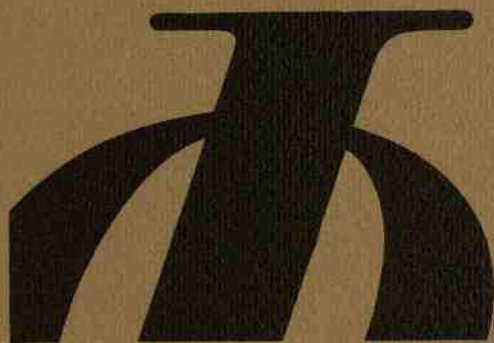


**Fondazione Agnelli Quaderno 26/1978**

**PARLAMENTO E INFORMAZIONE**

programma diretto da Enzo Cheli



**SANDRO VANNUCCI**

gli apparati informativi del Congresso  
degli Stati Uniti d'America

*La Fondazione Giovanni Agnelli intende favorire un approccio innovativo alla ricerca, che superi il momento puramente analitico/descrittivo e di « denuncia », per assumere contenuti direttamente propositivi, utili a fornire stimoli e suggerimenti non solo al dibattito culturale ma anche a chi ha responsabilità operative.*

*La collana dei « quaderni » è uno degli strumenti con cui si intende favorire il dibattito e fornire agli operatori un contributo di informazione e di stimolo.*

*Vi trovano spazio ricerche, saggi, estratti di volumi più ampi, resoconti di convegni, relazioni, suggerimenti di intervento operativo, proposte sperimentali.*

*I « quaderni » vogliono essere, cioè, oltre che un canale di divulgazione, uno strumento di lavoro per seminari, incontri, convegni.*

*Le opinioni espresse non riflettono necessariamente quelle della Fondazione ed impegnano, naturalmente, solo gli autori.*

PARLAMENTO E INFORMAZIONE

programma diretto da Enzo Cheli

## **Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America**

SANDRO VANNUCCI



*Fondazione  
Giovanni Agnelli*

## SOMMARIO

Prefazione	pag. 3
0. Introduzione	5
1. Le fonti politiche di informazione	12
2. Gli apparati interni	23
3. Le Agenzie congressuali autonome	34
4. L'utilizzazione dei computers	78
5. Considerazioni conclusive	86
Nota bibliografica	95

## PREFAZIONE

Le celebrazioni del bicentenario dell'indipendenza hanno rappresentato per gli Stati Uniti un'importante occasione di riflessione sullo sviluppo dei propri apparati istituzionali. Il dibattito che ne è derivato, pur percorrendo vari binari, ha finito in prevalenza per incentrarsi intorno ai poteri del Congresso. Il fatto si spiega ove si pensi a quelli che sono stati i passaggi più significativi della recente evoluzione del sistema politico americano: dal trauma del conflitto vietnamita alla tenace lotta condotta dalla rappresentanza parlamentare contro l'«imperial presidency» di Nixon, fino agli effetti ultimi del «dopo Watergate». Tutto, in questi anni così intensi e drammatici, ha concorso a far gravitare il pendolo del potere in direzione del Congresso.

Ma cos'è il Congresso statunitense? Cogliere lo spessore reale di questa istituzione con ottica europea non è affatto agevole. La prima difficoltà è data dalla stessa dimensione degli apparati: di fronte ad un personale politico che, nelle due Camere, supera di poco le 500 unità si collocano varie migliaia di funzionari, esperti, collaboratori nonché attrezzature raffinate e bilanci di spesa attestati su livelli inimmaginabili nella esperienza europea. Ma si pensi anche all'impianto articolato e «radiale» dell'organo, contornato dal sistema delle agenzie congressuali e dalla fitta rete dei canali che legano la sfera parlamentare al sistema politico; ovvero alla grande varietà e flessibilità delle procedure e ai loro progressivi adeguamenti alle esigenze concrete della prassi, specialmente nel settore, in ascesa, del controllo e dell'«oversight»: e il quadro delle difficoltà risulterà completo.

Un punto di riferimento essenziale per intendere il senso di questa complessa realtà è certamente dato dalla materia dell'informazione parlamentare. Il fatto è che il Congresso, fin dalla sua nascita, ha sempre considerato l'informazione come la chiave di volta del proprio potere

e del proprio ruolo di contrapposizione attiva al potere presidenziale. Questa convinzione si è progressivamente accentuata nel corso delle legislature di questo secolo, a mano a mano che la funzione di controllo sull'esecutivo si è venuta a estendere, prevalendo in quantità e qualità sulla produzione legislativa. La conseguenza è stata che, nel campo dell'informazione, il Congresso americano è potuto approdare con molti decenni di anticipo a risultati che i Parlamenti europei cominciano a cogliere, nel loro valore istituzionale, soltanto adesso e ancora in termini molto embrionali. Senonché, superate determinate soglie, il Congresso, se è oggi l'organo rappresentativo meglio informato del mondo, si trova anche nella necessità di affrontare il problema dell'eccesso d'informazioni, cioè del loro dominio e della loro lettura ragionata in funzione della « policy analysis ».

Tali dati emergono dalla ricerca che Sandro Vannucci ha condotto nel corso di un recente soggiorno di studio negli Stati Uniti e che viene qui presentata con il corredo di un'ampia bibliografia. Il lavoro si collega a quello compiuto da Carlo Macchitella sul Parlamento inglese — anch'esso pubblicato in questa collana — venendo così a completare l'analisi condotta sui due maggiori apparati informativi parlamentari dell'area anglofona. Anche in questo caso l'indagine, al di là dell'offerta di materiale documentario su alcuni aspetti « interni » di una realtà istituzionale poco nota in Italia, si pone come scopo mediato di raccogliere spunti e indicazioni da utilizzare in sede comparatistica, con riferimento particolare alla possibile lettura di alcune linee di tendenza del nostro sistema parlamentare.

ENZO CHELI

## 0. Introduzione

### 0.1. *Il pendolo del potere tra Congresso e Presidente*

0.1.1. Passata ormai la soglia dei duecento anni, gli Stati Uniti — « two hundred years young », come insinuano le pubblicazioni celebrative del bicentenario — possono vantare la più vecchia costituzione scritta del mondo che continua a funzionare, nelle sue linee generali, secondo le intenzioni dei « Founding Fathers ».

I costituenti americani, forse più per compromesso che per intima convinzione di ciascuno di loro, affidarono la custodia delle loro libere istituzioni ad una radicale separazione dei poteri che, con un ben dosato sistema di « checks and balances », ha prodotto una « conflittualità permanente » tra nazione e stati, tra Congresso e Presidente, tra Senato e Camera e di tutti questi con un sistema giudiziario forte e indipendente.

Se lo scorrere del tempo e le crisi ricorrenti (tra cui una guerra civile, due guerre mondiali e la grande depressione) hanno per alcuni aspetti ridimensionato molte conflittualità insite nel sistema, gli ultimi anni hanno dimostrato che la competizione tra Presidente e Congresso è ancora in atto e può ancora determinare importanti risultati.

Dopo un lungo periodo di minor peso politico nei confronti della Presidenza, infatti, il Congresso, in risposta alla sfida della « Imperial Presidency » di Nixon, ha accentuato il proprio ruolo istituzionale, modificando a varie riprese i regolamenti interni e le strutture di supporto al fine di creare una macchina capace di essere una efficace controparte dell'esecutivo nel « policy making process ». La parte centrale di queste modificazioni è avvenuta proprio nell'ambito della acquisizione, elaborazione ed utilizzazione delle informazioni che costituisce l'oggetto di questa ricerca.

Non è in questa sede possibile tracciare le linee del sistema politico americano, né tanto meno descriverne la forma di governo (1).

Convorrà invece accennare alle modificazioni dell'asse istituzionale statunitense e fissare alcune date in cui le oscillazioni del pendolo del potere hanno favorito ora la Presidenza ora il Congresso, perché le ritroviamo regolarmente collegate alla nascita e allo sviluppo di importanti strutture informative congressuali.

0.1.2. Fu lo stesso Washington a imprimere al « pendolo » la prima oscillazione in favore della Presidenza svolgendo un ruolo attivo di proposta nei confronti del Congresso e affermando la leadership dell'esecutivo come rappresentante dell'unità nazionale. Il programma di Washington in favore dell'industria coalizzò l'opposizione e la spinse a contrastare la filosofia presidenziale. Il leader dell'opposizione era Thomas Jefferson, che affermava la supremazia del legislativo e la sua autonomia dal potere esecutivo. La Camera secondo la visione jeffersoniana era l'unica istituzione che rifletteva la reale volontà popolare poiché era la sola ad essere eletta direttamente dal popolo (il Senato, a quel tempo, era nominato dai legislatori degli Stati ed il Presidente, come oggi, era scelto con elezioni di secondo grado). Ma, nel 1801, Jefferson divenne Presidente e subito sentì la necessità di un esecutivo forte. « Yet even Jefferson, the ideologist of limited government, soon become an activist in spite of himself... he showed how national need could enlarge the presidential authority, even when the President himself might be theoretically disposed against it » diceva nel 1967 Arthur M. Schlesinger Jr., quando il mito di una forte e giusta Presidenza non era ancora incrinato dalle disavventure successive. Come presidente Jefferson dominò il Congresso esercitando il proprio prestigio personale e la sua « leadership » indiscussa sul partito Democratico-Repubblicano.

Ma la sua forza non passò ai suoi successori che dovettero lasciare l'iniziativa al Congresso, dominato dalla ideologia della supremazia

(1) Alcuni testi americani in argomento sono segnalati nella nota bibliografica a conclusione di questo lavoro. Per il lettore italiano si può rinviare ad altri lavori come quello di LEOPOLDO ELIA (*Forma di Governo e Procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*, Giuffrè, Milano, 1961, ed. provvisoria) che nel 1961, epoca in cui anche gli scrittori americani tendevano a sottovalutare il Congresso, ha saputo cogliere nella forma di governo americana, l'importanza ed il ruolo del potere legislativo, e quello di GUGLIELMO NEGRI (*Il sistema politico degli Stati Uniti d'America*, Nistri Lischi, Pisa, 1969), dove si offre una descrizione completa del sistema politico statunitense.



del legislativo (propria del partito Democratico-Repubblicano) e diretto da Henry Clay, che fu « speaker » della Camera dal 1811 al 1825. In questo periodo muove i primi passi la « Library of Congress ». Questo primo accenno di « congressional government » finì bruscamente con la Presidenza Jackson che riuscì a modificare la relazione concettuale tra Presidenza, Congresso e popolo affermando che il Presidente rappresenta tutto il popolo in maniera ancora più diretta del Congresso. Poi ci fu la guerra civile ed uno dei periodi storici con più forte potere presidenziale, ancora una volta gestito da un uomo eletto dal partito « antipresidenziale »: il repubblicano Lincoln.

Nel periodo postbellico, assente il Sud, il partito Repubblicano ottenne una maggioranza dei due terzi nel Congresso e se ne servì per iniziare un secondo lungo periodo di supremazia congressuale.

Furono poste molte limitazioni al potere di direzione e di nomina del Presidente e la direzione politica ritornò nelle mani del legislatore mentre il recalcitrante Presidente Andrew Johnson rischiò l'« impeachment ». In questo periodo (1885) Woodrow Wilson scrive « Congressional Government », nel quale afferma che il Congresso è la « predominant and controlling force, the center and source of all motive and of all regulative power » del governo federale. Anche Wilson, in seguito, cambierà idea. Nel frattempo, però si svilupparono gli staffs dei Comitati e si posero le basi per l'istituzione delle strutture informative autonome interne al Congresso: autonomia e rafforzamento della « Library » e primi passi verso la costituzione di un « Legislative Reference Service ». È necessario attendere il nuovo secolo per assistere alla ripresa di potere da parte della Presidenza, prima con Theodore Roosevelt e poi con lo stesso Woodrow Wilson che, durante la Prima Guerra Mondiale, chiese ed ottenne poteri praticamente dittatoriali.

Ma come era successo nel passato, finita la crisi e l'emergenza, il Congresso tornò al contrattacco e mantenne l'iniziativa per tutti gli anni venti. Nel 1921 fu istituito il « General Accounting Office » e fu rimodellato il sistema del bilancio federale. Poi nel '29 la « Great Depression » e, con Franklin D. Roosevelt, il « New Deal » determinarono una nuova supremazia presidenziale che continuò fino alla conclusione della Seconda Guerra Mondiale. Ancora una volta, al termine dell'emergenza, il Congresso tentò di riequilibrare i rapporti di potere con il Presidente e votò il « Legislative Reorganisation Act » del 1946 con il quale si riorganizzavano i Comitati e si rafforzavano gli strumenti informativi del Congresso (più personale ai comitati, potenziamento del servizio di « Reference », maggiori poteri al GAO).

Ma l'emergenza non era finita e il periodo della Guerra Fredda con lo sviluppo degli arsenali atomici, l'uomo-con-il-dito-sul-bottone e la « caccia alle streghe » crearono un'atmosfera di pericolo imminente che contribuì a mantenere un forte potere presidenziale.

0.1.3. C'è voluta la delusione della sconfitta in Vietnam, il crescere delle difficoltà interne, e la lotta per la sopravvivenza combattuta dal Congresso contro la « Imperial Presidency » di Nixon per portare finalmente il legislativo ad un impegno coerente di ridimensionamento del potere presidenziale, impegno che ha usato come detonatore la profonda crisi di fiducia nell'esecutivo prodottasi con lo scandalo di Wathergate, ma che vede il suo inizio già precedentemente con iniziative congressuali inequivocabilmente volte, come già in altri tempi era successo, alla riorganizzazione interna e al potenziamento delle strutture informative e di supporto.

Nel 1970 fu varato un nuovo « Legislative Reorganization Act » con il quale il Congresso potenziò tutte le proprie strutture conoscitive dai « Committees Staff » al « Reference Service » che diventò il « Congressional Research Service ». Poi, nel 1972, fu istituita una nuova struttura autonoma di consulenza congressuale l'« Office of Technology Assessment » per studiare le implicazioni dello sviluppo della tecnologia.

Ma il vero punto di svolta per il ristabilimento dell'equilibrio tra esecutivo e legislativo fu segnato dall'apertura del 93° Congresso come risultato di una lunga serie di aspri confronti tra il Presidente Nixon e il precedente Congresso. Il più significativo di questi conflitti avvenne sul problema della spesa pubblica. Nel luglio del 1972, nel corso della campagna elettorale per la propria rielezione e poco prima della normale scadenza della legislatura, il Presidente Nixon chiese al Congresso di apportare un taglio di 6 miliardi di dollari alle spese previste nel bilancio federale dell'anno fiscale successivo che ammontavano a 256 miliardi di dollari. Il Presidente sosteneva che il taglio era indispensabile per contenere l'inflazione per cui, se il Congresso non fosse stato in grado di approvare le necessarie modifiche al bilancio prima dello scioglimento, domandava che gli venisse conferita piena autorità per farlo autonomamente. Il Congresso non riuscì ad opporsi a questa richiesta, né, pur trovandosi d'accordo sulla necessità dei tagli, riuscì a concordare al suo interno una linea d'azione per procedere al ridimensionamento dei capitoli di spesa. La dimostrazione dell'impotenza e dell'incapacità del legislativo concesse al Presidente una grossa vittoria di fronte agli elettori, vittoria ancora più significativa perché

ottenuta da un Presidente Repubblicano su un Congresso a maggioranza democratica contro il quale aveva combattuto per 4 anni.

Sicuro di avere l'opinione pubblica a suo favore, il Presidente accantonò fondi già stanziati dal Congresso (con lo strumento degli « impoundments » di solito usato dall'amministrazione per ritardare spese già deliberate in sede legislativa) per una cifra che addirittura superava quella all'inizio indicata.

Nello stesso momento il Congresso veniva sconfitto anche su altri fronti: senza essere consultato, perché da tempo contrario, assistette ad una ulteriore « escalation » della guerra in Vietnam, si vide opporre ripetutamente il segreto di stato su numerosi argomenti (Nixon, seguendo la dottrina dell'« executive privilege », rivendicava la più completa discrezionalità nel fornire al Congresso solo le informazioni che l'amministrazione intendeva dare), non riuscì ad opporsi alla riorganizzazione dell'esecutivo secondo le intenzioni del Presidente anche dopo un voto negativo sul progetto che era stato presentato.

Il 93° Congresso che si aprì nel gennaio del '73, dimostrò subito una diversa volontà e reattività nei confronti del dilagante potere presidenziale ed una non comune unità di intenti nel riaffermare le prerogative del potere legislativo. Aiutato dalle continue rivelazioni sui retroscena dello scandalo di Wathergate, il Congresso si riappropriò velocemente di tutti i poteri perduti: la riorganizzazione dell'esecutivo, intrapresa contro il parere del Congresso, fu abbandonata; superando un veto presidenziale, fu emanata la « War Powers Resolution », che richiedeva una relazione del Presidente al Congresso entro 48 ore da ogni rilevante spostamento di forze militari americane (con relativa approvazione legislativa entro 6 giorni); fu limitato l'« executive privilege » che permetteva l'opposizione del segreto su certe materie; e infine fu messa in cantiere una riforma del sistema di approvazione del « budget » federale che restaurava l'autorità del Congresso sulla politica fiscale e sulle decisioni di spesa, rafforzando le capacità conoscitive del Congresso sui complessi problemi del bilancio.

Fu lo stesso Nixon a firmare, il 12 luglio 1974, il « Congressional Budget and Impoundment Control Act » che fu uno degli ultimi adempimenti della sua presidenza prima di venir travolto, un mese dopo, dagli effetti dello scandalo di Wathergate.

0.1.4. Nel volgere di pochi anni il Congresso era riuscito a riportare il rapporto tra i poteri non solo alla situazione esistente nel pre-Nixon, ma a quella esistente nel periodo precedente a Franklin Roosevelt e,

per certi versi, addirittura al pre-Theodore Roosevelt. Per ottenere questo il Congresso non si è limitato ad agire politicamente, ma ha attuato consapevolmente (2) una strategia di riorganizzazione interna che vede i suoi punti salienti nella ristrutturazione dei Comitati e nel rafforzamento delle strutture di supporto informativo.

Né il ritorno alla Casa Bianca di un Presidente democratico, quindi teoricamente vicino alla maggioranza democratica del Congresso, sembra voler arrestare l'offensiva del legislativo. Nel 1977, infatti, il Congresso ha osteggiato molte delle proposte di Carter ed ha continuato a modificare l'organizzazione interna: come al Senato dove, dopo un anno di indagini di un comitato ad hoc (3), è stata nuovamente modificata l'organizzazione dei Comitati permanenti.

Ma la lunga marcia del Congresso sembra dare già alcuni segni di rallentamento. Dopo 7 anni di continui incrementi del « budget » interno, per il bilancio del 1978 il Congresso ha confermato o ridimensionato i capitoli di spesa del '77 bocciando le richieste di aumento degli stanziamenti provenienti un po' da tutte le strutture interne e dalle agenzie di supporto.

Il '78 si preannuncia quindi come un anno di « economie » e di riflessione sugli effetti dello sviluppo organizzativo precedente, quando già da molte parti si cominciava a parlare di un Congresso troppo costoso (« one bilion dollars Congress ») e con troppe informazioni a disposizione per poterle usare tutte in modo razionale ed efficace.

## 0.2. *Linee della ricerca*

Da due secoli, dunque, ma con sempre maggiore attenzione avvicinandosi ai giorni nostri, il Congresso ha visto nella possibilità di essere informato lo strumento necessario al mantenimento dell'equilibrio di potere con la Presidenza.

Il flusso di informazioni verso il Congresso è continuo e molto diversificato. Senza pretese di completezza, né di sistematizzazione dommatica, ma solo per chiarezza e facilità espositiva si è pensato, in queste pagine,

(2) Ne fanno fede, da ultimo, le decine di studi e indagini che in questi anni si sono susseguiti ad opera dei Comitati speciali appositamente costituiti in vista della riorganizzazione interna sia della Camera che del Senato. Alcune indicazioni a questo riguardo sono contenute nella nota bibliografica.

(3) Select Committee to study the Senate Committee System, presieduto dal Sen. Adlai E. Stevenson. Lo Stevenson Committee ha concluso i suoi lavori con un final report.

di individuare tre modalità principali di reperimento ed elaborazione delle informazioni:

- a) nella prima, insieme ai membri del Congresso, si accenna alle fonti informative più immediatamente « politiche », come i gruppi congressuali, i comitati di indagine e di « oversight » e i gruppi di pressione;
- b) nella seconda sono comprese le strutture di informazione professionali interne alla macchina congressuale e che risultano divise, in sede di bilancio, tra Camera e Senato. Compaiono in questa sezione gli « Staffs » personali dei « Congressman », gli « Staffs » specializzati dei Comitati e i due « Legislative Counsel Offices » che si occupano del « drafting ».
- c) si è infine raggruppato sotto il titolo di Agenzie Congressuali autonome le quattro strutture di supporto con i bilanci indipendenti che sono caratterizzate da una maggiore autonomia nei confronti delle due Camere.

Queste agenzie sono: il « Congressional Research Service », il « General Accounting Office », l'« Office of Technology Assessment », e il « Congressional Budget Office ».

Si è inoltre fatto cenno all'uso del computer nel Congresso per le implicazioni politiche e organizzative che comporta e, in sede di conclusioni, una breve riflessione su un argomento all'ordine del giorno negli Stati Uniti: sull'uso della « policy analysis » da parte del legislativo.

## 1. Le fonti politiche di informazione

Sono state raccolte in questa sezione le più importanti fonti di informazione del Congresso non appartenenti alle strutture organizzate nella burocrazia congressuale.

Non si pensa con queste brevi note di dare un quadro esaustivo di una situazione ben più complessa e magmatica, ma solo di individuare alcune fra le più importanti caratteristiche del sistema politico americano che condizionano la realtà e l'utilizzazione delle strutture « burocratiche » di supporto informativo al lavoro congressuale.

Si è potuto così anche accennare ad alcune caratteristiche di quei soggetti (come i membri e i comitati) che figurano comunque come utenti privilegiati e a volte unici di tutta l'attività informativa congressuale.

Per agevolare uno sguardo d'insieme al sistema istituzionale statunitense si è riportata in appendice un interessante diagramma tratto dal *Government Manual* del 1976-77 (Tabella n. 1).

### 1.1. I membri del Congresso

1.1.1. La fonte più diretta e sicura di informazione è, ovviamente, lo stesso « congressman » con la sua esperienza e responsabilità.

Nonostante le numerose risorse informative disponibili, da ultimo le decisioni da prendere nel lavoro dei comitati, gli accordi e le votazioni, ricadono esclusivamente sulla responsabilità del parlamentare che non può che effettuare personalmente le proprie scelte.

Una ricerca del '69 stabiliva che per la Camera « i deputati svolgono il 30% delle loro ricerche legislative e il 60% della preparazione per le riunioni di comitato, per le "hearings", per i dibattiti in aula e per le votazioni » (4).

(4) JOHN S. SOLOMA, *Congress and the new politics*, Boston, Little, Brown and Company, 1969, p. 217.

C'è da dire che in generale il « congressman » porta nel suo impegno parlamentare una grossa esperienza acquisita spesso nei legislativi statali o in posizioni di prestigio nel settore pubblico e privato. Inoltre si può tranquillamente affermare che i membri del Congresso, considerati nel loro insieme, formano uno dei gruppi a più elevato grado di cultura accademica del paese.

A ciò si aggiunge la tendenziale longevità di servizio con una conseguente specializzazione derivante dalla permanenza nello stesso comitato per varie legislature.

Questa super-specializzazione fa sì che il « congressman » costituisce spesso la migliore fonte di informazione nel proprio campo anche per i colleghi in altri comitati e ciò al di là delle divisioni — peraltro assai labili — di partito.

1.1.2. Ma il « congressman », come singolo o considerato all'interno di un comitato, è anche il destinatario di tutte le informazioni utili per il lavoro legislativo. Val quindi la pena di considerarlo anche sotto questo aspetto notandone alcune caratteristiche (5).

« Individual senators and representative depend for survival not on pleasing the nation as a whole but on satisfying the limited constituencies from which they are elected. So being national-minded can be a positive hazard to a legislative career », sostiene un autore americano (6) rilevando l'enorme importanza che lo Stato o il distretto di elezione mantengono per i senatori e i deputati a Washington.

La rielezione, infatti, non dipende dalla lealtà verso il partito di appartenenza o dal consenso sollevato nell'ambito nazionale da qualche iniziativa, ma esclusivamente dal giudizio positivo che sull'attività del loro rappresentante possono esprimere gli elettori del distretto o dello stato di appartenenza (e il termine alla Camera è di soli due anni!). Da questo nasce l'exasperato interesse del parlamentare per la propria « constituency » e l'impegno massimo riservato, in primo luogo, alla soluzione dei problemi locali, anche di tipo personale e poi a prendere solo quelle decisioni ed esprimere quei giudizi che il proprio gruppo di elettori può apprezzare e condividere.

(5) Oltre che alla imponente saggistica statunitense sulle caratteristiche peculiari del Congressman si rinvia, per una approfondita disamina dell'argomento, ai lavori italiani di Elia e Negri citati nell'introduzione.

(6) JAMES L. SUNDQUIST, *Congress and the president: Enemies or Partners?*, in « Congress Reconsidered », edited by Dodd & Oppenheimer, Praeger Publishers, New York, 1977, p. 230.

Lo stretto rapporto con il corpo elettorale mal sopporta i vincoli di partito: poco i vincoli locali dove il parlamentare non può scontentare chi ha votato per lui, ma nemmeno chi potrebbe votare per lui la prossima volta, e per niente quelli nazionali dove l'appartenenza ad un partito è molto spesso un « matrimonio di convenienza », come dicono negli Stati Uniti, che serve, specie all'inizio della legislatura, per definire i ruoli nei « caucus » e ripartire i posti dei comitati e in poche altre occasioni.

1.1.3. Questa situazione rende fluido il gioco delle maggioranze e delle minoranze in aula e nei comitati e, molto spesso, debole la posizione del Congresso nei confronti della Presidenza che più facilmente riesce a rappresentare una sintesi degli interessi nazionali contrapposti alla somma degli interessi « parochial » espressa dal Congresso. Ma è proprio questo individualismo che rende il « congressman » un formidabile divoratore di informazioni. In ogni voto, in ogni decisione, in ogni dichiarazione infatti impegna la sua responsabilità personale e non c'è, molto spesso, alcuna indicazione politica, di partito o di gruppo, da seguire.

Il « congressman », attorniato dal suo « staff » personale, deve seguire il lavoro dell'aula e quello dei comitati, analizzare le diverse posizioni, considerarne l'impatto sulla sua « constituency », accordarsi con i colleghi e infine decidere e prendere posizione. La scelta dovrà poi essere spiegata agli elettori nella maniera più accettabile.

Tutto questo avviene, sempre più spesso, su questioni complesse che necessitano approfondite conoscenze tecniche che né il « congressman » né il suo « staff » né, a volte, gli stessi « staffs » specializzati dei comitati possono avere. È il momento delle agenzie congressuali specializzate, dei consulenti e, come sempre avviene, dei « lobbyists ».

## 1.2. *I gruppi partitici e interpartitici congressuali*

1.2.1. Come si è accennato, l'autonomia del « congressman » da una qualsiasi linea politica precostituita ha determinato, e determina in molte occasioni, la debolezza del Congresso. La necessità di organizzare e indirizzare in maniera più univoca le sparse volontà dei legislatori è stata spesso avvertita e segnalata da studiosi e da uomini politici. Pur sapendo che la stessa struttura del sistema impedisce una rigida disciplina di partito, si è tentato di dare una maggiore coe-



renza alla iniziativa politica tramite la formazione di gruppi congressuali formati da « congressmen » e molto spesso dotati di una struttura organizzativa di supporto.

Importanti come punti di raccolta e fonti di informazione e come strutture di riferimento e di orientamento politico per i « congressmen » i gruppi congressuali si sono sviluppati negli ultimi anni, da quando, cioè, hanno avuto un riconoscimento legislativo e per alcuni si è provveduto ad uno stanziamento stabile da parte del Congresso.

Si possono distinguere due tipi di gruppi: alcuni a più spiccato orientamento politico servono come supporto e forniscono servizi ad un partito o ad una parte di esso, gli altri sono interpartitici e il loro fine principale è quello di promuovere l'azione legislativa in alcuni settori di interesse specifico.

1.2.2. L'assenza della disciplina di partito e la parcellizzazione del lavoro congressuale rende, come già accennato, i « congressmen » soggetti alle spinte dei più svariati gruppi di pressione.

Per risolvere questo problema nel 1946 un comitato congiunto per la Organizzazione del Congresso già consigliava la formazione di comitati di partito in entrambe le Camere. Ma il « Legislative Reorganization Act » successivo non conteneva alcuna previsione al riguardo a causa di forti opposizioni alla Camera.

Nel 1947, però, il Senato votò stanziamenti per la creazione di questi comitati fornendoli di personale e, negli anni '70, anche la Camera ne formalizzò la presenza.

Questi comitati sono:

a) al Senato il « Senate Democratic Policy Committee » e il « Republican Policy Committee »;

b) alla Camera il « Democratic Steering and Policy Committee » e il « Republican Policy Committee », e il « Republican Research Committee », gli ultimi due confluiscono poi nella « Republican Conference » il cui corrispettivo, nell'altro partito, è il « Democratic Caucus ». Gruppo esterno ma con altissima autorità culturale è il « Democratic Study Group » fondato nel 1959 per modificare le procedure della Camera e le regole di partito che, secondo il giudizio del gruppo, contribuivano a determinare una prevalenza di interessi conservativi nel lavoro congressuale.

Il numero esatto dei membri del DSG non è conosciuto ma nel 1974 ben 158 « congressmen » hanno pagato la tassa di iscrizione ed altri 30 hanno ricevuto in qualche forma servizi dal DSG. Fondamental-

mente il DSG cerca di rispondere a necessità informative dei suoi membri e dei loro « staffs ». La struttura fissa è costituita da un direttore e da 16 persone a tempo pieno.

Di più recente formazione (1973) altri due gruppi del partito democratico: il « Democratic Research Organization » che raggruppa circa 70 « congressmen » dell'ala più conservatrice del partito e il « United Democrats of Congress » con circa 100 membri che tentano di ricomporre le diverse tendenze in seno al partito.

Nel partito repubblicano si sono formati due raggruppamenti: il « Republican Study Committee » circa 80 membri tra i più conservatori e il « Wednesday Group », una trentina di membri di orientamento più liberale e moderato.

1.2.3. Accanto ai gruppi di partito si sono formati gruppi non-partitici o interpartitici in relazione a interessi settoriali. Anche questi gruppi forniscono informazioni e servizi ai loro membri impegnati in una azione comune, ma la loro formalizzazione è di solito minore e qui ne indichiamo solo alcuni tra i più importanti come:

— il « Black Caucus », fondato nel '70 per seguire i problemi dei cittadini di colore;

— il « New England Congressional Caucus » fondato nel '73 e formato da 25 « congressmen » provenienti da quella regione e impegnati a risolverne i problemi trovando una unità di azione al di là delle divisioni di partito;

— il « Rural Caucus » fondato nel 1973, 50 membri, il cui scopo è quello di proteggere gli interessi agricoli;

— il « Members of Congress for Peace Through Law », infine, è meno formalizzato, ma è nato nel 1959 (come il DSG) e raggruppa tradizionalmente i membri più giovani del Congresso per un numero complessivo di circa 130 membri.

### 1.3. I « Lobbies »

1.3.1. Nel loro sforzo continuo di influenzare le decisioni del Congresso, possono essere considerati come fonti esterne di informazione anche i gruppi di pressione che operano a Washington con strutture organizzative fisse od occasionali.

