

# Per un ragionevole bicameralismo amministrativo

*di Luigi Gianniti*

1. *Le Commissioni bicamerali* - Lo statuto di garanzia delle assemblee parlamentari “definite da un sistematico insieme di disposizioni costituzionali”, come ricorda la Corte costituzionale, è sempre stato interpretato a rigorosa tutela dell’autonomia di ciascuna Camera. Così l’autonomia normativa, fissata dal primo comma dell’art. 64 Cost., si proietta sul momento applicativo delle norme regolamentari, implica la loro sottrazione alle giurisdizioni ordinarie e speciali e fonda l’autonomia degli apparati serventi.

Le due amministrazioni di Camera e Senato nascono e vivono così come corpi separati, e si nutrono spesso di comportamenti concorrenziali, virtuosi ma talvolta anche inutilmente emulativi. E’ questo un prodotto e un naturale riflesso del bicameralismo perfetto che, se correttamente interpretato, dovrebbe però produrre, quando lo richieda la natura della funzione da esercitare, procedimenti e conseguentemente strutture cooperative. L’autonomia è il sale del bicameralismo paritario, ciò che in fondo lo giustifica (la divisione e quindi l’equilibrio tra le due Assemblee), e tuttavia l’eguale “potenza” delle due Camere rende la ricerca di sinergie un’opera razionale ed “economica”.

Su questo difficile crinale si deve collocare la ricerca di forme di una cooperazione strutturata tra le amministrazioni.

Essa ha poco spazio ove prevalente è l’esigenza della dualità del confronto tra le due Camere. Acutamente il criterio identificativo e fondante di questa necessaria dualità è stato individuato nel momento della deliberazione. Tutto ciò che è direttamente servente, anche da un punto di vista amministrativo, a questo momento, non può che cadere sotto una rigida applicazione del principio dell’autonomia di ciascuna Camera. Così non è pensabile un’integrazione funzionale di uffici come le segreterie delle due Assemblee, né, “per li rami”, come le segreterie delle Commissioni permanenti; tutti strumenti organizzativi al servizio diretto di quella dialettica che è il nucleo essenziale del bicameralismo voluto dai costituenti.

Di contro, ove il Parlamento si presenta come un attore unico, le ragioni della cooperazione possono e devono trovare spazio. E lo trovano già oggi, da un punto di vista amministrativo, per quanto riguarda tutta quell’area interparlamentare costituita dalle Commissioni bicamerali. Un’area

che il legislatore tende ad allargare. Significativa in questo senso è la proposta, contenuta nel disegno di legge sulla regolazione e la vigilanza dei mercati, approvato il 25 gennaio dal Consiglio dei Ministri, di creazione di una Commissione bicamerale per la concorrenza e i rapporti con le autorità di regolazione dei mercati. Ad essa viene attribuita la funzione di *advice and consent* sulle nomine dei componenti delle autorità. Un potere questo oggi previsto per la sola autorità per l'energia e "diviso" tra le due Commissioni permanenti competenti di ciascun ramo del Parlamento, mentre per le altre nomine le Commissioni, sempre quelle permanenti, esprimono un parere semplice, non vincolante, senza avere la possibilità di procedere ad audizioni dei nominati.

Le Commissioni bicamerali si valgono, oggi, di strutture di supporto alternativamente messe a disposizione dall'una o dall'altra Assemblea, per quanto riguarda la segreteria di ciascuna Commissione. Il criterio che si segue in questo caso è quello, antico, del *cuius regio eius religio*. È la scelta del Presidente (deputato o senatore) a determinare, di regola, qual è l'amministrazione che fornisce la segreteria della Commissione. Quanto alla struttura logistica, le Commissioni bicamerali sono albergate in un palazzo della Camera dei deputati posto a metà strada tra Montecitorio e Palazzo Madama.

Le due amministrazioni di Camera e Senato hanno fornito così il minimo dell'integrazione possibile. E tuttavia questa presenza in un unico palazzo di funzionari dell'una e dell'altra Camera, nella prassi, si è rivelata feconda, di più solide e strutturate integrazioni, rimaste tuttavia tutte nell'ambito dei rapporti personali.

Questo dunque è il primo campo nel quale si può, e facilmente, intervenire. Infatti, per quanto riguarda l'attività di studio e di riflessione di lungo periodo, per tutte le Commissioni bicamerali che hanno uno strutturato fondamento - a partire da quella per le questioni regionali, addirittura prevista dalla Costituzione - si può ragionevolmente ipotizzare la creazione di strutture serventi istituzionalmente bicamerali.

