

PRIME OSSERVAZIONI CRITICHE SU UNA PROPOSTA DI REVISIONE DELLA DISCIPLINA DELLA NOMINA DEL SEGRETARIO GENERALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI: IL SEGRETARIO “DI LEGISLATURA” E I RISCHI PER LA NEUTRALITÀ DELL’APPARATO SERVENTE

di *Paolo Zuddas*

SOMMARIO: 1. La proposta di revisione: un’occasione per riflettere sul ruolo del Segretario generale nell’ordinamento parlamentare. – 2. Il duplice volto del Segretario generale, “consigliere” e “amministratore”, tra vincoli fiduciari e doveri di neutralità. – 3. Tre ragioni (apparenti) per giustificare una revisione della durata in carica del Segretario generale. – 4. Tre ragioni (reali) per non riformare la disciplina della durata in carica del Segretario generale.

1. La proposta di revisione: un’occasione per riflettere sul ruolo del Segretario generale nell’ordinamento parlamentare

Il 15 luglio 2010 è stata presentata alla Presidenza della Camera dei deputati una proposta di modifica al regolamento, volta a sostituire l’attuale disciplina della nomina del Segretario generale¹. In particolare, la proposta prevede la sostituzione del comma 4 dell’articolo 12 reg. Cam. – che, nel testo in vigore, recita “l’Ufficio di presidenza nomina, su proposta del Presidente, il Segretario generale della Camera”, senza offrire ulteriori indicazioni né sulla durata in carica né sulla revoca dello stesso² – con la seguente formulazione: “Il Segretario generale è nominato all’inizio della legislatura, su proposta del Presidente della Camera, con deliberazione dell’Ufficio di Presidenza. Decade dall’incarico subito dopo aver espletato i compiti inerenti all’avvio della legislatura successiva, di cui agli articoli 14, comma 3, e 19, comma 1³. La stessa persona può essere nominata nuovamente, con le stesse modalità, per una sola legislatura, anche in caso di scioglimento anticipato della Camera o di nomina intervenuta per la prima volta nel corso di una legislatura. L’Ufficio di Presidenza può in ogni momento disporre la revoca dell’incarico, su proposta del Presidente, con propria deliberazione”.

¹ Si tratta della proposta di modificazione al regolamento (art. 12, comma 4: modifica della disciplina della nomina del Segretario generale della Camera dei deputati), d’iniziativa dei deputati Bernardini, Beltrandi, Farina Coscioni, Maurizio Turco, Zamparutti, tutti esponenti dei Radicali italiani attualmente iscritti al Gruppo parlamentare del PD (XVI legislatura, Doc. II, n. 16) http://www.osservatoriosullefonti.it/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=429&Itemid=56

² La revoca del Segretario è invece disciplinata dall’art. 7 del regolamento dei servizi e del personale, che, al comma 5, stabilisce che lo stesso Ufficio di Presidenza può disporre la revoca dell’incarico del Segretario, su proposta del Presidente della Camera, con deliberazione motivata adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti.

³ Si tratta della raccolta, rispettivamente, delle dichiarazioni di appartenenza ad un Gruppo – che i deputati devono indirizzare al Segretario generale entro due giorni dalla prima seduta – e delle comunicazioni relative alla designazione dei componenti dei Gruppi parlamentari nelle Commissioni permanenti, che ciascun Gruppo deve inviare al Segretario generale subito dopo la propria costituzione (al Senato, invece, entrambe le comunicazioni vengono raccolte direttamente dalla Presidenza di Assemblea: cfr. art. 14, comma 2 e art. 21, comma 1, reg. Sen.).

Nelle intenzioni dei promotori, la novella consentirebbe di rimediare a due diverse incoerenze. Una – riguardante le relazioni fra le diverse fonti del diritto parlamentare – relativa al rapporto fra la disciplina del Segretario contenuta nel regolamento generale e quella recata dal regolamento “minore” dei servizi e del personale: la riforma, infatti, da un lato – colmando la lacuna determinatasi a seguito della soppressione della disposizione del regolamento dei servizi e del personale che stabiliva una durata massima della carica del Segretario generale⁴ – reca una compiuta disciplina di tutte le possibili ipotesi di cessazione dalla carica del Segretario, dalla decadenza alla revoca; dall’altro, risolve lo squilibrio esistente tra la procedura di nomina del Segretario generale – per la quale, ai sensi dell’art. 12, comma 4, reg. Cam., è sufficiente una deliberazione dell’Ufficio di presidenza adottata a maggioranza semplice – e la procedura di revoca, per la quale, ai sensi dell’art. 7, comma 5, del regolamento dei servizi e del personale, è invece necessaria la maggioranza dei due terzi dell’Ufficio di presidenza⁵.

La seconda incoerenza è invece di natura politico-istituzionale, e atterrebbe allo squilibrio esistente tra la durata in carica del Presidente della Camera, al quale il Segretario generale risponde del suo operato di direzione dell’apparato servente, e la durata in carica di quest’ultimo, squilibrio ritenuto in grado di “riflettersi negativamente sul complessivo rapporto tra amministrazione e politica”. L’asimmetria sarebbe quindi risolta attraverso la nomina di un Segretario generale “di legislatura”, instaurando un nesso tra la durata in carica dei due organi ritenuto “essenziale al fine di ripristinare una piena ed efficace attuazione del principio fiduciario”⁶.

L’intento della novella appare evidente: la proposta di nominare un Segretario generale la cui permanenza in carica è legata (salvo conferma) alla durata della legislatura è volta ad introdurre un meccanismo di *spoils system* nella designazione del vertice dell’amministrazione camerale, legando la figura del Segretario generale ad un rapporto di fiducia col singolo Presidente più che con l’istituto della Presidenza in generale.

2. Il duplice volto del Segretario generale, “consigliere” e “amministratore”, tra vincoli fiduciari e doveri di neutralità

In realtà la sussistenza di un rapporto “fiduciario” con la Presidenza di Assemblea ha sempre caratterizzato la figura del Segretario generale, e appare ancorata – al di là, da un

⁴ Intervenuta con la deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 97 del 10 dicembre 2002 e resa esecutiva con D.P. n. 673 dell’11 dicembre 2002.

⁵ Si tratta, come fanno osservare i presentatori nella relazione che accompagna la proposta di modifica (p. 2), di un *quorum* elevatissimo, che è richiesto (in aula) solo per l’elezione del Presidente di Assemblea e unicamente al primo scrutinio.

⁶ Cfr. la relazione di accompagnamento alla proposta di modifica, p. 2. Analoghe finalità di natura politica, al di là della ricordata esigenza di garantire una omogeneità tra la disciplina della nomina e quella della revoca, si rinvengono anche nell’abbassamento del *quorum* necessario per revocare il Segretario generale dai due terzi dei componenti alla maggioranza semplice, volto a scongiurare un “ingessamento artificiale” del soggetto in carica, che prescinde “dagli equilibri politico istituzionali e dalla loro dinamica” (cfr. relazione, p. 3).

