consigliere. Lo scrutinio avviene in due fasi: in una prima fase, una sottocommissione del Consiglio direttivo dell'amministra-

zione procede ad una valutazione dell'attività svolta, della preparazione culturale e capacità professionale, dell'attitudine ad esercitare le funzioni di consigliere parlamentare, previa discussione con lo stesso scrutinando di una relazione da lui redatta, corredata, a cura del Servizio del Personale, delle relazioni redatte sul suo conto dai direttori dei servizi cui sia stato addetto, nonché degli atti risultanti dal fascicolo personale; in una seconda fase, il Consiglio direttivo dell'amministrazione, sentita la valutazione della sottocommissione, procede al vero e proprio scrutinio, di cui è redatto apposito verbale contenente, in particolare, le motivate valutazioni dei titoli di ciascuno scrutinato. Sulla base dello scrutinio, il Consiglio di Presidenza del Senato delibera le promozioni, che avvengono a ruolo aperto. Per i non promossi lo scrutinio può essere ripetuto due volte, con un intervallo di tempo di due anni tra il primo e il secondo scrutinio e di tre anni tra il secondo e il terzo. La promozione a consigliere può anche essere conferita per anzianità, dopo ventisei anni dall'attribuzione della qualifica iniziale, per deliberazione del Consiglio di Presidenza, su proposta del Segretario generale.⁷⁹

b) La carriera di concetto è suddivisa nei due ruoli dei segretari parlamentari di amministrazione, con le qualifiche di segretario parlamentare di amministrazione e di segretario parlamentare capo di amministrazione, e degli stenografi parlamentari, con le qualifiche di segretario parlamentare stenografo e segretario parlamentare capo stenografo.⁸⁰ L'attribuzione degli stenografi alla carriera di concetto costituisce un interessante elemento di differenziazione tra l'apparato del Senato e quello della Camera, dove, come già visto, gli stenografi sono ricompresi nel quinto livello, equivalente alla carriera direttiva del Senato; e dove anzi, in relazione anche a tale impostazione, hanno costituito in passato per lungo tempo il vivaio dei quadri dirigenziali dell'apparato camerale.⁸¹

I dipendenti della carriera di concetto, assunti anch'essi per concorso pubblico o per concorso interno — per i quali è comunque richiesto il diploma di scuola media superiore ed è previsto un anno di esperimento⁸² — sono sottoposti dopo tre anni di anzianità ad una verifica di professionalità, con le stesse modalità e gli stessi effetti dall'analoga verifica prevista per i dipendenti della carriera direttiva. Dopo quindici anni di anzianità di servizio riconosciuta possono chiedere di essere sottoposti a scrutinio per la promozione alla qualifica superiore; per lo scrutinio valgono norme analoghe a quelle

previste per la carriera direttiva, ma la valutazione si riferisce alla qualità del servizio prestato, con riguardo alle funzioni svolte, alla cultura, preparazione professionale, attitudini e capacità tecniche e all'operosità e diligenza, ed è effettuata dalla sottocommissione sulla base di una relazione redatta dal direttore del Servizio del Personale sulla scorta delle informazioni fornite per iscritto dai direttori dei servizi cui lo scrutinando è stato addetto e delle risultanze del fascicolo personale (la presenza dello scrutinando è prevista soltanto come eventuale, per invito della sottocommissione, anche su sua richiesta). La promozione è deliberata dal Consiglio direttivo dell'amministrazione; può anche essere conferita per anzianità, dopo ventisei anni dall'attribuzione della qualifica iniziale, per deliberazione del Presidente del Senato, su proposta del Segretario generale, sentiti i senatori questori.⁸³

c) La carriera esecutiva comprende le qualifiche di coadiutore parlamentare e coadiutore parlamentare capo.⁸⁴

I dipendenti della carriera esecutiva, per la cui assunzione è previsto il pubblico concorso e richiesto il possesso del diploma di scuola media inferiore, con il consueto periodo di esperimento di un anno, sono anch'essi sottoposti alla verifica di incremento di professionalità e possono richiedere la promozione alla qualifica superiore, con modalità in tutto identiche e con gli stessi effetti previsti per il personale della carriera di concetto.

d) La carriera ausiliaria comprende le qualifiche di commesso parlamentare e assistente parlamentare.

Anche questo personale è sottoposto alle verifiche di incremento di professionalità, con le stesse modalità e gli stessi effetti previsti per il personale delle carriere di concetto ed esecutiva; egualmente dicasi per la promozione alla qualifica superiore, con la sola differenza che la valutazione si riferisce alla qualità del servizio prestato, con riguardo alle funzioni svolte, al comportamento, attitudini e capacità tecniche e all'operosità e diligenza.

Agli assistenti parlamentari con almeno due anni di anzianità può essere conferito, con deliberazione del Consiglio direttivo dell'amministrazione, l'incarico di assistente parlamentare principale; a quelli con almeno quattro anni di anzianità può essere conferito l'incarico di assistente parlamentare capo. Con le stesse modalità gli incarichi possono essere revocati.⁸⁵

I regolamenti interni del Senato non dedicano molto spazio ai doveri e ai diritti dei dipendenti, facendo genericamente riferimento alle norme riguardanti lo stato giuridico degli impiegati dello Stato, in quanto applicabili.⁸⁶ Ciò vale anche a proposito delle incompatibilità, con la precisazione che è in facoltà del Presidente di consentire l'esercizio di attività esterne non incompatibili con i doveri d'ufficio e con il decoro dell'amministrazione.⁸⁷ Sono previsti procedimenti e sanzioni disciplinari per le violazioni degli obblighi di servizio e degli altri doveri inerenti allo *status* di dipendente del Senato.⁸⁸

Per quanto riguarda la tutela dei diritti e degli interessi legittimi dei dipendenti, la situazione non è diversa da quella della Camera (salvo qualche differenza sulle modalità dei ricorsi interni): per questa parte, pertanto, rimandiamo a quanto abbiamo già avuto occasione di osservare più sopra.

10. Da quel che siamo andati esponendo emerge la profonda trasformazione in corso negli apparati parlamentari, nella continua ricerca dei modi per rispondere più e meglio alle domande e ai bisogni di un Parlamento moderno, impegnato a sua volta a superare le proprie crisi e ad adeguare il proprio ruolo alle mutate esigenze della società. È una trasformazione rapida, caratterizzata da riforme organiche o « novellistiche » che si succedono con notevole frequenza: ed anche gli assetti qui descritti, che sono quelli del momento in cui scriviamo, potrebbero essere entro breve termine largamente variati. Ed è anche una trasformazione ricca di contrasti e contraddizioni, condizionata com'è da tradizioni profondamente radicate nella storia e nel costume parlamentare, che inducono a stasi e talora a ripiegamenti, e sottoposta nello stesso tempo alle sollecitazioni indotte dall'impetuoso sviluppo delle richieste della classe politica, che ha nel Parlamento lo strumento d'elezione per incidere sulla vita e sullo sviluppo della società civile.

