

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI
E LE RICERCHE PARLAMENTARI

QUADERNO n. 6
Seminario 1995



G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

1011 2011

XI

ATTI PARLAMENTARI E PUBBLICITÀ DEI LAVORI: ORALITÀ E SCRITTURA NELLE PROCEDURE CAMERALI DI DISCUSSIONE E DELIBERAZIONE

GIOVANNI BERTOLINI *

1. La pubblicità dei lavori delle Camere è un tema toccato dalla Costituzione in due articoli, in corrispondenza di due suoi diversi aspetti: l'uno, *generale*, e riguardante le procedure dell'Assemblea, e l'altro, per così dire *speciale*, e riguardante le procedure di Commissione. Nel primo si stabilisce che «le sedute [delle Camere] sono pubbliche» e che «tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta» (art. 64, 2°); nell'altro si dispone che «il regolamento [delle Camere] determina le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni» (art. 72, 3°, ult. per.).

Nei loro lavori, i Costituenti hanno trattato le due disposizioni in momenti distinti, in relazione tanto al quadro di riferimento, quanto alla cronologia della discussione e della deliberazione: prima l'aspetto generale del tema, nel quadro più ampio dell'ordinamento delle assemblee plenarie di Camera e Senato (art. 64); successivamente, l'aspetto particolare, nel quadro particolare dell'ordinamento e delle attribuzioni dei loro minori collegi, le Commissioni (art. 72).

La logica seguita in questo processo di deliberazione, da parte del Costituente, è quella che si trova in molti altri punti concernenti l'ordinamento parlamentare: a un primo approccio con la questione della pubblicità dei lavori delle Camere, la reazione istintiva del Costituente è quella di evitare il «contributo dell'ovvio», quanto dire di ciò che ai suoi occhi era parte del quotidiano modo di lavorare delle Camere, il conosciuto e l'acquisito, per il quale appariva sufficiente un rinvio tacito alle fonti di rango subordinato a quello costituzionale (regolamenti, consue-

* Vice Segretario Generale del Senato della Repubblica.

tudini, prassi consolidate) (LUSSU, *II Sottocommissione per la Costituzione*, vii, p. 1065); quindi, dopo una più matura riflessione, all'emergere della preoccupazione che il silenzio della Costituzione, a fronte della norma statutaria al riguardo (cfr. art. 52), potesse prestarsi a scorrette interpretazioni (MORTATI, *ivi*), la decisione di inserire una norma esplicita, anche in vista di una formale consacrazione della possibilità del segreto, nell'interesse delle comunicazioni del Governo (e qui è presente il ricordo del dibattito, alla Camera, su Caporetto) oltre che in omaggio alla prassi relativa alle discussioni sui bilanci interni.

Il senso immanente alla categoria della pubblicità disciplinata dalla norma (art. 61, 2° del progetto, poi 64, 2° del testo approvato) era prevalentemente quello di «presenza del pubblico» (nelle tribune). Questo risulta chiaro dalla vicenda dell'approvazione della norma in Assemblea (10 ottobre 1947), dove il deputato Colitto aveva proposto (con un emendamento poi ritirato) di sostituire le parole «comitato segreto» recate dall'art. 61 del progetto con le meno enfatiche «senza la presenza del pubblico» e la Commissione aveva convenuto sull'addolcimento dell'enfasi, ma suggerendo la formulazione (infine accolta) «seduta segreta» (AC, iv, pp. 3192 ss.).

Ancora con questa portata per così dire «riduttiva», l'espressione «pubblicità dei lavori» viene adoperata più avanti (14 ottobre 1947), quando l'Assemblea passa a trattare dei lavori delle Commissioni e discute l'emendamento (del dep. CLERICI) con cui si chiedeva che in sede legislativa-deliberante le sedute dei minori collegi fossero «pubbliche», a ragione della necessità (si disse) di rovesciare la logica del segreto delle Commissioni legislative inaugurate nel 1939 (con la riforma Solmi). Ora quei lavori erano segreti, non nel senso che resoconti (somari) delle sedute non fossero pubblicati (la raccolta di tali resoconti giunge sino al 24 luglio 1943), ma nel senso che pubblico non era ammesso ad assistervi.

Che il senso immediato dell'emendamento fosse quello della ammissibilità della presenza del pubblico alle sedute di Commissione è confermato anche dalle osservazioni formulate sulla proposta CLERICI. Si obiettò infatti che la pubblicità chiesta si misurava con un «ostacolo di carattere pratico»: la difficoltà di «consentire l'accesso del pubblico nelle sale delle Commissioni» (MORTATI, AC, vol. iv, pp. 3249 s.).

Si riconobbe peraltro che l'esigenza della pubblicità andava tutelata in quanto «assai importante» (*ibid.*); di qui la proposta (dello stesso dep. MORTATI) di soddisfarla precisando che dovevano non già essere pubbliche le sedute, ma che dovevano essere «resi pubblici i resoconti delle sedute» (*ivi*, p. 3250).

La formulazione proposta in alternativa a quella del dep. CLERICI era solo apparentemente più restrittiva: in realtà inaugurava una più ampia cognizione della categoria formale-procedurale «pubblicità dei lavori», per il resto non innovando sulla prassi operativa.

Sul piano formale-procedurale si abbandonava infatti lo stretto collegamento fra pubblicità e presenza fisica di un pubblico (nella natura delle cose destinata a rimanere ristretta ad una piccola cerchia di persone) e si faceva ingresso nel grande mondo dei mezzi di comunicazione appartenenti alla modernità. Una comunicazione, sì, non più diretta e immediata, ma non per questo di per sé sottratta a una sua immediatezza, sia pure diversa, e con il non indifferente pregio di essere potenzialmente nella disponibilità di tutti gli aventi interesse, e non solo di un ristretto numero di privilegiati (come sono quelli che possono di fatto accedere a una tribuna).

In questo senso non si può non apprezzare in tutta la sua prudenza, saggezza e lungimiranza il parere espresso nell'occasione, nella sua qualità di Presidente della Commissione per la Costituzione, dal dep. RUINI, come dire?, avvertito del futuro che era già cominciato e aperto ad ogni sua potenzialità non ancora spiegata: egli infatti conviene sulla necessità della pubblicità dei lavori delle Commissioni in sede legislativa-deliberativa, ma esprime la sua preferenza per la formulazione suggerita dal MORTATI con l'invito a renderla più aperta. Di qui la sua richiesta di non irrigidire la determinazione dei «modi» e delle «forme» di pubblicità con l'indicazione dei (soli) «resoconti» e la sua proposta della formula normativa (oltre tutto più sobria) che poi entra nel testo infine concordato, e diviene ultimo periodo del terzo comma dell'art. 72 (AC, iv, pp. 3253 ss.): «Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni».

2. Si tratta di una disposizione alla quale possono essere attribuiti (almeno) tre distinti significati normativi (anche in relazione al secondo comma dell'articolo 64 della stessa Costituzione):

i) non è (solo) la presenza del pubblico che rende «pubblici» i lavori delle Commissioni (e, più in generale, i lavori parlamentari): vi sono anche altri modi e altre forme per assicurare la pubblicità;

ii) se fra questi modi e forme non è illegittimo, anzi è nello spirito della Costituzione escludere la presenza del pubblico in Commissione, per contro non ammettere il pubblico ai lavori dell'Assemblea sarebbe motivo di illegittimità, salvo la deroga delle sedute segrete;

iii) infine, l'assenza di forme di pubblicità diverse dalla presenza del pubblico sarebbe motivo di illegittimità per i lavori legislativi-deliberativi delle Commissioni, salvo la deroga delle sedute segrete.

3. Le «forme» di comunicazione che rendono pubblici i lavori parlamentari appartengono invero a tre grandi categorie.

La prima, alla quale istintivamente si riferisce (e si è riferito anche nel passato) l'immaginario corrente, è quella «fisica», della presenza del pubblico nelle apposite tribune. È la forma più diretta, più antica, meno sofisticata; essa peraltro non è praticabile in tutte le sedi di lavoro parlamentare e soprattutto non è nella disponibilità di tutti gli aventi interesse.

La seconda è quella, propria della modernità, legata alla stampa e alla diffusione cartolare della comunicazione (e, storicamente, dipende dalla libertà di stampa).

La terza è quella della post-modernità, legata alla comunicazione audiovisiva, tanto esterna quanto interna, tanto diretta quanto registrata, per trasmissioni immediate o differite.

Rispetto a queste tre grandi forme di comunicazione, l'attenzione di chi ha analizzato la categoria della pubblicità dei lavori parlamentari risulta polarizzata più sulla presenza del pubblico – vista probabilmente come nota di colore ed elemento di mondanità nel grigiore delle procedure – che non sulle altre due forme: quella cartolare, riguardo alla quale le analisi vengono tendenzialmente circoscritte a quegli atti parlamentari che sono i «resoconti» delle sedute (e ai «processi verbali»); e quella audio-visiva, sulla quale si trovano se mai fuggevoli indicazioni a margine.

La poca attenzione rivolta al campo audiovisivo si può comprendere, trattandosi di una forma di comunicazione, per il Parlamento, in un certo senso ancora *in statu nascendi*, nel grande quadro del pluralismo e della libertà dell'informazione via radio e via televisione.

Meno giustificata è l'attenzione diseguale per il settore cartolare, che comprende si può dire da sempre non solo i resoconti (stenografico e sommario) ma anche tutta una vasta gamma di atti, stampati e pubblicati (quanto dire, nella disponibilità di chiunque vi abbia interesse), che precedono, accompagnano e seguono i lavori parlamentari: tutti da fare rientrare – al di là di ogni nominalismo – nella più grande categoria degli «atti parlamentari» (CIAURRO G.F.; MANZELLA).

Si tratta di una vera montagna di documenti delle più diverse specie, fra cui è anche faticoso orientarsi, e che passano quasi sotto silenzio, anche se essi sono (non meno dei resoconti) particolarmente funzionali rispetto alla *ratio* che governa tutto il sistema degli atti parlamentari e delle relative forme di pubblicità; *ratio* non circoscrivibile solo a quella, *politica*, del controllo – in vista della quale il procedimento parlamentare di discussione e deliberazione deve svolgersi sotto gli occhi di tutti (MANZELLA) – ma in realtà di più ampio respiro, poiché essa comprende prospettive tanto di stretto diritto procedurale (la forma scritta, a stampa, in funzione della costituzione dell'atto, e la pubblicazione e distribuzione al servizio del principio del contraddittorio) quanto di natura

politico-costituzionale: sotto questo profilo, un tema che tocca la materia della forma di governo, investendo la posizione del «popolo» e l'esercizio della sovranità.

Con l'attenzione che la materia suscita per questi motivi, nelle presenti note verranno trattate anzitutto le forme di pubblicità affidate alla cartolarità che caratterizzano gli «atti parlamentari», cercando di individuare la natura giuridica di tali atti e quindi la natura della pubblicità da essi assicurata, il tutto, per quanto possibile, in un'ottica d'insieme, piuttosto che limitata ad aspetti particolari come quelli (peraltro di indubbio alto rilievo) del valore probatorio e del valore interpretativo dei relativi strumenti di pubblicità.

Indicazioni verranno poi date riguardo ai mezzi audiovisivi di comunicazione, anch'essi un modo per valicare i limiti (propri dell'oralità) dell'intrinsecamente fuggevole e del necessariamente circoscritto a pochi testimoni-uditori.

Non saranno invece prese in considerazione le forme più antiche della pubblicità, affidate alla presenza del pubblico alle sedute parlamentari (per le quali si può anche rinviare, con i necessari adattamenti, alle osservazioni che si faranno riguardo alle altre due forme di pubblicità).

4. Camera e Senato provvedono alla redazione e pubblicazione di un'ampia gamma di documenti (a stampa). Di diversa specie, questi documenti riguardano tutti i procedimenti parlamentari, legislativi e non legislativi (di indirizzo, di controllo, informativi, di inchiesta, di natura giurisdizionale).

Si tratta di documenti di diversa natura e di diverso valore (giuridico). Una varietà che può essere collegata ai diversi aspetti dell'attività parlamentare, in relazione tanto ai soggetti che tali documenti pongono in essere, quanto alla funzione (almeno primaria) che essi sono chiamati ad assolvere, quanto infine al modo della loro formazione.

In relazione ai soggetti, i documenti di cui si parla possono derivare da atti di impulso risalenti a singoli parlamentari (senatori o deputati), ovvero a organi dell'istituzione complessa Camera o Senato (organi parlamentari), ovvero ancora a soggetti non parlamentari, pubblici come privati (Presidenza della Repubblica, Governo, organi ausiliari del Parlamento, enti pubblici territoriali e non, organismi privati, privati cittadini).

In relazione alla loro funzione, possono essere atti di instaurazione di procedimento, ovvero di direzione-impulso nell'ambito di procedimento instaurato; oppure ancora, di certificazione o attestazione di deliberazioni camerali; di pubblicità notizia; informativi.

Ancora. In relazione alla loro origine, tali documenti possono essere o redatti di ufficio nella loro interezza dalle Camere stesse, ovvero non formati dalle Ca-

mere, ma stampati e pubblicati a loro cura e sotto loro responsabilità (e con una parziale loro partecipazione, non fosse che per gli aspetti formali).

Al di là della varietà e molteplicità di tutti questi aspetti, si tratta in ogni caso di documenti appartenenti ad una sola grande categoria: appunto, quella dei documenti «parlamentari».

Nel lessico corrente essi sono usualmente designati anche come «atti», nel senso (generico) di documenti scritti. E con questo significato (generico) saranno inizialmente denominati anche in queste note, salvo a precisarne più avanti la portata più strettamente giuridica, secondo i principi generali del diritto processuale.

Si tratta dunque di atti *parlamentari*:

– sia in quanto acquisiti formalmente da Camera e Senato (passato un vaglio di ricevibilità) costituendo atti capaci di instaurare un procedimento parlamentare, ovvero di entrare a far parte di un procedimento già instaurato, ovvero di fornire un corredo informativo per i procedimenti parlamentari già instaurati o possibili da instaurare;

– sia in quanto manifestazione (formalizzata) di volontà di un organo camerale, con effetti di vario tipo sul piano procedurale;

– sia in quanto recano notizia delle procedure che sono state svolte nelle varie sedi parlamentari, o che è in programma di svolgere.