La disciplina proposta mantiene comunque un elemento di flessibilità, consentendo al nuovo Presidente della Camera di proporre all’Ufficio di Presidenza la conferma (per una sola volta) del Segretario generale decaduto, al fine di permettere “se opportuna, una stabilizzazione nella conduzione dell’attività amministrativa” (cfr. relazione, p. 3).

lato, del ruolo dell'Ufficio di presidenza nella designazione dell'organo⁷ e, dall'altro, del concreto atteggiarsi dei rapporti dei diversi Segretari con i singoli Presidenti⁸ – alle due principali funzioni tradizionalmente assegnate al Segretario generale, che vedono il Presidente di Assemblea il destinatario diretto della consulenza regolamentare⁹ e l'interlocutore esclusivo di fronte al quale si fa valere la responsabilità del Segretario della direzione dell'amministrazione parlamentare¹⁰.

⁷ La nomina da parte dell'Ufficio di presidenza vale naturalmente a mitigare il ruolo del Presidente di Assemblea nella procedura di designazione del Segretario, richiedendo una convergenza tra la volontà dell'organo di vertice dell'Assemblea (che trova espressione nel potere di proposta) e la volontà dell'insieme delle diverse forze politiche, che trovano tradizionalmente tutte rappresentanza in seno all'Ufficio di presidenza (sugli Uffici di presidenza quali organi nei quali "le parti politiche si studiano di avere una giusta rappresentanza" già M. MANCINI - U. GALEOTTI, *Norme ed usi del parlamento italiano*, Roma, 1887, p. 92; in tema, con specifico riferimento alle vicende della Camera alta, si v. l'analisi del progressivo affermarsi del principio di rappresentatività in seno al Consiglio di Presidenza del Senato – in una costante dialettica col principio maggioritario – contenuta, da ultimo, in E. GRIGLIO - G. PERNICIARO, *Una disposizione che "non trova pace": (ancora) una variazione nella composizione del Consiglio di Presidenza del Senato*, in P. CARETTI – E. ROSSI (a cura di), *Osservatoriosullefonti.it*, Torino, Giappichelli, 2009, n. 3).

⁸ Rapporti che hanno conosciuto anche rotture del rapporto fiduciario, a seguito di conflitti in merito alla conduzione finanziaria e logistica dell'istituzione parlamentare (cfr. in proposito – con specifico riferimento al caso delle dimissioni rassegnate nel 2002 dal Segretario generale del Senato Damiano Nocilla – C. DE MICHEL - L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 277).

⁹ In particolare, la risalente funzione di "assistenza" al Presidente "durante le sedute" (la formula, che compariva nell'art. 6 del regolamento degli Uffici della Camera dei deputati e che compare con identica formulazione nell'attuale art. 7, comma 4, lett. a, del regolamento dei servizi e del personale, recita "il Segretario Generale cura la preparazione dei lavori parlamentari e assiste il Presidente durante le sedute della Camera e del Parlamento in seduta comune. [...]") si è andata progressivamente estendendo fino ad interessare l'intero spettro delle attività presidenziali: in proposito già F. MORHOFF osservava nel 1962 che l'assistenza del Segretario al Presidente "non si limita alle sedute, ma accompagna tutta l'attività presidenziale, influenzandola anche nelle sedi più spiccatamente politiche, come quando il Presidente riunisce i capi dei Gruppi parlamentari [...] o come quando il Presidente è convocato, in occasione di crisi governative [...] dal Capo dello Stato" (*I Segretari Generali delle assemblee legislative*, in *Montecitorio*, 1962, n. 1, p. 18).

¹⁰ La funzione di direzione dell'apparato servente, pur considerata da numerosi studiosi "originaria" al pari della funzione di consulenza procedurale in favore del Presidente di Assemblea (cfr. F. MORHOFF, *I Segretari Generali*, cit., pp. 12 ss.), si sviluppa in realtà in un momento successivo: cfr. in proposito l'analisi di M. PACELLI (*Alcune riflessioni sui Segretari generali delle Camere del Parlamento*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1984, n. 1, pp. 63 e 64), il quale ricorda che nel 1907, quando la figura viene istituita alla Camera dei deputati, al Segretario generale non era formalmente affidata la direzione di tutti gli uffici dell'Amministrazione – spettante invece al direttore degli Uffici di questura – bensì di uno solo dei quattro servizi allora esistenti (il Segretariato generale), anche se collocato in posizione baricentrica rispetto a tutta la struttura amministrativa in quanto connotato da un rapporto diretto col Presidente di Assemblea, "capo supremo" dell'Amministrazione per espressa disposizione del regolamento interno; Pacelli ricorda inoltre che anche dopo il 1920, anno cui il Segretario generale fu ammesso a partecipare con funzioni consultive alle riunioni del Consiglio di Presidenza, restò escluso dalle sue attribuzioni qualsiasi potere relativo alla gestione amministrativa ed al personale: alle riunioni del Consiglio di Presidenza in cui venivano in discussione problemi relativi alla gestione stessa partecipava, infatti, solo il direttore degli Uffici di questura (cfr. *Alcune riflessioni*, cit., 66). Solo nel 1932, e cioè in pieno regime fascista (che aveva visto l'istituzione, nel 1929, del Segretario generale del Senato, nato invece con l'esclusiva funzione di "capo di tutto il personale" – sotto la cui "sorveglianza e autorità" vengono posti tutti i servizi amministrativi – allo scopo conformare la burocrazia senatoriale al principio gerarchico, in linea con l'ideologia del nuovo regime), l'art. 2 del regolamento interno degli Uffici della Camera assegnò al Segretario generale, che ne rispondeva al Presidente e ai deputati questori, il ruolo di direzione ("autorità e sorveglianza", riprendendo l'analoga formula che compariva nel regolamento interno del Senato) di tutti i servizi amministrativi (cfr. M. PACELLI, *Alcune riflessioni*, cit., 70).

Tuttavia, tale connotazione fiduciaria del rapporto con il vertice della componente politica della Camera¹¹ – che, come dimostra la proposta di riforma in esame, è suscettibile di accentuazioni che rischiano di ridurre il Segretario generale a semplice “uomo di fiducia” del Presidente di turno¹² – si pone potenzialmente in antitesi con la posizione di neutralità dell’amministrazione parlamentare rispetto alle diverse parti politiche che compongono l’Assemblea, neutralità che trova (e, storicamente, ha trovato proprio in connessione con la nascita di tale figura) nel Segretario generale il suo “emblema”, la sua manifestazione istituzionale più vistosa: proprio l’istituzione della figura del Segretario generale, infatti, è servita a dare un assetto unitario all’amministrazione parlamentare, configurandola come corpo a sé stante, sottraendone i componenti all’influenza dei singoli deputati, e in particolare degli esponenti della maggioranza governativa¹³ e facendo assumere all’apparato

Ancora, secondo M. ZAMPINI (*L’evoluzione del ruolo del Segretario Generale della Camera dei deputati*, in *Iter legis*, maggio/agosto 1998, pp. 20 e 21), la funzione di direzione dell’Amministrazione avrebbe conosciuto il suo compiuto sviluppo – e insieme acquisito un rilievo preponderante – solo in tempi recenti: in particolare, la ricostruzione operata da Zampini colloca nei primi anni ’90 del secolo scorso il “passaggio da parte del Segretario generale della Camera dei deputati dalla tradizionale posizione e responsabilità prevalente di consigliere parlamentare e costituzionale del Presidente a quella di capo effettivo, a tempo pieno, di un’Amministrazione”, la cui guida e direzione diventa il “dovere principale” del Segretario.