Per trarre qualche conclusione occorre pertanto analizzare le funzioni che gli apparati parlamentari sono chiamati a svolgere nell'età tecnologica, nella prospettiva di un Parlamento che eserciti poteri realmente decisionali, e non attività meramente rituali e di parata. In questa prospettiva ci sembra che il problema si ponga nel senso di una continuazione del processo di trasformazione degli apparati parlamentari secondo le tendenze logiche dello sviluppo storico che abbiamo cercato fin qui di identificare, le quali non portano certo verso obiettivi riduttivi o involutivi, ma verso obiettivi di ulteriore

rafforzamento degli apparati e della loro autonomia, come condizione indispensabile per assicurare alle attività delle Camere un supporto tecnico adeguato ed « imparziale », finalizzato al servizio delle istituzioni parlamentari nel loro complesso e delle loro permanenti funzioni nell'ordinamento costituzionale, e non degli interessi delle contingenti maggioranze che si esprimono nella formazione dei governi o delle stesse dirigenze delle Camere.⁸⁹ In un contesto siffatto, crediamo che si ponga, e che si porrà sempre più in avvenire, anche nel quadro dell'attuale « bicameralismo perfetto » delle nostre istituzioni parlamentari, il tema di una progressiva unificazione degli apparati delle Camere, o almeno di taluni loro servizi (come quelli attinenti al settore della documentazione) per i quali la permanenza di separate strutture determina inutili duplicazioni di attività, di personale e di spese.⁹⁰

Quanto all'analisi delle funzioni degli apparati per il conseguimento di questi obiettivi, non si può evidentemente fare riferimento diretto all'attuale organizzazione amministrativa dei due rami del Parlamento, formatasi per diverse vicende storiche, e rispetto alla quale le competenze ipotizzabili non trovano precisa rispondenza, o sono variamente distribuite, spesso « tagliando » orizzontalmente le attribuzioni degli esistenti centri operativi. Occorre invece fare riferimento ad un modello razionale, in cui le funzioni di garanzia e di consulenza tecnica trovino spazio prevalente rispetto alle funzioni meramente serventi o « palatine », come si conviene ad un Parlamento moderno, inserito in un ordinamento democratico e partecipativo, cioè per sua natura complesso e policentrico.

A questa stregua, ci sembra di poter sinteticamente classificare le funzioni di un apparato così inteso in cinque gruppi principali: funzioni istruttorie, procedimentali, di controllo, « di giustizia » e amministrative. Naturalmente, si tratta di funzioni complessive dell'apparato, alle quali ciascun livello di personale collabora nell'ambito della rispettiva professionalità.

a) Funzioni istruttorie, per l'assistenza al processo di formazione della volontà legislativa e in generale della volontà decisionale delle Camere. In questo campo, molto è stato fatto attraverso l'impiego dei moderni strumenti giuscibernetici di memorizzazione elettronica per l'informazione dei parlamentari, impiego che andrebbe tuttavia ulteriormente rafforzato e perfezionato⁹¹; con lo sviluppo delle « indagini conoscitive » (sulla base dell'esperienza statunitense delle *hear-*

ings) al fine di fornire al Parlamento materiale informativo preliminare per future iniziative legislative e di assumere notizie dirette sull'applicazione di leggi già esistenti, anche in vista di eventuali revisioni; con i nuovi indirizzi assunti dai servizi addetti agli studi e alla documentazione, per mettere a disposizione dei parlamentari dati e informazioni obiettivi su determinati problemi e situazioni nella fase di formazione del momento decisionale.⁹² Ma molto resta ancora da fare, sul piano tecnico, per rendere effettiva l'autonomia del Parlamento anche sotto l'essenziale profilo dell'informazione e della documentazione, affrancandolo da ogni forma di dipendenza dalle fonti proprie dell'esecutivo e da quelle, di per sé parziali, dei partiti, dei sindacati, delle *lobbies*, dei gruppi di pressione. Specialmente per quanto concerne il procedimento legislativo, sembra necessario perfezionare gli strumenti tecnici che consentano ai parlamentari di valutare congruamente l'obiettivo impatto delle norme che sono chiamati ad approvare sul contesto legislativo esistente, richiamando i precedenti, le altre norme sulle quali verrebbero ad incidere, i loro prevedibili effetti, in modo che le scelte politiche di loro spettanza siano assunte *ex informata conscientia*, e non sulla base di informazioni vaghe o sospette, e di un parere talora immotivato, spesso frettoloso, quasi sempre soggettivo, espresso in Commissione o in Assemblea dal relatore parlamentare e dal rappresentante del Governo.⁹³ Per l'auspicato miglioramento qualitativo della produzione legislativa sarebbe poi opportuno attrezzare, nell'ambito dell'apparato parlamentare, strutture specializzate per la redazione dei testi (*drafting*) che sono oggi spesso mal formulati, talora fino al limite dell'incomprensibilità; e per la valutazione della cosiddetta « copertura amministrativa » delle leggi, come recentemente auspicato dalla commissione di studio presieduta dal professor A. Barettoni.⁹⁴

b) Funzioni procedimentali, collegate al vero e proprio *iter* legislativo e decisionale. L'attività di assistenza e consulenza procedurale fornita dall'apparato per lo svolgimento dei lavori degli organi collegiali delle Camere; la collaborazione al coordinamento formale dei testi legislativi approvati; l'attestazione « interna » che implicitamente o esplicitamente è data dai funzionari alle Presidenze delle Camere in ordine alla regolarità dei procedimenti, alla fedeltà dei testi approvati, dei documenti e dei resoconti e alla legalità di ogni altro atto parlamentare⁹⁵: costituiscono funzioni essenziali per garantire che il Parlamento operi secondo la Costituzione, le leggi e i regolamenti che

lo stesso Parlamento si è dato. Queste funzioni, tuttavia, si svolgono ancora *de facto*, al di fuori di ogni previsione normativa (e perfino di ogni conoscenza esterna), e quindi senza una precisa definizione dei poteri e delle responsabilità dei funzionari dell'apparato che le espletano, al cui prudente arbitrio è spesso rimessa la valutazione dei modi e dei limiti in cui operare. Laddove sarebbe ormai necessario fissare normativamente questi poteri e responsabilità, specie per quanto riguarda le funzioni di certazione « notarile » in ordine alla legalità dei procedimenti e alla conformità dei testi, anche dopo l'eventuale coordinamento formale, rispetto a quelli approvati dagli organi parlamentari⁹⁶: funzioni rispetto alle quali l'apparato deve assumere sempre più il carattere di una struttura di garanzia, che ne risponde giuridicamente in modo primario e inoppugnabile alle Presidenze delle Camere, e per il loro tramite a tutti gli altri organi dello Stato e ai cittadini.

