

L'EVOLUZIONE DEGLI APPARATI NEL SISTEMA DELLA DOCUMENTAZIONE NEL PARLAMENTO ITALIANO: L'ESPERIENZA DEL SERVIZIO STUDI

di Melina DE CARO (*)

1. Nella relazione introduttiva di un convegno del 1981 su «La burocrazia parlamentare» (organizzato dal Sindacato unitario funzionari parlamentari), Massimo Severo Giannini indicava nell'atteggiamento della dottrina sui problemi della organizzazione, ritenuti «di carattere secondario ed empirico», una causa importante della scarsa funzionalità degli apparati pubblici, e, richiamando la scienza dell'amministrazione ricordava che «il principio sono le funzioni... una volta stabilite le funzioni bisogna procedere al disegno organizzativo».

L'osservazione di Giannini aiuta a capire perché i problemi della informazione-documentazione nel Parlamento italiano non hanno avuto fino alla fine degli anni '60 alcuna attenzione. Del resto, alla mancanza d'attenzione al collegamento funzioni-apparati va aggiunta la stessa difficoltà di individuare le funzioni di un Parlamento dalla identità vacillante, a seconda delle stagioni che il sistema politico gli ha fatto vivere: ratificatorio negli anni '50, sede delle dissociazioni fra maggioranza parlamentare e maggioranza di governo negli anni '60, luogo della centralità istituzionale nella illusione del Parlamento governante negli anni '70, oggetto infine del desiderio riformistico che ha generosamente percorso gli anni '80.

Una precisazione terminologica è necessaria. Con informazione-documentazione nell'ambito parlamentare si fa riferimento a due temi distinti, seppure collegati sullo sfondo da una circolarità istituzionale: da un lato, alla informazione-documentazione da e sul Parlamento che garantisce la pubblicità dei lavori delle Camere

(*) Consigliere parlamentare.

(una documentazione in uscita del Parlamento); dall'altro alla informazione-documentazione necessaria per il lavoro delle Camere, (una documentazione in entrata).

Su questi temi si è cominciato a riflettere a partire dai primi anni '70: ricordo le suggestioni dello «Stato come produttore di informazioni» di Predieri e l'attenzione specifica all'attività conoscitiva e informativa del Parlamento (D'Onofrio, Recchia) nell'ambito della riflessione più generale dei costituzionalisti sul ruolo del Parlamento dopo le riforme regolamentari del '71. Ma sugli apparati ancora silenzio: è solo nel '79 che una relazione di Cheli e Macchitella in un seminario su «Parlamento, Istituzioni, Democrazia», affronta lucidamente gli aspetti organizzativi dell'attività conoscitiva e le conseguenze sul sistema istituzionale, riflessione proseguita da Cheli nel convegno su «La burocrazia parlamentare» del 1981. Ancora: nel 1984 il presidente Iotti promuove una conferenza sull'Amministrazione della Camera dei deputati nella consapevolezza della rilevanza per il funzionamento del Parlamento della organizzazione della sua struttura di supporto. Ma questa attenzione rimane interna e isolata. Sicché ancora nel 1982, in un convegno dedicato all'informazione parlamentare, nessun cenno è fatto agli apparati e soprattutto si sostiene il disinteresse dei costituenti per il tema. I costituenti avrebbero preso di mira le esperienze del passato più che le prospettive a venire, ignorando l'autonomia conoscitiva come valore istituzionale da realizzare in formule procedurali e apparati organizzativi idonei; non sarebbe stato considerato il ruolo delle Assemblee come centro di raccolta e di redistribuzione di dati e notizie: si sarebbe avuto uno scarso interesse anche per il requisito minimale di una corretta informazione, quello della «pubblicità» (Patrono).

Imputare un tale disinteresse ai costituenti mi sembra ingeneroso: il disegno costituzionale, del resto, supera profondamente le esperienze del passato.

L'art. 59 dello Statuto Albertino limitava in modo rigido il sistema dell'informazione in entrata: «Le Camere non possono ricevere alcuna deputazione, né sentire altri al di fuori dei propri membri, dei ministri e dei commissari di governo»; la pubblica amministrazione era concepita come apparato al servizio del governo. Il cerchio intorno al Parlamento era stretto, la possibilità conoscitiva riconosciuta al Parlamento attraverso gli strumenti di sindacato ispettivo derivava dal governo e la qualità positiva o

negativa della risposta del governo si rifletteva su rapporto di fiducia.

E, tuttavia, la realtà avrebbe forzato la rigidità formale e la prassi parlamentare avrebbe avviato un ulteriore canale di informazione: quello delle inchieste parlamentari.

Per garantire l'esercizio delle funzioni parlamentari nella prospettiva statutaria bastavano apparati semplici, volti ad assicurare la continuità di un Parlamento di notabili. Era sufficiente l'assistenza logistica; sul piano della documentazione, la richiesta era limitata al resoconto delle sedute, con l'archiviazione degli atti parlamentari, all'assistenza ai singoli parlamentari (subito dopo la concessione dello Statuto nelle prime riunioni dell'Assemblea del Regno di Sardegna venne istituita la Biblioteca «per sussidiare» i deputati). Quattro uffici monofunzionali - Biblioteca, Resocontazione, Segreteria, Questura - esaurivano dunque i compiti della burocrazia parlamentare).

Questo mentre in Inghilterra nel periodo d'oro del sistema parlamentare (i cinquant'anni fra il 1832 e il 1882) in cui le Camere esercitarono reali poteri di indirizzo, coordinamento e controllo del governo, si era sviluppata una riflessione nota che aveva contribuito a legittimare il Parlamento come luogo istituzionale qualificato da funzioni ulteriori rispetto a quelle tradizionali di rappresentanza, decisione e controllo. È la teoria di John Stuart Mill che valorizza fra le funzioni parlamentari quella di «comitato delle controversie e congresso delle opinioni». Sulla sua scia, Walter Bagehot, da accorto banchiere, attento alla rappresentatività e all'efficienza della Costituzione assegna il ruolo di «parti rappresentative» alla Corona e alla Camera dei Lords e quello di «parti efficienti» alla Camera dei comuni e al Gabinetto. E in quest'ottica della efficienza, emergono accanto alle funzioni tradizionali delle Camere, legislativa, elettorale (del governo) e di rappresentanza (*expressive*), due funzioni nuove ed originali: la *informing function*, che consente, attraverso la tribuna parlamentare, la informazione sui temi in discussione e la *teaching function* che educa il popolo ai dibattiti, assicurando la pubblicità di tutti i punti di vista relativi a un tema. L'esigenza della pubblicità non resta isolata ma si sostanzia di una funzione informativa che in modo circolare si riflette sulla Camera, valorizzandone la capacità d'informazione e di conoscenza. È la suggestione che Woodrow Wilson coglierà applicandola nel suo «Congressional Government» del 1885 in un sistema

diverso, quello statunitense. Sicché, quando fra il 1882 e il 1902 le riforme regolamentari, in Inghilterra, avrebbero sancito ormai la signoria procedurale del governo — la *Balfour railway* e la *guillotine motion* sono antenate nobili della corsia preferenziale e della questione di fiducia — il declino del *Westminster Model* avviato verso un ruolo ratificatorio avrebbe avuto un indiscutibile contrappeso nella tradizione simbolica e nella teorizzazione culturale del ruolo istituzionale del Parlamento.

Così nella seconda metà dell'800 l'esperienza della III Repubblica in Francia esalta la tradizione parlamentare, uno dei poli del pendolarismo costituzionale fra *mouvement* e *ordre*: nel governo assemblare i presidenti e i relatori generali delle commissioni parlamentari sono i primi a richiedere un'assistenza regolare ad alta qualità tecnica in un contesto caratterizzato da una forte presenza dell'amministrazione statale, che garantisce la conoscenza del processo decisionale,

In Italia l'influenza di questi modelli si sovrappone: il modello inglese è mediato attraverso le idealità dei principi rivoluzionari e giacobini ma, alla svolta degli anni '80, il modello francese viene messo in discussione. Nel dibattito politico istituzionale alla decrepita *civilisation française* alla «democrazia plebea» si preferisce la «democrazia armonica» di tipo tedesco e il «progresso regolare» che essa sembra garantire. Sono le premesse per l'attacco al sistema parlamentare e per il «Torniamo allo Statuto» di fine secolo: la crisi del sistema liberale oligarchico di fronte alle richieste di una società in rapida trasformazione troverà risposte e contesti noti (il riformismo giolittiano), il primo conflitto mondiale, l'allargamento del sistema elettorale, il colpo di Stato fascista), tutti elementi che contribuiranno a differenziare il Parlamento italiano rispetto a quello inglese e francese per la mancanza di legittimazione istituzionale e la carenza di tradizione simbolica.

2. Questa premessa, per rilevare che se i costituenti avessero effettivamente avuto come riferimento le esperienze del passato, sul ruolo del Parlamento e sulle conseguenze derivanti sul piano della informazione «dal» e «per» il Parlamento, il loro orizzonte sarebbe stato molto limitato. In realtà la Costituzione nella sua prima parte ha sostituito lo Stato di diritto accentrato con lo Stato sociale delle autonomie (Berti) e ha dato valore giuridico ad una serie di interessi, quelli di uno Stato pluriclasse, assumendo obiet-

tivi di eguaglianza sostanziale e garantendo una pluralità di servizi per la collettività. In questo contesto le strutture di governo che sembrano ripetere quelle liberali (ma si pensi alle nuove presenze della Corte costituzionale e delle Regioni) assumono una valenza del tutto diversa e vivono una problematica stagione di ridefinizione del loro ruolo. Problema, peraltro, comune a tutte le democrazie avanzate di tradizione liberale.

In questa prospettiva il rilievo costituzionale delle Camere quale operatore conoscitivo che riceve, chiede e distribuisce informazioni trova numerose norme costituzionali di riferimento che contribuiscono alla ricostruzione sistematica del ruolo che la Costituzione attribuisce al Parlamento. Esempi di tali norme si trovano negli articoli che assicurano la circolazione delle informazioni fra il Parlamento e governo, e derivano dal rapporto di fiducia; fra Parlamento e presidente della Repubblica (art. n 74: messaggio di rinvio delle leggi; art. 87: messaggi alle Camere); fra Parlamento e Corte costituzionale (art. 136: della comunicazione delle decisioni della Corte alle Camere). Vi è poi la formalizzazione di quel potere d'inchiesta, che già la prassi aveva riconosciuto al Parlamento statutario, e che nella Costituzione repubblicana è collegato alle materie di pubblico interesse (art. 82). Si tratta di una possibilità conoscitiva rafforzata, per i particolari poteri che è possibile attivare, e indicativa dell'ambizioso ruolo di istituzione generale attribuito alle Camere: il potere di acquisire conoscenza su materie di pubblico interesse eleva a valore costituzionale l'autonomia conoscitiva del Parlamento, introduce un procedimento garantito di acquisizione di conoscenza sulle materie di pubblico interesse che poi diventeranno oggetto di valutazione ad opera dei partiti per la determinazione della «politica nazionale» e oggetto della «politica generale» del governo.