I mutamenti intervenuti nel quadro delle funzioni esercitate dal Segretario generale non ha tuttavia inciso sul rapporto di questa figura con il Presidente di Assemblea, che continua a rappresentare il momento fondamentale del legame tra politica e amministrazione (cfr. M. ZAMPINI, *ibidem*). Appare infatti ancora oggi pienamente applicabile alle amministrazioni parlamentari il modello organizzativo che è stato definito – da L. BONTADINI, nel suo intervento in *Av.Vv.*, *La burocrazia parlamentare: funzioni, garanzie e limiti*, Roma, 1983, p. 38 – “a clessidra” (malgrado i tentativi di proporre schemi organizzativi alternativi, come lo schema “a reticolo”, suggerito da F. PINTO – *L’evoluzione dell’apparato camerale: brevi profili storici*, in *AA.VV. La burocrazia parlamentare*, cit., p. 258 – che tuttavia non ha mai riscosso particolare successo: vedi in proposito le critiche di M. PACELLI, *Alcune riflessioni*, cit., p. 82 e G.F. CIAURRO, *Il Parlamento italiano: III. Gli apparati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 3, 1983, p. 101): uno schema che trova nel Segretario generale “il punto di raccordo e il collettore tra il flusso delle domande nascenti dalle attività dei parlamentari nelle loro varie articolazioni e l’apparato tecnico-burocratico preposto per soddisfarli” (G.F. CIAURRO, *Il Parlamento italiano*, cit., p. 100) e la cui parte «politica» fa capo al Presidente (insieme al relativo Ufficio di Presidenza). Cfr. in proposito l’art. 7, comma 4, del vigente regolamento dei servizi e del personale, che definisce il Segretario generale “Capo del personale” (lett. *i*), e ribadisce, in linea peraltro con quanto stabilito dall’art. 67 del regolamento generale, che egli “risponde al Presidente di tutti i Servizi ed Uffici” (lett. *g*).

¹¹ Una connotazione che veniva in passato riferita al rapporto dell’intero apparato con gli organi di vertice dell’Assemblea: già nel 1934 C. FINZI definiva infatti i funzionari parlamentari “fiduciari” dell’Assemblea, e “più specialmente dell’Ufficio di Presidenza, da cui dipendono” (*L’autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, Roma, 1934, p. 171), osservando che “per certi uffici e in taluni casi”, essi possono “quasi assumere l’aspetto [di] «collaboratori» delle personalità eminenti che l’azione di quegli alti consessi sono chiamate a guidare” (ivi, 172).

¹² A questo proposito, merita di essere ricordata – rappresentando un precedente che attesta un rischio sempre “in agguato” – la revisione del regolamento dei servizi e del personale della Camera dei deputati operata nel 1990, che aveva ristretto a 5 anni la durata in carica del Segretario generale. In particolare, la disposizione introdotta stabiliva che “l’Ufficio di Presidenza, trascorsi cinque anni dalla nomina del Segretario generale, su proposta del Presidente può deliberarne la conferma per un periodo di tempo determinato”. La novella – introducendo un elemento di rottura del principio di “continuità” del vertice amministrativo della burocrazia parlamentare (su cui ampiamente *infra*, nota 20) apparve immediatamente – come emerge sin dai primi commenti (cfr. P. DI MUCCIO, *I segretari generali delle camere*, in *Parlamento*, nn. 7/8, 1991, p. 18 ss.) – suscettibile di compromettere gravemente il principio di neutralità dell’amministrazione parlamentare.

¹³ È infatti in coincidenza con la nascita della figura del Segretario generale che, come ha evidenziato E. CHELI, l’amministrazione parlamentare comincia ad esprimere “fini propri” (*Ruolo del Parlamento e nuovi caratteri della burocrazia parlamentare*, in *AA.VV.*, *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Milano,

servente (fino ad allora strumento di garanzia “esterna”, di tutela dell’autonomia del parlamento rispetto al governo) la funzione di garanzia “interna”, legata alla posizione di imparzialità della burocrazia rispetto alle diverse parti politiche presenti in assemblea¹⁴. Il Segretario generale dell’amministrazione parlamentare nasce infatti come soggetto autonomo rispetto alla sfera politica, distinguendosi sotto questo profilo dalla figura dei Segretari generali dei ministeri¹⁵.

Il carattere potenzialmente antitetico dei due principali ruoli del Segretario generale – consulente “di fiducia” del Presidente di Assemblea e vertice “amministrativo” della burocrazia parlamentare¹⁶ – trova una conferma anche nella, per così dire, “proiezione” sia spaziale sia temporale delle due funzioni: sul piano (idealmente) spaziale, il rapporto fiduciario con il Presidente di Assemblea, connesso principalmente al ruolo di consulente

Giuffrè, 1987, pp. 190 ss.); e la progressiva conquista d’indipendenza della burocrazia parlamentare dalla sfera politica, che si determina a partire dall’inizio del secolo scorso, appare destinata a realizzarsi – osserva l’A. (ivi, p. 190) – “in particolare, attraverso l’individuazione nell’ufficio del Segretario Generale di una sorta di «stanza di compensazione» o di apparato di filtraggio tra le esigenze del mondo politico e quelle della sfera gestionale”. Il conferimento ad un organo monocratico, come il Segretario generale, della direzione dell’apparato tecnico-burocratico, in una posizione di vertice differenziata (anche se pur sempre sotto-ordinata) rispetto al vertice politico rappresentato dalla Presidenza, ebbe infatti “un’importanza basilare per la razionalizzazione degli apparati parlamentari, conferendo loro un assetto stabile e unitario, un indirizzo proprio, indipendente dal succedersi delle maggioranze, e quindi una tendenziale autonomia rispetto alle strutture politiche del parlamento” (così G.F. CIAURRO, *Il Parlamento italiano*, cit., pp. 98-99).

¹⁴ “È in questa fase che comincia anche a delinearasi – prosegue CHELI (*Ruolo del Parlamento*, cit., p. 190) – “un certo ruolo garantista del momento burocratico nei confronti del rispetto delle regole del gioco parlamentare, ruolo indubbiamente agganciato alle funzioni politiche proprie della Presidenza d’Assemblea, ma anche, in qualche misura, connesso alle caratteristiche di stabilità e continuità che la burocrazia parlamentare, in contrapposizione al carattere intermittente delle sessioni, viene acquistando”. L’apparato, infatti, comincia ad esprimere fini propri, non del tutto coincidenti con quelli del suo vertice politico, proprio perché “tende ad accentuare il suo ruolo di garanzia del sistema complessivo piuttosto che quello, non necessariamente coincidente, di momento servente della maggioranza di governo” (così F. PINTO, *L’evoluzione dell’apparato camerale*, cit., p. 260). Sull’evoluzione del ruolo di garanzia degli apparati serventi nel parlamento repubblicano, v. – oltre a E. CHELI, *Ruolo del Parlamento*, cit., e ID., *Modello parlamentare e ruolo del funzionario*, in AA.VV., *La burocrazia parlamentare*, cit., pp. 17 ss. – M. PACELLI, *Le radici di Montecitorio*, Roma, 1983 e, volendo, P. ZUDDAS, *Amministrazioni parlamentari e procedimento legislativo. Il contributo degli apparati serventi delle Camere al miglioramento della qualità della legislazione*, Milano, Giuffrè, 2004, spec. Pp. 26 ss.

