

## IV Sessione

### "Ricerca e strumenti analitici nella progettazione e nella valutazione delle leggi"

#### DISCUSSIONE CON RICERCATORI ED ESPERTI

**Paolo Zuddas,**

*Dottorando di ricerca in metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi - XIII ciclo*

DAL DRAFTING FORMALE AL DRAFTING SOSTANZIALE: L'EVOLUZIONE DEL RUOLO DELL'AMMINISTRAZIONE PARLAMENTARE TRA NEUTRALITÀ DELLA BUROCRAZIA ED EFFICACIA DELLA CONSULENZA TECNICA

#### 1. Cenni introduttivi.

Occorre innanzi tutto qualche chiarimento preliminare sul lungo e articolato titolo di questa relazione. Di cosa parleremo? Parleremo essenzialmente dell'attività di *drafting* in senso ampio (inteso quindi in senso sia formale che sostanziale) svolta dagli apparati serventi di Camera e Senato. Più specificamente, il fenomeno che descriveremo e che cercheremo di interpretare è il mutamento dei contenuti dell'attività di *drafting* svolta dalla burocrazia parlamentare, segnatamente in quest'ultimo quindicennio, mutamento che abbiamo riassuntivamente definito come passaggio dal *drafting* formale al *drafting* sostanziale. In particolare, vedremo come si sia passati da una valutazione degli aspetti meramente redazionali di coordinamento del testo e da una esposizione oggettiva di informazioni, ad un'attività più "raffinata" di elaborazione dei dati raccolti, fino alla prospettazione di soluzioni normative tecnicamente possibili in alternativa fra loro. Come ne parleremo? Per comodità espositiva, seguiremo l'andamento del titolo stesso, scomponendolo analiticamente nelle sue parti e individuando in tal modo una traccia della discussione. Parleremo quindi - innanzi tutto - della differenza sul piano concettuale e astratto tra *drafting* formale e *drafting* sostanziale. Prenderemo quindi in esame il passaggio dal *drafting* formale al *drafting* sostanziale nell'attività concretamente svolta dalle amministrazioni parlamentari. Vedremo ancora la ricaduta del mutamento dei contenuti dell'attività svolta dagli apparati serventi delle camere sul ruolo più in generale detenuto dall'amministrazione parlamentare. Infine esamineremo i problemi che questo mutamento ha comportato in termini sia di neutralità che di efficacia della consulenza tecnica offerta dalla burocrazia.

#### 2. *Drafting* formale e *drafting* sostanziale.

Si analizzeranno di seguito alcune definizioni di *drafting* abbastanza recenti (e che dunque tengono conto delle ultime innovazioni intervenute - segnatamente in sede parlamentare - nel concreto svolgimento dell'attività in esame), e si metteranno a confronto tra loro e con la definizione di tecniche legislative elaborata da Rescigno. S'intende in tal modo raggiungere tre obiettivi: 1) individuare una nozione completa ed esaustiva di *drafting* in senso ampio (e segnatamente del *drafting* sostanziale, che è quello che pone maggiori problemi definitori); 2) definire il rapporto esistente tra *drafting* e tecniche legislative (termini sovente impiegati con significato equivalente); 3) individuare quegli aspetti del *drafting* sostanziale che non rientrano nella nozione di "tecniche legislative", per valutare, in sostanza, ciò che del *drafting* non è "tecnica" (il che costituisce un "segnale d'allarme" per evidenziare quegli ambiti del *drafting* sostanziale che non rivestono un carattere meramente tecnico ma si collocano al confine tra la tecnica e il merito politico). Come è noto, le tecniche legislative secondo la definizione proposta da Rescigno (*Tecnica legislativa*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1993, vol. XXX, *ad vocem*), riguardano essenzialmente quattro ambiti (v. lo schema *Drafting e tecniche legislative* posto a conclusione del presente lavoro): 1) redazione; 2) analisi delle procedure; 3) valutazione *ex ante*: analisi di fattibilità; 4) valutazione *ex post*: analisi della gestione (o monitoraggio sull'attuazione della legislazione). Le definizioni recenti di *drafting* (l'elaborazione risale per tutte al 1997) che prenderemo in esame

sono le seguenti:

a) Una prima - contenuta nel volume di Garella e D'Orta *Le amministrazioni degli organi costituzionali* (Laterza, Bari, 1997, pp. 97 sgg.; in particolare, la nozione compare nel secondo capitolo, dal titolo "Funzioni e natura giuridica degli apparati degli organi costituzionali", scritto da Carlo D'Orta) - definisce il *drafting* formale con riferimento alla valutazione della struttura formale del testo, della suddivisione interna degli atti normativi, della numerazione di articoli e commi, delle c.d. "novelle", dei riferimenti normativi interni ed esterni, e così via; ne discende che - come peraltro è noto - il *drafting* formale attiene essenzialmente ai problemi di redazione, a quella che Rescigno chiama "tecnica legislativa" al singolare.

Per quanto attiene invece alla definizione di *drafting* sostanziale contenuta nel lavoro di Garella e D'Orta - definizione che viene sostanzialmente ripresa dall'articolo di D'Orta e Di Porto *L'attività di drafting nel procedimento legislativo: strutture, regole, strumenti* (in "Rassegna Parlamentare", 1995, n. 3, pp. 79 sgg.) - si fa riferimento a quattro elementi in cui l'attività in esame può analiticamente suddividersi. Si tratta essenzialmente di quattro fasi: la prima fa riferimento all'"individuazione di un bisogno-obiettivo politico" e alla "valutazione se la sua soddisfazione richieda un intervento normativo" (riassuntivamente, nello schema *Drafting e tecniche legislative: necessità dell'intervento legislativo*); la seconda fase consiste nella "progettazione tecnica della disposizione normativa tendente a soddisfare il bisogno-obiettivo politico individuato, cioè redazione di uno schema di norma che, alla luce dell'ordinamento vigente e degli altri dati significativi (giurisprudenza, direttive comunitarie, ecc.), paia idonea a realizzare lo scopo perseguito" (riassuntivamente: "progettazione normativa"; in realtà si fa anche riferimento all'ordinamento giuridico, per cui possiamo richiamare anche la valutazione della "coerenza ordinamentale"). La terza fase consiste nella "valutazione tecnica del potenziale impatto della nuova disposizione sull'ordinamento e il suo grado di attuabilità amministrativa (riassuntivamente: analisi di fattibilità). La quarta fase si concreta infine nella "approvazione della nuova norma e successivo monitoraggio dell'attuazione e degli effetti prodotti" (riassuntivamente: controllo di gestione).

b) Un'altra definizione del *drafting* è contenuta nel volume di Dickmann *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti* (CEDAM, Padova, 1997, pp. 81 sgg.). In tale lavoro si propone una molteplicità di schemi classificatori del *drafting*, sulla base di diversi elementi. Ad esempio, con riguardo alla coerenza normativa interna ed esterna del testo, si definisce il *drafting* come coordinamento "ordinamentale" per quanto attiene agli aspetti "esterni", oppure come coordinamento "tecnico-formale", con riferimento agli aspetti "interni"; ma questa definizione è scarsamente rilevante ai fini del confronto che intendiamo operare, perchè nel coordinamento tecnico formale si fa rientrare anche l'analisi di fattibilità. Un'altra definizione di *drafting* proposta da Dickmann fa invece riferimento alla collocazione temporale dell'attività in esame nello svolgimento dell'*iter legis*, distinguendo tra *drafting* preliminare (quello svolto dagli uffici per la redazione tecnica dei testi normativi di Camera e Senato), *drafting* in commissione (quello che coinvolge il Servizio Commissioni, il Servizio Studi e il Servizio Bilancio dello Stato e in cui si concentra essenzialmente l'attività di *drafting* sostanziale), e *drafting* finale (quello che coinvolge principalmente il Servizio Assemblea, secondo modalità parzialmente differenti nelle due camere).