Se può essere infatti accettabile che il segretario della Commissione sia un funzionario appartenente all'amministrazione del ramo del Parlamento che esprime il Presidente, privo di ragioni è invece affidare alternativamente alle cure del Servizio studi dell'una o dell'altra Camera la documentazione preparatoria e l'attività di supporto scientifico. Ad esempio, fino a che non si aprirà la prospettiva di una riforma del bicameralismo, il luogo in Parlamento dell'istituzionale rappresentanza delle regioni è la Commissione parlamentare per le questioni regionali. Sarebbe una scelta dunque coerente con lo stesso impianto della Costituzione vigente dotare di una permanente struttura di elaborazione e di studio questo organo parlamentare. Si può fare la scelta di affidarne da subito la cura all'amministrazione del Senato, nella prospettiva di una sua trasformazione in Camera

direttamente rappresentativa delle istanze regionali, e ciò coerentemente con quanto già scritto nella Costituzione. Si può, di converso, decidere di creare un autonomo servizio bicamerale, di supporto a questa struttura.

Simili considerazioni possono farsi anche con riguardo alle altre Commissioni bicamerali, segnatamente quelle di indirizzo, vigilanza e controllo; tutti organismi che vengono rinnovati legislatura dopo legislatura, trovando il loro fondamento in norme di legge.

Vengono in rilievo innanzitutto la Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, il Comitato per i servizi di sicurezza e il Comitato Schengen, Europol e immigrazione.

L'efficacia dell'azione di questi organi sarebbe significativamente accresciuta se avessero dietro le loro spalle strutture permanenti di studio e documentazione che sopravvivano al mutare dei Presidenti (alternativamente deputati e senatori).

L'opzione minimalista sino ad oggi seguita è del resto una scelta miope. Lo si coglie con particolare evidenza nell'esperienza delle Commissioni d'inchiesta, per le quali pure, vista la loro naturale temporaneità, non sembrano valere le argomentazioni in favore della stabilità delle strutture di supporto che si sono appena esposte. Tuttavia, l'assenza di un riferimento solido e stabile nelle amministrazioni ha tradizionalmente indotto le Commissioni d'inchiesta a dotarsi di strutture "di missione" fatte di consulenti la cui scelta, nell'assenza di un forte riferimento amministrativo, è finita spesso per essere, nelle esperienze meno commendevoli, dominio esclusivo del Presidente o di un ristretto numero di senatori.

Forse anche in questa assente presenza delle due amministrazioni, nell'ossequio di una malintesa interpretazione del bicameralismo, v'è da scovare la ragione di alcuni fenomeni degenerativi, che possono trovare solo una formale copertura nell'autonomia costituzionale di cui godono le Commissioni d'inchiesta.

*2. I rapporti internazionali e con l'Unione europea* - Ma l'area delle integrazioni possibili non si limita al sistema delle Commissioni bicamerali. Come si è accennato, ove il Parlamento si presenta come un soggetto unitario, questi spazi sono ampi.

Lo sono innanzitutto nei rapporti internazionali. In quella complessa rete di assemblee (permanenti, come il Consiglio d'Europa, l'UEO, l'Assemblea parlamentare NATO o occasionali, ma di non minor rilievo, come sono state le Convenzioni europee che hanno redatto la Carta di Nizza e il Trattato costituzionale), i Parlamenti nazionali sono considerati come tali. Solora, fuori

dei confini, l'articolazione bicamerale - che del resto è una caratteristica che connota solo una parte dei sistemi costituzionali europei - mentre le linee di divisione e di aggregazione passano per le famiglie politiche (e quale sia l'influenza di queste ultime, lo vediamo oggi nei dibattiti sui partiti unici che animano le nostre due coalizioni) e le rappresentanze nazionali. In questa prospettiva, sarebbe razionale la creazione di segreterie unitarie delle delegazioni parlamentari. Anche in questo caso, l'unico criterio di integrazione oggi seguito è invece quello del *cuius regio eius religio*. E così, il passare delle legislature segna sempre momenti di discontinuità, che indeboliscono la memoria storica e anche l'autorevolezza della nostra rappresentanza, ovvero, nei casi migliori, producono disfunzionali duplicazioni.

Come superarle? Il nodo va sciolto alla radice. Con scelte autonome, le due Camere, nei Regolamenti e, conseguentemente, nei regolamenti minori di organizzazione degli Uffici, si potrebbe stabilire la creazione di strutture di supporto bicamerale. Non si tratterebbe di cessioni di sfere di autonomia di ciascuna Camera, ma della razionale scelta di un esercizio comune di competenze e funzioni amministrative che mantengono, giuridicamente, un fondamento autonomo.