¹⁵ Osserva in proposito M. PACELLI che, “istituito presso ciascun Ministero con il regolamento del Re di Sardegna 23 ottobre 1853, n. 1611, con il compito di dirigere tutti gli uffici e sovrintendere a tutti gli affari di competenza del Ministero stesso, quella di Segretario generale era ben presto divenuta una importante carica politica alla quale erano spesso nominati deputati pronti per questo a rinunciare anche al mandato parlamentare” (*Alcune riflessioni*, cit., p. 59). Lo stesso A. (ivi, pp.59 ss.) offre una dettagliata ricostruzione delle dinamiche politico-istituzionali che condussero all’istituzione, nel 1907, del Segretario generale della Camera dei deputati e, nel 1929, del Segretario generale del Senato.

¹⁶ Definisce in proposito “particolarmente delicata” la posizione del Segretario generale, quale “capo di un apparato permanente e insieme fiduciario della Presidenza”, G.F. CIAURRO (*Il Parlamento italiano*, cit., p. 101). La potenziale antitesi tra le due funzioni è stata peraltro risolta – in altri sistemi (si pensi al noto caso della Francia o a quello, meno noto, dell’Uruguay) – attraverso l’istituzione di due Segretari generali, uno preposto ai servizi legislativi e l’altro ai servizi amministrativi (sul sistema francese v. R. MAFFIO, *Gli apparati amministrativi degli esecutivi e delle assemblee legislative: Europa e Stati Uniti*, Milano, Polis – Università Bocconi, Quaderno di ricerca n. 29, 2000, pp. 59 ss.).

procedurale¹⁷, si muove in una logica di naturale “vicinanza” al Presidente, che si contrappone alla (equi)“distanza” con le componenti politiche dell’organo parlamentare¹⁸, imposta invece dal ruolo di vertice e coordinatore di un apparato burocratico che tende a fare della neutralità uno dei connotati più caratterizzanti¹⁹. Si noti, peraltro, che, nella proposta di modifica regolamentare in esame, è invece con esclusivo riferimento a questa seconda funzione che si invoca la sussistenza di quel rapporto fiduciario col Presidente della Camera che dovrebbe giustificare la nomina di un Segretario generale “di legislatura”.

Sul piano temporale, un rapporto fiduciario col Presidente di Assemblea, portato alle sue conseguenze più estreme, trova uno sbocco naturale in una limitazione della durata in carica del Segretario generale che sia legata alle sorti del Presidente stesso, e quindi esattamente coincidente con la permanenza in carica di quest’ultimo; viceversa, la neutralità dell’apparato servente – e in particolare del suo organo di vertice – trova la sua naturale espressione, sul piano temporale, nel principio di continuità dell’amministrazione parlamentare²⁰, che contrappone la stabilità della burocrazia²¹ alla mutevolezza della

¹⁷ L’interpretazione qui proposta trova indiretta conferma nella ricostruzione di M. PACELLI, il quale fa osservare che “le attribuzioni del Segretario generale [...], e in particolare quelle di natura consultiva in materia regolamentare, rendono necessaria la preposizione all’ufficio di un soggetto che goda la fiducia del Presidente (*Alcune riflessioni*, cit., p. 91; corsivi aggiunti).

¹⁸ Cfr. in tema, *ex plurimis*, F. GARELLA - C. D’ORTA, *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, Bari, Laterza, 1997, p. 145 e M. ZAMPINI, *L’evoluzione*, cit., p. 20.

¹⁹ Cfr. sul punto, *ex multis*, G. NEGRI, il quale individua nella neutralità il carattere essenziale della funzione servente, identificando (non senza una certa enfasi) un “comandamento deontologico di *non commitment* alle parti per chi serva un’assemblea, in dipendenza del carattere «sacrale» di essa inteso come massima espressione o della tradizione o del patto re-popolo o della sovranità popolare: l’autolimitazione che si chiede all’addetto all’assemblea assume, dunque, il medesimo carattere di solennità e risponde ad esigenze profonde, di natura veramente esistenziale, come nel caso del giuramento ippocratico per la professione sanitaria. Perché lo sconfinamento dalla posizione di imparzialità-neutralità finisce, infatti, per distruggere gradualmente la funzione servente” (*Cultura professionale e ruolo dei funzionari parlamentari*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1, 1984, p. 50).

²⁰ Nell’analisi compiuta da F. MORHOFF, il Segretario generale viene interpretato come il simbolo della continuità dell’intero organo parlamentare, accennandosi ad una “avvertita esigenza della fondamentale funzione del Segretario Generale nel Parlamento italiano, allo scopo di assicurare alle Camere, attraverso la perenne mutevolezza dei propri membri, una costante e sicura continuità di tradizione, di lavoro e di vita” (*I Segretari Generali*, cit., p. 21).

Può essere utile, in proposito, richiamare un episodio, verificatosi agli albori della vicenda storica della figura del Segretario generale, che dimostra con efficacia come il principio di continuità (pur declinato nella sua forma più intensa, come inamovibilità del funzionario) sia teso a garantire la neutralità dell’amministrazione parlamentare: l’11 agosto 1922, il Presidente della Camera dei deputati – probabilmente su richiesta di Camillo Montalcini, il suo (primo) Segretario generale (come ipotizza M. PACELLI, *Alcune riflessioni*, cit., p. 67) – inviò al Presidente del Consiglio una lettera in cui si chiedeva che il Segretario generale della Camera, dopo dieci anni di permanenza nel grado, fosse equiparato a Consigliere di Stato. Tale equiparazione intendeva acquisire una duplice valenza: da un lato, assegnare a tale soggetto il ruolo simbolico di “magistrato” del parlamento (ricorre a questa formula F. MORHOFF, *I Segretari Generali*, cit., p. 21, riferendosi alle funzioni del Segretario di garanzia della regolarità dei procedimenti di formazione della volontà parlamentare, attività che “si inserisce nel processo di aderenza degli *interna corporis* alle norme costituzionali”), sottolineandone in tal modo la posizione di assoluta imparzialità (si noti che analoga formula è stata utilizzata in riferimento all’intera burocrazia parlamentare – cfr. G.F. CIAURRO, *Verso una “magistratura del Parlamento”*, in ID., *Le istituzioni parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 297 ss., spec. 300 – e, a conferma della posizione di “vicinanza” prima evocata, in riferimento al Presidente di Assemblea: v. soprattutto A. TORRE, *Il magistrato dell’Assemblea*.

componente politica. Stabilità che rappresenta, per l'appunto, una fondamentale espressione del ruolo di garanzia "interna" assicurata dall'apparato servente – e che la rottura del principio di continuità attraverso l'introduzione di meccanismi di *spoils system* comprometterebbe irrimediabilmente²² – e insieme una espressione della "forza reale" assunta dal parlamento nel nostro sistema²³.