Tuttavia, l'unica classificazione confrontabile con la distinzione tra *drafting* formale e sostanziale appare quella tra *drafting* in senso stretto o tecnico, e *drafting* in senso ampio o diffuso. Per quanto attiene al *drafting* in senso stretto, Dickmann richiama sostanzialmente gli aspetti relativi al coordinamento del testo, inteso in senso "interno" (rapporto tra le partizioni del testo, ecc.) e quindi con evidente riferimento all'attività propriamente redazionale in cui si sostanzia il *drafting* formale. Per quanto riguarda il *drafting* in senso ampio o diffuso, gli esempi riportati da Dickmann riconducono sostanzialmente alle nozioni di analisi di fattibilità e controllo di gestione; ma ai fini della comparazione appare particolarmente significativa una definizione "compendiaria" di tutte le diverse attività in cui si articola il *drafting* sostanziale. Scrive Dickmann: "Questo articolato apporto al processo legislativo ha suggerito di utilizzare la nozione di *drafting* in senso più esteso, privandola del suo significato tecnico per definire quella complessa serie di attività di studio e di ricerca che sono alla base dell'esercizio stesso dell'iniziativa legislativa in una determinata materia" (p. 94). Questa definizione ci è particolarmente utile in quanto consente di individuare l'essenza stessa dell'attività di *drafting* sostanziale, che trova il suo fondamento (e storicamente - come vedremo - le premesse necessarie al suo sviluppo) nell'attività di studio e di ricerca.

Venendo ora ad analizzare lo schema che abbiamo costruito (e collocato a conclusione del presente lavoro), possiamo osservare - in primo luogo - che con Dickmann ricaviamo una definizione sintetica del fondamento dell'attività di *drafting* sostanziale, mentre Garella e D'Orta ne offrono una definizione più analitica. Operando poi un confronto tra la definizione analitica di *drafting* e la nozione di tecniche legislative, si rileva innanzi tutto una sostanziale coincidenza tra la nozione di *drafting* formale e "tecnica legislativa" al singolare così come definita da Rescigno. Si rileva altresì una sostanziale coincidenza nel terzo e nel quarto punto (analisi *ex ante* di fattibilità ed *ex post* di gestione). Gli unici elementi in cui si evidenziano delle difformità si collocano nel secondo punto: in effetti quando si parla di *drafting* sostanziale normalmente non si fa riferimento all'analisi delle procedure, anche se tale aspetto riguarda comunque l'attività dagli apparati serventi di Camera e Senato. Come è noto, infatti, una funzione tradizionalmente esercitata dalle burocrazie parlamentari è quella della consulenza procedurale (mai tramontata è l'immagine del funzionario come "memoria storica" della camera sia in aula che in commissione, detentore del "precedente" e della prassi parlamentare): anche la consulenza procedurale quindi - sebbene riferita allo svolgimento concreto dell'attività parlamentare più che in termini di analisi astratta - è presente comunque nell'agire degli apparati serventi.

### 3. Il *drafting* sostanziale tra tecnica e politica

Gli elementi che abbiamo indicato come (valutazione della) "necessità dell'intervento legislativo" e "progettazione normativa" sembra non possano includersi nella canonica nozione di tecniche legislative. E, a ben vedere, questi due elementi tendono ad essere un po' meno "tecnici" degli altri: la valutazione della "necessità" dell'intervento legislativo implica infatti un giudizio di opportunità, che tende quindi a sconfinare nel merito politico. Ugualmente la progettazione normativa implica un confronto tra schemi di norme, una prospettazione di scelte normative alternative in ordine alla soluzione di problemi politici; scelte che si pongono quindi in un rapporto immediato di strumentalità rispetto alla decisione politica, quando non si configurano esse stesse come scelte eminentemente politiche.

Garella e D'Orta fanno inoltre rilevare come anche il controllo di gestione - che implica una valutazione degli effetti delle norme emanate e, soprattutto, una valutazione dell'avvenuto raggiungimento o meno dell'obiettivo politico che ne ha giustificato l'emanazione - importa un giudizio non scevro da apprezzamenti di merito (*op. cit.*, p. 98).

Già dunque con riferimento a tre dei quattro elementi in cui si articola il *drafting* sostanziale vediamo che sono possibili sconfinamenti nel giudizio di merito politico. A questo punto resta da accertare l'eventuale presenza di elementi di "politicità" nell'attività di analisi *ex ante* sugli effetti del testo normativo, in quello che abbiamo indicato come giudizio di fattibilità.

Con specifico riferimento alla fattibilità economico-finanziaria, che rappresenta un versante nel quale l'attività delle amministrazioni parlamentari si presenta particolarmente sviluppata ed incisiva, è stato osservato quanto segue: "tale controllo [il riferimento è all'attività di valutazione degli oneri finanziari] assume una maggiore intensità e importanza sui disegni di legge che costituiscono la manovra annuale di bilancio. Infatti, la motivazione, e la costruzione ragionata degli obiettivi rappresentano elementi importanti nella formazione del consenso parlamentare intorno a decisioni per lo più restrittive di diritti e benefici. Come si è detto, questa dimostrazione preventiva non è solo fattore di correttezza tecnica, ma costituisce un passaggio importante nella costruzione del consenso parlamentare. Si tratta di dimostrare la effettiva necessità di politiche impopolari, altrimenti sempre più difficili da perseguire con il metodo democratico" (Palanza, *L'informazione tecnica nelle procedure parlamentari: la esperienza dei Servizi del Bilancio della Camera e del Senato*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1998, n. 3, pp. 753 sgg.). Già soltanto avendo riguardo alla terminologia adottata (il termine "necessità" che implica una valutazione di opportunità, il problema del "consenso" che è problema eminentemente politico), risulta evidente che anche l'analisi di fattibilità si concreta in un'attività che ha un contenuto tecnico, ma riveste un indiscutibile rilievo politico.

Se dunque il *drafting* sostanziale ha come presupposto e fondamento un'attività di studio e di ricerca, l'attività in cui si concreta non si esaurisce nella sola raccolta di dati, ma importa necessariamente una elaborazione delle informazioni disponibili, suscettibile di influenzare in varia misura le scelte di

merito dei destinatari della consulenza; attività di elaborazione che vale quindi a collocare il *drafting* sostanziale in una posizione "di confine" tra tecnica e politica.

#### 4. Dal *drafting* formale al *drafting* sostanziale

Si rende necessaria, in prima battuta, una precisazione sul tema che ci accingiamo a trattare: il fenomeno manifestatosi nell'ultimo quindicennio e che abbiamo indicato come passaggio dal *drafting* formale al *drafting* sostanziale, non ha implicato - come il titolo potrebbe indurre a ritenere - una dismissione dell'attività di *drafting* formale a favore di un'attività di *drafting* tutta sostanziale; anzi, nel periodo considerato il *drafting* formale si è giovato di un potenziamento delle strutture di supporto e di una migliore definizione delle procedure. Ma in realtà il fenomeno più vistoso e significativo è l'affiancarsi all'attività propriamente redazionale di un'attività di *drafting* sostanziale, che si è sviluppata progressivamente diventando sempre più incisiva e penetrante. Il fenomeno in esame potrebbe quindi più precisamente indicarsi come passaggio dal *drafting solo* formale al *drafting anche* sostanziale.