Ora, indipendentemente dalla loro funzione primaria (di impulso, informativa, di documentazione, di pubblicità), tutti questi atti-documenti concorrono, in modo diretto o indiretto, in fatto o in diritto, a dare notizia dell'attività delle Camere, tanto potenziale (possibile nel futuro), quanto attuale (in fase di svolgimento), quanto effettivamente svolta e conclusa. Sono quindi parlamentari, questi atti-documenti, anche nel senso che comunque concernono l'attività del Parlamento, passata, presente, futura.

Dal punto di vista giuridico, nessuno di essi è casuale, arbitrario, ultroneo rispetto alle funzioni delle Camere: tutti sono infatti atti «tipici».

Tutti vengono in essere in conformità a diritto positivo, in relazione a una molteplicità di fonti (Costituzione, legge ordinaria, regolamento parlamentare, consuetudini o prassi costituzionali e parlamentari), tutte da conoscere perché, se si risale alla sola fonte regolamentare, non può non aversi l'impressione di una disciplina «parziale e lacunosa».

E come l'esistenza di tali atti (nel senso di «documenti») non è arbitraria ma dovuta, in relazione a diritto positivo (legislativo o extra-legislativo), allo stesso modo non è né arbitraria né occasionale, non solo la loro funzione procedurale, ma neanche la loro forma.

A parte il ricorrente stereotipo della normativa regolamentare con cui sono

disposti, oltre che la «stampa» e la «distribuzione», anche, in determinati casi, i tempi per questi adempimenti, per alcune fattispecie la forma è prescritta dalla stessa Costituzione (il disegno di legge deve essere *redatto in articoli*); per altre, a una forma definitiva si è giunti per via di prassi (*cf.* la collocazione su una colonna, o su colonne a fronte, dei testi legislativi in discussione); per altre ancora, la forma è stabilita da istruzioni combinate (come nella materia della formulazione dei testi legislativi, che è regolata da circolari dei Presidenti delle Camere e della Presidenza del Consiglio dei ministri).

Rispetto a questi documenti, compito delle Camere non è solo quello di curare la redazione nella sua interezza, oppure la pura e semplice acquisizione provvedendo (quando previsto) alla stampa, pubblicazione e distribuzione, ma anche (a tutela della tipicità) quello di garantire per ciascuno di essi l'osservanza delle forme stabilite, fra le quali possono essere comprese anche quelle *parti* dell'atto richieste dal legislatore in vista dei suoi contenuti, e che nell'atto devono essere presenti per la sua validità.

Si parla invero di requisiti anche inderogabili, come sono inderogabili talune parti del «documento di programmazione economica e finanziaria», o la «relazione tecnica» per determinati disegni di legge, stando alla legge n. 468 del 1978. Una inderogabilità non così tassativa potrebbe immaginarsi per i criteri determinati non da legge (o Costituzione) ma da prassi ed usi; ma anche l'osservanza di questi richiede attenzione.

È vero infatti che prassi ed usi non costituiscono canoni tassativi (e quindi può non essere considerata inderogabile, per es., la relazione «introduttiva», del proponente, per quel documento che è il «disegno di legge», come si è finito per ammettere riguardo ai disegni di legge di iniziativa popolare che ne risultassero sprovvisti), ma prassi ed usi costituiscono il punto di arrivo di un processo maturato nel tempo, a fronte di varie esigenze (formali, funzionali, operative) e sono, in altri termini, il prodotto ragionato di numerose scelte alternative via via operate e quindi da non abbandonare senza una fondata ragione.

Pregio delle forme tipiche è l'uniformità; pregio perché soddisfa una esigenza non formale, ma sostanziale: quella di produrre un insieme di informazioni intellegibili con immediatezza e con certezza, sia all'interno dell'istituzione complessa camerale, sia all'esterno di essa.

La tipicità degli atti è quindi in funzione non solo del buon funzionamento della istituzione, ma anche della migliore conoscenza del suo operare. Un carattere che si pone insomma al servizio della pubblicità dei lavori parlamentari.

5. La presenza di forme tipiche per atti di molteplice varietà implica naturalmente alcune distinzioni e conseguenti classificazioni.

Prima di tutto riguardo alla stessa forma scritta.

Vi sono atti destinati ad essere stampati, e altri per i quali la stampa non è prevista. Fra gli atti stampati, ve n'è taluno non destinato alla pubblicazione e alla distribuzione; per altri invece la stampa è strettamente ordinata anche alla pubblicazione e distribuzione.

Nel corrente lessico parlamentare, gli atti per i quali è prevista la stampa si sogliono suddividere in tre grandi categorie: quella degli *stampati*, quella dei *documenti* e quella dei *resoconti*. La distinzione è prevalentemente nominalistica (un *documento* non si presenta in forma diversa da uno *stampato*), ma ad essa si collega una diversità delle funzioni alle quali essi pertengono.

Gli *stampati* hanno pertinenza all'attività legislativa e comprendono atti del procedimento legislativo in senso proprio: di instaurazione (l'atto *disegno di legge*), di direzione-impulso (la *relazione* della Commissione, la *relazione* di minoranza, il fascicolo degli emendamenti).

I *documenti* hanno pertinenza ad attività camerali diverse da quella legislativa: di indirizzo e controllo, conoscitive, di inchiesta, di natura giurisdizionale, di funzionamento interno.

Alcuni di essi sono diretti alla instaurazione di specifici procedimenti (messaggi del Presidente della Repubblica; proposte di modifica del regolamento; domande di autorizzazione a procedere ai sensi dell'art. 68 e dell'art. 96 della Costituzione; sentenze della Corte costituzionale; bilancio interno camerale; ecc.); o di direzione-impulso rispetto ad essi (le relazioni di Commissioni o Giunte nelle materie anzidette, quando previste).

Altri sono essenzialmente informativi, ma suscettibili di divenire oggetto di specifici procedimenti (relazioni di organi camerali o bicamerali, o di enti e organismi esterni al Parlamento).

Altri ancora recano l'esito di procedure determinate (come le risoluzioni approvate in Commissione, i documenti conclusivi di indagini conoscitive, ecc.).

I due grandi gruppi di atti parlamentari si distinguono formalmente sul piano della loro catalogazione.

Gli *stampati* (cioè, i disegni di legge) sono repertoriati con un numero progressivo arabo, legislatura per legislatura.

I *documenti* sono repertoriati per categoria (le categorie sono poco più di un centinaio, contrassegnate con un numero progressivo romano, al quale viene aggiunto un numero progressivo arabo quando i documenti della stessa categoria presentati nella legislatura sono più di uno).

I *resoconti* riportano le attività svolte collegialmente dalle Assemblee e dalle Commissioni e Giunte, monocamerali o bicamerali, di Camera e Senato. Sono repertoriati in relazione al numero progressivo (e alla data) della seduta cui si riferiscono, di assemblea, di commissione, di giunta, di comitato, di sottocommissione.

Atti pertinenti alle procedure parlamentari, di particolare rilievo (in quanto aventi forza direttiva o cogente) che assumono la forma stampata, sia come documento a sé, sia in quanto pubblicati nei resoconti, sono anche il *programma* e il *calendario dei lavori camerali*, nonché l'*ordine del giorno* delle singole sedute di Assemblea o di Commissione e Giunta.

6. Una classificazione degli atti che si correli alla funzione procedurale primaria propria dell'atto può essere la seguente:

- atti relativi alla instaurazione del procedimento, legislativo o non legislativo;
- atti relativi a fasi intermedie del procedimento, semplici (di mera direzione-impulso, come gli emendamenti) o complessi, in quanto conclusivi di una fase della procedura (come la 'relazione', rispetto alla fase di Commissione in sede referente), e di impulso rispetto ad una fase successiva del procedimento (quella di Assemblea);
- atti relativi all'esito di un procedimento nel suo complesso (di Commissione o di Assemblea);
- atti relativi ai lavori collegiali di Assemblea e di Commissione (o di sedi ristrette di queste), instaurativi o documentativi delle singole sedute in cui essi si svolgono;
- atti di produzione di conoscenze (informativi) non pertinenti ad una procedura determinata, suscettibili di essere utilizzati in vista di una procedura determinata e comunque funzionali all'esercizio in generale delle funzioni parlamentari nel loro complesso.

Sono diretti alla instaurazione di un procedimento, quali atti che assumono la forma scritta (a stampa) catalogati come *stampati*, i disegni di legge, ordinari o costituzionali, tipici (di approvazione del bilancio di previsione dello Stato; i disegni di legge finanziaria, di approvazione del rendiconto generale dello Stato, di conversione di decreto-legge; il disegno di legge comunitaria e i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, o di approvazione di statuti regionali), o atipici (tutti gli altri).

Sono ugualmente dirette alla instaurazione di un procedimento (non legislativo) di discussione e deliberazione, assumendo la forma scritta sotto la denominazione di *documento*, numerose serie di altri atti, quali: le proposte di modifiche del regolamento camerale (doc. II), le domande di autorizzazione di cui agli artt. 68, 2° e 3° (doc. n. IV) o 96 (doc. n. IV-bis) della Costituzione; le sentenze della Corte costituzionale dichiarative di illegittimità (doc. n. VII); relazioni e proposte di Commissione (doc. n. XVI); ecc.

Non per tutti gli atti proceduralmente idonei ad aprire una discussione e a pro-

muovere una deliberazione parlamentare è richiesta la forma di documento a sé stante e avente la forma scritta (a stampa): nelle procedure di indirizzo e controllo, la *mozione* viene bensì stampata e pubblicata, tuttavia non come documento a sé, ma come parte dell'ordine del giorno della seduta in cui essa deve essere discussa (e, precedentemente, in allegato ai resoconti della seduta in cui essa è stata annunciata all'Assemblea); ugualmente avviene per le interrogazioni e le interpellanze.

In altre procedure poi (come quelle sulle comunicazioni del Governo), l'atto di impulso è affidato tutto alla oralità: l'esposizione del Governo che dà luogo a discussioni e deliberazioni anche rilevanti sul piano del rapporto fiduciario, sia in fase costitutiva sia nelle fasi confermativa, è proceduralmente orale, ed il suo trasferimento alla scrittura passa attraverso i resoconti della seduta (atti successivi e non previ ad essa).

Sono dirette a promuovere fasi ulteriori di procedure già instaurate (atti per i quali la forma scritta – a stampa, con susseguente pubblicazione e distribuzione – è richiesta) le relazioni delle Commissioni, sia nell'ambito della attività legislativa (in questo caso tali atti rientrano nella categoria degli *stampati*), sia nell'ambito di attività non legislative (in questo caso essi sono denominati *documenti*).

La forma scritta (con stampa e pubblicazione) è richiesta anche per gli emendamenti (ai disegni di legge) che, nella loro qualità di atti di impulso rispetto all'ulteriore corso del procedimento, sono raccolti in appositi fascicoli numerati in relazione al disegno di legge al quale si riferiscono.

Quanto agli atti relativi all'esito dei procedimenti parlamentari di discussione e deliberazione, il trattamento formale non è uguale.

Per l'attività legislativa, la documentazione finale è affidata a un atto chiamato «messaggio». Il messaggio (documento a stampa) del disegno di legge approvato non è destinato come tale alla pubblicazione, ma la pubblicità del testo viene assicurata dal corrispondente stampato pubblicato dall'altro ramo del Parlamento ovvero dalla *Gazzetta Ufficiale* (e dalla *Raccolta Ufficiale degli atti normativi*) in cui la legge viene pubblicata.

Per le attività non legislative, la forma degli atti che ne costituiscono l'esito può restare affidata alla oralità (con il trasferimento alla scrittura tramite il processo verbale e i resoconti delle sedute in cui le relative procedure si sono concluse), ovvero dalla oralità essere trasferita alla scrittura in un documento a sé, o nella veste di lettera presidenziale di comunicazione, rivolta a chi vi abbia interesse, o nella veste di documento a stampa.

Per esemplificare, appartiene alla prima di tali soluzioni, l'esito delle procedure in materia di indirizzo e controllo; alla seconda, l'esito delle procedure in materia di autorizzazioni a procedere; alla terza, l'esito delle procedure delle Commissioni (speciali) di inchiesta e delle indagini conoscitive, correlate o non a altre trattazioni determinate, svolte dalle Commissioni ordinarie.

Infine, gli atti instaurativi o documentativi dei lavori collegiali, di Assemblea e di Commissione: programma e calendario dei lavori camerali, ordini del giorno di seduta di Assemblea o Commissione, da una parte; dall'altra, resoconti (sommario e stenografico) e processi verbali.

Anche per questi documenti è prevista la forma scritta a stampa, con la pubblicazione e la distribuzione, con la sola eccezione del processo verbale.

Completa questo quadro dei documenti a stampa che concorrono alla pubblicità dei lavori parlamentari, il repertorio periodicamente aggiornato dei disegni di legge e di talune categorie di documenti, in esso riportati a seconda della fase procedurale (fase previa alla assegnazione, stato di assegnazione alle Commissioni, stato di relazione, ecc.). Congrui indici (per numero del documento, per presentatore, ecc.) ne agevolano la lettura. Tale documento alla Camera ha la denominazione di «Ordine del giorno generale»; al Senato, quella di «Disegni di legge e documenti» (ma il regolamento lo chiama «ordine del giorno generale»).

È il «ruolo» dei provvedimenti legislativi e (di una parte) di quelli non legislativi pendenti innanzi alle Camere (C 68 1°; S 73 2°).

7. Dunque, tutta una complessa e fitta rete di documenti scritti, alcuni appartenenti in modo immediato e diretto alla categoria degli atti (in senso giuridico) del procedimento parlamentare di discussione e deliberazione; altri appartenenti ad essa in modo invece indiretto e in senso (per così dire) riflesso. Attraverso i caratteri formali con cui si presentano (la stampa, la pubblicazione, la distribuzione) e grazie alla precisione e uniformità ad essi assicurata nel tempo, al di là dei piccoli e grandi mutamenti politici e degli stessi passaggi epocali, tali documenti ed atti assolvono tutti alla grande funzione della diffusione delle conoscenze e della certezza dei comportamenti procedurali anche al di fuori della ristretta cerchia di quanti operano entro il Parlamento e, entro l'istituzione complessa, al di fuori delle sue varie sedi (i due «rami», le Commissioni, le Giunte, le Sottocommissioni, i comitati) e al di là dei singoli procedimenti.

La forma richiesta per una parte di questi atti e per la loro validità, in relazione al procedimento, è studiata infatti per consentire l'attuazione del principio base della discussione e deliberazione parlamentare che è detto del contraddittorio.

Ma questa forma, oltre a fornire, all'interno dell'istituzione complessa, informazioni certe e precise sull'oggetto del procedimento e sulla successione cronologica dei vari passaggi procedurali, in misura non diversa e non minore opera nel senso di rendere pubblico anche verso l'esterno l'intero procedimento, man mano che avanza.