Quanto agli apparati: è vero, come ricorda Donato Marra nel suo intervento al convegno sulla burocrazia parlamentare, che mentre la Costituzione dedica una sezione all'apparato proprio dell'esecutivo, nulla dispone a proposito dell'apparato servente delle Camere, la cui organizzazione deve intendersi implicitamente demandata alla potestà regolamentare riconosciuta dall'art. 64 Cost. E tuttavia, a sfogliare le pagine degli atti della Costituente, si coglie la preoccupazione della complessità dei compiti che attendono il Parlamento. Vi sono interventi di Mortati sulla necessità di istituire consigli tecnici, come organi ausiliari speciali del Parla-

mento, che affianchino le commissioni nel loro lavoro legislativo e garantiscano una migliore redazione della tecnica delle leggi (II sottocommissione, 9 novembre 1949, res. Somm. p. 468); o un intervento generale di Ruini a proposito della opportunità di decentrare in commissione il procedimento di formazione delle leggi, che, citando una frase di Herriot alla Costituente francese, sottolinea: «Ormai il Parlamento è incapace non soltanto di governare ma anche di legiferare in modo normale, a causa della enorme congerie di materia legislativa» (Assemblea Costituente, 14 ottobre 1947, Res. pag. 1197).

Inoltre, fanno il loro ingresso in Costituzione come organi ausiliari il CNEL, (art. 99), organo di consulenza delle Camere e del governo, e la Corte dei conti (art 100) che «riferisce direttamente alle Camere» sul risultato del controllo di carattere economico-finanziario eseguito sulla gestione del bilancio dello Stato e sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Una chiara indicazione di ruolo e di prospettiva istituzionale quindi ed anche una apertura alla riflessione sugli apparati con l'individuazione di organi ausiliari. Se nel primo ventennio di storia repubblicana non sono stati fatti passi avanti su questa strada ciò è dipeso non dall'arretratezza culturale del Costituente ma dallo sviluppo della forma di governo negli anni '50 che ha consegnato il Parlamento a un ruolo ratificatorio registrato dalla cultura giuridica e politologica. Per questo ruolo non servono novità rivoluzionarie negli apparati: regolamenti e burocrazia trasmigrano dal sistema parlamentare prefascista a quello repubblicano, così che realtà e potenzialità del nuovo sistema costituzionale non hanno alcuna ricaduta sulla organizzazione procedurale e amministrativa delle Camere.

Continua anzi a svilupparsi quell'elaborazione concettuale per cui nel sistema parlamentare l'acquisizione dell'informazione delle Camere è indiretta, e cioè si realizza attraverso il governo, mentre nel sistema presidenziale tale acquisizione è diretta. Nel sistema parlamentare, infatti, il *continuum* maggioranza parlamentare-governo garantirebbe a gruppi e deputati della maggioranza l'acquisizione di informazioni presso governo e ministeri, mentre l'opposizione dovrebbe «logicamente» utilizzare solo le proprie fonti esterne di conoscenza. E questo tipo di elaborazione continua ancora oggi, quando si contrappone nella modellistica parlamen-

tare un Parlamento ratificatorio a un Parlamento decisionale: il primo, che «pone il sigillo della rappresentanza popolare sulle scelte politiche effettuate da altri soggetti e funge da cassa di risonanza, che mira a farsi giudice della politica nazionale elaborata in concorso eventualmente con altri soggetti ed aspira ad essere il teatro»; il secondo, che «elabora direttamente le scelte politiche che rientrano nel quadro delle sue attribuzioni costituzionali, è protagonista effettivo della vita politica nazionale, determinandone i contenuti e assumendo come propria anche l'attività preparatoria di tale determinazione, aspira al ruolo di fucina delle deliberazioni politiche» (Chimenti 1980). La conseguenza sugli apparati è immediata: solo il Parlamento decisionale ha bisogno di apparati produttori e fornitori di informazione.

La realtà organizzativa del primo Parlamento repubblicano dà ragione a queste tesi. Tralascio l'aspetto della informazione «sul» Parlamento, per la quale rimane costante la tradizionale attenzione alla pubblicità dei lavori parlamentari, attraverso la resocontazione, conservazione e distribuzione degli atti parlamentari. Per quel che riguarda invece l'informazione/documentazione per il Parlamento, l'interesse politico, e la conseguente organizzazione amministrativa, è scarso: si è lontani dall'idea di sviluppare la nozione di «ausiliarietà», che la Costituzione ha introdotto anche per gli apparati della Camera, nella consapevolezza della complessità decisionale delle funzioni parlamentari.

Il regolamento per gli uffici e il personale della Camera emanato nel 1947 (Il Senato non è interessato neanche a queste marginali riforme) istituisce un ufficio studi legislativi per garantire la documentazione sui temi oggetto del lavoro parlamentare: ma la microscrittura di riferimento consente l'elaborazione solo di studi di carattere generale, che non riguardano direttamente il processo decisionale degli organi parlamentari. D'altro canto, nell'ufficio delle commissioni istituito nel 1949 si estende quell'assistenza di tipo «notarile» (resocontazione, assistenza procedurale) che la burocrazia aveva già assicurato per l'aula.

In questa «solitudine» istituzionale sono interessanti — e da aggiungere a quelle che animano la riflessione di un seminario interdisciplinare sul Parlamento — le voci dei protagonisti durante la discussione del bilancio interno, occasione di confronto sulla condizione del parlamentare e sulle strutture che, per la loro parte, influenzano la qualità del suo impegno. Mi limito a ricordare alcuni

interventi della fine degli anni '50 e un dibattito significativo della metà degli anni '60: gli interventi dal '79 in poi infatti, molto incisivi ed approfonditi, definiscono il contesto che accompagna lo sviluppo di un'esperienza concreta di documentazione nella Camera: e descriverò questa esperienza.

Fin dalla III legislatura alla Camera, la denuncia della carenza di una cultura dell'informazione e della mancanza di un'adeguata documentazione-tecnico legislativa caratterizza un dibattito che va sempre più perdendo la tradizionale ritualità: agli onn. Pietro Amendola, Rosselli, De Maria che segnalano questo disagio, il presidente della Camera Leone garantisce che «è allo studio la possibilità di istituire presso le Commissioni delle piccole biblioteche» (come per l'Aula all'indomani dello Statuto!) e che le commissioni stesse saranno dotate di «valorosi ed esperti funzionari» (Camera dei deputati, seduta del 28 novembre 1958).

Voci isolate, che isolatamente si propongono nei dibattiti degli anni successivi fino al 1964, quando la riforma Cosentino tenta un programma d'ammortamento dell'organizzazione degli apparati proponendo un settore della documentazione articolato in vari servizi, attraverso cui garantire l'informazione sul Parlamento. Due linee caratterizzano questa riforma. Da un lato si istituiscono, accanto alla Biblioteca, nuovi servizi «serbatoio» di dati: il servizio documentazione e statistiche (con il compito di pubblicare il Repertorio dei lavori legislativi e parlamentari con i relativi dati statistici, e di curare la raccolta di materiali relativi alle attività normative primarie e secondarie, con i relativi lavori preparatori, in modo da costituire una fonte di documentazione riservata alla legislazione nazionale, da affiancare alla legislazione straniera raccolta dalla Biblioteca); e il servizio archivio (per la raccolta degli Atti Parlamentari e della documentazione relativa alle iniziative della legislatura in corso, compresi gli atti di sindacato ispettivo). Dall'altro si prevede il Servizio studi, legislazione ed inchieste parlamentari come ufficio di essenziale raccordo fra le attività di raccolta degli elementi di documentazione e la loro utilizzazione da parte dei deputati. A questo fine il Servizio studi elabora i dati che provengono dai servizi affini, li completa con lo spoglio sistematico della giurisprudenza, delle risultanze delle inchieste (ed è sintomatico che la struttura servente le commissioni d'inchiesta sia inserita in questo servizio), di tutti quei documenti derivanti da attività di controllo previste nell'ordinamento vigente o da elaborazioni com-

piute nei settori operativi pubblici e privati, la cui conoscenza sia utile per l'esercizio delle funzioni parlamentari. Un programma ambizioso, che, tuttavia, non produce un'attività diversa da quella tradizionale (gli studi, anche originali, di carattere generale) per mancanza di moduli organizzativi specifici e di risorse adeguate.

La riforma del 1964 ha una immediata ricaduta sulla qualità dei dibattiti sul bilancio della Camera che si svolgono nel '65 e '66. Continuo a far parlare i protagonisti, ricordando la «provocazione» di Laconi che, contestando le campagne dei «cosiddetti costituzionalisti» contro la partitocrazia e la «velleità dei professori di diritto di presentarsi come tecnici contrapposti ai politici», aggiungeva: «Caso mai, in contrapposizione con i politici vi sono i teorici. Ma gli unici tecnici di materia costituzionale sono coloro che hanno in mano gli strumenti per operare e che vivono concretamente l'esperienza legislativa, cioè sono i politici stessi» (Res. sten. seduta del 9 febbraio 1965). Ma al di là delle provocazioni gli interventi del '65 e '66 sono interessanti perché vi sono lucide analisi delle esigenze del Parlamento come istituzione che anticipano sviluppi che purtroppo tarderanno ad avere risposte concrete. C'è un tono nuovo nell'intervento che il presidente della Camera Bucciarelli Ducci svolge preliminarmente al dibattito, in modo irrituale (secondo la procedura ordinaria il presidente chiude con un suo intervento il dibattito prima della replica dei questori che hanno presentato la loro relazione sul consuntivo delle spese e sul progetto di bilancio per l'anno successivo). L'attenzione è all'unica politica che «l'Ufficio di Presidenza» un organo — proporzionalmente, ma integralmente — rappresentativo dell'Assemblea può seguire, quella di studiare e realizzare ogni miglioramento nelle condizioni di esercizio del mandato da parte di tutti i deputati: dalla disponibilità di validi strumenti di ricerca, documentazione e informazione, alla possibilità di utilizzare lo spazio e gli impianti materialmente necessari al lavoro di studio e di elaborazione» (Res. sten. seduta del 4 febbraio 1965).