Seconda precisazione ulteriore: in questa evoluzione dell'attività svolta dagli apparati camerali si potrebbero distinguere in realtà due fasi successive. Una fase di lungo periodo - riguardante lo sviluppo dell'attività del parlamento nel periodo repubblicano - che si è sostanziata in un ampliamento della funzione di studio, ricerca e documentazione svolta dalle burocrazie parlamentari: è un processo che comincia già nel 1947, quando alla Camera dei deputati viene istituito l'Ufficio studi legislativi con compiti di documentazione, e raggiunge un suo stadio assai significativo di sviluppo intorno al 1980, e più precisamente con la riforma del '77-'80. Nel 1977 nasce alla Camera il Comitato di vigilanza sull'attività di documentazione: inizialmente la composizione è totalmente burocratica, ma nel 1980 diventa mista - burocratica e politica - quasi a sancire il rilievo primario, non più soltanto a livello tecnico ma anche sul piano politico, assunto dall'attività di documentazione. La nascita del Comitato di vigilanza sulla documentazione, e la rilevanza acquisita con l'ingresso dei membri politici, consente di affermare che si affianca alle tre funzioni tradizionalmente svolte dagli apparati camerali (amministrazione, certificazione e pubblicità, cerimoniale prima e consulenza procedurale poi), una quarta funzione, che è quella di documentazione (cfr.: Cheli, *Modello parlamentare e ruolo del funzionario*, in AA.VV., *La burocrazia parlamentare. Funzioni, garanzie e limiti* - atti del convegno organizzato dal Sindacato unitario funzionari parlamentari, Roma, 5-6 giugno 1981 - Camera dei deputati, Roma, 1983, pp. 17 sgg.; De Caro, *L'evoluzione degli apparati nel sistema della documentazione del Parlamento italiano: l'esperienza del Servizio studi*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 1991, p. 173). In ciò consiste in buona sostanza la "prima fase": nel potenziamento dell'attività di studio e di ricerca, premessa necessaria e imprescindibile del successivo sviluppo dell'attività di *drafting* sostanziale.

La seconda fase prende avvio intorno alla metà degli anni ottanta, e consiste in una sorta di accelerazione del processo in atto, che si realizza - dopo il potenziamento degli strumenti di *raccolta* di informazioni - attraverso un aumento della capacità di *elaborazione* dei dati: è come se in certo senso si "cogliessero i frutti" del periodo precedente.

Il salto di qualità - per così dire - si preannuncia già all'inizio degli anni Ottanta. Si verificano in tale periodo alcuni fatti che possono leggersi come segnali di un futuro sviluppo. Nel 1981 e nel 1984 si svolgono presso la Camera dei deputati due convegni sul tema dell'amministrazione parlamentare: nell'81 si parla della burocrazia parlamentare in generale (v. AA.VV., *La burocrazia parlamentare. Funzioni, garanzie e limiti*, cit.), nell'84 si parla specificamente dell'amministrazione della Camera dei deputati (v. AA.VV., *L'amministrazione della Camera dei deputati* - atti della conferenza promossa dal Presidente della Camera, Roma, 2-3 luglio 1984 - Camera dei deputati, Roma, 1985). In tali occasioni, buona parte degli studiosi, dei parlamentari, ma soprattutto dei funzionari intervenuti, mostra di auspicare fortemente un'evoluzione dell'attività svolta dagli apparati serventi delle camere. In sostanza si fa rilevare che allo sviluppo dell'attività di documentazione deve far seguito l'acquisizione di un ruolo di supporto più incisivo delle amministrazioni nel procedimento legislativo (v. in particolare: in AA.VV., *La burocrazia parlamentare*, cit., gli interventi di: Affinità, p. 44; Bertolini, p. 89; Calandra, p. 131; Ciaurro, p. 158; De Cesare, p. 181; Giannini, p. 215; in AA.VV., *L'amministrazione della Camera dei deputati*, cit., gli interventi di: Bassanini, p. 85; Cassanello,

p. 253; Ciaurro, p. 98; Macciotta, p. 143; Zotta, p. 262).

Un secondo segnale - stavolta di natura squisitamente politica - si coglie nella discussione sul bilancio interno della Camera dei deputati svoltasi nel 1985: vengono in tale sede presentati alcuni ordini del giorno, in cui si prefigura nettamente gran parte dell'evoluzione successiva. Gli strumenti, infatti, che si cominciano a richiedere nell'85, di lì a qualche anno si svilupperanno quasi tutti. In particolare, l'o.d.g. Astori *et al.* (n. IX/doc. VIII/6/1, in Camera dei deputati, IX legislatura, Resoconto stenografico della seduta del 3 ottobre 1985, p. 31555) impegna l'Ufficio di presidenza - tra l'altro - "a dotare le commissioni parlamentari, anche raggruppandole per materie omogenee, e i Servizi di documentazione, di strumenti e di strutture atti a svolgere una accurata e sistematica analisi dell'attività del governo, e a consentire un più preciso coordinamento dell'attività legislativa con i principi generali, la legislazione esistente, le normative di derivazione CEE". Ancora, l'o.d.g. Rognoni, Napolitano *et al.* (n. IX/doc. VIII/6/13, in Camera dei deputati, cit., p. 31560) impegna l'Ufficio di Presidenza ad accompagnare ogni bilancio con un piano triennale che preveda in ogni caso come priorità: "a) la costituzione di un servizio autonomo dell'Ufficio per il bilancio, con il compito principale di una verifica tecnica della quantificazione degli oneri delle iniziative legislative e della relativa copertura; b) il rafforzamento delle strutture del Servizio Commissioni e del Servizio Studi, come strumenti fondamentali per l'assolvimento delle funzioni primarie dell'istituzione parlamentare; c) la costituzione di strutture, anche differenziate, connesse ai vari organi di produzione legislativa per la migliore redazione tecnico-giuridica dei testi legislativi". Per fornire un quadro analitico dell'evoluzione registratasi in quella che abbiamo definito "seconda fase", distingueremo le diverse innovazioni intervenute, sulla base dello schema costruito con riferimento alla nozione di *drafting* (v. in proposito lo schema *Drafting e procedimento legislativo* posto a conclusione del presente lavoro).

I mutamenti intervenuti nell'ultimo quindicennio hanno coinvolto essenzialmente tre servizi parlamentari: il Servizio Commissioni, il Servizio del Bilancio dello Stato, e il Servizio Studi. Vediamo innanzi tutto il contributo del Servizio Studi: nel periodo in esame si sviluppa una tipologia assai variegata di dossier, che si affiancano al noto (e sempre importantissimo, nel campo del *drafting*) dossier provvedimento. I prodotti elaborati sono in particolare di sei tipi diversi: oltre ai dossier provvedimento, i dossier decreto-legge (utili in particolare per la ricostruzione della catena dei decreti-legge), i dossier indagini conoscitive (nei quali si forniscono informazioni utili allo svolgimento dell'indagine e - al termine della stessa - una valutazione ragionata delle risultanze), i dossier visite di studio (che forniscono informazioni relative ai problemi oggetto delle visite in Italia e all'estero delle delegazioni parlamentari), dossier per l'assemblea (di particolare rilievo in occasione della manovra di bilancio), ed infine i dossier sullo stato di attuazione delle leggi, che sono diretti a puntualizzare gli adempimenti previsti dalle principali leggi di settore e il modo in cui vi si è data attuazione. Quest'ultimo in particolare può rivelarsi un documento di estremo rilievo, perchè ciò che si è lamentato è soprattutto l'assenza di strumenti che riguardino l'analisi *ex post*; si tratta tuttavia di uno strumento ancora allo stadio sperimentale. Per quanto invece attiene ai dossier provvedimento, ricordiamo in particolare le schede di sintesi dell'ordinamento nel quale si inserisce il provvedimento in esame, rilevanti ai fini della valutazione della "coerenza ordinamentale". Per quanto riguarda gli strumenti di *drafting* sviluppati dal Servizio Commissioni, l'innovazione essenziale - risalente al 1991 - è rappresentata dalle *check lists*, che, come è noto, si compongono di due sezioni: una dedicata ai rilievi formali (che s'inquadra nel cennato sviluppo di strutture e procedure anche in tema di *drafting* formale), ed una dedicata ai rilievi di natura ordinamentale, nella quale è presente un'analisi sia della coerenza ordinamentale e dell'impatto sull'ordinamento del testo in discussione (rilevante ai fini della valutazione della "coerenza ordinamentale"), sia dell'impatto amministrativo (rilevante ai fini della "fattibilità"). Va tuttavia segnalato che tale strumento a tutt'oggi ha subito una battuta d'arresto.