Si tratta dunque di pubblicità richiesta tanto a tutela di principi propriamen-

te procedurali – quelli che governano la procedura parlamentare di discussione e deliberazione – quanto nell'interesse del cronista dei lavori parlamentari (e dello storico di domani), e in generale a garanzia del diritto che la società civile ha di conoscere (e conoscere tempestivamente) quali deliberazioni parlamentari stiano per essere prese e quali vengano effettivamente prese.

Al di là del contraddittorio *ad intra*, è infatti la diffusione di queste conoscenze *ad extra* che trasforma i rappresentanti elettivi in un corpo responsabile verso i propri elettori e mette gli elettori in condizioni non solo di operare un effettivo controllo e di formare un giudizio su quanto si svolge in Parlamento, ma anche di ricorrere ai modi in loro legittimo possesso per influire sulle decisioni parlamentari o, indirettamente, attraverso i *media*, o direttamente, non fosse altro, con il «tempestare di lettere» deputati e senatori, esercitando così forme extra-procedurali di direzione-impulso capaci di ricomporre ad unità quella sovranità divisa fra appartenenza al popolo e «forme ed usi» del suo esercizio, di cui anche la nostra Costituzione è avvertita.

Ad ogni modo, se è vero che (quasi) tutti gli atti parlamentari sono dunque, senza distinzioni, o direttamente o in modo riflesso, altrettanti mezzi di pubblicità nel senso di pubblicità-notizia, è anche vero che essi non si identificano, in tutti i casi, con gli atti di natura unicamente documentale; per una parte rilevante di essi va sottolineato che la natura propria è quella di essere atti giuridici, compiuti nelle forme proceduralmente stabilite, in relazione alla instaurazione e allo svolgimento del procedimento parlamentare di discussione e deliberazione. Insomma atti del procedimento, nel senso dato a questo termine nell'ambito del diritto processuale.

Se questo è vero, allora si tratta di un comparto di attività parlamentare che probabilmente merita un'attenzione maggiore di quella ad esso solitamente rivolta e può avere interesse averne una conoscenza maggiore, ed avere conoscenza dei caratteri che questi atti presentano oggi, dopo un processo di consolidamento che parte dalla remota stagione del Parlamento Subalpino, attraversa il Parlamento dell'Italia Unita nelle trenta legislature dell'ordinamento statutario, e passa, con continuità, nell'ordinamento provvisorio della Consulta Nazionale e dell'Assemblea Costituente, giungendo infine alla serie delle tredici legislature dell'ordinamento repubblicano.

Di qui le notizie dettagliate e le analisi che seguono, riguardo in primo luogo agli atti propri del procedimento legislativo, poi a quelli dei procedimenti non-legislativi, e infine ai documenti che, come funzione primaria, hanno quella appunto di dare regolare e ordinata notizia dei lavori delle due Camere, in Assemblea e in Commissione.

8. Per cominciare, l'atto all'origine del procedimento legislativo: il *disegno di legge* (denominazione riservata alla Camera alle iniziative governative; mentre per le iniziative non governative, la denominazione ivi usata è *proposta di legge*). Lo stampato appartiene alla categoria degli atti che sono *parlamentari* non in quanto documentativi di volontà parlamentare o camerale o di un organo camerale, ma in quanto forma richiesta *ad substantiam* per quella espressione di volontà che è l'iniziativa legislativa la quale, ricevuta dal Parlamento, è dichiarata idonea ad instaurare un procedimento parlamentare, con l'annuncio all'Assemblea della presentazione avvenuta (S 73 2°; C 68).

Una volta riconosciuta l'esistenza dei requisiti di ricevibilità, la stampa e la distribuzione di tale atto sono adempimenti dovuti a norma di regolamento e rappresentano requisito per l'operatività della decisione presidenziale (o presidenziale-assembleare) relativa all'assegnazione del disegno di legge a Commissione (adempimento con il quale si mette il Parlamento in condizione di procedere all'esame di merito).

Lo stampato viene contrassegnato con un numero (arabo), attribuito al disegno di legge alla sua ricezione. A questo numero – che accompagna il disegno di legge per tutto il suo *iter* parlamentare nell'ambito di una stessa Camera, poiché nell'altra assume un'altra numerazione, in conformità all'ordine cronologico di presentazione innanzi ad essa – vengono aggiunte lettere dell'alfabeto (latino) per indicare le successive fasi di avanzamento (ad ognuna delle quali corrisponde una nuova «edizione» dello stampato): la lettera *A*, per lo stato di relazione; la lettera *B*, per la fase della seconda lettura, dopo la sua approvazione con modificazioni da parte dell'altra Camera; ecc.

Lo stampato si compone di tre parti, ben distinte fra loro: l'intestazione, la relazione del proponente, il testo normativo redatto in articoli. Possono aggiungersi, alla seconda e alla terza parte, annessi o allegati di varia natura.

L'intestazione costituisce la *copertina* del disegno di legge, è redatta a cura degli uffici, e reca (tipograficamente composta con caratteri da *titolo*) ogni indicazione utile alla sua qualificazione: Camera in cui l'atto è stato presentato e che l'ha ricevuto; la legislazione corrente; il numero (progressivo) di presentazione; la natura del disegno di legge (ordinario o costituzionale); la indicazione dei proponenti; la data della presentazione; il titolo del disegno di legge; le eventuali fasi procedurali pregresse, con la indicazione (se vi sono) dei corrispondenti stampati (o del corrispondente stampato, se uno solo) dell'altro ramo del Parlamento.

La redazione di questa prima parte dello stampato è ovviamente curata dagli uffici camerale e quindi (salvo il titolo del disegno di legge) non risale al proponente.

La *relazione* del proponente (seconda parte dell'atto) è parte essenziale, conformemente ad usi non derogati se non in casi eccezionali, comunque rarissi-

mi, limitatamente ad una sola categoria di disegni di legge: quelli di iniziativa non parlamentare né governativa. La relazione è intesa a chiarire la portata del provvedimento, e a identificarne, in modo più o meno analitico e diffuso, le motivazioni, il contenuto, i criteri informatori.

Il *testo degli articoli* è riportato con una particolare composizione tipografica: su un'unica colonna nella parte di sinistra della pagina, in modo che la parte di destra resti in bianco, se il disegno di legge è in prima lettura; se invece il disegno di legge ha già attraversato questa fase procedurale e si trova in seconda lettura innanzi alla Camera di presentazione, dopo essere stato modificato dall'altra, la parte recante il testo degli articoli viene composta su due colonne: in quella di sinistra viene riportato integralmente il testo approvato in prima lettura e in quella di destra – con un raffronto sinottico, articolo per articolo – il testo approvato dall'altro ramo del Parlamento, composto graficamente in modo da mettere in evidenza (comma per comma, capoverso per capoverso, alinea per alinea) le parti rimaste identiche (che non vengono nuovamente composte) e le parti modificate.

Per i disegni di legge di conversione di decreti-legge lo stampato riporta, in allegato alla parte normativa (dispositivo di conversione), il testo del decreto.

Il disegno di legge può (o deve: v., per la relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri e della relativa copertura, l'art. 76-bis S) essere corredato di annessi e allegati, che vengono inseriti, prima del testo degli articoli, dopo la relazione, ovvero dopo il testo degli articoli (a seconda che facciano parte o no del testo normativo).

Come annessi significativi sono da indicare le «tabelle» del bilancio di previsione dello Stato, in cui sono riportati gli stati di previsione dei singoli ministeri. Ciascuna di queste *tabelle* costituisce un fascicolo a sé, suddiviso nelle consuete tre parti: intestazione, nota introduttiva (la relazione), tabella delle previsioni contabili.

I fascicoli (tanti, quanti sono i ministeri) recano una numerazione composta: quella del disegno di legge, integrata con il numero della *tabella*.

Struttura non dissimile è quella dello stampato del disegno di legge sull'assetto del bilancio di previsione dello Stato, recante come *annessi* le *tabelle assestate* dei singoli stati di previsione, raccolte in genere in due distinti fascicoli.

9. Il successivo atto cardine del procedimento legislativo (ordinario) è la *relazione* della Commissione, la cui forma scritta (a stampa) è la forma legale (salvo deroghe espressamente disciplinate) (C 79 5°; S 44 u.c.; 56 4°; 77 2°; 79 2°; 80; 81 3°).

Lo stampato della relazione che la Commissione presenta all'Assemblea appartiene alla categoria degli *atti* che si definiscono *parlamentari* in quanto recan-

ti l'espressione di volontà di organo camerale (appunto, la Commissione), che sottopone all'Assemblea, oltre che una esposizione delle proprie conclusioni circa l'esito da dare al disegno di legge, anche – se non propone di accogliere il testo del proponente senza alcuna modificazione – un testo normativo a modifica o in sostituzione di quello del proponente: appunto il «testo della Commissione», destinato ad essere preso come base della trattazione del disegno di legge nel suo corso innanzi all'Assemblea.

Data tale natura, lo stampato *relazione* non si discosta dallo schema redazionale dello stampato *disegno di legge* che ne è genitore: si compone quindi, a sua volta, di tre parti (intestazione, relazione, testo normativo), con i necessari adattamenti (fra i quali: nella intestazione, la qualità dell'atto, che è relazione di una Commissione e non disegno di legge; l'indicazione del relatore; l'inserimento, nella parte relativa agli annessi, dei pareri delle Commissioni c.d. «filtro», o di quelle che ne abbiano fatta espressa richiesta; l'inserimento, nella parte normativa, se la relazione riguarda più di un disegno di legge, del testo di tutti i disegni di legge, rispetto ai quali il testo proposto dalla Commissione diviene il testo-base per la discussione). Aspetti, parte disciplinati nei regolamenti (v. C 73 1°-bis e 4°; 74 3°; 75 2°; S 40 7°; 39 4°; 142 4°; 144 1°), parte affidati a regole usuarie rigorosamente osservate, che hanno particolare interesse per quanto attiene alla sezione normativa del documento.

Qui il testo del proponente (l'iniziativa originaria) viene riportato integralmente (su due colonne) e senza altre indicazioni, se la Commissione non propone modificazioni. Ma la Commissione può proporre (come si è detto) un proprio testo; ovvero i disegni di legge su cui essa riferisce sono più di uno, per essere stati trattati congiuntamente. Allora la parte normativa della relazione viene composta (ancora) su due colonne: ma nella colonna di sinistra viene riportato il testo del proponente e in quella di destra – sinotticamente, per mettere in evidenza gli scostamenti – il testo della Commissione.

La composizione sinottica è adottata quando vi sia confrontabilità fra le singole norme dei due testi; in caso diverso, la serie degli articoli dei due testi viene riportata sulle due colonne, con una pura e semplice giustapposizione materiale, senza alcun raffronto.

Là dove sono più di uno i disegni di legge su cui la Commissione presenta la sua relazione (naturalmente tutti riguardanti la stessa materia), allora lo stampato è redatto in modo da mettere in evidenza quale dei disegni la Commissione proponga di approvare, con assorbimento (la reiezione) o unificazione degli altri.

L'esito che si propone di dare ai disegni di legge originari plurimi congiuntamente esaminati (la c.d. *unificazione* nel testo della Commissione, o l'*assorbimento* nel testo preso a base dalla Commissione e proposto per l'approvazione con o

senza modificazioni) è specificato nella relazione, in una parte conclusionale. Talora indicazioni al riguardo sono state riportate nella intestazione dello stampato, ma si è trattato di una impropria estensione di quanto usato per gli stampati recanti il solo testo degli articoli, con omissione della relazione scritta, cui si ricorre quando è stata autorizzata la relazione orale (S 77 2°; 79 2°; 80; 81 3°; C 79 5°) nel qual caso l'atto viene denominato non più *relazione*, ma *testo degli articoli proposto dalla Commissione*.

Una deroga a questo schema dell'atto *relazione* si ha (al solo Senato) per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, non perché la Commissione non possa proporre modifiche, ma perché esse non vanno a comporre il testo della Commissione, da prendere a base nella discussione innanzi all'Assemblea: dette proposte assumono lo schema dell'emendamento, e il loro testo viene riportato bensì nell'atto *relazione*, ma in allegato, per poi essere inserito anche nel fascicolo degli emendamenti, assieme alle altre proposte emendative (S 78 6°), in sede di esame innanzi all'Assemblea.

10. Accanto allo stampato *relazione della Commissione* si pone l'atto, pure a stampa, *relazione di minoranza*. Questo appartiene alla categoria degli atti *parlamentari* non in quanto espressione di volontà collegiale, ma in quanto atto di soggetti del rapporto procedurale (singoli deputati o senatori, appartenenti alla Commissione che riferisce) espressamente previsto dalla fonte regolamentare (S 43 6°; 126 6° 8°; C 79 4°; 120 3° 6°).

Lo stampato si compone di due parti: una, la intestazione, è formale-procedurale e riproduce, con gli adattamenti necessari (qualità dell'atto; aggiunta dell'indicazione *bis, ter*, ecc., - a seconda del numero delle relazioni di minoranza -, alla numerazione dell'atto che è quella dello stampato A) l'intestazione della relazione della Commissione; l'altra, il testo della relazione. Non segue un testo della minoranza: il nostro procedimento parlamentare non prevede il c.d. «controprogetto», e le proposte della minoranza, anche se, unite insieme, formano un sistema organico, vengono sottoposte all'Assemblea come emendamenti separati, e stampate nell'apposito fascicolo.

11. Una variante dello stampato (e dell'atto procedurale) *relazione* è quello in cui vengono pubblicati la relazione della Commissione e il testo degli articoli da essa approvati in sede redigente (S 42 4°).

Lo stampato appartiene alla categoria degli atti *parlamentari* in quanto espressione di volontà di organo camerale, sia nella sua parte narrativa (ove la volontà camerale viene formata mediante un procedimento di delegazione e non in se-

guito a diretta approvazione del testo della relazione), sia nella parte normativa, dove il testo degli articoli ha valore non già di proposta destinata ad assumere la funzione di testo-base del dibattito innanzi all'Assemblea, ma di deliberazione definitiva sulle singole parti del provvedimento, salvo la votazione finale, riservata all'Assemblea.

Qua si è di fronte a una sorta di messaggio legislativo (che attende la sua convalida finale) accompagnato da una relazione. Rispetto a tale schema normativo, che è proprio del Senato (S 42 4°), quello della Camera presenta scostamenti che tuttavia non ne alterano la logica di fondo: procedura di discussione e deliberazione di Commissione, con esito di deliberazione definitiva, previa a discussione limitata, in Assemblea (C 96).