La forza e l'importanza di questi gruppi nel processo decisionale del

Congresso è stata ben colta da Elia, che, nel saggio già citato, per dimostrare l'importanza che nel sistema politico americano riveste il potere legislativo, afferma: « L'ultima prova, ma non la minore, del ruolo che ancora svolge il Congresso (o meglio l'insieme delle sue commissioni) nella vita costituzionale americana è data dagli sforzi dei gruppi di pressione di acquisire al loro punto di vista i parlamentari più influenti. Dove i gruppi di pressione fanno leva là è il potere. In altri paesi il classico luogo di applicazione di tali gruppi è dato dai ministeri o dai partiti: in America il Congresso conserva le maggiori attenzioni da parte dei "lobbies". La rilassatezza del vincolo partitico rende certo disponibile l'uomo del Campidoglio, più di ogni altro tipo di parlamentare, alla pressione degli interessi: ove si aggiunga l'indipendenza con cui procedono le commissioni (indipendenza rispetto alle tendenze dell'assemblea e dei partiti) non sarà difficile concludere che il Congresso rappresenta un campo di manovra ideale per ogni tipo di "pressure groups" » (7).

Da sempre presenti nel sistema politico americano e fondamentalmente basati sulle garanzie della libertà di manifestazione del pensiero e sul diritto di chiunque a rivolgere petizioni al governo perché risolva giuste lagnanze (« redress of grievances ») sancito dal primo emendamento della Costituzione americana, i gruppi di pressione sono cresciuti, in numero ed organizzazione, nel secondo dopo-guerra e specialmente negli anni '70.

Oggi centinaia di gruppi d'interesse organizzati tentano di far sentire il loro peso sulle decisioni politiche e coprono un raggio di interessi praticamente ampio quanto la società di cui sono parte: gli interessi commerciali, industriali e agricoli, i sindacati e i gruppi etnici e razziali, le organizzazioni professionali, i gruppi ideologicamente orientati, le agenzie degli stati e i governi locali, i gruppi d'interesse stranieri. Tra queste forze che esercitano pressioni sul Congresso si può annoverare anche l'esecutivo: anzi, è stato notato che le attività della « executive lobby » sono « the most pervasive, influential and costly of any of the pressures converging on Capitol Hill » (8).

1.3.2. Val la pena di accennare anche ai « lobbies » perché, oltre ai metodi classici ovunque usati dai gruppi di pressione (la approfondita

(7) ELIA, *op. cit.*, p. 52.

(8) *Congressional Quarterly Guide, Current American Government*, Spring 1977, Washington, p. 98.

conoscenza dei processi decisionali, la conoscenza della persona giusta al posto giusto, ed altri meno facilmente definibili e confessabili), negli ultimi anni l'attività dei « lobbyists » nei confronti del Congresso si svolge principalmente lungo due filoni: l'uso intensivo dei « mass-media » per precostituire ampi consensi nell'opinione pubblica e una particolare attenzione prestata a fornire informazioni specializzate e « orientate » secondo gli interessi da difendere.

I « lobbies » forniscono al Congresso queste informazioni nei modi più svariati, ma due hanno particolare interesse ai nostri fini:

a) in forma ufficiale nelle frequentissime « hearings » dei Comitati che precedono in pratica qualsiasi importante decisione;

b) per via informale interagendo con il personale specializzato del Congresso. Un fitto scambio di informazioni avviene, infatti, tra i « lobbyists » professionali, esperti nella loro materia, e gli « staffs » personali dei membri del Congresso, gli « staffs » dei comitati e gli « specialists » delle agenzie congressuali.

Più la materia è complessa, e implica vaste conoscenze tecniche o scientifiche, più la possibilità dei « lobbyists » bene informati di fornire o influenzare gli « expertises » per il Congresso aumenta.

Succede spesso che qualche personaggio molto specializzato che lavora per i « lobbies » passa a lavorare per qualche comitato del Congresso e viceversa.

C'è infine da rilevare l'enorme mole di pubblicazioni, di tutti i tipi e su tutti i soggetti, prodotta a cura dei « lobbies » che, al di là della propaganda, spesso rappresenta un'importante fonte informativa.

#### 1.4. *I Comitati*

1.4.1. Il sistema dei comitati è il centro del processo legislativo statunitense e la base dell'attività congressuale, il vero momento decisionale. Sebbene non abbiano nessuna autorità formale, i comitati hanno una grande importanza e autonomia politica e il novanta per cento degli atti legislativi sono approvati in aula nella stessa forma nella quale vi pervengono dopo la elaborazione in sede di comitato.

Oltre ad essere i più importanti destinatari delle ricerche ed analisi effettuate dal personale specializzato congressuale, come varie volte in seguito avremo modo di rilevare, i comitati possono essere considerati anche come fonti autonome di informazione per gli altri comitati e per il Congresso in generale.

Sotto questo aspetto certi comitati hanno una particolare importanza. Qui di seguito ne indichiamo alcuni. Bisogna, però, innanzitutto rilevare che tutti i comitati e sottocomitati hanno compiti di raccolta e analisi delle informazioni. In primo luogo svolgono frequentissime « hearings » sui problemi in discussione, ma più che altro adempiono una delle principali funzioni modernamente attribuibili al Congresso: la sorveglianza sui programmi e le agenzie dell'esecutivo (« oversight function »).

Gli studiosi e molti parlamentari affermano che la sorveglianza sulle agenzie e i programmi federali è la principale funzione del Congresso per lo meno da quando il « Legislative Reorganization Act » del 1946 ha formalmente richiesto che i comitati permanenti svolgano un « continuous watchfulness » sulla esecuzione delle leggi da parte delle agenzie amministrative sotto la loro competenza (9). L'« oversight » legislativo è affidato principalmente ai comitati specializzati su alcune materie specifiche (agricoltura, commercio, ecc.) che devono controllare se i programmi, approvati come legge, sono in grado di funzionare secondo le aspettative e devono proporre i rimedi normativi atti a risolvere le manchevolezze eventualmente scoperte. Accanto a questo c'è anche un « fiscal oversight » affidato principalmente agli « appropriations committees » di ciascuna camera che devono sorvegliare le modalità di spesa delle agenzie federali. Infine, poiché l'organizzazione in comitati e sottocomitati del Congresso è stata sempre criticata come la causa principale della frammentazione della politica legislativa statunitense, dal 1946 il Congresso ha tentato di risolvere questo problema cercando di rendere più coerente e omogenea la funzione di « oversight »: ha creato comitati congiunti non legislativi formati, paritariamente, da senatori e deputati (« Joint Committees ») e comitati con un ampio mandato di sorveglianza sulle operazioni governamentali (« oversight on government operations »).

1.4.2. L'uso dei « Joint Committees » ha una particolare importanza per fornire al Congresso informazioni preziose per lo svolgimento della funzione di « oversight » e legislative.

In primo luogo il sistema permette una maggiore cooperazione e un maggior coordinamento intercamerale nei rapporti con l'esecutivo.

(9) Uno studioso statunitense, George Galloway, ha affermato che « not legislation but control of administration is becoming the primary function of the modern Congress ».

In secondo luogo uno « staff » congiunto impedisce la dispersione delle forze e delle capacità professionali tra i diversi organismi.

Infine, poiché non devono trattare di progetti legislativi, questi comitati possono concentrarsi sulla ricerca, le indagini, e le necessità informative del Congresso.

Tra questi comitati congiunti due meritano un breve cenno particolare per le innovazioni da essi introdotte nella raccolta delle informazioni per il Congresso.

In primo luogo il *Joint Economic Committee* (JEC) che fu istituito con l'« Employment Act » del 1946 ed è formato da 7 senatori e 7 deputati con un'ampia ed agile competenza di studiare, investigare, fare relazioni e raccomandazioni su tutto il vasto campo della politica economica interna e internazionale. Fin dal 1949 questo comitato, modificando il sistema convenzionale delle « hearings » e dei sistemi di investigazione camerali, ha introdotto la « panel-type hearing » nella quale economisti e scienziati sociali esterni al Congresso hanno dibattuto tra loro le diverse teorie su un determinato problema, producendo un « record » pubblico che è poi stato utilizzato nel dibattito congressuale. In aggiunta al suo impegno tradizionale di analisi e discussione del programma economico del Presidente, il JEC, attraverso il suo sistema di sottocomitati, si è impegnato in un ampio ventaglio di studi. Per fare solo un esempio delle potenzialità di un simile tipo di comitato nell'utilizzare i poteri di « oversight » con finalità di coordinamento politico, si può citare il « Subcommittee on Fiscal Policy » che ha condotto un ampio studio sui programmi del « public welfare », analizzando le interconnessioni e i problemi della attività di numerose agenzie federali in questo campo, producendo una trentina di volumi di relazioni.

L'altro comitato congiunto cui si vuol fare cenno è il *Joint Committee on Congressional Operations* creato dal « Legislative Reorganization Act » del 1970 con, tra l'altro, la funzione di « Make e continuing Study of Congressional organization and operation; and to recommend improvements designed to strenghten Congress, simplify its operation, improve its relationship with other branches of the United States Government, and enable in better to meet its responsibilities under the Constitution » (« Public Law » 91-510).

Intenzioni tanto chiare espresse da una legge non necessitano di commenti.

Resta da dire che i deputati che fanno parte del « Joint Committee » sono tenuti da un atto successivo (il « Committee Reform Amendaments »

del 1974) a studiare particolarmente il sistema di divisione del lavoro e delle competenze tra i comitati permanenti della Camera e fanno parte della « House Commission on Information and Facilities » di cui parleremo tra poco.

Nel corso del 92° Congresso il comitato ha studiato tra le altre cose la riforma che ha portato al « Congressional Budget Act » del 1974 (cui si è accennato nella introduzione e di cui più ampiamente a p. 70) e, nel corso del 93° Congresso, ha tenuto « hearings » e redatto relazioni sui seguenti soggetti: il rapporto tra il legislativo e i mezzi di comunicazione di massa, i servizi di supporto e informazione del Congresso, l'immunità congressuale e, con maggior approfondimento, i poteri investigativi del Congresso.

1.4.3. Istituiti dal LRA del 1946 e forniti di una capacità investigativa a vasto raggio ci sono, uno alla Camera e uno al Senato, i due *Committees on Government Operations* (GOC). Mentre le attività investigative convenzionali degli altri « standing committees » raramente superano il limite della loro ristretta competenza per materia, i GOC possono studiare le operazioni e le attività di Governo a tutti i livelli per migliorarne l'economicità e l'efficienza e sono autorizzati a esaminare l'amministrazione e l'esecuzione dei programmi, tagliando attraverso sia le competenze degli altri comitati sia quelle delle agenzie, per scoprire « waste, mismanagement, and abuses of authority ».

La funzione primaria di questi comitati è, appunto, quella di coordinare tutte le attività di « oversight ». Alla Camera i membri del GOC sono tenuti a discutere i piani di « oversight » con rappresentanti degli altri comitati e presentare entro 60 giorni dall'inizio di ogni nuovo Congresso, una relazione sulle attività di « oversight » svolte e da svolgere.

1.4.4. La crescita tumultuosa delle strutture di supporto informativo avvenuta in questi anni è sembrata più rispondere a esigenze particolari e urgenti che ad una crescita ben riflettuta e pianificata. Con questa considerazione il « House Select committee on Committees » giustificò, nel 1974, la richiesta di creazioni di commissioni di studio sulle strutture di supporto esistenti e sui problemi inerenti i servizi di informazione e amministrativi del Congresso.

Invece che due diverse Commissioni il « Committee Reform Amendments » del 1974 creò la *Commission on Information and Facilities* composta da 9 deputati nominati dallo « Speaker », incluso un membro del « Joint Committee on Congressional Operations ». Aiutato da un gruppo

di consulenti, sempre nominati dallo « Speaker », la Commissione ha il compito di studiare i problemi informativi; le risorse di informazione esistenti, dentro e fuori la Camera; i metodi per organizzare il flusso di informazioni tra Esecutivo e Congresso; la gestione delle informazioni, la loro raccolta e la loro diffusione nella Camera e nelle strutture collegate. La Commissione ha prodotto numerose relazioni che contengono raccomandazioni allo « Speaker » per gli sviluppi che deve prendere il sistema di supporto informativo e organizzativo.



## 2. Gli apparati interni

In questa sezione ci si occupa esclusivamente degli apparati che lavorano direttamente al fianco dei membri del Congresso e che rientrano, ai fini amministrativi, nei bilanci separati di Camera e Senato.

Ci si è dovuti astenere, per ragioni di tempo e per le obiettive difficoltà ricostruttive, anche solo dal delineare il resto della complessa, e pur interessantissima, macchina congressuale che non rientrava direttamente negli scopi della ricerca. Per poter collocare però, i servizi di cui qui si parla, nella loro giusta dimensione nei confronti del resto della organizzazione delle due assemblee, si sono riportati in appendice due tabelle che forniscono un'immagine d'insieme delle strutture del Senato (Tabella n. 2) e della Camera (Tabella n. 3).

La presenza nei bilanci di Camera e Senato di stanziamenti per i due « Legislative Counsel Offices », ne ha consigliato l'inserimento in questa sezione, anche se, da un punto di vista funzionale, i due uffici possono essere considerati autonomi tra loro ed anche dall'amministrazione delle due Camere, come verrà notato.

Per quanto riguarda i computers, di cui alcuni utilizzati direttamente dalle due Camere, si è preferito parlarne a parte per la specificità dei problemi che pongono.

### 2.1. « Staff » personali

Al fianco di ciascun parlamentare lavora uno « staff » specializzato di fiducia scelto personalmente dallo stesso parlamentare nella più completa discrezionalità.

2.1.1. *Precedenti storici.* Nel 1885 il Senato e nel 1893 la Camera utilizzarono per la prima volta fondi pubblici per assumere segretari

personali a sostegno delle attività dei membri del Congresso che, fino ad allora, o avevano sbrigato personalmente i lavori della propria segreteria o avevano assunto personale a proprie spese.

All'inizio questo personale veniva assunto solo per il periodo delle sessioni e solo da quei membri che non essendone presidenti non potevano disporre del personale dei comitati.

Già nel 1896 i segretari personali venivano assunti su base annuale e nel 1902 tutti i membri del Congresso, compresi i presidenti di comitato, ricevevano un indennizzo per l'assunzione dei segretari. Nel 1919 i nominativi dei « personal staff members » furono inseriti nei libri paga della Camera e i salari vennero pagati dal « Clerk » della Camera invece che dal deputato.

Dal '19 al '40 ciascun deputato poteva assumere nella sua segreteria due persone. Dal '40 in poi il personale a disposizione di ciascun deputato aumentò di una unità ogni paio di anni fino ad arrivare ai 18 « assistants » attuali.

2.1.2. *Organizzazione.* Per pagare questo personale viene stanziata una cifra che un'ordinanza interna del 3 gennaio 1977 ha stabilito in 255.144 dollari per ciascun ufficio. Ogni deputato può stabilire autonomamente il livello salariale dei suoi assistenti mantenendosi però tra un massimo di 40.000 dollari per il livello più alto e i minimi salariali garantiti.

Per l'anno fiscale 1977 lavorano negli uffici personali dei deputati 6.738 persone per un ammontare di 103.268.000 dollari (ad un salario medio di 14.850 dollari). Può essere interessante notare che difficilmente un deputato riesce a sfruttare completamente questo ausilio fornito dal Congresso. Infatti ciascuno dei 439 deputati in carica nel dicembre 1976 riusciva sulla base di un anno a spendere solo 217.308 dollari dei 255.000 disponibili e aveva assunto in media 15,7 assistenti al posto dei 18 consentiti.

Anche il personale degli « staffs » dei Senatori è molto aumentato negli ultimi anni. A differenza della Camera, al Senato non esiste un limite di personale impiegabile, ma solo un limite nella cifra disponibile che è proporzionale alla popolazione dello Stato di provenienza del Senatore e varia tra 392.000 (stati con popolazione inferiori ai 2 milioni di abitanti) e i 802.000 (stati con popolazione superiore a 21 milioni di abitanti) dollari l'anno (nel 1976, cui le cifre precedenti si riferiscono il totale delle spese per gli « staffs » personali dei senatori fu di 45.668.000 dollari). Senza superare la cifra affidatagli, il senatore può decidere di pagare quanti impiegati desidera avendo come unico limite i livelli

salari minimi e quelli massimi (39.900 dollari). Gli uffici dei senatori sono infatti più affollati di quelli della Camera (anche più di 50 impiegati) e il personale è più specializzato e spesso addetto ad un unico compito.

Questo personale viene reclutato in massima parte nel distretto o nello stato di provenienza del « congressman ».

Dopo che con il « Legislative Reorganization Act » del 1970 si sono rafforzati gli effettivi dei « personal staffs » è aumentata anche la presenza di elementi specializzati con vasta esperienza e questa posizione sta sempre più assumendo le caratteristiche di una carriera al di là delle affinità politiche e delle relazioni personali con i « congressmen ».

Ciascun parlamentare ha a disposizione in uno dei palazzi del Congresso un ufficio (3-4-5 stanze) dove lo « staff » personale lavora solitamente diretto dall' « Administrative Assistant » (AA).

2.1.3. *Funzioni.* Lo « staff » personale ha come compito fondamentale quello di mantenere uno stretto contatto tra il « congressman » e gli elettori. I « constituents » vedono nel deputato del distretto o nel senatore dello Stato il loro rappresentante a Washington cui rivolgersi per qualsiasi tipo di necessità: dalla prenotazione di uno speciale giro turistico della Casa Bianca, alla sollecitazione di una pensione della Sicurezza Sociale, ai problemi della finanza locale. Un gran numero di richieste, grandi e piccole, affluiscono giornalmente a questi uffici e vengono solitamente soddisfatte, giacché, proprio da questo lavoro, molto spesso dipende la rielezione. In generale lo « staff » personale organizza gli incontri con gli elettori, valuta la situazione della pubblica opinione nel distretto di provenienza, sviluppa le nuove proposte di legge, valuta gli effetti che nuovi « bills » o leggi esistenti possono avere nel distretto.

Accanto al AA si sta sviluppando da qualche tempo la figura del « Legislative Assistant » (LA) che aiuta il parlamentare nel lavoro più direttamente legislativo. Ciò riflette la crescente specializzazione del lavoro congressuale, il suo aumento quantitativo e la maggiore attenzione prestata dai membri del Congresso nel fornire un'attività legislativa più qualificata. Alcuni membri del Congresso hanno a disposizione vari LA specializzati nei diversi settori di maggior interesse del « Congressman ».

Sempre con maggiore frequenza negli uffici personali dei membri compaiono i « Press Assistents » specializzati per i contatti con la stampa e la televisione.

## 2.2. *Gli « Staffs » dei comitati*

Una caratteristica importante del Congresso americano è quella di essere suddiviso in comitati e sottocomitati permanenti, in comitati speciali, in commissioni congiunte e così via. Ciascuno di questi organismi è ampiamente autonomo nella impostazione e nella esecuzione del proprio lavoro legislativo e di « oversight », nello stabilire le proprie « hearings » e nel promuovere indagini di ogni tipo. Il ruolo antagonista nei confronti dell'esecutivo che si avverte con particolare forza a livello di organismi più specializzati ha provocato, e costantemente provoca, la tendenza all'espansione ed alla progressiva specializzazione degli « staff » dei comitati, nel momento in cui il processo di decisione politica richiede una sempre maggiore disponibilità di informazioni e, a volte, di specifiche conoscenze scientifiche. Così il personale a disposizione dei comitati sale dalle poco meno di 400 unità del 1946 alle quasi 4.000 del 1975.

2.2.1. *Sviluppo del personale degli « staffs ».* L'esistenza stessa di personale di supporto ai lavori dei comitati è stata per lungo tempo avvertita dai membri dei primi Congressi che ritenevano indegno della loro carica accettare suggerimenti da personale stabile non eletto.

Nel 1853 solo 4 impiegati lavoravano per i comitati della Camera, ma già nel 1893, 41 comitati avevano un impiegato a tempo pieno per tutto l'anno e alcuni altri durante le sessioni, essenzialmente con compiti di segreteria.

Nel 1924 furono stanziati 500.000 dollari per gli stipendi di 141 impiegati per i comitati del Senato e di 120 impiegati per quelli della Camera.

Con il « Legislative Reorganization Act » del 1946 fu introdotta la figura del « Professional Committee Staff ».

Il comitato speciale che aveva studiato la riforma aveva notato l'assenza di personale specializzato e aveva proposto, per diminuire la dipendenza del Congresso dall'esecutivo e dai gruppi di pressione, la nomina di personale specializzato per i comitati « senza riguardo alla affiliazione politica ». Così ciascun presidente di comitato poteva assumere 4 « professional staff members » e fino a 6 impiegati di supporto (« clericals »). Nel successivo « Leg. Reorg. act » del 1970 ancora una volta la situazione degli « staffs » dei comitati è stata modificata:

a) il numero dei « professionals » è stato aumentato da quattro a sei per ogni comitato permanente;

b) è stato riconosciuto il diritto della minoranza ad uno « staff » di fiducia

(due « professionals » e un « clerical » devono essere scelti dalla maggioranza dei membri del comitato che appartengono al partito di minoranza);

c) possono essere assunti consulenti o richiesto l'ausilio di organizzazioni esterne per soggetti definiti e a tempo determinato;

d) al personale dei comitati possono essere forniti particolari corsi di addestramento.

Intorno a un comitato ruotano in media circa 100 persone per la Camera e 170 per il Senato.

Anche questa volta, infatti, il numero del personale è aumentato in ragione della suddivisione dei comitati in sottocomitati.

Benché il LRA del 1946 avesse ridotto i comitati da 47 a 19 alla Camera e da 33 a 15 al Senato, nel 1976 si contavano, intorno ai 22 comitati permanenti della Camera, ben 140 sottocomitati e, intorno ai 18 comitati del Senato, ben 130 sottocomitati. Molti di questi organismi, utilizzando fondi speciali per le indagini o le attività contingenti, arrivano ad assumere più personale degli stessi comitati permanenti.

Bisogna infine considerare anche i 9 « select or special committee » (6 al Senato, 3 alla Camera) e i 6 « joint committees ». Tirando le somme delle spese per questo personale risulta che nel 1976 il Congresso ha speso 76 milioni di dollari di cui 27,7 al Senato, 43,5 alla Camera e 4,4 per le attività congiunte.

Per avere un'idea di questa dislocazione di personale sarà utile considerare la tabella n. 4. In questa tabella sono riportati il personale assegnato e i costi relativi per i comitati permanenti e speciali della Camera per l'anno 1976. Il personale è diviso tra quello permanente, che viene considerato nelle « appropriations » del comitato, e quello investigativo che invece è assunto con fondi speciali. Restano fuori da questa elencazione i « consultants », anche se su base annuale.

**2.2.2. Organizzazione.** Di solito, la maggioranza dei comitati ha una duplice diversa organizzazione del personale: il gruppo dei « professionals », guidato dallo « Staff Director », e il gruppo dei « clericals » guidati dal « Chief Clerk ». Non è agevole fare una distinzione fra le funzioni dei due gruppi, ma, in linea di massima, il « clerical staff » è responsabile per l'aggiornamento del « calendario del comitato », per le pubblicazioni e per tutto il lavoro di segreteria, compresa la posta.

Il « professional staff », invece, è principalmente responsabile per le materie politiche trattate dal comitato, per le necessità legali, per il

reperimento di informazioni statistiche ed economiche, per le attività investigative e per le pubbliche relazioni.

La specializzazione di questo personale è molto alta e, anche se la loro permanenza nello « staff » dipende dal « chairman » o dal rappresentante della minoranza nel comitato, a volte raggiungono una elevata autonomia basata appunto sulla loro professionalità e competenza. I livelli più alti ricevono compensi elevati che si aggirano sui 40.000 dollari all'anno.

2.2.3. *Attività.* Le principali attività degli « staffs » dei comitati possono essere così riassunte:

— *organizzano le « hearings »* su problemi correnti e su proposte legislative. Selezionano le testimonianze, preparano le domande, tengono i contatti con la stampa, preparano relazioni riassuntive per i membri del comitato e qualche volta sostituiscono un membro e lo stesso Presidente che non può partecipare all'udienza;

— *svolgono indagini* su problemi posti all'attenzione del comitato. Ciò normalmente comprende la ricerca sulla legislazione vigente, sulle decisioni giurisdizionali e sugli usi correnti. Frequentemente compiono viaggi nei luoghi presi in considerazione dal comitato e qualche volta tengono « hearings » sul posto per raccogliere le opinioni dei cittadini interessati a una certa legislazione;

— *« drafting »*. Occasionalmente possono anche stendere per scritto progetti di legge e emendamenti, ma di solito servono da *trait-d'union* fra l'ufficio del « Legislative Counsel », i membri dei comitati, le Agenzie governative e i gruppi di interesse nel momento in cui il testo viene redatto;

— *preparano i « reports »* (le relazioni) che accompagnano i « bills » (progetti di legge) presentati dal comitato. Spesso questa relazione — che è la relazione ufficiale del comitato — costituisce l'unico riferimento esistente sulla materia presa in considerazione e di solito viene interamente redatta dagli « staffers » dietro suggerimento del Presidente riguardo a quali elementi sottolineare, tenendo conto anche del punto di vista della minoranza.

Normalmente il « report » contiene tre elementi base:

- a) la parte fondamentale che esamina il « bill », ne fornisce il « background » e l'interpretazione;
- b) l'analisi articolo per articolo;
- c) una comparazione del « bill » con le leggi vigenti;

— *preparano l'azione in aula*: dopo che un « bill » è approvato da un comitato e ne viene redatta la relazione, il comitato stesso — di solito nella persona del presidente — lo presenta per il dibattito in aula. Il dibattito in aula è molto aperto anche se sottostà a rigide norme procedurali; gli « staffers » sono presenti in aula. Un particolare curioso ma chiarificatore: accanto alla poltrona del « congressman » che presenta la legge, lo « sponsor », viene portata una sedia per l'assistente che lì seduto maneggia quantità di documenti, passa appunti al « congressman » che parla, scrive emendamenti da opporre agli emendamenti della contro-parte politica, ecc.);

— *preparano la « conference committee »*. Se un « bill » non viene approvato nello stesso testo da entrambe le Camere, come solitamente accade, si rende necessaria una « conference », cioè una riunione tra rappresentanti della Camera e del Senato per sanare le divergenze fra i due testi. Gli « staffs » dei corrispondenti comitati in ciascuna Camera lavorano insieme per preparare la relazione e per eliminare le differenze nel testo. Il testo e la relazione che escono dalla « conference » vengono presentati in entrambe le aule, ma non sono più passibili di modificazione se non in una successiva nuova « conference »;

— *tengono i contatti con i « lobbyists »* interessati ad una specifica proposta. La specializzazione degli « staffers » corrisponde alla alta specializzazione dei « lobbyists » per cui tra i due gruppi si svolge solitamente un fitto scambio di informazioni e di influenze reciproche, specialmente se la materia in questione è di natura tecnica;

— *tengono i contatti con le agenzie congressuali*: il CRS, il GAO, l'OTA, il CBO lavorano direttamente per i membri e i comitati, ma il loro lavoro è in generale analizzato e promosso dai « committees' staffs » e a loro principalmente indirizzato.

2.2.4. « *Staff* » della minoranza. Accanto allo « staff » direttamente dipendente dal « Chairman » o dalla maggioranza esiste adesso un più esiguo « Minority Staff ».

Il dibattito su quest'argomento è stato molto vasto poiché il « Leg. Reorg. Act » del 1946 prevedeva la presenza di « staffs » apolitici assunti dal « Chairman » del comitato. La polemica nasceva nel momento in cui da più parti il « Chairman » e la maggioranza erano accusati di assumere negli « staffs » dei comitati personale di derivazione politica o con orientamenti politici simili a quelli della maggioranza.

Venivano richiesti quindi « staffers » che « fossero al servizio della

minoranza, scelti dalla minoranza e che lavorassero per la minoranza ». Ciò fu ottenuto con il « Leg. Reorg. Act. » del 1970 come sopra notato. Attualmente anche nei sottocomitati il « Chairman » e la minoranza hanno il diritto di assumere un consulente (ma formalmente è sempre il « Chairman » del comitato maggiore a decidere le assunzioni). Al Senato anche i membri più giovani, che in passato non ne avevano per prassi diritto, possono ottenere adesso l'assistenza degli « staffers » su problemi legislativi.

### 2.3. Gli « *Offices of the Legislative Counsel* »

Con una posizione intermedia tra le strutture interne del Congresso e le agenzie congressuali « autonome », esiste, sia alla camera che al senato, un « drafting office » che provvede assistenza specializzata per la redazione dei testi legislativi.

2.3.1. *Cenno storico.* L'istituzione di questo servizio è del 1919, ma le sue origini risalgono ad alcuni anni prima quando, nel 1911, alcuni giuristi della Columbia University offrirono al Congresso il proprio aiuto volontario per dimostrare l'utilità di affidare a tecnici la redazione dei testi legislativi. Dopo alcuni anni di esperienza, nel 1919 fu dunque istituito il « Legislative Drafting Service » che, secondo le intenzioni della legge, doveva fornire assistenza « in drafting public bills and resolutions or amendments there to on the request on any committee of either House of Congress » (Revenue Act of 1918, sec. 1303).

Il Servizio fu posto sotto la direzione di due « draftsmen » uno dei quali nominato dallo « Speaker » della Camera e l'altro dal Presidente del Senato, « without reference to political affiliations and solely on the ground of fitness to perform the duties of the office », cioè sulla base della sola capacità professionale e senza riguardo all'appartenenza politica.

Ciascun « draftsman » era autorizzato ad assumere assistenti di sua scelta fissandone autonomamente i compensi.

Nel 1924 il nome del Servizio fu modificato in quello attuale di « Office of the Legislative Counsel » e i due dirigenti divennero « legislative counsel ». Più tardi, nel 1941, il controllo sulla struttura senatoriale del servizio fu trasferito dal Presidente del Senato (carica ricoperta dal Vice Presidente federale, e che quindi è collegata all'esecutivo) al Presidente Pro tempore (che è l'effettivo presidente del Senato). A parte



queste modificazioni, la struttura del Servizio è rimasta del tutto simile a quella tracciata nel 1918.

Le due branche del servizio, quella della Camera e quella del Senato, sono completamente indipendenti per direzione, controllo e spese, per cui, a parte considerazioni formali e nominalistiche, si può parlare di un « Office of the Senate Legislative Counsel » e un « Office of the House Legislative Counsel ».

2.3.2. *Organizzazione.* I due uffici hanno una struttura interna simile: alle dipendenze del « Legislative Counsel » ci sono gli assistenti specializzati (« Assistants counsel »), e quelli nel periodo di apprendistato (« Law assistants ») oltre al personale di supporto e di segreteria.

Alla Camera per l'anno 1977, con un costo di 1.293.000 dollari, l'ufficio è composto da 50 persone di cui 33 compongono lo « staff » professionale (18 « Assistants Counsel » e 15 « Law Assistants ») e i rimanenti 17 sono personale « paralegal » e personale di segreteria.

Al Senato il personale è composto da 15 « professionals » e 7 « clericals ». Il costo della struttura è per il 1977 di 629.700 dollari.

Poiché la redazione di testi legislativi è una attività altamente specializzata, l'addestramento e l'acquisizione di esperienza è possibile solo nell'attività di lavoro. È sulla base di questa considerazione che il « Legislative Counsel » segue la prassi di assumere giovani giuristi e avvocati appena usciti dalla « Law School » sulla base di segnalazioni provenienti dagli ambienti accademici e con una selezione individuale per colloquio.

Tra i selezionandi vengono scelti quelli che presentano i requisiti di competenza e « temperamento » adatti al lavoro e che non abbiano una identificabile appartenenza politica. È consuetudine che nelle scelte venga mantenuta un'ampia e bilanciata rappresentatività geografica.

I prescelti vengono inseriti immediatamente nelle strutture del servizio e compiono il loro periodo di apprendistato, come « Law Assistants », lavorando su incarichi per i singoli membri del Congresso, sotto la supervisione di personale più anziano. Iniziando dai « private bills », l'apprendista passa a misurarsi con più complessi e difficili « public bills » ed emendamenti, sempre richiesti dai singoli parlamentari. Quando le sue capacità sono state sufficientemente sperimentate e affinate, l'apprendista viene affidato ad un « Assistant Counsel » più anziano che lo introduce nel lavoro di un comitato.

Dopo un periodo di ambientazione, al « Law Assistant » viene finalmente affidata la redazione di una parte di un progetto di legge e gli si per-

mette di esporla davanti al comitato. L'apprendistato finisce con l'assunzione dell'intera attività di redazione legislativa nei confronti di un comitato.