Il dibattito che si sviluppa segue un tono da svolta istituzionale: negli interventi delle varie parti politiche si coglie la forte volontà di reagire al «declino del potere del Parlamento», a «questo continuo impoverimento della sua capacità di svolgere un ruolo non effimero nella vita costituzionale del paese... agendo all'interno stesso dell'istituto parlamentare... contro l'azione di erosione delle funzioni dell'istituto esercitate qualche volta dai partiti» (on. Sine-

sio). Comune è la consapevolezza che «l'alienazione parlamentare» può essere superata solo con l'interesse al Parlamento come «istituto» del sistema costituzionale (ancora on. Sinesio), garantendo l'esercizio delle funzioni costituzionali ad esso attribuite contro «chi tenta di screditare il Parlamento come istituzione superata dai tempi e chi tenta di trasformarlo in uno strumento di un regime assembleare» (on. Pedini). L'on. Laconi sviluppa la tesi del Parlamento organo «centrale» nel «sistema di garanzie» che la Costituzione prevede: tesi basata sul fatto che «nella nostra Costituzione non esiste alcun potere che sia precostituito indipendentemente dal Parlamento e in potenziale contrasto con esso». È la teorizzazione dell'equilibrio istituzionale che esalta gli organi rappresentativi ad ogni livello e privilegia la «trattativa, l'accordo nel merito come unico vero vincolo che possa limitare i poteri del Parlamento in una Costituzione proporzionalista, unitaria, contrattualistica... che impegna ed obbliga all'accordo». In questa prospettiva il problema dell'informazione per il Parlamento è centrale: l'insufficienza del governo come «tramite efficiente e consapevole per la nostra informazione e per la determinazione degli indirizzi» è denunciata (on. Sinesio), così come vengono denunciati il «conformismo» parlamentare che riecheggia le opinioni dei partiti o dei gruppi di interesse per mancanza di adeguate e proprie fonti di informazione e di studio (on. Cottone), e il ritardo nell'avvio di una riflessione per l'organizzazione di un servizio studi non centralizzato ma funzionalizzato al lavoro delle commissioni, in corrispondenza della complessità dei problemi che il parlamentare affronta (on. Leonardi). Intorno a questa organizzazione non centralizzata ci sono anche altri interventi molto lucidi, dell'on. Fortuna e poi dell'on. Luzzato (Res. sten. 9/2/1963), che anticipano linee di sviluppo che gli apparati avrebbero avviato esattamente dieci anni dopo: l'on. Fortuna difende l'utilità del criterio della «centralizzazione» nell'opera di documentazione — deve essere necessariamente rapida, specie per quanto riguarda «la comparazione delle legislazioni», auspica un «nuovo tipo di funzionario altamente qualificato e specializzato», che operi «in simbiosi e in aiuto diretto» «con le segreterie di commissione». Sulle modalità di funzionamento dei servizi di documentazione e di studio lo stesso presidente Bucciarelli Ducci interviene, a conclusione del dibattito, affermando che «l'impostazione data dalla riforma in senso orizzontale, funzionale e non gerarchico, corrisponde in pieno alle

richieste avanzate, anche se, per maggiore garanzia della oggettività a cui tali servizi dovranno attenersi, verrà emanato, ai sensi dell'art. 14, un apposito regolamento interno per stabilire rigorosi criteri nell'ordine di priorità delle ricerche, le quali debbono certamente essere rivolte, in primo luogo, a pro delle commissioni, escludendo peraltro la dispersione di mezzi e la confusione di funzionari che verrebbero dalla istituzione presso ogni commissione di uffici e di organi autonomi di documentazione».

Un dibattito alto, che affronta il tema degli apparati in funzione del ruolo politico istituzionale del Parlamento nel sistema e nella realtà del Paese. La complessità di questa realtà nel contesto comunitario e internazionale è sempre più avvertita: si è ormai avviata la riflessione che porterà alle modifiche dei regolamenti del 1971.

L'influenza del dibattito del 1965 si fa sentire anche l'anno successivo. Nella discussione del bilancio interno alla Camera per il 1966 il tema della documentazione per il parlamentare è ormai tema introdotto dai questori nella loro relazione alla Assemblea: «Se le esigenze di un Parlamento eletto a suffragio ristretto possono essere soddisfatte attraverso il funzionamento di pochi uffici ed in particolare di quelli aventi funzioni di segreteria, resoconto, provveditorato e contabilità, non può essere dubbio che un'Assemblea come la nostra richieda una diversa impostazione ed una più articolata organizzazione dei propri servizi. Sono, infatti, necessarie strutture più complesse, soprattutto per il settore della documentazione e per l'attività di quegli organi ai quali spetta l'esame preliminare delle iniziative legislative ed il controllo sulle amministrazioni dello Stato. Ora, mentre le organizzazioni ausiliarie ed amministrative dei Parlamenti degli Stati Uniti e della Repubblica francese hanno conseguito un livello soddisfacente di efficienza nel corso della graduale evoluzione di quelle istituzioni rappresentative, in Italia, la mancata gradualità nell'evoluzione dell'istituto parlamentare ha consentito soltanto ora una ricognizione adeguata delle esigenze della Camera. Conseguentemente si possono oggi ipotizzare le soluzioni idonee, anche attraverso il raffronto con i criteri seguiti in altri paesi, pur nella consapevolezza delle particolari condizioni storico-ambientali-in cui operiamo, nonché dei principi ai quali aspira il nostro ordinamento».

I questori non si limitano a elencare cifre e destinazioni di spesa dei vari capitoli di bilancio: affrontano le questioni organizzative e

con particolare attenzione quelle della documentazione, annunciano l'avvio di uno studio per un sistema di documentazione che si avvalga dell'elaboratore per la ricerca automatica dei dati raccolti dai servizi della documentazione per una loro più rapida utilizzazione. È la frontiera dell'automazione che, anche in anticipo rispetto agli altri Parlamenti europei, viene proposta in funzione integrata rispetto alla funzione di documentazione. Il progetto tuttavia vive tempi lunghi e assume altri obiettivi: banca-dati degli atti di sindacato ispettivo, banca-dati elettorali e ipotesi per una automazione della normativa vigente. Agli inizi degli anni '70 c'è anche il lungimirante auspicio di una collaborazione fra Camera e Senato per evitare duplicazioni, convogliare gli sforzi e garantire una utilizzazione allargata anche da parte degli organi dello Stato centrali e regionali e degli enti e istituti interessati. La prospettiva del superamento di strutture bicamerali nel campo della documentazione, che avrebbe contribuito ad affermare il valore istituzionale dell'informazione parlamentare, purtroppo fallisce. Nel 1974 viene istituito alla Camera un servizio di documentazione automatica, che segue l'istituzione di un ufficio analogo del Senato. Si perde così una occasione per recuperare un ruolo e una funzionalità nuova ad un bicameralismo che, senza ripensamenti, si consegna alla ripetitività dei suoi rituali. Ma questo non può che essere un cenno e un rinvio all'interesse che avrebbe una storia del bicameralismo repubblicano che tenesse conto anche delle strutture, mai pensate come strutture «parlamentari», ma consegnate alla logica della gelosa garanzia di una ottocentesca autonomia di «ciascuna Camera».

Peraltro, bisogni e riforme impattano contro limiti organizzativi e di organico che condizionano, fra la fine degli anni '60 e gli stessi anni '70, l'avvio di un sistema di documentazione (anche qui bisognerebbe fare la storia del *gap* fra cultura politica e scelte organizzative): nel 1965 su un organico di 93 funzionari di ruolo generale e 11 funzionari di biblioteca, la consistenza è di 90 funzionari (84 di ruolo generale e 6 di biblioteca) di cui 23 per i servizi di documentazione; nel 1971, su 100 funzionari solo 27 sono i funzionari addetti al complesso dei servizi di documentazione.

Il tema continua ad essere sollevato nelle discussioni sui bilanci interni fra il 1966 e 1976, anche se in tono minore: al centro dell'attenzione sono i nodi dell'intervento pubblico nell'economia, la istituzione delle Regioni, la riforma regolarmente del 1971.

Come è noto, il «nuovo» Parlamento frutto di questa stagione è un Parlamento dei gruppi, fortemente arricchito in commissione di strumenti ispettivi, che consentono un *legislative oversight* (commissioni di vigilanza, citazione dei ministri, audizioni dirigenti p.a. ad enti autonomi, richieste ad amministratori ed enti pubblici di informazioni, notizie e documenti, esame di relazioni sull'attuazione delle leggi, sulle norme governative, esame delle relazioni della Corte dei conti, richieste di referti alla stessa Corte), di strumenti conoscitivi (indagini conoscitive, udienze legislative, richieste all'ISTAT e CNEL), di procedure di collegamento con l'attività di organismi comunitari e internazionali. E la via aperta nel '71 trova conferma costante nella legislazione degli anni '70 e '80: in tutte le leggi d'ordinamento di settore o d'intervento per programmi specifici è richiesta una relazione governativa sull'attuazione della legge; la richiesta di consulenza si estende ad istituti ulteriori: l'ISCO (art. 2 della l. 19 ottobre 1984, n. 701), l'ISPE (art. 1 della l. 8 agosto 1985, n. 439), la commissione tecnica della spesa pubblica legge 878/86 (art. 32, comma 1 lett. d) della legge 30 marzo 1981, n. 119, come sostituito dall'art. 8 della legge 17 dicembre 1986, n. 878); la decisione finanziaria si arricchisce di informazioni sempre più ricche e di procedimenti sempre più articolati, come accennerò tra breve. Non solo, ma — è questa una caratteristica ancora più evidente nella legislazione degli anni '80 — molte leggi di riforma prevedono nelle strutture ministeriali gli «osservatori» di riferimento degli interessi: l'osservatorio della spesa pubblica, del pubblico impiego, del mercato del lavoro, della sanità, per la droga, per lo spettacolo o, con definizioni diverse, strutture analoghe che producono dati e informazioni che vengono poi portati in Parlamento. In questo modo il Parlamento recupera il ruolo che il sistema costituzionale gli attribuisce di «luogo geometrico del pluralismo sociale» (Manzella), di «nodo fra il sistema delle autonomie territoriali e sociali, da un lato, e delle realtà comunitaria e internazionale dall'altro» (Cheli), di «punto di passaggio istituzionale tra popolo e organi dello Stato» (Avril).

Siamo al superamento dei modelli di Parlamento (ratificatorio o decisionale) collegati a forme di governo ormai da rivisitare per la radicale trasformazione della forma di Stato che le ha prodotte. E tuttavia, rispetto ai «dilemmi della democrazia» che uno Stato sociale comporta, i regolamenti del '71 aprono prospettive ma non affrontano i nodi decisivi per assicurare uno sviluppo dell'istitu-

zione parlamentare adeguata al ruolo ambizioso che le si riconosce. Rileggendo a dieci anni di distanza l'esperienza dei regolamenti del '71, Andrea Manzella coglie questi nodi: «La situazione di questi dieci anni è dunque quella di un Parlamento che ad una straordinaria disponibilità di strumenti istruttori (anche se non sempre ben valorizzata e sostenuta da un apparato interno che la tratti adeguatamente) accoppia una debolissima capacità decisionale. Lo squilibrio è insopportabile proprio perché durata e intensità del confronto preparatorio devono implicare maggiore rapidità e nitidezza di decisione e proprio perché un sistema fatto per raccogliere «tutto» dev'essere munito di più forti congegni per la selezione e la scelta finale».

Il tema della titolarità della decisione e della qualità della decisione, in un sistema complesso e integrato che vede moltiplicarsi i circuiti decisionali della rappresentanza, degli interessi, della comunicazione, è un tema centrale per la individuazione della Costituzione materiale che regge la forma di governo. Ed è tema di contesto per la definizione del tipo di apparati di sostegno alla decisione che caratterizza lo sviluppo diverso che tali apparati hanno vissuto in questi ultimi quindici anni.

