



L'EVOLUZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI NEL QUADRO DELLE PRINCIPALI RIFORME ISTITUZIONALI, REGOLAMENTARI, LEGISLATIVE DELL'ITALIA REPUBBLICANA.

di Ugo Zampetti*

SOMMARIO: [Premessa](#) - [1. Dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana alla riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1971](#) - [2. Dalla riforma regolamentare del 1971 al 1993](#) - [3. Dalla modifica della legge elettorale del 1993 e del Regolamento della Camera dei deputati del 1997 fino ai nostri giorni.](#)

Premessa

L'analisi delle trasformazioni che hanno interessato nel tempo i modelli organizzativi e funzionali delle amministrazioni parlamentari rappresenta un angolo visuale tanto significativo quanto poco esplorato per comprendere a fondo anche i processi evolutivi riguardanti il ruolo stesso del Parlamento nella complessiva dinamica istituzionale. L'assetto organizzativo degli apparati di supporto all'attività delle Camere e le modalità con cui gli stessi svolgono la loro attività si rapportano infatti in modo diretto all'esercizio delle prerogative dell'istituzione, pur nella costante distinzione tra la sfera tecnico-giuridica e la sfera politica.

Riassumendo brevemente, e preliminarmente, le principali funzioni che hanno da sempre caratterizzato il quadro operativo delle amministrazioni parlamentari, viene innanzitutto in evidenza l'attività di documentazione dei lavori parlamentari, in attuazione del principio di pubblicità delle sedute stabilito dall'art. 64 della Costituzione; attività che nel tempo è venuta declinandosi anche come informazione sullo svolgimento dei lavori delle Camere, fino a ricomprendere il tema complessivo della comunicazione istituzionale.

Vi è poi l'attività di supporto tecnico all'esercizio delle funzioni parlamentari, nel cui ambito figura l'attività di documentazione, da inquadrare peraltro in una dimensione dinamica in quanto soggetta ad un processo di continua evoluzione: non si tratta infatti solo della raccolta di materiali e documenti connessi con gli argomenti di volta in volta all'esame delle Commissioni, ma anche dello svolgimento di attività di verifica e di analisi, che includono anche profili valutativi, nonché dello svolgimento di una funzione di raccordo tra le Camere, per il tramite dei rispettivi uffici, ed i grandi centri esterni depositari di conoscenze e competenze tecniche.

Va quindi considerata la funzione di assistenza procedurale alle sedute degli organi parlamentari, finalizzata ad assicurare la corretta applicazione e interpretazione dei regolamenti parlamentari; si tratta in particolare di un'attività di assistenza e collaborazione, sul piano tecnico-giuridico, diretta in prima luogo nei confronti del Presidente dell'Assemblea nell'esercizio delle funzioni che gli sono attribuite, in particolare l'applicazione e l'interpretazione del Regolamento, la garanzia del

* Segretario generale della Camera dei deputati.

Questo saggio fa parte del volume *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, a cura di F. Lanchester, in corso di pubblicazione nella collana *Quaderni di Nomos, Le attualità nel diritto*, Milano, Giuffrè.

buon andamento complessivo dell'attività della Camera, l'organizzazione dei lavori parlamentari. Si tratta, come è evidente, di una funzione di supporto che interessa gli aspetti più delicati della vita parlamentare e che fa degli uffici delle Camere il tramite necessario tra il Presidente e tutti gli altri organi che operano nell'ambito dell'ordinamento parlamentare.

Significativo a questo riguardo appare quanto ebbe modo di sottolineare, in una lettera del 1972, il Presidente Pertini al Presidente della Giunta delle elezioni che intendeva far operare tale organismo senza la presenza del funzionario addetto alla segreteria: il Presidente della Camera ribadì espressamente in quella occasione che la presenza del funzionario segretario, di cui veniva confermata la necessità ai fini della regolarità dei lavori dell'organo, "costituiva uno degli strumenti istituzionali di cui il Presidente della Camera si avvale nella sua opera di garante dell'uniforme e costante applicazione del Regolamento".

Sono anche da ricordare le attività svolte a livello amministrativo dalle burocrazie parlamentari e che riguardano i vari profili attraverso cui si manifesta, sul piano ordinamentale, la posizione costituzionale di autonomia riconosciuta dall'ordinamento alle Camere, in particolare sul piano finanziario, contabile, normativo interno ed amministrativo-gestionale.

Infine, vanno segnalate per completezza, funzioni di più recente acquisizione che tuttavia sono andate conquistando spazi significativi nella complessiva economia operativa dell'apparato. Mi riferisco al supporto alle relazioni internazionali ed europee degli organi della Camera ed alle iniziative di cooperazione interparlamentare, nonché al complesso delle attività connesse con l'apertura dell'istituzione camerale alla cittadinanza nei molteplici aspetti in cui tale prospettiva si realizza.

Da questa rapida disamina delle principali attività svolte dagli apparati di supporto delle Camere risulta evidente come i modelli organizzativi delle amministrazioni parlamentari, nelle loro interrelazioni con gli organi politici, riflettano in maniera diretta il ruolo e la posizione rivestiti dal Parlamento nei vari periodi che hanno caratterizzato la vita della Repubblica, nonché le modalità con cui lo stesso ha esercitato le proprie prerogative; ciò grazie soprattutto alla estrema flessibilità delle modalità funzionali e organizzative dell'apparato, affidate essenzialmente all'attività normativa e di indirizzo dell'Ufficio di Presidenza, conseguenza diretta della posizione costituzionale di autonomia delle Camere.

Entrando ora nell'argomento specifico di questo intervento, vale a dire l'evoluzione dell'Amministrazione della Camera dei deputati nel quadro delle principali riforme istituzionali e regolamentari dell'Italia repubblicana, appare opportuno, ai fini della organicità del discorso, fare riferimento ad una periodizzazione che può articolarsi sostanzialmente in tre distinte fasi.

1. La prima fase è quella che va dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana alla riforma del Regolamento della Camera dei deputati del 1971.

Si tratta di un periodo contrassegnato da una legge elettorale proporzionale, da una formula politica imperniata dapprima sul centrismo, che caratterizza tutti gli anni '50, e poi negli anni '60 dalla formula politica del centro-sinistra.

2. Il secondo periodo è quello compreso tra la riforma dei Regolamenti parlamentari del 1971 e la crisi della cd. "prima Repubblica", sino alla vigilia della approvazione della nuova legge elettorale di tipo maggioritario. Esso è caratterizzato da una accelerazione dei fenomeni di cambiamento del quadro politico-parlamentare, che passa dall'esperienza dei governi di centro-sinistra a quella della solidarietà nazionale e, dopo il superamento di quest'ultima, alla formazione dei primi governi a guida "laica" ed alla formula del penta-partito. Il periodo si chiude con la crisi che investe il sistema dei partiti nel suo complesso, in particolare a seguito del fenomeno di "tangentopoli" e della evoluzione del complessivo scenario internazionale.