Questo periodo dura un paio d'anni e alla fine circa un quarto degli apprendisti viene scartato.

Questo duro tirocinio contribuisce a formare personale altamente specializzato e con caratteristiche omogenee. Lo « stile » dell'ufficio infatti impone un rigido autocontrollo: devono sempre essere evitate considerazioni sul merito di scelte politiche presenti nei progetti di legge che vengono trattati, nella redazione devono essere esattamente raggiunti gli obiettivi predeterminati dai politici, deve essere mantenuto comunque il più stretto riserbo sulle iniziative intraprese.

Non ci sono norme scritte che regolino l'attività e la deontologia del « Legislative Counsel », ma il personale dell'ufficio viene mantenuto su dimensioni modeste proprio per garantire la tradizionale presenza di queste caratteristiche.

2.3.3. *Attività.* Il « bill drafting » consiste principalmente nel tradurre in una adeguata fraseologia giuridica proposte legislative ancora allo stato di intenzioni a livello di contenuti.

Si tratta principalmente di una attività di analisi giuridica e di ricerca piuttosto che di composizione. Il problema più difficile da risolvere è quello di individuare le reali intenzioni del proponente, sia esso un singolo « congressman » o addirittura un comitato. Mentre il proponente sviluppa la propria idea, il « Legislative Counsel » lo assiste spiegandogli quali possono essere gli effetti giuridici di determinate scelte sia sull'ordinamento giuridico sia rispetto all'interpretazione ed all'attuazione che ne possono dare i giudici.

Nella redazione vengono sviluppate tutte le possibili ipotesi, con l'individuazione dei rispettivi effetti, e la scelta è sempre lasciata ai politici anche sui più piccoli particolari.

Nella redazione viene tenuto conto delle fraseologie già usate in altri testi legislativi per mantenere una certa omogeneità normativa.

Questa ricerca, che era per lo più affidata alla sensibilità giuridica dei redattori, è adesso agevolata dall'uso sempre più massiccio del terminale collegato al computer del CRS che mette a disposizione dell'Ufficio il programma SCORPIO e il programma JURIS del Dipartimento della Giustizia che raccoglie tutti i testi legislativi e giurisprudenziali statunitensi (vedi di seguito più ampiamente nel paragrafo sul computer del CRS).

Per concludere è forse utile dare alcune cifre sulla dimensione delle attività del servizio.

Nel corso del 94° Congresso (1975-76) la sola struttura della Camera ha redatto 1.347 testi per i comitati e 6.647 per i singoli. Nel corso del 93° Congresso i totali erano stati di poco inferiori con 1.126 lavori svolti per i comitati e 5.877 per i singoli.

### 3. Le Agenzie congressuali autonome

In questa sezione si parla di quelle strutture che, pur intimamente legate al lavoro e alla vita congressuale, godono di larga autonomia amministrativa e funzionale

Queste agenzie rappresentano una delle caratteristiche peculiari del Congresso Americano e, tra le fasi della ricerca, forse la più interessante e complessa.

Infatti ciascuna agenzia si distingue dalle altre per storia e funzioni, per stile ed attività e su ciascuna sarebbe necessario uno studio particolare.

Si è qui cercato di individuare le linee generali dello sviluppo, i modelli organizzativi, le funzioni svolte, cercando di far emergere dai dati una visione complessiva della loro realtà attuale.

#### 3.1. « *Congressional research Service* » (CRS)

Il maggior strumento di ricerca politica e di supporto informativo a disposizione del Congresso è il CRS, divisione di ricerca legislativa della « Library of Congress » e, a differenza di quest'ultima, che è pubblica, ad esclusiva disposizione dei comitati, dei « congressmen » e dei loro « staffs ».

Nato nel 1914 come « Legislative Reference Service » ebbe da allora una funzione di primo piano come strumento di consulenza del Congresso. Nel 1946 fu modificato ed ampliato e, il « Leg. Reorg. Act » del 1970, mutò il nome in quello attuale, incrementando funzioni e personale, fino ad arrivare all'attuale dimensione di 809 tra specialisti ed impiegati per l'anno 1977, che rispondono ad una media di 250.000 richieste l'anno con un « budget » di 20 milioni di dollari.

3.1.1. « *Library of Congress* ». Non è possibile affrontare in questa sede una descrizione dettagliata dell'imponente e complicatissima realtà della « *Library of Congress* » in tutti i suoi aspetti. Basteranno, per altro, brevi cenni che serviranno da introduzione e che permetteranno una migliore comprensione della funzione e della organizzazione della sua struttura più direttamente e completamente coinvolta nel lavoro di supporto informativo del Congresso, il « *Congressional Research Service* ».

La « *Library of Congress* » fu istituita nel 1800, quando il Congresso si spostò da Filadelfia alla nuova capitale. La collezione iniziale era composta da tremila volumi, per lo più opere di diritto, testi di amministrazione, atlanti e carte geografiche e andò perduta quando le truppe inglesi incendiarono il Campidoglio nel 1814.

La « *Library* » fu ricostituita l'anno seguente con l'acquisto della biblioteca personale di Thomas Jefferson, una collezione di 6.500 volumi sui più vari soggetti. Così, l'impostazione illuminista e poliedrica della cultura e della biblioteca di Jefferson si trasmise alla « *Library of Congress* » che poi sempre mantenne questa onnicomprensività.

Nel corso del diciannovesimo secolo la « *Library* » si sviluppò velocemente raccogliendo materiale librario e documentario di ogni genere tentando di anticipare le necessità informative del Congresso. Fin dal 1840 furono stipulati accordi di scambio di documentazione con governi stranieri, con gli Stati della federazione, con le autorità locali e le università. Per questa scelta, la « *Library* » vanta adesso la più completa collezione nel mondo di leggi, codici, giornali, censimenti e serie continue di documenti statunitensi e stranieri.

Dal 1870, inoltre, la « *Library* » si vide assegnare l'amministrazione del « *copyright* » e il diritto di ottenere una copia di tutto ciò che veniva stampato negli Stati Uniti.

La crescita del materiale risultò ben presto incontenibile e costrinse la « *Library* » a uscire dal « *Capitol Building* » (di cui, fino ad allora, aveva occupato un'ala) e spostarsi in un edificio adiacente, costruito per rispondere alle nuove esigenze di spazio e funzionalità. Questa « *separazione* » fisica dal Congresso avvenne nel 1897, contemporaneamente all'apertura al pubblico delle risorse librarie e documentali. Da allora la « *Library* » ha assunto la caratteristica di biblioteca nazionale, punto di riferimento e di coordinamento di tutte le biblioteche pubbliche e private del Paese, produttrice di servizi bibliografici, e aperta a qualsiasi utilizzatore. Non per questo, però, il lavoro di supporto del Congresso è stato abbandonato. Dal 1914 la « *Library* » ha una strut-

tura riservata a rispondere esclusivamente alle necessità informative del Congresso (cfr. il paragrafo successivo).

Il controllo del Congresso sulle attività della « Library » avviene, fin dal 1800, tramite il « Joint Committee on the Library » composto dal « Chairman » (quando un senatore è « Chairman » del comitato, un deputato è vice « Chairman »); le posizioni vengono scambiate ad ogni legislatura) e da 4 senatori del « Committee on Rules and Administration » e da 4 deputati del « Committee on House Administration ».

La responsabilità della direzione della biblioteca, cui si aggiungono svariate altre funzioni esterne, spetta al « Librarian of Congress » che viene nominato dal Presidente su indicazione e con consenso del Senato.

Il personale affidato alla direzione del « Librarian » raggiunge le 4.544 unità organizzate nelle varie sezioni come indicato nella Tabella n. 5. Il « budget » della « Library » per il 1977 è di 141 milioni di dollari. Nel 1976 con un personale che ammontava a 4.361 unità, le spese furono di 119 milioni di dollari divisi tra i settori di attività come appare nella Tabella n. 6.

Per avere un'idea dell'enorme mole di materiale disponibile nella « Library » può essere utile qualche cifra. Al 30 giugno 1975 risultavano nella « Library » 70.537.778 unità schedate. Tra queste, oltre a 17 milioni e mezzo di libri, c'erano 31,7 milioni di manoscritti, 3,5 milioni di carte geografiche, 3,5 milioni di spartiti musicali, 8,5 milioni di pezzi tra negativi fotografici, fotografie e diapositive, 470.000 pezzi tra dischi e nastri magnetici, 177.000 disegni e stampe, 219.000 film, 2,3 milioni di unità bibliografiche in microfilms, 35.000 libri in braille, 8.000 libri incisi su disco e 1.200 su nastro magnetico (nell'anno precedente la « Library » aveva trasferito circa 4,6 milioni di libri in braille e incisi a cinquantatré biblioteche regionali come sussidio per gli utenti handicappati).

Il « Serial Division Service » raccoglie anche le pubblicazioni periodiche (giornali, riviste, documentazione pubblica) che formano una collezione di 6 milioni di unità bibliografiche (per quanto riguarda i quotidiani vengono raccolte le copie di 624 testate statunitensi e di 1.000 straniere). L'accesso alla biblioteca è gratuito e non sono richiesti permessi o credenziali se non per l'utilizzo di materiale particolarmente prezioso. Il « Library of Congress Publications in Print » del marzo 1975 contiene l'elenco di 395 pubblicazioni della « Library » intese a fornire guide bibliografiche nei diversi soggetti a biblioteche, a studiosi e al pubblico in generale.

3.1.2. *Origini e sviluppo del CRS.* L'idea di costituire uno strumento di documentazione a disposizione del potere legislativo non nacque a Washington. Nello stato del Wisconsin all'inizio di questo secolo era già stato istituito uno strumento di raccolta di informazioni collegato col Congresso statale. Si chiamava « Legislative Reference Service » ed era formato da uno « staff » di scienziati politici, economisti ed avvocati provenienti dall'Università del Wisconsin che si appoggiavano, per le necessità bibliografiche e di documentazione, alla « Wisconsin State Library ». Questa piccola organizzazione ebbe tanto successo nel liberare il legislativo dalla dipendenza informativa nei confronti dell'esecutivo che, in poco tempo, ben 25 Congressi statali istituirono il loro « reference service ».

I membri di questi Congressi statali che in seguito furono eletti al Congresso federale sollevarono, a Washington, la necessità di istituire presso la « Library », da alcuni anni organismo più autonomo e aperto al pubblico, un simile servizio ad esclusiva disposizione delle esigenze congressuali e delle richieste dei Membri.

Fin dal 1906 erano stati stanziati fondi affinché la « Library » compilasse indici di leggi e digests ad uso del Congresso; nel 1912 fu bocciato un disegno di legge inteso a costituire un « reference service » permanente per analizzare le leggi proposte; finalmente, con un emendamento alla legge che autorizzava la devoluzione dei fondi alla « Library » per l'anno fiscale 1915, si stabilì che 25.000 dollari avrebbero dovuto essere spesi per permettere al « Librarian » di assumere persone competenti per preparare quegli « indexes, digests and compilations of law » utili al lavoro congressuale. La legge fu promulgata il 16 luglio 1914 e poco dopo, con un atto amministrativo, il « Librarian » istituì il « Legislative reference service »: una struttura interna alla « Library » con il compito esclusivo di fornire le informazioni richieste dal Congresso.

Nell'« appropriation bill » dell'anno successivo la somma destinata al servizio fu stanziata con la seguente dizione: « to enable the Librarian of Congress to employ competent persons to gather, classify, and make available, in translation, indexes, digests, compilations, and bulletins, and otherwise date for or bearing upon legislation, and to render such data serviceable to Congress and committees and members thereof ».

Questa stessa indicazione, con poche modificazioni, fu ripetuta annualmente per le « appropriations » fino al 1946. In questo periodo il LRS, formato da bibliotecari e giuristi, svolse fundamentalmente un duplice compito: da una parte forniva, su richiesta del Congresso, informazioni

fattuali (dati non necessari di ulteriori elaborazioni) e, dall'altra, curava la pubblicazione di raccolte legislative (ad esempio « State Law Index, Digest of Public General Bills and Resolutions »).

Finita la Seconda Guerra Mondiale, il Congresso compì, con il « Legislative Reorganization Act » del 1946, il primo tentativo di riequilibrare i rapporti di potere con l'esecutivo, uscito molto rafforzato dal periodo Rooseveltiano e dalla guerra. Il « Reorganization Act » stabilì formalmente la presenza del « Legislative Reference Service » come dipartimento separato della « Library »; ne rafforzò gli organici introducendo, oltre ai bibliotecari e ai giuristi, anche esperti in tassazione, ingegneri, specialisti in agricoltura, educazione, politica estera; i compiti del servizio non restarono limitati al reperimento di dati esistenti, ma comprendevano adesso la preparazione di analisi comparative tra opzioni legislative diverse, lo studio dei pro e dei contro di una proposta, la proiezione dei costi, la preparazione di relazioni su specifici argomenti e di relazioni riassuntive sul lavoro dei comitati.

Il secondo grosso passo in avanti nel rafforzamento del Congresso fu compiuto con il « Legislative Reorganization Act » del 1970, quando con una profonda riorganizzazione del sistema dei comitati, si dette una più vasta responsabilità ai servizi di supporto. Da questa riforma il servizio di supporto informativo del Congresso uscì rafforzato sul piano della ricerca politica e del rapporto diretto con i comitati. Queste nuove funzioni furono sottolineate dal cambiamento del nome in quello attuale di « Congressional Research Service » e dalla maggiore indipendenza accordata al servizio che presenta un bilancio autonomo, anche se poi ricompreso nel bilancio generale della « Library ».

L'allargamento dei compiti determinò una rapida crescita del personale impiegato ed il conseguente aumento dei costi di gestione del servizio. Dimostrano questa crescita le cifre seguenti dove, oltre al numero del personale e alle spese totali, compare il volume annuale di lavoro svolto, indicato dal numero complessivo delle risposte fornite al Congresso.

Anno fiscale	Volume di lavoro (risposte fornite)	Personale	Totale spese (migliaia di dollari)
1971	180.729	363	5.650
1972	187.893	438	7.057
1973	181.064	524	9.127
1974	202.344	618	11.352
1975	244.498	703	13.712
1976	291.433	782	16.899
1977		809	20.261
1978 (Richieste dal servizio)		867	23.317



3.1.3. *Linee fondamentali di organizzazione.* Il principio fondamentale che contraddistingue il tipo di organizzazione del CRS è quello di fornire uno « staff » coordinato, omogeneo e permanente che possa rispondere alle più diverse esigenze informative del Congresso ed evitare soluzioni più costose, come quella di disperdere ulteriore personale specializzato tra i singoli comitati e sottocomitati.

L'attuale struttura organizzativa cominciò a svilupparsi con il « Reorganization Act » del 1946 quando furono inseriti nel servizio specialisti in campi diversi da quelli strettamente bibliotecari e giuridici.

Come è stato sottolineato (10) sarebbe stato possibile effettuare una scelta tra due ipotesi organizzative: o seguire la suddivisione dei dipartimenti dell'esecutivo (una sezione sull'Agricoltura, una sulla Giustizia, una sugli Interni, ecc.) o seguire il sistema dei Comitati congressuali (una sezione per il « Ways and Means », una per i Veterani, una sulla Educazione e il Lavoro, ecc.). Il direttore del tempo, il professore della American University, Ernest S. Griffith, optò per una scelta diversa impostando il servizio sullo stile della organizzazione universitaria statunitense ed evitando il frazionamento delle competenze. Infatti, come esemplifica Goodrum, l'educazione era (ed è) trattata da non meno di 26 comitati nel Congresso e nell'esecutivo se ne occupavano non meno di 23 agenzie; il problema dell'energia compariva nei lavori di 24 comitati e c'erano addirittura 50 agenzie presidenziali che se ne occupavano. Nel CRS si tentava invece di raccogliere in un'unica struttura di ricerca tutte queste conoscenze e iniziative sparse, per darne una visione e un'analisi unitaria.

La struttura del CRS impostata da Griffith si è in seguito modificata tentando di adattarsi e/o di anticipare le necessità informative del Congresso nei vari campi, ma sempre mantenendo la stessa organizzazione divisa per settori di ricerca su materie omogenee.

Il problema maggiore che pone un'organizzazione divisa per settori verticali è quello del coordinamento e dello scambio di informazioni interdisciplinare.

Fin dal 1946, comunque, la qualità e la coordinazione della ricerca che si svolge nel CRS è stata garantita da un unico gruppo interdisciplinare di esperti, che sono chiamati « Senior Specialists », organizzato orizzontalmente.

I « Senior Specialists » erano previsti esplicitamente nel LRA del '46.

(10) CHARLES A. GOODRUM, *The Library of Congress*, N. Y., 1974, Praeger Publishers Inc.

Dovevano assicurare al Congresso un « pool » di consulenza con un livello di qualificazione competitivo rispetto a quello offerto dagli esperti a disposizione dell'esecutivo.

La presenza di questi esperti di grande prestigio all'interno del CRS fu utilizzata in due diverse funzioni: furono inseriti nelle divisioni di ricerca per qualificarne e dirigerne l'opera e nello stesso tempo restarono inquadrati amministrativamente nella « Senior Specialists Division », che ha a capo il « Director » del CRS ed ha funzioni di coordinamento generale e di approfondimento di ricerche particolarmente qualificate.

Inoltre, e con frequenza, i « Senior Specialists » sono usati come « leaders » di gruppi di lavoro su particolari argomenti specifici, ma temporanei, che servono a fornire ricerche interdisciplinari con il contributo di specialisti provenienti da divisioni diverse.

Un problema nuovo si pose con il LRA del 1970 che individuava, come impegno prioritario del CRS, quello di assicurare a ciascun comitato un gruppo di esperti capace di preparare sugli argomenti di interesse congressuale obiettive (« non partisan ») e approfondite analisi politiche.

Per ottemperare a questo nuovo compito (con tutti i problemi di obiettività, di controllo e di tempestività che comportava) furono avanzate tre scelte organizzative.

Con la prima si proponeva la creazione di un gruppo di specialisti separato dalla esistente struttura per divisioni sulle singole materie. Questo avrebbe permesso di sottrarre il personale impegnato nell'analisi politica per i comitati al normale lavoro delle divisioni dove prevale la raccolta e il coordinamento delle più varie informazioni. Questa separazione avrebbe, però, determinato anche lo svantaggio di isolare il gruppo dalle conoscenze e dalle esperienze disponibili nelle divisioni esistenti, dove lo stesso enorme volume delle richieste che si susseguono e le risposte che vengono fornite è un buon indicatore degli interessi e degli orientamenti all'interno del Congresso (11). Inoltre la stessa esistenza di un simile gruppo avrebbe inevitabilmente provocato difficoltà di scelta del personale specializzato da destinare al gruppo o alla divisione e una tendenziale duplicazione dei compiti e delle competenze. Una seconda proposta intendeva creare, all'interno di ogni divisione, unità di lavoro separate che si occupassero esclusivamente dell'analisi politica per i comitati sui soggetti nei quali era competente la divisione

(11) Non occorre ricordare che spesso l'attività dei comitati e dei sottocomitati è molto settoriale e staccata dal lavoro complessivo del Congresso.

di appartenenza. Questo avrebbe permesso a ogni « staff » di avere a disposizione tutte le informazioni che circolano all'interno di ciascuna divisione, ma avrebbe facilitato una rigida divisione specialistica e avrebbe comportato la impossibilità di poter gestire unitariamente la struttura usando maggior personale per rispondere al settore (analisi politica o richiesta di informazioni) in quel momento più affollato o urgente. Inoltre il maggior prestigio derivante dal lavoro di « analisi politica » avrebbe reso meno attraenti le altre attività informative, non meno importanti, all'interno della stessa divisione.

Fu adottata, dunque, una terza impostazione, ancora in via di sviluppo, che si basava su un tipo di controllo « manageriale » e di « direzione politica » del lavoro all'interno di ogni divisione. Secondo questa impostazione, ciascun specialista della divisione, dal più giovane al più esperto e competente, si vede assegnati via via tutti i tipi di ricerca. Si può dire, in generale, che più la competenza dell'analista è alta, tanto maggiore sarà il tempo speso per compiti più direttamente rivolti all'analisi politica.

Per l'assegnazione dei compiti e per il necessario coordinamento con attività svolte in altre divisioni sono programmate frequenti riunioni. L'importanza di questa scelta si può meglio capire notando che i prodotti del CRS vengono presentati come contributi individuali piuttosto che istituzionali. Una delle tradizioni più radicate del servizio è quella di apporre sul lavoro il nome dello specialista che lo ha svolto (spesso anche un gruppo di nomi) senza però che questo infici la cooperazione interdisciplinare e la responsabilità complessiva del Servizio per il mantenimento di uno stile di lavoro e di presentazione equilibrato e obiettivo. L'iniziativa personale viene incoraggiata provocando un sempre maggiore coinvolgimento dei singoli nei lavori dei comitati, nelle ricerche settoriali, nel lavoro delle divisioni che abbia riferimento al soggetto di studio in quel momento prioritario per il singolo analista, il quale acquista così sempre maggiore competenza, capacità di intervento e responsabilizzazione.

3.1.4. *Strutture di direzione.* Da questi principi nasce la struttura organizzativa del CRS. Il CRS è una divisione « autonoma » della « Library of Congress ». L'autonomia è massima nel settore della ricerca e viene rafforzata con l'autonomia amministrativa.

Il Direttore del servizio viene nominato dal « Librarian » sentito il « Joint Committee on the Library ». Il « Deputy Director » e l'altro personale viene nominato su indicazione del Direttore.

La crescita continua del servizio negli ultimi anni e la nomina nel gennaio del 1977 di un nuovo Direttore (Gilbert Gude, ex deputato repubblicano) hanno determinato e determinano un continuo modificarsi della struttura organizzativa.

Tutte le strutture direttive e amministrative e di supporto facevano parte fino all'anno scorso dell'ufficio del Direttore. Crescendo il CRS si sono presentati problemi di coordinamento e di controllo cui si cerca di ovviare con un ampio decentramento di responsabilità ai capi dei singoli uffici.

La gestione è più collegiale che gerarchica, ma è possibile riportare in schema le strutture principali come mostrato dalla Tabella n. 7.

3.1.5. *Strutture di informazione fattuale.* Piuttosto che approfondire la complessa e mutevole struttura organizzativa, per avere un'idea della realtà del CRS, è forse più utile ricostruire il modello organizzativo considerando le attività che vengono svolte regolarmente dal servizio.

L'attività fondamentale del CRS è quella di rispondere alle richieste di informazioni (fattuali o di analisi politica) provenienti dai comitati, dai singoli membri del Congresso e dai loro « staff ».

Queste domande spaziano su tutti gli argomenti e possono richiedere risposte di varia difficoltà, dalla più semplice alla più complessa: dalla data di nascita di un illustre personaggio (cui si risponde immediatamente per telefono, consultando lo « Who's Who ») alla richiesta di un'analisi completa dei pro e dei contro di un intero programma di investimenti, che può richiedere mesi di studio.

Senza distinguere su queste differenze, il CRS ha risposto nel 1976 a 291.433 domande provenienti dal Congresso. Si tratta delle sole domande pervenute direttamente al CRS e registrate; mentre sfuggono alla quantificazione tutti quei contatti che avvengono informalmente, per canali personali, o durante il lavoro degli esperti del CRS nei comitati.

Circa l'80% delle domande che arrivano al CRS (la maggior parte per telefono) passano attraverso la « Inquiry Recording Unit ». Questa sezione, che è composta da una ventina di persone, ha solo il compito di individuare velocemente la natura della domanda che viene posta al servizio e su questa base decidere se mettere in collegamento il richiedente con la « Congressional Reference Division » o con una delle Divisioni di ricerca.

Se la risposta è puramente « fattuale », cioè se è possibile reperirla su un libro o su un precedente rapporto del CRS o nello schedario del

Servizio, la domanda viene immediatamente passata alla « Congressional Reference Division ». Questa divisione è composta di 90 persone, quasi tutti bibliotecari, che rispondono alla grande massa delle domande o delle necessità documentarie del Congresso. Nel 1976 hanno, per esempio, risposto a ben 255.000 richieste su 291.000. Più della metà di queste risposte vengono date « while the asker waits » cioè mentre il richiedente aspetta, di solito all'altro capo del telefono. Le altre richieste si riferiscono a copie di documenti, di articoli e di materiale stampato di ogni genere, che la Divisione possiede nei suoi archivi e che può consegnare direttamente nell'ufficio del richiedente. Il 90% delle richieste vengono soddisfatte entro 24 ore.

La « Reference Division » ha anche la responsabilità del funzionamento della « Congressional Reading Room », che è la sala di lettura (equipaggiata con tutti i terminali dei computers) riservata ai membri del Congresso, ai loro familiari e ai loro « staff », nel palazzo centrale della « Library » e dei due « Reference Centers » distaccati (40.000 risposte l'anno) che operano nei palazzi degli uffici della Camera e del Senato (« Rayburn » e « Russell Office Buildings »).

3.1.6. *Strutture di ricerca.* Se la domanda è invece di tal natura che necessita la stesura di una relazione, la proiezione di statistiche, l'analisi dei pro e dei contro, o qualsiasi ricerca specifica su un soggetto, viene inviata a una delle divisioni di ricerca.

Queste sono (in ordine alfabetico e con il personale presente nel 1977):

1) *American Law Division* (112 ricercatori), risponde sulle leggi costituzionali, gli statuti, le leggi federali statali e locali; i diritti e i problemi giuridici; prepara la bisettimanale pubblicazione del « Digest of Public General Bills and Resolutions » e del decennale « Annotated Constitution of the U.S. ».

2) *Economics Division* (82 ricercatori), risponde su problemi monetari e bancari, di economia internazionale, organizzazione industriale, lavoro, comunicazioni, edilizia, sviluppo urbano, trasporti, commercio, problemi dei consumatori e sul Bilancio Federale.

3) *Education and Public Welfare Division* (74 ricercatori) risponde sulla sicurezza sociale, l'educazione, la disoccupazione, la sanità pubblica, la criminalità, l'immigrazione, il sistema pensionistico e il controllo della droga.

4) *Environment and Natural Resources Policy Division* (49 ricercatori), risorse idriche, agricoltura, foreste, petrolio, elettricità ed inquinamento.

5) *Foreign Affairs and National Defense Division* (71 ricercatori) organizzati, in piccolo, come il Dipartimento di Stato, con specialisti sulle varie zone geografiche e con separate sezioni per la politica estera, i problemi della difesa, quelli strategici e sul controllo degli armamenti.

6) *Government Division and General Research Division* (76 ricercatori) divisa ancora in tre sezioni: a) informazioni sul Congresso e sulle istituzioni politiche; b) presidenza, esecutivo, bilancio, programmazione nazionale; c) diritti civili, minoranze, storia e affari pubblici generali. Un gruppo di 7 traduttori aggregato a questa divisione provvede traduzioni da tutte le più importanti lingue straniere per il Congresso (2310 nel 1975 da 22 lingue diverse).

7) *Science Policy Research Division* (56 ricercatori), valutazioni del programma federale con riferimento al programma spaziale, all'energia atomica, all'oceanografia, tecnologia dei computers, ricerca in medicina e nelle scienze, sussidi pubblici allo sviluppo scientifico e all'educazione professionale.

L'organizzazione all'interno di ciascuna divisione è verticale e dipende da un « Chief » e da un « Assistant Chief »; ciascuna divisione ha a disposizione un Segretario Amministrativo e da 5 a 10 dattilografe. È utile ricordare che, distribuiti fra le varie divisioni del CRS, ci sono i 30 « *Senior Specialists* ». Il loro ruolo e la materia di specializzazione sono descritti dalla legge e i posti disponibili vengono assegnati ad esperti riconosciuti a livello nazionale che, per legge, abbiano all'attivo numerose pubblicazioni e una lunga carriera fuori del CRS, nell'ambito pubblico, o accademico o di imprese private o, come di solito accade, in tutti e tre i campi.

Le materie coperte dai « *Senior Specialists* » sono:

- |                                |                                     |
|--------------------------------|-------------------------------------|
| — Agricoltura                  | — Politica degli Oceani             |
| — American Government          | — Prezzi                            |
| — Diritto Pubblico Americano   | — Pubblica Amministrazione          |
| — Comunicazioni                | — Politica normativa                |
| — Conservazione delle Risorse  | — Scienze e Tecnologia              |
| — Ingegneria e Lavori Pubblici | — Benessere Sociale                 |
| — Ambiente                     | — Economia Sovietica                |
| — Edilizia                     | — Affari Sovietici                  |
| — Affari Internazionali        | — Problemi spaziali e dei Trasporti |
| — Economia Internazionale      | — Tecnologia                        |
| — Lavoro                       | — Tasse e Politica Fiscale          |
| — Scienze Naturali             | — Trasporti Terrestri               |
| — Difesa Nazionale             | — Educazione                        |

3.1.7. *Strutture di supporto.* Per diminuire al massimo i tempi di ricerca (e quindi di risposta) il CRS ha sviluppato un insieme di strutture di supporto a disposizione dei ricercatori e della « Reference Division », ma anche direttamente del Congresso.

Alla base di questa struttura c'è lo schedario-archivio del CRS contenente 3000 soggetti e aggiornato quotidianamente dalla « Library Service Division » del CRS, formata da 71 fra bibliotecari professionisti e assistenti.

In questo schedario, in ordine cronologico, vengono sistemate tutte le precedenti ricerche inerenti il soggetto svolte dal CRS, gli articoli pubblicati su nove quotidiani nazionali, gli articoli da 4.000 riviste e l'enorme quantità di documenti e « papers » della editoria pubblica e delle « lobbyies ».

Inoltre, naturalmente, sono disponibili lo schedario ed i servizi della « Library of Congress » con i suoi 18 milioni di volumi e con più di un milione e mezzo di testate di differenti riviste da ogni parte del mondo, il cui contenuto è classificato articolo per articolo e per soggetto dai servizi di schedatura della « Library ».

Da tutto questo materiale la « Library Service Division » estrae circa 3.000 citazioni ogni mese e le organizza per soggetto, per autore e per tipo di documento. Queste citazioni, immesse nel computer, vanno a formare una pubblicazione settimanale di aggiornamento bibliografico e documentale, la « Selective Dissemination of Information » che viene poi utilizzata all'interno del Servizio e distribuita, per soggetto, agli uffici congressuali che ne fanno richiesta.

Oltre ad alcuni altri archivi specializzati — come quello delle testimonianze tenute nelle « hearings », e quello sulla letteratura specializzata su alcuni soggetti scientifici, statistici medici ed educativi — il CRS utilizza anche la produzione del « Congressional Information Service », un'attività commerciale che riproduce in microfiche la documentazione congressuale.

Per avere un immediato aggiornamento su tutte le notizie interne e internazionali è stata installata all'interno del CRS un terminale della agenzia di notizie UPI e il servizio riceve giornalmente le traduzioni delle trasmissioni radiofoniche e televisive straniere fornite dal « Foreign Broadcast Information Service » (agenzia governativa federale).

3.1.8. *L'uso del computer e il programma SCORPIO.* Negli ultimi anni ha acquistato sempre maggiore importanza, fra le strutture di supporto della ricerca, il computer che il CRS ha iniziato ad utilizzare nel 1966.

Il CRS utilizza a fini di archiviazione e ricerca della documentazione lo stesso computer che la « Library » usa per finalità prevalentemente amministrative. Lavorando con l'« Information Systems Office » (ISO, una sezione della « Library » che si occupa esclusivamente del computer, non solo per farlo funzionare regolarmente, ma anche per sviluppare programmi specializzati), il CRS ha sviluppato un programma particolarmente sofisticato e orientato al soddisfacimento delle necessità informative del Servizio e congressuali in generale, il cui nome in codice è SCORPIO (Subject-Content Oriented Retriever for Processing Information On-line).

La caratteristica più importante di questo programma è quella di aver riunito sotto comandi semplici tutte le complesse funzioni che possono essere svolte dal computer nella ricerca e nella manipolazione dei dati archiviati nella « memoria ».