3. L'esigenza di potenziare le strutture di documentazione ha interessato infatti negli anni '70 tutti i Parlamenti dei paesi di capitalismo avanzato, ma ha avuto ricadute diverse sulle strutture e sulle funzioni degli apparati conformandosi alla relativa forma di governo, ed a quello che oggi qualifica al di là delle relazioni giuridiche la stessa forma di governo: il sistema di tendenziale di bi o pluripartismo e il conseguente rapporto fra maggioranza e opposizione, le caratteristiche specifiche dei processi di formazione della decisione. Mi limito ad alcune osservazioni generali, note alla cultura giuridica.

Nel caso italiano la condizione costituzionale del Parlamento e la particolare evoluzione che dopo il «consolidamento politico» degli anni '50 il sistema parlamentare ha vissuto, ha visto i rapporti fra governo e Parlamento teoricamente caratterizzati dal rapporto di fiducia ma in pratica segnati dal metodo della codecisione. Per quel che riguarda la funzione legislativa la parità fra governo e Parlamento per l'iniziativa legislativa (compresa quella di spesa), sancita dalla Costituzione, e la mancanza di uno «statuto» maggioritario del governo nei regolamenti parlamentari fa sì che, mentre

l'iniziativa legislativa dei singoli parlamentari ha prevalentemente effetti di annuncio, il potere di emendamento (traduzione dell'iniziativa nel procedimento legislativo) dei disegni di legge governativi è altissimo. Due esempi sono illuminanti.

Basti pensare a quanto storicamente datate siano le tesi dell'inemendabilità dei decreti legge di fronte ad un'esperienza che, da quindici anni ormai, vede corrispondere al progressivo aumento dei decreti legge la progressività capacità emendativa delle Camere, quando non la riscrittura attraverso la reiterazione dei decreti, come emendati dalle commissioni durante il procedimento di conversione non concluso. La realtà emendativa è stata tale da imporre, prima come iniziativa sperimentale del Ministero di Grazia e Giustizia (nel 1981) poi come obbligo (con la l. 11 dicembre 1984, n. 839), la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dei testi «coordinati» dei decreti legge convertiti in legge con modifiche a garanzia della conoscibilità e comprensibilità delle fonti normative.

O basti pensare alla «mutazione genetica» della legge finanziaria: nella riforma del 1978 la finanziaria doveva garantire il raccordo tra programmazione di bilancio, legislazione finanziaria sostanziale e legge di bilancio. La mancanza di una programmazione di bilancio, l'incapacità di introdurre con interventi normativi organici i meccanismi istituzionali di governo dei grandi flussi della finanza pubblica (previdenza, sanità, finanza locale) e la pratica di una legislazione microsettoriale di spesa non vincolata ad una corretta quantificazione degli oneri, ha trasformato l'approvazione della legge finanziaria nell'occasione annuale di supplenza normativa di tali carenze e di disciplina, nelle «disposizioni diverse», di interessi settoriali i più vari.

È sufficiente ricordare il dato ad effetto della legge finanziaria per il 1988 (legge 11 marzo n. 67): il d.d.l. governativo originario, presentato il 30 settembre 1987, conteneva 20 articoli, per un totale di 139 commi; la legge approvata, 31 articoli per un totale di più di 300 commi.

Del resto, le potenzialità di queste condizioni costituzionali sono state esaltate dal sistema di pluripartismo esasperato: la segmentazione interna fra maggioranza e opposizione, con maggioranze e opposizioni al loro interno diversificate e concorrenziali, comporta la partecipazione al processo decisionale di tutti i gruppi parlamentari, in partenza fortemente differenziati nelle loro posizioni, ma in assenza di regole del gioco maggioritarie, spinti alla

ricerca del compromesso. La decisione quindi si forma in Parlamento, in quanto il Parlamento è l'ultima arena in cui si compone la mediazione o si realizza il «compromesso creativo» fra gli interessi in conflitto (Crick).

Un'ultima notazione sui caratteri del processo decisionale nel nostro sistema parlamentare. L'Italia è l'unico paese in cui coesistono ventotto centri di decisione all'interno delle Camere (ventisei commissioni fra Camera e Senato e le due Assemblee) con conseguenze di parcellizzazione settoriale difficilmente governabile. Una prima risposta razionalizzatrice è stata data dalla riforma regolamentare approvata all'inizio della X legislatura che ha portato ad una ridefinizione delle competenze delle commissioni, prima ritagliate a specchio delle competenze ministeriali. Lo scopo è quello di riaggregare gli interessi secondo aree omogenee, in modo da recuperare anche per le decisioni settoriali una prospettiva unitaria di riferimento. Paradossalmente, la relazione Piga sul riordino dei ministeri, rimasta lettera morta a livello dell'esecutivo, anzi contraddetta dal proliferare di nuovi ministeri, è stata seguita, in alcune sue indicazioni nell'ordinamento parlamentare.

Peraltro il riferimento ai 28 centri decisionali è limitato al livello statale centrale: esistono poi gli ulteriori livelli di produzione normativa che affollano il sistema giuridico, per l'esistenza, da un lato, del livello comunitario e internazionale, dall'altro, di quello delle autonomie regionali, infine del livello contrattuale, che nel settore del pubblico impiego, dopo la legge n. 93 del 1983, ha sostituito la legge, anche se non in modo esaustivo, sicché i due linguaggi normativo e contrattuale si inseguono e si fondono.

Questo contesto istituzionale sembra ormai costante nell'ultimo ventennio, pur nelle oscillazioni e nelle variazioni del sistema politico che le riforme regolamentari progressivamente stanno registrando (per la Camera del 1982, del 1983, del 1986 del 1987 e quella di questi giorni sull'abolizione del voto segreto; e per il Senato il pacchetto di riforme che sarà approvato fra qualche settimana). E gli effetti sulla legislazione sono altrettanto costanti: la legislazione italiana è di tipo analitico, non si lega a programmi di governo che rimangono enunciazioni di volontà definiti in lunghi elenchi al momento della presentazione alle Camere per la richiesta della fiducia. Ancora: come ho ricordato accennando alla problematica dei decreti legge, è una legislazione per emendamenti che cresce con sovrapposizioni e produce corpi normativi stratificati e

non codificati. In Italia diventano, quindi, ancora più complessi i problemi che ogni democrazia avanzata sta vivendo con l'affollamento delle leggi derivanti dal profondo mutamento che lo Stato sociale ha prodotto nei contenuti legislativi: non più norme generali e astratte in funzione di «protezione e repressione» ma la legislazione «promozionale» con cui si distribuiscono risorse, o meglio schemi distributivi che comportano un'espansione progressiva della produzione normativa, un suo precoce invecchiamento, una sua modificazione continua, il cui esito è «l'iperregolamentazione», «l'inflazione normativa», «l'overload», «l'inquinamento giuridico», «la giungla legislativa». E si potrebbe continuare con le colorite immagini della dottrina, non solo italiana, per descrivere un sistema istituzionale sovraccarico di compiti che si lega ad individui sovraccarichi di regole.

Le osservazioni fatte sul processo decisionale parlamentare con riferimento alla funzione legislativa possono riproporsi per quel che riguarda la funzione di controllo e di collegamento con la società che i regolamenti del '71 hanno arricchito delle sedi e degli strumenti sopra richiamati.

L'ingresso dell'efficienza e della produttività nel linguaggio del legislatore degli anni '80, e l'affollarsi di nuove strutture di riferimento degli interessi, gli osservatori ministeriali ma anche quelli privati, comportano conseguenze dirette sulla «qualità» del controllo parlamentare che, ormai avviato da più di un decennio sull'attuazione delle leggi, dovrà riguardare questa nuova dimensione dell'attività di governo, attrezzandosi in modo adeguato. Non si tratta di duplicare strutture o di inserirsi nell'attività amministrativa del governo ma di garantire una solidità conoscitiva che, confermando la diversità dei ruoli, permetta al Parlamento di svolgere un ruolo nel gioco istituzionale.

Ancora una volta le riflessioni sul «modo d'essere organizzativo» del diritto e dell'autorità che condizionano il modo d'essere dell'autorità stessa, identificano la sfida che per primo il Parlamento deve accettare.

Un dato mi sembra costante, ma si tratta di un dato che avrebbe bisogno di approfondimento e che rispecchia un punto di vista derivante da un'esperienza professionale interna al Parlamento in un seminario che raccoglie esperienze interdisciplinari e voci diverse: alternativo rispetto alle ricostruzioni della centralità parlamentare degli anni '70 e del declino parlamentare degli anni

'80, si è andato sviluppando nella vita concreta delle istituzioni un continuum fra il Parlamento e governo non nel senso di un governo comitato direttivo di una solida maggioranza ma nel senso della concorrenza dei due organi al governo di una società complessa quale quella contemporanea. Questa tendenza ha una frontiera ambiziosa: quella di costruire una «centralità istituzionale» del Parlamento e del governo che garantisca un collegamento con le altre realtà istituzionali e sociali senza sovrapporsi ad esse, soffocandole o esaurendole, secondo logiche partitocratiche. È la frontiera che Barbera delinea, nel convegno dell'82 su «Il Parlamento tra crisi e riforma»: «un Parlamento può essere effettivamente «centrale» nella misura in cui non è costretto a svolgere un'opera di supplenza rispetto ad un governo debole ed incerto, ma parimenti un governo può essere efficiente e robusto nella misura in cui è sostenuto e controllato da un Parlamento effettivamente "centrale" e unificante».

Negli anni '70 Manzella rilevava la sterilità e la pericolosità di «giocare» l'istituzione Parlamento e l'istituzione governo una contro l'altra. Direi che questo è stato soprattutto un abito mentale di alcuni commentatori, e di alcuni protagonisti, a vari livelli, della vita politico-istituzionale: nella quotidianità, questi anni hanno visto svilupparsi anche una tendenza alla collaborazione organica fra Parlamento e governo. Sottolineo che si tratta di una tendenza e di tentativi, con esiti discutibili e non sempre positivi, ma tentativi ci sono stati. E, se il governo democratico di una società articolata e neocorporativa può avere un futuro, questo risiede nella definizione di regole del gioco e di procedure che garantiscano una concorrenza decisionale e una partecipazione dialettica pur nella chiara definizione dei ruoli e delle responsabilità.

Ancora una volta tema delle fonti e decisione finanziaria possono essere esempi significativi di questa tendenza della «concorrenzialità decisionale» fra governo e Parlamento nella definizione dei contenuti delle leggi di ordinamento, che regolano i rapporti fra i due organi (aspetto diverso e ulteriore rispetto alla pratica consociativa, rilevata dalle analisi sulla produzione normativa dirette da Predieri negli anni '70).