Nella materia che più trasversalmente tocca in questo settore le competenze parlamentari, quella della partecipazione dell'Italia alla formazione delle decisioni dell'Unione europea, il salto di qualità potrebbe essere garantito dalla creazione di un'unica Commissione bicamerale per gli affari europei. L'attività che oggi occupa le omologhe Commissioni dei due rami, per quanto riguarda la fase ascendente, è facilmente attribuibile ad un unico soggetto. Il ruolo del Parlamento italiano sarebbe accresciuto, se parlasse con un'unica voce, sia nei confronti del Governo, naturale interlocutore degli organi parlamentari, sia presso le istituzioni dell'Unione, che sempre più, nella prospettiva dell'adozione del Trattato costituzionale, chiedono un coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella formazione del diritto europeo.

Eguale più autorevole sarebbe il ruolo di un'unica Commissione nell'esercizio della funzione consultiva, circa il rispetto della normativa europea nella fase discendente, verso le altre Commissioni permanenti e le due Assemblee. Il modello qui è quello dei pareri resi dalla Commissione per le questioni affari regionali.

V'è un'unica funzione, fra quelle oggi svolte dalle due Commissioni per gli affari europei, che non si può attribuire ad un organo bicamerale: la diretta partecipazione, in sede referente, al procedimento legislativo. Qui torna irriducibile la separatezza del nostro bicameralismo.

Questo coinvolgimento diretto nel procedimento legislativo riguarda oggi essenzialmente una legge: la legge comunitaria annuale. Ma questo può essere il campo di una forma di integrazione che potrebbe, se funzionasse, essere applicata anche in altri campi, almeno fino a

quando vivrà il nostro bicameralismo perfetto. Si potrebbe infatti ipotizzare che questa Commissione bicamerale, si “divida” in due Commissioni, l’una di senatori, l’altra di deputati, nel momento in cui, in ciascun ramo del Parlamento, “passa” l’esame della legge comunitaria. E ciò nel solo momento delle votazioni, dell’esame cioè degli emendamenti riferiti ai singoli articoli e del conferimento del mandato al relatore. Ogni preliminare fase istruttoria, anche per questo atto legislativo, potrebbe essere svolta in comune. Sarebbe questa la giusta risposta della struttura parlamentare all’invenzione della "legge comunitaria" e ai suoi successivi affinamenti.

**3. Le procedure di bilancio** - Il modello del resto c'è già: ed è quanto avviene per l’esame di documenti di bilancio. E' proprio questo il settore in cui oggi, silenziosamente, più avanzata risulta l’integrazione procedurale, ma non istituzionale, dell’attività delle due Camere.

Dal 1978 in poi, la legislazione nazionale sulla contabilità pubblica ha creato e indotto la costruzione di procedure, all’esterno e all’interno del Parlamento, che vanno in questa direzione. V’è stata infatti da parte del legislatore la chiara percezione che le dinamiche della finanza pubblica possano essere controllate dal Parlamento solo in un modo unitario. Questa consapevolezza ha prodotto quella che è la più integrata procedura parlamentare oggi vigente: l’esame del documento di programmazione economica e finanziaria. Questo atto, che è l’unico momento di complessiva analisi degli andamenti delle dinamiche della finanza pubblica, ha un suo *iter* istruttorio perfettamente bicamerale, che si ripropone, nella sessione di bilancio, per l’esame della legge finanziaria. Le due Commissioni bilancio operano come un unico soggetto e si “dividono” solo nel momento finale dell’esame e della votazione della risoluzione che viene poi sottoposta alle due Assemblee. Questo esercizio congiunto della funzione istruttoria finisce per produrre atti di indirizzo (le due risoluzioni di approvazione del DPEF) che, nel loro impianto e nello stesso tenore letterale, finiscono per essere quasi completamente sovrapponibili.

Tale avanzata integrazione delle procedure dovrebbe trovare un facile e razionale completamento nell’integrazione delle strutture amministrative, di supporto e di studio.