Il computer sa usare un « vocabolario » di 6.000 termini che permette ad un qualsiasi operatore (non è necessario personale specializzato ai terminali disposti un po' dappertutto nei palazzi del Congresso) una grande varietà di opzioni nel porre domande e ricevere risposte su schermo o in « print-out ».

Anche l'introduzione in memoria dei nuovi dati è estremamente semplificata e viene effettuata regolarmente, attraverso i terminali collocati nelle singole sezioni di ricerca del Servizio, dagli stessi ricercatori.

Il CRS svolge inoltre brevi corsi di addestramento all'uso dei terminali per il suo personale e per l'altro personale congressuale, compresi gli stessi membri del Congresso.

Il Servizio può usare 12 « data banks » o « Files ». Di questi « schedari computerizzati » 4 sono mantenuti, e aggiornati, direttamente dal Servizio usando il computer della « Library », dove sono ancora disponibili due « schedari » specializzati mantenuti dalle divisioni della « Library ». Gli altri possono essere utilizzati mettendo in connessione il computer della « Library » con banche di dati esterne disseminate in tutto il paese. Questa connessione avviene su cavo telefonico semplicemente componendo, su di un normale telefono, il numero corrispondente al computer da collegare e inserendo la cornetta in una piccola « ricevente » affiancata al terminale che l'operatore sta utilizzando.

Gli schedari sono brevemente descritti di seguito, iniziando con quelli mantenuti direttamente dal CRS e dalla « Library ».

— *Legislative Information Files, Bill Digest* (abbreviazione nel codice del computer CG 93, CG 94, CG 95), due schedari completi, uno per il 93° e uno per il 94° Congresso che contengono l'intera attività del



legislativo come riferita dal « General Public Bills and Resolutions ». Lo schedario della corrente legislatura, la 95<sup>a</sup>, contiene dati con un ritardo massimo di 36 ore rispetto all'attività del Congresso al momento della richiesta (i computers della Camera e del Senato forniscono alcuni dati contemporaneamente all'attività in aula).

L'« American Law Division » del CRS provvede all'aggiornamento dello schedario che per ogni atto fornisce: una breve descrizione del contenuto, la posizione procedimentale, il proponente e i coproponenti, il comitato competente e le modificazioni intervenute. Ogni atto può essere rintracciato attraverso uno dei 22 elementi caratterizzati con cui viene immesso in memoria (numero, proponente, materia, ecc.).

— *Major Legislative Issue Data File (ISSU)*. Uno schedario che attualmente contiene circa 300 « issue briefs » su altrettanti argomenti importanti.

Ciascun « riassunto » è scritto, e regolarmente aggiornato, da uno specialista del CRS e contiene la definizione e l'analisi storica del problema, i titoli e i numeri della più rilevante normativa in argomento, una lista di « hearings » e di relazioni connesse e, se del caso, una cronologia di fatti significativi e riferimenti bibliografici. Questi « briefs » possono essere richiesti tramite terminale su schermo o in copia e sono costituiti da una decina di pagine. Da quando è entrato in funzione nel novembre 1974, sono state richieste più di 130.000 copie su carta.

— *Bibliographic Citation file (CITN)*. Questo schedario contiene citazioni dei lavori del CRS dal 1972 e di tutte le maggiori pubblicazioni del Congresso, dell'esecutivo, delle Nazioni Unite e dell'Organizzazione degli Stati Americani. Contiene anche articoli di interesse congressuale apparsi su pubblicazioni degli Stati o delle amministrazioni locali delle organizzazioni internazionali o dei gruppi di interesse, di università o su giornali accademici (1.500 associazioni, 6.000 riviste).

Ciascuno di questi materiali può essere ritrovato per soggetto, materia, autore, data di pubblicazione e tipo di documento. Inoltre il servizio è completato dalla SDI (« Selective Dissemination of Information ») che sulla base del soggettario del BCF fornisce ogni settimana agli interessati il « pacchetto » delle schede di aggiornamento.

Questo « pacchetto » viene « composto su misura » dal computer seguendo le esigenze espresse da ciascun richiedente. Nel '76 venivano distribuiti settimanalmente circa 500 « pacchetti individuali », di cui 350 tra i ricercatori del CRS, 132 ad altrettanti uffici del Congresso e 10 al GAO.

— *Congressional Record Abstract File (CR 95, CSIF)*. Contiene le indicazioni delle attività del Congresso come compaiono sul « Congressional Record ». I dati possono essere ritrovati tramite vari elementi come per gli schedari del « Legislative Information ». Viene aggiornato quotidianamente a cura della « Capitol Services Inc. » ed è disponibile tramite il CRS.

— *National Referral Center Data Base (NRCH)*. Contiene le schede di 11.000 organizzazioni tecniche e scientifiche cui il Congresso si può rivolgere per informazioni e studi in tutti i campi; lo schedario è mantenuto dalla « Science and Technology Division » della « Library ».

— *Library of Congress Computerized Catalog (LCCC)*. Contiene le schede computerizzate del catalogo della « Library of Congress » dal 1969, aggiornate dal servizio di catalogazione della Biblioteca.

Sugli stessi terminali del CRS, con una semplice connessione telefonica, è possibile ottenere i dati di memorie di computers esterni al servizio e alla « Library ».

— *New York Times Information Bank*. L'INFORBANK contiene « abstracts » di tutti gli articoli pubblicati nel N.Y. Times dal 1969 al momento della richiesta e materiale selezionato da 60 altri giornali e riviste con un ritmo di memorizzazione di circa 20.000 pezzi al mese.

— *Justice Retrieval and Inquiry System (Juris)*. È un servizio del « Department of Justice » che contiene dati giuridici e giurisdizionali, disponibile gratuitamente per il CRS.

— *MEDLINE*. È una fonte bibliografica automatizzata resa disponibile dalla « National Library of Medicine » del « National Institutes of Health ». Contiene circa 400.000 citazioni bibliografiche da 1200 riviste specializzate nel campo medico e della salute pubblica.

— *Economic Model of the U.S. Economy*. È un programma fornito dalla « Data Resources Inc. » che offre un modello econometrico della economia statunitense e numerose « data banks » su materie economiche.

— *Social Programs Model*. È un programma molto flessibile sviluppato da una ditta privata (« Applied Urbanetics, Inc. ») e la « Education and Public Welfare Division » del CRS, per analizzare gli effetti diffusi di iniziative federali di aiuto all'educazione. L'uso di questo programma è stato in seguito esteso ad altri ambiti legislativi in cui si volge, per i problemi sociali, la ricerca del CRS (pensionati, infanzia, criminalità).

— *EDSTAT*. È un sistema di ricerca statistica nel campo della istruzione messo a disposizione dal « National Center for Education Statistics ». *EDSTAT* permette di estrarre dati scuola per scuola nelle iscrizioni, le spese, i livelli di istruzione, le caratteristiche di studio, i risultati, ecc.

3.1.9. *Tipologia dei servizi*. Con riferimento ai problemi in discussione nel Congresso, il CRS fornisce studi analitici, relazioni sui precedenti sia storici che legislativi, comparazioni tra proposte alternative e valutazioni degli argomenti pro e contro specifiche soluzioni legislative. A seconda delle preferenze del richiedente queste analisi possono essere presentate per mezzo di sintesi esposte dai « Senior Specialists » direttamente ai membri del Congresso interessati, oppure tra gli « staff » del CRS e gli altri « staff » del Congresso, o infine stampati in varie forme.

Questa attività viene dal L.R.A. del 1970 particolarmente indirizzata all'assistenza dei comitati e sottocomitati congressuali nel loro lavoro. Il CRS intrattiene rapporti continui con i comitati e i loro « staffs » e, all'inizio di ogni legislatura, propone a ciascun comitato un elenco di argomenti o problemi politici che dovrebbero essere approfonditi entro il termine dei due anni.

Sempre con il L.R.A. del 1970 furono sottolineate le funzioni di « oversight » dei comitati e in questa direzione si sono anche sviluppate le capacità di ricerca dei CRS. Infatti in ciascuna Divisione del Servizio i ricercatori sono stati messi in grado di assistere direttamente i comitati in questa loro funzione proponendo programmazioni dei controlli e applicazioni di procedure specifiche, preparando relazioni scritte e interrogatori per ottenere più utili e complete informazioni dalle agenzie pubbliche e private.

Sul piano più strettamente giuridico il CRS prepara valutazioni sulla costituzionalità delle proposte di legge e redige indici e analisi delle decisioni delle corti e delle leggi di fonte statale.

Il CRS è anche disponibile per consultazioni personali sia nella sede del servizio (« Library of Congress Bldg. ») sia nelle sedi dei comitati, sia nei due uffici decentrati del Servizio, uno nel palazzo degli uffici della Camera ed uno in quello del Senato.

Il CRS tiene seminari per il personale degli « staffs » ed ha a disposizione materiale audio-visivo divulgativo. Da qualche tempo alcuni soggetti importanti vengono incisi su nastro magnetico per permettere ai « Congressmen » di ascoltarli da un normale registratore a cassette nei loro spostamenti in auto.

Il servizio fornisce alcuni servizi speciali come le traduzioni in 20 lingue affidate alla sezione traduttori associata alla « Government Division » o la preparazione di grafici, mappe, illustrazioni necessarie al lavoro dei comitati o alla diffusione pubblica delle decisioni prese.

3.1.10. *Pubblicazioni.* Il CRS cura numerose pubblicazioni tra le quali sono da menzionare:

— *Multilithed Reports*, nei quali appaiono molti dei lavori di ricerca del CRS (circa 300 l'anno). I titoli di questi lavori vengono elencati regolarmente sul « Green Sheet » che viene inviato ogni due mesi a tutti gli uffici congressuali.

— Le *Bibliografie* che possono essere preparate a richiesta di ogni divisione. Due tipi di bibliografie sono disponibili automaticamente, la settimanale SDI cui si è già accennato e la « Citation of Current Literature », mensile per autori e soggetti.

— *Bill Digest*, che fornisce dati sulle proposte di legge e le risoluzioni con tutte le modificazioni sopravvenute nel corso del processo legislativo. Viene pubblicato normalmente cinque o più volte nel corso di una legislatura (2 anni), con supplemento bisettimanale.

— *Major Issue Briefs*, disponibili anche tramite computer come già accennato.

— *Major Legislation of the Congress*, pubblicato e distribuito automaticamente ogni mese, riguarda lo stato attuale della legislazione.

— *Continuing Committee Prints*. Il CRS provvede a stendere periodiche relazioni sul lavoro di alcuni comitati.

— *National Debate Topics*. Materiali preparati dal CRS su due argomenti di rilevante interesse nazionale scelti annualmente per essere dibattuti nelle scuole secondarie l'uno, nei « colleges » l'altro.

### 3.2. « General Accounting Office » (GAO)

Il GAO è il più importante strumento di controllo della spesa pubblica a disposizione del Congresso.

Nato nel 1921 come contro parte congressuale dell'Ufficio del Bilancio dell'esecutivo, il GAO è autorizzato a investigare su tutte le materie concernenti l'uso di fondi pubblici e a fornire suggerimenti per migliorare l'economicità e l'efficienza nei settori di spesa.

3.2.1. *La spesa pubblica e il Congresso.* La Costituzione americana attribuisce al Congresso il potere esclusivo di determinare come il denaro, che entra nelle casse dello Stato, debba essere speso.

La direzione della spesa pubblica è uno dei più importanti poteri del Congresso, ma nel sistema statunitense, dove vige una radicale separazione dei poteri, non è consentito al corpo legislativo di ingerirsi nella gestione diretta delle attività di spesa.

Una volta che il Congresso ha provveduto il denaro per un programma di spesa (tramite le « appropriations »), ed ha determinato le finalità e le linee generali cui il programma deve attenersi, la responsabilità passa al Dipartimento o all'Agenzia dell'esecutivo competente.

Il potere del Congresso, a questo punto, è limitato alla funzione di « oversight », cioè al potere di rivedere, su base discrezionale, le modalità con le quali la branca esecutiva ha condotto la sua attività.

3.2.2. *Cenno storico.* Durante i primi 150 anni di vita delle istituzioni statunitensi e fino alla fine della Prima Guerra Mondiale non si era sviluppato nessun sistema unitario di bilancio federale. In effetti non se ne era sentita la necessità poiché per tutto il XIX secolo né le spese né le entrate federali avevano mai superato gli 800 milioni di dollari (ben poca cosa, se si pensa che, pur se con l'aiuto dell'inflazione, per l'anno 1977 la cifra di 1.000 milioni di dollari copre le sole spese interne del Congresso).

Le spese venivano decise autonomamente dai comitati che affidavano poi all'esecutivo il compito di gestire la cassa.

Saltuariamente il Congresso controllava l'attività di qualche dipartimento, ma non aveva mezzi efficaci per farlo e si doveva basare quasi esclusivamente sulle informazioni che l'esecutivo stesso, se richiesto, gli forniva.

Ma, con l'intervento americano nella Prima Guerra mondiale e i relativi poteri di spesa affidati all'esecutivo, la situazione cambiò radicalmente. Nel 1919 le spese raggiunsero i 19 miliardi di dollari, nel 1920 (primo anno del dopoguerra) furono di 6,5 miliardi e si stabilizzarono poi, per tutti gli anni venti, su 3-4 miliardi di dollari.

Appena uscito dal periodo dell'economia di guerra il Congresso decise di riorganizzare la macchina finanziaria federale per riportare sotto il suo controllo la politica fiscale.

Fu emanato nel 1921 il « Budget and Accounting Act » che, oltre a razionalizzare la procedura interna al Congresso per le « appropriations », prevedeva la costituzione di due strutture parallele: il « Bureau

of the Budget », creato per concentrare la gestione finanziaria dell'amministrazione direttamente sotto la responsabilità del Presidente (12), e il « General Accounting Office », per rafforzare la funzione di controllo (« oversight ») sulle spese da parte del Congresso.

Ad una iniziativa inevitabile di ristrutturazione dell'esecutivo, che rafforzava senza dubbio il Presidente, il Congresso non mancò di opporre una struttura che gli permettesse di rafforzare e rendere effettiva la propria sorveglianza sulla spesa pubblica.

Per la prima volta si stabiliva che il Congresso per esercitare effettivamente l'« oversight » doveva avere una completa autonomia informativa nei confronti dell'esecutivo.

3.2.3. *Direzione.* Il GAO, per la particolare delicata funzione, fu costruito come uno strumento indipendente e non politico a disposizione del Congresso (« an independent, non-political arm of Congress »). Il GAO è diretto dal « Comptroller General » e dal « Deputy Comptroller General », che sono nominati dal Presidente su proposta e con l'approvazione del Senato per un periodo di 15 anni. I nominati non possono essere rimossi prima dello scadere del mandato se non con una risoluzione congiunta delle due Camere. Questa soluzione fa sì che l'Agenzia, pur mantenendo la sua indipendenza, è responsabile più verso il Congresso che nei confronti dell'Amministrazione.

Al « Comptroller General » sono affidati ampi poteri per investigare in tutti i casi che siano in relazione con l'uso dei fondi pubblici. Su questa sua attività svolge una relazione annuale al Congresso che include raccomandazioni per accrescere l'economicità e l'efficienza dei vari settori della spesa pubblica.

3.2.4. *Struttura.* Negli ultimi anni il GAO ha sviluppato una politica di specializzazione settoriale. La sua struttura interna, che prece-

(12) Questo ufficio del Bilancio, originariamente nell'ambito del Dipartimento del Tesoro, provvedeva alla raccolta delle richieste delle varie Agenzie e alla redazione del Bilancio federale che, dopo l'approvazione del Presidente, veniva presentato al Congresso per ottenere gli stanziamenti necessari. Nel '39 Roosevelt ottenne che l'ufficio fosse distaccato dal Dipartimento del Tesoro e posto sotto il diretto controllo del Presidente per facilitare la gestione unitaria dei vari Dipartimenti e Agenzie. Nel 1970 Nixon ristrutturò l'ufficio affidandogli più ampi compiti di coordinamento delle Agenzie nell'esecuzione dei programmi governamentali e gli cambiò il nome in Office of Management and Budget (OMB). Nel 1974 il Congresso sottopose la nomina del direttore e del vice direttore dell'OMB all'approvazione del Senato.

dentemente ricalcava la suddivisione dei Dipartimenti dell'esecutivo, tende adesso a diversificarsi sui programmi. Mentre prima ciascuna Divisione si occupava esclusivamente delle attività del corrispondente Dipartimento, adesso ogni Divisione del GAO è specializzata su uno specifico programma e può occuparsi delle attività di qualsiasi Dipartimento coinvolto nella materia.

Per fare un esempio si può considerare la « International Division ». Questa struttura verifica i programmi governativi che abbiano un carattere internazionale. Inoltre si occupa dei settori di rilievo dei dipartimenti e delle Agenzie che amministrano questi programmi internazionali. Viene controllata l'attività governativa riguardo ai programmi di assistenza e di sviluppo verso gli altri paesi, riguardo all'attività commerciale monetaria e finanziaria internazionale e riguardo alle funzioni governamentali connesse con la politica estera e la sicurezza dello Stato. Questo lavoro di verifica coinvolge il Dipartimento di Stato, l'Agenzia per lo Sviluppo Internazionale (AID), l'Agenzia di informazione (USIA), la « Overseas Private Investment Corporation », la « Export-Import Bank », la « Arms Control and Disarmament Agency » e inoltre le attività internazionali dell'ufficio del Bilancio (OMB) e dei Dipartimenti dell'Agricoltura, Commercio, Poste, Difesa e Tesoro.

L'attività di questa Divisione si estende anche nel controllo delle attività che si svolgono al di fuori del continente Nord Americano per mezzo degli « staffs » dislocati nei quattro uffici « overseas »: l'ufficio di Francoforte che si occupa del settore europeo, quello di Panama City e quello di Honolulu per le rispettive zone e quello di Bangkok, per il « Far East Branch », che fino al 1973 aveva sede a Saigon.

Le altre Divisioni si occupano similmente dei rispettivi programmi secondo la struttura che compare nella Tavola n. 8.

3.2.5. *Personale.* Nel giugno 1976 il GAO occupava 5.167 persone, delle quali 4.063 erano « professional staffers », cioè personale ad alta specializzazione mentre il resto era impiegato per lavoro di segreteria. Nel 1977 il numero complessivo del personale impiegato è sceso a 5.144 unità, numero che resterà invariato anche per il 1978.

È interessante notare che circa il 55% del personale specializzato lavora a Washington, mentre il rimanente 45% è dislocato negli uffici regionali collocati nelle maggiori città del paese e nei quattro uffici « overseas ». Il reclutamento del personale specializzato avviene di preferenza tramite un contatto diretto tra il GAO e le Università. Nel 1976 funzionari

del GAO hanno visitato oltre 300 sedi universitarie nel paese per assumere, tramite colloquio, 352 laureati. Nello stesso anno sono state anche assunte 85 persone con elevata esperienza professionale nei settori pubblico e privato.

In accordo con la diversificazione dei settori di attività, come accennato, il GAO ha, negli ultimi anni, impostato una politica del personale tendente a reclutare esperti in campi specifici. Attualmente circa il 30% del personale specializzato è costituito da esperti il cui campo principale di studio non è stato la contabilità o l'« auditing ». Ci sono infatti negli « staffs » delle varie Divisioni esperti in ingegneria, economia, matematica, statistica, tecniche attuariali, tecnologia e computers, business, pubblica amministrazione.

Per l'anno 1978 il Congresso ha stanziato per il GAO una somma di 160 milioni di dollari.

3.2.6. *Funzioni.* Per riassumere la natura, gli esperti statunitensi dicono che il GAO è il « watch-dog », il cane da guardia del Congresso: la sua funzione fondamentale è quella di sorvegliare le attività dell'amministrazione.

Questa funzione si svolge secondo tre direttrici:

a) in primo luogo il GAO fornisce assistenza diretta al Congresso procurando tutte le informazioni in campo economico necessarie al lavoro legislativo e alle vaste e penetranti attività di verifica che vengono svolte continuamente dai comitati;

b) il GAO è in grado di fornire informazioni di prima mano perché continuamente svolge, sia su indicazioni del Congresso che con iniziative autonome, controlli finanziari e contabili nei riguardi dei programmi e delle operazioni federali con un'attività estremamente diffusa e penetrante verso tutte le Agenzie di spesa dell'esecutivo;

c) inoltre il GAO utilizza la propria esperienza, specializzazione e conoscenza diretta dei fatti per produrre raccomandazioni per migliorare l'efficienza e l'economicità delle operazioni federali. Queste raccomandazioni possono avere come destinatario il Congresso, la stessa amministrazione o addirittura la singola Agenzia.

Il GAO è dunque una struttura multifaccia. Da una parte fornisce un diretto supporto informativo al Congresso, dall'altra può anche intervenire per sollecitare o aiutare l'amministrazione, il tutto si basa su un lavoro di ricerca, analisi e studio sul campo che è per larga parte autonomo e « self-initiated ».



Va aggiunto che l'atteggiamento di indipendenza ed efficienza che i « Comptrollers General » hanno saputo mantenere nel GAO in più di 50 anni di vita, ne fanno una delle strutture dello Stato con maggior prestigio e autorità in campo economico.

I giudizi, sempre molto ponderati, che emette sono certamente ascoltati non solo dal Congresso e dall'amministrazione, ma anche dai mezzi di informazione e dall'opinione pubblica in generale.

3.2.6.1. *Assistenza diretta al Congresso.* Sebbene l'intera attività del GAO possa essere considerata in funzione di supporto informativo del Congresso, al suo interno è possibile individuare alcuni aspetti più direttamente collegati con il lavoro congressuale vero e proprio.

Questa attività « diretta » di assistenza al Congresso, che sicuramente sottolinea ed esalta la funzione del GAO come strumento privilegiato del potere legislativo, viene costantemente ricordata nei resoconti del « Comptroller General ».

Nelle « hearings » di fronte al Sottocomitato per le « Appropriations » del 1977 a favore del settore legislativo il « Comptroller General » valutò che il 34% delle attività del personale specializzato erano finalizzate esclusivamente all'assistenza diretta del Congresso e che ciò comportava l'utilizzo di 1.306 unità lavorative per il periodo di un anno.

Questa attività si esplica in varie forme (13):

a) il GAO compila relazioni speciali, studi e verifiche di conti sulle attività e le operazioni finanziarie di branche dell'esecutivo. Questa attività avviene in parte automaticamente, perché prevista per legge, in parte su richiesta di Comitati o di membri del Congresso impegnati su qualche materia specifica. Nel 1975 sono state preparate circa 500 relazioni tra Camera e Senato di cui metà richieste per legge;

b) in aggiunta ai documenti scritti, negli ultimi tempi si sono accresciute le occasioni di contatto tra gli specialisti del GAO e i Comitati e i membri del Congresso. Ciò può avvenire con la testimonianza formale nelle « hearings » o con incontri informali per analizzare progetti di legge, per interpretare fonti legislative, per risolvere problemi legali o per il veloce reperimento di informazioni;

(13) Nel suo rapporto annuale al Congresso per il 1975 il Comptroller General identifica le funzioni del GAO nel seguente elenco: « auditing the programs, activities, and financial operations of Federal departments and agencies; helping to improve Federal agency financial management systems; settling claims and collecting debts; and providing legal services ». Da, Comptroller General of the United States, 1975 *Annual Report*, p. 1.

c) gli specialisti del GAO, inoltre, se richiesti dai comitati o dai membri del Congresso, forniscono anche assistenza nello sviluppo e nella stesura dei progetti di legge;

d) una forma tutta particolare di assistenza diretta è costituita dalla assegnazione temporanea (il « Legislative Reorganization Act » del 1970 ha posto il limite di un anno) di personale GAO negli « staffs » dei comitati e dei sottocomitati per lo svolgimento di compiti particolari. Nel 1975 gli specialisti del GAO che lavorarono direttamente negli « staffs » di 35 diversi comitati e sottocomitati furono 95. Va rilevato che la maggioranza di queste assegnazioni riguardano la Camera il cui regolamento, a differenza di quello del Senato, non prevede nessuna forma di rimborso per questo genere di servizio.

Il « Reorganization Act » del 1970 prevede ulteriori compiti di assistenza diretta al Congresso. In forza di quest'atto il GAO deve rivedere e analizzare i risultati dei programmi e delle attività governative quando ciò venga richiesto da una delle Camere o da un comitato che abbia giurisdizione in materia.

Questo rafforza la capacità di « oversight » del Congresso che non viene più informato solo sulle singole attività di una specifica Agenzia, ma ha a disposizione studi e verifiche di un intero settore considerato nel suo complesso e può valutare la rispondenza effettiva dell'amministrazione alle indicazioni che il Congresso le aveva fornito nel momento del varo di un programma.

Il GAO fornisce infatti una valutazione degli effetti del programma, delle modalità di attuazione, delle discrasie organizzative e un'analisi del rapporto tra costi e benefici.

Inoltre il GAO di solito avanza, sotto forma di raccomandazioni, proposte per la maggiore efficienza ed economicità del programma. Con lo stesso atto si affidava al GAO il compito di rappresentare il Congresso nei confronti del Segretario del Tesoro e del Direttore dell'« Office of Management and Budget » per sviluppare un unico sistema di informazione standardizzata e computerizzazione dei dati economici per quanto riguarda i programmi, le attività le entrate e le spese federali. Con il « Congressional Budget and Impoundment Control Act » del 1974 i compiti del GAO riguardo alla valutazione dei programmi federali furono ancora aumentati e se ne richiede l'impegno per la previsione degli effetti delle attività legislative in campo economico in discussione al Congresso e per lo studio dei programmi proposti dal Presidente. Va infine ricordato che tutta l'attività di coordinamento e comunicazione fra GAO e Congresso è assicurata da un apposito ufficio che è

posto alle dirette dipendenze del « Deputy Comptroller General » e che per legge (« Act » del 1970) il GAO deve comunicare al Congresso l'elenco completo delle sue relazioni una volta ogni mese e con riepilogo annuale.

3.2.6.2. « *Auditing* ». L'attività più importante del GAO e la base conoscitiva da cui trae la massa di informazioni obiettive utilizzabili nei vari ambiti è senz'altro l'« auditing ».

Questo termine, che significa « verifica dei conti » ha acquistato nel corso della storia del GAO un insieme ben più ampio di significati. Secondo il rapporto annuale del « Comptroller General » del 1975 il termine « auditing » « includes not only examining accounting records and financial transactions and reports, but also checking for compliance with applicable laws and regulations; examining the efficiency and economy of operations; and reviewing the results of operations to evaluate whether the desired results, including legislatively prescribed objectives, have been effectively achieved ».

Si tratta dunque dell'esame dei bilanci e delle operazioni finanziarie delle Agenzie dell'esecutivo, a cui si aggiunge la verifica del rispetto delle leggi e dei regolamenti applicabili, l'esame dell'efficienza e della economicità delle operazioni, la valutazione dei risultati ottenuti in rapporto con i risultati desiderati, cioè con gli obiettivi indicati dalla legge.

Questa attività si può svolgere nei confronti di tutte le operazioni dei Dipartimenti e su tutte le Agenzie dell'esecutivo con i poteri più larghi per ottenere tutti i documenti e le informazioni occorrenti.

Tentando una schematizzazione, si può dire che l'« auditing », che il GAO compie nei confronti di una Agenzia dell'esecutivo, serve a stabilire:

- se vi si portano avanti solo quei programmi e quelle attività che il Congresso ha autorizzato;
- se le attività sono finalizzate al raggiungimento degli obiettivi indicati e al minor costo;
- se le risorse (fondi, proprietà, personale) sono usate in maniera efficiente ed economicamente corretta;
- se la direzione e l'organizzazione sono adeguate a controllare l'efficienza delle attività e a portare a termine il programma;
- se il sistema contabile utilizzato è efficiente e si attiene alle indica-

zioni delle leggi e ai principi e agli standards prescritti dal « Comptroller General »;

— se le relazioni che le Agenzie presentano al Congresso e ai controlli federali sono adeguate e veritiere.

È evidente che l'attenzione del GAO non può fermarsi su tutto questo ventaglio di indagini per ciascuna Agenzia. Le attività e i programmi dell'esecutivo sono innumerevoli e vastissimi per cui si pone il problema della scelta degli ambiti su cui si deve appuntare di volta in volta la verifica del GAO.

Alcune di queste verifiche vengono effettuate perché esplicitamente richieste per legge, altre, come accennato, su sollecitazione diretta del Congresso, ma la maggior parte vengono decise autonomamente dal GAO che, muovendosi come agenzia indipendente, può valutare l'interesse e l'importanza di svolgere verifiche in ambiti non predeterminati né richiesti.

La scelta viene effettuata dal « Program Planning Committee », che riunisce gli alti funzionari del GAO ed è presieduto dal « Comptroller General ». Le attività sono poi espletate dalle Divisioni operative che conducono le verifiche seguendo una pianificazione stabilita in relazione ai maggiori programmi federali nel cui ambito sono state ritagliate dal GAO 29 aree problematiche cui viene attribuita maggiore importanza, priorità ed attenzione.

Una volta concluso un « auditing », il GAO pubblica i risultati e inoltre può:

— presentare relazioni uniche al Congresso, cioè congiuntamente allo « Speaker » della Camera e al Presidente del Senato;

— oppure presentare una relazione ad un determinato comitato o sottocomitato od anche ad un singolo membro del Congresso;

— inviare per conoscenza a comitati o membri del Congresso rapporti diretti ad Agenzie governative;

— effettuare testimonianze sui risultati dell'« auditing » durante le « hearings » dei comitati;

— presentare e discutere in forma orale nel corso di un incontro informale i risultati dell'« auditing »;

— preparare per i comitati « papers » contenenti informazioni, analisi dei pro e dei contro di scelte alternative e problemi di attuazione dei programmi;

— inserire i risultati delle ricerche nel rapporto annuale del « Comptroller General »;

— inserire i risultati nelle pubblicazioni periodiche sui lavori del GAO, in specie sul « Monthly List of GAO Reports ».

3.2.6.3. « *Accounting* » e attività residue. Accanto alle attività fondamentali già descritte, nel corso degli anni sono state assegnate al GAO un notevole numero di altre responsabilità e compiti di contorno. Anche se non è possibile completare, in questa sede, la descrizione di tutte le attività del GAO, converrà comunque indicarne alcune di particolare interesse.

In primo luogo bisogna ricordare che il GAO esplica alcune attività in materia di « accounting ». Fin dai primi anni di vita, infatti, l'ufficio fu incaricato di tenere la contabilità di numerose Agenzie federali e questa situazione si protrasse in molti casi fino al 1950.

In quell'anno il Congresso emanò il « Budget and Accounting Procedures Act » che riportò la contabilità delle Agenzie sotto la responsabilità delle strutture delle stesse Agenzie e dell'esecutivo.

Con lo stesso atto, però, si affidò al « Comptroller General » la responsabilità di fissare i principi generali e gli « standards » per tutta la contabilità dell'esecutivo. Il GAO poteva inoltre collaborare con le singole Agenzie per sviluppare insieme corretti sistemi di contabilizzazione che devono venir comunque sottoposti alla sua approvazione prima di poter essere utilizzati.

Negli ultimi tempi, come già accennato, il GAO è tenuto a collaborare con l'« Office of Management and Budget » e col Dipartimento del Tesoro per sviluppare un programma di miglioramento dei sistemi di contabilità e rendiconto finanziario di tutte le strutture federali.

Tra le attività residue si può ancora accennare all'assistenza legale sui problemi della spesa pubblica che il GAO fornisce sia ai membri del Congresso che ai funzionari dell'esecutivo.

È affidata al GAO la risoluzione dei reclami contro le attività dell'esecutivo, attività che va dalla riscossione dei debiti alla soluzione delle controversie salariali del settore pubblico (« Claim Settlement and Debt Collection »).

Il GAO, infine, soprintende alle attività di raccolta e utilizzo delle informazioni da parte delle Agenzie dell'esecutivo per evitare inutili doppioni.

3.2.7. *Pubblicazioni*. Si è già accennato al fatto che, specie nell'ultimo periodo, l'attività del GAO può svolgersi anche con estrema agilità in

incontri informali. Resta comunque fondamentale la produzione di testi scritti che il GAO produce in gran quantità e di cui si fornisce qui un breve elenco.