c) Funzioni di controllo, ausiliarie alle funzioni ispettive attribuite alle Camere. Una corrente non solo dottrinale ritiene che queste debbano essere, in prospettiva, le funzioni essenziali di un Parlamento moderno. Oggi queste funzioni sono esercitate con strumenti scarsamente efficaci, che ben difficilmente riescono ad incidere sulle questioni cui si riferiscono, a correggere distorsioni dell'attività amministrativa, a determinare mutamenti o ripensamenti negli atteggiamenti e nell'attività dell'esecutivo e dell'amministrazione da esso dipendente. Anche perché il parlamentare non è istituzionalmente in grado di verificare quali indici di esattezza abbiano le risposte dei rappresentanti del Governo, in genere predisposte dagli uffici ministeriali, in esito agli atti di sindacato ispettivo. Mancano inoltre alle Camere strumenti per far rispettare la propria volontà quando questa si concreti in atti di direttiva, se si eccettua quello supremo, e proprio per questo inutilizzabile per fini settoriali o limitati, del voto di sfiducia. In questo campo l'apparato parlamentare ha finora ben poco operato⁹⁷; eppure esso vi potrebbe svolgere una preziosa ed insostituibile funzione — se opportunamente specializzato e rafforzato — per lo svolgimento di tutte le attività istruttorie necessarie anche per la funzione di controllo, attraverso adeguati ed autonomi strumenti operativi per la ricerca e l'elaborazione di dati, notizie, documenti, nei limiti che la Costituzione attribuisce al Parlamento a questo riguardo. Senza di che l'esercizio dei poteri del Parlamento « controllante » fini-

sce per essere praticamente affidata alla discrezione del « controllato », cioè dell'esecutivo e del suo imponente apparato amministrativo.

Questo va detto anche a proposito del controllo sull'attuazione di mozioni, risoluzioni od ordini del giorno approvati dalle Camere, per il quale i regolamenti parlamentari del 1971 forniscono nuovi strumenti, prescrivendo ai rappresentanti del Governo di riferirne, anche per iscritto, su richiesta della Commissione parlamentare competente.⁹⁸ Gli stessi regolamenti consentono alle Commissioni di procurarsi dai competenti Ministeri informazioni, notizie e documenti sulle materie di loro pertinenza, eventualmente chiedendo anche l'intervento di ministri o di dirigenti di enti pubblici per ottenere chiarimenti su questioni di indirizzo politico e di amministrazione.⁹⁹ Orbene, è di tutta evidenza che queste procedure, come quelle già ricordate delle « indagini conoscitive », rischiano di non conseguire gli scopi per i quali sono ordinate se gli organi parlamentari non sono messi in grado di verificare autonomamente l'esattezza, la congruità e la completezza dei dati forniti dai rappresentanti dell'esecutivo, e di elaborarli adeguatamente servendosi dei propri apparati.

d) Funzioni « di giustizia » (o giudiziarie in senso atecnico), ausiliarie alle funzioni giurisdizionali, para-giurisdizionali e di *status* affidate alle Camere: verifiche dei poteri e relativo contenzioso, autorizzazioni a procedere, procedimenti d'accusa, Commissioni di indagine e d'inchiesta.¹⁰⁰ Per molte di queste attività le Camere, o le Commissioni da esse espresse, operano con i poteri dell'autorità giudiziaria o svolgono comunque funzioni assimilabili a quelle dell'autorità giudiziaria, incidendo anche su realtà giuridiche esterne, talora riconducibili all'area del diritto privato. Ne derivano problemi e difficoltà notevoli, sia in rapporto ad eventuali conflitti con le competenze della magistratura ordinaria, sia per la necessità di assicurare ai procedimenti svolti in sede parlamentare le stesse rigorose garanzie del procedimento ordinario (specie a tutela della sfera giuridica privata), sia per la carenza negli *staff* parlamentari di garanzie analoghe a quelle attribuite nell'ordinamento al personale giudiziario (magistrati, e perfino cancellieri) nell'esercizio di analoghe funzioni. Comunque si voglia considerare la attribuzione di funzioni « di giustizia » al Parlamento — delle quali molti richiedono un congruo ridimensionamento¹⁰¹ — è evidente il fondamentale apporto che si richiede per il loro esercizio ad un apparato tecnico specializzato, specie se assistito dalle necessarie autonomie e garanzie.

e) Funzioni amministrative, concernenti la provvista e l'organizzazione di beni e servizi a carattere strumentale. Sono le funzioni più antiche e tradizionali degli apparati parlamentari, i quali fungono qui da apparati serventi dell'autonomia amministrativa e contabile delle Camere, ribadita anche nei confronti della Corte dei conti da una recente pronuncia della Corte costituzionale.¹⁰²

Anche a proposito di queste funzioni, e delle sempre più complesse attività e responsabilità che vi sono riconnesse, appare opportuno ribadire la necessità di una precisa regolamentazione normativa dello stato giuridico di tutto il personale degli apparati parlamentari.¹⁰³ In presenza dei delicati, complessi e crescenti compiti affidati o da affidare a questi apparati, lo stato giuridico degli operatori e le garanzie che debbono assisterlo non possono continuare ad essere rimessi ad una prassi spesso incerta, e comunque differenziata tra le due Camere.

È questa, a nostro parere, per le ragioni più volte indicate, una condizione indispensabile per migliorare il funzionamento delle istituzioni parlamentari anche mediante il supporto di una strumentazione tecnico-amministrativa moderna ed efficiente.