Per quanto riguarda infine il Servizio Bilancio dello Stato, si richiamano fatti ben noti: la riforma del bilancio dello Stato realizzata dalla legge n. 362 del 1988 implica che le relazioni tecniche del governo che dimostrano gli effetti finanziari dei disegni di legge e degli emendamenti governativi (e, su richiesta delle commissioni parlamentari, dei testi formati nelle camere) siano verificate in sede parlamentare. Si abbina dunque allo strumento della *check list* offerto dal Servizio Commissioni - in cui si effettua un'analisi sull'impatto amministrativo - la nota di verifica elaborata dai Servizi Bilancio dello Stato di Camera e Senato, che si incentra invece sui profili economico-finanziari

dell'analisi di fattibilità. Ma non solo: in realtà la nota di verifica rileva anche ai fini della valutazione della coerenza ordinamentale, in quanto durante la manovra di bilancio, per valutare compiutamente l'effetto finanziario delle norme in discussione, occorre impostare un'attività di verifica sulla legislazione vigente estremamente ampia. Nel corso della manovra finanziaria, infatti, "lo svolgimento di una adeguata istruttoria legislativa e la motivazione-dimostrazione delle politiche di contenimento del disavanzo, presuppone [...] una costante correlazione tra gli aspetti generali della politica legislativa e della politica di bilancio e i singoli interventi legislativi settoriali. Il controllo sulle quantificazioni degli effetti finanziari da parte delle commissioni parlamentari assume una rilevanza istituzionale ben superiore e diviene quindi un controllo specifico sul funzionamento dell'organo governo nell'esercizio della sua più alta responsabilità istituzionale di garantire la coerenza e la razionalità del complessivo indirizzo politico legislativo. In tal modo il controllo parlamentare concorre a rafforzare nel governo i fattori di unificazione delle politiche settoriali in un quadro di politica generale e a controbilanciare le spinte centrifughe e settoriali o particolaristiche provenienti da singoli ministeri" (Palanza, *op. cit.*, p. 764). Si rileva quindi anche un intento di razionalizzazione della legislazione, e più in generale una valutazione delle scelte di politica legislativa, che ci permette di considerare la nota di verifica rilevante anche ai fini della progettazione normativa.

C'è ancora qualcosa da aggiungere con riferimento all'Osservatorio sulla legislazione, organismo nato nel 1996 con la riforma dei regolamenti del personale della Camera dei deputati. Era stata da molti auspicata la costituzione di un osservatorio che svolgesse essenzialmente un'attività di analisi *ex post*, di gestione (v., ad esempio, Dickmann, *op. cit.*, p. 98). In realtà questo osservatorio si occupa attualmente di altre questioni (schede di legislazione settoriale, analisi dei flussi di legislazione, archivio delle clausole normative, ecc.), ma è desiderabile che un futuro sviluppo si realizzi proprio nella direzione del monitoraggio sull'attuazione delle leggi. Per questo potrebbe comunque includersi l'Osservatorio nello schema che stiamo costruendo, con riferimento ad una sua possibile (ed auspicabile) evoluzione (v. ultimo punto dello schema). Il dossier sullo stato di attuazione delle leggi e l'Osservatorio sulla legislazione rappresentano quindi uno strumento ed una struttura che probabilmente, se potenziati, potrebbero consentire anche uno sviluppo del controllo di gestione, che costituisce attualmente l'"anello debole" dell'attività di *drafting* sostanziale.

Un ulteriore aspetto da prendere in considerazione riguarda l'ultima riforma del regolamento della Camera dei deputati: l'articolo 79 sull'istruttoria legislativa. In realtà si potrà obiettare che la disposizione richiamata ha attinenza con l'attività delle commissioni e non con l'attività della burocrazia: ci si riferisce infatti a compiti affidati ai deputati membri delle commissioni permanenti. Tuttavia è presumibile che l'apparato servente continuerà in proposito ad offrire, come ha sempre fatto, la propria consulenza rispetto all'attività delle commissioni. Si potrà ancora obiettare che il destinatario principale della richiesta di informazioni utili allo svolgimento dell'istruttoria sembrerebbe essere il governo (anche se l'articolo si esprime solo in termini di possibilità di rivolgersi all'Esecutivo); ma non è mancato tra gli osservatori chi ha prefigurato (cfr. Palanza, *op. cit.*, pp. 766 e 767) uno sviluppo dell'attività istruttoria, così come delineata nella disposizione in esame, nella direzione di una sostanziale assimilazione alla procedura di verifica degli oneri finanziari dei progetti di legge. Poiché i dati relativi all'istruttoria legislativa richiesti dalle commissioni al governo potrebbero infatti essere contenuti in una relazione tecnica, è probabile un'evoluzione dell'attività istruttoria che comunque coinvolga la burocrazia parlamentare almeno in sede di verifica delle relazioni presentate dal governo. Pertanto, con l'articolo 79 possiamo completare il nostro schema in tal modo: il giudizio sulla "necessità dell'intervento legislativo, con riguardo alla possibilità di conseguire" i fini del testo in esame "mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge" (art. 79 r.C., c. 4, lett. a) rientra naturalmente nella valutazione della "necessità dell'intervento legislativo"; il giudizio sulla "conformità della disciplina proposta alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali" (art. 79 r.C., c. 4, lett. b) rientra nella valutazione della "coerenza ordinamentale"; "la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese" (art. 79 r.C., c. 4, lett. c) rientra nell'analisi di fattibilità; la valutazione su "l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi" (art. 79 r.C., c. 4,

lett. d), insieme all'introduzione nel testo di "norme per il coordinamento della disciplina da esso recata con la normativa vigente, curando che siano espressamente indicate le disposizioni conseguentemente abrogate" (art. 79 r.C., c. 11) rientra nell'attività di *drafting* formale.

Questo è essenzialmente il quadro della "seconda fase", successiva al potenziamento dell'attività di studio, ricerca e documentazione. Come abbiamo visto, lo sviluppo degli strumenti di *drafting* si è registrato interamente nel corso dell'ultimo quindicennio, ed ha riguardato non solo il *drafting* formale, ma in particolar modo tutti gli aspetti in cui si articola l'attività di *drafting* sostanziale, con la rilevante eccezione - tuttavia - dell'area relativa al controllo di gestione.