*Reports.* È la forma normale di relazione, spesso richiesta per legge, contenente informazioni, analisi e raccomandazioni. Solitamente è rivolta al Congresso nel suo insieme, ma può essere anche indirizzata a comitati o singoli membri del Congresso.

*Staff Papers and Studies.* Raccolte di documenti, riassunti di discussioni, analisi e studi indirizzati ai membri e ai loro « staffs » in aggiunta ai normali « reports », quando ve ne sia la necessità.

*Publications Lists.* Ci sono due liste di pubblicazioni al fine di diffonderne la conoscenza e facilitarne il reperimento:

— la « List of Reports », pubblicata ogni 6 mesi, che contiene l'elenco dei « Reports » al Congresso, delle testimonianze nelle « hearings » e dei discorsi al Congresso del « Comptroller General » e dei funzionari del GAO e di tutte le pubblicazioni dell'ultimo anno;

— la « Montly List of Reports », su base mensile, che viene inviata a tutti i membri del Congresso e pubblicata nei Resoconti Congressuali. In questi elenchi sono riportati il titolo del « report », la data, il numero dell'archivio del GAO, l'identificazione delle notizie e un breve riassunto.

*Congressional Sourcebook.* Una guida alle fonti di informazione sui sistemi baggettario, fiscale e dei programmi federali. È una pubblicazione periodica che serve a incrementare la capacità di accesso del Congresso alle informazioni delle Agenzie dell'esecutivo.

*Decisions of the Comptrollers general of the United States.* Raccolta di tutte le decisioni del GAO.

*Directory of Information Sources and Systems, Directory of Program Revaluations, Directory of Recurring Reports.* Pubblicazioni su base annuale che costituiscono un resoconto completo di tutte le attività statali. Queste pubblicazioni si basano su tre programmi computerizzati di archiviazione dei dati.

*Information Requirement Documents.* Pubblicazione richiesta dal « Reorganization Act » del 1970 per identificare e comunicare all'esecutivo le necessità di informazione e documentazione espresse dal Congresso.

*KWOC*; sta per « Keyword out of Context ». È un indice delle parole chiave che indicano ciascun « report ». Dal 1973 ciascun « report » è individuabile oltre che per numero, data, ecc., anche con questa « Keyword » estrapolata dal titolo. La pubblicazione è costituita dai « printouts » del computer.

*Recommendations for Legislation*. Pubblicazione annuale che contiene il sommario di tutte le raccomandazioni contenute nei « reports ».

« Reports » speciali. Ne indichiamo due, richiesti entrambi dal « Legislative Reorganisation Act » del 1970 (sect. 202). Uno contiene la terminologia standard, le definizioni, le classificazioni, i codici per la contabilità pubblica. Il primo « Report » di questa serie fu pubblicato nel 1975, gli altri seguono di tempo in tempo.

L'altro è un « Report in Progress » sulla identificazione delle necessità informative del Congresso, le necessità informative e le modalità di resoconti esistenti, l'individuazione delle modalità di resoconti dell'amministrazione, la specificazione delle necessità di modificazione delle classificazioni e degli standard di comunicazione, le modificazioni avvenute nelle modalità di informazione nell'ultimo anno.

*Summaries of conclusions and recommendations on Department of Defense Operations*.

*Summaries of Conclusions and Recommendations on the Operations of Civil Department and Agencies*. Sono relazioni annuali sui soggetti specifici espressamente compilate per gli « Appropriations Committees » del Congresso.

### 3.3. *Office of Technology Assessment (OTA)*

L'OTA fornisce al Congresso, su basi di indipendenza, analisi politiche sui problemi connessi con la scienza e la tecnologia, con particolare attenzione rivolta alla comprensione/previsione delle implicazioni economiche, politiche e sociali dipendenti dallo sviluppo scientifico e tecnologico.

3.3.1. *Cenno storico*. L'OTA iniziò la sua storia istituzionale con il « Technology Assessment Act » del 1972.

La sua nascita come organismo di ricerca e valutazione del Congresso è quindi recente. Il dibattito intorno alla sua necessità e alle sue funzioni

era iniziato una decina di anni prima negli ambienti politici della « Capitol Hill ».

Si trattava di dare una risposta alla necessità, già da tempo sentita e riconosciuta da parte del Congresso, di poter avere a disposizione strumenti di conoscenza e di previsione che aiutassero i legislatori a controllare e canalizzare nel pubblico interesse gli orientamenti tecnologici e le forze tecnocratiche del paese.

L'espandersi delle tecnologie, e i loro profondi effetti sulla situazione sociale ed economica e sull'ambiente, avevano reso sempre più difficile per il Congresso, nel suo impegno di direzione legislativa, prevedere e valutare le conseguenze delle nuove applicazioni tecnologiche. Nacque così la consapevolezza della necessità di creare strumenti che impostassero studi e ricerche che avessero funzione e capacità predittiva e i cui risultati avessero anche tale univocità e autorevolezza da poter essere utilizzati per dirimere i contrasti di interesse tra i potenti gruppi di pressione interessati agli sviluppi tecnologici.

In seguito nacque anche il termine che, pur nella sua vaghezza, riassumeva questa funzione: « Technology assessment ».

Animatore di questo dibattito fu fin dall'inizio Emilio Q. Daddario, un deputato Democratico del Connecticut e membro del comitato per la Scienza e l'Astronautica.

Come Presidente del sottocomitato per la Scienza, la Ricerca e lo Sviluppo, Daddario iniziò ad approfondire il problema del « technology assessment » dal punto di vista delle necessità legislative fin dal 1965, e nel maggio del 1967, presentò un progetto di legge inteso a creare un « Congressional Office of Technology Assessment ». Il progetto ebbe una vita congressuale molto travagliata, subì numerose modifiche e fu ripresentato in tre differenti versioni. La terza versione fu infine approvata e divenne il « Technology Assessment Act » il 12 ottobre 1972 (« Public Law » 92 - 484).

Nell'aprile del 1973 fu costituito il Consiglio di Amministrazione (« T.A. Board ») presieduto dal senatore Edward Kennedy. Il « Board » approvò i regolamenti interni, stabilì una prima cifra di bilancio per il successivo anno fiscale e nominò nel novembre 1973 come Direttore dell'OTA lo stesso Daddario che rinunciò al mandato elettorale. La prima relazione dell'ufficio fu presentata nel luglio del 1974 e aveva per titolo « Drug Bioequivalence ».

Da allora la breve storia dell'OTA è stata continuamente punteggiata da dibattiti e scontri ideologici, sulle vere funzioni da svolgere e, più che altro, di contrasti molto animati sulla sua utilità rispetto alle esi-



genze del corpo legislativo e sulla sua indipendenza dai gruppi di pressione esterni. La disputa è sempre accesa (specie in un anno come il 1977, quando si è presentata davanti al Congresso la necessità di ridurre o per lo meno contenere le spese) e non è in questa sede possibile determinarne i risultati.

Vale però la pena di chiarire l'impianto « ideologico » che sta alla base di questa scelta operativa e ne condiziona l'organizzazione e le funzioni. Riportiamo di seguito una « dichiarazione del direttore » premessa al rapporto annuale che l'OTA è tenuta per legge a presentare al Congresso. Questa dichiarazione fu redatta nel 1976 (alla fine del secondo anno di attività dell'ufficio) da Emilio Daddario, che essendo stato il più appassionato proponente e poi primo Direttore dell'OTA, può essere considerata, per così dire, una fonte « autentica » di interpretazione.

*Director's statement:*

« Nei due secoli trascorsi da quando la nostra nazione ha dichiarato la sua indipendenza il mondo è stato molto cambiato e arricchito dalla forza della scienza e della tecnologia. In conseguenza di ciò è giusto, in occasione del Bicentenario, celebrare e insieme sottoporre a revisione quei valori e quelle istituzioni democratiche che così bene ci hanno servito nel passato, e considerare quali passi possono essere necessari per preservare la nostra libertà negli anni avvenire.

Duecento anni fa, in una società fundamentalmente agricola stabilita su un continente relativamente isolato e con grande abbondanza di risorse naturali, Thomas Jefferson asserì il diritto del popolo americano di “ assume among the Powers of the Earth, the separate and equal Station to which the Laws of Nature and Nature's God entitle them ”. Oggi, mentre una società industriale si sviluppa con forza tramite le scoperte scientifiche e le applicazioni tecnologiche, il nostro diritto all'indipendenza come nazione libera e autogovernata, è fermamente stabilito.

Nel 1976, però, in un mondo di distanze che si accorciano, di popolazione in espansione, di rivalità per le risorse in aumento, il riferimento di Jefferson sul diritto alle “ Laws of Nature and Nature's God ” assume un nuovo significato.

Mentre gli Stati Uniti stanno entrando nel loro terzo secolo di vita, la comprensione delle leggi della natura ci rende sempre più coscienti del fatto che la precedente crescita economica ha diminuito molte delle risorse non rinnovabili della terra e ha causato una forte degradazione

dell'ambiente. Noi siamo anche più coscienti delle responsabilità internazionali che abbiamo ereditato a causa del fortunato benessere materiale che abbiamo raggiunto. La sfida dei prossimi 100 anni consisterà nell'utilizzare le nostre risorse intellettuali e tecnologiche per forgiare nuove istituzioni e nuovi meccanismi che, entro lo spazio e nei limiti delle leggi naturali, siano indirizzati verso i bisogni sociali e che conservino la solidarietà internazionale in un mondo di popolazione crescente e di crescenti aspettative.

La creazione da parte del Congresso, nel 1972, dell' " Office of Technology Assessment " (OTA) è un riflesso della crescente consapevolezza nazionale della necessità di nuovi approcci istituzionali per assicurare che la politica della nostra nazione sia basata, al massimo possibile, su una chiara comprensione delle conseguenze potenziali, dei benefici e dei danni connessi con l'uso della tecnologia.

La raccolta di informazioni e le ricerche analitiche che l'OTA fornisce al Congresso sono il riconoscimento da parte del Congresso dell'importanza di una fonte indipendente di dati tempestivi e pertinenti per rendere possibile la anticipazione e la considerazione degli aspetti positivi e negativi che si presentano col crescere tumultuoso della tecnologia nella nostra società ... » (14).

3.3.2. *Direzione.* La guida dell'OTA è affidata al « Congressional Board » formato di 12 membri del Congresso appartenenti in maniera paritaria ai due Partiti (6 Democratici e 6 Repubblicani). I membri del « Board » sono altresì divisi tra 6 senatori che sono nominati dal Presidente pro tempore del Senato e 6 deputati che sono nominati dallo « Speaker » della Camera.

Il presidente del « Board » appartiene al partito di maggioranza, il vicepresidente a quello di minoranza. Le cariche ruotano ad ogni legislatura (due anni) tra un senatore e un deputato. La nomina è effettuata dai membri del « Board » appartenenti alla stessa camera.

Il « Congressional Board » stabilisce le linee politiche ed è l'effettivo strumento di governo dell'ufficio. Nel « Board » siede come tredicesimo membro senza voto il Direttore dell'OTA.

Il Direttore è nominato dal « Board » per un periodo di 6 anni ed è il responsabile dell'esecuzione delle decisioni del « Board » che può in ogni tempo rimuoverlo dal suo incarico. Il Direttore, con l'accordo

(14) Director's Statement *Annual Report to the Congress*, OTA March 15, 1975, p. 1.

del « Board », scegli il « Deputy Director » e assumere il personale dell'ufficio.

Il « Board » è assistito dal « Technology Assessment Advisory Council » (TAAC) che è organo di consulenza nell'ambito più strettamente tecnologico e scientifico ed è formato da 12 membri che restano in carica 4 anni. Dieci membri sono nominati dal « Board » tra le persone eminenti in uno o più campi delle scienze fisiche, biologiche o sociali o tra gli esperti di ingegneria, di amministrazione di attività tecnologiche o che possono essere giudicati qualificati sulla base dei contributi dati nel campo dell'educazione o delle pubbliche attività. I restanti due membri sono, « ope legis », il « Comptroller General » e il Direttore del « Congressional Research Service ».

Il « Council » non ha direttamente grandi poteri: può infatti solo presentare relazioni e raccomandazioni al « Board » sulle attività intraprese o da intraprendere e dà il suo giudizio sui risultati degli studi effettuati. Ma può avere in pratica grande autorità in forza degli « eminenti » personaggi di cui è formato. I dieci membri scelti per il primo « Council » infatti furono: il Presidente del « Massachusetts Institute of technology » (che fu presidente anche del TAAC per due anni) e quello del « California Institute of technology », i decani di una « School of law » e di una « School of Medicine », il direttore del « Center of technology Assessment and Resource Policy » della « Stanford University », il direttore dell'« Institute of Ecology » dell'Università della Georgia, il Presidente della « Texas Instruments Inc. », l'« Executive vice President » della « Dow Chemical Corporation », il « Co-Director » del « Princeton Center for Alternative Futures Inc. » e il direttore del Programma per il « Social Management of technology » dell'Università di Washington (vice presidente del TAAC).

Il « Council » è quindi formato da una scelta rappresentanza dei più importanti « think-tanks » statunitensi e dai portavoce di quegli interessi privati che più direttamente sono coinvolti nelle scelte tecnologiche come l'elettronica, la chimica, l'energia.

3.3.3. *Struttura.* Un centinaio di persone lavorano internamente e continuamente per l'OTA (93 nel 1977, 103 previste nel 1978). Di queste, circa 70 sono specialisti (« professional staff ») reclutati nell'università, nell'industria, nelle agenzie governative scientifiche e tecniche.

A parte un piccolo gruppo di funzionari che si occupa degli aspetti organizzativi e amministrativi, tutto il personale è impegnato nei singoli

programmi di ricerca a seconda dell'esperienza e specializzazione di ciascuno.

Per numerose ragioni — la breve vita, l'esilità dell'ufficio, le sue funzioni — sia la direzione dei programmi che la gestione amministrativa dell'ufficio tendono ad essere estremamente flessibili ed informali.

La dinamica del processo legislativo inducendo continue modificazioni e aggiustamenti nella direzione degli studi che l'OTA intraprende per i comitati, impedisce il formarsi di strutture rigide, burocratizzate e procedurali. La divisione interna in settori corrisponde ai lavori che l'ufficio sta svolgendo nell'ambito dei programmi principali individuati dal « Board ». Per un quadro della situazione organizzativa e direzionale si rinvia alla Tabella n. 9.

L'amministrazione dell'OTA è indipendente e interna all'ufficio. La cifra che il Congresso ha assegnato per le spese dell'OTA è stata per il 1977 di quasi 10 milioni di dollari mentre scenderà nel 1978 a 8 milioni. Per avere un'idea della ripartizione interna di queste cifre si riporta la Tabella n. 10.

Le spese avvengono nell'ambito dei singoli programmi, con un uso larghissimo di consulenze esterne e di contratti con gruppi di ricerca. Il personale dell'OTA può servirsi, per ciascuna area di « assessment », di un « Panel » di esperti fissi che decide sulle direzioni da imprimere alla singola ricerca e le scelte da effettuare nella determinazione dei contratti.

Il lavoro dei « Panels » è seguito e coordinato dal personale dell'OTA e fornisce al « Board » indicazioni per le decisioni da prendere. I « Panels » sono formati da esperti in un campo specialistico scelti con le stesse caratteristiche del TAAC e possono avere tra i dieci e i venti membri ciascuno.

Ciascun programma ha un « program manager » interno all'OTA e spesso un piccolo « staff » dell'ufficio.

**3.3.4. Partecipazione.** La maggior partecipazione pubblica all'attività di consulenza sui problemi della tecnologia è uno dei più importanti obiettivi dell'OTA.

Oltre alla larga utilizzazione di gruppi esterni di consulenza, l'ufficio è impegnato a « disseminare » le informazioni risultanti dalle sue ricerche tra le varie parti interessate al soggetto studiato così da coinvolgerle, il quanto più possibile, nel processo di decisione politica.

In questa direzione le riunioni fra il « Board » e « l'Advisory Council » avvengono pubblicamente.

L'ufficio per la partecipazione pubblica, che riferisce al direttore, coordina un programma di sviluppo delle attività intese a facilitare il coinvolgimento dei cittadini nelle consulenze. Si rivolge ai gruppi di industriali, di uomini di affari, di consumatori, di lavoratori, di professionisti, e ne raccoglie le indicazioni, le esigenze, i dubbi. Si occupa anche di istituire programmi per l'educazione pubblica.

3.3.5. *Funzioni.* L'OTA è per legge strettamente collegato con il potere legislativo. La sua funzione è quella di assicurare ai comitati del Congresso consulenze e studi che individuino il raggio delle probabili conseguenze, sia sociali che naturali, delle varie politiche praticabili nei confronti dell'uso delle tecnologie.

Questa funzione, secondo il « Technology Assessment Act » del 1972, può essere articolata nei seguenti compiti:

- 1) identificare attuali o prevedibili effetti della tecnologia o dei programmi tecnologici;
- 2) ove possibile, evidenziare le relazioni causa-effetto;
- 3) individuare metodi tecnologici alternativi per adempiere a specifici programmi;
- 4) individuare programmi alternativi per raggiungere finalità necessarie;
- 5) fare stime e comparazioni rispetto all'impatto di metodi e programmi alternativi;
- 6) presentare i risultati delle analisi condotte alle competenti autorità legislative;
- 7) individuare le aree dove ricerche o raccolte di dati addizionali sono richieste per provvedere un adeguato ausilio all'attività di consulenza e di studio descritta ai punti precedenti;
- 8) intraprendere questa attività addizionale secondo le indicazioni dei responsabili della politica dell'OTA.

3.3.6. *Procedure.* Sempre secondo il TAA del 1972 una consulenza dell'OTA può essere promossa:

- dal presidente di un qualsiasi comitato del Congresso, sia che il presidente si muova come singolo sia che a ciò venga richiesto dal « ranking minority member » (rappresentante della minoranza) o dalla maggioranza dei membri del comitato;
- dal « Board » dell'OTA;
- dal direttore dell'OTA, sentito il « Board ».

L'autorizzazione a intraprendere specifici progetti di ricerca e la determinazione dei fondi necessari rientra nelle responsabilità politiche esclusive del « Board ».

Nell'impostazione generale di sviluppo dei programmi il « Board » ha stabilito alcune aree prioritarie di studio nelle quali collocare le ricerche specifiche. Nei criteri di selezione delle ricerche da intraprendere il « Board » ha a disposizione le analisi e le raccomandazioni dello « staff » interno dell'OTA e applica alcune regole generali individuate con l'aiuto dell'« Advisory Council » (TAAC). Questi criteri tendono ad individuare quali siano le ricerche che possono portare a risultati utili per l'attività del Congresso e per l'attività complessiva dell'OTA.

Lo sviluppo e la conclusione di ogni ricerca dell'OTA è diretta (« supervised ») da un « Program manager ». Questo direttore del programma è assistito da altri funzionari dello « staff » di esperti dell'ufficio e dal comitato di consulenti esterni (il « panel »), composto di persone direttamente coinvolte negli aspetti più importanti dello studio in questione. Per le ricerche che necessitano di risorse esterne (la maggior parte dei casi) lo « staff » dell'OTA, in accordo con un gruppo di consulenti multidisciplinare e con i rappresentanti dei comitati congressuali interessati, sviluppa una richiesta dettagliata (« statement of work ») che comprende la definizione del fine o dei fini che si intendono perseguire con l'iniziativa. Gruppi di studio organizzati e qualificati sono invitati ad avanzare proposte competitive per il contratto. Tutte le proposte vengono vagliate all'interno dell'ufficio e, su questa base verrà scelto il gruppo di studio cui appaltare la ricerca. L'OTA rimane comunque il solo responsabile per la direzione del programma di lavoro. Le risorse del « panel » dei consulenti fissi vengono utilizzate durante l'intero processo di ricerca, su cui vengono informati con regolarità anche i comitati del Congresso interessati.

Completata la ricerca, questa viene trasmessa dal « Board » al comitato che aveva richiesto il progetto, e contemporaneamente agli altri comitati interessati. La relazione viene in seguito stampata e resa pubblica con una vasta distribuzione di copie nei centri di ricerca e di interesse e con la presentazione ai mezzi di informazione.

3.3.7. *I programmi.* Tutte le attività di « assessment » dell'OTA sono state raggruppate in 8 principali campi di ricerca che corrispondono alle suddivisioni interne dell'ufficio. Questi programmi base si riferiscono ai problemi energetici, all'alimentazione, alla salute, alle materie

prime, alle politiche e priorità nazionali della ricerca e dello sviluppo, agli oceani, ai trasporti, al commercio internazionale.

Ciascun programma contiene al suo interno numerose altre ricerche di settore. Non è in questa sede possibile dar conto di tutte le attività che si svolgono sotto l'egida dell'OTA, sia per il loro numero che per il loro continuo succedersi. Si tenta perciò di dare un'idea schematica dei campi di intervento principali.

*Energy Program.* Il programma tenta di affrontare, secondo una scala di priorità, un gran numero di problemi correlati all'energia che si sono presentati al Congresso. Oltre alle scelte di promozione della ricerca e ai problemi ambientali, l'OTA si occupa della conservazione della energia, dello sfruttamento dei combustibili fossili, dell'uso dell'energia nucleare e delle fonti di energia « rinnovabili » come, ad esempio, l'energia solare.

Il programma non tenta soltanto di individuare le possibilità reali insite nelle varie tecnologie, ma cerca anche di prevedere le implicazioni sociali, economiche e ambientali che potrebbero discendere dalle scelte dell'una o dell'altra soluzione che verrà data al problema dell'esaurimento delle riserve di petrolio e di gas naturali.

*Food Program.* Risponde alle necessità informative del Congresso nel campo della politica alimentare: l'identificazione di scelte valide per una migliore organizzazione e uso delle risorse e della tecnologia, la valutazione dell'impatto delle scelte di politica agricola statunitensi sui livelli alimentari e di salute dei consumatori sia nel paese che all'estero.

*Health Program.* Studia i problemi connessi allo sviluppo dell'applicazione della tecnologia nella medicina, del loro uso, del loro sviluppo, dei possibili effetti negativi, delle nuove necessità che si pongono. Si studiano inoltre gli effetti indotti a lunga scadenza dall'uso dei farmaci, le strutture dei servizi ospedalieri, la necessità della circolazione e memorizzazione delle informazioni mediche.

*Material Program.* Il problema centrale è quello delle materie prime, della loro individuazione e catalogazione, delle politiche sulle riserve nazionali e sull'accessibilità dei minerali, il riciclaggio e la conservazione attraverso la riduzione dello spreco.

*National research and development (R&D) policies and priorities program.* Nel 1977 il bilancio federale USA ha destinato quasi 25 miliardi di dollari per la ricerca e lo sviluppo e altri 20 miliardi annui vengono desti-

nati allo stesso scopo dai settori privati statunitensi. Queste cifre finanziarie un settore, come quello della ricerca, i cui risultati hanno, ormai per esperienza, un effetto moltiplicativo degli investimenti e dei profitti nei settori economici che li usano.

L'importanza di individuare gli effetti delle scelte federali nel finanziamento della ricerca hanno determinato la costituzione di un apposito programma di valutazione che coordina le informazioni provenienti da tutti gli altri programmi specializzati.

*Oceans Program.* Per la valutazione dell'impatto delle nuove tecnologie per l'incremento della pesca, dei trasporti e della ricerca di energia e di risorse minerali. Vengono inoltre valutati i rischi della degradazione naturale indotta dalle nuove tecnologie e dagli inquinamenti.

*Transportation Program.* Riguarda la sicurezza, l'economicità e le implicazioni energetiche del sistema nazionale di trasporto delle persone, dei beni e delle informazioni: dall'uso dell'automobile privata ai sistemi di trasporto pubblici nelle aree urbane, alle alternative future per il controllo automatico del traffico al sistema viario integrato, alle tecnologie per le telecomunicazioni.

*International Trade Program.* Per determinare il ruolo della tecnologia avanzata nei confronti delle attività commerciali internazionali degli Stati Uniti.

Un ruolo diverso è affidato al *Exploratory Assessment Program* che compie valutazioni preliminari su piccola scala per fornire al « Board » le basi conoscitive minime per effettuare scelte consapevoli su programmi proposti.

### 3.4. *Congressional Budget Office (CBO)*

Ultima fra le agenzie del Congresso, il CBO, istituito nel 1974, ha il compito di fornire al Congresso dettagliate informazioni sul bilancio e previsioni sugli effetti delle scelte economiche previste e delle possibili alternative.

3.4.1. *Le vecchie procedure di approvazione del « budget » federale.* Le modificazioni apportate al sistema di approvazione del bilancio nel 1974 hanno rappresentato uno dei cambiamenti più notevoli del sistema istituzionale americano negli ultimi anni.



Fin dal 1921, quando il Congresso approvò il « Budget and Accounting Act » (confronta quanto detto in relazione al GAO), il Presidente sottoponeva ogni anno all'approvazione del Congresso il suo bilancio. Questo bilancio federale comprendeva il totale delle uscite che venivano raccomandate dal Presidente, le entrate e le differenze risultanti.

Fino al 1974 il Congresso poteva esprimersi sul bilancio solo in maniera frammentaria e produceva ben 13 diversi atti che fornivano all'esecutivo la necessaria autorità di spesa. In pratica quel tipo di procedura costringeva ciascun comitato per le « appropriations » in entrambe le camere, a prendere le proprie decisioni in modo disorganico su ogni singolo programma. Nello stesso modo venivano prese le decisioni sul sistema delle imposte e delle entrate in generale.

Già nel 1946 era stato costituito un « Joint Economic Committee » (JEC) incaricato di esprimere un punto di vista unitario sulla politica fiscale e sui livelli di spesa, sulle entrate e sui deficit. Ma il JEC non aveva potestà legislativa e la sua relazione non poteva condizionare l'azione dei comitati competenti per le « appropriations » e per le imposte (« the Finance Committee » al Senato e il « Ways and Means Committee » alla Camera).

Questa situazione provocava due tipi di conflitti: il primo tra i diversi interessi rappresentati all'interno del Congresso (fra i comitati per materia che procedevano ad autorizzare spese nel loro specifico settore di intervento e i comitati che dovevano stabilire i fondi da destinare a queste spese con il seguito di un adeguamento delle entrate per mezzo di nuove tasse) dall'altra una situazione conflittuale permanente col Presidente che agitava a proprio vantaggio il problema dei deficit e delle spese necessarie o inevitabili.

In questa lotta per aggiudicarsi una coperta sempre troppo stretta, la posizione più vantaggiosa era quella del Presidente che aveva a disposizione dati completi e maggiori possibilità di manovra politica.

Il problema, per anni rimasto latente, esplose nel luglio 1972 quando il presidente Nixon chiese al Congresso di imporre un limite di 250 miliardi di dollari alle spese del bilancio per l'anno fiscale 1973 appena iniziato. Nixon rimproverava al Congresso le modalità di approvazione del bilancio per singoli programmi indipendenti e chiedeva una completa discrezionalità per effettuare i tagli necessari, rifiutandosi di concordare in anticipo quali programmi avrebbe ridotto.

Dopo una lunga battaglia congressuale, il Presidente ottenne, con qualche limitazione, i poteri richiesti. Consapevole di aver posto un limite troppo forte ai propri poteri di controllo della spesa pubblica

il Congresso istituì, subito dopo, il « Joint Study Committee on Budget Control » che già nell'aprile del 1973 presentò una relazione nella quale raccomandava la creazione di una nuova procedura per l'approvazione del bilancio.

Il problema principale era quello di individuare una procedura che permettesse una valutazione unitaria del bilancio senza favorire il costituirsi di situazioni di eccessivo potere di gruppi all'interno del Congresso.

Da questa travagliata vicenda uscì, il 12 luglio 1974, il « Congressional Budget and Impoundment Act ».

3.4.2. *La nuova procedura.* Questa legge (HR 7130-PL 93-344) non modifica profondamente l'attività dei singoli comitati per le « Authorizations » e le « Appropriations », ma tende a regolare l'attività complessiva del Congresso nei confronti della legislazione di bilancio, collegando ciascuna decisione di spesa agli obiettivi di politica fiscale determinati dallo stesso Congresso nell'impostazione del bilancio. Prima di adottare misure di spesa il Congresso deve adottare una risoluzione sul bilancio che fissa i limiti totali delle spese, degli introiti fiscali, del livello del deficit.

Questa risoluzione viene impostata dai « Budget Committees » creati ex novo sia alla Camera che al Senato. A questi comitati pervengono le richieste e le indicazioni di tutti gli altri comitati e a loro spetta di analizzare le differenti ipotesi di bilancio e preparare le relative risoluzioni: in questa operazione sono assistiti dal « Congressional Budget Office » (CBO).

Per evitare lungaggini nel lavoro dei comitati sono stati indicati precisi limiti temporali, durante il corso dell'anno, entro i quali ciascun adempimento nel processo di individuazione delle spese deve raggiungere l'aula.

Per concedere al Congresso maggior tempo per l'espletamento della procedura, l'inizio dell'anno fiscale è stato spostato dal primo luglio al primo ottobre, ma, prima che il nuovo anno fiscale abbia inizio, il Congresso deve riprendere in considerazione con una nuova risoluzione i propri obiettivi di bilancio ed adeguarvi il totale delle spese individuate.

Sono state inoltre introdotte rigide procedure per evitare che al Congresso sfugga il controllo sulle spese nascoste tra le pieghe del bilancio federale (« back door spending ») e per costringere il Presidente a

spendere i fondi accantonati («impoundments»: una tattica usata dai Presidenti per negare spese già decise dal Congresso).

In sintesi il « Budget Act » tende a coordinare l'attività del Congresso riportando sotto la diretta responsabilità di un voto di assemblea la scelta sul livello di spesa (e di deficit) sulla politica fiscale e sulle priorità nazionali.

3.4.3. *Struttura.* Nella nuova legge si è dato molto risalto alla creazione di un nuovo strumento specializzato di informazione e di analisi a disposizione del Congresso, il « Congressional Budget Office ». Il CBO deve raccogliere dati anche dal settore esecutivo e fornire al Congresso lo spettro delle scelte alternative rispetto alle scelte di bilancio presentate dal Presidente.

I servizi del CBO sono disponibili per tutti i comitati e tutti i membri del Congresso, ma la sua azione è strettamente collegata con quella dei due « Committees on Budget » della Camera e del Senato i quali hanno, per legge, la funzione di controllo sul CBO e, fatto determinante, autorizzano le richieste economiche dell'ufficio.

Il « Director » del CBO è nominato congiuntamente dal « President » pro tempore del Senato e dallo « Speaker » della Camera su indicazione dei « Chairmen » dei due « Budget Committees » (« without regard to political affiliation and solely on the basis of his fitness to perform his duties », come dice la legge).

Il direttore resta in carica quattro anni e può essere rimosso solo con una risoluzione di entrambe le Camere (come primo direttore è stata scelta Alice M. Rivlin economista, membro autorevole della « Brooking Institution » ed « ex Assistant Secretary » del « Department of Health, Education and Welfare »).

Il direttore ha piena e diretta responsabilità sulla conduzione dell'ufficio secondo le indicazioni della legge. A lui spetta di nominare il « Deputy Director » che lo assiste nella gestione complessiva dell'ufficio. Al direttore spetta anche di assumere il personale tenendo conto della capacità professionale e non dell'appartenenza politica, e di fissarne i compensi.

Il direttore stabilisce le responsabilità e i compiti di ciascun dipendente e può delegare funzioni e poteri: può, per un periodo non eccedente un anno, stipulare contratti con esperti e gruppi di consulenza.

Nel primo periodo di attività (il Direttore fu nominato il 24 febbraio 1975) l'ufficio ha avuto a disposizione 193 persone. Per l'anno fiscale 1977 erano state richieste 259 persone, ridotte dal Congresso a 208,

cifra che resterà invariata per l'anno fiscale 1978. I tre quarti del personale sono costituiti da « professional staff », la maggior parte studiosi di analisi economiche ed esperti in bilanci.

La struttura organizzativa interna del CBO è rappresentata nella Tabella n. 11, integrata, per le funzioni, dalla Tabella n. 12.