Note

¹ La bibliografia sull'argomento è piuttosto scarsa. Per quanto riguarda il Parlamento italiano, si può fare riferimento al recente volume *La burocrazia parlamentare: funzioni, garanzie e limiti*, edito dalla Camera dei deputati (Roma 1983), in cui sono riportati gli atti del Convegno organizzato su questo tema dal Sindacato unitario funzionari parlamentari nel giugno 1981; ad alcuni interventi di chi scrive queste note (O. FRADDOSIO - G. F. CIAURRO, «L'apparato tecnico-burocratico delle Camere del Parlamento», in *Responsabilità e dialogo*, 1969, n. 1, p. 101 ss.; G. F. CIAURRO, «Verso una magistratura del Parlamento», ora in *Le istituzioni parlamentari*, Giuffrè, Milano 1982, p. 297 ss.); per la parte storica, al volume di M. PACELLI, *Le radici di Montecitorio*, Edizioni delle autonomie, Roma 1983; e, ma solo per qualche accenno, al classico studio di C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle Assemblee legislative*, Roma 1934 (rist. 1980) e a quello di analogo argomento di C. SPECCHIA, *L'autonomia contabile e finanziaria delle Camere del Parlamento*, Roma 1982. Per il Parlamento britannico, e in particolare per la Camera dei Comuni, un eccellente studio di M. T. RYLE, «Il personale legislativo della Camera dei Comuni britannica», è stato pubblicato in questo *Bollettino*, 1983, n. 1, p. 115 ss.; per il Parlamento tedesco, vedi W. BLISCHKE, «La burocrazia parlamentare della Camera federale della Repubblica federale tedesca», in questo *Bollettino*, 1982, n. 2, p. 147 ss.; per il Parlamento francese, vedi S. CAMPBELL - J. LAPORTE, «L'apparato amministrativo delle Assemblee parlamentari in Francia», in questo *Bollettino*, 1983, n. 2, p. 135 ss., e C. JOURNÉS, «L'administration des Assemblées parlementaires sous la Vème République», in *Revue de droit public et de la science politique*, 1978, p. 312 ss.; per il Congresso degli Stati Uniti, vedi C. PAPPAGALLO, «Gli apparati di supporto del Congresso degli Stati Uniti d'America», in questo *Bollettino*, 1982, n. 1, p. 181 ss. Su un piano più generale, si possono consultare utilmente gli interessanti rapporti sul personale dei parlamenti redatti per l'Unione interparlamentare, nel 1970 dal *Clerk* aggiunto della Camera dei Comuni, e nel 1973 dal Segretario generale dell'Assemblea federale di Jugoslavia (D. W. S. LIDDERDALE, «Il personale dei parlamenti», in questo *Bollettino*, 1970, n. 2, p. 109 ss.; S. FUNARIC, «L'organizzazione del personale dei parlamenti», in questo *Bollettino*, 1976, n. 1, p. 185 ss.); e il saggio di C. MACCHITELLA, «Gli apparati camerale: alcuni cenni comparati», nel volume *La burocrazia parlamentare*, cit., pp. 237-246.

² Cfr. C. CHIMENTI, in *La burocrazia parlamentare*, cit., pp. 231-234; Id., «Gli apparati delle Camere», in *Quaderni costituzionali*, 1981, n. 3, pp. 576-580; vedi anche E. CHELI, in *La burocrazia parlamentare*, cit., p. 23.

³ Cfr. C. CHIMENTI, in *La burocrazia parlamentare*, cit., p. 228; M. PACELLI, *ivi*, p. 90; Id., *Le radici di Montecitorio*, cit., p. 199 ss.

⁴ E. CHELI, in *La burocrazia parlamentare*, cit., pp. 17-18.

⁵ Per una ricostruzione storica dello sviluppo degli apparati delle due Camere del Parlamento italiano rinviamo al citato studio di O. FRADDOSIO e G. F. CIAURRO, *L'apparato tecnico-burocratico delle Camere del Parlamento*; al saggio di F. PINTO, «L'evoluzione dell'apparato camerale: brevi profili storici», in *La burocrazia parlamentare*, cit., pp. 256-276; e al volume di M. PACELLI, *Le radici di Montecitorio*, cit., specie nella parte intitolata «Gli uomini» (pp. 63-161).

⁶ Non si può omettere di ricordare al riguardo l'importanza della figura e dell'opera dell'avvocato Camillo Montalcini, che, nominato primo Segretario generale della Camera nel 1907, rimase in tale ufficio fino al 1927, e può essere considerato il realizzatore del moderno apparato camerale. Roma gli ha dedicato a buon diritto una delle sue strade.

⁷ M. MANCINI - U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma 1887; U. GALEOTTI, *Il Regolamento della Camera dei deputati*, Roma 1902.

⁸ F. PINTO, *op. cit.*, p. 260.

⁹ A questa riforma diede un contributo essenziale di ideazione e di propulsione l'allora Segretario generale della Camera dottor Francesco Cosentino.

¹⁰ A proposito del regolamento scaturito da tali riforme, P. L. BONTADINI ha appunto affermato che esso « sembra mettere in luce una struttura ambigua di transizione » (in *La burocrazia parlamentare*, cit., p. 38).

¹¹ Da P. L. BONTADINI, *op. e loc. cit.*

¹² *Ivi*, p. 39.

¹³ *Ivi*, pp. 36 e 39.

¹⁴ L'articolo 5 del *Regolamento dei servizi e del personale della Camera* approvato con decreto presidenziale del 10 giugno 1981, n. 1319, in un testo coordinato, e successivamente più volte modificato (che d'ora in poi indicheremo come Reg. Serv. Pers. Camera) stabilisce che « il Segretario generale è nominato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, su proposta del Presidente, tra il Vicesegretario generale, il Vicesegretario generale amministrativo, l'Estensore del processo verbale, i consiglieri con funzioni di capi servizio ovvero i consiglieri parlamentari che abbiano superato da almeno 6 anni la verifica di cui al quarto comma dell'articolo 49 » (seconda verifica di incremento di professionalità: vedi *infra*, nel testo).

L'articolo F delle *Nuove norme del Regolamento interno del personale del Senato* (che d'ora in poi indicheremo come Nuove norme Reg. Int. Pers. Senato), approvate con decreti presidenziali del 13 gennaio 1971, n. 4498, e del 9 novembre 1972, nn. 4643 e 4644, stabilisce che « il Segretario generale è nominato con deliberazione del Consiglio di Presidenza, su proposta del Presidente del Senato, tra i consiglieri parlamentari con almeno 4 anni di anzianità nella qualifica ».

In passato, non essendo allora esplicitamente stabilita una riserva di nomina interna, che corrisponde ad una fase più evoluta dell'autonomia degli apparati, i Segretari generali sono stati alcune volte nominati tra estranei al personale parlamentare; al Senato ciò è avvenuto anche in periodo repubblicano, prima dell'introduzione della norma testé citata.