Saggio sui Presidenti parlamentari, Torino, 2000, ma spunti anche in G. NEGRI, *Cultura professionale*, cit., p. 50 e M. IACOMETTI, *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 45; v. anche la deliberazione del 29-1-1977, con la quale la Corte costituzionale ha sostenuto che le funzioni del Presidente della Camera siano da ritenersi equivalenti a quelle di magistrato di Cassazione, richiamata, da ultimo, da N. LUPO, voce *Presidente di Assemblea*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, UTET, Aggiornamento, p. 451, con ampi richiami bibliografici alla nota 49); dall'altro – e più concretamente – estendere al Segretario le garanzie di inamovibilità spettanti ai magistrati amministrativi. Scelta operata, quando si profilava all'orizzonte l'avvento del regime fascista, nella consapevolezza – come ha osservato M. PACELLI commentando l'episodio – che "il Segretario generale di una Camera del Parlamento svolge compiti tali che la sua permanenza nell'ufficio è strettamente condizionata dalla persistenza di un rapporto fiduciario con tutte [...] le forze politiche rappresentate in Parlamento, ciò che postula non già un'abdicazione all'esercizio dei poteri inerenti all'ufficio tale da non indurre motivi di dissenso, bensì un esercizio non fazioso e non settario di essi" (*Alcune riflessioni*, cit., p. 93).

Tale richiesta, tuttavia, non fu accolta, non solo in ragione della "oggettiva impossibilità di garantire giuridicamente comportamenti politicamente qualificati" (così M. PACELLI, *Alcune riflessioni*, cit., p. 67), ma anche – più in generale – perché ciò avrebbe significato privare l'Ufficio di presidenza del potere di revoca, e cioè di uno strumento di garanzia irrinunciabile al fine di impedire che i "fini propri" pur espressi dagli apparati serventi entrassero in insanabile contrasto con i fini perseguiti dall'organo servito. La decisione di mantenere in capo all'Ufficio di presidenza la possibilità di procedere ad ogni momento alla sostituzione del funzionario di grado più elevato dell'Amministrazione ogni volta che, "per comprovata incapacità o per deliberato calcolo politico, il funzionamento dell'Amministrazione stessa nel suo complesso non avesse corrisposto alle esigenze dell'organo collegiale quanto all'espletamento delle funzioni ad esso attribuite ed ai modi di esercizio di esse stabilito dalle [...] forze politiche" denotava peraltro "la consapevolezza maturata dall'esperienza della rilevanza politica dei comportamenti del Segretario Generale nell'esercizio delle sue funzioni" (M. PACELLI, *Amministrazione delle Camere del Parlamento e problemi istituzionali*, in AA.VV., *Parlamento, istituzioni, democrazia. Atti del seminario di studio svoltosi a Roma nei giorni 11-13 dicembre 1979*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 187).

In tema, va infine registrato il caso recentissimo, che ha interessato il Segretario generale del Senato Antonio Malaschini, il quale ha concluso la propria esperienza alla guida dell'amministrazione senatoriale a seguito della nomina a Consigliere di Stato, intervenuta all'inizio dell'anno in corso.

²¹ Il nesso tra stabilità e neutralità dell'apparato servente – anche in questo caso con diretto riferimento al ruolo del Segretario generale – è messa in evidenza tra gli altri da F. MORHOFF (*I Segretari Generali*, cit., p. 12), il quale descrive il Segretario come soggetto "posto a capo di una vasta e complessa organizzazione di uomini e di Uffici con carattere di stabilità, sottratta ad ogni influenza politica, indipendente da ogni mutamento nella composizione dell'Assemblea e della sua Presidenza".

²² Spunti in ordine al rapporto tra il "sistema delle spoglie" e il principio di continuità in G.F. CIAURRO, *Il Parlamento italiano*, cit., p. 97.

²³ Cfr. sul punto E. CHELI (*Ruolo del Parlamento*, cit., p. 194), il quale avverte come, a partire dall'esperienza dello Stato liberale, l'elemento della continuità – che "tende, normalmente, a livello delle strutture serventi parlamentari, a prevalere su quello della rottura e del mutamento" – "non può essere considerato di per sé negativo, se è vero, come pare, che la forza reale del Parlamento nel nostro sistema (come in molti altri sistemi contemporanei) si è venuta determinando non solo e non tanto in relazione alla presenza di determinate attribuzioni formali, quanto ed essenzialmente – anche con riferimento al grado di stabilità delle strutture politiche rappresentate – in relazione al peso di una tradizione di comportamento, all'accumulazione di una prassi, rispetto a cui la burocrazia parlamentare ha finito, in certo senso, per rappresentare la vera memoria storica".

3. Tre ragioni (apparenti) per giustificare una revisione della durata in carica del Segretario generale

In questa prospettiva, la (proposta) accentuazione della “componente” fiduciaria che integra la complessiva fisionomia dell’istituto del Segretario generale – e che fa, per così dire, da contraltare alla “componente” amministrativa (di vertice e coordinatore di un apparato burocratico neutrale) – appare suscettibile di una lettura su tre diversi piani, trovando un fondamento (solo apparente, però, come si cercherà in conclusione di dimostrare) nei caratteri acquisiti rispettivamente: 1) dal Presidente di assemblea²⁴; 2) dal sistema politico nel suo complesso; 3) dall’amministrazione parlamentare. Essa potrebbe essere quindi ricondotta: sotto il primo profilo, al “rigonfiamento” personalista²⁵, conseguente all’accentuazione del protagonismo istituzionale e politico, del Presidente di Assemblea – e, in particolare, del Presidente della Camera, carica sovente ricoperta, nell’assetto politico immediatamente successivo alle elezioni, dal leader del secondo partito della coalizione di governo²⁶ – che farebbe assumere una connotazione più personalista anche al rapporto fiduciario col Segretario generale, ricollegandolo alla persona del Presidente più che all’istituto della Presidenza; sotto il secondo profilo, al rafforzamento e al progressivo radicamento del principio maggioritario all’interno dell’intero sistema politico e istituzionale, che si rifletterebbe nella crescente pervasività dello *spoils system* in tutti i settori dell’amministrazione pubblica, meccanismo che si estenderebbe pertanto anche ad un apparato burocratico tradizionalmente sottratto al controllo governativo (e, proprio dall’istituzione del Segretario generale, al controllo della stessa maggioranza parlamentare); sotto il terzo profilo, al nuovo volto dell’amministrazione parlamentare, che ha visto il progressivo affermarsi di logiche aziendalistiche e manageriali nella gestione organizzativa²⁷, tali da trasformare il soggetto incaricato della sua direzione²⁸ in una sorta di amministratore delegato, legato da un rapporto quasi “privatistico” col Presidente e il relativo Ufficio di presidenza²⁹.

²⁴ Ciò in base all’assunto, consolidato sia in campo giuridico che sociologico, per cui “le dimensioni, le caratteristiche e le funzioni delle amministrazioni parlamentari hanno subito variazioni in base al ruolo assunto dalle istituzioni rappresentative in ogni sistema politico ed al tipo di relazioni instaurate con i soggetti politicamente più rilevanti” (C. DE MICHELI - L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, cit., p. 267).