La struttura dello stampato non si discosta, salvo gli adattamenti, da quello della relazione. Un ulteriore parallelo si ha nella variante del testo degli articoli approvato in sede redigente su cui la Commissione sia stata autorizzata a riferire oralmente.

12. Lo stampato *relazione della Commissione* (nella sua forma tipica e nelle sue varianti) non esiste nelle procedure decentrate di discussione e approvazione delle leggi: la Commissione non riferisce a se stessa.

13. Gli atti parlamentari sin qui descritti, a ben vedere, non sono che la forma stabilita per l'atto della procedura legislativa parlamentare o che instaura l'*iter* o che ne conclude una fase (quella di Commissione, o referente o redigente) dando impulso alla successiva fase, innanzi all'Assemblea.

14. Altri atti di direzione-impulso del procedimento legislativo sono gli ordini del giorno (normativi) e gli emendamenti.

Gli ordini del giorno sono proposte di singoli parlamentari dirette a promuovere una deliberazione camerale avente per oggetto istruzioni (di norma rivolte al Governo) nella materia oggetto del disegno di legge in discussione, e che riguardano direttamente o indirettamente l'applicazione del provvedimento (C 88; S 95).

Gli emendamenti sono proposte presentate dai soggetti del rapporto procedurale (singoli parlamentari, Commissione, Governo) tendenti a modificare la normativa del disegno di legge in discussione (C 85; 86; S 100).

Il trattamento formale di tali atti del procedimento è diverso a seconda che questo si svolga innanzi all'Assemblea o in Commissione (deliberante o redigente).

In Assemblea è sempre richiesta la forma scritta, con la stampa, pubblicazio-

ne e distribuzione dell'atto entro termini (dilatatori) perentori; in Commissione, i requisiti formali sono analoghi, ma in via preferenziale e non inderogabile.

Nelle procedure di Assemblea gli ordini del giorno (in forza di una regola consuetudinaria) e gli emendamenti (in forza di espressa disciplina regolamentare: S 100 13°; C 86 8° 9°) sono raccolti in un apposito stampato – il c.d. fascicolo degli ordini del giorno e degli emendamenti – e tale documento è quello che dà forma scritta e massima pubblicità agli atti di cui si parla, seduta per seduta (e, se necessario, con aggiornamenti mediante successive edizioni, nel corso di una stessa seduta).

Nelle procedure di Commissione la forma scritta è affidata a mezzi di riproduzione diversi da quello a stampa (quello fotostatico), con un conseguente minore circuito di diffusione (e minore pubblicità) e la forma orale non è esclusa.

15. Disegni di legge, relazioni, emendamenti, ordini del giorno sono, in senso stretto, atti della procedura parlamentare di discussione e deliberazione in campo legislativo.

Atti posti in essere, cioè, secondo le norme della procedura e nelle forme stabilite da essa, per iniziativa e a cura dei soggetti del procedimento della procedura, con il fine di instaurare, promuovere e concludere un determinato procedimento legislativo.

La forma richiesta per essi è quella scritta (olografa) da trasferire poi nella forma a stampa, con pubblicazione e distribuzione entro termini dilatatori stabiliti. Tutto questo, per consentire la instaurazione di un rapporto procedurale effettivamente improntato al principio del contraddittorio, da rendere agibile per tutti i soggetti della procedura (singoli parlamentari, Commissione, Governo, Presidenza).

Come si è già avuto motivo di rilevare, tanto il requisito relativo alla scrittura, quanto quello relativo ai tempi di stampa e distribuzione, sono altrettanti fattori che consentono una conoscenza anche extra-procedurale (cioè una conoscenza esterna alle Camere) con tutti gli effetti che questa situazione può produrre sullo stesso corso ulteriore del procedimento.

La forma prevista per questi atti della procedura opera di conseguenza più di quanto si soglia dire come uno dei modi per assicurare (e assicurare prima della deliberazione e non dopo) la pubblicità dei lavori legislativi dei due rami del Parlamento.

16. Il procedimento parlamentare di discussione e deliberazione legislativa (del quale, altro principio cardine è quello dell'oralità che, come si è visto, è ben

lontano dall'escludere, ed anzi presuppone tutta una serie di atti procedurali scritti, in uno stretto intreccio di oralità e di scrittura) si conclude, là dove la volontà legislativa si perfeziona con l'approvazione del disegno di legge, con una manifestazione di volontà conclusiva, espressa all'insegna dell'oralità (la «votazione finale»), attestata non mediante la sola sua trascrizione nei resoconti ma destinata ad assumere solenne forma scritta in un documento camerale, nell'uso corrente denominato *messaggio*, con l'aggiunta talora della specificazione *legislativo*, per distinguerlo dai *messaggi alle Camere* previsti in Costituzione (art. 87).

Tale documento – di disciplina regolamentare, implicita per i disegni di legge ordinari (C 70 1° 2°; 68 1°; S 73 2°; 75), esplicita per quelli costituzionali (C 100 2°; S 124 2°) e per quelli urgenti (S 82) – non appartiene formalmente alla categoria degli atti parlamentari e non viene pubblicato come tale. Ma è certamente un atto della procedura parlamentare.

(Lo stesso tipo di documento, nell'ambito di funzioni non legislative, è stato utilizzato per gli esiti di procedure monocamerale di discussione e deliberazione dei regolamenti parlamentari: forma questa da correlarsi anche all'adempimento della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, richiesto da C 16 5° e S 167 7°, che implica appunto una «comunicazione» esterna.

Per altre procedure o fasi procedurali non-legislative, che si concludono con deliberazioni di indirizzo adottate in base a, o con ordini del giorno, mozioni, risoluzioni – per i quali non si rende necessaria una comunicazione esterna, giacché rivolti al Governo che è soggetto dal procedimento parlamentare di discussione e deliberazione – la forma scritta viene limitata a quella fornita dai resoconti, dal processo verbale e dagli altri documenti di seduta.

Per altre attività, ancora non-legislative, per le quali l'esito della procedura richiede una comunicazione formale rivolta all'esterno, il documento è quello della lettera presidenziale, che resta riservata: è, per es., il caso delle autorizzazioni a procedere. Per altri casi di specie, v. il successivo n. 19).

Il messaggio è documento per così dire olografo, curato dagli organi preposti alla formalizzazione della deliberazione legislativa definitiva camerale non destinato ad essere, come tale, pubblicato (distribuito); un numero limitato di copie viene pur reso disponibile come strumento di conoscenza immediata, ma due sono gli originali: quelli che recano la firma presidenziale, in funzione l'uno della trasmissione, e l'altro della conservazione nell'archivio legislativo camerale. Il primo dei due indicati originali costituisce il presupposto di successivi conformi documenti invece pubblici: a seconda dei casi, lo stampato parlamentare della Camera cui il messaggio viene trasmesso, ovvero (dopo i passaggi per gli adempimenti della promulgazione) la *Raccolta Ufficiale degli atti normativi* e la *Gazzetta Ufficiale*.

Il documento si compone di tre parti: una prima, reca l'attestazione; una seconda, il testo normativo (con il relativo titolo); la terza, la firma presidenziale.

L'attestazione dichiara l'avvenuta approvazione, precisa la specie del provvedimento legislativo, indica (con maggiore o minore larghezza di particolari) le vicende rilevanti della procedura, anche nei rapporti fra le due Camere, e la data della conclusione dell'*iter*.

La firma viene apposta (in calce al testo normativo, in forma olografa) dal Presidente della Camera da cui il provvedimento è stato approvato, e ciò anche in caso di procedura decentrata (al Senato è previsto in questo caso un ulteriore messaggio, per così dire interno, fra Presidente della Commissione e Presidente dell'Assemblea).

Il messaggio è dunque il documento scritto a mezzo del quale sono rappresentate le deliberazioni adottate nel corso del procedimento: quelle parziali (di approvazione delle singole parti del provvedimento) e quella, che tutte le comprende, della votazione del provvedimento nel suo complesso. Rappresentate a che fine? Certo (come fa capire la stessa denominazione dell'atto) a fine di comunicazione con gli altri organi costituzionali che partecipano alla procedura di formazione della legge, ed ai quali compete la promozione della fase successiva del procedimento (Corte costituzionale, sentenze n. 9 del 1959 e n. 134 del 1969).

Tuttavia la portata del messaggio sembra non essere una soltanto. È ragionevole infatti ritenere che, senza l'esistenza di questo documento (a parte la sua denominazione) l'intera serie delle deliberazioni collegiali rimarrebbe priva, se non di esistenza giuridica, almeno di effetti giuridici. È un fatto che la forma scritta risulta imposta dall'ordinamento (C 70 1°; 100; S 75; 82; 124 2°) tanto che essa appare come un vero e proprio onere procedurale, omettendo il quale le deliberazioni parlamentari sarebbero vane. Qui la forma scritta (a stampa) è in realtà, prima di ogni altro adempimento, vincolata, necessaria *ad substantiam*, costitutiva, cioè elemento essenziale della serie delle deliberazioni camerale (quelle parziali e quella finale) adottate sul «disegno di legge nel suo complesso»; cioè elemento essenziale dell'intera sequenza degli atti del procedimento giunto alla sua conclusione innanzi alla Camera della quale si tratta.

Se questo è vero, allora, prima di essere atto di comunicazione, il messaggio è l'atto con cui si dà forma legale alla volontà legislativa camerale, rispetto alla quale esso risulta essere un documento accessorio. Un documento appartenente ad una categoria di atti (di pubblicità costitutiva) tutt'altro che sconosciuta, al di là del diritto processuale, alla teoria generale in tema di pubblicità degli atti. Come tale, anche senza essere dotato di una particolare efficacia in sé (nessuna norma dell'ordinamento la prevede), esso fa certamente piena prova della sua provenienza e della intrinseca validità dei propri contenuti.

Tale secondo aspetto opera tuttavia subordinatamente alla validità delle singole deliberazioni e alla corrispondenza del messaggio con i contenuti di esse: in

quanto atto accessorio delle deliberazioni, ne segue infatti le sorti giuridiche. In relazione a ciò, occorre tenere presente tutta la serie degli atti procedurali che precedono il messaggio e per i quali, ugualmente *ad essentialiam*, la forma scritta (stampa e distribuzione) è richiesta (e curata dalle Camere stesse): sono tutti questi atti che, nel loro insieme, costituiscono il complesso corso della procedura camerale, instaurandola, promuovendola nelle singole sue fasi, e concludendola, e per ciascuno di essi l'ordinamento dispone forme stabilite e legali di pubblicità.

Qui non sono in questione mezzi testimoniali di prova, non solo per il principio generale della esclusione di questi là dove la scrittura è richiesta *ad substantiam*, ma anche in coerenza con il principio dell'autonomia e dell'indipendenza delle due Camere nei reciproci rapporti e del Parlamento, nel suo insieme considerato, nei riguardi degli altri poteri dello Stato. Qui sono in questione esclusivamente mezzi documentali prodotti dalle Camere stesse, in piena autonomia e indipendenza.

In altri termini, il testo legislativo, i modi, la data, la sede dell'intera sequenza deliberativa culminata nell'approvazione finale sono quelli che vengono indicati nel messaggio e comprovati dagli altri documenti di seduta (ordine del giorno, stampati, fascicoli degli emendamenti, processo verbale, resoconti), tutti documenti per i quali, in un modo o nell'altro, la scrittura e la pubblicità sono forme costitutive delle quali è onere (esclusivo) delle Camere stesse farsi carico.

È in questo senso che si può convenire con l'opinione di quanti (come fa in primo luogo la Corte costituzionale) ritengono che il messaggio sia atto che documenti eventi procedurali già prodottisi in precedenza; mentre la stessa *dottrina* degli *interna corporis* – secondo la quale sarebbe preclusa la possibilità di avvalersi all'esterno dei mezzi di prova camerale eventualmente in opposizione al messaggio – indipendentemente dalla «storica sentenza» che l'avrebbe fatta «crollare», sembra in realtà essere stato il frutto di un grande fraintendimento che portava diritto al paradosso di obbligare il magistrato ad applicare leggi il cui testo, stando agli stessi atti parlamentari, non risultava approvato nella identica redazione da parte delle due Camere.

Insomma, il messaggio è documento ufficiale nel senso che viene formato a cura degli uffici camerale che assistono il Presidente nello svolgimento della seduta e che del Presidente reca la firma. Documento quindi assistito da una grande autorevolezza; documento costitutivo dell'atto legislativo al quale esso dà, con la forma scritta, esistenza legale piena; ma documento non provvisto di un valore privilegiato, diverso, ed eventualmente più forte di quello degli altri atti ai quali strettamente si collega e dai quali dipende: da una parte, gli stampati legislativi che si sono sopra descritti, e dall'altra i resoconti e il processo verbale della seduta, di cui si parlerà più avanti.

17. Nei campi non legislativi dell'attività parlamentare, lo schema attorno al quale ruota il sistema degli atti di direzione-impulso e della forma per essi prevista è, se non uguale, corrispondente.

Anche in queste procedure vi è tutta una nutrita serie di documenti trasmessi o presentati al Parlamento o da istituzioni, organismi, enti ad esso esterni, o prodotti da organismi parlamentari.

Tali documenti possono avere una funzione meramente informativa, ma possono anche essere instaurativi – non di diritto, ma sempre per effetto dell'*assegnazione* alla Commissione competente (a sua volta, a seconda dei casi, dovuta o discrezionale) – di procedimenti specifici, in relazione ad essi, di varia natura (di indirizzo e controllo, di natura giurisdizionale, ecc.).

Anche per questi la forma (non diversamente che per gli atti della procedura legislativa e salvo deroghe per fattispecie estremamente circoscritte) è quella della stampa, con susseguente pubblicazione e distribuzione. I relativi stampati vengono denominati *documenti* e come tali repertoriati senza ulteriori distinzioni (come già sopra si è accennato).

Per esemplificare: sono instaurativi di procedimento, le proposte di modificazione dei regolamenti di Camera e Senato (doc. n. II); le domande di autorizzazione di cui agli articoli 68, secondo e terzo comma, e 96, della Costituzione (doc. nn. IV e IV-bis); i decreti registrati con riserva dalla Corte dei conti (doc. n. VI); le sentenze della Corte costituzionale, dichiarative di illegittimità (doc. n. VII); le relazioni della Corte dei conti sulla gestione degli enti sovvenzionati dallo Stato e sottoposti a controllo (doc. n. XV); le relazioni e le proposte di iniziativa di Commissione permanente nelle materie di loro competenza (doc. n. XVI). Eccetera. (La numerazione delle categorie soprachiamate è quella praticata nella XII Legislatura: variazioni possono esserci fra una Legislatura e l'altra).