Nella legge n. 400/88, l'ordinamento della Presidenza del Consiglio ha finalmente dopo quarant'anni d'attesa una sua disciplina. Ma il capitolo più significativo di tale legge è dedicato alla potestà normativa del governo (decreti legislativi, decreti legge e potere

regolamentare): i lavori parlamentari della legge riflettono l'attenzione delle Camere al tema delle fonti per disciplinare la riserva normativa dell'Esecutivo che la Costituzione ha trascurato, ma che è necessario definire per evitare alterazione di ruoli. Ad esempio, in tema di decreti legge, il Parlamento — reagendo all'uso esasperato, a volte patologico, della decretazione — pone alcuni limiti di contenuto dell'intervento normativo del governo, esplicitando vincoli che derivano implicitamente dalle norme della Costituzione e dal sistema dei rapporti fra gli organi costituzionali (divieto per il governo di utilizzare il decreto legge per conferire deleghe legislative, per disciplinare materie riservate all'Assemblea, *ex art. 72 Cost.*, per reiterare decreti bocciati in una delle due Camere, per regolare rapporti giuridici sorti sulla base di decreti non convertiti, per ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento). E ancora, e si potrebbe sorridere dell'ingenuità del legislatore «Candido»: i decreti devono contenere «misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» (art. 15 della legge n. 400). Ma la novità più interessante è l'ingresso ufficiale della «delegificazione», autorizzata dalla legge «razionalizzatrice» della materia. L'art. 17, comma 2, infatti, prevede che, con D.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del governo, determinano le norme generali regolatrici e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari. Non è una norma semplice né facile: ma segna un punto di arrivo legislativo che è soprattutto un punto di partenza, nella distribuzione di competenza normativa fra Parlamento e governo e propone, questa volta nella legge e non più solo nelle relazioni delle commissioni di studio o nelle suggestive ipotesi dottrinarie, il modello di un Parlamento che approva leggi di principio e di un governo responsabile della produzione normativa di secondo grado.

Secondo esempio: quello della decisione finanziaria. Mi limito a pochi cenni e rinvio, per la complessa esperienza parlamentare della legge n. 468 che ha portato alla recente riforma «parlamentare» approvata con la legge n. 362/88, alla voce «legge finanziaria»

di Maurizio Meschino in un corso di pubblicazione nel Dizionario di contabilità pubblica, a cura di Barettoni Arleri.

Nel dibattito articolato che si è sviluppato durante l'esperienza decennale della legge n. 468 (dibattito formalizzato in indagini conoscitive e in comitati di studio alla Camera e al Senato, ma dibattito costante durante le discussioni procedurali e di merito della decisione annuale di bilancio) si sono affrontati e risolti per iniziativa e in sede parlamentare numerosi problemi: dalle metodologie di copertura finanziaria con la previsione triennale delle formule di copertura e un autonomo sistema di controllo presso le due commissioni bilancio, alla corretta quantificazione degli oneri sui cui impegnare il governo e la sua responsabilità attraverso la presentazione di una relazione tecnica a corredo delle sue iniziative legislative (art. 2, commi 2 e 4, della legge n. 67/88 riprodotti nell'art. 7 della legge n. 362/88), allo spostamento dei fondi speciali in finanziaria, alle sperimentazioni procedurali del 1986 con la votazione del documento programmatico-finanziario, all'approvazione della legge di riforma n. 362 a seguito di una riflessione prevalentemente parlamentare che ha coinvolto un governo più che disponibile ad una verifica parlamentare che concorra ad un controllo più severo della spesa pubblica.

Infine è da sottolineare un altro aspetto che conferma la qualità di «appartenenza» comune a Parlamento e governo dei temi disciplinati da queste due importanti leggi (la legge n. 400 e la legge n. 362). Mi sembra infatti che la tradizionale separatezza ordinamentale tra legge ordinaria e regolamento parlamentare e la custodia gelosa degli «interna corporis» da parte delle Camere siano superati in questi due campi. Nella riforma regolamentare in corso di approvazione al Senato ⁽¹⁾ vi sono infatti due novità sostanziali che si collegano all'approvazione delle due leggi sopra indicate. L'art. 78, che disciplina il procedimento di conversione dei decreti legge, introduce alcune modifiche per il «filtro di costituzionalità» (previsto dalla novella regolamentare del 1982) sui decreti legge, aggiungendo ai presupposti richiesti dall'art. 77 Cost. — precedente parametro del giudizio relativo — «i requisiti stabiliti dalla legislazione vigente» (e cioè quelli previsti dall'art. 15 della legge n. 400). È inoltre introdotto l'art. 76 bis, che sancisce la improcedibilità assoluta dei disegni di legge o la improponibilità degli emendamenti quando non siano accompagnati dalla relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri «conforme alle prescrizioni di legge».

Alcune tessere quindi che recuperano una tendenza istituzionale che finisce per essere sommersa dal vezzo di qualunque liquidatori che spesso investono le istituzioni.

4. E torno agli apparati parlamentari di documentazione per il Parlamento e ai principi che, in relazione al contesto istituzionale sommariamente accennato, hanno caratterizzato il loro sviluppo. La novità sostanziale, introdotta alla Camera nel '76, in risposta alle richieste dei parlamentari e sull'onda del valore politico-istituzionale che i regolamenti del '71 hanno riconosciuto all'attività conoscitiva, è stata quella di funzionalizzare la documentazione alla decisione degli organi parlamentari, in particolare delle commissioni. La tradizionale funzione «statica» degli apparati di garantire e potenziare serbatoi monotematici, alimentati da un'unica fonte o da alcune fonti determinate, per la ricerca di dati e informazioni richieste dai singoli deputati, dai gruppi e dai loro staff è integrata da una funzione «dinamica» del servizio studi di ricerca, selezione e organizzazione recuperando da fonti eterogenee i dati necessari per la decisione politica. Il senso dell'esperienza lentamente maturata in questi anni è stato quello di sottolineare nell'assistenza alla decisione il valore della documentazione come organizzazione e sintesi delle informazioni, per consentire la utilizzazione della grande massa di informazioni che il Parlamento produce per la sua iniziativa politica (ancor più dopo i regolamenti del '71) o che affluiscono dall'esterno.

In questa prospettiva, gli apparati di documentazione non devono assumere funzioni e dimensioni di controburocrazia — come in sistemi caratterizzati dalla mancanza del rapporto di fiducia e da una separazione di poteri più accentuata: i mitici apparati del Congresso statunitense — o di ausiliarità alla decisione di maggioranza — come in sistemi in cui il governo gode di uno statuto maggioritario: l'assistenza al relatore nell'Assemblea Nazionale francese. Ancora: non possono limitarsi ad un processo di specializzazione generico quale deriva dalla predisposizione di documentazione su richiesta, che non segue sistematicamente il processo decisionale, come in Inghilterra, dove il sistema bipartitico garantisce lo sviluppo del processo decisionale in senso rigorosamente maggioritario e dove la sede di commissione è più fluida, non essendo previste commissioni permanenti. Peraltro anche in Inghilterra il sistema delle *Standing Committees* avviato

alla fine degli anni '70 sembrava promettere ulteriori sviluppi nell'organizzazione delle strutture parlamentari, sviluppi, bloccati dal decennio dominato dalla leadership della lady di ferro. Infine, è sembrato opportuno sviluppare un modello di apparato originale anche rispetto al modello tedesco di un Parlamento forte garantito nel suo ruolo da una serie di clausole (dallo sbarramento elettorale alla sfiducia costruttiva, alla attribuzione all'opposizione della presidenza della commissione bilancio): in questo Parlamento infatti le esigenze della documentazione prevalgono sull'assistenza procedurale, e il servizio studi, nel quale lavorano un centinaio di funzionari, assorbe le stesse segreterie di commissione con un rafforzamento di ruolo difficile da riproporre, almeno per il momento, nel Parlamento italiano. E non tanto perché in Italia l'assistenza procedurale è stata la tradizione primaria della burocrazia parlamentare quanto perché non si è avuto nel nostro sistema un momento di allargamento istituzionale, preludio di una alternanza politica come nella RFT nel 1966: a quella data, infatti, risale questa organizzazione potenziata della consulenza sul merito e della documentazione che garantisse ai deputati che facevano parte della maggioranza, abituati agli apparati dell'esecutivo, l'utilizzo di apparati ugualmente attrezzati all'interno del Parlamento.

In Italia, il pluralismo politico e il sistema di codecisione, in mancanza di un'alternativa politica, hanno portato ad una soluzione originale che ha seguito le indicazioni dei dibattiti parlamentari ricordati: quella della separazione fra i referenti e i moduli organizzativi dell'attività di assistenza procedurale e legislativa e dell'attività di documentazione; la separazione dei servizi non significa tuttavia separazione delle funzioni, entrambe convergenti nell'assistenza alla decisione. Sono così superate, da un lato, la concorrenza del modello alternativo di un potenziamento degli apparati dei gruppi parlamentari e del miglioramento delle condizioni del parlamentare (esigenze giustissime, ma che si pongono su un piano diverso, rileva Marra nel suo intervento al convegno sulla «Burocrazia parlamentare»); dall'altro, la diffidenza per la concentrazione di potere in una burocrazia di stampo corporativo e tecnocratico. Il futuro della burocrazia parlamentare, in ogni sua attività e soprattutto nel campo delicato della documentazione e della consulenza, si gioca nell'operare «al servizio dell'istituzione nel suo complesso, assicurando un'attività utilizzabile da tutte le

parti del confronto politico», sviluppando «il momento di garanzia che la burocrazia parlamentare deve costituire per l'istituzione come per la società civile che la esprime» contro «modelli organizzatori e di comportamento di tipo fiduciario o peggio ancora, impregnati di una logica di lottizzazione politica» (Marra).

In questa prospettiva, gli apparati di documentazione devono, fermandosi sulla soglia preistruttoria, tentare la ricostruzione più completa e sintetica possibile del contesto in cui la decisione parlamentare si colloca, attraverso l'utilizzazione e la messa a disposizione delle varie fonti informative garantendo, attraverso il confronto fra la pluralità delle fonti, l'obiettività e l'imparzialità. Ma tenendo conto del processo articolato attraverso cui la decisione si forma, essi devono assicurare un'assistenza flessibile che segue il processo decisionale nel suo divenire. A questo proposito una scelta strategica è stata la presenza del responsabile della documentazione in commissione, con compiti e responsabilità specifici distinti da quelli di assistenza procedurale-legislativa di organizzazione delle sedute svolti dalla segreteria di commissione.

Questa esperienza è stata avviata alla Camera nel 1976, con una nota di servizio del segretario generale Maccanico che prevedeva «gruppi di lavoro integrati», per aree omogenee di competenze delle commissioni: i gruppi, formati da unità specializzate all'interno di ciascuno dei servizi ed uffici operanti nel settore della documentazione, garantivano attraverso un «funzionario di collegamento in commissione» un supporto conoscitivo per l'attività di commissione. Alla sperimentazione ha fatto seguito, nel 1977, una riforma dei servizi di documentazione con l'istituzione di un servizio studi, ricerche, statistiche che ha unificato le competenze dei precedenti servizi nel settore (il supporto organizzativo per le inchieste parlamentari viene curato dal servizio commissioni bicamerali). Inoltre, segno dell'interesse politico in un settore di delicata frontiera, viene istituito, nel 1979, il Comitato di vigilanza per l'attività di documentazione, organo dell'Ufficio di Presidenza, che formula indirizzi generali e vigila su un settore che assume sempre di più una «centralità strategica» nei dibattiti sui bilanci interni.