Occorre a questo punto esaminare i riflessi di questo mutamento dei contenuti dell'attività svolta dagli apparati serventi di Camera e Senato sul ruolo più in generale detenuto dall'amministrazione parlamentare.

## 5. Contenuti dell'attività svolta ed evoluzione del ruolo detenuto dalle amministrazioni parlamentari

Si intende in questa sede riprendere e svolgere qualche considerazione ulteriore intorno alla nota tesi secondo cui esiste una sostanziale coincidenza tra lo sviluppo dei contenuti dell'attività parlamentare e l'evoluzione (e, in particolare, il rafforzamento) del ruolo più in generale detenuto dall'amministrazione all'interno delle camere.

Per quanto attiene al ruolo dell'amministrazione parlamentare occorre formulare una breve premessa: quando si parla di amministrazione parlamentare si fa riferimento normalmente al suo carattere di "specificità" rispetto alla pubblica amministrazione in generale. L'amministrazione parlamentare si distingue sin dalle origini dall'amministrazione pubblica in generale; in primo luogo perchè ha una sua propria *disciplina* (si vedano ad esempio Cheli - *op. cit.*, p. 18 - che parla a riguardo di *jus singulare*, o Ferrari Zumbini - *Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione. Il Senato*, in "Rivista di storia del Diritto italiano", 1987, p. 97 - che parla di "isola amministrativa"). Più precisamente, la disciplina generale sull'amministrazione pubblica si applica all'amministrazione parlamentare soltanto in via d'eccezione e solo quando sia da quest'ultima esplicitamente richiamata: esemplare a riguardo è l'art. 12 del regolamento amministrativo del Senato del 1948, che prevede l'applicabilità al personale del Senato delle norme riguardanti lo stato giuridico degli impiegati dello Stato "in quanto non sia diversamente disposto dal presente regolamento".

Un secondo elemento che tende a distinguere l'amministrazione parlamentare dalla p.a. è la peculiare natura dell'*attività* svolta. Attività che, sul piano temporale, precede e non segue la legiferazione, come accade per la pubblica amministrazione. Si tratta dunque di un'attività particolarmente delicata, perchè è servente nella formazione dell'indirizzo politico-legislativo, mentre l'amministrazione pubblica, e segnatamente quella dipendente dall'Esecutivo, si trova dinanzi ad un indirizzo politico-legislativo già formato cui dare attuazione. Inoltre, sotto il profilo contenutistico, abbiamo visto come l'attività in oggetto non sia *in toto* configurabile in termini meramente tecnici.

La "specificità" dell'amministrazione parlamentare è stata tuttavia intesa *ab origine* anche in un significato più ampio: secondo questa interpretazione tale specificità trova il suo fondamento nell'*autonomia* del parlamento nel sistema costituzionale, è in sostanza un suo riflesso. Si evidenzia a riguardo una diretta connessione dei tre elementi in cui tradizionalmente si manifesta il principio di autonomia delle camere (autonomia regolamentare, autonomia contabile, autodichia), col ruolo della burocrazia. È stato in proposito osservato che "si è parlato dell'autonomia del Parlamento in una pluralità di significati, che investono tanto il Parlamento inteso come organo politico costituzionale, quanto il Parlamento visto come apparato amministrativo (e, quindi, caratterizzato dal requisito della continuità rispetto all'intermittenza periodica delle Camere). Dall'accezione terminologica più stretta - potestà di porre proprie norme regolamentari [e abbiamo visto come gli apparati hanno una loro propria disciplina stabilita per l'appunto dai regolamenti parlamentari] - si passa ad ambiti più estesi - dal concetto di autonomia contabile [che riguarda essenzialmente le spese per le strutture e gli apparati; si ricorda tra l'altro che, come abbiamo poc'anzi segnalato, il problema delle strutture e del ruolo degli apparati serventi si è posto alla Camera dei deputati proprio in occasione dell'approvazione del bilancio interno] a quello di autodichia (o autocrinia o autodicastia) -. In quest'ultimo significato l'autonomia del Parlamento inverte un duplice ordine di situazioni giuridiche:

dalla competenza a valutare i titoli di ammissione dei parlamentari eletti alla potestà (para-) giurisdizionale sui propri dipendenti" (Ferrari Zumbini, *op. cit.*, p. 97). Risulta pertanto evidente come tutti e tre gli aspetti del principio di autonomia del parlamento abbiano un immediato riflesso sul ruolo della burocrazia.

Veniamo ora ad esaminare i caratteri dell'evoluzione degli apparati serventi: a riguardo Cheli (*op. cit.*, p. 19) osserva che l'amministrazione parlamentare muta nel tempo il suo ruolo diventando essenzialmente da strumento di garanzia verso l'esterno - in diretta connessione col principio di autonomia del parlamento, come riflesso dell'autonomia del parlamento rispetto all'esterno, e segnatamente rispetto al governo - a strumento di garanzia verso l'interno, configurandosi come garante del rispetto delle regole del gioco all'interno delle camere. In particolare, Cheli muove dall'analisi del ruolo della burocrazia parlamentare nel periodo liberale. Si consideri in proposito che: il concetto di *interna corporis* compare per la prima volta in Italia nel 1889 (fu E. Gianturco nelle sue *Istituzioni di diritto civile* a parlarne per primo); fu Vittorio Emanuele Orlando a proporre la nota formula secondo cui i funzionari parlamentari sono funzionari *di* Stato ma non *dello* Stato, bensì esclusivamente delle camere". Fra l'altro, Orlando ebbe anche la possibilità di "dare concretezza", per così dire, alla sua elaborazione concettuale. Il 18 luglio del 1944, infatti, quando ritorna ad essere il presidente della Camera - come lo era stato nell'ultima Camera prefascista - si trova a presiedere la prima riunione dell'Ufficio di presidenza del dopo-Liberazione; in tale occasione si discute della epurazione dei dipendenti della Camera che si erano trasferiti a Venezia. Questa epurazione si svolge parallelamente a quella svolta dall'Alto Commissario per le sanzioni contro il fascismo, e si pone pertanto il problema dell'intersecarsi dell'attività di tali organi. Si pensa quindi di risolvere la cosa in modo tale che l'Alto commissariato si occupi delle sanzioni penali, anche riguardanti i dipendenti della Camera, mentre la Camera si occupa delle sanzioni disciplinari a carico dei propri dipendenti; ma Vittorio Emanuele Orlando si oppone a qualunque interferenza di soggetti esterni sulla sorte dei funzionari camerati, eccependo l'autonomia assoluta del parlamento. Il Commissario Aggiunto per l'epurazione, Ruggiero Grieco, rifiuta la posizione di Orlando, e scrive anche una lettera al presidente del Consiglio Bonomi, chiedendogli di intervenire a difesa dell'Alto Commissario; ma Bonomi non gli dà ascolto e in conclusione, nei fatti si inverte a tal punto il principio formulato da Orlando che non soltanto i dipendenti della Camera di cui questi era presidente non vengono sottoposti alla giurisdizione dell'Alto Commissario, ma neanche i dipendenti del Senato. Questo è dunque il clima, improntato al rispetto assoluto della separazione dei poteri, che dal periodo liberale si trasferisce anche in quello della Costituente: si ricorda in proposito Terracini che descrive il parlamento come una "zona extra-territoriale, con una amministrazione sua e persino con un suo piccolo governo interno" (Seconda Sottocommissione, seduta del 19 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, vol. VII, p.1038). Questo è essenzialmente il ruolo della burocrazia in questo primo periodo: di garanzia dell'autonomia del parlamento verso l'esterno. Nel corso del periodo repubblicano - scrive ancora Cheli - si comincia tuttavia a delineare uno sviluppo del ruolo dell'amministrazione parlamentare, in conseguenza del fatto che il principio della separazione dei poteri tende progressivamente a perdere la sua validità e crolla - a seguito della sentenza n. 9 /1959 della Corte costituzionale - l' "antico feticcio" degli *interna corporis*. In realtà Cheli formula questa riflessione nel 1981, prima che la Corte emetta quel "trittico" di sentenze (129/1981, 78/1984 e 154/1985) che sappiamo sembrano ridare vitalità alla teoria degli *interna corporis*. Può tuttavia richiamarsi, a dimostrazione di una rinnovata e permanente validità del giudizio di Cheli, che con la successiva sentenza n. 1150 del 1988 - che dichiara illegittima per vizio del procedimento una decisione del Senato in materia di prerogative parlamentari, incidendo sul corretto esercizio della funzione parlamentare - ci si accorge "che la Corte aveva "chiuso la partita" fin dalla prima sentenza del 1959. Dichiarando la propria incompetenza a conoscere delle norme parlamentari, e nello stesso tempo dichiarando il proprio potere di indagare sul *corretto esercizio* della funzione parlamentare sulla base di norme costituzionali" (Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 43). Anche con riferimento al rilevato indebolimento del principio della separazione dei poteri, infine, tutta la discussione in corso sulle autorità amministrative indipendenti - per citare un solo esempio - che hanno segnato un netto superamento del principio in oggetto, appare in grado di restituire piena validità alle osservazioni di Cheli. Pertanto, a seguito del depotenziamento sia del concetto degli *interna corporis* che del principio di separazione dei poteri - prosegue Cheli - il carattere della "specificità" dell'amministrazione