¹⁵ Alla Camera vi partecipa di diritto, con voto consultivo; il *Regolamento interno degli uffici e del personale del Senato* (che d'ora in poi indicheremo come Reg. Int. Uff. Pers. Senato), approvato con deliberazione del Commissario del Senato del 31 marzo 1948 e successivamente più volte modificato, prevede soltanto, all'articolo 3, che il Segretario generale « possa essere chiamato a partecipare » alle sedute del Consiglio di Presidenza, senza altra indicazione che valga a determinare quale parte abbia nel procedimento formativo delle deliberazioni.

¹⁶ Vedi articolo 6 del Reg. Serv. Pers. Camera. A norma dello stesso articolo, il Vicesegretario generale è nominato dal Presidente, previa deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, a scelta tra i consiglieri che abbiano superato da almeno 4 anni la seconda verifica di incremento di professionalità (vedi *infra*, nel testo).

¹⁷ Vedi articolo 7 del Reg. Serv. Pers. Camera, il quale così recita: « Un Vicesegretario generale amministrativo può essere nominato... ». La nomina di un Vicesegretario generale amministrativo deve quindi intendersi come eventuale. La procedura e le modalità della nomina sono le stesse previste per il Vicesegretario generale.

¹⁸ Vedi articolo 8 del Reg. Serv. Pers. Camera. A norma dello stesso articolo, l'Estensore del processo verbale — che nel Parlamento ottocentesco era eletto direttamente dall'Assemblea — è nominato dal Presidente, con le stesse procedure e modalità previste per il Vicesegretario generale.

¹⁹ Vedi articolo G delle Nuove norme Reg. Int. Pers. Senato, il quale così recita: « Il Consiglio di Presidenza, su proposta del Presidente del Senato, sentito il Segretario generale, può conferire l'incarico di Vicesegretario generale ad un consigliere parlamentare con almeno 4 anni di anzianità nella qualifica. Con le stesse modalità può essere disposta la cessazione dall'incarico ».

²⁰ Così F. PINTO, *op. cit.*, p. 271.

²¹ Le funzioni disciplinari sono esercitate in base ad un apposito Regolamento di disciplina per il personale, approvato con decreto presidenziale del 1° marzo 1969, n. 1284.

²² Le norme relative al Consiglio dei capi servizio sono contenute nell'articolo 11 del Reg. Serv. Pers. Camera.

²³ Vedi articolo 3 del Reg. Serv. Pers. Camera.

²⁴ Vedi articoli 4 e 65 del Reg. Serv. Pers. Camera.

²⁵ Vedi articoli 10 e 37, ultimo comma, del Reg. Serv. Pers. Camera. Le funzioni di capo servizio sono attribuite con decreto del Presidente, previa deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, a consiglieri che abbiano superato da almeno 2 anni la seconda verifica di incremento di professionalità (vedi *infra*, nel testo); le stesse funzioni possono essere revocate dall'Ufficio di Presidenza, su proposta del Segretario generale, con deliberazione motivata, a maggioranza assoluta dei componenti. Le funzioni di consigliere vicario sono attribuite (e revocate) dal Presidente, su proposta del Segretario generale, a consiglieri che abbiano superato detta seconda verifica. Il consigliere capo servizio convoca periodicamente riunioni di servizio nelle quali informa i dipendenti degli obiettivi da raggiungere, ne ascolta il parere circa le modalità organizzative e comunica le direttive impartite; di tali riunioni riferisce al Segretario generale e alla competente sezione del Consiglio dei capi servizio.

²⁶ Come chiarito più volte nel testo, l'Archivio storico della Camera non costituisce propriamente un servizio, pur essendo diretto da un consigliere capo servizio, ma un istituto con propria autonomia organizzativa.

²⁷ La più rilevante differenza tra la ripartizione in quattro settori, cui abbiamo accennato sopra nel testo, e quella in tre settori accolta dal Reg. Serv. Pers. Camera è nella diversa collocazione del servizio dei Resoconti parlamentari e del Servizio Stenografia, che nel primo schema formano un settore a sé, il settore della resoconfezione, mentre nel secondo sono inseriti nel settore della documentazione. Sull'argomento vedi *infra*, nel testo.

²⁸ Vedi articolo 15 del Reg. Serv. Pers. Camera.

²⁹ Vedi articolo 16 del Reg. Serv. Pers. Camera. Le Commissioni parlamentari permanenti della Camera sono 14: I - Affari costituzionali, organizzazione dello Stato, regioni, disciplina generale del rapporto di pubblico impiego; II - Affari della Presidenza del Consiglio, affari interni e di culto, enti pubblici; III - Affari esteri, emigrazione; IV - Giustizia; V - Bilancio e programmazione, partecipazioni statali; VI - Finanze e tesoro; VII - Difesa; VIII - Istruzione e belle arti; IX - Lavori pubblici; X - Trasporti e aviazione civile, marina mercantile, poste e telecomunicazioni; XI - Agricoltura e foreste; XII - Industria e commercio, artigianato, commercio estero; XIII - Lavoro, assistenza e previdenza sociale, cooperazione; XIV - Igiene e sanità pubblica.

³⁰ Trattasi attualmente delle seguenti Commissioni: Questioni regionali; Indirizzo generale e vigilanza dei servizi radiotelevisivi; Ristrutturazione e riconversione industriale e programmi delle partecipazioni statali; Interventi nel Mezzogiorno; Comitato per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato.

³¹ Vedi articolo 26 del Reg. Serv. Pers. Camera. In attuazione delle competenze da ultimo enunciate il servizio pubblica settimanalmente un *Notiziario regionale*, e

trimestralmente — in collaborazione con il Senato — un *Bollettino di legislazione e documentazione regionale*.

³² Vedi articolo 14 del Reg. Serv. Pers. Camera.

³³ Per le competenze degli uffici speciali e loro modificazioni, vedi articolo 9 del Reg. Serv. Pers. Camera.

³⁴ Vedi articolo 17 del Reg. Serv. Pers. Camera.

³⁵ Vedi articolo 18 del Reg. Serv. Pers. Camera. Nell'ambito di queste sue competenze, il Servizio Archivio legislativo e documentazione ha recentemente provveduto ad allestire una libreria parlamentare aperta al pubblico, in via Uffici del Vicario, che fornisce anche informazioni sui lavori delle Camere, così favorendo un maggior contatto e una migliore conoscenza tra l'opinione pubblica e l'attività della rappresentanza politica.

³⁶ Vedi articolo 19 del Reg. Serv. Pers. Camera. L'attività della biblioteca della Camera, che raccoglie oltre 700 mila volumi, è disciplinata da un apposito Regolamento, approvato con decreto presidenziale del 28 gennaio 1974, n. 1006.