²⁵ Volendo prendere in prestito l’espressione dalla formula “rigonfiamento esternatorio” dei Presidenti di Assemblea, registratosi a partire dal 1994, impiegata da A. DI GIOVINE, *Modelli di speakership parlamentare e stile esternatorio dei Presidenti delle Camere*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2000. Il Parlamento. Atti del XV Convegno annuale, svoltosi a Firenze nei giorni 12, 13 e 14 ottobre 2000*, Padova, Cedam, 2001, p. 386.

²⁶ Cfr. N. LUPO, voce *Presidente di Assemblea*, cit., p. 478.

²⁷ Già all’inizi degli anni ’80 del secolo scorso si comincia a parlare dell’amministrazione parlamentare nei termini di “grande azienda tecnicamente e giuridicamente organizzata” (così C. GIANNUZZI - V. VICENZI, *Dirigenza e management nelle amministrazioni parlamentari*, in *St. parl.*, dicembre/1985, p. 9, nota 5). Sul punto, comunque, si tornerà più ampiamente *infra*, note 39 e 40.

²⁸ Ai sensi dell’art. 67 reg. Cam.; mentre l’art. 7, comma 4, lett. g, del regolamento dei servizi e del personale attribuisce al Segretario generale specifiche “funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo di tutta l’attività dell’Amministrazione”.

²⁹ Tale prospettiva si riallaccerebbe ad un filone interpretativo, teso a negare la natura pubblica delle amministrazioni parlamentari ed a configurarle come amministrazioni “private” di organi costituzionali, che si fa risalire ad una pronuncia della Corte di Cassazione del 1906 relativa al Ministero della Real Casa

4. Tre ragioni (reali) per non riformare la disciplina della durata in carica del Segretario generale

Ma, come si è dianzi accennato, i tre fenomeni indicati offrono una giustificazione solo apparente alla proposta di revisione della disciplina della nomina del Segretario generale, che si rivela invece, ad un vaglio più approfondito, una soluzione del tutto incongrua rispetto alle tendenze in atto, e che risulterebbe non soltanto inadeguata a realizzare i fini (eventuali) per i quali la si vorrebbe introdurre, ma anche, per certi versi, lesiva dei connotati caratterizzanti il Presidente di Assemblea e la stessa istituzione parlamentare.

Con riferimento all'accentuazione del protagonismo presidenziale, infatti, l'affermazione di un ruolo autonomo del Presidente di Assemblea riguarda essenzialmente il profilo "esterno" – cioè le funzioni principalmente rivolte ad altri soggetti dell'ordinamento costituzionale collocati al di fuori delle Camere – e non le funzioni svolte all'interno dell'ordinamento parlamentare³⁰. I compiti assegnati al Segretario generale riguardano invece (se si esclude la tenuta dei rapporti con la Presidenza della Repubblica, con il Senato, con la Presidenza del Consiglio e con i Ministri, di cui al comma 4, lett. b, dell'art. 7 del regolamento dei servizi e del personale; funzioni, tuttavia, che vedono il Segretario generale come mero esecutore)³¹ il versante "interno" delle funzioni presidenziali. Tra l'altro, se la consulenza procedurale del Segretario generale risulta collegata alla funzione presidenziale di "giudice" del diritto parlamentare ed i compiti di direzione dell'apparato servente risultano collegati alla funzione presidenziale di "garante dell'autonomia parlamentare"³², resta tendenzialmente esclusa dal rapporto tra Segretario generale e Presidente proprio

(antecedente storico dell'odierno Segretariato generale della Presidenza della Repubblica). Essa è stata peraltro riproposta, in tempi più recenti, da M.S. GIANNINI (*Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1970, I, 74) e P. CALANDRA (*Intervento*, in AA.VV., *La burocrazia parlamentare*, cit., 128 e 130), che hanno ricondotto il carattere *lato sensu* "privatistico" degli apparati serventi soprattutto alla sottrazione alla disciplina legislativa ed alla notevole flessibilità che ne caratterizza l'organizzazione.

³⁰ Cfr. in proposito E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare tra maggioranza e opposizione* Roma, LUP, 2007, pp. 22 ss. e C. TUCCIARELLI, *La funzione di garanzia del Presidente della Camera dei deputati*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, 1998, spec. pp. 574 ss.

³¹ Già F. MORHOFF (*I Segretari Generali*, cit., p. 18) riconduceva la cura dei collegamenti con gli altri organi costituzionali, assegnata al Segretario generale, ai compiti di alta amministrazione, svolti "in funzione esecutiva di decisioni (politiche) adottate dal Presidente o dall'Assemblea".

³² Ma proprio sotto questo profilo, anche se l'andamento dei servizi interni di ciascuna camera è affidato alla responsabilità delle rispettive Presidenze, i caratteri e la complessiva fisionomia dell'apparato servente, proprio in quanto strumento essenziale di garanzia dell'autonomia del parlamento, non possono sfuggire al controllo dell'intera Assemblea (restando quindi esclusa una gestione "solitaria" del Presidente dell'amministrazione servente che passasse attraverso l'instaurazione di un rapporto strettamente "fiduciario" con vertice formale dell'apparato burocratico): i problemi della burocrazia parlamentare, infatti, come ha correttamente sostenuto a riguardo C. CHIMENTI (*Parlamento: Gli apparati delle Camere*, in *Quad. cost.*, n. 3, 1981, p. 575), "quando travalicano l'ambito del *day by day management*, riguardano tutti i membri delle camere, nel senso che a questi ultimi non può essere sottratta la determinazione delle caratteristiche principali cui quella burocrazia deve corrispondere".

l'unica funzione, quella di "coordinatore" dei lavori parlamentari³³, dalla quale ci si potrebbe aspettare una espansione dei poteri presidenziali, qualora il "protagonismo" del Presidente che si va manifestando all'esterno dell'ordinamento parlamentare dovesse riflettersi anche all'interno dello stesso: le prime due funzioni, infatti, appaiono inscindibilmente connesse al ruolo "istituzionalmente" (al di là della sensibilità politica e delle attitudini delle persone che ne hanno interpretato il ruolo) *super partes* del Presidente di Assemblea, mentre la terza, quella attinente al coordinamento dei lavori parlamentari, ha visto il Presidente titolare, fino al 1971 – fino, cioè, alla perdita del controllo sull'ordine del giorno e sulla programmazione dei lavori³⁴ – di un ruolo essenzialmente autonomo e meno "garantista" e neutrale; e anzi, essendo legata ad una figura di Presidente di Assemblea responsabile dell'attuazione del programma di governo, non sarebbe da escludersi che una eventuale accentuazione delle spinte maggioritarie giungano in futuro ad intaccare la neutralità presidenziale proprio a partire da questa funzione³⁵. A prescindere comunque dalle possibili evoluzioni del ruolo del Presidente di Assemblea, va ricordato che questi già dispone, per consentire lo svolgimento delle (sempre più rilevanti) funzioni politico-istituzionali svolte all'esterno dell'ordinamento parlamentare, di un proprio apparato amministrativo "di staff", che è andato peraltro crescendo nel tempo³⁶; risulterebbe quindi del tutto incongruo (ed inutile rispetto al fine) e anzi oltremodo pericoloso per la stessa neutralità dell'amministrazione camerale (con conseguente indebolimento delle garanzie interne ed esterne svolte dall'apparato servente), che il Segretario generale venga, per così dire, ad integrare lo "staff" presidenziale.