Quando per la trattazione di tali atti è prevista, dopo la fase di Commissione, anche una fase di discussione e deliberazione innanzi all'Assemblea, questa successiva fase procedurale viene promossa dalle relazioni che su tali documenti vengono presentate dalle Commissioni o Giunte competenti: relazioni anch'esse stampate, pubblicate, distribuite (per es., v. C 18-ter; 18 1° e 2°; 126-bis 2°; S 125-bis 2°; 131 4°; 135 7° 8° 9°; 135-bis 3° ss.; 135-ter; 137 2°; 138 1°; 142 3° 4°; 167 3°).

Si tratta in ogni caso di atti *parlamentari*, o in quanto acquisiti dalle Camere e ritenuti idonei a promuovere la procedura consequenziale, o in quanto prodotti da organismi (commissioni, giunte) delle Camere e diretti alla instaurazione di procedure o a dare impulso a fasi ulteriori di procedure instaurate.

Anche per questi atti procedurali, la forma richiesta (stampa, pubblicazione, distribuzione), nel dare ad essi piena esistenza legale, assicura una pubblicità non solo interna, ai fini del contraddittorio procedurale-parlamentare, ma anche

esterna, per così dire extraprocedurale, nel senso che si è detto, e con le possibili conseguenze che si sono descritte a proposito degli atti del procedimento legislativo.

18. Fra i documenti che si sono descritti sopra, accanto a quelli che costituiscono atti dei procedimenti non legislativi, ve ne è anche (come si è accennato) un ampio numero non sempre direttamente collegato a procedure specifiche; questi documenti peraltro possono costituire i referenti materiali per la promozione di procedure di indirizzo e controllo, da attivare mediante il ricorso agli ordinari strumenti procedurali instaurativi di tali procedimenti, come in particolare le mozioni (ma anche le interrogazioni e le interpellanze), oppure (se ne è prevista l'assegnazione a Commissione, in luogo del semplice deposito presso la Segreteria dell'Assemblea), l'iscrizione all'ordine del giorno della Commissione competente, per il relativo «esame» da parte di questa.

Si tratta di documenti la cui funzione è quella, generale, di fornire conoscenze utili per l'esercizio delle diverse attività parlamentari, legislative e non-legislative.

Similmente ai precedenti, questi documenti sono *parlamentari* in quanto acquisiti dalle Camere in seguito a trasmissione o presentazione, in conformità a disposizioni di legge o di regolamento, da parte degli enti o organismi che li hanno approntati; ovvero prodotti da organi delle stesse Camere. Per esemplificare con due casi soltanto fra i numerosi che sarebbe possibile citare, rientrano nella prima ipotesi la relazione del Garante per la radiodiffusione e l'editoria (doc. n. XLIII); nella seconda, le relazioni delle Commissioni parlamentari di inchiesta (doc. n. XXIII). (In questa seconda ipotesi si configurano come atti di un procedimento parlamentare che con essi si conclude).

A parte quest'ultima ipotesi, la stampa, la pubblicazione e la distribuzione fanno, di tali documenti (qualora non assegnati a Commissione), non gli atti di un procedimento che viene instaurato, ma i mezzi attraverso i quali le conoscenze con essi acquisite ampliano il patrimonio informativo che è la base essenziale di ogni attività parlamentare nelle varie sedi e procedure, con ricadute che possono essere non meno utili per il patrimonio informativo anche di chi opera al di fuori del Parlamento. Una forma di pubblicità anche questa, ma diversa da quelle sin qui analizzate, in quanto non attinente sempre ad un atto procedurale in senso stretto.

19. Resta da dire dei documenti o atti procedurali di cui non sono previste né la stampa né la pubblicazione.

Appartengono a questa categoria gli atti (pur cartolari) delle procedure per il

parere (al Governo) sugli atti di alta amministrazione, procedure che si esauriscono nell'ambito delle Commissioni competenti.

Non sono destinati ad essere pubblicati né gli atti che promuovono tali procedure (le richieste di parere, con la annessa documentazione), né i conseguenti atti di impulso (lo schema di parere che può essere presentato o da singolo componente della Commissione o, di norma, dal relatore): sistemi di duplicazione (come la riproduzione fotostatica) sono praticati, ma unicamente per il migliore svolgimento dell'attività del minore collegio, e non diviene documento a stampa neanche il parere approvato dalla Commissione.

Questo atto, conclusivo della procedura, ha per diretto destinatario il Governo (e di norma entra a far parte di un'altra procedura, amministrativa, esterna al Parlamento), ed è al Governo che esso viene trasmesso, dai Presidenti di Camera e Senato, con propria lettera, assumendo così, alla fine, anch'esso, in tal modo, forma scritta, che ne diviene elemento essenziale.

(Per questi atti la pubblicità è assicurata dal resoconto sommario della seduta, in cui viene riportato il dispositivo del parere. E nel sommario non è esclusa la pubblicazione anche integrale del testo del parere).

In questa categoria di atti non destinati alla pubblicazione rientra – perché nella natura delle cose – l'affare direttamente definito nell'atto presidenziale di assegnazione in vista della sua trattazione in Commissione con poteri di deliberazione definitiva (v. S 50 2° e C 117 1° e 2°): la pubblicità al riguardo è assicurata dal relativo annuncio all'Assemblea, e dalla conseguente pubblicazione di questo nel resoconto della seduta (nonché dall'ordine del giorno di seduta della Commissione, allorché l'affare vi sarà iscritto per la sua trattazione).

20. Fin qui le forme di pubblicità che, nei confronti degli atti parlamentari, riguardano singoli procedimenti di discussione e deliberazione, distinti nelle due grandi categorie che si sono indicate, a seconda che operino *ex ante* (atti di instaurazione, atti di impulso di procedimento instaurato) o *ex post* (atti relativi all'esito del singolo procedimento).

Un altro grande comparto comprende (si è detto precedentemente) le forme di pubblicità relative ai lavori collegiali di assemblea e di commissione.

Anche qui è possibile una distinzione a seconda che esse operino *ex ante* o *ex post*.

Nella prima ipotesi possono essere individuate due categorie di documenti: l'ordine del giorno (di seduta) e il calendario (programma) dei lavori; nella seconda, i resoconti e il processo verbale di ogni singola seduta.

Il programma-calendario dei lavori è, proceduralmente, un atto a due facce: da una parte costituisce l'esito di un processo di deliberazione complessa, alla

quale concorrono due organi (la Conferenza dei Presidenti dei gruppi e l'Assemblea) e, dall'altra, il disciplinare delle procedure di discussione e deliberazione nel loro insieme considerate, per un periodo determinato.

Esso è reso pubblico in due modi: sia mediante i resoconti delle sedute (di Assemblea) in cui viene adottato, sia mediante un documento a sé stante, che viene stampato e distribuito (una specie di estratto di detti resoconti, pubblicato in un limitato numero di copie: per i lavori della Conferenza dei capi-gruppo è prevista la redazione del processo verbale, non di resoconti).

Il documento si suddivide in due parti: il programma riguardante la sessione (quadrimestrale alla Camera, bimestrale al Senato) e il calendario delle sedute (per i successivi periodi di due-tre settimane). Proceduralmente, la prima parte è una specie di manifesto delle intenzioni circa le materie da trattare, mentre la seconda parte indica, in modo vincolante, numero e data delle singole sedute dell'Assemblea (eventualmente, anche orari di apertura e chiusura), nonché gli specifici argomenti da discutere e su cui deliberare, ed il relativo ordine di discussione e di deliberazione.

L'atto è di recente (1971) acquisizione alle forme di lavoro del nostro Parlamento, riguarda la istituzione complessa camerale, è vincolante per l'Assemblea e direttivo per le Commissioni, ciascuna delle quali, a sua volta, predispone un proprio sistema di programmazione periodica, avendo come referente quello per così dire generale.

Per le Commissioni, il calendario dei lavori viene reso pubblico, sia alla Camera che al Senato, con la stampa, pubblicazione e distribuzione di un fascicolo settimanale in cui sono riportati gli ordini del giorno delle singole Commissioni, relativi alle sedute programmate per ciascun giorno della settimana.

Appartiene invece alla più antica tradizione parlamentare l'altro documento relativo ai lavori stabiliti per ciascuna seduta, tanto dell'Assemblea quanto delle Commissioni: l'ordine del giorno (di seduta) (S 29 4° 5°; 52 1°; 56 1°; C 26 1°; 82 2°).

Anche l'ordine del giorno è un documento a sé, stampato e distribuito *ex ante* rispetto alla data stabilita per ciascuna seduta (per le Commissioni, alla Camera, solo in allegato al *Bollettino* delle Commissioni; al Senato, anche in uno stampato a parte, simile a quello dell'Assemblea).

Ulteriore forma di pubblicità per tale documento è la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, prevista per la seduta di Assemblea convocata dopo un periodo di aggiornamento dei lavori.

L'ordine del giorno è un documento *parlamentare* (non un «atto parlamentare» in senso corrente) in quanto emanazione di organo parlamentare (il Presidente dell'Assemblea, il Presidente della Commissione o Giunta), e la sua stampa (e distribuzione) costituisce forma legale (salvo tassative deroghe), e quindi requisito per la regolarità della seduta, oltre che mezzo di pubblicità.

Si compone di due parti fondamentali: l'intestazione (legislatura corrente, indicazione della Camera di cui si tratta, o della Commissione se si tratta di Commissione; la natura del documento – appunto, ordine del giorno –, la data e l'ora della convocazione, con la numerazione progressiva della riunione) e il programma dei lavori (cioè, l'indicazione dei singoli punti da trattare, raggruppati a seconda delle fasi e dei modi di trattazione procedurale: discussione, seguito della discussione; discussione congiunta, ecc.). Negli ordini del giorno delle Commissioni sono anche indicate le sedi (funzionali) di competenza: legislativa-deliberante, referente, consultiva; ecc.

È da notare infine che attraverso questo stampato possono essere rese pubbliche attività non risultanti da altri documenti a stampa, come è il caso già ricordato delle comunicazioni del Governo, ovvero (per le Commissioni) quelle delle procedure di indirizzo politico esercitate, anche con poteri di deliberazione definitiva, su materie definite esclusivamente nella assegnazione presidenziale, senza avere, come referente, un documento a stampa o, comunque, un atto risultante da scrittura.

21. Se i documenti *programma dei lavori e ordine del giorno* (di seduta) sono forma di pubblicità per i lavori collegiali di Camera e Senato in assemblea e in sede ristretta, e pubblicità operata *ex ante* rispetto ad essi, operano invece *ex post* – ancora rispetto ai lavori collegiali anzidetti – documenti appartenenti ad un'altra grande e storica categoria: quella dei *resoconti* (C 63 2°; 65 1° 2°; 120 8°; 133 4°; 144 4°. S 33 1° 2°; 48 6°; 60 5°; 126 5°; 152 6°).

I resoconti sono documenti parlamentari (a stampa) nei quali sono riportati, nella loro interezza, le discussioni (il *parlato*: i *dicta*) e le deliberazioni o, più in generale, gli accadimenti (gli *acta*), delle sedute di assemblea, di Commissione, delle sedi collegiali ristrette dei due rami del Parlamento.

Si tratta di un vero e proprio *genere letterario*, entro il quale si distinguono due specie redazionali: quella del resoconto sommario e quella del resoconto stenografico. La distinzione fa perno sul modo come viene riportata la parte parlata (i *dicta*).

Nel resoconto stenografico le parole pronunciate nelle grandi aule dell'Assemblea di Camera e Senato o nelle «aulette» delle Commissioni, sono trasferite, dalla loro originale espressione orale, in una redazione scritta, che le riproduce nella loro interezza.

Ma il resoconto stenografico non si esaurisce in questo trasferimento dalla oralità alla scrittura (con il trattamento della parola parlata che comporta); esso reca anche i modi e le forme con cui la discussione si è svolta e la deliberazione viene adottata: cioè ogni aspetto non verbale (comportamenti fattuali) e quanto

altro può aver caratterizzato l'andamento della discussione e la formazione della deliberazione.

Questi aspetti non verbali sono riportati con annotazioni interpolate, nel testo stenografato delle parole pronunciate, a cura del redattore del resoconto e ne costituiscono la *fisionomia* (per usare il termine del lessico corrente).

Due aspetti caratterizzano dunque il resoconto stenografico: un mutamento di forma (trasferimento dalla oralità alla scrittura) e una attestazione-notizia dell'avvenuto non-verbale. L'uno e l'altro, affidati alla forma scritta, in funzione di pubblicità-notizia, certo, ma anche di attestazione-documentazione.

Insomma, il resoconto stenografico fornisce alle procedure e agli atti che ne costituiscono l'esito, quel requisito – la forma scritta – che è essenziale tanto per la conoscenza al di là dell'immediatezza del luogo e del tempo, quanto per la documentazione, ed opera quindi non solo come mezzo di pubblicità-notizia, ma anche come elemento essenziale della procedura poiché appartiene all'insieme degli adempimenti legali – costituzionalmente radicati, anche se non in modo diretto, ma attraverso il combinato disposto costituzionale-regolamentare – che integrano la discussione e la deliberazione parlamentare.

22. Oggi la pubblicità dei lavori parlamentari (e degli organi politici collegiali elettivi) è un aspetto talmente acquisito da sembrare nella natura delle cose, mentre, se si considera la lunga vicenda delle moderne istituzioni parlamentari, risulta storicamente una acquisizione in un certo senso recente e per di più maturata faticosamente in un lungo processo, nel quale è stata direttamente in gioco la posta della libertà di stampa (ma, indirettamente, anche quella della formazione di governi responsabili verso un corpo elettorale allargato: insomma, la categoria politica della sovranità popolare).

Non a caso le tappe di questo processo hanno come significativo contrappunto la storia del giornalismo politico, che ebbe il suo avvio, in Inghilterra, nella seconda metà del sec. XVII.

Nel 1644 Milton aveva difeso la libertà di stampa e combattuto la censura con il noto argomento che la verità prevale sull'errore quando entrambi possono essere liberamente attestati, nell'indagine e nella discussione. Sulla censura, nel 1695 ai Comuni non si raggiunge l'accordo su un testo soddisfacente, e la legge non viene reiterata.