³⁷ Vedi articolo 27 del Reg. Serv. Pers. Camera. Il Servizio Documentazione automatica della Camera dei deputati è collegato con i principali sistemi di informazione automatizzata, e altri ne gestisce in proprio; tra questi ultimi sono particolarmente rilevanti gli archivi che raccolgono la documentazione automatica della legislazione nazionale e regionale e dell'attività parlamentare di sindacato ispettivo. Il servizio pubblica anche un *Notiziario di informatica* (bimestrale) e una *Rassegna stampa dell'informatica* (quindicinale).

³⁸ Vedi articolo 29 del Reg. Serv. Pers. Camera. Un nuovo Regolamento dell'Archivio storico è stato approvato dall'Ufficio di Presidenza della Camera il 14 aprile 1983.

³⁹ F. PINTO, *op. cit.*, p. 273.

⁴⁰ Il *Resoconto sommario* è una libera sintesi degli atti delle sedute plenarie delle Camere e dei discorsi che vi vengono pronunciati, redatto nel corso delle sedute stesse a scopi immediatamente informativi e senza carattere di ufficialità.

⁴¹ Vedi articolo 20 del Reg. Serv. Pers. Camera.

⁴² Vedi articolo 21 del Reg. Serv. Pers. Camera.

⁴³ Vedi articolo 11 del Regolamento della Camera.

⁴⁴ Vedi articolo 25 del Reg. Serv. Pers. Camera. In attuazione dell'ultima delle competenze enunciate, il servizio pubblica un *Notiziario europeo*, in cui si dà notizia degli atti delle tre assemblee parlamentari europee: il Parlamento europeo, l'Assemblea del Consiglio d'Europa e quella dell'Unione europea occidentale (UEO).

⁴⁵ Vedi articolo 9 del Reg. Serv. Pers. Camera. L'Ufficio informazione parlamentare cura anche la redazione del *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*.

⁴⁶ Vedi articolo 24 del Reg. Serv. Pers. Camera. L'attività del servizio deve attenersi al Regolamento di amministrazione e contabilità reso esecutivo con decreto presidenziale del 31 agosto 1964, n. 812, e successive modificazioni.

⁴⁷ Vedi articolo 22 del Reg. Serv. Pers. Camera. Anche il Servizio Tesoreria deve attenersi alle disposizioni del Regolamento di amministrazione e contabilità (vedi nota precedente).

⁴⁸ Vedi articolo 23 del Reg. Serv. Pers. Camera.

⁴⁹ Vedi articolo 9 del Reg. Serv. Pers. Camera.

⁵⁰ Vedi articolo 30 del Reg. Serv. Pers. Camera. Il coordinatore — nominato e revocato con determinazione del capo o dei capi servizio competenti, cui spetta anche di provvedere all'assegnazione del personale alle unità operative — convoca periodicamente riunioni dell'unità operativa, nelle quali comunica agli addetti gli obiettivi da raggiungere, ne ascolta il parere circa le tecniche e le procedure per conseguirli e

definisce le disposizioni operative, riferendone al capo o ai capi servizio competenti. Quando una unità operativa è costituita per il conseguimento di un obiettivo definito nel tempo, il suo coordinatore, a conclusione dei lavori e previa la convocazione di una riunione dell'unità operativa, rimette una relazione al capo o ai capi servizio dai quali ha ricevuto l'incarico; quest'ultimo cessa, e l'unità operativa è sciolta, quando tale relazione è trasmessa al Segretario generale e da lui acquisita.

⁵¹ Vedi articolo 31 del Reg. Serv. Pers. Camera.

⁵² Vedi articolo 32 del Reg. Serv. Pers. Camera.

⁵³ Vedi articoli 37, 43, 44, 49, 51, 52 del Reg. Serv. Pers. Camera.

⁵⁴ Vedi articolo 33 del Reg. Serv. Pers. Camera.

⁵⁵ Vedi articoli 38, 43, 44, 49 del Reg. Serv. Pers. Camera.

⁵⁶ Vedi articoli 34, 39, 40, 41, 50 del Reg. Serv. Pers. Camera.

⁵⁷ Vedi articolo 35 del Reg. Serv. Pers. Camera.

⁵⁸ Vedi articoli 39, 40, 41, 51 del Reg. Serv. Pers. Camera. A norma dell'articolo 43 dello stesso Regolamento, per l'ammissione alle qualifiche di collaboratore e di operaio specializzato è richiesto il compimento degli studi di istruzione obbligatoria, eventualmente integrato dal possesso di un titolo di istruzione professionale ovvero da una equivalente esperienza professionale adeguata alla funzione.

⁵⁹ Vedi articoli 47 e 50 del Reg. Serv. Pers. Camera.

⁶⁰ Vedi articoli 36, 40, 41 e 47 del Reg. Serv. Pers. Camera. A norma dell'articolo 43 dello stesso Regolamento, per l'ammissione alle qualifiche di commesso e di operaio qualificato è richiesto il compimento degli studi di istruzione obbligatoria, eventualmente integrato, per talune mansioni operaie, dal possesso di un titolo professionale adeguato alla funzione.

⁶¹ Vedi articolo 46 del Reg. Serv. Pers. Camera.

⁶² Non si può considerare una deviazione da questo principio la norma di cui all'articolo 48 del Reg. Serv. Pers. Camera, che consente all'Ufficio di Presidenza l'inquadramento nei ruoli e nella corrispondente carriera della Camera di funzionari, impiegati e subalterni di ruolo del Senato, previa richiesta della Presidenza di quest'ultimo, senza creare pregiudizio di carriera al personale già in servizio presso la Camera: si tratta infatti di personale parlamentare, già selezionato secondo i criteri in vigore presso l'amministrazione del Senato. Una norma reciproca consente comunque l'inverso passaggio dall'amministrazione della Camera a quella del Senato (articolo 16-bis del Reg. Int. Uff. Pers. Senato).

⁶³ Vedi articolo 60 del Reg. Serv. Pers. Camera.

⁶⁴ Vedi articolo 61 del Reg. Serv. Pers. Camera.

⁶⁵ Vedi articoli A e B delle Nuove norme Reg. Int. Pers. Senato.

⁶⁶ Vedi articoli C, E, H, I, L delle Nuove norme Reg. Int. Pers. Senato.

⁶⁷ Le attribuzioni degli uffici e i loro raggruppamenti nei servizi sono analiticamente definiti in appositi allegati alle Nuove norme Reg. Int. Pers. Senato. Esse hanno tuttavia subito alcune modificazioni, in via provvisoria e sperimentale, con singole disposizioni del Presidente del Senato, di cui diamo notizia in nota.