3. La terza fase inizia con la modifica della legge elettorale in senso maggioritario (1993), cui si accompagna qualche anno dopo (1997) la riforma del Regolamento della Camera dei deputati, e arriva sino ai giorni nostri. Essa è caratterizzata dalla evoluzione in senso bipolare del quadro politico con l'introduzione del principio dell'alternanza tra coalizioni diverse e, sul piano strettamente parlamentare, dal nuovo assetto regolamentare, orientato alla realizzazione delle condizioni necessarie per rendere spedito ed effettivo il processo decisionale.

In questo lungo arco di tempo il Parlamento ha visto modificarsi profondamente e ripetutamente il proprio ruolo, in primo luogo nel rapporto con il Governo, in relazione al diverso atteggiarsi delle formule politiche e dei sistemi elettorali; in secondo luogo con riguardo all'evoluzione del sistema istituzionale lungo la dorsale dei rapporti con il complesso delle autonomie da un lato, e con l'ordinamento internazionale e sovranazionale, dall'altro. Conseguentemente si è assistito a significative modifiche a livello di funzionamento delle Camere, sia per quanto attiene alle modalità di esercizio delle relative prerogative, sia per quanto concerne il peso specifico che ciascuna di queste ultime è venuta assumendo, nelle diverse fasi, nell'ambito complessivo delle attività parlamentari.

1. *Dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana alla riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1971.*

Con l'entrata in vigore della nuova Carta costituzionale la legge elettorale proporzionale appare funzionale alla forma di governo parlamentare scelta dai costituenti. Il Parlamento è al centro di un sistema caratterizzato dalla presenza di grandi partiti di massa – che della legge elettorale proporzionale sono il presupposto ancor più che la conseguenza –, dal “bipartitismo imperfetto” generato dalla cd. *conventio ad excludendum*, dalla presenza di gruppi parlamentari fortemente strutturati e strettamente legati ai rispettivi partiti.

Alla Camera viene applicato il Regolamento di epoca prefascista (cioè il Regolamento del 1900, con le modifiche del 1920 e del 1922, relative alla istituzione dei gruppi parlamentari e delle Commissioni permanenti) cui vengono apportati, all'apertura della prima legislatura della Repubblica, i correttivi resisi immediatamente necessari a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana (ad esempio viene istituzionalizzata la Conferenza dei Presidenti di Gruppo e vengono dettate le norme per l'esame delle leggi di revisione della Costituzione e per la disciplina della cosiddetta navette).

Nel periodo del centrismo, il Parlamento, secondo una definizione di Enzo Cheli, ha un carattere sostanzialmente “ratificatorio” delle decisioni del Governo.

In questa fase l'Amministrazione parlamentare svolge un nucleo di funzioni ancora piuttosto ridotto rispetto alla realtà attuale. Si tratta per lo più di funzioni neutrali, di carattere “notarile”, quale quella relativa alla certificazione e alla pubblicità dei lavori, cui si aggiunge l'attività di assistenza organizzativa alle sedute e di garanzia del rispetto delle regole procedurali delle quali, grazie al suo carattere di stabilità e continuità, l'apparato custodisce le prassi applicative. Negli anni '50 non si è dunque dischiusa l'espansione e la specializzazione delle funzioni amministrative che porteranno alla riforma del 1964.

In questo periodo l'imparzialità della burocrazia parlamentare si declina essenzialmente in termini di “neutralità”, come *habitus*, come atteggiamento di equidistanza del corpo amministrativo nei confronti dei diversi gruppi parlamentari e dei singoli deputati. Infatti, fin dall'inizio dell'età repubblicana – in realtà fin dal momento in cui fu necessario ricostruire tutta l'Amministrazione dello Stato dopo la caduta del fascismo – l'Amministrazione della Camera dei deputati vede riaffermate e garantite le proprie caratteristiche di autonomia rispetto alle altre amministrazioni pubbliche e il suo carattere di neutralità nel quadro della posizione di autonomia costituzionale dell'organo.

In questo contesto, uno dei punti di forza dell'Amministrazione viene da subito individuato nella sua “tenuta unitaria”, volta ad evitare che le diverse partizioni strutturali di una burocrazia che era destinata a divenire sempre più articolata e complessa finissero per diventare in vario modo “permeabili” ad interessi di parte. La tenuta unitaria dell'Amministrazione è stata garantita soprattutto attraverso l'attribuzione della responsabilità dell'intera struttura al Segretario generale e nella precisazione a livello normativo che la responsabilità di quest'ultimo nella direzione dell'apparato è nei confronti del Presidente della Camera (il principio viene codificato nel Regolamento della Camera repubblicana nel 1949). Questa connotazione del Segretario generale come vertice dell'Amministrazione determina un sistema cosiddetto “a clessidra”. Da un lato vi è il corpo politico dall'altro l'Amministrazione: il punto di collegamento fra queste due realtà si realizza nel rapporto di responsabilità del Segretario generale, e attraverso di lui dell'intera Amministrazione, nei confronti del Presidente, cioè del vertice istituzionale dell'Assemblea. Questo assetto assicura al corpo politico una

responsabilità unitaria a livello amministrativo e all'apparato una garanzia di autonomia; infatti, se pure nella molteplicità degli snodi operativi le relazioni funzionali intercorrono direttamente fra gli organi e le strutture serventi, nel momento in cui si attiva o deve essere fatta valere una responsabilità dell'apparato, è solo attraverso il Segretario generale e il Presidente che questo si verifica.

Al fine di dare evidenza normativa al principio di imparzialità, con la riforma approvata nel 1953 viene poi introdotto nel regolamento interno dei Servizi e del personale l'esplicito obbligo per il personale di astenersi da ogni attività politica "nell'esercizio ed in dipendenza delle sue funzioni". Nella seconda metà degli anni '50 sono approvate alcune ulteriori modifiche al regolamento interno, volte a rafforzare tale profilo dei dipendenti della Camera dei deputati: in particolare, viene introdotto l'obbligo per i dipendenti, una volta ottenuta la conferma nei ruoli della Camera, di prestare, davanti al Segretario generale, giuramento di fedeltà alla Repubblica, di osservanza della Costituzione e delle leggi dello Stato, di adempimento dei propri doveri nell'interesse dell'Amministrazione.

Il ruolo del Parlamento, e con esso quello della burocrazia parlamentare, è destinato a mutare profondamente con l'esperienza dei governi di centro-sinistra. In questa fase, sempre secondo una definizione del professor Cheli, si passa a un modello di Parlamento "decisionale" che si misura dialetticamente con l'esecutivo nell'esercizio delle proprie funzioni.

Acquista maggiore rilevanza, rispetto alla fase precedente, la legislazione sostanzialmente "parlamentare" cioè frutto dell'iniziativa e della elaborazione delle Camere. Si apre infatti una fase di grandi riforme economiche e sociali, ancorché solo in parte effettivamente realizzate; le riforme recano con sé la necessità di un più ampio coinvolgimento in sede parlamentare delle varie componenti economiche e sociali della collettività nazionale. Acquistano così rilevanza le attività informative e conoscitive svolte dagli organi delle Camere (che saranno poi al centro della riforma regolamentare del 1971).