parlamentare rimane nei fatti, ma assume un significato diverso: in età statutaria le burocrazie parlamentari non soltanto erano limitate numericamente, ma - e questo è l'elemento essenziale - erano dipendenti dalla maggioranza governativa. Ci si poneva allora il problema della specificità dell'amministrazione parlamentare rispetto alla pubblica amministrazione in generale, più che il problema del rapporto all'interno del parlamento rispetto alla sfera politica. L'evoluzione ha inizio quando tale specificità viene ad assumere un rilievo interno, nel senso che le amministrazioni cominciano a rafforzarsi - osserva Cheli - e a conquistare una propria autonomia rispetto alla sfera politica, e in particolare rispetto alla dipendenza dalla maggioranza governativa. Un aspetto essenziale di questo distacco è legato al ruolo del Segretario generale, che diventa alla Camera "una sorta di "stanza di compensazione" o di apparato di filtraggio tra le esigenze del mondo politico e quelle della sfera gestionale" (Cheli, *op. cit.*, p. 19). Il Segretario generale dell'amministrazione parlamentare in realtà ha sempre mantenuto un suo ruolo autonomo rispetto alla sfera politica, e questo costituisce un ulteriore elemento di distinzione rispetto all'amministrazione ministeriale. Malgrado - infatti - già nel 1853 una legge (l. 23 marzo 1853, n. 1483) sancisse formalmente la netta distinzione tra politica e amministrazione, di fatto in quell'epoca i Segretari generali dei ministeri erano deputati o senatori che venivano sostituiti all'avvicinarsi dei ministri, mentre in sede parlamentare un tale automatismo non si è mai affermato in termini così assoluti.

Lo sviluppo, legato al ruolo del Segretario generale, ma anche - prosegue Cheli - alle funzioni proprie della Presidenza d'Assemblea ed ai caratteri di stabilità e continuità che la burocrazia viene acquistando in contrapposizione al carattere intermittente delle sessioni, è dunque il seguente: l'amministrazione parlamentare tende a diventare autonoma rispetto alla sfera politica e a rafforzare il proprio ruolo di garanzia all'interno delle camere rispetto al regolare svolgimento dell'attività parlamentare.

Un aspetto interessante di tale evoluzione - che rende evidente la connessione tra contenuti dell'attività svolta e mutamento del ruolo detenuto dagli apparati - è il potenziamento degli strumenti e delle strutture di supporto all'attività di studio, ricerca e documentazione: nel 1947, come abbiamo visto, nasce l'Ufficio studi e documentazione della Camera; nel 1964 - ricorda ancora Cheli - si riforma l'intera struttura dei servizi camerale, che vengono articolati sul modello dei corpi consultivi dello Stato (modello di cui si rinvengono tracce evidenti anche in Senato nella stessa terminologia adottata per designare i funzionari - referendari, consiglieri - che riproduce quella del Consiglio di Stato). Questa tendenza al rafforzamento del settore dell'apparato servente che compie attività di studio e di ricerca, emerge ancora nella riforma del '77-'80, con la cennata nascita del Comitato per la documentazione. In particolare, in questa fase si riforma l'amministrazione anche nel senso di una maggiore flessibilità: si prevede la creazione di "unità operative" - organismi costituiti di volta in volta all'interno di uno o più servizi collegati, col compito di realizzare un obiettivo specifico - e nascono - come primo esempio di questo nuovo soggetto - i gruppi di intervento operanti presso la biblioteca, potenziando, anche in questo caso, l'attività di informazione e documentazione parlamentare. Riassumendo: il rafforzamento del ruolo dell'amministrazione parlamentare è accompagnato dallo sviluppo e il potenziamento di quelle attività di documentazione e di informazione che costituiscono il presupposto essenziale per il successivo sviluppo del *drafting* sostanziale.

La ricostruzione storica operata da Cheli si arresta al 1981, anno in cui il testo in esame viene presentato. Tuttavia può rilevarsi un ulteriore elemento di riflessione: il ruolo fondamentale dell'attività di informazione e di documentazione è presente non soltanto nell'evoluzione fino al 1981 analizzata da Cheli, ma in certa misura se ne prefigura un ruolo essenziale anche negli sviluppi futuri. In realtà nei primi anni ottanta nel paese - e nella dottrina pubblicistica - si sviluppa l'idea di una sorta di rinnovata centralità del parlamento (Manzella, ad esempio, parla nel 1985 delle Camere come supremo centro di coordinamento delle autonomie normative previste in Costituzione: v. Manzella, *I metodi della legislazione parlamentare*, in AA.VV., *Il parlamento tra crisi e riforma*, C.R.S., Milano, 1985), e si afferma l'immagine di un parlamento che dev'essere rafforzato. Si ritiene altresì che questo rafforzamento e questa rinnovata centralità debba avere come necessario supporto un potenziamento dell'attività dell'apparato servente, e il rafforzamento dell'apparato - scrive Cheli - dovrebbe realizzarsi attraverso un ulteriore sviluppo dell'attività di informazione e di documentazione. In particolare, sul punto Cheli conclude (*op. cit.*, p. 28): "Sembra, dunque, agevole prevedere che proprio su questo terreno della documentazione e dell'informazione si verranno, nei

prossimi anni, a sviluppare le fasi più interessanti del processo relativo alla definizione di un nuovo modello di burocrazia parlamentare" funzionale a quel nuovo modello di parlamento di cui si è parlato.