Può essere interessante considerare velocemente la divisione dei compiti all'interno dell'ufficio seguendo lo schema organizzativo e tenendo conto che i numeri che vi compaiono rappresentano il personale assegnato ad ogni settore.

Il *General Counsel* si occupa dei problemi legali del CBO, fornisce le interpretazioni delle leggi applicabili, analizza le proposte di legge, e serve come « senior adviser » nei problemi politici.

L'*Office of Intergovernmental Relations* è la struttura di comunicazione e il punto di contatto con il Congresso, le organizzazioni esterne e i mezzi di informazione. Fornisce direttamente ai membri del Congresso le risposte alle domande su problemi generali del bilancio e su studi e relazioni del CBO. L'OIGR inoltre coordina le richieste provenienti e dalle comunità locali, dalle organizzazioni nazionali, istituzioni educative, e gruppi di interesse e fornisce loro i dati necessari alla comprensione del bilancio federale.

Nella parte più coinvolta nella ricerca e nello studio dei problemi del « budget » sono individuabili diversi livelli di attività: da una parte le divisioni che forniscono analisi di supporto diretto al processo di approvazione del bilancio (« Budget Analysis Division », « Fiscal Analysis Division », e « Tax Analysis Division »), dall'altra le divisioni che forniscono forme di supporto più indirette con ricerche orientate sulle politiche di programma.

La *Budget Analysis Division* è la struttura più importante e numerosa (60 persone) del CBO. Assicura una accurata e comprensibile informazione sul bilancio, disponibile tempestivamente per il Congresso. È divisa a sua volta in due settori:

- a) il « Budget Estimate Branch » che si occupa: del « budget score-keeping » (cioè la comparazione tra i limiti posti inizialmente dal Congresso e l'effettiva entità raggiunta dal bilancio), del « cost analysis of pending public legislation » (la valutazione dei costi prevedibili delle singole proposte di legge) e del « five-year projections » (una proiezione nei successivi 5 anni degli effetti economici del bilancio in approvazione);
- b) il « Budget Systems and Process Branch » che si occupa, invece, del procedimento, dei modelli concettuali e del sistema di informazione

automatizzata sul bilancio. Studia la terminologia adottata e le possibilità di ulteriori proposte di riforma.

La *Fiscal Analysis Division* fornisce previsioni sugli orientamenti economici e analisi sulle possibili scelte di politica economica. Queste analisi tentano di chiarire quale potrà essere l'impatto del nuovo « budget » federale sulla produzione, l'inflazione e l'occupazione.

Per sviluppare questo tipo di analisi lo « staff » di questa divisione raccoglie e mette a disposizione del Congresso informazioni sullo stato attuale dell'economia e sull'attuale attività fiscale e monetaria, previsioni di sviluppo economico dedotte da uno speciale modello economico e la possibilità di modificare queste previsioni sulla base di scelte politiche alternative.

La *Tax Analysis Division* valuta il livello delle entrate con una proiezione in 5 anni successivi e l'impatto economico delle tasse esistenti e proposte. Le altre divisioni hanno un carattere più orientato allo studio e all'analisi economica dei settori di bilancio corrispondenti alle loro competenze che sono: « Natural Resources and Commerce, Human Resources and Community Development, National Security and International Affairs, Management Programs ».

Quest'ultima, la « Management Programs Division », ha un doppio ruolo. Da una parte svolge compiti di analisi sui programmi di gestione del « Civil Service », delle « Administration », del « Postal Service », del « Treasury Department » e di agenzie similari, sotto l'aspetto del rendiconto budgettario e dei sistemi di management. Dall'altra ha la responsabilità della gestione amministrativa interna del CBO e ne prepara il bilancio annuale.

Il bilancio del CBO si aggira sui 10 milioni di dollari (9.576.000 dollari per il 1977 e 10.459.000 previsti per il 1978).

3.4.4. *Le Funzioni.* La legge sottolinea come il CBO deve avere un ruolo obiettivo (« non-partisan ») e un'alta professionalità.

Al CBO non sono richieste raccomandazioni o prese di posizione su materie politiche, ma esclusivamente l'elaborazione di un quadro completo delle possibili opzioni economiche alternative, al cui interno il Congresso può operare le sue scelte politiche.

Le numerose attività che la legge affida al CBO possono, per chiarezza, essere raggruppate in alcune categorie generali.

*Economic Forecasting and Fiscal Analysis.* Il bilancio federale è condizionato dalla situazione economica nazionale e la condiziona a sua

volta. Perciò il Congresso nel momento in cui prende in considerazione un nuovo bilancio lo deve inquadrare nel contesto della politica economica corrente e valutarne gli effetti negli anni successivi. Il CBO è tenuto a fornire periodiche previsioni e analisi dei « trends » economici e studiarne le possibili alternative.

*Scorekeeping.* Come previsto nel nuovo procedimento per l'approvazione del bilancio, ogni primavera il Congresso è tenuto ad adottare una risoluzione che stabilisce gli obiettivi complessivi delle spese e delle entrate per l'anno fiscale che inizia il primo ottobre successivo.

A settembre il Congresso riconsidera le decisioni effettivamente prese, nel dettaglio, delle spese e della tassazione, durante il periodo trascorso e adotta una seconda risoluzione che conferma o modifica i risultati previsti nella precedente. Il CBO durante tutto questo periodo « tiene il punteggio » (« keeps score ») dell'azione congressuale nel mantenimento degli obiettivi prestabiliti, fornendo un'informazione settimanale sulle successive modificazioni del « budget » reale.

*Cost Estimates and Projections.* Il CBO deve calcolare i costi, valutabili in un periodo di 5 anni, che potrebbero derivare da qualsiasi proposta di legge o raccomandazione presentata dai comitati congressuali. All'inizio di ciascun anno fiscale inoltre è tenuto a presentare la proiezione, per un periodo di 5 anni, dei costi prevedibili derivati dalla continuazione delle spese federali correnti.

*Annual Report on the Budget.* Il primo aprile di ciascun anno il CBO è tenuto a presentare ai « Budget Committees » una relazione sulla politica economica che include l'individuazione delle alternative possibili nei livelli di spesa e d'entrata, i livelli della tassazione esistente, le possibili diverse utilizzazioni di cespiti finanziari tra i maggiori programmi. Tutto ciò deve essere visto alla luce dei bisogni nazionali e degli effetti sullo sviluppo bilanciato dell'economia nazionale.

*Additional Studies.* Il CBO intraprende infine, studi specifici richiesti da qualsiasi comitato e dai sottocomitati del Congresso su problemi relativi al Bilancio.

3.4.5. *Le pubblicazioni e i documenti.* Il CBO pubblica vari tipi di documenti che vengono di seguito schematicamente elencati.

*Budget Options for Fiscal Year 19...* è il rapporto che viene consegnato, come già visto, ogni anno ai comitati sul Bilancio entro il primo di aprile.

Per l'anno fiscale 1977 il documento era diviso in tre sezioni: un Sommario delle indicazioni, una sezione dedicata ai problemi economici e di bilancio, e una terza parte che affrontava in maggior dettaglio le opzioni e i loro effetti di lungo periodo. Per l'anno fiscale 1978 il « report » contiene due parti: la prima è intitolata « Federal Budget - Making: Decision for the Short and Long Run »; la seconda « Federal Budget Options for Fiscal Years 1978 to 1982 ».

*Five-years Budget Projections.* Questa relazione viene presentata appena possibile dopo l'inizio dell'anno fiscale (ottobre) e contiene una proiezione nei 5 anni successivi degli effetti derivanti dal bilancio in atto.

*Reports on state of the Economy.* Questi studi sullo stato dell'economia sono prodotti periodicamente dalle Divisioni del CBO. Le prime relazioni sono state « Inflation and Unemployment: A Report on the Economy » (30 giugno 1975); « Recovery: How fast and how far? » (17 settembre 1975); « Sustaining a balanced expansion » (3 agosto 1976) e « The disappointing Recovery » (11 gennaio 1977).

*Scorekeeping Reports* contengono la situazione, aggiornata settimanalmente, degli impegni di spesa rispetto ai « targets » fissati durante il processo di approvazione del bilancio.

*Testimony and Press Releases, Background Papers, Staff Working Papers, Miscellaneous Reports* vengono pubblicati saltuariamente in occasione delle testimonianze davanti ai comitati, per allargare la base documentale su specifici argomenti, per fornire i dati da cui derivano le indicazioni fornite dallo « staff » dell'ufficio, per rispondere a specifiche richieste dei comitati.

#### 4. L'utilizzazione dei computers

Dell'utilizzazione del computer si è già parlato per quanto si riferisce al programma SCORPIO del CRS (vedi p. 45) e con vari accenni via via che se ne è presentata l'occasione. Si tenterà adesso, invece, di considerare l'utilizzazione che della tecnologia del computer fanno i singoli membri del Congresso, i comitati e la macchina congressuale in generale, riguardo ai computers interni della Camera e del Senato o servendosi di computers esterni, pubblici e privati.

L'interesse per questi strumenti è giustificato dallo sviluppo che la loro utilizzazione ha avuto dai lenti inizi della fine degli anni '60 all'attuale rapida espansione dei servizi computerizzati che per l'anno 1976 sono costati al Congresso ben 25 milioni di dollari.

##### 4.1. *Differenze di struttura tra Camera e Senato*

La forte concorrenzialità tra le due Camere ha prodotto una crescita differenziata del sistema dei computers che produce alcuni problemi di gestione, dato che non esiste una struttura formale che diriga unitariamente le operazioni dei computers per il Congresso.

Alla Camera la posizione preminente per la gestione dei mezzi è tenuta dal « Computer Policy Group » del « House Administration Committee ». Questo è un « panel » di recente costituzione (1977) che ha preso il posto del precedente sottocomitato ad hoc per il computer e la cui funzione è esclusivamente quella di individuare la politica di sviluppo della computerizzazione e controllare il « House Information System » (HIS), il computer centrale della Camera, per il quale lavorano 210 persone.

Questa struttura centralizzata non esiste al Senato, dove si occupano del computer: il « Sergeant-at-Arms » che controlla il « Senate Computer



Center » (utilizzato più che altro per la gestione della posta dei Senatori), il Segretario del Senato che si occupa della registrazione computerizzata degli atti pubblici; e il « Rules and Administration Committee » che determina le scelte per lo sviluppo del sistema dei computers.

Le differenti modalità amministrative e gestionali tra Camera e Senato hanno determinato differenti sistemi nei servizi ai membri. Infatti alla Camera lo sforzo iniziale per lo sviluppo del Computer Centrale fu concentrato sulle necessità dei comitati, mentre le necessità dei singoli membri furono soddisfatte destinando alla stipulazione di contratti con compagnie private parte dei fondi destinati all'assunzione dello « staff » personale. Solo nel 1976, infatti, il HIS ha iniziato a sviluppare programmi orientati sui bisogni dei singoli con il risultato che alla Camera soltanto 250 uffici personali su 630 sono equipaggiati con terminali di computers e ricevono servizi molto differenziati.

Al Senato, invece, 97 Senatori su 100 hanno equipaggiato il loro ufficio personale con terminali collegati al computer della « Library of Congress » e a numerose banche di dati private e si servono del computer del Senato per lo smistamento della corrispondenza con gli elettori, servizio che non viene fornito dal computer della Camera.

All'inizio del '77 è stato costituito un gruppo di lavoro tra funzionari della Camera e del Senato col compito di iniziare un'operazione, se non di riunificazione delle strutture, perlomeno di coordinamento delle attività. Il primo passo è quello di costituire un organismo unico e formalizzato per la gestione in comune dei servizi dei computers. Il problema, già difficile per la differenza esistente tra le strutture della Camera e del Senato, è reso ancora più complicato dalla presenza di altri computers nell'area congressuale: oltre a quelli che fanno capo alle agenzie autonome (il computer della « Library » con i vari programmi del CRS, il computer del GAO e quello del « Government Printing Office » specializzati nei rispettivi campi di attività), ci sono anche tutti i terminali collegati con computers dell'esecutivo o privati presenti sia negli uffici personali dei membri che in quelli di molti comitati.

#### 4.2. *Modalità d'uso*

Non potendo analizzare compiutamente, anche per mancanza delle necessarie conoscenze tecnologiche, tutta questa pur interessante materia, ci limiteremo a dare un breve cenno sulle più importanti attività che vengono svolte nel Congresso con l'ausilio del computer.

4.2.1. *Per l'amministrazione e le attività congressuali.* I primi compiti affidati al computer furono quelli collegati con l'amministrazione. Iniziò la Camera che computerizzò il sistema di calcolo degli stipendi nel 1967.

Nello stesso anno al Senato computerizzarono il sistema di applicazione degli indirizzi sulla posta dei Senatori.

Da allora ha inizio quel già notato divergere delle finalità dei due sistemi di computers: alla Camera un'utilizzazione prevalentemente volta alla gestione complessiva delle strutture e dei comitati, mentre al Senato una particolare attenzione prestata alle necessità dei singoli membri.

Per questo la Camera è stata la prima ad affidare al computer la compilazione dei « Legislative Calendars » dei comitati (a cominciare dal « Banking and Currency Committee » nel 1967, mentre al Senato iniziò il « Veterans' Affairs Committee » solo nel 1972).

Sempre la Camera ha installato nel 1973 un sistema di votazione elettronico che, come è stato calcolato, ha fatto risparmiare, nel corso del 93° Congresso, 500 ore altrimenti destinate alle lunghe procedure di voto per appello nominale. Questa innovazione, però, non è venuta senza discussioni giacché da parte di molti « representatives » si sostiene che la maggior velocità di votazione induce un aumento nel numero delle votazioni non strettamente necessarie.

Sempre in linea con la finalizzazione a servizi generali è l'ultima sperimentazione che in ordine di tempo è avvenuta alla Camera. Nell'aprile del 1977, infatti, è iniziata la compilazione dei testi delle « hearings » con l'aiuto del computer. Il sistema manuale, ancora in larga parte utilizzato, richiede la presenza di un resocontista che redige il testo di tutte le testimonianze avvenute nella « hearing ».

Il materiale, stampato in bozze, deve tornare al comitato per la rilettura e la correzione. Il testo revisionato è infine ristampato nella versione finale. L'intero procedimento può richiedere fino a tre mesi. Con il nuovo sistema, invece, il resocontista compila la sua nota direttamente sulla tastiera del computer e la trascrizione può apparire sullo schermo del terminale degli uffici del comitato entro poco tempo dalla conclusione dell'udienza. Le correzioni possono essere effettuate direttamente sul terminale e le modificazioni saranno integrate nel testo dal computer stesso, che potrà fornire in breve tempo un'edizione a stampa già revisionata, e definitiva.

Sull'altro versante, quello del Senato, il computer è stato usato principalmente per le necessità dei singoli membri: la gestione dell'ufficio personale, la ricerca dei dati personali nell'attività parlamentare (pro-

poste di legge, votazioni, discorsi) e la posta che continua ad essere una delle funzioni più importanti e complesse del computer del Senato.

4.2.2. *Per la posta dei membri.* I « congressmen » infatti hanno tra i loro privilegi quello di inviare gratuitamente la posta ai loro elettori, privilegio che viene ampiamente usato da tutti, fino ad arrivare a 322 milioni di lettere inviate nel 1976 con un costo, che il Congresso rimborsa all'amministrazione delle Poste, di 46 milioni di dollari.

Il problema maggiore, con una simile massa di posta, è quello di inviare il giusto testo al giusto indirizzo e per questo viene usato il computer. Il sistema del Senato è molto sofisticato e fin dal 1967 è stato unificato nel « Senate Computer Center » che produce ogni anno milioni di targhette con gli indirizzi, secondo programmi stabiliti negli uffici personali dei Senatori.

Il computer del Senato è capace di « ricordare » un numero virtualmente illimitato di nomi e di codificarli ciascuno secondo 15 differenti caratteristiche: sesso, età, professione, partito politico, e così via.

Elaborando questi dati il computer può produrre elenchi differenziati per gruppi molto specializzati di cittadini (per esempio gli ex-combattenti, impiegati di una compagnia privata, con un figlio in età scolare, che vivono in un quartiere piccolo-borghese di una grande città), ai quali inviare lettere con testi « su-misura ».

Alla Camera, mancando un servizio centralizzato, i deputati sono autorizzati a spendere 12.000 dollari della loro dotazione personale annuale per acquistare o affittare un mini-computer, principalmente per risolvere il problema della posta.

Anche questa attività è in rapida evoluzione. Sull'ultimo numero del *Congressional Quarterly Guide* (15) è descritto il più recente uso del computer nelle attività degli uffici personali del Congresso.

Nella memoria di un computer, noleggiato da un « representative » del Michigan, sono state archiviate una lunga serie di frasi che contengono le opinioni del parlamentare su tutti gli argomenti di maggior interesse. All'elettore che scrive chiedendo l'opinione del « congressman » su un determinato argomento (cosa che capita assai di frequente in USA) i segretari rispondono velocemente mettendo insieme le giuste frasi che poi il computer penserà a dattiloscivere in forma personalizzata e prendendone nota. Il 70 per cento della posta può essere sbrigato in

(15) C.Q.G. (Current American Government, Fall 1977, Congr. Quarterly Inc., Wash. D.C.).

questo modo risparmiando il lavoro di 3 persone. Inoltre l'« Administrative Assistant » del deputato dichiara che, su molti soggetti, sono state preparate formulazioni che pur non essendo contrastanti tra loro, vedono lo stesso argomento sotto diversi aspetti. Per esempio, secondo la dichiarazione dell'AA, se un elettore scrive « contro » il bombardiere B1 può ricevere una risposta tendenzialmente differente da uno che ne abbia scritto con atteggiamento favorevole anche se « tutte » le frasi sono state approvate dal deputato e rappresentano il suo punto di vista.

A parte questo uso « politico » della tecnologia, va da sé che il computer permette comunque di archiviare la corrispondenza intrattenuta con gli elettori, e di ritrovarla al momento opportuno. Per continuare con l'esempio precedente, il nome e l'indirizzo del signore che ha scritto sul bombardiere B1 può essere codificato e archiviato nella memoria del computer e quando il parlamentare farà un discorso o esprimerà un voto sull'argomento, lo potrà far sapere al suo elettore con una lettera che potrebbe cominciare press'a poco così: « conoscendo il Suo interesse per il bombardiere B1, penso Le farà piacere sapere che... ». E questa è una utilizzazione già molto diffusa.

Quelli sin qui indicati sono esempi dell'uso del computer a supporto dell'attività, per così dire, organizzativa e amministrativa degli uffici del Congresso.

4.2.3. *Per la ricerca e il « drafting ».* C'è ancora da ricordare l'interessante modalità di utilizzazione che si viene sempre più sviluppando negli ultimi anni: l'uso del computer a sostegno della ricerca e dell'analisi politica, per l'attività legislativa e di « oversight ».

Se ne è già parlato precedentemente trattando del computer della « Library » e del programma SCORPIO del CRS. Non potendo in questa sede affrontare le soluzioni strettamente tecnologiche, basterà notare che le modalità di attuazione e i contenuti sono fondamentalmente gli stessi per tutti i computer esterni o interni al congresso.

Si tratta in sintesi di sfruttare la capacità della macchina di archiviare un numero infinito di dati e saperli poi ritrovare ordinandoli secondo i programmi. Applicare questa capacità agli estremi bibliografici, alle raccolte legislative, o ai dati economici, non modifica sostanzialmente le prospettive di utilizzazione della macchina.

Va notato, però, che, attraverso la sempre maggiore sofisticazione dei programmi, si è riusciti, negli ultimi anni, a consentire una semplificazione delle modalità di utilizzazione dei terminali, aprendone l'uso

anche a personale non specializzato sia per quanto riguarda l'« input » che l'« output ».

Questa possibilità apre per il ricercatore e per lo « staffer » del comitato la possibilità di usufruire dei dati, immagazzinati nella memoria del computer, in maniera autonoma, con un risparmio eccezionale di tempo e di fatica.

Altre utilizzazioni stanno via via sviluppandosi, come quella già accennata del « drafting » per l'ufficio del « Legislative Counsel ».

A proposito del « drafting » si può aggiungere un particolare uso che del computer viene fatto in qualche comitato: un testo in discussione viene inserito nella memoria ed ogni volta che, nel corso della discussione (nel comitato, in aula, nell'altra Camera) viene modificato o vengono presentate proposte alternative, il testo viene emendato o annotato così che, in ogni momento, è possibile stabilire la situazione esatta delle norme e seguirne la storia legislativa.

4.2.5. *Per le proiezioni economiche.* Si deve infine ricordare che il computer non viene utilizzato soltanto per la capacità di « ritrovare » nella memoria i dati immagazzinati, ma anche per la possibilità di fornire nuovi dati derivanti da calcoli autonomi del computer. È il caso delle proiezioni statistiche ed economiche che vengono sempre più frequentemente utilizzate come accennato a varie riprese e specialmente per quanto si riferisce al CBO (vedi p. 76). La proiezione degli effetti del « budget » federale nei cinque anni successivi è un'attività che il CBO deve compiere per legge e l'ufficio la esegue utilizzando un modello econometrico che viene applicato, dal computer della Camera, ai dati estrapolati dal « budget ». Del resto tutto il nuovo procedimento di approvazione del bilancio, che richiede le complesse operazioni avanti accennate, è seguito tramite il computer nel quale vengono inseriti i nuovi dati e le nuove norme via via che vengono approvati o modificati.

#### 4.3. *Ipotesi di collegamenti con i computers dell'esecutivo*

Si comincia a discutere intanto su un argomento che ha tutta l'aria di voler restare al centro del dibattito per molto tempo. Si tratta della possibilità di collegamento tra i computers congressuali e quelli dell'esecutivo.

Abbiamo già visto come nel Congresso siano utilizzati numerosi « data

banks » esterni. Alcuni di questi sono privati, altri pubblici, come il programma JURIS del Dipartimento della Giustizia.

Il problema se allargare questi collegamenti è molto delicato e coinvolge problemi di assetti istituzionali e di equilibrio tra i poteri.

Proprio nel '77 il CBO ha chiesto all'OMB (l'ufficio dell'esecutivo che redige il bilancio federale) i nastri sui quali erano incisi i dati usati dal computer dell'OMB per redigere la proposta di bilancio federale per il 1978. L'OMB ha risposto consegnando i « prints-out » dei nastri, ma rifiutandosi di consegnare i nastri stessi. Il CBO si è ritrovato così con una quantità enorme di dati stampati su carta che richiederebbero un tempo troppo lungo per essere reincisi su nastro e inseriti nella memoria del computer della Camera, per poter essere poi disaggregati e riaggregati secondo le intenzioni e gli scopi del Congresso.

Il contrasto tra CBO e OMB è chiarificatore di una tendenza in atto che pare debba portare ad uno scontro legislativo-esecutivo sulla opportunità di una gestione riservata dei dati e dei computers e le opposte necessità del controllo.

Ci sono già alcuni membri del Congresso (ancora pochi per la verità) e molti funzionari che prevedono nel medio periodo un estendersi del collegamento diretto tra i computers congressuali e i computers dell'esecutivo. Questo permetterebbe, per esempio, ad un comitato di compiere, tramite terminale il suo « oversight » su una determinata agenzia dell'esecutivo nel momento stesso in cui questa compie le sue operazioni economiche registrandole nel suo computer o per lo meno di avere informazioni aggiornate sulla effettiva situazione economica dell'agenzia senza aver bisogno di testimonianze nelle « hearings ». Una breve riflessione su questa ipotesi e sui suoi effetti permette di capire le ragioni della forte avversione dell'esecutivo a questa soluzione. Poter avere a disposizione le informazioni in « tempo reale », come si dice per il computer, non solo aumenta le possibilità congressuali di « oversight », ma ne modifica profondamente la natura, trasformandole in un vero e proprio « controllo » in senso stretto che non rientra nel quadro tradizionale di separazione dei poteri vigente negli Stati Uniti. Le attività che sono svolte adesso dai comitati nella funzione di « oversight » non sarebbero, prese una per una, diverse da quelle che potrebbero essere compiute con l'ausilio della tecnologia, ma la sola possibilità di compierle tanto più rapidamente e in larga quantità, modificherebbe gli equilibri tra i poteri a tutto vantaggio del Congresso che vedrebbe aumentare la sua capacità di interferenza e interazione nei settori dell'esecutivo.

#### 4.4. *Accesso del pubblico ai computers.*

Un ultimo argomento del dibattito corrente, cui conviene far cenno, verte sull'opportunità di rendere utilizzabili da parte del pubblico, e in che misura, i computers congressuali e le loro potenzialità di documentazione e ricerca.

Nel Congresso americano la pubblicità è una regola raramente disattesa sia per quanto riguarda i lavori dell'aula che per quelli dei comitati cui normalmente il pubblico partecipa. La documentazione tradizionale stampata è copiosissima e comprende anche i lavori preparatori delle riunioni e le ricerche specifiche richieste alle agenzie.

L'accesso al pubblico è già adesso consentito per quanto riguarda alcuni computers congressuali come quello della « Library of Congress » che permette il libero utilizzo, nelle sale di lettura, del suo schedario bibliografico (LCCC). Nella galleria della stampa della Camera è installato un terminale che consente ai giornalisti di accedere al programma SOPAD che riporta il sommario dei procedimenti e dei dibattiti, cioè di tutti gli atti che avvengono in aula, e nei comitati, aggiornato ogni pochi minuti per permettere ai deputati, impegnati altrove, di seguire lo svolgimento dei vari lavori.

Chiunque può rivolgersi al « Bill Status Office » per richiedere una ricerca sulla situazione legislativa di una particolare materia, ricerca che viene eseguita col computer.

I ricercatori esterni, infine, possono essere autorizzati a servirsi del computer del CRS per le finalità proprie della loro ricerca. L'autorizzazione è concessa dal Direttore del servizio e, come testimonia la personale esperienza di chi scrive, non è sottoposta ad alcuna procedura burocratica. Una volta ottenuto questo informale consenso, il ricercatore può utilizzare liberamente i terminali come qualsiasi altro utilizzatore interno.

Più problematico, invece, l'accesso ai dati economici e all'utilizzazione di determinati computers e servizi interni particolarmente delicati, dei quali non viene considerata opportuna la pubblicizzazione.

La generalizzazione dell'accesso pone anche problemi rispetto ai tempi di utilizzazione e ai costi di gestione, specialmente nella prospettiva di una espansione delle possibilità, già adesso tecnologicamente attuabili, di collegare i computers a terminali esterni tramite una normale linea telefonica. A favore di una simile apertura premono naturalmente tutte le istituzioni di ricerca, con in testa le università, i gruppi di pressione e le autonomie locali.

## 5. Considerazioni conclusive

5.1. Ci sono, dunque, nel Congresso Americano, 100 Senatori e 435 Deputati, ciascuno dei quali ha una differente idea delle proprie necessità di informazione e di analisi. Ad aumentare le diversificazioni nei bisogni informativi contribuiscono anche variabili come i tempi diversi, gli argomenti di specializzazione, le relazioni con gli elettori e con il partito.

Ciascun Senatore è membro dai 3 ai 5 comitati, 3 o 4 volte lo stesso numero di sottocomitati, per un totale che, nella media, si aggira intorno ai 18 posti. I Deputati, pur senza raggiungerle, non si discostano di molto da queste cifre.

Ciascun comitato e sottocomitato si occupa di materie e problemi diversi, analizza progetti di legge diversi, tiene udienze su problemi diversi. Ogni giorno, ogni membro del Congresso deve votare in aula e nei comitati su questioni di cui fino a quel momento, a volte, non ha mai sentito parlare. E la responsabilità del voto è sempre personale.

Ciascun membro del Congresso ha uno « staff » personale che cresce di numero, di funzioni e di influenza.

Anche gli « staffs » dei comitati stanno crescendo di numero, di funzioni e di influenza senza però, nemmeno loro, potersi allontanare di troppo dai punti di vista e dalle volontà degli eletti, se non vogliono rischiare di perdere il loro potere e il posto.

Nel suo lavoro giornaliero per i « Congressmen » e per il Congresso, ciascun membro degli « staffs » personali e dei comitati ha le sue personali necessità informative e di analisi.

Ci sono infine le agenzie congressuali che, per fornire dati, devono poterli raccogliere. E il personale che lavora per il Congresso si aggira intorno alle 17.000 unità!

La varietà e la complessità delle necessità informative è straordinaria e straordinariamente vari e complessi sono i sistemi di approvvigio-



namento delle informazioni, impressionante è il flusso di dati e studi che giornalmente si muove da e per il Congresso di un paese che, con l'aiuto della tecnologia, sta attuando una « information revolution » dalle grandi cifre.

5.2. In questo universo informativo è necessario, prima di concludere, rintracciare alcune caratteristiche peculiari che permettano di ridare un po' d'ordine alle impressioni e ai dati.

Si può, in primo luogo, evidenziare che di solito nel Congresso si determina una domanda per una informazione circoscritta e finalizzata, normalmente, per un uso immediato.

Inoltre ciascun membro del Congresso, e, nei confronti delle agenzie, anche ciascun membro degli « staffs » personali e dei comitati, si aspetta un impegno personalizzato per la soluzione del suo problema, non importa se banale o importante, semplice o complesso.

Anche per le più approfondite ricerche analitiche, il tempo impiegato è spesso essenziale all'utilità della risposta, poiché i termini sono quasi sempre determinati da scadenze del processo legislativo.

Tutti richiedono risposte particolarmente accurate, anche quando domandano dati a sostegno di punti di vista personali. Quasi tutti pretendono obiettività o l'indicazione che ciò che viene fornito, nasce da una valutazione soggettiva.

Nonostante che, molto spesso, il « Congressman » diventi, a causa della specializzazione, un grande conoscitore della sua materia e, quindi, un'ottima fonte d'informazione, a tutti i membri manca il tempo per affrontare studi approfonditi su un qualsiasi argomento. Perciò si affidano ai loro assistenti personali o a qualcuno nello « staff » del comitato. Questi « sostituti » devono essere persone che godono la fiducia del « Congressman » per la capacità e l'acume politico e spesso svolgono studi su argomenti che richiedono alta specializzazione, quasi sempre rivolgendosi alle agenzie, e riferiscono al « Congressman » solo per grandi linee e solo l'indispensabile e, addirittura, solo le conclusioni politiche a cui sono arrivati.

Ma gli « staffs » personali, specialmente i « legislative assistants », e il personale specializzato dei comitati, compiono un grosso lavoro di informazione e analisi politica per il Congresso al di là del collegamento con il singolo Senatore o Deputato.

5.3. I singoli membri lavorano principalmente nei comitati e il comitato è il maggior veicolo di analisi legislativa e di decisione politica del Con-

gresso, e gode, normalmente, di un'ampia pubblicizzazione dei suoi lavori.

Le « hearings » pubbliche sono la dimostrazione della potenzialità informativa dei comitati nei confronti dei membri del Congresso e, naturalmente, dell'opinione pubblica. Le domande del comitato, le risposte fornite dai testimoni compaiono nelle trascrizioni delle udienze (che di solito vengono « digerite » dal « legislative assistant » e riferite al parlamentare) e poi sunteggiate in un « report » (compilato dallo « staff » del comitato) che il comitato perfeziona aggiungendo, a volte, le « dissenting opinions » su qualche punto. La « dissenting opinion » può spesso tramutarsi in una compiuta relazione di minoranza, di solito stilata dal « minority staff ».

Va peraltro notato che la presenza dei membri alle « hearings » è saltuaria e collegata esclusivamente ai momenti di particolare rilievo.

Via via che gli argomenti tendono a ripetersi, la responsabilità della conduzione dell'udienza è sempre più affidata allo « staff » che si preoccupa di trascrivere e comunicare i dati più rilevanti. Nelle « hearings » possono inoltre confluire « papers » preparati o dallo stesso « committee staff » o dalle agenzie congressuali o provenienti dall'esterno dai numerosissimi « thinks tanks » o dai « lobbyists ». Anche questi studi vanno ad aggiungersi al diluvio informativo prodotto dalla « hearing » e raramente il dibattito di politici, in comitato, o in aula, può aggiungere qualcosa di nuovo. Ma, se l'argomento è importante, può nascerne uno scontro e la ricchezza dei dati disponibili può aiutare il pubblico ad approfondire il problema.