⁶⁸ Riportiamo le locuzioni ufficiali come contenute negli allegati di cui alla nota precedente, che fanno ancora riferimento a «rappresentanze parlamentari» italiane presso le Comunità europee, senza tenere conto del fatto nuovo dell'elezione a suffragio diretto del Parlamento europeo.

⁶⁹ Con disposizione del Presidente del Senato in data 4 marzo 1976, le competenze relative al Centro elaborazione dati sono state scorporate, in via provvisoria e sperimentale, dall'Ufficio informazioni parlamentari ed affidate autonomamente alla responsabilità di un consigliere. Contestualmente sono state scorporate dal Servizio di Segreteria e incorporate nell'Ufficio informazioni parlamentari — sempre in via provvisoria e sperimentale — le competenze relative all'Ufficio archivio (vedi nota 71).

⁷⁰ I disegni di legge approvati in testo identico a quello precedentemente approvato dall'altro ramo del Parlamento vengono trasmessi al Governo per l'inoltro al Presidente della Repubblica ai fini della promulgazione, ai sensi dell'articolo 73 della Costituzione.

⁷¹ Con disposizione del Presidente del Senato in data 4 marzo 1976, le competenze relative all'Ufficio archivio sono state scorporate, in via provvisoria e sperimentale, dal Servizio di Segreteria ed incorporate nell'Ufficio informazioni parlamentari, al fine di concentrare in una sola unità operativa l'informazione, nonché la raccolta, la classificazione e la distribuzione degli atti e dei documenti parlamentari che costituiscono il presupposto dell'informazione medesima.

⁷² Le Commissioni permanenti del Senato sono le seguenti: I - Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione; II - Giustizia; III - Affari esteri; IV - Difesa; V - Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali; VI - Finanze e tesoro; VII - Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport; VIII - Lavori pubblici, comunicazioni; IX - Agricoltura; X - Industria, commercio, turismo; XI - Lavoro, emigrazione, previdenza sociale; XII - Igiene e sanità.

⁷³ Con decreto del Presidente del Senato n. 5528 del 2 febbraio 1983 l'Ufficio prerogative e immunità è stato scorporato — in via provvisoria e sperimentale — dal Servizio Studi e posto alle dirette dipendenze del Segretario generale.

⁷⁴ La Commissione di vigilanza sulla biblioteca, conformemente alla tradizione parlamentare, è al Senato un organo «politico», composto da tre senatori nominati dal Presidente. La Commissione vigila sulla biblioteca e propone al Consiglio di Presidenza il testo e le modificazioni del Regolamento della biblioteca stessa (vedi articoli 17 e 20 del Regolamento del Senato).

⁷⁵ Vedi articolo *D* delle Nuove norme Reg. Int. Pers. Senato.

⁷⁶ Vedi articolo *L* delle Nuove norme Reg. Int. Pers. Senato.

⁷⁷ Vedi articoli 14, 16, 18 e 20 del Reg. Int. Uff. Pers. Senato.

⁷⁸ Vedi decreto del Presidente del Senato del 4 agosto 1981, n. 5385, articoli 1-6.

⁷⁹ Vedi gli articoli 7-12 del decreto citato nella nota precedente, e gli articoli *M*, *N*, *P* delle Nuove norme Reg. Int. Pers. Senato. Occorre comunque tener presente che, in base alla 5^a disposizione transitoria del ridetto decreto del Presidente del Senato n. 5385, i referendari che non abbiano partecipato allo scrutinio per la promozione a consigliere, o non l'abbiano superato, sono egualmente sottoposti a scrutinio per la promozione a consigliere dopo aver maturato 13 anni di anzianità nella qualifica, secondo le diverse modalità previste dagli articoli *M* e *N* delle Nuove norme Reg. Int. Pers. Senato (valutazione dei candidati da parte del Consiglio direttivo dell'amministrazione, prendendo in considerazione l'attività svolta, la preparazione culturale e la capacità professionale, l'attitudine ad esercitare le funzioni di consigliere parlamentare). Per i non promossi a questo scrutinio, esso può essere ripetuto due volte, con un intervallo di due anni fra il primo e il secondo scrutinio, e di tre anni fra il secondo e il terzo.

⁸⁰ Vedi articolo 1 delle *Nuove norme del Regolamento interno del personale del Senato, parte II* (che d'ora in poi indicheremo come Nuove norme Reg. Int. Pers. Senato - II), approvate con decreto presidenziale del 2 novembre 1973, n. 4750.

⁸¹ Va comunque considerato che, mentre alla Camera è stato sempre ed è tuttora seguito il metodo di stenoscrittura manuale, al Senato è da tempo stato adottato il metodo di stenoscrittura meccanica, con utilizzazione di una apposita macchinetta denominata «Michela» dal cognome del suo inventore, che era appunto uno stenografo del Senato. In ogni caso, in passato anche al Senato gli stenografi erano ricompresi nella carriera direttiva.

⁸² Vedi articoli 14, 16, 18 e 20 del Reg. Int. Uff. Pers. Senato.

⁸³ Vedi il decreto citato nella nota 78; e gli articoli 5-8 delle Nuove norme Reg. Int. Pers. Senato - II. Anche per questo personale, in base alla 5^a disposizione transitoria del decreto del Presidente del Senato n. 5385, coloro che non abbiano partecipato allo scrutinio per la promozione alla qualifica superiore, o non lo abbiano superato, sono egualmente sottoposti a scrutinio per la promozione alla qualifica superiore dopo 17 anni di servizio nella qualifica di appartenenza, secondo le diverse modalità previste dall'articolo I delle Nuove norme Reg. Int. Pers. Senato (valutazione dei candidati da parte del Consiglio direttivo dell'amministrazione, prendendo in considerazione la qualità del servizio prestato, con riguardo alle funzioni svolte; la cultura, la preparazione professionale, le attitudini e capacità tecniche; l'operosità e la diligenza).

⁸⁴ Vedi articolo 2 delle Nuove norme Reg. Int. Pers. Senato - II.

⁸⁵ Vedi articoli 3, 4 e 6 delle Nuove norme Reg. Int. Pers. Senato - II; nonché il decreto del Presidente del Senato n. 4807 del 1° aprile 1974.

⁸⁶ Vedi articolo 12 del Reg. Int. Uff. Pers. Senato.

⁸⁷ Vedi articolo 35 del Reg. Int. Uff. Pers. Senato.

⁸⁸ Vedi articoli da 39 a 58 del Reg. Int. Uff. Pers. Senato.