Se tale nuovo modello di parlamento si sia realizzato o meno non è tema che si affronterà in questa sede; tuttavia resta il fatto che attraverso questo sviluppo dell'attività di informazione e documentazione si qualifica diversamente l'amministrazione parlamentare. Si ricordano a questo proposito alcune efficaci definizioni elaborate dalla dottrina: ad esempio, Ungari (*La cultura in Parlamento*, in AA.VV., *Montecitorio: uomini e fatti*, Roma, 1970, pp. 143 sgg.) parla della burocrazia parlamentare come "contro-tecnocrazia" (rispetto alla burocrazia ministeriale) che consente al parlamento di sottrarsi al "corto circuito" di informazioni che vengono fornite solo dal governo. Lo stesso Ferrari Zumbini (*op. cit.*, pp. 102 e 136) parla del funzionario parlamentare come "*manager delle informazioni*" e conclude affermando che la vera "ragion d'essere" della burocrazia parlamentare è proprio l'attività istruttoria di raccolta delle informazioni.

Si potrebbe ancora delineare - sulla base dell'evoluzione finora tracciata - un percorso a tre fasi: in una prima fase la burocrazia svolge essenzialmente una funzione di garanzia verso l'esterno, a tutela dell'autonomia del parlamento. In una seconda fase la burocrazia tende a sottrarsi al controllo della maggioranza, o comunque della sfera politica in generale, ad acquisire una posizione di indipendenza rispetto alle diverse parti politiche presenti in parlamento, assumendo un ruolo di garante sul versante interno al parlamento, a tutela dell'osservanza delle regole del gioco parlamentare. In questo processo l'apparato si rafforza; si potenzia in particolare il ramo dell'attività di documentazione; alla fine la stessa "ragion d'essere" dell'amministrazione parlamentare diventa il suo ruolo quale "*manager dell'informazione*", quale contro-tecnocrazia rispetto a quella governativa; ma in certa misura questa sua funzione di contro-tecnocrazia ripropone quella funzione di garanzia verso l'esterno. Una burocrazia che è contro-tecnocrazia rispetto al governo svolge infatti la funzione essenziale di sottrarre il parlamento alla dipendenza dall'esecutivo per quanto attiene alle informazioni, che sono fondamentali affinché le camere possano formulare un proprio autonomo indirizzo politico e legislativo.

Merita un accenno anche il tema connesso della natura giuridica dell'amministrazione parlamentare. Sono state formulate a riguardo molteplici riflessioni, sulle quali ci sarà consentito di non soffermarci (per un quadro riassuntivo delle diverse posizioni, v. Garella - D'Orta, *op. cit.*, pp. 113-140). Tuttavia segnaliamo - a supporto della tesi che abbiamo in principio richiamato - che una delle teorie avanzate più di recente propone un accostamento tra gli apparati serventi delle camere e quelli degli organismi internazionali (cfr. Garella - D'Orta, *op. cit.*, pp. 119-133) in cui è fondamentale l'attività consultiva e di raccolta ed elaborazione di informazioni.

Un'ultima riflessione: la questione del rapporto tra amministrazione parlamentare e sfera politica si pone oggi in termini rovesciati rispetto al periodo liberale. Se infatti, all'origine del processo evolutivo esaminato, il problema rilevante in tema di rapporto politica-amministrazione era quello della eccessiva influenza della sfera politica su una burocrazia ancora al servizio della maggioranza parlamentare, la progressiva conquista dell'indipendenza dalle diverse parti politiche presenti nelle camere ha coinciso con un tale rafforzamento degli apparati serventi che - insieme all'attribuzione crescente ad essi di nuove funzioni conseguenti ai nuovi compiti via via assunti dal parlamento - si assiste oggi ad un vero e proprio ribaltamento di prospettiva: si avverte cioè con forza il rischio di una eccessiva influenza della sfera tecnica - della consulenza, della prospettazione di dati e soluzioni legislative offerte dagli apparati, di quella attività che costituisce in sostanza la "ragion d'essere" dell'amministrazione parlamentare in questi anni - sulle scelte politiche. Questo è il problema avvertito oggi (v., in proposito, Dickmann, *op. cit.*, p. 156; Pizzorusso, *Certezza del diritto- II) profili applicativi*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol VI, 1988, p. 4; Chimenti, *Ruolo delle Camere e amministrazioni parlamentari*, in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994, p.238).

Si tratta di un rischio effettivo? Il rischio si traduce in pericolo reale se viene meno la necessaria neutralità della burocrazia.

## 6. La neutralità della burocrazia parlamentare

Quello della neutralità o dell'imparzialità (distinzione che chiariremo tra breve) è un problema

tradizionalmente connaturato al ruolo dell'amministrazione in generale e quindi anche dell'amministrazione parlamentare, ma si pone con particolare evidenza - come abbiamo visto - con riferimento allo svolgimento delle funzioni di consulenza e informazione che costituiscono l'essenza dell'attività di *drafting*. In particolare, il problema può essere riguardato sia sotto il profilo formale che sotto quello sostanziale, profili peraltro in stretta e imprescindibile connessione.

Sotto il profilo formale, si pone la questione terminologica del più corretto impiego, con riferimento alla burocrazia parlamentare, del termine "neutralità" rispetto ad "imparzialità". Se infatti - come è stato in proposito osservato (Calandra, *Intervento*, in AA.VV., *La burocrazia parlamentare*, cit., p. 131) - l'attività degli apparati serventi di Camera e Senato non si sostanzia, come accade in generale per i pubblici funzionari, nell'attuazione di provvedimenti secondo legge sulla base del principio di legalità, ne consegue l'improponibilità con riferimento all'amministrazione parlamentare di un concetto di imparzialità costruito alla luce del principio di legalità. In particolare, l'imparzialità che per i pubblici dipendenti si configura come "canone che delimita l'esercizio del potere discrezionale di comparare interessi di soggetti pubblici e privati", assume con riferimento all'amministrazione parlamentare i connotati propri della "neutralità, intesa come equidistanza rispetto a tutti gli interessi in gioco, e segnatamente rispetto a tutte le parti politiche coinvolte" (Garella - D'Orta, *op. cit.*, p. 145).

Sotto il profilo sostanziale, si pone la questione del contenuto stesso della neutralità. A riguardo si proporranno tre diverse (ma non troppo) interpretazioni dei connotati di imparzialità e neutralità della burocrazia parlamentare elaborate in dottrina. Chimenti (*Gli apparati delle Camere*, in "Quaderni costituzionali", pp. 573 sgg.), accentuando il profilo del "self restraint" del funzionario delle Camere, interpreta l'imparzialità come duplice forma di indipendenza, sia rispetto al Governo, sia rispetto alle parti politiche agenti in parlamento. Cheli (*op. cit.*, p. 30), proponendo in termini analoghi a quelli poc'anzi prospettati un concetto di imparzialità quale espressione dell'autonomia dell'apparato servente rispetto alle parti che compongono l'organo servito, sottolinea in particolare come la necessità di dare risposte a domande politiche imponga al funzionario parlamentare di formulare inevitabilmente giudizi di valore, con l'obbligo tuttavia di mettere a confronto le diverse posizioni lealmente. Ma l'interpretazione che ci appare in grado di rappresentare più efficacemente la delicatezza di un ruolo di confine tra il tecnico e il politico, tra l'intervento e il *self restraint*, è quella avanzata da De Cesare (*Intervento*, in AA.VV., *La burocrazia parlamentare*, cit., p. 182), il quale propone con riferimento all'amministrazione parlamentare il concetto di "imparzialità attiva", ribadendo come la neutralità non debba significare apoliticità ma, al contrario, debba essere accompagnata da una acuta sensibilità politica, e come l'obiettività non debba limitarsi ad un'acritica messa a disposizione del materiale disponibile.