Nella ridefinizione operativa del Servizio studi un'ulteriore scelta qualificante, quella di Manzella, nel 1979, a capo di questo servizio, è stata l'organizzazione del servizio in dipartimenti, e relativi archivi, corrispondenti ad aree omogenee e serventi le commissioni che a queste aree si collegavano per recuperare una

interdisciplinarietà ed una prospettiva organica di riferimento che bilanci, almeno per quel che riguarda la documentazione, l'inevitabile frammentazione del processo decisionale politico ⁽²⁾. Con l'avvio della VIII legislatura il funzionario responsabile della documentazione diventa il canale istituzionale che garantisce l'ingresso in commissione della documentazione di base mirata all'oggetto in discussione: il modello di dossier-provvedimento che tendenzialmente dovrebbe accompagnare i punti all'ordine del giorno contiene infatti la memoria dell'attività nel settore (precedenti parlamentari, sindacato ispettivo, relazioni al Parlamento sul tema, ecc.), il contesto normativo esistente, la giurisprudenza, i dati economico-statistici, il dibattito scientifico, i riferimenti di diritto comparato, di diritto comunitario e regionale (utilizzando a questo fine gli apporti specifici degli altri servizi di documentazione esistenti all'interno della Camera a garanzia di un'organizzazione unitaria anche di tali apporti e superando la frammentazione esistente fra gli stessi servizi interni della struttura burocratica parlamentare). Questi materiali dovrebbero essere preceduti da schede di sintesi per consentirne un'agile lettura e utilizzazione, in modo da evitare che la sovrabbondanza di dati anneghi la capacità informativa del parlamentare. A questa attività preliminare del responsabile della documentazione si aggiunge la presenza in commissione per seguire il processo della decisione e assicurare eventuali interventi mirati sui nuovi punti che dalla discussione emergono.

È indicativo che nella riforma generale del regolamento dei servizi, approvata nel 1981, il sistema della documentazione venga isolato e rappresenti un settore dell'amministrazione della Camera accanto all'attività di assistenza legislativa e all'attività amministrativa: nelle norme regolamentari che delineano le competenze del servizio studi e del servizio commissioni il collegamento della documentazione al lavoro delle commissioni è formalizzato.

In questa prospettiva emerge come modello alternativo alla produzione originale dei dati la funzione dinamica della ricerca, selezione e organizzazione di dati che richiede la costruzione di una specifica professionalità, all'interno delle tradizionali professionalità della burocrazia parlamentare: una professionalità basata sulla conoscenza delle fonti e sulle metodologie a queste sottese, che riaggrega i dati rilevati dalle fonti esterne e interne al Parlamento per coordinarli in un dato informativo nuovo tale da

conciliare la completezza — non quella astratta, ma quella necessaria al processo decisionale in corso — con la fruibilità e la leggibilità.

5. Questo modello di documentazione rappresenta un'esperienza in corso alla Camera da dieci anni — e dall'inizio di questa legislatura anche al Senato — che sembra ormai affermata, pur con i limiti derivanti dalla carenza di personale: i funzionari del Servizio studi hanno sempre oscillato fra i 10 e i 15, nonostante che gli ordini del giorno approvati a conclusione dei dibattiti dei bilanci interni fra il 1979 e il 1986 ritualmente auspicassero il potenziamento del servizio.

Da questa esperienza è inoltre derivata una varietà di «prodotti» che qui ricordo non tanto (o non solo) per adeguarmi alle moderne tecniche pubblicitarie di lancio (peraltro dal 1984 è pubblicato, un notiziario del Servizio con periodicità trimestrale e a circolazione interna che indica le principali ricerche e i più importanti documenti acquisiti), ma per rendere una testimonianza dei tentativi in corso nel Palazzo per realizzare condizioni che consentano una decisione consapevole e coordinata. Accanto al dossier-provvedimento (obiettivo realizzato per la maggior parte ma non ancora per tutti i punti all'ordine del giorno delle commissioni) esistono occasioni costanti di documentazione rappresentate da:

— la decisione di bilancio. La difficoltà di gestire la decisione di finanza pubblica, prima concentrata nell'appuntamento autunnale e nella legge finanziaria, ha portato alle riforme legislative e dei regolamenti parlamentari che hanno individuato le rispettive competenze istituzionali di governo e Parlamento in un ciclo annuale di bilancio e attraverso una pluralità di strumenti per la decisione e il controllo (anche della fase attuativa) della spesa. Secondo la riforma approvata con la legge n. 362 tale ciclo si snoda in tre momenti fondamentali: l'esame del documento di programmazione economico-finanziaria, che definisce la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, presentato dal governo entro il 15 maggio e approvato con risoluzione parlamentare fra giugno e luglio; la sessione estiva di bilancio in cui vengono approvati la legge di assestamento di bilancio e il rendiconto generale dello Stato; la sessione autunnale dedicata ai disegni di

legge di bilancio, annuale e pluriennale, alla finanziaria «asciutta» e ai d.d.l. collegati alla manovra di finanza pubblica.

Ad ognuna di queste fasi sono funzionali i numerosi documenti informativi che, secondo obbligo di legge, sono presentati in Parlamento dal governo e dalla Corte dei conti. Mi limito a segnalarne i principali: si va dalla relazione sull'andamento dell'economia, da presentare entro febbraio, alla relazione generale sulla situazione economica del paese, da presentare entro marzo, alla prima relazione sulla stima del fabbisogno del settore statale e del settore pubblico allargato (sui risultati provvisori della gestione di cassa dell'anno precedente, cui seguono le relazioni trimestrali), relazioni che riguardano i risultati economici e finanziari dell'anno precedente e consentono il passaggio alla decisione programmatica e di indirizzo dell'anno successivo con la risoluzione sul documento governativo di maggio; nella sessione estiva di bilancio è presentata la decisione e relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato e la relazione di della Corte sugli enti ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria per l'approvazione del rendiconto e dell'assestamento; nella sessione autunnale, entro il 30 settembre, sono presentate la relazione di previsione e programmatica cui sono allegate le relazioni di settore (relazione generale sullo stato della ricerca scientifica e tecnologica in Italia, la relazione sullo stato della P.A., la relazione programmatica delle partecipazioni statali, la relazione sulle leggi pluriennali di spesa, la relazione sull'attività del nucleo di valutazione sugli investimenti pubblici) e le note preliminari agli stati di previsione di bilancio dei singoli ministeri. A questi documenti ufficiali si aggiungono le notizie e le valutazioni che, secondo la disciplina della sessione di bilancio nei regolamenti parlamentari, le due commissioni bilancio (ecco un esempio di bicameralismo procedurale) raccolgono durante l'indagine conoscitiva di avvio dell'esame della decisione autunnale in cui sono ascoltati: ministri finanziari, Governatore della Banca d'Italia, Corte dei conti, ISTAT, Regioni, centri di ricerca privati (SVIMEZ, CER, PROMETEA) e pubblici (ISCO) ⁽³⁾.

L'utilizzo di questi documenti conoscitivi è molto prezioso per il lavoro parlamentare delle commissioni durante tutto l'anno; potenzialmente il Parlamento è messo in condizione di avere sotto controllo l'intero quadro della situazione. Ma è necessario rendere fruibile la massa di dati che affluisce in Parlamento attraverso una presentazione «orizzontale» e sintetica delle fonti: è importante

garantire, per l'uso parlamentare, da un lato, una lettura unitaria per temi, riaggregando e sintetizzando i dati e le informazioni, dall'altro consentire una comparazione fra le fonti ufficiali e quelle dei principali istituti di ricerca, usando lo stesso metodo di riagggregazione e sintesi.

Inoltre, in occasione della sessione autunnale, il responsabile della documentazione prepara un dossier per la lettura degli stati di previsione dei ministri di competenza della commissione, in cui si individuano i trends evolutivi delle spese relative a ciascun settore, i meccanismi di natura giuridica amministrativa e contabile che presiedono alla definizione degli aggregati, si ricostruiscono attraverso un'analisi trasversale delle varie tabelle gli aggregati unitari nella funzione ma imputati contabilmente a diversi centri di gestione, si collegano gli effetti del d.d.l. finanziaria e si riportano gli ulteriori dati informativi richiamati. Al dossier di lettura delle tabelle ministeriali si è aggiunto, negli ultimi anni, man mano che i contenuti del d.d.l. finanziaria hanno assunto maggiore «pesantezza», l'ausilio alla lettura anche di questo atto: sono state preparate per l'esame relative schede sui singoli commi di ogni articolo che illustrano la situazione normativa preesistente in modo da recuperare il senso e la portata dei contenuti del d.d.l. finanziaria e le ripercussioni anche finanziarie derivanti dall'intervento normativo. Le schede, preparate per l'esame nelle commissioni bilancio e di settore, sono riaggornate in un'edizione successiva per l'esame dell'Aula con riferimento al testo presentato dalla commissione bilancio. E se si ricorda l'esperienza dell'«arricchimento» del contenuto della finanziaria durante il procedimento di approvazione si coglie l'importanza del controllo normativo e finanziario che la comprensibilità dei testi in esame consente al parlamentare. In questo campo inoltre, si è consolidata un'esperienza di collaborazione tra i servizi studi delle due Camere che anticipa una tendenza auspicabile per un lavoro sempre più coordinato e integrato;

— l'esame dei decreti legge secondo le procedure dell'art. 96 bis, introdotto dal regolamento della Camera nel 1981. Approvata questa norma, infatti, l'Ufficio di Presidenza della 1^a commissione, competente per l'esame dell'esistenza dei presupposti di costituzionalità ha chiesto al servizio studi che in tema di decreti legge aveva già avviato alcune rilevazioni relative all'VIII legislatura, «schedando» la relativa decretazione, secondo griglie concordate (e riempite) con Cazzola e Morisi — la preparazione per ogni decreto

presentato di un dossier mirato a questo esame. Il dossier richiesto è composto da una scheda introduttiva, articolata in sezioni, che fornisce i dati di base del d.l. (compresi quelli principali derivanti dall'eventuale esame del decreto al Senato), i collegamenti tra d.l. in esame e d.l. precedenti in materia, reiterati o convertiti e i collegamenti con i lavori legislativi in corso sulla stessa materia, la sintesi del contesto normativo nel quale il d.l. si inserisce, la sintesi del contenuto del d.l., le motivazioni sui presupposti di costituzionalità e le eventuali contestazioni (al Senato) della straordinaria necessità e urgenza. Come allegati alla scheda sono riportati i riferimenti normativi richiamati dal decreto e gli atti parlamentari utili per l'esame (lavori preparatori di precedenti d.l. non convertiti o proposti in corso d'esame). È noto che l'esperienza dell'esame ex art. 96 bis non ha raggiunto lo scopo del contenimento della decretazione: tuttavia, la preparazione dei dossier ha contribuito ad assicurare una certezza parlamentare sulla decretazione d'urgenza e non solo sul piano statistico ma su quello dei contenuti. L'esempio della IX legislatura dà un'idea dei termini reali del fenomeno: il governo ha presentato 302 d.l. di cui 136 convertiti, 109 decaduti, 102 ripresentati, 29 respinti (14 a seguito dell'esame ex 96 bis reg. Camera e 78 reg. Senato). E, ad un anno dall'inizio della X legislatura, al 30 settembre 1988, il governo ha presentato 169 d.l. di cui 65 convertiti, 97 decaduti, 88 ripresentati e 7 respinti.