La mancata reiterazione della legge provoca l'effetto (probabilmente non voluto) dell'abolizione della censura, che non si ebbe più la forza (o la volontà) di reintrodurre. L'abolizione della censura invoglia alcuni periodici ad avventurarsi anche nel terreno delle discussioni parlamentari, dando notizia dei *proceedings* tuttora protetti, al di là della censura preventiva sulla stampa, dal privilegio (parlamentare) del segreto.

Il privilegio venne difeso per tutto il corso del secolo XVIII, ma (come è destino di ogni fortezza) finì per essere espugnato, dopo il fallimento di due storici tentativi di repressione per via giudiziaria (del 1738, il primo; del 1771, il secondo).

Dopo la rimozione (ufficiale) del segreto (1803, per i Comuni; 1807, per i Lord), i resoconti divennero legittimi, ma restarono semplici servizi giornalistici, cioè saltuari, di parte, non integrali, affidati alla buona (o cattiva) volontà (quando non alla fantasia) dei *reporter*.

Questa era la situazione quando William COBBETT (nel 1803), in vista di un lavoro di storia costituzionale, curò la raccolta delle discussioni parlamentari facendo una cernita critica delle fonti disponibili e, nello stesso tempo, prendendo l'iniziativa di riunire e pubblicare (nel *Political Register*), settimana per settimana, resoconti dei lavori parlamentari redatti con la obiettività e la integralità che potessero soddisfare una seria ricerca storica.

Un impegno durato quasi un decennio (1803-1812), in cui la logica del giornalismo politico cedeva innanzi alla logica dell'attestazione storica in senso moderno, e trasformava la raccolta del *Political Register* in una fonte di documentazione integrale, affidabile, insostituibile. Al COBBETT succedettero, a partire dal 1812, gli HANSARD che seguirono gli stessi criteri, sgominarono ogni concorrenza (fra i concorrenti, il *Mirror of Parliament*, che come resocontista aveva C. DICKENS) e fecero divenire i loro *Parliamentary Debates* quasi atti ufficiali dei Comuni e (per quello che interessa noi) il resoconto parlamentare da prendere a modello.

Non politiche né giuridiche, sono le radici storiche di questo classico atto parlamentare, ma ispirate alle esigenze di una ricerca obiettiva e di critica delle fonti.

Nel Parlamento italiano, l'itinerario seguito per i resoconti delle discussioni in parte ricalca (con un curioso ricorso storico), in parte anticipa (i resoconti dei Comuni divennero atti ufficiali solo nel 1907) quello seguito dai corrispondenti documenti del Parlamento di Londra. Le Camere del Parlamento Subalpino inizialmente avevano affidato i loro resoconti alla *Gazzetta Piemontese*, che li gestì come servizi giornalistici, senza i caratteri della continuità, completezza, integralità, facendo maturare nel giro di tre anni la forte esigenza di un servizio ufficiale, a cura delle stesse Camere.

Questo richiese un lavoro non marginale di apprestamento (la stenografia non era un'arte praticata, nella Penisola), e fra l'altro si dovette fare ricorso, per le parti pronunciate in francese (l'altra lingua ufficiale del Parlamento di Torino) anche a stenografi dell'*Assemblée* (comunque molto apprezzati). Nel frattempo si era creata una situazione in cui, per avere una traccia delle discussioni di quei «mirabili anni della storia del Parlamento italiano», dovette farsi ricorso ad una

tardiva compilazione critica, sotto molti aspetti simile a quella che, all'inizio del secolo, era stata promossa e realizzata, in Inghilterra, dal COBBETT.

Sembra giusto ricordare questo lavoro, curato da PINELLI, TROMPEO e GALLETTI sotto gli auspici del Governo (RATTAZZI), durato tre lustri (dal 1855 al 1870), per cui vennero utilizzate fonti della più diversa natura (ufficiali, come i processi verbali; non ufficiali, come i servizi giornalistici; private, come le carte del capo del servizio stenografico della Camera Filippo DELPINO): e grazie a questa «paziente e diligente» compilazione le nostre biblioteche possono oggi conservare la serie integrale degli Atti del Parlamento italiano, a partire dalla solenne seduta inaugurale dell'8 maggio 1848.

23. Caratterizzano oggi il resoconto stenografico l'ufficialità, l'integralità, la fedeltà, la pubblicità, l'immediatezza.

Ufficialità: quanto dire che il documento è redatto in ogni sua parte, non da privati a fini privati, ma dalle stesse Camere, per mezzo di loro uffici, a fini di pubblicità-notizia e di documentazione.

Quanto alla fedeltà e alla integralità, esse non consistono, parola per parola, in un passaggio dalla oralità alla scrittura, ma in un sapiente e discreto trattamento della parola su due versanti: quello linguistico, grammaticale, sintattico, e quello formale procedurale.

Senza alterare la completezza e la interezza del discorso, il redattore riconduce la parola, pronunciata per un pubblico di ascoltatori (la cui attenzione è rivolta più alla sostanza delle cose dette, che alla loro forma letteraria), alle esigenze della precisione proprie di un testo scritto.

Si applica bene anche ai nostri resoconti stenografici la definizione che il MAY dà del *full report* della Camera dei comuni: «resoconto integrale, in prima persona, allo stesso modo, di tutti gli oratori; non strettamente letterale, ma sostanzialmente letterale, con omissione delle ripetizioni e delle ridondanze, e con la correzione degli errori materiali, senza peraltro nulla togliere e nulla aggiungere al senso dell'intervento e alla esposizione degli argomenti».

Una sola deroga è stabilita al criterio della integralità: espressamente disposta dalla fonte regolamentare (S 112, senza corrispondente alla Camera), riguarda le «proteste» eventualmente pronunciate «sulle deliberazioni» (del Senato). Si tratta di un omaggio normativo ai principi della correttezza parlamentare, e va considerata come una leva (analoga a quelle recate in S 61, 97 1°, 146, 154 2° e 157 1°; C 33 1° e 89) idonea a rendere azionabili regole di comportamento altrimenti sprovviste di una reale coerenza. È operativa quindi non a livello tecnico, ma sulla base di espresse direttive ufficiali.

Una procedura basata sull'oralità comprende anche una certa quota di com-

portamenti non parlati, che possono risultare rilevanti in relazione all'andamento della discussione e della deliberazione. Lo si è già accennato.

Può accadere anzi che questi aspetti non parlati della procedura siano tanto salienti da dare essi la vera fisionomia dell'andamento dei lavori (si veda, per esempio, il resoconto della seduta del Senato del 21 marzo 1953).

Il resoconto stenografico comporta dunque non solo la registrazione del parlato e il suo trasferimento integrale in una forma scritta corretta, ma anche la documentazione (l'attestazione) di ogni aspetto della procedura considerata nel suo insieme, a cominciare dall'indicazione dell'orario di inizio dei lavori (e poi di chiusura), per seguire poi con la registrazione del presidente di turno, e via dicendo.

Sono da segnalare alcuni altri interventi redazionali, per così dire indipendenti dal 'parlato'.

Anche se scorrono senza soluzioni di continuità, momenti e fasi della seduta possono staccarsi gli uni dagli altri in relazione ai contenuti: il resoconto stenografico coglie queste diversità e questi stacchi, e li sottolinea suddividendo il testo in tante parti quante sono le varie fasi di svolgimento della seduta: comunicazioni del Presidente, discussioni di singoli argomenti, eventuali questioni incidentali, eccetera, e ogni altro passaggio che si presenti con una propria autonomia di merito e procedurale.

Ciascuna parte viene distinta dalle altre con appositi titoli: il tutto a beneficio del lettore, ed evitando al documento un assetto, non strutturato, di ardua lettura. (Lettura ulteriormente facilitata poi da un indice).

In effetti si tratta di licenze rispetto alla fedeltà formale e all'uguaglianza di trattamento di fasi e interventi. Ma sono le uniche; infatti, sotto ogni altro aspetto vi è una stretta applicazione del principio della parità di trattamento: uguale rilievo per i testi dei vari oratori, uguale rilievo per momenti e fasi della procedura, indipendentemente dalla loro importanza o irrilevanza (in senso giornalistico) politica.

Conseguenza di questa uguaglianza di trattamento è l'assenza di ogni vivacità, di ogni colore nel porgere la notizia anche la più clamorosa (quanto di meno giornalistico si possa immaginare); uno stile redazionale che, oltretutto, finisce per far appello ad un'attenzione molto critica da parte del lettore, poiché è il lettore che deve riuscire a individuare la notizia che conta, alla quale egli non viene indirizzato da nessun espediente redazionale.

Il quadro complessivo, per questo documento, è pertanto di uniformità, monotonia e grigiore: questo, il prezzo pagato non solo al principio di parità di trattamento, ma anche alla tutela da pre-comprensioni degli accadimenti, fatte con l'autorità che deriva al documento dal suo carattere ufficiale.

Un prezzo pagato anche al rispetto di un altro valore altamente civile: quello della pari dignità di tutti i componenti dell'Assemblea, indipendentemente dalla

loro posizione politica o carica istituzionale. Una delle ragioni, anche questa, della esistenza del resoconto parlamentare come atto ufficiale delle Camere.

Il resoconto stenografico non si compone del solo parlato anche per un'altra ragione, in aggiunta a quelle già citate: nel documento entra infatti anche tutta un'amplicissima serie di notizie relative a messaggi, comunicazioni, trasmissioni di atti e documenti pervenuti a Camera e Senato e che riguardino direttamente o indirettamente tali istituzioni (fra questi atti, le risposte scritte inviate dal Governo alle interrogazioni con svolgimento non-orale).

Di questi atti e documenti pervenuti all'Assemblea, il Presidente dà annuncio all'inizio di ogni seduta, prima di passare all'ordine del giorno, o con una lettura integrale, o con una semplice indicazione di riferimento, seguita dall'avviso che documenti e atti saranno pubblicati in allegato ai resoconti, o depositati presso la Segreteria dell'Assemblea, a disposizione dei componenti di essa.

Sia che si tratti di lettura integrale, sia di semplice annunzio, tutto questo materiale entra nel resoconto, o come parte integrante, o come allegato, o come semplice avviso di conoscenza, e ciò sia per espressa disposizione regolamentare (C 54 5°; 129 1°; e in generale, 33 1°; 134 1°; 137 1°; S 89 4°; 115 2°; 116 4°; 117 2°; 146; 153 3°; 154 2°; 157 1°; e, in generale, 61), sia per consolidato uso.

E, sempre in omaggio al principio della integralità, nel resoconto vengono inseriti anche i testi dei documenti di seduta (interrogazioni, interpellanze, mozioni, ordini del giorno, singoli articoli dei disegni di legge trattati, emendamenti) dei quali – essendo documenti stampati, pubblicati e distribuiti – nel reale andamento dei lavori, quando si passa al loro esame non viene data lettura (come richiederebbe il principio di oralità), ma ci si limita ad un semplice richiamo con la indicazione del *codice* dello stampato.

In questo modo il resoconto si presenta, per un verso come un foglio annunzi riguardo a tutto ciò che attiene alla vita della istituzione complessa (di cui viene il bollettino ufficiale); mentre, per l'altro verso, si potrebbe dire che esso è così integrale, da arrivare a documentare non solo l'accaduto, ma anche quello che, almeno in taluni casi, sarebbe dovuto accadere, e che, per prassi ed evidenti economie degli adempimenti, viene di fatto omissso.

Per operare come mezzo di pubblicità-notizia, infine, il resoconto stenografico deve essere non solo scritto, ma stampato, pubblicato e distribuito in un congruo numero di copie. E non basta ancora: tutto questo – perché si tratti di una pubblicità reale e non di una fonte storica di conoscenze – deve avvenire con immediatezza.

Quanto alla redazione in un testo scritto, l'immediatezza viene ottenuta grazie ad un sistema di turni nella stenoscrittura, che permette di approntare il fascicolo della seduta, nella sua interezza, in un testo dattiloscritto, meno di un'ora dopo il termine dei lavori.

La redazione immediata del resoconto richiede un servizio (stenografico) ampiamente strutturato, ed è quindi utilizzata per le grandi Assemblee di Camera e Senato. Ad un sistema di redazione differita (meno complesso sotto il profilo delle strutture) si ricorre invece (di norma) per i resoconti dei minori collegi.

Tuttavia, anche nel primo dei due sistemi, l'immediatezza significa che il resoconto è pronto sì, ma in un testo dattiloscritto e con un ridotto numero di copie, non a disposizione di tutti. Prima della stampa occorrono infatti altri passaggi, di revisione, che richiedono determinati tempi tecnici: vale a dire ritardi (anche di settimane). Ritardi che nel passato hanno provocato lagnanze ripetute, a loro volta entrate nella storia dei resoconti parlamentari.

Due modi sono stati escogitati per aggirare questo inconveniente: uno (più recente) è stato quello della pubblicazione di un'edizione provvisoria, già all'indomani della seduta (dal 1967 alla Camera; dal 1986 al Senato); il secondo (più antico) è stata la pubblicazione di un altro, più snello documento: il resoconto sommario. Un'ulteriore specie del genere letterario resoconto parlamentare e, per le Commissioni in determinate sedi, l'unica fonte di questo tipo di pubblicità.

24. Il resoconto sommario è un documento parallelo al resoconto stenografico: a differenza di questo, riporta il parlato non nella sua integralità, ma in riassunto. Per il resto conserva (di norma) la impostazione dello stenografico, riportando tutte le deliberazioni, gli annunci e le comunicazioni presidenziali.

La sua storia viene da lontano: risale al 1879 per la Camera, al 1882 per il Senato. Anche questo è un fedele resoconto delle procedure di discussione e deliberazione; fedele, ma non integrale quanto alle discussioni, che vi appaiono in sintesi. La riduzione che ne consegue nella mole del testo da stampare, consente la pubblicazione di una edizione, per così dire, finita, nelle prime ore del giorno successivo alla seduta, con criteri simili a quelli di un giornale quotidiano (e al Senato, per questa ragione, veniva chiamato, nei tempi andati, appunto il *giornalino*).

Nato per realizzare l'immediatezza della comunicazione, il documento si è ben presto rivelato prezioso per un altro pregio: la sua struttura di sintesi della parte parlata delle procedure ne ha fatto una specie di guida rapida e di pronta lettura, un «bignami» di discussioni e procedure spesso labirintiche e interminabili, un repertorio delle deliberazioni adottate. Chi voleva saperne di più, e conoscere con maggiore dettaglio le motivazioni esposte nel parlato, poteva o attingere al dattiloscritto del resoconto stenografico o attendere la pubblicazione.