Il Parlamento, se vuole veramente esercitare una funzione di controllo in questa delicata materia, deve parlare con un’unica voce, dotarsi di una struttura forte, capace di analizzare l’andamento della finanza pubblica e di produrre ed elaborare autonomamente dati. Questa è l’esperienza del più potente e autorevole Parlamento occidentale (il Congresso degli Stati Uniti), che ha saputo, non a caso proprio in questa materia, superare l’articolazione di un bicameralismo, forte. Parliamo del *Congressional Budget Office*. Su questo modello, e considerando che esso è

inserito in una forma di governo profondamente diversa, si può pensare alla progressiva unificazione dei Servizi del bilancio di Camera e Senato, strutture di analoghe dimensioni che raccolgono competenze personali già da tempo abituate a lavorare insieme, secondo griglie e metodologie comuni, imposte, come si è detto, da procedure parlamentari che sono già oggi più avanzate e integrate rispetto all'articolazione amministrativa, che invece anche in questa materia pigramente asseconda la mistica dei corpi separati.

Verso un'integrazione amministrativa sembra muoversi, del resto, l'ultima manovra finanziaria. Tra le pieghe nascoste del mostruoso articolo unico in cui è costituita la finanziaria per il 2007, v'è, al comma 481, piccolo bagliore di virtù, un'autorizzazione di spesa a favore "di ciascuna Camera per il potenziamento e il *collegamento* delle strutture di supporto del Parlamento" che curano l'attività di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica. Le strutture sono declinate al plurale, ma l'obiettivo è unico e lo strumento passa per il "collegamento", e non solo per il "potenziamento", delle strutture esistenti. Si tratta peraltro di risorse attribuite dalla legge dello Stato alle due Camere per una finalità ben precisa, non di un aumento della dotazione annuale di cui le Camere dispongono. E difficilmente esse potranno essere utilizzate secondo le procedure tradizionalmente seguite dalle due Amministrazioni. Il destino di queste risorse "di scopo" non è dunque necessariamente quello di essere incanalate in binari autonomi. Anzi, lo spirito e la lettera della norma sono nel senso di un uso coordinato da parte delle due Amministrazioni. Un incentivo finanziario, dunque, per fare quello che le Amministrazioni da sole forse non farebbero...

Questa decisione del legislatore potrebbe spianare la strada ad una progressiva integrazione dei due Servizi del bilancio, che porti alla loro unificazione attraverso corrispondenti modifiche dei due Regolamenti parlamentari o, forse più pianamente, dei regolamenti minori che disciplinano le Amministrazioni delle due Assemblee. L'atto di creazione di un ufficio amministrativo comune può essere così un atto bicamerale non legislativo. Non una legge, dunque, ma atti di autonomia regolamentare di contenuto identico. La scelta sarà facilitata dal fatto che questa struttura bicamerale dovrà gestire risorse previste da una legge dello Stato, con un'autorizzazione di spesa permanente, che hanno una precisa e convergente destinazione che supera la separatezza tra i due rami del Parlamento, che si riflette invece pienamente sui capitoli del bilancio dello Stato che, disponendo dotazioni il cui ammontare è tradizionalmente deciso dalle due Assemblee, assicurano la loro rispettiva autonomia.

4. *Conclusioni* - È ovvio che una tale scelta dovrà essere riconsiderata qualora si addivenisse ad una profonda riforma del bicameralismo. In un bicameralismo articolato che veda, ad esempio, la Camera rappresentativa delle Regioni strutturarsi come il Bundesrat, organo che rappresenta i Governi degli Stati che compongono la federazione, è di più difficile realizzazione un servizio bicamerale fatto di funzionari di due Assemblee che hanno una legittimazione e rappresentano istanze profondamente diverse. Ma sino a che il modello bicamerale vigente non verrà messo in discussione, lo spazio per questa ed altre integrazioni sarà ampio e potrà seguire i criteri funzionali che si sono accennati. Potendosi arrivare sino alla sua più compiuta realizzazione rappresentata dalla possibile messa in comune di tutti gli apparati di supporto legati alle funzioni di studio e di documentazione, sul modello della *Library of Congress*, anche questo frutto di un bicameralismo forte che vede accresciuta la sua autorevolezza nel dare un servizio che non si rivolge solo ai parlamentari, ma anche alla cittadinanza.

*Riferimenti bibliografici* Per un quadro generale e ulteriori approfondimenti si rinvia a C. D'Orta F. Garella, *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Bari ; 1997; e sui temi esposti vedi da ultimo gli stimoli e le provocazioni di A. Manzella *Il Parlamento che muore* su *La Repubblica* del 28 settembre 2006

*Proposte*

- Unificare i Servizi del bilancio di Camera e Senato in una sola struttura bicamerale capace di analizzare in profondità gli andamenti della finanza pubblica
- Costituire una Commissione bicamerale per gli affari europei
- Garantire un'unica struttura di supporto alle Commissioni bicamerali e alle delegazioni parlamentari presso le Organizzazioni internazionali