L'Amministrazione, con la riforma del 1964, modifica la sua struttura organizzativa per corrispondere in modo adeguato alle nuove esigenze espresse dagli organi politici. Alla base di tale riforma vi era la consapevolezza che l'Amministrazione doveva essere in grado di svolgere le proprie funzioni e di prestare la propria attività al servizio di un Parlamento assai diverso rispetto a quello che aveva caratterizzato la vita istituzionale italiana nei periodi precedenti. Un'Amministrazione quindi dai connotati più dinamici ed innovativi, in grado di supportare l'Istituzione parlamentare nel nuovo contesto.

A metà degli anni '60, nel dibattito politico istituzionale si afferma infatti una interpretazione del ruolo del Parlamento in una prospettiva di piena attuazione del dettato costituzionale, nella quale le Camere, oltre ad essere il luogo del controllo e della critica all'operato del Governo, debbono divenire sempre più la sede per l'elaborazione delle grandi leggi di riforma che lascino comunque spazio ad una successiva azione esecutiva del Governo. Il Parlamento, viene considerato il luogo del pieno dispiegarsi di una dialettica politica che attribuisce ruoli distinti, ma rilevanti per il complessivo funzionamento del sistema, sia alle forze di maggioranza che alle forze di opposizione.

In questo quadro viene rafforzata la connotazione di neutralità e di alta competenza dell'Amministrazione della Camera - i cui funzionari assumono, non a caso, la qualifica di "consiglieri" parlamentari - riconfigurandosi il disegno della struttura amministrativa attraverso la creazione di nuove partizioni strutturali, i "servizi", poste sotto la direzione e la responsabilità del Segretario generale. Si rafforza insomma il tessuto organizzativo marcando i tratti di identità e di autonomia dell'Amministrazione; nello stesso tempo si precisa il ruolo degli organi di direzione politica e si conferma nella figura del Segretario generale il punto di snodo nei confronti della Presidenza.

Con le innovazioni descritte, si sancisce in modo pieno l'idea di una Amministrazione che, in forza delle regole che ne disciplinano l'attività e l'organizzazione, rimane impermeabile agli interessi politici di parte. La riforma del 1964 realizza un approdo di grande avanzamento in questo processo.

In particolare, un punto di equilibrio nella definizione del rapporto tra gli organi di vertice politico e la struttura amministrativa viene individuato dal Regolamento dei servizi e del personale nel nuovo ruolo e nelle nuove competenze dell'Ufficio di Presidenza. Quest'organo, nel quale sono rappresentati tutti i gruppi presenti in Parlamento, diviene la sede principale di esercizio dell'autonomia normativa della Camera; esso costituisce da questo momento l'organo la cui intensa attività di regolazione

normativa rappresenta la linea continua lungo la quale si snoderà il progressivo consolidamento dei principi di neutralità e alta qualificazione professionale del personale.

Il dato saliente, anche ai fini dello sviluppo del nostro discorso, è che nell'articolazione amministrativa si attribuisce rilevanza al tema dell'organizzazione come strumento per conseguire obiettivi di efficacia e di efficienza.

L'Amministrazione si struttura per grandi comparti, ciascuno responsabile di un complesso di funzioni omogenee. Il passaggio da un apparato articolato in uffici ad una organizzazione articolata in distinti Servizi non comporta un semplice mutamento nel nome delle partizioni interne, ma un deciso cambiamento di prospettiva.

In particolare, nel settore della documentazione, vengono istituiti il Servizio studi, legislazione e inchieste parlamentari e il Servizio documentazione e statistiche parlamentari. Al Servizio Studi vengono attribuiti compiti di ricerca e di analisi sia con riguardo alla legislazione italiana sia con riguardo alla legislazione straniera e agli atti delle organizzazioni internazionali. Il Servizio assume, inoltre, un'inedita competenza in relazione alla attività di analisi, ricerca ed elaborazione di dati giuridici, economici e sociali concernenti i progetti di legge, le relazioni e ogni altra forma di attività parlamentare. Questi compiti – ai quali continuano ad affiancarsi le tradizionali funzioni di classificazione e di compilazione attribuiti al Servizio documentazione e statistiche parlamentari – rispondono alle nuove esigenze espresse dagli organi della Camera. Essi sono cioè funzionali a far sì che il corpo politico possa disporre di strutture dinamiche, capaci di adeguarsi al mutamento dei contenuti e alla maggiore estensione dell'attività legislativa che investe un numero sempre più ampio di settori dell'economia e della società e deve misurarsi non solo con una fase di grande espansione del ciclo economico, ma anche con un tumultuoso processo di trasformazione della società, di industrializzazione e di modernizzazione del Paese; rispondono, inoltre, all'esigenza di superare l'asimmetria informativa tra gruppi di maggioranza e gruppi di opposizione, nel senso di garantire un adeguato e neutrale apporto di conoscenze anche alle forze politiche che, non partecipando al governo, non hanno accesso diretto alle fonti di conoscenza di cui questo dispone. In connessione con l'evoluzione del quadro funzionale, si comincia a delineare, altresì, un processo di accentuata specializzazione della burocrazia parlamentare e di professionalizzazione di alcune attività, che poi connoterà le fasi successive.

2. *Dalla riforma regolamentare del 1971 al 1993.*

Tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70 si assiste ad un periodo di rilevanti cambiamenti. Il paese è attraversato da profondi fermenti sul piano sociale e culturale, da cruciali eventi politici, interni ed internazionali, da profondi mutamenti a livello economico, industriale e finanziario, da accesi conflitti sociali.

Sono queste le premesse di quella incisiva riforma delle norme sul funzionamento interno delle Camere che si realizza con l'approvazione dei nuovi Regolamenti parlamentari del 1971.

Tali Regolamenti rappresentano, come è noto, il punto d'approdo di un "grande dibattito politico e giuridico ... sulla funzione, sulle strutture, sulle stesse prospettive delle Camere rappresentative della nostra Repubblica" (*v. relazione di accompagnamento al progetto di nuovo Regolamento doc. II n.1, V Leg., a firma dei relatori Bozzi, Luzzatto, Rognoni*), nella consapevolezza della posizione di assoluta centralità che il Parlamento occupa nel sistema repubblicano; essi rappresentano il risultato di uno sforzo di elaborazione normativa che le Camere hanno posto in essere al cospetto di una più generale esigenza, particolarmente avvertita in quegli anni, di rinnovamento delle strutture istituzionali repubblicane e di aggiornamento dei meccanismi decisionali.

E' interessante notare che quelle del '71 sono le prime, e anche le ultime, riforme regolamentari che vedono operare in perfetto parallelismo la Camera ed il Senato, proprio a significare come esse siano state il frutto di una generale presa di coscienza circa la fase storica che si andava attraversando.