Rispetto a queste quantità già il dato statistico ha un suo valore non solo numerico ma valutativo della realtà di un sistema istituzionale (e all'interno sempre dei dati statistici gli interessi parlamentari nella polemica contro il governo sono stati i più vari: quante le reitere? Quante questioni di fiducia sono state presentate durante il procedimento di conversione? Quante deleghe sono state attribuite con d.l.? Ecc.). Ma ancor più, per quel che riguarda il merito legislativo, la disomogeneità dei contenuti del d.l. e l'approvazione di modifiche durante la conversione, ha trasformato la legislazione in un puzzle in cui ormai, mentre secondo il monito della Corte costituzionale, l'ignoranza della legge «scusa» il cittadino, la successiva decisione parlamentare rischia maggiore disorganicità di quanto già oggi si lamenti senza l'assistenza di apparati che garantiscano un controllo e una memoria dell'evoluzione normativa;

— l'esame per la ratifica dei trattati o accordi internazionali. A questo proposito, dal gennaio 1988, si è avviata una nuova serie di

dossier articolati secondo il modello tradizionale: ad una scheda introduttiva, in cui vengono riassunti i dati di base dell'atto oggetto di esame, evidenziandone la collocazione nel quadro dei trattati o accordi esistenti con il medesimo Stato o sulla medesima materia, si allegano gli atti parlamentari relativi all'eventuale esame del disegno di legge di ratifica al Senato o nelle precedenti legislature e i riferimenti normativi richiamati dall'accordo o comunque rilevanti;

— l'inizio di ogni legislatura. Viene predisposto per ogni commissione permanente un dossier che raccoglie sintetiche informazioni sull'attività della commissione durante la legislazione conclusa: sulle principali leggi approvate, sulle attività conoscitive e di indirizzo, sulle più rilevanti iniziative pendenti, sui documenti governativi e sulle principali fonti di informazione (compresi i dossier del servizio studi). In questo modo si garantisce per il deputato «anziano» la memoria dell'attività svolta e si fornisce per i parlamentari di prima elezione, o che entrano per la prima volta a far parte di una commissione, una prima informazione sui temi di interesse della commissione.

Questo modello di documentazione si è esteso negli ultimi anni anche all'attività conoscitiva delle commissioni, in particolare per quel che riguarda indagini conoscitive e viaggi di studio. In collaborazione con la segreteria delle commissioni, il funzionario del servizio studi partecipa alla fase d'impostazione delle indagini conoscitive, predisponendo dossier di documentazione preliminare sul tema, preparando il programma dell'indagine, ed eventuali questionari, raccogliendo i documenti inviati alla commissione, coordinando l'attività di eventuali esperti e di centri e istituti di ricerca che conducano studi collaterali all'indagine, collaborando per le parti più tecniche, alla stesura dei documenti conclusivi.

Sul tema dei viaggi è facile il qualunque liquidatorio sul turismo parlamentare: in realtà l'internazionalizzazione delle relazioni è un elemento che non caratterizza solo gli aspetti economici della vita dei paesi ed è evidente come non possa che essere positiva e auspicabile la sprovvincializzazione e la consapevolezza delle ricadute, ormai non più solo nazionali, delle decisioni parlamentari che deriva dai contatti diretti con le altre realtà istituzionali sociali. A questo fine è certo necessaria una selezione rigorosa degli obiettivi e un'accurata preparazione sotto il profilo della documentazione: è prassi degli ultimi anni che la delegazione sia accompa-

gnata anche dal responsabile della documentazione per la commissione che, prima del viaggio, prepara un dossier sintetico in cui viene raccolto il materiale necessario per puntualizzare i problemi che saranno poi affrontati nel corso degli incontri; durante il viaggio, assiste la delegazione e raccoglie gli elementi più rilevanti che emergono durante gli incontri, e, a conclusione dell'esperienza, redige le parti tecniche della relazione di sintesi che, sempre più di frequente, viene presentata e discussa in commissione.

Mi scuso per l'elenco di attività e prodotti, ma mi premeva presentare uno sviluppo di professionalità e un lavoro abbastanza «sommerso» che si è sviluppato in questi anni all'interno della Camera, su richiesta dei parlamentari.

È da aggiungere, peraltro, che lo sviluppo di una professionalità nel senso dell'ausiliarità e della consulenza caratterizza ormai tutti i servizi che garantiscono l'assistenza alla decisione: in questa direzione si sono sviluppate nuove attività. Basti l'esempio, rimanendo nell'ambito delle commissioni, dell'esperienza avviata dall'inizio della IX legislatura dal servizio commissioni della Camera — e analoga iniziativa è partita al Senato — a garanzia di spazi informativi che consentano la conoscenza delle conseguenze finanziarie derivanti dall'approvazione delle iniziative legislative. A questo fine le due commissioni bilancio hanno creato un sistema informativo di classificazione dei dati relativi alla copertura finanziaria dei progetti di legge, garantito nella sua operatività dal collegamento del Parlamento con il sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato (art. 32, comma 8 e 9, della legge n. 119/81 come modificati dall'art. 49 della legge n. 526/82 e dall'art. 8 della legge 878/86). In questo modo le segreterie delle due commissioni bilancio forniscono informazioni aggiornate sui progetti di legge esaminati, sullo stato di utilizzo degli accantonamenti di fondo speciale e sulle leggi di spesa approvate, dando luogo a pubblicazioni periodiche corrispondenti: in particolare, ogni progetto di legge su cui la commissione bilancio esprime parere è accompagnato da una scheda che garantisce da un lato la rilevazione uniforme dei dati sul tipo di onere e di copertura finanziaria recati da ciascun progetto di legge, dall'altro, la presentazione sintetica ai deputati di tutti i dati rilevanti per la espressione del parere.

Analoga evoluzione ha vissuto il servizio relazioni comunitarie e internazionali, che istituito per assicurare i rapporti con gli organi

della CEE e con le altre Assemblee internazionali, e garantire l'acquisizione della documentazione relativa all'attività di queste organizzazioni, ha sviluppato un'attività di ricerca ed elaborazione di questa documentazione con la preparazione di dossier specifici per le commissioni parlamentari e con la costante collaborazione, per i profili relativi alla sua competenza, con il servizio studi. Attività di assistenza alla decisione indispensabile se si ricorda l'obbligo del governo di riferire alle Camere sullo stato di «conformità» delle norme vigenti nell'ordinamento interno alle prescrizioni delle raccomandazioni o delle direttive comunitarie (art. 10, comma 2 della legge n. 183 del 1987), e ancora, se si pensa alla «legge comunitaria» per l'anno di riferimento prevista nel d.d.l. governativo in corso di approvazione al Senato (S. 835) ⁽⁴⁾. Secondo la nuova disciplina in discussione nella relazione al d.d.l. «comunitario» — continua la tendenza di «corredi» obbligatori e delle iniziative governative — si dovrà dar conto della giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea che abbia riflessi, sotto il profilo giuridico istituzionale, sull'ordinamento interno o che riguardi eventuali inadempienze e violazioni degli obblighi comunitari da parte della Repubblica italiana; inoltre, obiettivo della legge comunitaria annuale sarà quello di garantire il periodico adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento comunitario, in modo diretto, mediante disposizioni modificative o abrogative di norme vigenti in contrasto con gli obblighi derivanti dalle fonti comunitarie, o attribuendo una delega al governo o delegificando il settore. L'ordinamento comunitario entra ormai, non in maniera sporadica, ma con la cadenza annuale nel Parlamento italiano: proprio in vista di questo appuntamento l'Ufficio di Presidenza della Camera ha di recente investito il servizio studi e il servizio relazioni comunitarie del compito di preparare schede di lettura dei provvedimenti della CEE (circa 300 tra direttive, regolamenti, decisioni) la cui attuazione deve essere garantita in vista dell'entrata in vigore del mercato comune il 1° gennaio 1993. Un'ulteriore frontiera quindi rispetto alla quale è indispensabile attrezzarsi.

E di ulteriori frontiere sono consapevoli i dibattiti recenti sul bilancio interno di Camera e Senato: il drafting, la verifica finanziaria, e sullo sfondo la verifica di fattibilità o copertura amministrativa delle leggi, richiedono ulteriori passi nell'organizzazione delle strutture di sostegno. E ancora: si discute sulla istituzione di

un ufficio incaricato di gestire il flusso delle informazioni di carattere tecnico-scientifico rispetto alla varietà delle tesi e alla loro diffusione determinata dalla forza degli interessi della produzione. Un servizio «neutrale», posto sotto il controllo di una commissione a composizione paritetica fra la maggioranza e l'opposizione, in grado di offrire un supporto conoscitivo alle attività alle Camere, consentirebbe di affrontare in modo più adeguato quelle materie che presentano implicazioni di tale complessità da non poter essere pienamente dominate dai parlamentari, caratterizzati per lo più da una formazione culturale di tipo umanistico (dal dibattito sul bilancio interno del Senato del 2 giugno 1988). La «democrazia ecologica» impone con prepotenza adeguamenti alla democrazia politica: i legislatori-scienziati di Saint Simon cominciano una lenta rivincita nei confronti della storia che li aveva dissolti nell'utopia.

6. Ma, tornando all'oggi, qualcuna fra le esigenze prima indicate ha trovato risposta nella recente riforma dei servizi, approvata nel luglio del 1988 dall'Ufficio di Presidenza della Camera, che ha per obiettivo la razionalizzazione dei servizi attraverso una riduzione del loro numero con l'accorpamento di funzioni omogenee: e il fatto che periodicamente si riorganizzino le strutture è sintomatico della riflessione e delle sperimentazioni avviate, a mano a mano formalizzate in questi anni, ed è una delle lenti attraverso cui seguire il disagio istituzionale e la ricerca di identità e di ruolo del Parlamento.

Due sono le novità più interessanti di quest'ultima riforma nel settore della documentazione sia per quel che riguarda l'informazione «per» il Parlamento che l'informazione «sul» Parlamento.