Anche durante i dibattiti le agenzie di supporto possono ricevere improvvise domande che necessitano di risposte istantanee.

Questa attività di « risposta veloce » è svolta principalmente, come notato, dalla « Reference Division » del CRS, il quale, insieme alle altre agenzie, può fornire anche approfonditi studi e analisi politiche sugli argomenti di interesse congressuale.

5.4. L'incremento della domanda di analisi politica è sicuramente uno degli elementi più interessanti che hanno caratterizzato, negli ultimi anni, il problema dell'informazione per il Congresso. Questa domanda si appunta maggiormente su quelle materie ad alto contenuto specialistico e su quelle altre che, per loro natura, si trovano trattate da numerosi comitati e quindi rischiano di risultare frammentate nella comprensione e nella visione d'insieme che di esse ha il Congresso.

È forse utile individuare alcune delle ragioni che spingono all'incremento

della domanda di analisi politica da parte del Congresso e quindi all'approntamento di nuove e sempre più sofisticate strutture, di più ampie immissioni di personale che tali analisi possa fornire.

Tra i più consapevoli, e spesso espliciti, stimoli per la richiesta di analisi politica è senz'altro da annoverare il desiderio di parità con l'esecutivo e con i ben pagati specialisti delle « lobbies » che sostengono o che contrastano le iniziative legislative.

La parità con l'esecutivo è in parte collegata con l'attività legislativa, in parte è uno degli aspetti della responsabilità congressuale per l'« oversight » sull'Amministrazione e, specialmente quando lo scontro con la Presidenza si rivela particolarmente aspro, la ricerca di questa parità di potenziale informativo è una delle maggiori cause dell'attenzione prestata all'organizzazione delle strutture di supporto congressuale. La creazione del « Congressional Budget Office » è la più recente e maggiore manifestazione di questa realtà, come la ricerca di parità nella trattazione dei problemi militari e di politica estera è una delle più tradizionali. La necessità di analisi politiche specializzate, come supporto ai lavori congressuali, fu per la prima volta riconosciuta legislativamente dal « Legislative Reorganization Act » del 1946 che creò le figure dei « senior specialists » in quello che allora si chiamava « Legislative Reference Service » e che adesso è diventato il CRS. La legge stessa stabiliva che questi specialisti dovevano avere un compenso non inferiore ai più alti stipendi pagati dall'esecutivo per gli analisti e i ricercatori che non abbiano cariche amministrative con responsabilità politica, il « supergrado » GS-17 dell'amministrazione federale.

Un modo sicuro per assicurarsi i migliori.

L'analisi politica dimostra la sua utilità specialmente nello svelare le numerose possibilità alternative di decisione su qualsiasi materia, dimostrandone i pro e i contro e proiettandone gli sviluppi nel breve e lungo periodo.

La necessità di proiettare i dati nel futuro, e capire gli sviluppi che una determinata decisione può avere con il trascorrere del tempo, è sempre più sentita, nell'ambito congressuale, non solo come doveroso approfondimento intellettuale, ma anche come possibilità di fornire agli elettori una comprensibile spiegazione di alcune decisioni che, al momento, sembrerebbero illogiche o impopolari. Ogni comitato della Camera, è tenuto, per regolamento, a inserire la dimensione tempo nella sua attività decisionale e a fare un po' di « futurologia » prima di approvare un testo normativo e ci sono addirittura dei sottocomitati che sono dediti esclusivamente a svolgere questo compito. Naturalmente la « policy analysis » regna sovrana in questo campo.

Infine la predilezione tutta statunitense per l'approccio pragmatico e non-ideologico ai problemi spinge verso la ricerca approfondita nei vari campi, anche a scapito delle gelose competenze dei comitati.

I rapporti Federazione-Stati, i problemi delle grandi aree urbane, il controllo della popolazione, le risorse naturali, l'ecologia, la programmazione economica, il bilancio, le relazioni internazionali, le spese militari, il risparmio dell'energia, gli oceani, la salute, l'uso del territorio, l'inflazione e gli effetti dei programmi sociali sono tra i maggiori argomenti di studio attualmente affrontati nel Congresso e nelle sue strutture di supporto; nessuna di queste materie sopporta rigide divisioni di competenza, tutte coinvolgono diverse branche di studio, ognuna richiede interventi coordinati. Esperimenti e analisi sofisticate, impensabili nel passato, ne possono rendere più comprensibile l'effettiva portata e i problemi connessi. E il legislatore non può ignorare la realtà di questi fenomeni, ancorché complessa e sfuggente, se non vuole abdicare alla sua responsabilità di rappresentante del corpo elettorale.

I Senatori e i Deputati statunitensi hanno molto sentito, in questi ultimi anni, questa responsabilità e hanno aperto le porte del Congresso a uno stuolo di studiosi scelti tra i migliori che il paese poteva offrire. Stanno rischiando, è vero, di farsi espropriare di poteri decisionali, finora completo appannaggio dei politici, a favore delle sofisticate capacità di ricerca dei tecnici, ma sono anche consapevoli che la scommessa dei prossimi anni (perlomeno negli Stati Uniti) si gioca, tutta o quasi, usando competenza e specializzazione.

5.5. In questo quadro il maggior compito delle Agenzie di supporto è quello di ridurre il « diluvio informativo » a dimensioni maneggiabili, poi di selezionare e collegare quei dati che possono essere di aiuto al lavoro congressuale ed esser pronte a fornirli nel momento in cui la richiesta sarà pressante.

È inutile ricordare che tutte e quattro le agenzie forniscono « policy analysis » nei settori di loro competenza (cioè praticamente su tutto, per quanto riguarda il CRS). Forniscono anche altri servizi molti dei quali simili tra loro. Per avere un'idea del quadro generale delle potenzialità informative ricavabili dalle agenzie è utile questo diagramma che compare in uno studio per il Senato (16).

(16) ERNEST S. GRIFFITH, *Four Agency Comparative Study*, in « Congressional Support Agencies, A compilation of Papers prepared for the Commission on the operation of the Senate », Wash., 1976, p. 102.

PRINCIPAL SERVICES RENDERED BY THE 4 SUPPORT AGENCIES  
(X—On regular basis; O—Not rendered)

Services	GAO	OTA	CBO	CRS
Policy analysis	X <sup>1</sup>	X <sup>2</sup>	X <sup>2</sup>	X <sup>1</sup>
Legislative histories	X <sup>1</sup>	Rarely <sup>2</sup>	O	X <sup>1</sup>
Consultations	X (Infrequent)	X <sup>2</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>
Help in organizing hearings	X (Infrequent)	O	O	X <sup>2</sup>
Help in drafting committee reports	X <sup>1</sup> (Infrequent)	O	O	X <sup>2</sup>
Evaluation of an executive agency	X <sup>1</sup>	O	O	X (Infrequent)
Evaluation of a Federal program	X <sup>1</sup>	X <sup>2</sup>	O	X (Infrequent)
Evaluation of legislative options	X <sup>1</sup>	X <sup>2</sup>	O	X <sup>1</sup>
Developing legislative options	X <sup>1</sup>	X <sup>2</sup>	X <sup>2</sup>	X <sup>1</sup>
Critique of an executive proposal	X <sup>1</sup>	X <sup>2</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>
Budget analysis	X <sup>1</sup>	X <sup>2</sup> (Infrequent)	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup> (Infrequent)
Financial management studies	X <sup>1</sup>	O	O	O
Audits and reviews	X <sup>1</sup>	O	O	O
Critique of an interest group proposal	O	O	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>
Comments on proposed legislation	X <sup>1</sup>	O	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>
Legal or constitutional opinion	X <sup>1</sup>	O	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>
Reports on Presidential impoundments	X <sup>1</sup> (statutory)	O	X <sup>2</sup> (Infrequent)	X
Organizing a panel discussion	X (Infrequent)	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>
Lending a staff member(s)	X <sup>2</sup>	O	X <sup>2</sup>	X <sup>2</sup>
Bibliographies	X <sup>1</sup> (Infrequent)	O	O	X <sup>1</sup>
Issue summaries	X <sup>1</sup> (Infrequent)	O	O	X <sup>1</sup>
Speech drafts	O	O	O	X
Information	X	X <sup>1</sup>	X	X
Constituent services	O	O	O	X
Technology assessment	O	X <sup>1</sup>	O	X (Infrequent)
Bill digests	O	O	O	X <sup>1</sup> (statutory)
Automated data services	O	O	O	X <sup>1</sup>
Constitution annotated	O	O	O	X <sup>1</sup> (statutory)
Voting records of Members	O	O	O	X
Translation	O	O	O	X (limited)
Charts, graphs and maps	O	O	O	X

<sup>1</sup> Either on specific request or agency's own initiative (data from responses of agency to questionnaire).

<sup>2</sup> For committees only.

Tutta questa massa di informazioni sarebbe comunque inutilizzabile o difficilmente utilizzabile senza l'uso crescente del computer, ma di questo aspetto abbiamo già parlato precedentemente.

5.6. Val la pena invece di ricordare, ancora una volta, come siano particolarmente importanti le fonti esterne al Congresso. In primo luogo l'Esecutivo che è presente nell'intera attività legislativa, più spesso come controparte che come « partner ». Ad ogni modo si può dire che tutti i progetti legislativi di qualche importanza vengono inviati all'Esecutivo per ottenere un parere. Di solito i rappresentanti dell'Esecutivo sono i primi ad essere sentiti nelle « hearings » specialmente sulle iniziative che provengono dalla Presidenza. Infine, tra i comitati e sottocomitati specializzati e i settori corrispondenti dell'Esecutivo (e particolarmente tra le due burocrazie) intercorrono rapporti diretti e continui di informazione e, spesso, di condizionamento reciproco.

E poi ci sono gli immancabili « lobbyists », sempre pronti a fornire le più preziose informazioni specialmente sugli effetti che una misura legislativa può avere su settori economici o sociali. In questo campo la sempre maggiore presenza e forza di « lobbies » di « pubblico inte-

resse », cioè non direttamente collegate a interessi economici o di settore, rappresenta una nuova e più sicura fonte informativa a disposizione del Congresso e, molto spesso, estremamente specializzata.

Molti membri del Congresso hanno poi stabilito personalmente la propria rete di canali di informazione specializzata e mantengono contatti diretti con gli specialisti universitari o con quei « thinks tanks » tanto importanti nella dialettica culturale (e non solo culturale) degli Stati Uniti, come la « Brookings Institution » o la « Rand Corporation » o tutte le altre numerosissime Fondazioni. E infine, a fornire informazioni al Congresso, ci sono ancora le realtà locali da cui i parlamentari provengono (stati e distretti) e, perché no, gli elettori.

5.7. Par quindi si possa affermare con assoluta tranquillità che il Congresso degli Stati Uniti è un'assemblea legislativa informata e forse troppo informata. Più difficile sarebbe giudicare se tutta questa informazione viene usata bene dal Congresso, ma, per fortuna, non è questa la sede per farlo.

Basterà quindi concludere ritornando al discorso di apertura quando si sottolineava come il Congresso stia ritrovando in questo periodo tutta la sua forza e vitalità di istituzione centrale nel sistema statunitense. Abbiamo notato anche che questo processo di rinascita si è incentrato su una più efficiente macchina organizzativa e sulla possibilità di usare informazioni ed analisi di prima mano, da contrapporre, se necessario, alle informazioni e alle analisi fornite dall'Esecutivo. Il pendolo istituzionale americano, che dai tempi del « New Deal » di Roosevelt si andava spostando verso il potere presidenziale, ha compiuto il suo ciclo e con Nixon (ma la tendenza era già intuibile ai tempi di Johnson e persino di Kennedy) il suo spostamento a favore del Congresso si è fatto evidente.

Ciò è avvenuto non perché il Congresso a maggioranza democratica si opponeva al Presidente repubblicano, ma è accaduto perché il Congresso, democratici e repubblicani, si opponeva alla politica della « imperial Presidency » di Nixon.

Quanto ciò sia vero lo sta scoprendo Jimmy Carter nel suo quotidiano tentativo di promuovere le sue scelte politiche di fronte a un Congresso democratico come il Presidente, ma riluttante ad accettarne le indicazioni e molto attento a ristabilire le proprie responsabilità e i propri poteri « contro » la Presidenza e l'Esecutivo.

L'operazione di rafforzamento del Congresso si è basata fondamentalmente sulla razionalizzazione e sul rafforzamento delle strutture sia di

personale che di mezzi tecnici. Inoltre sono stati attivati gruppi politici con le loro strutture di supporto, sono state modificate le competenze dei comitati e le procedure e rafforzati gli « staffs ». Tutta la macchina di raccolta e analisi politica delle informazioni è stata rafforzata e lubrificata.

Le strutture adesso funzionano — non senza problemi o sovrapposizioni, naturalmente — con sufficiente efficienza e dinamismo.

Resta il problema di capire se tutto questo flusso informativo non sia per caso eccessivo o inutilizzabile, o pericoloso.

È evidente che gli « eletti » hanno bisogno della « macchina » ma è altrettanto evidente che la possono controllare sempre di meno. Questo problema viene attualmente analizzato e si chiede alla « macchina » congressuale quali siano i modi per difendersi dal « potere della macchina congressuale ».





## NOTA BIBLIOGRAFICA

La letteratura giuridica e politica sul Congresso degli Stati Uniti è vastissima e, in buona parte, attinente ai soggetti toccati da questa ricerca. Quando chi scrive si accorse che non sarebbe mai riuscito, entro un tempo ragionevole e pur potendo usare personalmente un terminale del computer del CRS, a raccogliere una bibliografia con qualche livello di completezza chiese ed ottenne l'aiuto di un programmatore per ordinare al computer di costruire una bibliografia con limitazioni razionali e non casuali.

Fu quindi richiesta una bibliografia limitata agli ultimi tre-cinque anni di produzione e solo su argomenti ben delimitati. Il risultato fu un « print out » con 1.250 citazioni di articoli e documenti (i libri erano stati esclusi) e vari rinvii per ulteriori ampliamenti.

Non potendo qui riportare tutto questo materiale, ci si limiterà a segnalare alcuni testi fondamentali presi in considerazione e, su ciascun argomento, tutti quegli articoli su cui si è basata effettivamente la ricerca perché particolarmente ricchi di dati e/o di recente pubblicazione.

Per agevolare ulteriori approfondimenti si è speso qualche parola di commento su quei testi il cui titolo non è parso chiarificatore od esaustivo del contenuto effettivo.

### *Sul Congresso in generale*

Per un'agile storia del Congresso:

— « Congressional Quarterly », *Origins and development of Congress*, Washington, 1976, 325 pp., che riporta la storia delle origini dell'organismo e le storie parallele, ma spesso dissimili, delle due Camere fino alle ultime riforme.

Della stessa collana:

— « Congressional Quarterly », *Powers of Congress*, Washington, 1976; 357 pp., che fornisce una lettura aggiornata dei poteri congressuali.

Di maggior approfondimento sul sistema politico un testo ormai « storico »:

— GRIFFITH, E. S. and VALEO, F. R., *Congress: its contemporary role*, 5th ed., New York, 1975, 268 pp., che, riprendendo uno studio del solo Griffith edito per la prima volta nel 1951, valuta le funzioni del Congresso e le sue relazioni con le altre istituzioni.

Un altro testo che ha avuto una grande importanza nel dibattito sul ruolo che il Congresso deve svolgere nella società moderna è:

— SALOMA, S., *Congress and the new politics*, Boston, Little, Brown, 1969, 293 pp., che valuta il Congresso nelle sue 6 maggiori funzioni: rappresentanza dei diversi interessi, legislazione, «oversight» e controllo dell'amministrazione, indagini, educazione e informazione dei cittadini, servizio per gli elettori. Tra l'altro questo studio si conclude con la previsione di una futura attività congressuale nella «information revolution».

— DE GRAZIA, A., *Congress: the First branch of Government*, Washington, The American Enterprise Institute For Public Policy Research 1966, 515 pp. È una raccolta di dodici studi sull'organizzazione del Congresso (in particolare su: «oversight», procedure per il bilancio, risorse informative, «committee system», rapporti esecutivo-legislativo) con proposte di riforma.

— RIPLEY, R., *Congress: Process and policy*, New York, Norton, 1975, 316 pp. Particolarmente approfondito sul ruolo delle «leaderships» e dei comitati nel processo di decisione politica.

E infine, sempre attuale e particolarmente interessante:

— WILSON, W., *Congressional Government*, New York, World Publishing Company (1885) Gloucester, Massachusetts, Peter Smith 1965, 344 pp. L'edizione segnalata contiene un'introduzione di Walter Lippmann.

Per un'ampia considerazione giornalistica della realtà congressuale si segnala:

— ISAAC, STEPHEN, *The Capitol Game*, «Washington post», Feb. 16, 1975, p. A1, A8; Feb. 17, p. A1, A4; Feb. 18, p. A1, A12; Feb. 19, p. A1, A9; Feb. 20, p. A1, A6; Feb. 21, p. A1, A6; Feb. 23, p. A1, A12; Feb. 24, p. A1, A4.

### *Sul rapporto Congresso-Presidente*

Dei rapporti tra Congresso e Presidente si occupano tutti i testi che vogliono inquadrare il ruolo e l'attività della branca legislativa. Se ne indica alcuni che si concentrano particolarmente su questo argomento.

Un «classico» che si può dire segni l'inizio del dibattito sull'ultima fase è:

— SCHLESINGER, A. M. Jr., DE GRAZIA, A., *Congress and the Presidency: their role in modern times*, Rational Debate Seminars, Washington, 1967, che riporta le tesi contrapposte dei due autori sul contrasto tra i due poteri.

Per una raccolta di saggi su vari aspetti del problema:

— MANSFIELD, H. C. ed., *Congress against the President*, New York, Academy of Political Science, 1975, 200 pp.

Vedere inoltre:

— POLSBY, N., *Congress and the Presidency*, 3rd ed., Anglewood Cliffs, N. J. Prentice-Hall, 1976.

— FISHER, L., *President and Congress*, N. Y., the Free Press, 1972, pp. 347.

— *Special Report: The President Versus Congress: The Score Since Watergate*, «National Journal», May 29, 1976, pp. 730-748.

### *Per le riforme degli ultimi anni*

Per avere un'idea generale delle modificazioni avvenute nel Congresso nell'ultima decade si può partire da:

— BAILEY, S. K., *Congress in the Seventies*, New York; St. Martinis Press, 1970, 118 pp. Il libro analizza i gruppi di interesse, i rapporti con l'Esecutivo, le « leadership » dei partiti, il « seniority system », e l'aumentata attività di « oversight » sottolineando le necessità di riforma.

— ORNSTEIN, N. J. ed., *Congress in Change: Evolution and Reform*, New York, Praeger Publishers, 1975, 300 pp. Raccolta di saggi divisi in: 1) Historical perspective; 2) Change and the committee System; 3) Change and party leadership; 4) Formal and informal change: rules, norms, and roles; 5) Looking to the Future.

Curata dallo stesso ORNSTEIN un'altra raccolta di saggi:

— *Changing Congress: the Committee System*, « the Annals of the American Academy of Political and Social Science », 1974, 411 pp.

— ORFIELD, G., *Congressional Power: Congress and social change*, New York. Journnovich, 1975, 339 pp., considera il Congresso più adeguato della Presidenza a seguire le modificazioni sociali in atto.

E il recentissimo:

— DODD L. C. and OPPENHEIMER, B. I., *Congress Reconsidered*, New York, Praeger, 1977, 315 pp. Una raccolta di saggi su: le modificazioni Congressuali dal '50 al '70, le dinamiche organizzative dei gruppi politici, i rapporti con l'Esecutivo, le prospettive per il futuro.

Per questa ricerca sono stati utili anche gli articoli:

— *Inside Congress: Congressional Government: Can it Happen?*, « Congressional Quarterly Weekly Report », v. 33, June 28, 1975, pp. 1331-1351.

— COOPER, J., *Foreword: Strengthening the Congress: An Organizational Analysis*, Ninety-third Congress: Special Review, « Harvard Journal on Legislation », v. 12, April 1975, pp. 308-368.

— CONGRESSIONAL QUARTERLY, *Inside Congress: Senate Likely to Outstrip House in Reform*, Nov. 27, 1976, pp. 3234-3240.

— *Inside Congress: Senate Approves Committee Changes*, « Congressional Quarterly », Feb. 12, 1977, pp. 279-284.

— *Inside Congress: Senate Committee Changes: Major Impact*, « Congressional Quarterly », Feb. 19, 1977, pp. 330-334.

Per le posizioni della minoranza:

— *House Republican Task Force on Report, The Struggle for Comprehensive Reform is Just Beginning*, « Congressional Record », v. 121, March 10, 1975, pp. 1488-1593.

— PINCUS, W., *The Scandalous Senate*, « The New Republic », Feb. 22, 1975, pp. 16-19.

— O' FLAHERTY, J. D., *Congressional Staffs on the Spot*, « The Nation », Sept. 11, 1976, pp. 212-213.

Per il « Legislative Reorganization Act » del 1946:

— *Congressional Reorganization*, « Congressional Quarterly », v. 2, April-May-June 1946, pp. 362-367 and 392; July-Aug.-Sept. 1946, pp. 531-535.

Per una valutazione di quello del '70:

— *Legislative Reorganization Act: First Year's Record*, « Congressional Quarterly Report », March 4, 1972, pp. 485-491.

Sullo stesso argomento risultano utilissime le analisi compiute da specialisti del CRS e pubblicate nei materiali « Multilithed » del servizio, tra cui:

— KRAVITZ, W., *The Legislative Reorganization Act of 1970: a brief history and a summary of its provisions*, CRS, Nov. 18, 1970, 23 pp.

— VASSALO, P. et. Al., *The Legislative Scene: Selected News Letters, Journals, and other Periodical Publications Covering Congressional Activities*, CRS, Nov. 15, 1976, 10 pp.

e

— YACKER, M., *Congressional Reform: 93rd and 94th Congresses*, Nov. 1976, 25 pp, dove sono elencati i dibattiti in aula e in comitato sulle riforme da applicare.

E infine, sulla situazione attuale e le modificazioni proposte, due « issue briefs » del CRS disponibili sul terminale e in copia e continuamente aggiornati con i nuovi dibattiti svolti e le pubblicazioni intercorse:

— BACH S., *Congressional Reform — House of Representatives — 95th. Congress*, CRS, « Issue Brief » n. IB77002, Updated, 21 giugno 1977, 9 pp.

— BACH S., *Congressional Reform — Senate — 95th. Congress*, CRS, « Issue Brief » n. IB.77004, Updated, 12 giugno 1977, 11 pp.

### *Sui membri del Congresso*

Particolare attenzione viene prestata dagli autori all'attività individuale dei membri del Congresso e al loro lavoro in aula e nei comitati, alle loro relazioni con l'elettorato. Per ricostruire l'argomento si può partire da:

— DAVIDSON, R. H., *The role of the Congressman*, New York, Pegasus, 1969, 220 pp. Analisi e discussione delle funzioni e dei poteri dei membri della Camera e il ruolo svolto dai « Congressmen » nel quadro istituzionale.

— GROENNINGS S. and HAWLEY J. P. eds., *To be a Congressman: the promise and the power*, Washington, Acropolis Books 1973, 258 pp. Raccolta di saggi su vari aspetti della gara elettorale e delle funzioni di « Congressman ».

— HARTKE V., *You and your Senator*, New York, Coward-Mc Cann, 1970, 251 pp. Scritto sulla personale esperienza dell'autore descrive il lavoro del Senatore come legislatore nazionale e come rappresentante della « propria constituency ».

— KINGDON J. W., *Congressmen's voting decisions*, New York, Harper, 1973, 313 pp. È uno studio sulle modalità di decisione e di voto alla Camera.

— MATTHEWS D. R., *U.S. Senators and their world*, New York, Norton, 1973, 303 pp. Basato su interviste con i senatori, i loro « staffs » e i giornalisti spe-

cializzati questo lavoro ricostruisce le varie fasi dell'attività senatoriale con particolare attenzione rivolta agli usi e alle consuetudini senatoriali.

— WRIGHT, J. C., *You and your Congressman*, New York, G. P. Putnam, 1976, 313 pp. In parallelo con il precedente libro di Hartke questo si basa sulla esperienza del deputato e si rivolge al cittadino medio interessato ai problemi politici.

Si può segnalare infine:

— TACHERON D. G. and UDALL N. K., *The job of the Congressman. An introduction to service in the U.S. House of Representatives*, Indianapolis, Bobes-Merrill, 2nd ed., 1970, 315 pp. Particolarmente ricco di dati anche se ormai non più aggiornati.

### *Sui «Lobbies»*

Riferimenti sulla vastità e l'importanza del fenomeno dei gruppi di pressione possono essere rintracciati in:

— «Congressional Quarterly Inc.», *The Washington Lobby*, 2nd ed., Washington, 1974, 138 pp.

— «Americans for Democratic Action», *ADA's Guide to the Washington Circuit*, Washington, 1975, 51 pp.

— GARSON, G. D., *On the origins of Interest-Group Theory: A Critique of a Process*, «American Political Science Review», v. 68, Dec. 1974, pp. 1505-1519.

— WOLF, ALVIN, *Lobbies and Lobbyists: In Whose Best Interest?*, Boston, Allyn and Bacon (c. 1976), 120 pp. (Crucial Issues in American Government). Parziale contenuto: «The historical background of lobbying». «Examples of lobbyists». «Techniques used by lobbyists». «Lobbyists in action». «The effect of lobbies on the American political system». Bibliografia: p. 116-120.

### *Comitati*

Per affrontare il tema dei comitati permanenti nel sistema congressuale statunitense si può partire da:

— COOPER, J., *The origins of standing Committees and the development of the modern House*, Houston, Tex., Rice Univ., 1971.

— FENNO, R. Jr., *Congressmen in Committees*, Boston, Little Brown, 1973.

— GOODWIN, G. J., *The little legislatures*, Anherst, Univ. of Massachusetts Press, 1970, 284 pp.

Sul tema dei comitati come «consumatori» di informazione:

— *Congressional Committees: The Toughest Customers*, «Policy Analysis», v. 2, Spring 1976, pp. 299-323.

Utili anche alcuni documenti del Congresso come:

— WEIDENBAUM, M. L., *Ten suggestions for congressional reform*, in *U.S. Congress. «House. Select Committee on Committees». Committee Organi-*

zation in the House, Panel discussions, 93rd Congr., 1st Sess., V 2, Part 3. Washington GPO, 1973, pp. 583-592.

— « U.S. Congress. Senate. Temporary Select Committee to Study the Senate Committee System », *Operation of the Senate Committee System: Staffing, scheduling, communications, procedures, and special functions; appendix to the second report with recommendations* (Wash. US GPO, 1977), 127 pp. « Appendix to »: *Structure of the Senate Committee system: jurisdictions; number and sizes; and limitations on memberships and chairmanships, referral procedures, and scheduling; first report, with recommendations*, (Wash. GPO, 1976), 225 pp. (94th Congr., 2nd sess. Senate, Report No. 94-1395).

— « U.S. Cong., Senate », *Committee on Rules and Committee System Reorganization Amendments of 1977*, Hearings, 95th Congr., 1st Sess., on S. Res. 4. Wash. US GPO, 1977, 758 pp.

« Hearings held Jan. » 5-13, 1977: « Reorganizing the committee system of the Senate, and for other purposes ».

— *Committee System Reorganization Amendments of 1977*, Open Markup Sessions, 95th Congr., 1st Sess., on S. Res.; 4, Wash., US PO, 1977, 334 pp. « This volume contains discussion by Senators and staff members as to the interpretation of various provisions of S. Res. 4 as reported, together with an index thereto ».

#### *L'organizzazione generale del Congresso.*

Un contributo alla comprensione dell'organizzazione congressuale può essere dato da tre volumi della « Congressional Quarterly », di facile lettura:

— « Congressional Quarterly, Inc. », *Inside Congress*, Washington, 1976, 138 pp. « A rare behind-the-scenes look at how the Congress operates: change, trends, committees, finances, oversight, travel, leadership, budget control » come riportato nel sottotitolo; e i due numeri del « Congressional Guide »:

— « Congressional Quarterly, Inc. », *Congressional Quarterly Guide to Current American Government*, Spring 1977, 160 pp. e lo stesso volume edito nell'autunno: Fall 1977, 160 pp.

Divisi in parti che toccano il rapporto esecutivo-Presidenza, la situazione politica interna al Congresso, e le innovazioni strutturali, la politica corrente, i « lobbies », la Suprema Corte.

Per le fonti normative che regolano la vita congressuale:

— DESCHLER, L., *Deschler's Precedents of the United States House of Representatives*, Vol. 1, Washington, US GPO, 1977, 662 pp.

— BROWN, H., *Parliamentarian of the House, Constitution, Jefferson's Manual and rules of the House of Representatives*, GPO, 1977.

Inoltre, sempre per la Camera:

— *Hind's Precedents of the House of Representatives and Cannon's Precedents of the House of Representatives* (GPO).

e per il Senato:

— « Parliamentarian of the Senate », *Senate Procedure: Precedents and Practice*, GPO, 1974 (Senate Document N. 93-21).

e

— *Senate Manual*, GPO, 1975.

Preziosi dati economici e numerici sulla macchina congressuale possono essere tratti dalle due relazioni presentate sui costi di gestione di Camera e Senato per l'anno fiscale in corso:

— *Report of the Secretary of the Senate from October 1, 1976 to march 31, 1977*, GPO, 1977 (Senate Doc., n. 95-46, 95th Congr., 1st Sess.).

— *Report of the Clerk of the House from July 1, 1976, to December 31, 1976*, GPO 1977 (House Doc. N. 95-88, 95th Congr., 1st Sess.).

Infine particolarmente ricche di dati e con interessanti discussioni tra i membri del « Committee » e i personaggi invitati a testimoniare, le « hearings » davanti al « Subcommittee on Legislative branch appropriations » del « Committee on Appropriations of the House of Representatives » e il suo corrispettivo al Senato, che vengono tenute ogni anno per la individuazione delle cifre da stanziare in bilancio per i singoli uffici.

Particolarmente interessante, sulla struttura organizzativa del Senato, anche:

— « U.S. Congress. Senate. Commission on the Operation of the Senate. Toward a modern Senate ». *Final report of the Commission on the Operation of the Senate*. Washington, U.S. Govt. Print. Off., 1976. 83 pp. (94th Congr. 1st Sess. Senate Document n. 94-278).

#### *Sull'informazione per il Congresso*

Oltre ad un gran numero di dati e spunti rintracciati nella maggior parte dei testi precedentemente ricordati, alcune importanti indicazioni sul problema generale dell'informazione per il Congresso sono state tratte da:

— SCHICK, A., *The Supply and Demand for Analysis on Capitol Hill*, « Policy Analysis », V. 2, Spring 1976, pp. 215-234.

— JONES, C. O., *Why Congress Can't Do Policy Analysis (or Words to that Effect)*, « Policy Analysis », v. 2, Spring 1976, pp. 251-264.

— FRYE, A., *Congressional Politics and Policy Analysis: Bridging the Gap*, « Policy Analysis », v. 2, Spring 1976, pp. 265-281.

— CARRON, A. S., *Congress and Energy: A Need for Policy Analysis and More*, « Policy Analysis », v. 2, Spring 1976, pp. 283-297.

— DAVIDSON, R. H., *Congressional Committees: The Toughest Customers*, « Policy Analysis », v. 2, Spring 1976, pp. 299-323.

— REIN, M. and WHITE, S. H., *Policy Research: Belief and Doubt*, « Policy Analysis », v. 3, Spring 1977, pp. 239-271.

Una serie di approfonditi articoli che esamina particolarmente la necessità di fornire analisi politica specializzata al Congresso e ai comitati.

Sullo stesso argomento precedentemente:

— POLINGER, MADELEINE, *Congress Takes Activist Role in Science Policy*, « C and En », Marc 13, 1972, pp. 16-19.

— FOX, HARRISON W. Jr., and S. W. HAMMOND, *The Growth of Congressional Staffs*, in « Congress Against the President » (New York, Academy of Political Science, 1975), (Proceedings, v. 32, n. 1, 1975), pp. 112-124.