La riforma dei regolamenti e i suoi profili più caratterizzanti discendono direttamente dal ruolo centrale che il Parlamento acquisisce in quegli anni nel sistema istituzionale; ruolo del resto funzionale allo schema consociativo che caratterizza i rapporti tra i partiti e che porterà poi alla nuova formula

politica della solidarietà nazionale e del compromesso storico, in cui la *conventio ad escludendum* nei confronti del partito comunista viene superata in sede parlamentare, sebbene permanga a livello di formazione dell'esecutivo.

La Presidenza della Camera è per la prima volta (nella VII legislatura) affidata a un esponente del partito di opposizione. Ciò appare strumentale a garantire che, attraverso il rispetto e l'imparziale applicazione delle procedure, l'accordo convenzionale intercorso sul piano politico tenga anche sul piano parlamentare, in un quadro di equilibrio complessivo del sistema.

Si afferma, altresì, un più accentuato policentrismo dell'istituzione parlamentare: la Camera di questi anni si connota sempre più come la Camera delle Commissioni, il cui rilievo è crescente sia nell'esercizio delle funzioni legislative, sia nello svolgimento delle attività conoscitive e di indirizzo; la Camera, attraverso le Commissioni, si apre alla società civile (soprattutto attraverso le *hearings*) e si creano strumenti di raccordo con gli altri soggetti istituzionali interni e internazionali¹.

Come si pone l'Amministrazione della Camera di fronte a questi grandi cambiamenti?

Non vi è dubbio che l'apparato, tanto sotto il profilo organizzativo quanto sotto l'aspetto delle modalità di funzionamento, sia stato in grado di supportare il nuovo assetto derivante dalla riforma del Regolamento, e questo grazie anche al dinamismo e alla qualità delle riforme amministrative intervenute negli anni '60.

Nel nuovo contesto politico istituzionale acquista un ruolo centrale l'attività di documentazione, che non è più svolta su singole questioni, ma è esercitata in diretto raccordo con l'ordine del giorno delle Commissioni permanenti. L'attività consulenziale diventa sempre più di merito, valutativa, entra a far parte dell'istruttoria legislativa. In questo quadro assume particolare rilievo la riforma del Servizio Studi realizzata nel 1979, attraverso la riorganizzazione del medesimo per dipartimenti corrispondenti ad aree omogenee e strettamente ancorati alle attività delle Commissioni permanenti, con l'obiettivo di bilanciare l'inevitabile frammentazione dell'attività di documentazione, prestata nei confronti di una pluralità di organi parlamentari, attraverso la definizione di metodologie di lavoro unitarie.

Inizia quindi quella trasformazione - che rappresenta una delle principali linee direttrici dell'evoluzione dell'apparato sino ai nostri giorni - che tende a fare dell'Amministrazione parlamentare l'apparato pubblico avente il più vasto accesso alle informazioni nei diversi settori dell'ordinamento, proprio in forza delle funzioni svolte a diretto supporto degli organi della rappresentanza nazionale.

Alle origini, la centralità dell'informazione parlamentare risulta funzionale al ruolo svolto in sede parlamentare dai partiti di opposizione che non dispongono dell'apparato conoscitivo del Governo; successivamente tuttavia le esigenze che supportano tale evoluzione si estendono all'intero sistema, di pari passo con la trasformazione del ruolo del Parlamento nell'ambito di un circuito istituzionale che è

¹ Era presente, innanzitutto, la consapevolezza di una più accentuata esigenza di partecipazione e di confronto che caratterizzava quel tornante della nostra storia politico - istituzionale e che sul piano regolamentare si tradusse nella necessità di approntare strumenti che consentissero ai cittadini di "compiere un agevole raffronto fra il tipo di azione politica che maggioranza e governo portano avanti nel confronto con le opposizioni e quello che era stabilito nel programma di governo..." (v. la citata relazione Bozzi, Luzzatto, Rognoni).

Da qui la rilevanza della prima parte del Regolamento, dedicata all'organizzazione e al funzionamento della Camera, nell'ambito della quale si portava a definitivo compimento il riconoscimento della centralità dei gruppi nella vita parlamentare repubblicana, attraverso la valorizzazione del ruolo della Conferenza dei presidenti di gruppo e l'introduzione del sistema della programmazione quale modalità di organizzazione dei lavori della Camera.

Il Regolamento del 1971 si trovava inoltre a dover fare i conti con esigenze di produzione legislativa quantitativamente e qualitativamente più avanzate: da qui un'impostazione del procedimento legislativo improntata a maggiore rapidità e razionalizzazione ed imperniata sul riconoscimento del lavoro istruttorio della Commissione e su una più efficace disciplina della fase di esame in Assemblea.

Infine l'attenzione veniva esplicitamente rivolta all'esigenza di affinare e sviluppare forme di partecipazione politica ai meccanismi di decisione del potere pubblico dalla quale conseguì un arricchimento della parte dedicata alle procedure di indirizzo, controllo ed informazione, nel cui ambito si rinvennero alcune delle novità più rilevanti del testo del 1971.

Si affina la tradizionale funzione ispettiva, intesa non solo come espressione delle prerogative del singolo parlamentare, ma arricchita con una serie di strumenti e procedure che concorrevano a definire in via generale "un'organizzazione parlamentare aperta al flusso delle informazioni; capace di consentire l'espressione differenziata degli orientamenti politici in relazione ai multiformi settori di intervento pubblico; idonea ad esercitare sul Governo, nel rispetto delle reciproche funzioni costituzionali, un'azione di controllo globale e continua, valutativa del rendimento complessivo dell'azione governativa nei vari campi, più che preoccupata di singole e marginali vicende" (v. la citata relazione Bozzi, Luzzatto, Rognoni).

sempre più reticolare e connotato da una pluralità di centri decisionali collocati anche al di fuori della dialettica Parlamento-Governo (le regioni, le autonomie locali, l'ordinamento europeo e, più tardi, le autorità amministrative indipendenti, le autonomie funzionali, le autorità finanziarie internazionali).

Nel 1980, a seguito dei lavori di una Commissione paritetica nominata dal Presidente Nilde Iotti, e composta da rappresentanti dell'Amministrazione e delle organizzazioni sindacali dei dipendenti, viene approvata, mediante modifiche al Regolamento dei Servizi e del personale, una riforma amministrativa di vasta portata. L'elemento più significativo sul piano dei rapporti tra organi di direzione politica e Amministrazione si rinviene nell'istituzione di appositi Comitati, costituiti in seno all'Ufficio di Presidenza destinati a svolgere attività di indirizzo e di vigilanza sui principali settori di attività dell'apparato. L'esigenza è quella di dar vita ad organi in cui siano presenti esponenti sia politici sia amministrativi e nei quali, quindi, il rapporto tra definizione degli indirizzi e attuazione dei medesimi assuma carattere di immediatezza. Tutto ciò giova grandemente alla capacità operative degli Uffici, i cui tempi di risposta si assottigliano sempre più, mentre non viene intaccato il principio di autonomia dell'apparato che, anzi, è accentuato dalla previsione di sedi formali di confronto con il livello politico.