⁸⁹ Ai fini indicati nel testo, abbiamo in altra sede proposto che l'apparato tecnico-burocratico delle Camere assuma il carattere di una vera e propria « magistratura del Parlamento », con attribuzioni autonome e giuridicamente garantite nell'ordinamento generale intendendola come corpo unitario di funzionari dotati di uno *status* di autonomia funzionale cui faccia riscontro l'attribuzione di una precisa sfera di competenze e di correlative responsabilità (Cfr. G. F. CIAURRO, « Verso una magistratura del Parlamento », in *Le istituzioni parlamentari*, cit., p. 297 ss.).

⁹⁰ Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna 1977, pp. 166-167; e la risoluzione approvata dalla Camera il 2 aprile 1976, in sede di discussione del bilancio interno, ivi citata. Nonostante questi auspici, finora si è fatto ben poco nel senso di una possibile integrazione degli apparati dei due rami del Parlamento, se si eccettua qualche iniziativa nel campo delle Commissioni bicamerali (coerente del resto alla natura di quegli organi), nel senso di rendere responsabili i funzionari che sono loro preposti nei confronti delle Presidenze di entrambe le Camere.

⁹¹ Per esempio, non è difficile immaginare uno « scenario » in cui appositi terminali tengano informati i parlamentari e la stampa, momento per momento, di quanto avviene nelle Assemblee e nelle Commissioni, e possano trasmettere a richiesta una sintetica scheda su ciascuna questione trattata, sul suo eventuale *iter* e sull'atteggiamento che su di essa hanno assunto i vari gruppi politici (Cfr. G. F. CIAURRO, « In revisione la macchina del Parlamento? », in *Selezione dal Reader's Digest*, anno 35°, maggio 1982, p. 30).

⁹² Interessante, in questo senso, ci sembra l'iniziativa del Senato di costituire una rete di esperti che i senatori possono consultare su problemi specifici in preparazione del dibattito parlamentare.

⁹³ A questo fine lo strumento più indicato potrebbe essere una relazione tecnica da aggiungere, a cura di strutture specializzate dell'apparato, alla relazione politica affidata al relatore parlamentare su ciascun progetto di legge, ed anche — dopo opportune modifiche regolamentari che consentano una maggiore meditazione su questi strumenti normativi — su ogni proposta di emendamenti da portare all'esame delle Commissioni o dell'Assemblea (vedi le proposte che abbiamo formulato in questo senso in *Le istituzioni parlamentari*, cit., pp. 302-303).

⁹⁴ Vedi la Relazione della Commissione di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l'applicabilità delle leggi, nonché per l'approntamento dei conseguenti schemi normativi, presentata dal Ministro per la funzione pubblica onorevole Darida alla Presidenza del Senato il 17 giugno 1981.

⁹⁵ Vedi la lettera indirizzata dall'onorevole Pertini, in qualità di Presidente della Camera, al Presidente della Giunta delle elezioni onorevole Giomo in data 20 dicembre 1972, nella quale si afferma che « la presenza di funzionari parlamentari in tutte le sedute delle Commissioni e delle Giunte parlamentari — presenza caratterizzata non già da meri compiti cancellieristici ma da funzioni di ausilio tecnico-giuridico per tutto quanto concerne l'esatta interpretazione delle norme regolamentari e la cognizione della prassi e consuetudini vigenti — è uno degli strumenti istituzionali di cui il Presidente della Camera si avvale per la sua opera di garante della uniforme e costante applicazione del Regolamento » (lettera pubblicata in *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera (1948-1978)*, edite dal Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma 1979, pp. 460-461).

⁹⁶ Dall'attribuzione ai funzionari parlamentari di poteri « notarili » per la certazione anche esterna della legalità degli atti e dei procedimenti parlamentari risulterebbe ridimensionato l'annoso problema del sindacato sugli *interna corporis* delle Camere, tuttora oggetto di profonde incertezze dottrinarie, nonostante la sentenza della Corte costituzionale n. 9 del 1959 che ha affermato la possibilità di un sindacato da parte della stessa Corte sull'osservanza delle norme della Costituzione nel processo di formazione delle leggi. Per una più approfondita trattazione dell'argomento rinviamo a quanto ne abbiamo scritto in *Le istituzioni parlamentari*, cit., pp. 179-217, con ampi richiami.

⁹⁷ Solo per un breve periodo è stato in funzione alla Camera, negli anni '70, un Ufficio speciale per il controllo parlamentare.

⁹⁸ Vedi articolo 143, comma 3, del Regolamento della Camera; articolo 46, comma 2, del Regolamento del Senato.

⁹⁹ Vedi articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera; articoli 46, comma 1, e 47 del Regolamento del Senato.

¹⁰⁰ Vero è che le Commissioni d'inchiesta hanno per loro scopo istituzionale soltanto accertamenti finalizzati all'attività ispettiva o legislativa del Parlamento: ma nell'espletamento delle indagini e degli esami, che possono eseguire con i poteri dell'autorità giudiziaria a norma dell'articolo 82 della Costituzione, compiono atti di carattere tipicamente giudiziario, come l'interrogatorio di testi, l'esecuzione di sequestri, l'acquisizione di documenti (anche giudiziari e coperti da segreto istruttorio), e simili.

¹⁰¹ Anche per questo argomento rimandiamo a quanto ne abbiamo scritto in altra sede (« La giustizia politica », in *Le istituzioni parlamentari*, cit., pp. 164-178).

¹⁰² Vedi sentenza della Corte costituzionale n. 129 del 1981.

¹⁰³ P. CALANDRA (in *La burocrazia parlamentare*, cit., p. 128 ss.), partendo da analoghi presupposti, propone di sviluppare gli aspetti privatistici dei rapporti di lavoro del personale degli apparati parlamentari, in luogo di continuare nella tradizionale tendenza ad estendere man mano agli ordinamenti camerali i sistemi garantistici che l'ordinamento ha applicato alla pubblica amministrazione. Il problema dello *status* di quel personale comunque esiste, posto che esso versa attualmente in una sorta di magma indeterminato, in cui l'unica soluzione che finora si è saputa trovare è stata quella di V. E. Orlando, con la fragile distinzione tra impiegato « di » Stato e impiegato « dello » Stato, nominalisticamente possibile soltanto perché nella lingua italiana esiste una lieve differenza semantica tra le preposizioni « di » e « del », che in altre lingue sarebbe ben arduo tradurre. Vedi anche, su questo problema, C. CHIMENTI, nel già citato scritto *Gli apparati delle Camere*, pp. 579-580.