Con riferimento al secondo profilo individuato, l'introduzione dello *spoils system* nella designazione del Segretario generale, interpretabile come il riverbero della logica maggioritaria all'interno dell'amministrazione parlamentare, consentirebbe di identificare un *continuum* "esteso" (che si estende cioè al di là dei primi due elementi del classico *continuum* che caratterizza il parlamentarismo maggioritario) governo-maggioranza parlamentare-Presidente di Assemblea-burocrazia parlamentare (per il tramite del suo vertice amministrativo)³⁷. La conseguenza di un tale assetto consisterebbe nella perdita

³³ Seguendo la classificazione delle funzioni del Presidente di Assemblea proposta, da ultimo, da N. LUPO, voce *Presidente di Assemblea*, cit., pp. 452 ss.

³⁴ Cfr. in proposito: D. NOCILLA, *Le dimissioni del Presidente della Camera e la sua posizione costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 6, 1971, p. 2811 e V. DI CIULO, *Le fonti del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 110.

³⁵ La (ri)assunzione di un ruolo assai più marcato del Presidente della Camera dei deputati nella realizzazione dell'indirizzo politico di maggioranza è stata ipotizzata da S. CECCANTI all'indomani della riforma del regolamento generale del 1997 (cfr. *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 1997). Tuttavia, corrisponde all'opinione largamente prevalente che il ruolo di garanzia del Presidente non sia stato intaccato dalla novella regolamentare, ma che anzi il carattere di neutralità della figura presidenziale ne sia risultato addirittura rafforzato (v. ad esempio C. TUCCIARELLI, *La funzione di garanzia*, cit., p. 584).

³⁶ Cfr. in proposito C. DE MICHELI - L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, cit., p. 280.

³⁷ In ordine ai riflessi della riforma elettorale in senso maggioritario sulla figura del Presidente di Assemblea, ed in particolare ai rischi che – con l'affievolirsi delle tutele offerte dalla previsione di maggioranze qualificate per l'elezione degli organi costituzionali di garanzia – questa figura si trasformi in una proiezione della maggioranza di governo, cfr. le considerazioni formulate, già all'indomani dell'introduzione del nuovo sistema di elezione, tra gli altri da G. MOSCHELLA, *Forma di governo, riforme elettorali e garanzie costituzionali in Italia*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo e*

dell'autonomia dell'amministrazione parlamentare rispetto al governo, autonomia che ha costituito storicamente una delle manifestazioni più vistose e insieme un vero e proprio "baluardo" dell'autonomia dello stesso parlamento all'interno dell'ordinamento costituzionale³⁸. In particolare, un Presidente di Assemblea che volesse abdicare al proprio ruolo istituzionale di garante dell'autonomia del parlamento rispetto al governo incontrerebbe verosimilmente una resistenza molto debole da parte del Segretario generale (considerato che la nuova disciplina abrogherebbe anche la disposizione, contenuta nel regolamento dei servizi e del personale, che richiede una maggioranza dei due terzi in Ufficio di Presidenza per revocare il Segretario, sostituita dalla maggioranza semplice) e, di riflesso, da parte dell'intero apparato servente.

Venendo infine al terzo dei profili interpretativi indicati, è vero che l'obbligo per il Presidente di garantire il "buon andamento" dell'amministrazione parlamentare, che impone anche in questo contesto il perseguimento di obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità, insieme alla crescente complessità dell'organizzazione e dei compiti assegnati agli apparati serventi (legati soprattutto alla gestione delle informazioni), comportano l'introduzione di logiche "aziendalistiche" nella gestione organizzativa³⁹, che influenzano la scelta del Segretario generale: è questa la lettura offerta, ad esempio, da Mauro Zampini, nominato Segretario generale della Camera dei deputati nel 1994, il quale interpreta in questa prospettiva l'abbandono – proprio a partire dalla propria nomina – della tradizionale designazione di un Segretario proveniente dal settore legislativo a favore di un dirigente proveniente dal Servizio del personale⁴⁰. Ma l'affermarsi di logiche efficientistiche nella

sistemi elettorali, Padova, Cedam, 1995, pp. 96 ss. e C. URSINO - A. CANTARO, *L'antiparlamentarismo tecnocratico*, in *Dem. Dir.*, n. 3, 1993, pp. 223 ss.

Tuttavia, la circostanza che le maggioranze previste dai regolamenti parlamentari per l'elezione dei due Presidenti non risultino più ostative ad una scelta espressiva della maggioranza che sostiene il Governo "non attenua per se stessa – né lo potrebbe – il mantenimento dell'esigenza di esercizio imparziale delle funzioni dei Presidenti d'Assemblea, richiesto [...] dalla stessa normativa costituzionale, la cui garanzia, peraltro, solo in minima parte riposa sulle modalità della loro preposizione" (così A. CIANCIO, *Riforma elettorale e ruolo garantistico del Presidente di Assemblea parlamentare: un modello in crisi?*, in *Dir. Soc.*, n. 3, 1996, pp.430-431).

³⁸ L'affermazione dell'autonomia delle Camere nell'ambito dell'ordinamento generale dello Stato ha trovato – sin dal 1848 – "una sua espressione primaria" proprio nella costituzione di un autonomo apparato amministrativo. L'art. 61 dello Statuto Albertino, infatti, che attribuiva a ciascuna delle Camere il potere esclusivo di determinare nel proprio regolamento «il modo secondo il quale abbia ad esercitare le proprie attribuzioni», fu subito inteso nel senso di includere nei regolamenti parlamentari, "sul modello francese, anche norme riguardanti le autonome strutture amministrative delle Camere e il relativo personale, così sottraendole ad ogni ingerenza del potere esecutivo, allora dipendente dal re" (cfr. G.F. CIAURRO, *Il Parlamento italiano*, cit., p. 97). Corrisponde peraltro ad un "fatto comune alle assemblee antiche e moderne che tutte, come linea di tendenza, hanno sempre cercato di servirsi di un «proprio» apparato burocratico, distinto e autonomo rispetto all'apparato del potere esecutivo" (cfr. G. NEGRI, *Cultura professionale*, cit., pp. 49 ss.).

³⁹ Tali esigenze sono state prioritariamente avvertite alla Camera dei deputati, che aveva assunto, già a partire dai primi anni '90, "la complessità e le dimensioni di una grande azienda", che ne imponevano una gestione ispirata ai "principi di efficienza, oltretutto di efficacia, di buona organizzazione, di rispetto dei vincoli di bilancio che si richiedono ad una azienda di quelle dimensioni, pena il suo fallimento" (così M. ZAMPINI, *L'evoluzione*, cit., p. 21).