Sul piano delle regole di funzionamento degli organi parlamentari, gli anni 80 segnano l'emergere a livello politico e istituzionale di un diverso equilibrio tra momento della rappresentanza e momento della decisione; di qui l'esigenza di intervenire su diversi aspetti delle procedure parlamentari che si rivelano ormai non adeguati ad assicurare razionalità e funzionalità ai lavori delle Camere.

E' significativo come in questa fase anche sul versante dell'esecutivo si avverta l'esigenza di un intervento di razionalizzazione e di specificazione al fine di precisare le funzioni e le responsabilità dei diversi organi del Governo. La legge n. 400 del 1988 nasce proprio dall'esigenza di dotare la compagine governativa di un quadro normativo, organizzativo e funzionale nuovo e più efficiente, attraverso il quale regolamentare le competenze normative del Governo, le responsabilità di ciascun soggetto e soprattutto le modalità con cui viene a formarsi e poi ad attuarsi l'indirizzo politico governativo anche attraverso le procedure parlamentari.

Tutto ciò spinge verso l'adozione di una serie di riforme regolamentari che hanno ad oggetto temi destinati a riproporsi periodicamente per tutto il decennio '80 - '90, e per gran parte di quello successivo, e che condurranno all'approdo delle riforme regolamentari del 1997 con riflessi consistenti sul funzionamento complessivo delle istituzioni, sui rapporti tra Governo e Parlamento, e per questa via, in definitiva, sulla stessa forma di governo².

² Un primo gruppo di modifiche riguarda l'adozione di misure antiostruzionistiche, concernenti i tempi dei dibattiti e degli interventi. Altro tema è quello della programmazione che viene configurata definitivamente quale criterio ordinario di organizzazione dei lavori dell'Assemblea, e rispetto alla quale si affinano meccanismi decisionali volti a supplire alla mancanza del consenso unanime dei gruppi, eventualità che diviene in quegli anni più frequente, anche per via dell'ingresso in Parlamento di nuove formazioni politiche. Il meccanismo che si individua conduce ad una maggiore visibilità del ruolo del Presidente della Camera, che risulta ulteriormente rafforzato quando, nel 1990, si interviene escludendo il ricorso al voto dell'Assemblea in caso di mancanza di unanimità, come anche introducendo il concetto di organizzazione dei tempi della discussione e quindi in definitiva aprendo alla prospettiva di "contingentare" i tempi di esame degli argomenti.

Ulteriore aspetto oggetto di modifiche sono state le procedure per l'esame dei documenti di bilancio. Già il Regolamento del 1971, prima ancora della riforma della contabilità dello Stato avvenuta con la legge n. 468 del 1978, recava una specifica disciplina per l'approvazione della legge di bilancio, destinata a svilupparsi dopo l'approvazione della legge n. 468 che fissava l'assetto del sistema della contabilità dello Stato e degli enti pubblici e introduceva lo strumento della legge finanziaria annuale, con la previsione di una molteplicità di istituti e strumenti organicamente connessi tra loro (documento di programmazione economico-finanziaria, legge finanziaria, legge di bilancio, provvedimenti collegati).

In parallelo a tale disciplina legislativa, nell'ambito dei regolamenti parlamentari veniva definito, con le modifiche del 1983, un complesso procedimento, ripartito in fasi distinte, finalizzato a garantire ai documenti di bilancio tempi certi di approvazione e nel quale, a fronte del ruolo centrale dell'Esecutivo, era comunque assicurato all'Istituzione parlamentare, attraverso una marcata procedimentalizzazione dei passaggi della decisione di bilancio, "un ruolo attivo nelle scelte fondamentali di indirizzo, nella verifica delle soluzioni adottate sulle questioni più importanti e nella capacità di introdurre temi ulteriori, di portata più o meno ampia, rispetto al perimetro normativo delineato dal Governo" (*intervento del Presidente della Camera nella riunione della Giunta per il Regolamento del 28 febbraio 2007*).

Il procedimento di approvazione dei documenti di bilancio, oggetto di ulteriori modifiche nel 1989 a seguito della revisione della legislazione contabile approvata con la legge n. 362 del 1988, ha rappresentato il modello cui si è guardato per introdurre successivamente opportune forme di razionalizzazione nel procedimento legislativo relative, in particolare al contingentamento dei tempi (mostratosi assai efficace nell'esame dei documenti di bilancio per garantirne la tempestiva conclusione), nonché ad un sistema di esame parlamentare caratterizzato dal coinvolgimento di una pluralità di organi

Tali interventi, tutti orientati a garantire la speditezza e la certezza dei tempi della decisione parlamentare, si inseriscono in un quadro politico istituzionale che vede il venire meno della solidarietà nazionale e l'ampliamento, con i Governi soprattutto a guida socialista, della distanza fra la maggioranza e l'opposizione. Le singole misure di riforma sono quindi il frutto di questo nuovo assetto: dapprima l'adozione di norme antiostruzionistiche relative ai tempi dei dibattiti; quindi la definizione della programmazione non più come strumento affidato all'unanimità dei gruppi, bensì alla maggioranza e successivamente al Presidente di Assemblea, che in questo quadro, pur mantenendo il carattere di arbitro della dialettica politico-parlamentare, è per tale via chiamato anche a garantire il Governo nell'attuazione del suo programma. Si modificano, poi, in termini di semplificazione e rapidità dei procedimenti, le fasi di esame dei documenti di bilancio in coerenza con le esigenze delle decisioni di finanza pubblica; infine, con la riforma del voto segreto, all'esito di un acceso dibattito parlamentare, si sancisce, di fatto, la conclusione di una fase di storia politico-istituzionale.

Sul piano degli assetti amministrativi, in coerenza con l'attenzione sempre più accentuata alle problematiche di finanza pubblica, si istituisce alla Camera il Servizio Bilancio dello Stato (inizialmente chiamato Ufficio del bilancio, secondo il modello statunitense) che si inserisce nel quadro della riforma della contabilità pubblica approvata nello stesso anno (legge n. 362 del 1988) recante alcuni aspetti fondamentali relativi proprio alla quantificazione degli oneri. L'istituzione di una struttura *ad hoc* per la verifica delle disposizioni di spesa rappresenta un'innovazione di rilievo per la Camera dei deputati, perché risponde all'esigenza, sempre più pressante sul finire degli anni '80, di un maggior controllo parlamentare sulla dinamica dei conti pubblici. E' appena il caso di ricordare che nel 1988, anno di istituzione del nuovo Servizio, il debito pubblico italiano supera per la prima volta la soglia del 90 per cento del PIL.

Il Servizio Bilancio è chiamato fin dall'inizio a operare in stretta integrazione con il Servizio Studi e con la Segreteria della Commissione bilancio, secondo un modello di integrazione funzionale che sarà successivamente esteso ad altri settori dell'Amministrazione sino a diventare un suo ordinario principio organizzativo. Va sottolineato come tale modello di integrazione funzionale abbia consentito agli uffici della Camera l'elaborazione di tecniche e di metodologie di verifica delle quantificazioni degli oneri finanziari che hanno contribuito a dare rilevanza e autorevolezza alle note a tal fine predisposte dal Servizio Bilancio, in ragione dei canoni di imparzialità e di competenza specialistica poste alla base della loro redazione.