È un pregio che fa sopravvivere il sommario anche dopo che si è fatto ricorso all'uscita immediata del resoconto stenografico in edizione provvisoria.

Resoconto stenografico e resoconto sommario: due tecniche di pubblicità-no-

tizia a confronto. Per il primo dei due sistemi, occorre l'arte della stenografia, che taglia la scrittura della singola parola per consentire di tenere dietro alla velocità con cui essa viene pronunciata e poi ricostituirla nella sua interezza insieme al testo complessivo di cui fa parte, trasferito dall'oralità alla scrittura.

Per il secondo dei due sistemi, quello che si accorcia è non la singola parola nell'atto in cui viene pronunciata, ma il discorso nel suo insieme, togliendo quanto di sovrabbondante vi è in esso mediante la identificazione delle sue idee guida, e riducendo anche queste al loro essenziale.

Riassumere è il mezzo migliore per rendere trasparente il pensiero, fissandolo in modo chiaro e conciso. Qui, il grande pregio del resoconto sommario, tanto più apprezzato quanto più le cose da leggere aumentano, mentre il tempo a disposizione è sempre quello (e di conseguenza si è accorciato).

Poiché per gli *acta* il resoconto sommario riproduce esattamente quanto viene pubblicato nel resoconto stenografico, si comprende come mai, anche dopo che le Camere si sono attrezzate per la immediata pubblicazione (sia pure in edizione «non definitiva») del resoconto stenografico, ciò nonostante non sia cessata la compilazione anche del resoconto sommario.

25. Una doppia resocontazione si presenta in qualche misura anche per i lavori delle Commissioni, per le quali i regolamenti prevedono la pubblicazione del resoconto stenografico limitatamente alle sedi legislative di deliberazione definitiva.

Nei minori collegi i lavori non sono mai stati «segreti» in senso proprio, neanche quando le funzioni ad essi attribuite erano solo preparatorie rispetto a quelle di assemblea. Le relazioni e le proposte che ne compendiarono lo svolgimento e ne solennizzavano la conclusione venivano stampate e pubblicate e costituivano documenti di pubblicità dei lavori delle Commissioni.

Nel 1939, con l'attribuzione delle funzioni legislative con potere di deliberazione definitiva, questo sistema (per così dire) minimale di pubblicità venne superato essendosi stabilita la pubblicazione anche del «processo verbale» (C 38 2; S 46 2). Datano da allora i primi resoconti sommari dei lavori delle Commissioni (ché tali finirono per essere i *processi verbali* pubblicati), resoconti poi ripresi per la Commissione per la Costituzione (e le relative Sottocommissioni) all'Assemblea costituente.

Con l'entrata in vigore della Costituzione, Camera e Senato previdero per i lavori di Commissione in sede legislativa-deliberativa la pubblicazione del resoconto stenografico, previsione poi estesa, nel 1971, ad altre sedi, come quella conoscitiva (a richiesta) (C 144 4°; S 48 6°) e (ma al solo Senato) quella di svolgimento di interrogazioni (S 152 6°).

Tanto per le anzidette sedi di deliberazione definitiva, quanto per le altre sedi, sino al 1956 sui lavori delle Commissioni veniva pubblicato, in allegato al resoconto sommario dell'Assemblea, uno stringato «comunicato», con le indicazioni essenziali relative agli *acta*.

Nel 1956 il Senato trasformava tale comunicato in vero e proprio sommario; e lo pubblicava in allegato al resoconto sommario dell'Assemblea; lo stesso faceva la Camera dal 1960, pubblicando da allora quel documento in un fascicolo a sé stante, quotidiano, con il titolo di «Bollettino delle Giunte e delle Commissioni». Il Senato adottò a sua volta tale forma di pubblicazione, disgiunta dal sommario dell'Assemblea, a partire dal 1983, e le diede il titolo di «Giunte e Commissioni parlamentari».

Così per una parte almeno dei lavori anche delle Commissioni i resoconti pubblicati sono di due specie: il sommario (per tutte le sedute pubbliche, senza distinzione di sedi) e lo stenografico per le sedi legislative-deliberative ed altre sedi stabilite.

Tutto questo, per i lavori in sede plenaria. Ma parte rilevante dei lavori di Commissione si svolge anche in sede ristretta: nelle sottocommissioni permanenti che esercitano funzioni consultive nei riguardi delle Commissioni c.d. «di merito» (quelle cui i disegni di legge vengono deferiti in sede primaria, cioè o referente, o deliberativa-legislativa, o redigente) e nelle sottocommissioni (o comitati) speciali, istituite volta a volta, per la redazione del testo normativo che poi diventerà il testo della Commissione (C 79 3°; S 43 2°).

Per il primo di questi due tipi di sottocommissioni, la pubblicità è assicurata a mezzo di resoconti sommari (se si tratta delle Commissioni affari costituzionali o bilancio) ovvero di secchi comunicati, con cui viene resa nota la parte dispositiva del parere: resoconti e comunicati pubblicati nel bollettino delle Commissioni.

Per le sottocommissioni che si sono dette speciali, strumenti di pubblicità non sono previsti, e i loro lavori non vengono resi noti sì che per la relativa pubblicità si deve fare appello (come nei tempi antichi) alla buona volontà del relatore.

(Per altri organi camerale collegiali, come il Consiglio di Presidenza e il Collegio dei Questori, il problema della pubblicità è risolto in modo diverso: alla Camera, con la pubblicazione di resoconti sommari, non sempre immediati; al Senato, con la redazione del solo processo verbale).

Anche per le Commissioni e in genere per i minori collegi camerale, dunque, l'immediatezza di questo tipo di informazioni (e la pubblicità delle sedute ottenuta attraverso di esse) è assicurata per mezzo del resoconto sommario; l'integralità, per mezzo dello stenografico (pubblicato in tempi differiti).

Insomma, fra pubblicità piena delle sedute legislative-deliberanti e segreto pieno dei lavori, nei casi in cui esso è stato deciso (e sia ammesso), nei minori col-

legi si inserisce una situazione intermedia: quella dei lavori sprovvisti della pubblicità nel senso più ampio, ma neppure segreti e assistiti da quella minore pubblicità la quale va diritta al senso delle parole e dei deliberati, omettendo ciò che ad esso è (per così dire) solo di contorno.

Si tratta di una mediazione fra le due opposte esigenze della pubblicità e della riservatezza (la quale è, in sé, fattore di maggiore operatività e speditezza), che tanto concorre a ridurre l'inconveniente del percorso «carsico» impresso ai lavori preparatori dall'assenza di resoconti e comunicati di qualunque tipo (inconveniente peraltro suscettibile sempre di essere rimosso per opera dei relatori di buona volontà).

26. A proposito dei resoconti, si è detto che fra le qualificazioni ad essi attribuite vi è quella della «ufficialità». Ma vi è chi attribuisce questa «ufficialità» al solo resoconto stenografico, e non al sommario.

Lo stenografico presenta in effetti, rispetto al sommario, il più della convalida da parte dell'oratore (al quale il testo del suo discorso viene sottoposto per una revisione) e della maggiore ponderatezza nella redazione, consentita dai più ampi tempi disponibili per la pubblicazione in edizione definitiva.

Riguardo alla Camera poi vi è un motivo ulteriore. Alla Camera infatti, per le sedute dell'Assemblea, la *vigilanza* della Presidenza è esercitata sullo stenografico ma non sul sommario, e ciò in relazione a una corrispondente disposizione regolamentare, dalle curiose origini storiche. (Tra l'altro, la disposizione in questione sembra riprodotta, nella sostanza se non nella forma, dalla normativa del 1971 sui sommari e sugli stenografici di Commissione: v. all'art. 65, il comma 1° a confronto col comma 2°).

Il vigente articolo 11 risale al «vecchio» articolo 12 del regolamento del 1900 e, andando ancora più indietro, all'articolo 15 del regolamento del 1868. Entrata a regime la pubblicazione del sommario (1879), la Camera aveva deciso (4 dicembre 1881) di aggiungere due incisi alla normativa regolamentare, «per affidare ai [deputati] segretari la vigilanza sulla compilazione e sulla regolare pubblicazione» anche di questo documento, ma la Presidenza «non volle mai attribuire carattere ufficiale al resoconto sommario e assumersene la responsabilità», e quindi fece in modo che, nel regolamento, quegli incisi non venissero inseriti [GALEOTTI U.]: così, non essendovi stati inseriti allora, non lo furono neppure dopo.

C'è comunque da chiedersi cosa significhi «ufficialità», per questi documenti, e se essa non debba farsi risalire a nessun altro motivo se non a quello che si è detto *supra*: per tutti e due i resoconti un ruolo di rilievo è giocato dall'attività di redazione curata dagli «uffici» camerale, anche se sotto la «vigilanza» della Presi-

denza (per entrambi i resoconti, come si è visto, al Senato, secondo l'articolo 11 del suo regolamento, e per il solo stenografico alla Camera, secondo l'articolo 11 del regolamento dell'altro ramo del Parlamento).

Ora, né i senatori e i deputati «segretari» della Presidenza, né i dipendenti delle Camere sono dotati delle responsabilità e delle garanzie richieste per la formazione dei documenti «facenti pubblica fede», e ufficialità non significa che lo stenografico e il sommario costituiscono (nel senso almeno dell'art. 2700 c.c.) fonti aventi una privilegiata efficacia in tema di attestazione dei lavori parlamentari; peraltro, se questo è vero, ufficialità o no, difficilmente può essere negata ad essi una particolare autorevolezza, intanto, quali fonti di conoscenza materiale; ma, in secondo luogo e soprattutto, non può essere negata ad essi la natura giuridica di documento legale a mezzo del quale sono rappresentate, *per extenso* o in riassunto, le discussioni, e riportate nella loro interezza le deliberazioni, di approvazione o di non approvazione, parziali e definitive, adottate nel corso di ogni singola seduta.

In realtà, al di là della sua qualificazione (o meno) come «ufficiale», per questo tipico e storico documento parlamentare si può dire, con i necessari adattamenti, quello che si è detto per il messaggio.

I resoconti concorrono infatti a dare, alla discussione e alla deliberazione parlamentare, esistenza ed effetti giuridici. Il trasferimento operato per loro mezzo dalla oralità alla scrittura dell'intero corso della procedura di discussione e deliberazione risulta imposto dall'ordinamento (Cost. artt. 64 2° e 72 3°; reg. Cam. 63 2°; 65 2°; 54 5°; 120 8°; 129 1°; 134 1°; 137 1°; 144 4°; reg. Sen. 60 5°; 33 1° 2°; 48 6°; 89 4°; 112; 115 2°; 116 4°; 117 2°; 126 5°; 146; 152 6°; 153 3°; 154 2°; 157 1°) e costituisce un vero e proprio onere procedurale, con il carattere di elemento essenziale e costitutivo.

E se la funzione di assicurare la corrispondenza al vero (la «fedeltà») della documentazione di cui si discorre è stata riservata – per effetto di un processo storico acquisito alle consuetudini dell'ordinamento parlamentare – alla professionalità di uffici camerali; se quella corrispondenza al vero viene accreditata (sia pure indirettamente, come si vedrà), resoconto per resoconto, da una puntuale deliberazione dell'organo collegiale immediatamente interessato (Assemblea, Commissione, Giunta, ecc.), ebbene, tutto ciò dovrà pur avere un significato anche giuridico, in relazione anche a quella posizione di autonomia e di indipendenza della istituzione parlamentare nei confronti di ogni altro potere del nostro ordinamento che è stata riaffermata – con uno sforzo di superamento di argomenti ispirati a un astratto formalismo – in una importante pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 154 del 1985), e ciò anche indipendentemente dal fatto che la «vigilanza» della Presidenza venga esercitata non su stenografico e sommario, ma (limitatamente alla Camera) sul solo stenografico.

27. Non rientra nella categoria convenzionale degli atti parlamentari il processo verbale, che pure attesta le discussioni svolte e le deliberazioni adottate nel corso di ogni singola seduta ed è quindi atto della procedura parlamentare in senso proprio.

Come per i resoconti, si tratta di un atto dovuto (C 34; S 60); al contrario di questi viene redatto anche per le sedute segrete e la sua omissione in questi casi è ammissibile, ma solo previa espressa pronuncia dell'Assemblea (C 34 3°; S 60 4°).

Anche questo documento è redatto a cura degli uffici camerali (C 11 1°; S 11 1°) e alla redazione «sovrintende» la Presidenza (C 11 1°; S 11 1°).

Il suo contenuto è stabilito in modo espresso dai regolamenti (a differenza dei resoconti, affidati a regole convenzionali): «soltanto gli atti e le deliberazioni, indicando per le discussioni l'oggetto e i nomi di coloro che vi hanno partecipato», come prescrivono in perfetto parallelismo i due regolamenti camerali (C 11 1°; S 60 1°), dove il riduttivo «soltanto» è la memoria storica della fase iniziale del nostro Parlamento quando, non esistendo i resoconti come documento ufficiale, nei processi verbali veniva riportato in riassunto anche il contenuto degli interventi dei vari oratori.

Vi è quindi una stretta correlazione (anche storica) fra verbale e resoconti. Come è nella natura delle cose, per un'evidente esigenza di economia degli atti, il verbale viene redatto, non indipendentemente ma tenendo ben presenti i resoconti (insomma, estrapolando da essi la parte parlata).

Non solo. Il processo verbale ha come referenti immediati e diretti anche gli altri documenti di seduta, che anzi risultano in esso inclusi, ma non direttamente, bensì per mezzo di un espresso rinvio, come suoi 'allegati'. Senza questi 'allegati' (ordine del giorno della seduta; stampati dei disegni di legge; fascicoli degli emendamenti) il processo verbale perderebbe la sua natura di documento che rappresenta fedelmente e nella loro interezza le procedure della seduta.

Così stando le cose, è naturale che deputati e senatori acquisiscano la conoscenza di ciò che in questo documento è contenuto, non tanto grazie alla lettura che se ne fa in aula, all'inizio della seduta successiva, e nemmeno al momento di quella lettura, ma prima, attraverso gli atti (i resoconti in primo luogo) ai quali è correlato e con i quali è specchio fedele delle procedure camerali di discussione e deliberazione, che esso, una volta approvato, conferma, dopo aver offerto – con la inderogabile fase procedurale della sua lettura e della sua approvazione – la sede legale propria per ogni rettifica o contestazione (o anche per semplici integrazioni *ex post*).