## 7. L'efficacia della consulenza tecnica.

Abbiamo già ricordato (v. *supra*, par. 5) il rilievo fondamentale di una efficace attività di consulenza (e, a monte, di ricerca, raccolta ed elaborazione dei dati) a garanzia del principio di autonomia del parlamento, segnatamente in termini di sottrazione alla "dipendenza informativa" dal governo (cfr. Ciaurro, *Intervento*, in AA.VV., *La burocrazia parlamentare*, cit., p. 155).

Con riferimento invece ai connotati propri della nozione, si pone anche per l'efficacia - come abbiamo visto per la neutralità - la questione del confronto con i principi costituzionali sulla pubblica amministrazione, e segnatamente in questo caso, col principio di buon andamento. Il concetto di buon andamento può essere inteso essenzialmente in due sensi: come semplice ragionevolezza delle scelte dei pubblici poteri, ovvero, in un significato più pregnante, come efficacia ed efficienza (cfr. Garella - D'Orta, *op. cit.*, p. 149). L'efficacia, come è noto, consiste nel miglior rapporto tra obiettivi e risultati, nella capacità - in sostanza - di conseguire il fine, mentre l'efficienza consiste nel miglior rapporto tra fini e mezzi. In particolare, il parametro dell'efficacia viene normalmente riferito alle attività non misurabili economicamente, mentre quello dell'efficienza viene riferito alle attività economicamente misurabili. Ne consegue che l'attività di assistenza tecnica e consulenza - i cui prodotti non sono facilmente misurabili dal punto di vista economico e quantitativo - si presta più agevolmente ad una valutazione in termini di sola efficacia.

L'analisi della consulenza tecnica offerta dagli apparati serventi di Camera e Senato sotto il profilo dell'efficacia, ha dato origine a diverse proposte di riforma organizzativa, tra le quali la più ricorrente

sottolinea la necessità di concentrare in un'unica struttura l'attività di *drafting* diffuso (v., ad esempio, Dickmann, *op. cit.*, p. 97). Ma un nuovo e interessante versante sul quale si va dirigendo la riflessione sul "buon andamento" dell'amministrazione parlamentare è quello della possibilità di formulare con riferimento all'attività di consulenza tecnica, anche una valutazione in termini di efficienza. Si è infatti osservato (Garella - D'Orta, *op. cit.*, p. 151) che l'attenzione all'efficacia ha determinato una sottovalutazione della necessità di ottimizzare le risorse impiegate nella prestazione dei servizi parlamentari. Pertanto l'interesse - avvertito in misura crescente nel decennio in corso - in ordine alla riduzione della spesa pubblica in tutto il paese (e quindi anche per gli apparati serventi di Camera e Senato), ha posto in evidenza la necessità di operare una profonda riforma dell'amministrazione parlamentare che tenga conto di tali esigenze. In proposito si è avanzata la proposta di costituire strutture interne specializzate nel controllo di gestione delle risorse e sono stati progettati appositi metodi di analisi del rendimento del servizio e di misurazione del "gradimento" degli utenti (cfr. Garella - D'Orta, *op. cit.*, p. 151).

## 8. Brevi note conclusive.

Nell'analisi finora condotta sull'attività di *drafting* svolta all'interno delle Camere è mancato qualsiasi riferimento ad un soggetto affacciato di recente sulla scena parlamentare, e sul quale si va concentrando larga parte dell'attenzione degli studiosi di tecnica legislativa: il Comitato per la legislazione, operante presso la Camera dei deputati. Come si giustifica un'assenza così eccellente? In prima battuta può farsi osservare che il tema in discussione è l'attività di *drafting* svolta dagli apparati serventi, dalla burocrazia parlamentare, mentre l'indagine del Comitato - pur qualificabile come attività di *drafting* sia formale (con riferimento al giudizio sulla "qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione": art. 16-bis r.C., c. 4) che sostanziale (con riferimento al giudizio sull'efficacia dei testi "per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente": art. 16-bis r.C., c. 4) - è comunque un'indagine condotta in prima persona dagli stessi deputati. Si tratta pertanto di un'attività di consulenza svolta da coloro che, nel quadro finora tracciato, della consulenza sono sempre stati i destinatari. E a ben vedere questa novità assume ai fini della nostra analisi un rilievo tutt'altro che trascurabile, sollevando anzi una molteplicità di problemi assai complessi (cfr. sul punto Bientinesi, *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati*, in "Diritto pubblico", 1998, n. 3, pp. 511 sgg.): può un controllo di natura tecnica essere svolto efficacemente da un soggetto a composizione politica? Sono a tal fine sufficienti a garantire l'imparzialità del Comitato la composizione paritaria fra maggioranza e opposizione, l'assunzione del ruolo di presidente per un periodo di sei mesi a rotazione tra i componenti dell'organo, e la previsione dell'opinione dissenziente? Può un'attività di controllo qualificarsi come tale quando viene meno il requisito essenziale dell'alterità fra controllore e controllato? L'appropriazione da parte di soggetti politici di funzioni esercitate dall'apparato amministrativo, quanto e in che modo può incidere sulla natura dell'attività svolta e, correlativamente, sul ruolo detenuto dalla burocrazia parlamentare? E comunque, quale funzione può continuare a svolgere l'apparato servente nella fase istruttoria dei lavori del Comitato? Si tratta, come dovrebbe risultare evidente, di questioni cruciali in grado di incidere in misura rilevante sulle conclusioni stesse dell'analisi fin qui condotta, e che meritano certamente di divenire oggetto di una ulteriore e specifica riflessione.

<b><i>DRAFTING</i> E TECNICA LEGISLATIVA</b>		
<b>Tecniche legislative (Rescigno)</b>	<b><i>Drafting</i> (DOrta)</b>	<b><i>Drafting</i> (Dickmann)</b>
	A) <u><i>Drafting</i></u> formale:	A) <u><i>Drafting</i></u> in senso stretto o tecnico;
1) redazione (tecnica legisla- tiva)	- redazione	- coordinamento (interno) del testo
	B) <u><i>Drafting</i></u> sostanziale:	B) <u><i>Drafting</i></u> in senso ampio o diffuso;
2) analisi delle procedure	- necessità dell'intervento legislativo  - progettazione normativa (coerenza ordina- mentale)	STUDIO E RICERCA
3) analisi <i>ex ante</i> : fattibilità	- fattibilità	
4) analisi <i>ex post</i> : gestione	- gestione	

<b>DRAFTING E PROCEDIMENTO LEGISLATIVO</b>	
<b>Area di analisi</b>	<b>Strumenti e procedure</b>
<b>A) <i>Drafting</i> formale;</b>	
- redazione	- check list - sez. tecnico-normat comm.)  - art. 79 r.C., c.4d e c.11  (- giudizio del Comit. per la legi- qualità dei testi, con riguardo omogeneità alla semplicità chi proprietà della loro formulazione;” r.C., c.4)
<b>B) <i>Drafting</i> sostanziale;</b>	
- necessità dell'intervento legislativo	- art. 79 r.C., c.4a
- progettazione normativa e coerenza ordinamentale	- dossier provvedimento (Serv. studi)  - check list - sez. ordinamentale-pr (S. comm.)  - nota di verifica (Serv. bil.)  - art. 79 r.C., c.4b  (- giudizio del Comit. per la sull'efficacia dei testi per la semplif il riordinamento della legisla-zion art. 16- <i>bis</i> r.C., c.4)
- fattibilità	- fattibilità amministrativa: check list - sez. ordinamen- tale-procedurale (S. comm.)  - fattibilità economica-finanz. nota di verifica (Serv. bil.)  - art. 79 r.C., c.4c
- gestione	- dossier sullo stato di attuazione c (Servizio studi)....