3. *Dalla modifica della legge elettorale del 1993 e del Regolamento della Camera dei deputati del 1997 fino ai nostri giorni.*

A partire dalla prima metà degli anni '90, a seguito della modifica della legge elettorale in senso maggioritario, si apre la fase attuale, connotata da una forte dialettica tra gli schieramenti politici, che si declina nella contrapposizione conflittuale tra maggioranza e opposizione.

Le istanze di razionalizzazione delle procedure parlamentari e di potenziamento della posizione dell'Esecutivo in Parlamento, già ampiamente avvertite negli anni Ottanta, si impongono ora con maggiore forza, così come il tema della tutela dei diritti delle opposizioni a fronte di un complessivo rafforzamento degli strumenti a disposizione della maggioranza.

La strada per questo sviluppo politico istituzionale nei rapporti tra Parlamento e Governo era stata aperta, a livello procedurale, come si è detto, sul finire degli anni 80 con la modifica della disciplina regolamentare in tema di voto segreto. E' però all'inizio della XIII legislatura che, sotto l'impulso del Presidente Luciano Violante, la Camera, ponendo mano al più ambizioso progetto di riforma

parlamentari tutti concorrenti in ragione delle loro competenze alla definizione di uno strumento legislativo a carattere intrinsecamente intersettoriale.

Sul finire degli anni '80 sono poi approvate le modifiche concernenti il voto segreto. All'esito di un dibattito parlamentare particolarmente acceso, e caratterizzato da una forte contrapposizione che non si era mai registrata in occasione di una riforma regolamentare, si adottava il voto palese come modalità ordinaria di votazione. Si contribuiva in tal modo ad anticipare, a livello regolamentare, quei mutamenti che, grazie soprattutto alla successiva legge elettorale di tipo maggioritario, avrebbero accompagnato in ambito parlamentare le novità che si andavano profilando sul piano politico istituzionale.

regolamentare dall'approvazione del Regolamento del 1971, perviene nel 1997 alla definizione di un importante complesso di modifiche regolamentari che accompagnano il nuovo assetto bipolare del sistema politico, con l'introduzione di strumenti di garanzia della decisione e di tutela dei diritti delle opposizioni, esigenze queste connaturali ad una democrazia dell'alternanza.

Dopo la riforma del 1997 - di cui quelle successive approvate nella medesima legislatura hanno costituito aspetti di perfezionamento - il Regolamento della Camera è rimasto sostanzialmente immutato in questi ultimi anni (salva una modifica riguardante l'istituto dell'autodichia approvata nel 2009), a conferma del compimento di uno sforzo evolutivo che, dispiegatosi per un ciclo di quasi un ventennio, si è venuto a completare proprio con le riforme della XIII legislatura.

Le modifiche regolamentari del 1997, in una visione più generale, sono anche tese a supportare il nuovo ruolo che il Parlamento è venuto nel frattempo ad assumere nel complessivo assetto istituzionale caratterizzato dal policentrismo dei soggetti titolari di poteri di regolazione normativa. Al riguardo mi limito a richiamare, a titolo di esempio, l'evoluzione in senso ampliativo delle competenze normative delle regioni e di quelle delle autonomie locali; l'accresciuto ruolo della produzione normativa del Governo attraverso i decreti-legge, i decreti delegati, le fonti regolamentari; la pervasività della normazione di derivazione comunitaria; il ruolo di regolazione di settori strategici dell'ordinamento svolto dalle autorità indipendenti.

In tale assetto, il Parlamento mantiene la sua centralità, pur affermandosi un diverso modo di intendere tale centralità rispetto agli anni Settanta ed Ottanta: le Camere vengono infatti chiamate a svolgere una funzione generale di coordinamento, di raccordo, di *restitutio in ordinem* del complessivo sistema, interagendo con gli altri poteri di produzione normativa, anche attraverso un più intenso esercizio delle funzioni non legislative, quali quelle di indirizzo e controllo. Rispetto a questa esigenza appaiono funzionali le nuove procedure in tema di istruttoria legislativa in Commissione, come anche quelle, sempre ad opera delle Commissioni, preordinate al controllo del rispetto delle competenze attribuite ai diversi soggetti istituzionali, nonché della complessiva coerenza ordinamentale in ordine agli interventi normativi di volta in volta all'esame, nel quadro più generale dei vincoli imposti dalla partecipazione all'Unione europea³.

In questo contesto di profonda evoluzione degli equilibri istituzionali, a fronte delle connesse nuove esigenze espresse dagli organi parlamentari, l'Amministrazione della Camera è interessata nel 2000 da una profonda riforma dei suoi metodi di lavoro e della sua struttura organizzativa.

In particolare, sotto la pressione di nuove domande politiche cui occorre dare risposte adeguate per contenuti e tempi, nell'intervento di riforma vengono privilegiati - come sopra accennato - metodi

³ La riforma del Regolamento della Camera del 1997 con i suoi successivi arricchimenti ha riguardato innanzitutto la materia della programmazione dei lavori parlamentari: al rafforzamento del ruolo del Presidente, nelle sue funzioni di mediazione e sintesi delle proposte avanzate al riguardo, è corrisposta una maggiore riconoscibilità degli attori protagonisti della programmazione (Governo e Gruppi). Nel disegno della riforma la certezza dei tempi di esame in Assemblea è assicurata attraverso la pressoché generalizzata applicazione dell'istituto del contingentamento.

In secondo luogo, prendendo le mosse dalla circolare del 10 gennaio 1997 che aveva anticipato alcuni esiti delle riforme, si disciplina organicamente l'istruttoria legislativa al fine di adeguarla alle sfide della complessità della legislazione contemporanea, prevedendosi una specifica valutazione da parte delle Commissioni su caratteristiche sia generali che specifiche dell'intervento legislativo, del quale si valuta la necessità, la fattibilità e l'economicità, la coerenza rispetto alla Costituzione, alle normative dell'Unione europea, alle competenze delle autonomie territoriali. L'obiettivo è quello dunque di una specializzazione della fase istruttoria delle Commissioni, in conformità al disposto dell'articolo 72 della Costituzione.

Agli inizi degli anni '90, inoltre, il tema della qualità della legislazione, unitamente a quello dei tempi della decisione, diventa il fulcro del processo riformatore. Il tema della qualità dei testi normativi da profilo per così dire estrinseco al procedimento ne diventa invece un elemento qualificato assumendo le caratteristiche di parametro di valutazione nell'ambito dell'istruttoria legislativa in Commissione. Il profilo della qualità della legislazione entra così direttamente all'interno della procedura di esame dei provvedimenti e ad essa sono dedicati appositi spazi procedurali anche con la previsione di un organo ad hoc, il *Comitato per la legislazione*.