È questa la ragione dell'apparente incoerenza (rilevata tempo addietro da Carlo ESPOSITO) del trattamento riservato a questo documento della procedura: sottoposto in seduta ad una votazione che ne attesta la corrispondenza al vero, è l'unico a non essere pubblicato né nei resoconti delle sedute nelle quali viene letto ed approvato, né come stampato a sé.

Il verbale infatti non è un documento a stampa ma dattiloscritto e non è destinato ad essere distribuito. Non è, in questo senso, atto di pubblicità materiale. Tuttavia è documento di pubblicità costitutiva: la sua funzione legale (similmente a quella di altri documenti di seduta) è dare forma scritta a procedure orali e farle 'esistere'. In mancanza dell'adempimento di tale onere procedurale, esse resterebbero prive di efficacia. Una funzione tuttavia svolta, non isolatamente, e dal solo processo verbale, ma unitamente a tutti gli altri documenti di seduta – ordine del giorno, stampato dei disegni di legge, fascicolo degli emendamenti, resoconti, ecc. – distinguendosi da essi per la deliberazione di approvazione che lo accredita in modo specifico come atto collegiale camerale, mentre gli altri documenti si trovano rispetto al processo verbale in un rapporto di corrispondenza biunivoca, a reciproca convalida, conferma, consequenzialità (il messaggio) e integrazione (v. il parlato dei resoconti e i testi riportati negli «allegati» al verbale).

È per questo insieme di ragioni che anche per il processo verbale – sul quale le firme apposte da Presidente e segretari della Presidenza attestano l'avvenuta approvazione e la provenienza dell'atto – vale, con i necessari adattamenti, quanto è stato detto riguardo alla natura del messaggio come atto accessorio rispetto agli eventi procedurali in esso rappresentati, dei quali segue le sorti giuridiche, fermo restando che ogni verifica di corrispondenza al vero dovrà essere effettuata nei modi e nelle forme che salvaguardino la posizione di autonomia e di indipendenza della istituzione parlamentare riconosciuta nel nostro ordinamento.

28. Ai modi di pubblicità che ci sono stati trasmessi dall'epoca antica e dall'epoca moderna, se ne sono aggiunti altri, che si collocano fra l'ultima modernità e la prima post-modernità: il mezzo radiofonico e quello televisivo. È un campo vasto e aperto, in cui le esperienze sono ancora troppo giovani perché si possano dare per superate le fasi iniziali, dei tentativi e della sperimentazione.

Non deve quindi sorprendere che, in questo campo, il più sia affidato tuttora alla prassi, salvo una normativa di prospettiva, come è quella recata (già nel 1971) dal regolamento della Camera, che rimette (consentendole) alla discrezionalità del Presidente la disciplina delle riprese televisive dei lavori dell'assemblea (C 63 1°); e quella di entrambi i regolamenti per quanto riguarda lo specifico terreno dei lavori delle Commissioni, relativamente però a una più ristretta fattispecie: quella delle strutture idonee a rendere possibile l'accesso del pubblico nei «pallazzi», in modo che i lavori dei minori collegi possano essere seguiti, in contemporanea, «attraverso impianti audiovisivi collocati in separati locali», dalla gente e dalla stampa, non diversamente da quanto previsto per i lavori delle Assemblee con l'accesso del pubblico nelle apposite tribune.

Queste strutture sono state individuate in impianti, appunto, televisivi, a cir-

cuito interno, con terminali in locali appositi (distinti cioè dalle alette delle Commissioni) in cui stampa e pubblico vengono ammessi e possono seguire in contemporanea i lavori dei minori collegi (C 65 2°; S 33 5°). Si tratta di una forma di pubblicità (come si è detto) simile a quella, più diretta, realizzata nelle grandi aule delle Assemblee di Camera e Senato, con le tribune apprestate per il pubblico e per la stampa. Ma qualche differenza vi è.

Mentre per l'Assemblea tutte le sedute sono pubbliche (e a tutte è ammesso il pubblico) tranne quelle per le quali sia stato deliberato il segreto (ipotesi straordinaria, mai verificatasi nelle XII Legislature repubblicane, salvo che per la discussione dei bilanci interni, secondo una prassi dell'ordinamento statutario, presto abbandonata), per i minori collegi la disciplina è più articolata. Si distingue infatti non solo fra queste due categorie di sedute (pubbliche e segrete), ma si aggiunge anche una ulteriore categoria: quella dei lavori né pubblici (C 65 1° 2°; S 33 3°) né segreti (C 65 3°; S 31 3° e 33 2°), evidentemente nel senso proprio (Cost. art. 64 2°), ma per così dire *riservati*, nel senso che può essere ricavato dalla stessa Costituzione (v. art. 72, terzo comma), in cui si prescrive come obbligatoria la pubblicità dei lavori dei minori collegi limitatamente alle sedi legislative di deliberazione definitiva.

Siamo nel *tertium genus* già messo in evidenza a proposito della distinzione fra le due categorie di resoconti – lo stenografico e il sommario – previsti per i lavori delle Commissioni. Solo che (almeno stando al regolamento del Senato) vi è da rilevare una non coincidenza dei terreni di applicazione perché lo stenografico è richiesto per le sole sedi legislative-deliberative (e, al Senato, di svolgimento delle interrogazioni) (S 152 6°) e, facoltativamente, è ammesso in sede di indagini conoscitive (S 48 6°; C. 144 4°), con esclusione di tutte le altre, mentre la contemporanea audiovisiva, prevista di diritto per le sedi legislative-deliberative, è esclusa di diritto per le sedi legislative referenti e consultive, ed è (per implicito) ammessa facoltativamente (previa deliberazione della Commissione e, al Senato, anche con l'assenso presidenziale) per tutte le altre sedi.

A ben più ampio pubblico si rivolge la trasmissione televisiva delle sedute di Assemblea – espressamente prevista dal regolamento della Camera (art. 63 1°) e ammessa in via di prassi al Senato – la quale non ha altra limitazione che quella della materiale disponibilità, da parte degli spettatori, di un proprio apparecchio televisivo.

Come forma di pubblicità, anche questa si presenta dotata di un duplice carattere: quello della immediatezza (nelle trasmissioni in contemporanea) e quello della documentazione, evidente e preminente nelle trasmissioni in differita, con la possibilità (ancora tutta da esplorare) della formazione di archivi di registrazioni radio e televisive, siano questi a disposizione del pubblico (per una semplice audizione o per l'acquisto delle relative cassette) o no.

Al riguardo, al Senato e alla Camera (qui peraltro si tratta di una applicazione interpretativa del disposto regolamentare più volte citato) la prassi è nel senso che – non essendovi un canale dedicato esclusivamente alla trasmissione continuativa dei lavori parlamentari (ipotesi valutata nel recente passato, ma al presente non più attuale per considerazioni di fatto, relative al rapporto costi-ascolto) – sono i vari canali delle televisioni pubblica e private che possono essere o richiesti o (quando siano esse a chiedere) autorizzati (dal Presidente, sentiti i Gruppi) a riprendere e trasmettere, in diretta o in differita, lavori parlamentari, peraltro di Assemblea e non di Commissione.

Queste trasmissioni sono effettuate quando il dibattito presenti particolare interesse politico, e la loro attivazione da parte delle emittenti va correlata, non tanto ad un obbligo giuridico, quanto all'autorità dei richiedenti (le Camere del Parlamento e per esse i loro Presidenti).

La vigente legislazione (1975) infatti si limita a imporre alla (sola) emittente pubblica l'obbligo di trasmettere comunicati o dichiarazioni ufficiali dei Presidenti di Camera e Senato, e a prevedere (1990) che essi possano chiedere (ancora, alla sola emittente pubblica) la istituzione di una rete *radiofonica* riservata ai lavori parlamentari (norma alla quale non è stato dato sino ad oggi 1996 seguito), mentre nulla si stabilisce di analogo per i canali televisivi.

Peraltro tutti i dibattiti delle sedute di Assemblea, alla Camera e al Senato, sono registrati in audio (alcuni, i più importanti, anche in video), a cura delle stesse Camere, e le relative registrazioni formano un'audio-videoteca (riservata).

Ma a questo riguardo va aggiunto che le sedute di Assemblea, sia alla Camera che al Senato, sono riprese via radio, e per l'amplificazione sonora entro le rispettive aule, e per una trasmissione in circuiti interni di collegamento con gli uffici parlamentari e dei Gruppi, che vengono in questo modo messi in grado di seguire in contemporanea lo svolgimento delle procedure.

Allacciandosi a tali circuiti interni per il tramite di un Gruppo parlamentare (quello radicale), una emittente radio privata ha potuto attivare trasmissioni «pirata» (in definitiva tollerate, con un ricorso storico delle vicende inglesi del sec. XVIII riguardo alla stampa) di dibattiti che si svolgono nelle due grandi assemblee di Montecitorio e di Palazzo Madama.

Circa queste forme post-moderne di pubblicità, al di là della conoscenza della situazione che ne risulta nel diritto e nella prassi, ciò che più dovrebbe qui interessare sono i profili giuridici che è ragionevole individuare.

Sembra che di essi possano essere indicati due aspetti.

Il primo, più semplice e per così dire corrente, è che anche questi vari modi audiovisivi di comunicazione concorrono a dare attuazione al generale principio della pubblicità-notizia dei lavori parlamentari che è affermato in Costituzione tanto riguardo alle assemblee quanto ai minori collegi parlamentari.

Il secondo è quello degli effetti giuridici da attribuire alle forme audiovisive di pubblicità e di documentazione.

Sotto questo secondo profilo – a quanto pare in una prima riflessione allo stato attuale – dovrebbero essere riprese, almeno come cornice generale e salvo più specifiche analisi, le cose che si sono dette riguardo ai resoconti delle discussioni e ai documenti (scritti) di seduta, tanto circa il loro valore legale, quanto rispetto alla regolarità (o legittimità) delle procedure eventualmente svolte in difetto di tali forme di pubblicità, là dove esse siano espressamente (normativamente) stabilite.

29. Infine, alcune brevi considerazioni di sintesi.

Nelle procedure parlamentari di discussione e deliberazione – improntate come poche altre ai principi della immediatezza e del contraddittorio, per i quali ogni atto del procedimento è destinato a un confronto diretto e immediato nell'ambito della istituzione, e quindi deve essere naturalmente strutturato secondo i modi dell'oralità – scrittura e oralità si intrecciano in modo stretto.

Sempre meno (ancora più oggi, con i nuovi mezzi di comunicazione audiovisiva) oralità vuol dire mera verbalità. Infatti ogni atto del procedimento, se non deve presentarsi direttamente nella forma scritta, la forma scritta deve immediatamente assumere e nella forma scritta deve essere immediatamente trasferito, per acquisire una esistenza giuridica che vada al di là del carattere, nella natura delle cose, estemporaneo, che è proprio dell'oralità, e per rendere possibile, attraverso una sua tempestiva e diffusa conoscenza reale, un reale contraddittorio, innanzitutto fra i vari soggetti del rapporto procedurale parlamentare, e poi in generale anche in quella più ampia cerchia di altri soggetti che è costituita da quanti al procedimento possono avere interesse, anche fuori del Parlamento.

Sono insomma due i grandi interessi sociali tutelati dal complesso intrecciarsi della scrittura con la *nativa* oralità del procedimento parlamentare: da una parte, l'esistenza giuridica piena dell'atto processuale, e dall'altra la sua maggiore conoscenza possibile, all'interno e all'esterno dei recinti parlamentari.

In questa cornice logica unitiva – cui si ispirano le regole maturate e gli usi consolidati in oltre un secolo e mezzo di vita parlamentare riguardo all'intera serie dei documenti parlamentari e dei modi di pubblicità dei lavori camerati, con le varie sfaccettature delle loro categorie e delle loro specie – sembra debbano essere inquadrati nella loro interezza *gli atti parlamentari*, la cui natura appare quindi essere, alla radice, quella, in senso giuridico, di atti del procedimento (anche se per taluni solo in modo indiretto), con tutte le implicazioni che ne conseguono alla luce del diritto processuale generale anche in tema di requisiti di forma (fra i quali, in primo luogo, la scrittura), i quali sono stabiliti per assicurare la

loro piena esistenza giuridica, innanzitutto, e poi la certezza dei rapporti processuali, e l'ordinato svolgimento di questi, nel rispetto dei principi dell'immediatezza e del contraddittorio.

Natura di atti del procedimento che convive unita all'altra, radicata nei modi e nelle forme di quella pubblicità materiale, che è costituzionalmente voluta per assicurare la trasparenza dei lavori parlamentari, tanto all'interno dell'istituzione complessa quanto all'esterno di essa, in vista di un sempre più diffuso esercizio della sovranità popolare.

XII

IL SERVIZIO DI TESORERIA DELLA BANCA D'ITALIA

GIUSEPPE VITTEMBERGA *

Trattando delle problematiche di tesoreria, occorre anzitutto aver presente che tali attività (che si riassumono nella acquisizione delle entrate e nella erogazione delle spese per conto dello Stato, nella gestione dei depositi e nel collocamento dei titoli del debito pubblico) si inquadrano, nel nostro ordinamento, nel contesto delle funzioni proprie della Banca centrale, unitamente alla emissione dei biglietti ed alla vigilanza sul sistema creditizio. Concorrono, tali attività, a rendere più efficiente e puntuale l'assolvimento da parte della Banca d'Italia di quella che è la sua funzione istituzionale precipua: il governo della moneta.

In alcuni paesi, come in Germania e in Belgio, le funzioni di tesoriere dello Stato sono svolte dalla Banca centrale; in altri, come in Francia, in Olanda e nella stessa Inghilterra, tali compiti sono attribuiti al sistema bancario ovvero all'amministrazione postale, anche se le risultanze di tali gestioni rifluiscono poi nelle Banche centrali, che sono così poste in grado di svolgere le funzioni proprie del governo della moneta.

Appare peraltro intuitivo che l'accentramento presso un'unica Istituzione dei compiti di emissione della carta moneta, della vigilanza sul sistema creditizio e dell'attività di tesoreria statale consente una visione unitaria ed immediata dei complessi fenomeni monetari e, di riflesso, economici, sui quali la Banca centrale è chiamata a vigilare.

L'assunzione da parte della Banca d'Italia, avvenuta nel 1895, della gestione del servizio di tesoreria dello Stato in tutte le province del Regno è di poco posteriore alla creazione della stessa Banca, traendo essa origine dalla convenzione 30 ottobre 1894, approvata con r.d. 10 dicembre 1894, n. 533, tra il ministero del

* Capo Servizio Consulenza legale della Banca d'Italia.