⁴⁰ Le ragioni – legate sostanzialmente all'esigenza di "governare" l'apparato camerale seguendo le regole che disciplinano "l'utilizzo ottimale delle risorse umane" – andrebbero individuate proprio nella "crescente rilevanza delle attività della gestione e della amministrazione, a partire dalla necessità, non più

gestione amministrativa dell'apparato servente richiede principalmente specifiche qualità e competenze della persona incaricata di dirigere l'amministrazione parlamentare, mentre non appare necessaria una delimitazione preventiva della sua durata in carica. Per raggiungere tale scopo, infatti, sarebbe nel caso sufficiente la riduzione della maggioranza dei due terzi in Ufficio di Presidenza, necessaria per la revoca del Segretario generale, senza predeterminare la durata dell'organo.

In conclusione, si vogliono richiamare due ulteriori elementi a supporto della tesi finora sostenuta. Anzitutto, appare estremamente impervio il percorso interpretativo che potrebbe condurre a giustificare la nomina di un "proprio" Segretario generale – come prerogativa personale del Presidente di Assemblea – sulla scorta di una analogia tra il ruolo *super partes* di quest'ultimo e quello del Presidente della Repubblica, cui spetta la scelta esclusiva e "solitaria" del Segretario generale della Presidenza. Se infatti non è nuovo alla riflessione costituzionalistica il parallelismo tra la neutralità del Presidente di Assemblea ed il ruolo svolto nel sistema costituzionale dal Capo dello Stato⁴¹, l'analogia, tuttavia, si arresta proprio di fronte ai poteri di nomina dei rispettivi Segretari generali. E' infatti in corrispondenza dell'affermarsi di un ruolo politico autonomo dei Presidenti delle Camere –

rinunciabile, di avviare una riorganizzazione complessiva degli apparati ed una forte modernizzazione di strutture, procedure e della stessa cultura organizzativa, per proseguire con l'esigenza di una informatizzazione generalizzata ed omogenea, al servizio della funzione parlamentare" (M. ZAMPINI, *L'evoluzione*, cit., p. 21). Sotto questo profilo, risulta tuttavia in controtendenza la recentissima nomina a Segretario generale del Senato, intervenuta il 9 febbraio scorso, di Elisabetta Serafin, proveniente dalla direzione del Servizio dell'Assemblea (o, più verosimilmente, essa mette in luce un elemento di debolezza della lettura di Zampini, che collega i pur innegabili mutamenti organizzativi in atto alla propria vicenda personale, facendo assumere una valenza generale ad un dato specifico e contingente).

Occorre comunque considerare che all'interno di una amministrazione "di consulenza" – caratterizzata da un'alta diffusione delle responsabilità e dalla loro generale condivisione all'interno dell'intera struttura (cfr. F. GARELLA - C. D'ORTA, *Le amministrazioni*, cit., p. 129) – i poteri di controllo del Segretario generale sugli apparati risultano affievoliti rispetto ad una amministrazione di registrazione/esecuzione, che tende invece ad assumere un assetto organizzativo più marcatamente gerarchizzato (cfr. C. CHIMENTI, *Parlamento*, cit., p. 579).

⁴¹ In argomento si vedano, tra i tanti: E. SICA, *Rilievi sulla Presidenza delle Assemblee politiche*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1951, pp. 271 ss. (che vede le due figure accomunate dallo svolgimento di una imparziale funzione di garanzia, pur evidenziando la peculiare natura della funzione di garanzia costituzionale spettante al Capo dello Stato); A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977, pp. 111 ss. (che, configurando il Presidente di Assemblea come "uomo della Costituzione", gli attribuisce la titolarità di un indirizzo politico-costituzionale, in analogia con il ruolo assegnato al Presidente della Repubblica); V. DI CIOLO, *Le fonti*, cit., p. 109 (che riconduce il parallelismo alla figura dei Presidenti delle Camere di garanti dell'applicazione del regolamento e di imparziali tutori dei diritti delle minoranze); E. CUCCODORO, *La centralità del Presidente d'Assemblea*, in AA.VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Milano, Giuffrè, 1979, pp. 111 ss. (che accosta il ruolo dei Presidenti di Assemblea come garanti dell'unità funzionale delle Camere al ruolo del Capo dello Stato come rappresentante dell'unità nazionale; il ruolo dei Presidenti delle Camere come "espressione unitaria" di ciascuna Assemblea avrebbe trovato peraltro – secondo M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 163 ss. – una conferma nella disciplina legislativa che ha attribuito a tali soggetti la nomina dei componenti di alcune autorità amministrative indipendenti). V. sul punto, da ultimo, N. LUPO (voce *Il Presidente di Assemblea*, cit., p. 459), che riconosce, nella definizione del Presidente di Assemblea come "custode" del regolamento (proposta da G.F. CIAURRO, voce *Presidenti delle assemblee parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, XXIV, Roma, 1991, p. 6 e A. SCIORTINO, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 195) l'eco della lettura schmittiana del Presidente della Repubblica quale "custode della Costituzione".

suscettibile di comprometterne potenzialmente la posizione di neutralità rispetto alle diverse parti politiche che compongono l'Assemblea – che si affaccia l'ipotesi della attribuzione esclusiva a tali soggetti del potere di nomina del Segretario generale; nomina che tende per l'appunto a diventare il segno tangibile di un accresciuto potere personale, spesso conquistato proprio a prezzo di un'attenuazione del ruolo di garanzia.

Si consideri infine che, nella maggior parte dei parlamenti dei Paesi democratici, il vertice amministrativo degli apparati serventi – pur essendo di norma previsto un meccanismo di revoca – resta in carica fino al pensionamento, non influenzando sulla sua permanenza nel ruolo l'avvicinarsi delle legislature⁴². Anche il confronto con altre esperienze parlamentari straniere conferma dunque l'inopportunità della riforma proposta.

⁴² Cfr. U. ZAMPETTI, *Le rôle du Secrétaire général dans l'administration des Parlements* (relazione presentata – in qualità di Segretario generale della Camera dei deputati – all'assemblea dell'Associazione dei Segretari generali dei Parlamenti tenutasi a Jakarta nell'ottobre del 2000, che illustra i risultati di uno studio comparativo sulla base di un questionario inviato a 78 assemblee parlamentari in rappresentanza di 56 Paesi), in *Informations constitutionnelles et parlementaires*, n. 50, 2000, p. 85. La “*stabilité substantielle*” del Segretario generale viene considerata, anche nella maggior parte dei parlamenti stranieri, funzionale alla neutralità ed alla indipendenza della figura del Segretario e dello stesso apparato servente, del quale il Segretario rappresenta l'elemento di unificazione (“*l'unificateur*”), incaricato di trasmettere all'amministrazione gli indirizzi degli organi politici (ivi, p. 80); la posizione di neutralità del Segretario risulta peraltro confermata dal meccanismo di designazione, registrandosi come scelta prevalente la nomina da parte del Presidente di Assemblea o, in alternativa, la nomina da parte dell'organo collegiale di supporto alla Presidenza o l'elezione da parte dell'Assemblea, ma sempre su proposta del Presidente (cfr. ivi, p. 83). In particolare, anche nella maggior parte dei parlamenti degli Stati democratici il Segretario generale associa alla tradizionale funzione di consigliere della Presidenza la direzione dell'amministrazione parlamentare; compito, quest'ultimo, che ha visto crescere nel tempo la sua importanza in connessione con lo sviluppo delle dimensioni, delle funzioni e della complessità organizzativa dell'apparato servente (ivi, p. 95).