Sul piano delle procedure di controllo, viene valorizzato lo strumento ispettivo, inteso nella sua valenza più strettamente politica: ciò avviene attraverso la riforma di alcuni istituti quale quello delle interrogazioni a risposta immediata (il cosiddetto question time), che viene esteso alle Commissioni, e con la previsione della nuova figura delle interpellanze urgenti. Il complesso di queste procedure va considerato, nello spirito della riforma del 1997, anche nella direzione della definizione del c.d. statuto dell'opposizione, di cui il potenziamento delle funzioni e degli strumenti del controllo parlamentare costituisce parte essenziale

di lavoro caratterizzati da una forte e sistematica integrazione delle attività delle diverse strutture, come condizione necessaria per far fronte alla complessità dei nuovi compiti. Le nuove esigenze manifestate dagli organi politici, se da un lato richiedono una più accentuata specializzazione delle strutture chiamate a svolgere funzioni con accresciuto contenuto valutativo, da un altro lato presuppongono la capacità dell'Amministrazione di affrontare le diverse tematiche in un'ottica multisettoriale e in un contesto ordinamentale caratterizzato da una pluralità di livelli di produzione normativa. In questo contesto, la riforma del 2000 codifica il principio dell'integrazione funzionale come criterio cardine al quale deve essere conformata tutta l'azione amministrativa, prevedendo che «l'attività dei Servizi e degli Uffici della Segreteria generale si svolge secondo procedure integrate di lavoro e in costante rapporto di collaborazione» (art. 16 del Regolamento dei Servizi e del personale). Si tratta di un canone generale, che caratterizza l'attività dell'apparato in tutti i suoi snodi e che si è andato realizzando attraverso la costruzione di un modello di Amministrazione flessibile sotto il profilo organizzativo e funzionale. Sulla base di tale modello l'apparato opera secondo uno schema reticolare, in cui l'attività di ciascuna struttura si completa e si arricchisce, a seconda delle necessità, attraverso la connessione con le competenze proprie delle altre strutture, in relazione ai diversi livelli di approfondimento richiesti dalla singola questione affrontata.

L'attuazione di questo schema ha richiesto il passaggio da un modello incentrato su Servizi di grandi dimensioni e a competenza plurisettoriale, operanti secondo criteri verticali di ripartizione delle attribuzioni tra le diverse strutture, ad uno caratterizzato da strutture organizzative di minori dimensioni ed omogenee dal punto di vista dei compiti assegnati, operanti secondo moduli organizzativi flessibili ed orientate alla realizzazione di obiettivi e programmi, con superamento quindi del sistema tradizionale di tipo gerarchico.

Il nuovo modello organizzativo adottato per l'Amministrazione della Camera fa sì che la creazione di nuove strutture e l'espansione degli organici non rappresentino le sole risposte possibili rispetto a un quadro di riferimento operativo mutevole e di crescente complessità. Al contrario, quel modello impone uno sforzo di razionalizzazione, promuovendo l'individuazione di obiettivi comuni da raggiungere in modo coordinato, e fa leva sul più efficiente utilizzo delle risorse umane, valorizzate in termini di responsabilità e di autonomia, in linea con l'esigenza di contenimento dei costi complessivi dell'Istituzione.

Il discorso sull'evoluzione dell'apparato amministrativo della Camera non può prescindere dalla considerazione che nell'attuale fase della vita parlamentare caratterizzata - come detto - da un "bipolarismo conflittuale" che tende a politicizzare ogni passaggio procedurale, il ruolo del Presidente emerge sempre più come figura-cardine di garanzia, volta alla costante definizione di punti di equilibrio tra tutti gli interessi istituzionali di volta in volta coinvolti nelle vicende politiche.

Si tratta di un'attività che, lungi dall'assecondare la logica dettata dalla ragione dei numeri, è finalizzata a garantire la funzionalità del sistema attraverso la puntuale applicazione del Regolamento e la sua corretta interpretazione, con la fissazione di soluzioni procedurali destinate ad andare oltre le singole fattispecie che le hanno originate per la capacità di essere riproposte con la medesima validità anche in successive circostanze. Un'attività, quindi, basata sul valore della continuità dei principi regolamentari - ovviamente in un quadro di necessario dinamismo - come presupposto per il funzionamento complessivo del Parlamento. In tal modo, nell'azione dei Presidenti della Camera che si sono avvicinati nella fase del bipolarismo conflittuale i connotati di garanzia, di equilibrio e di imparzialità tipici della figura del Presidente di Assemblea vengono evidenziati con intensità ancora maggiore che in passato. Il principio recato nell'articolo 8 del Regolamento della Camera che affida al Presidente il compito di assicurare il buon andamento complessivo dei lavori si arricchisce di un nuovo significato in una fase in cui l'assenza di condivisione a livello politico spesso si estende anche alle stesse regole del confronto parlamentare.

In connessione con questo accentuato ruolo di garanzia del Presidente, in un contesto politico che conduce ad una radicalizzazione della dialettica parlamentare, si profila in modo ancora più evidente che nel passato il carattere di imparzialità dell'Amministrazione parlamentare.

Diventa altresì chiara la consapevolezza da parte dei soggetti politici che l'autonomia e l'imparzialità della struttura costituiscono un elemento di garanzia per il Parlamento nel suo complesso

e per i singoli attori della dialettica politica e sono, quindi, coesenziali alla stessa esistenza di una Amministrazione parlamentare. E' proprio questa consapevolezza del resto che pone l'Amministrazione della Camera al di fuori da logiche e meccanismi propri dello *spoils system* che negli stessi anni si sono andati invece affermando in vasti settori della pubblica amministrazione.

Questi concetti si ritrovano in maniera puntuale in alcuni interventi dei Presidenti della Camera che si sono succeduti in questa fase. Al riguardo, va ricordato quanto affermato nel 1999, in occasione di un Forum dedicato alla formazione della classe dirigente per l'Europa, dal Presidente Luciano Violante, allorchè ebbe a dichiarare che “uno dei mutamenti più rilevanti nel ruolo della classe dirigente pubblica non politica, è il passaggio dal concetto di fedeltà al concetto di lealtà”⁴, in una prospettiva quindi in cui l'accento va posto sull'autonomia e sulla connessa responsabilità dei funzionari.

Il concetto fondamentale dell'imparzialità come garanzia di affidabilità dell'apparato nel tempo, fa poi dell'Amministrazione un elemento della continuità istituzionale nel quadro del fisiologico mutamento dei rapporti di forza fra le parti politiche e dell'alternarsi delle maggioranze di governo. Intervenendo in Assemblea nel 2001, in occasione della discussione sul bilancio interno, il Presidente Pierferdinando Casini sottolineò con forza questo concetto, ricordando come l'Amministrazione della Camera dei deputati “opera sulla base del principio di continuità istituzionale ed in questo quadro l'autonomia e l'imparzialità sono e debbono rimanere i suoi valori fondanti, il parametro di riferimento d'ogni attività, nell'interesse di tutte le forze politiche e del Parlamento nel suo complesso. In questo contesto, il Segretario generale [...] rappresenta il punto di raccordo tra l'Amministrazione e la Presidenza della Camera, nei cui confronti deve garantire che le scelte amministrative siano improntate esclusivamente a criteri di professionalità e di impermeabilità rispetto a spinte o pressioni di parte”.