Sotto il primo aspetto, oltre all'inserimento tra le competenze del servizio studi della documentazione regionale (il servizio affari regionali e delle autonomie è stato soppresso), della produzione dei «documenti di lavoro», testi a fronte delle iniziative legislative all'esame delle commissioni con relativi riferimenti normativi (il servizio archivio prima competente è stato soppresso), si prevede la consulenza tecnico-legislativa, in collaborazione con i servizi e uffici del settore legislativo, per la migliore formulazione dei testi normativi richiesta dagli organi parlamentari come ulteriore area di intervento del servizio accanto all'ormai tradizionale attività per le commissioni, per i gruppi, per i parlamentari. Sono i temi del drafting e della razionalizzazione normativa che, sollevati nei di-

battiti degli anni '80 sul bilancio interno delle Camere, entrano nelle finalità degli apparati (anche al Senato, nel 1988 è stato istituito uno specifico servizio per il controllo tecnico-legislativo dei testi normativi) individuando nuove frontiere di attività. E si ricordi, in parallelo, che l'art. 23 della legge n. 400 istituisce l'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del governo che, oltre all'intervento in fase di progettazione legislativa, provvede alla periodica ricognizione delle disposizioni legislative e regolamentari, segnalando le norme abrogate o modificate per la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Un passo ulteriore nella politica della leggibilità delle fonti inaugurata con la legge n. 839 del 1984, ma anche un futuro possibile referente per l'attività di razionalizzazione normativa anche all'interno delle Camere: sono inviati alla Presidenza delle Camere i rapporti periodici in cui l'Ufficio indica al presidente del Consiglio e ai ministri interessati incongruenze e antinomie normative e segnala la necessità di codificazioni e testi unici. In questa consapevolezza della circolarità istituzionale c'è l'unica possibilità di garantire l'avvio del processo di riordino normativo: anche questa una strada tutta in salita che vede segnati i primi tracciati.

Ma un ulteriore elemento di novità nel sistema di documentazione è l'istituzione del servizio del bilancio richiesto in numerosi ordini del giorno approvati a conclusione dei dibattiti sul bilancio interno della Camera negli ultimi anni. Compiti del servizio bilancio sono: la verifica tecnica delle quantificazioni degli oneri conseguenti ai progetti di legge ed agli emendamenti; la raccolta e classificazione dei dati relativi all'andamento effettivo degli oneri delle leggi in corso di gestione; la verifica delle stime sottostanti alle previsioni di entrata e di spesa del bilancio e delle quantificazioni sugli andamenti dei flussi di finanza pubblica. Per questa attività il servizio del bilancio collabora con il servizio commissioni — e con il servizio studi — secondo moduli in corso di definizione. È da sottolineare che anche al Senato, nel 1988, è stato istituito un servizio del bilancio con competenze simili.

L'istituzione di questa nuova struttura è derivata da una riflessione che si è sviluppata in modo parallelo alla riflessione che ha portato alla riforma già ricordata della legge n. 468 del 1978 con la legge n. 362 del 1988. La procedimentalizzazione segnata dall'art. 7 della legge n. 362 per la quantificazione degli oneri impegna infatti in un circuito complesso: le amministrazioni competenti, che

predispongono le relazioni tecniche sui dati e metodi della quantificazione a corredo dell'iniziativa governativa (o delle iniziative parlamentari quando le commissioni lo richiedano); il ministero del tesoro che verifica le relazioni; il Parlamento che deve sottoporre questi dati a specifica verifica; la Corte dei conti che presenta, ogni quadrimestre una relazione sulle tecniche di quantificazione e sulla tipologia di copertura delle leggi approvate nel periodo. E questa verifica è dinamica perché l'art. 7 prevede che qualora nel caso dell'attuazione di leggi si verificassero scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrata indicate preventivamente, il ministro competente ne informi il ministro del tesoro che riferisce al Parlamento e assume le conseguenti iniziative; la stessa procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale che comportino nuovi oneri.

Questo circuito complesso determina passaggi istituzionali, attiva responsabilità e, per l'esercizio delle rispettive competenze, servono apparati relativi. In questo senso il nuovo servizio del bilancio segna una presenza importante del Parlamento nella concorrenzialità decisionale derivante dalla verifica parlamentare delle informazioni governative; tendenza questa, ormai avviata, e che andrà seguita nei suoi sviluppi concreti ⁽⁵⁾.

Ma un'ulteriore attenzione è emersa nella recente riforma organizzativa della amministrazione della Camera, rispetto al tema dell'informazione «sul Parlamento»: posso solo accennare a questo aspetto che apre una nuova riflessione sulle «cure» necessarie per l'istituzione Parlamento nella società contemporanea. Ferme restando le competenze dei servizi che garantiscono la pubblicità dei lavori (resoconti, stenografia, commissioni), viene istituito il servizio di informazione parlamentare e relazioni esterne che, da un lato, garantisce funzioni di «reference» sia per il personale politico che per l'esterno, nella richiesta della documentazione, dall'altro cura i rapporti con gli organi di informazione e prepara la rassegna stampa quotidiana e tematica; infine garantisce la segreteria di un nuovo organo politico, il Comitato di presidenza per la comunicazione e l'informazione, istituito nell'ottobre 1987. La delibera istitutiva di questo Comitato, è indicativa del nuovo linguaggio (rispondente ai nuovi temi) entrato nell'ufficio di Presidenza della Camera: «nella nostra società dell'informazione e dell'immagine... si è determinata una netta tendenza ad incrementare il flusso di

comunicazioni rivolte al cittadino-utente-consumatore da parte dei soggetti più attivi nei diversi settori della società, non necessariamente legati a tematiche economico-finanziarie o imprenditoriali. A ciò non è corrisposto un analogo sforzo da parte delle istituzioni dello Stato... La comunicazione tra le istituzioni ed i cittadini è la premessa indispensabile per uno Stato moderno, efficiente e veramente democratico... Sul «mercato della comunicazione» le istituzioni pubbliche sono oggi un soggetto assai debole sia per «qualità» che per «quote»... Le istituzioni scontano significativi ritardi, culturali innanzi tutto, ma anche tecnico professionali, nella seconda parte del vecchio adagio: «far bene e farlo sapere»... Un'informazione puntuale lascerà il giudizio di merito al cittadino, che deve però essere garantito dalla trasparenza di ciò che avviene nell'istituzione... è necessario incrementare la trasparenza per avviare un processo in grado di invertire la tendenza allo scollamento tra istituzioni e opinione». Certo, ironie si potrebbero sprecare sulla prima parte dell'adagio, e valutazioni di vario tipo potrebbero farsi sull'iniziativa, ma è un fatto che il distacco fra «paese reale e paese legale» che Jacini lamentava più di cento anni fa si riproponga in modo ancor più complesso oggi in una società in cui regnano mass-media e tecniche della comunicazione. Ed è un fatto che questa consapevolezza entri nel Palazzo e cerchi risposte allo stato di disagio istituzionale che il Palazzo vive.

Concludo: mi rendo conto dei limiti oggettivi che il discorso sugli apparati inevitabilmente sconta per la mancanza di esiti visibili e ricadute concrete sui «prodotti» parlamentari. E del resto ho parlato di un'esperienza che gli apparati stanno vivendo e di una possibile utilità politica che l'istituzione nella sua evoluzione potrebbe acquisire da questa esperienza. È un tema «esile», quello degli apparati, in una stagione in cui venti di riforma scuotono un Parlamento assediato. Assediato su vari fronti: da istituzioni spesso giocate dagli stessi attori politici in funzione antagonista, dalle richieste sempre maggiori di una società via via contrapposta allo Stato e sempre più esigente nei confronti dello Stato (ormai marciano risolti i diritti della terza generazione). Certo, «la democrazia ha la domanda facile e la risposta difficile», ricordava Bobbio nel suo saggio del 1984 su «Il futuro della democrazia» (sottotitolo «Una difesa delle regole del gioco») e, in questo contesto, parafrasando una battuta di Hegel aggiungeva che «abbiamo tutti quanti

abbastanza da fare». Ecco, ho cercato di descrivere quanto si è avviato e si continua a fare in Parlamento sul fronte della documentazione.

Maggio 1990

(1) La riforma è stata approvata, confermando i contenuti richiamati nel testo, il 23 e 30 novembre 1988.

(2) Attualmente i dipartimenti sono 6: Istituzioni, referente delle commissioni affari costituzionali e giustizia; Internazionale, referente commissioni esteri e difesa; economia e produzione, referente commissioni attività produttive, commercio e turismo, lavoro pubblico e privato ed agricoltura; finanza pubblica, referente commissioni bilancio, tesoro e programmazione e finanze; territorio e comunicazioni, referente commissioni trasporti ed ambiente; socio-culturale, referente commissioni cultura e affari sociali.

(3) È da precisare che dopo la presentazione di questa relazione sono state approvate il 28 giugno 1989 alcune modifiche nel regolamento parlamentare della Camera dei deputati con riferimento alla sessione di bilancio che hanno in parte variato le procedure conoscitive ricordate nel testo: in sintesi la fase conoscitiva, anche congiunta, nelle commissioni bilancio è anticipata all'esame del documento di programmazione economico-finanziaria presentato a maggio (art. 118 bis, comma 3 e negli stessi sensi l'art. 125 bis, comma 3 del regolamento Senato, approvato il 30 novembre 1988); nella sessione autunnale, invece, le commissioni parlamentari che esaminano gli stati di previsione del disegno di legge di bilancio di rispettiva competenza provvedono ad acquisire i necessari elementi conoscitivi, stabilendo il programma delle audizioni e la commissione bilancio avvia, con le stesse modalità, l'esame generale del d.d.l. di bilancio a legislazione vigente (art. 119, comma 3 e negli stessi sensi l'art. 126, comma 2 del regolamento Senato, approvato il 30 novembre 1988).

(4) Il d.d.l. S. 835 è stato approvato con legge 9 marzo 1989, n. 86 e conferma quanto riportato nel testo.

(5) Nel corso del 1989 il servizio del bilancio della Camera ha avviato una prima regolare attività in materia preparando «note» di verifica della quantificazione, proposta nella relazione tecnica del governo, in cui i dati governativi vengono vagliati quanto alla loro congruità, completezza e coerenza fino alla indicazione, ove possibile di ipotesi di diversa quantificazione. In alcuni casi, in questi primi mesi di sperimentazione la nota del servizio bilancio ha rappresentato la base tecnica per richieste parlamentari di approfondimento e di aggiustamento.

(*) La responsabilità di questo intervento e delle valutazioni fatte è ovviamente personale. La realtà descritta è stata peraltro frutto dell'impegno di un gruppo i funzionari responsabili dell'organizzazione e dei moduli operativi del Servizio studi della Camera dei deputati, come si sono sviluppati in questi 10 anni e che voglio ricordare: Andrea Manzella, capo servizio studi nel 1979, Gaetano Mosca, capo servizio studi dal 1980 fino a quest'anno, e i coordinatori dei dipartimenti, nella fase di avvio di questa esperienza, Nuccio Cocco, Piergiorgio Mariuzzo, Maurizio Meschino, Ascanio Cinquepalmi, Carlo Crocella.