Nella fase che stiamo considerando, il principio di imparzialità si consolida e si affina progressivamente. L'imparzialità va sempre più configurandosi non solo come mera attitudine psicologica del singolo dipendente, bensì soprattutto come modo di agire e di operare, certamente dei singoli addetti, ma anche dell'Amministrazione nel suo complesso, attraverso la definizione di procedimenti, regole e schemi di lavoro che, al di là dei comparti in cui si articola la struttura, danno luogo ad una identità metodologica che caratterizza l'intero apparato in termini di competenza, rigore e affidabilità. Una imparzialità che poggia su di una organizzazione tale da assicurare la qualità assieme all'obiettività, puntando sull'integrazione funzionale (come concorso delle strutture) e sottraendo così il prodotto a tentazioni personalistiche; in tal modo l'azione dell'apparato si conforma agli interessi generali espressi dall'Istituzione nel suo complesso.

Proprio in connessione con tale impostazione si pone mano in questi anni ad un ampio processo di codificazione delle regole che presiedono ai diversi settori di attività della struttura, destinate a disciplinare in modo trasparente e rigoroso lo svolgimento delle funzioni amministrative⁵.

⁴ Il Presidente Violante nella medesima occasione si sofferma in particolare sul profilo relativo alla distinzione di ruoli e di responsabilità dell'Amministrazione e della politica e lo fa citando un episodio avvenuto in Assemblea: “il Presidente autorevole di un autorevole gruppo parlamentare chiese in Aula che venissero resi pubblici i pareri che i funzionari davano al Presidente. Si trattava di una richiesta non accoglibile: e non venne accolta non perché vi fosse una segretezza di tali pareri, ma perché la responsabilità delle decisioni è solo del Presidente e se questi sbaglia, l'errore sarà imputabile unicamente a lui, avrà sbagliato a seguire il parere sbagliato. Si tratta di un punto di estrema importanza perché si ha vera distinzione tra politica e amministrazione solo se c'è un soggetto che si assume pienamente la responsabilità della decisione nei confronti dell'esterno. Poi, all'interno del rapporto tra Presidente e funzionario avverrà il chiarimento; ma è chi detiene la responsabilità politica che deve assumerla totalmente nei confronti dell'esterno”.

⁵ Il processo di elaborazione normativa ha interessato moltissimi settori di attività con l'obiettivo di avvicinare, per quanto possibile, l'ordinamento interno all'ordinamento generale dello Stato; ciò secondo una configurazione del concetto di autonomia costituzionale delle Camere da intendersi non come assenza di regole, bensì come necessità di realizzare un bilanciamento dei diversi valori coinvolti nell'intento di discostarsi dal quadro normativo esterno solo in presenza di specifiche e motivate esigenze dell'Organo parlamentare.

Negli ultimi anni - che vedono anche l'ampliamento ulteriore dei poteri normativi dell'Ufficio di Presidenza (nel dicembre 1998 viene modificato in questo senso l'articolo 12 del Regolamento della Camera) - si assiste ad un rilevante sviluppo dell'attività di elaborazione normativa interna per la disciplina di diversi ambiti di attività dell'apparato; ciò anche in funzione della razionalizzazione e della trasparenza dell'azione amministrativa oltre che, come detto, dell'adeguamento dell'ordinamento interno alla normativa esterna, nazionale e comunitaria.

In tale contesto si segnalano, a titolo di esempio: la normativa per la tutela dei dati personali che detta un quadro unitario di principi in tema di recepimento del Codice in materia di dati personali, entrato in vigore il 1° gennaio 2004; le disposizioni

In conclusione, come si è visto, l'evoluzione del ruolo del Parlamento nel complessivo sistema istituzionale è stata accompagnata nel corso degli anni da una incisiva modificazione delle modalità funzionali e organizzative delle strutture amministrative di supporto.

Anche sulla base di alcune importanti leggi di riforma approvate in questa legislatura (si pensi alla legge sul federalismo fiscale, n. 42 del 2009, e a quella sulla riforma del sistema di contabilità, n. 196, del 2009), si assiste oggi, nell'ambito del complessivo assetto delle funzioni parlamentari, ad uno spostamento del baricentro a favore della funzione di indirizzo e controllo. Sotto questo profilo può dirsi anzi che lo sviluppo di procedimenti decisionali complessi, caratterizzati dal contributo concorrente di una molteplicità di soggetti anche esterni al Parlamento, dà luogo ad una originale combinazione tra funzione legislativa, di indirizzo e di controllo e rappresenta uno fra i principali fattori che hanno profondamente modificato le esigenze informative degli organi parlamentari, indirizzate sempre più verso la conoscenza complessiva delle politiche pubbliche. A queste nuove esigenze informative l'Amministrazione è chiamata a dare risposte attraverso una più accentuata specializzazione sul piano tecnico-conoscitivo e una crescente condivisione delle informazioni con i grandi centri esterni detentori di conoscenze settoriali, nonché con gli altri organi dello Stato.

E' peraltro evidente come l'intensificazione, per qualità e quantità, della funzione di controllo parlamentare comporti lo sviluppo da parte degli uffici di un'attività di analisi dai caratteri assai diversi rispetto a quella relativa all'esame dei progetti di legge, come anche ad una accentuazione dei profili valutativi nel merito, dovendosi tale attività esercitare su un'area di approfondimento estremamente vasta che richiede alle strutture tecniche di supportare la componente politica nell'individuazione degli oggetti stessi su cui esercitare l'azione di controllo e di monitoraggio.

In questo quadro appare altresì necessario - e proposte in tal senso sono state già formulate - adeguare e rivedere ulteriormente anche i moduli strutturali e organizzativi dell'apparato con l'obiettivo di fronteggiare le nuove sfide di merito e di metodo, proseguendo in quell'incessante processo di evoluzione e cambiamento che, come si è visto, ha da sempre contraddistinto la vita della burocrazia parlamentare.

in tema di tutela della salute nei luoghi di lavoro; le recenti modifiche ai Regolamenti di tutela giurisdizionale anche a seguito della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 28 aprile 2009; il nuovo Regolamento sull'accesso ai documenti amministrativi della Camera; il nuovo Regolamento di amministrazione e contabilità, entrato in vigore il 1° marzo 2011 con cui si realizza una revisione complessiva delle disposizioni che regolano l'attività amministrativa, contabile e contrattuale della Camera.

Sul piano dei principi funzionali cui l'apparato servente deve ispirare la propria attività, a tutela del carattere imparziale della stessa, va poi ricordato in particolare, il regolamento sull'attività di documentazione e della Biblioteca (approvato il 26 ottobre del 2004) che prevede come le funzioni di ricerca e di documentazione debbano essere svolte in conformità ai principi di imparzialità e di parità tra i soggetti destinatari, secondo moduli e criteri finalizzati a garantire trasparenza, obiettività, coerenza e uniformità.