— HAMMOND, S. W., *The Changing Role of the Personal Professional Staff in Congressional Decision-Making* (Wash., 1974), 28 pp.

Sugli usi non corretti degli « staffs » e sui problemi del controllo della loro attività:

— ISAACS, S., *Senators Found Using Committee Personnel for Work*, « Washington Post », February 16, 1975.

— *Capitol Hill Staffs: Hidden Government in Washington*, « U. S. News and World Report », April 4, 1977, pp. 37-40.

— MALBIN, M. J., *Congress Report/Senate Preparing for Study of Committee, Staffing Problems*, « National Journal Reports », May 3, 1975, pp. 647-651.

— PATTERSON, S. C., *The Professional Staffs of Congressional Committees*, « Administrative Science Quarterly », v. 15, March 1970, pp. 22-37.

— FIORI, P., *Congressional Employees and Campaigning Activities: Participation by House staff Employees in Member's campaigning committee*, « CRS », June 19, 1976, 7 pp.

— MASKELL, J., *Campaign Activities by Congressional Employees*, « CRS », Feb. 1976, 58 pp.

— DWYER, PAUL, *Remarks of J. R. Biden Jr.*, « Congressional Record », v. 120, July 22, 1974, S12999-S13000.

Sugli « staffs » della minoranza nei comitati:

— MULLEN, P. R., *Congressional Reform: Minority Staffing in the House of Representatives*, « GAO Review », Summer, 1975, pp. 33-40.

E infine alcuni « multilithed » del CRS su questo problema:

— KRAVITZ, W., *The Legislative Reorganization Act of 1970: Summary and Analysis of Provisions Affecting Committees and Committee Staff of the House of Representatives*, « Congressional Research Service », Library and Congress, December 28, 1970, 80 pp.

— DURBIN, T. M., *Provisions in the United States Constitution Federal Statutes and Rules of the House and Senate Governing the Conduct and Activities of Members of Congress and their staff — with appropriate annotations of cases*, « Congressional Research Service », Library of Congress, Sept. 1, 1976, 96 pp.

— SHAMPANSKY, J., *Compilation of Federal Statutes and Rules Related to Senate Committee Staffs*, « CRS », June 29, 1976, 101 pp.

— KRAVITZ, W., *The Legislative Reorganization Act of 1970: Summary and analysis of provisions affecting committee and committee staff of the House of Representatives*, « CRS », Dec. 28, 1970, 80 pp.

— YACKER, MARC, *Congressional Office Operations: Aspects of Staff organization in Washington and the congressional districts*, « CRS », March 12, 1975, 14 pp.

— TIENKEN, R., *Provisions in the US Constitution, Federal statutes and rules of the House and Senate governing the conduct and activities of Members of*



— COHEN, R. E., *Congress Report: « Information Gap » Plagues Attempt to Grapple with Growing Executive Strength*, « National Journal », v. 5, March 17, 1973, pp. 379-388.

— OLESZEK, W. J., *Toward a Stronger Legislative Branch: Congress proposes Committee and Oversight Reforms*, « The Bureaucrat », v. 3, n. 4, Jan. 1975, pp. 444-461.

— WORTHLEY, J. A., *Legislatures and Information Needs: Challenges and Responses*, paper presented at Second International Conference on Legislative Development, Albany, N.Y., Jan. 1975, 23 pp.

— « Committee for Economic Development, Research and Policy Committee », *Making Congress More Effective: A Statement on National Policy* (New York, 1970), 75 pp.

— *Strengthening the Congress: An Organizational Analysis*, « Harvard Journal on Legislation », v. 12, April 1975, pp. 307-368.

— DAVIDSON, R. H. and OLESZEK, W. J., *Adaptation and Integration: Structural Innovation in the House of Representatives* (Wash., 1975), 43 pp.

— *Congress in the Information Age*, « Bulletin of the American Society for Information Science », v. 1, April 1975, pp. 8-24.

Per una comparazione tra le strutture informative del Congresso federale e quelle dei congressi statali:

— KING, M., et Al., *Informing State Legislatures: Resources, Search Patterns, and Preference in Eight States*, paper prepared for 1975 Annual Meeting, American Political Science Assn., San Francisco, Ca., Sept. 2-5, 1975.

E per una comparazione con le strutture informative del Parlamento giapponese:

— MILLER, N., *Institutional Adaptability: Legislative Reference in Japan and the US* (Beverly Hills, Sage Publications, 1974).

#### *Sugli « Staffs » dei comitati e personali*

Preziose informazioni e analisi sui problemi degli « Staffs » dei comitati e degli « Staffs » personali dei membri del Congresso possono essere tratte da due libri:

— HEAPHEY, J. J. and A. P. BALUTIS, *Legislative Staffing: A Comparative Perspective* (New York, Wiley & Sons, 1975), 244 pp.

— KOFMEHL, K. T., *Professional Staffs of Congress* (West Lafayette, Indiana, 1977), 230 pp.

Sul clamoroso sviluppo degli assistenti negli ultimi anni:

— « Guide to Congress », *Development of Committee Staffs*, Washington, « Congressional Quarterly », 2nd ed., 1976, pp. 389-396.

— MALBIN, M. J., *Congressional Staffs: Growing Fast, But in Different Directions*, « National Journal », v. 8, July 10, 1976, pp. 958-965.

— « Federally Employed Women » (Assoc.), *Hiring Practices in the U.S. Senate*, Washington, 1976, 117 pp.

*Congress and their staff* — with appropriate annotations of cases, « CRS », Sept. 1, 1976, 96 pp.

E per una bibliografia aggiornata:

— KRAVITZ, W., *Congressional Staffing: a select annotated bibl.*, « CRS », Nov. 8, 1976, 3 pp.

### *Sul CRS*

Tra le più importanti pubblicazioni sulla « Library » del Congresso si segnala:

— GOODRUM, C. A., *The Library of Congress*, New York, Praeger, 1974.

Per quanto riguarda più specificamente il « Congressional Research Service » i dati riportati nella ricerca sono stati tratti da:

— *Inside Congress: The Library of Congress and the Congressional Research Service*, « Congressional Quarterly », 2nd ed., 1976, pp. 439-455.

— *CRS Services to Congress*, brochure, « Congressional Research Service », January, 1976.

— MALBIN, M. J., *CRS - The Congressional Agency that Just Can't Say « No »*, « National Journal », Feb. 19, 1977, pp. 284-289.

— LOO, S. and B. E. LANGDON, *Selective Dissemination of Information to Congress: The Congressional Research Service SDI Service*, « Library Resources and Technical Service », v. 19, Fall, 1975, pp. 380-388.

— MELLER, N., *Institutional Adaptability: Legislative Reference in Japan and the US* (Beverly Hills, Sage Publications, 1974).

— BECKMAN, N., *Use of a Staff Agency by the Congress: The Congressional Research Service*, « Bureaucrat », v. 3, Jan. 1975, pp. 401-415.

Inoltre dai documenti congressuali:

— « U.S. Congress. House. Commission on Information and Facilities. Communication from the Chairman », *Information Resources and Services Available from the Library of Congress and the Congressional Research Service*, House Document No. 94-527, 94th Congress, Second Session, June 14, 1976.

— « U.S. Congress. Joint Committee on Congressional Operations », *Congressional Research Support and Information Service*, 93rd Congress, Second Session, U.S. GPO, May 16; June 18, 19; July 30, 31, 1974.

— « U.S. Congress. Joint Committee on the Library », *Annual Report of the Congressional Research Service of the Congress for Fiscal Year, 1971, 1972, 1973, 1974, 1975, 1976*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C. 20402.

— « House Commission on Information and Facilities », *Organizational Effectiveness of the Congressional Research Service*, 95th Congress, 21st Session, Doc. No. 95-19, Wash., GPO, 1977, 117 pp.

Di particolare utilità si sono rivelate le stesse pubblicazioni del CRS come:

— KRAVITZ, W., *The Congressional Research Service and the Legislative Reorganization Act of 1970*, « CRS », Jan. 8, 1971, 8 pp.

— GOODRUM, C., *The Congressional Research Service of the US Congress*, « CRS », July 1, 1976, 15 pp.

## Sul GAO

Della vastissima produzione giuridica sul « General Accounting Office », si indica, come per le altre agenzie, soltanto le pubblicazioni prese in considerazione per la ricerca.

— *General Accounting Office and Its Function — A Brief Historical Outline*, « GAO Review », Summer, 1971, pp. 1-15.

— MORGAN, T. D., *The General Accounting Office: One Hope for Congress to Regain Parity of Power with the President*, « North Carolina Law Rev. », v. 51, Oct. 1973, pp. 1279-1368.

— HERSHMAN, A., *The GAO: Watching Over Washington*, « Dun's Review », v. 109, Feb. 1977, pp. 38, 40-43, 86-87.

— FITZGERALD, M. J., *The Expanded Role of the General Accounting Office: In Support of a Strengthened Congress*, « The Bureaucrat », v. 3, n. 4, Jan. 1975, pp. 383-400.

Publicate dallo stesso GAO:

— « US General Accounting Office », *The General Accounting Office: Answers to Frequently Asked Questions*, Sept. 1976, 44 pp.

— « US General Accounting Office », *Bid Protests at GAO: A Descriptive Guide* (no date), 16 pp.

— « US General Accounting Office », *Legislation Relating to the General Accounting Office*, Jan. 1975.

Di particolare interesse per avere un'idea sull'attività di questa agenzia la relazione annuale che il « Comptroller General » è tenuto a presentare al Congresso:

— « US General Accounting Office », *Annual Report*, 1976, April 30, 1977, 340 pp.

## Sull'OTA

Sull'« Office of Tecnology Assessment » si segnala il libro:

— FERWERDA, L. (Ed.), *The Office of Technology Assessment: Congress Creates an Institution for Social Impact Evaluation* (Troy, N.Y., Center for Technology Assessment, Rensselaer Polytechnic Inst., 1976), 252 pp.

E gli articoli, alcuni dei quali molto critici:

— BOFFEY, P. M., *Office of Technology Assessment: Bad Marks on its First Report Cards*, « Science », v. 193, July 16, 1976, pp. 213-215.

— BURBY, J. F., *Infant OTA Seeks to Alert Congress to Technological Impacts*, « National Journal Reports », v. 6, Sept. 21, 1974, pp. 1418-1429.

— BURBY, J. F., *OTA Works to Produce Track Record With Six Major Projects*, « National Journal Reports », v. 6, Sept. 28, 1974, pp. 1454-1464.

— *Inside Congress: Hill Technology Assessment Office Hit by Controversy, Future Role is Threatened*, « Congressional Quarterly », June 18, 1977, pp. 1202-1203.

Di particolare interesse il documento congressuale:

— « House Commission on Information and Facilities », *The Office of Technology Assessment: A Study of Its Organizational Effectiveness* (Wash. D.C., GPO, 1976), 113 pp.

E la relazione del CRS:

— CHALK, R.A., *Public Participation and Technology Assessment: A Survey of the Legislative History of the Office of Technology Assessment*, « Congressional Research Service », Library of Congress, Sept. 18, 1974.

### *Sul CBO*

Anche sul nuovissimo « Congressional Budget Office » esiste già una vasta pubblicistica per lo più costituita da articoli e piccoli saggi.

Per la comprensione dei problemi del Bilancio degli S.U. e della battaglia che intorno ad esso si è combattuta negli ultimi anni:

— KIMMEL, L. H., *Federal Budget and Fiscal Policy 1789-1958*, The Brookings Institution, 1959.

— SCHICK, A., *The Battle of the Budget*, in « Congress Against the President » (N.Y., Academy of Political Science, 1975) (Proceedings, v. 32, n. 1, 1975), pp. 51-70.

Sullo stesso problema molti spunti da numerose pubblicazioni precedentemente citate e infine i « multilitheds » del CRS:

— SCHICK, A., *The First Years of the Congressional Budget Process*, « Congressional Research Service », Library of Congress, June 30, 1976, 38 pp.

— SCHICK, A., *The Congressional Budget and Impoundment Act: a summary of its Provisions*, « CRS », Feb. 5, 1975, 35 pp.

— SCHICK, A., *The Impoundment Control Act of 1974: a legislative history and implementation*, Jan. 31, 1975, 54 pp.

Specificamente sul CBO di particolare utilità i documenti congressuali:

— « House Commission on Information and Facilities », *Congressional Budget Office: A Study of Organizational Effectiveness* (Wash. D.C., GPO, 1977), 51 pp.

— RIVLIN, A. M. (Director, Congressional Budget Office), *Statement Before the Task Force on the Budget*, U.S. House of Representatives, June 2, 1977.

— Congressional Budget Office, *Appropriation Request to the Subcommittee on the Legislative Branch, Committee on Appropriations, U.S. Senate, for the Period Oct. 1, 1977, through Sept 30, 1978.*

Pubblicati dallo stesso CBO:

— « Congress of the United States », *The Congressional Budget Office, Responsibilities and Organization*, May 1976, 9 pp.

— « Congress of the U.S., Congressional Budget Office », *Budget Options for Fiscal Year 1978, A Report to the Senate and House Committees on the Budget*, Feb. 1977, 202 pp.

Tra le ricerche effettuate dal CBO si segnala:

— « The Congress of the United States, Congressional Budget Office, *The disappointing Recovery* (Wash., D.C., GPO, Jan. 1, 1977), 30 pp.

— « Congress of the United States, Congressional Budget Office, *Sustaining a Balanced Expansion* (Wash. D.C., Aug., 3, 1976), 56 pp.

### *Sul computer*

Per quanto riguarda i problemi politici e organizzativi collegati all'uso del computer sono stati consultati gli articoli:

— *Information for Congress: A Special Issue*, « Staff », 94th Congress, Issue No. 3, 1976, pp. 1-12.

— CHARTRAND, R. L., *Information Science in the Legislative Process*, in « Annual Review of Information Science and Technology », M. E. Williams, Ed. (Wash. D.C., 1976), pp. 300-343.

— CULVER, J. C., *Information for Legislation: A Congressman Speaks*, « Bul. of the American Society for Information Science », v. 1, n. 9, April 1975, pp. 8-24.

Si segnala, inoltre, un articolo sul sistema impiegato dal Parlamento della Germania Occidentale con alcuni riferimenti al sistema statunitense:

— MATTHES, H., *EDP (Electronic Data Processing) Projects of the Bundestag's Parliamentary Information System*, 1975.

Di particolare interesse i « multilithed » del CRS:

— « Science Policy Research Division, Congressional Research Service », *Information Support for the U.S. Senate: A Survey of Computerized CRS Resources and Services* (Wash. D.C., US GPO, 1977), 88 pp.

— CHARTRAND, R.L., *The Legislator as User of Information Technology*, « Congressional Research Service », Library of Congress, Oct. 9. 1976, 22 pp.

— GOODRUM, C. A., *Automation and the Congressional Research Service*, « Congressional Research Service », Library of Congr., March 1, 1975, 17 pp.

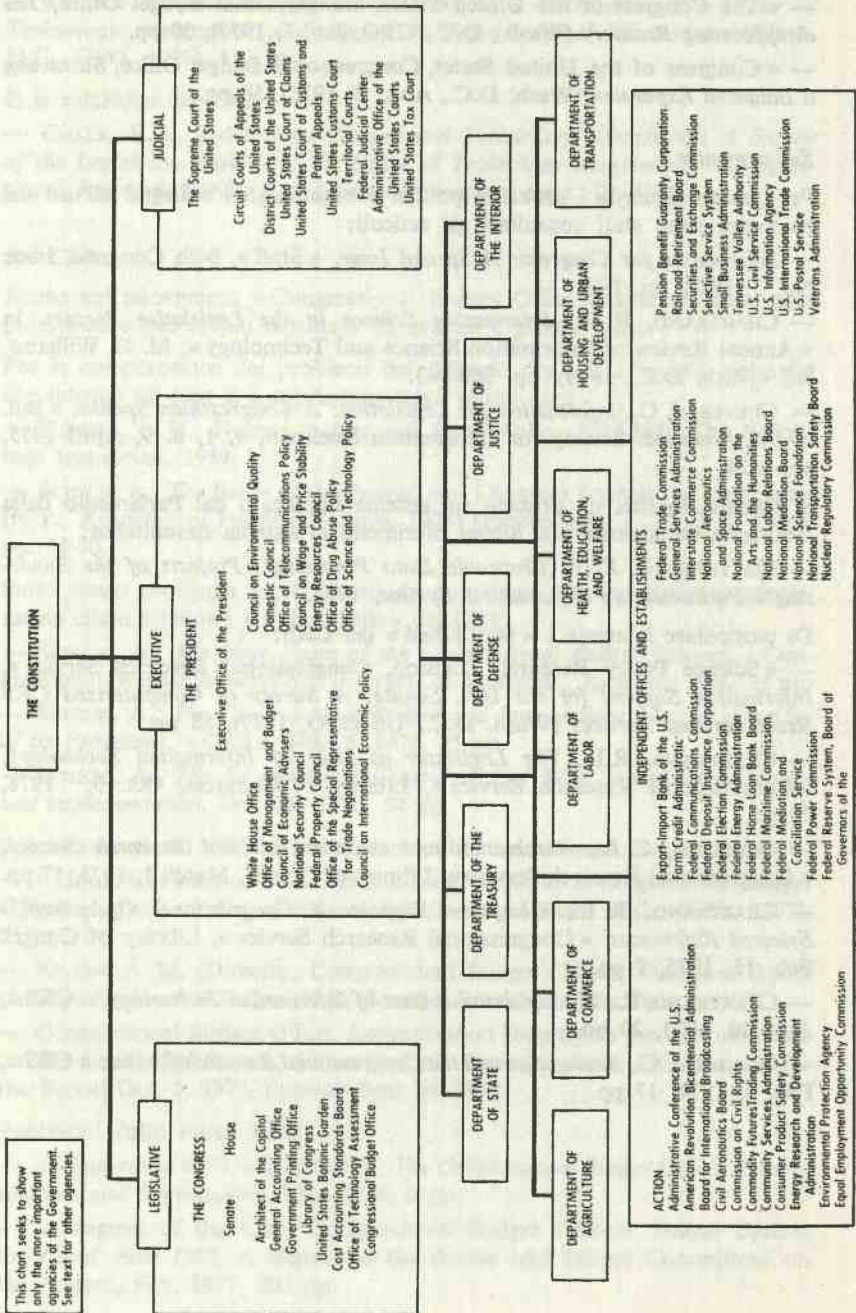
— CHARTRAND, R. L., *Computer Support of Congressional Operations - Selected References*, « Congressional Research Service », Library of Congr., Feb. 15, 1975, 7 pp.

— CHARTRAND, R., *The legislator as User of Information Technology*, « CRS », Aug. 20, 1973, 20 pp.

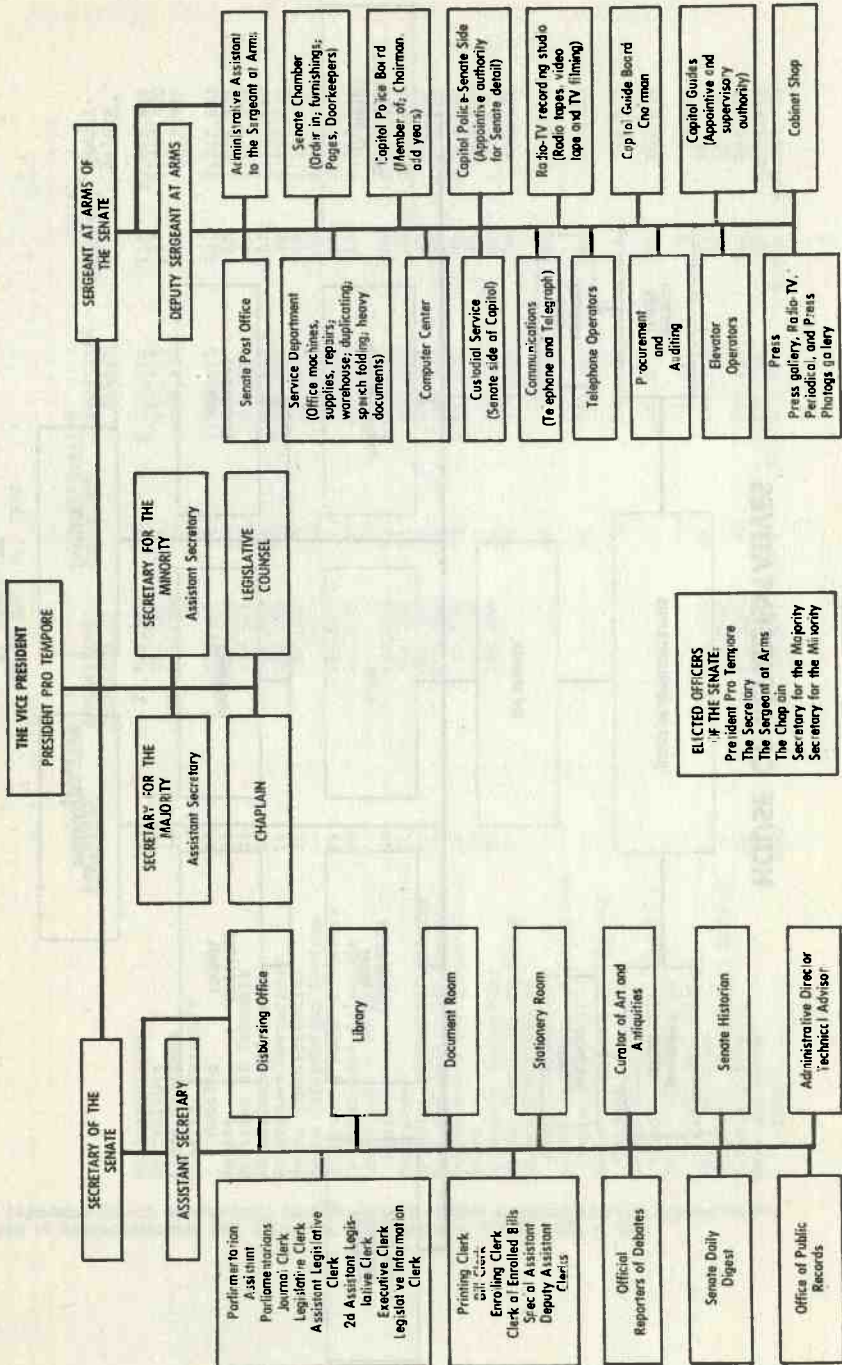
— GOODRUM, C., *Automation and the Congressional Research Service*, « CRS », Feb. 4, 1974, 17 pp.

Tabella N. 1

THE GOVERNMENT OF THE UNITED STATES



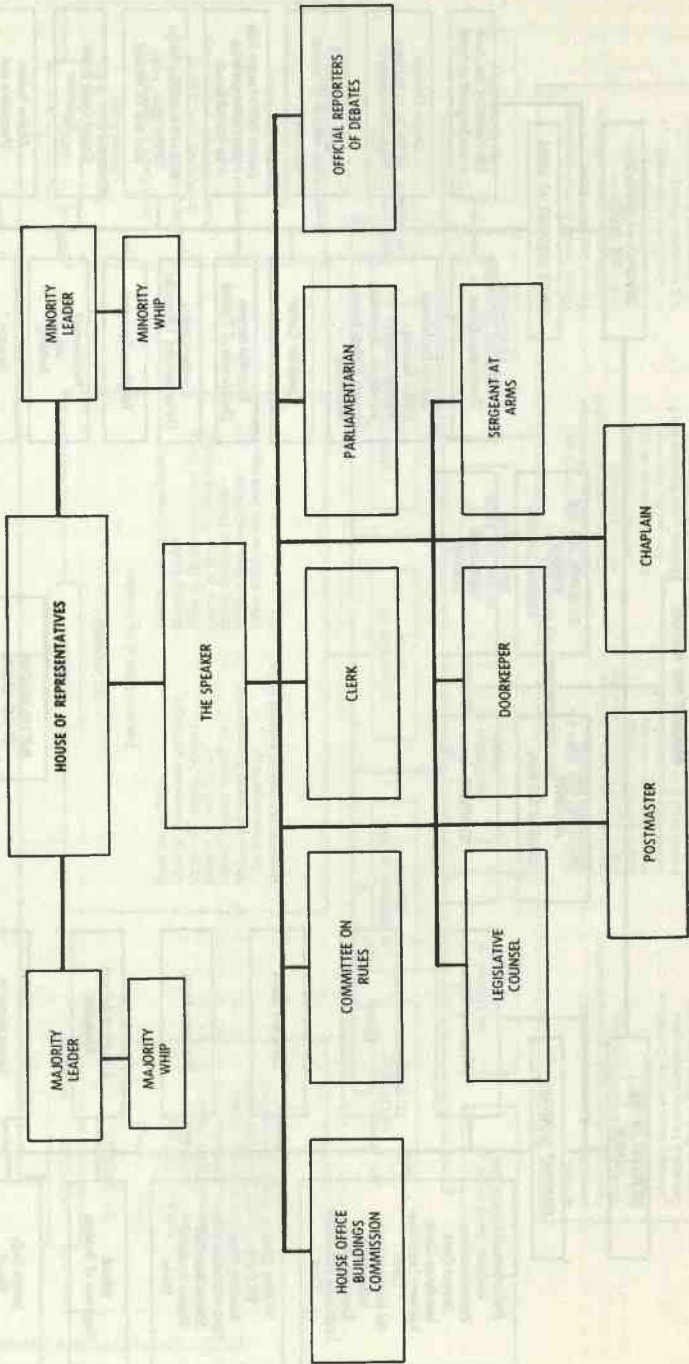
# UNITED STATES SENATE



**ELECTED OFFICERS OF THE SENATE**  
 The Secretary Pro Tempore  
 The Sergeant at Arms  
 The Chaplain  
 Secretary for the Majority  
 Secretary for the Minority

Tabella N. 3

# HOUSE OF REPRESENTATIVES



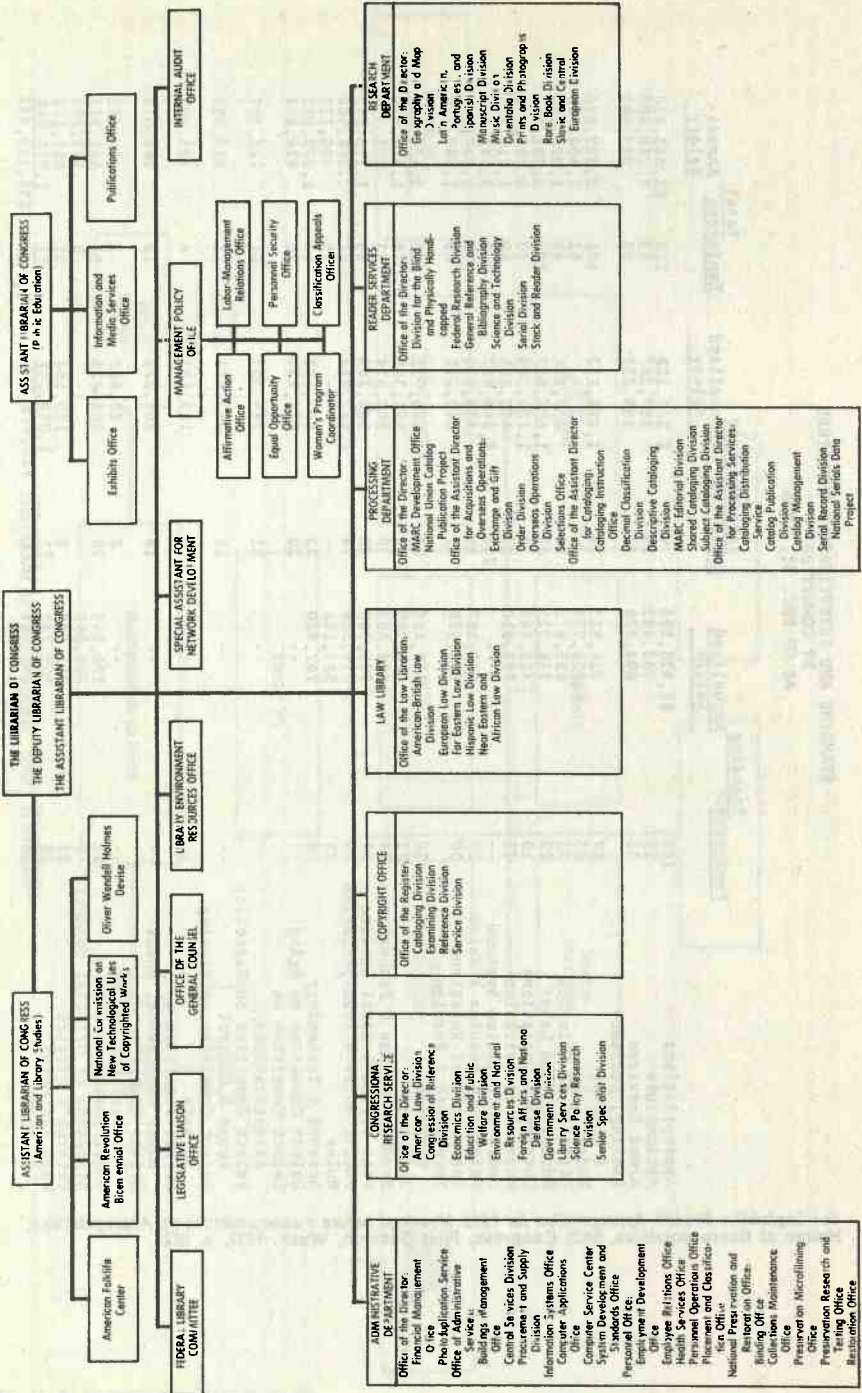


STANDING AND INVESTIGATIVE EMPLOYEES  
BY COMMITTEE  
AS OF DEC. 31, 1976

	Employees	Standing Employees	Annualized Salary	Investigative Employees	Annualized Salary	Total Employees	Annual- Salary
Appropriations	105		\$2,826,595	8	\$ 217,229	113	\$3,043,824
Agriculture	29		763,483	24	487,207	53	1,250,690
Armed Services	28		694,770	11	169,227	39	863,997
Banking, Currency & Housing	27		724,517	74	1,598,113	101	2,322,630
Budget	63		1,604,774	--	--	63	1,604,774
District of Columbia	23		635,671	26	437,584	49	1,073,255
Education and Labor	23		756,021	80	1,605,667	103	2,361,688
Government Operations	16		458,688	54	1,229,583	70	1,688,271
House Administration	31		768,910	37	450,695	68	1,219,605
House Information Systems	--		--	207	3,648,462	207	3,648,462
Interior & Insular Affairs	29		803,607	26	433,610	55	1,237,217
International Relations	30		752,528	33	640,216	63	1,392,744
Interstate & Foreign Commerce	30		850,463	99	2,286,721	129	3,137,184
Judiciary	21		606,280	55	996,399	76	1,602,679
Merchant Marine & Fisheries	24		604,563	9	197,974	33	802,537
Post Office & Civil Service	27		733,760	26	382,383	53	1,116,143
Public Works & Transportation	23		755,756	74	1,612,832	97	2,368,588
Rules	25		595,129	32	607,592	57	1,202,721
Science & Technology	28		767,420	26	474,834	54	1,242,254
Select Committee on Aging	--		--	51	745,397	51	745,397
Select Committee on Assassinations	--		--	11	247,353	11	247,353
Select Committee on Narcotics	--		--	6	123,433	6	123,433
Abuse & Control in Asia	--		--	19	262,073	19	262,073
Select Committee on Missing Outer Continental Shelf	--		--	2	20,442	2	20,442
Select Committee on Professional Sports	11		294,949	--	366,373	31	661,322
Small Business	9		198,999	--	--	9	198,999
Standards of Official Conduct	23		571,028	8	120,164	31	691,192
Veteran's Affairs	29		893,740	53	1,088,208	82	1,986,948
Ways and Means	654		\$17,666,651	1,071	\$20,449,791	1,725	\$38,116,442
TOTAL							

da: Legislative Branch Appropriation for 1975. Hearings before a subcommittee on Appropriations, House of Representatives, 95th Congress, First Session, Wash. 1977, p. 582.

**LIBRARY OF CONGRESS**



## FUNDING SUPPORT, STAFF, AND AUTHORITY - LIBRARY OF CONGRESS

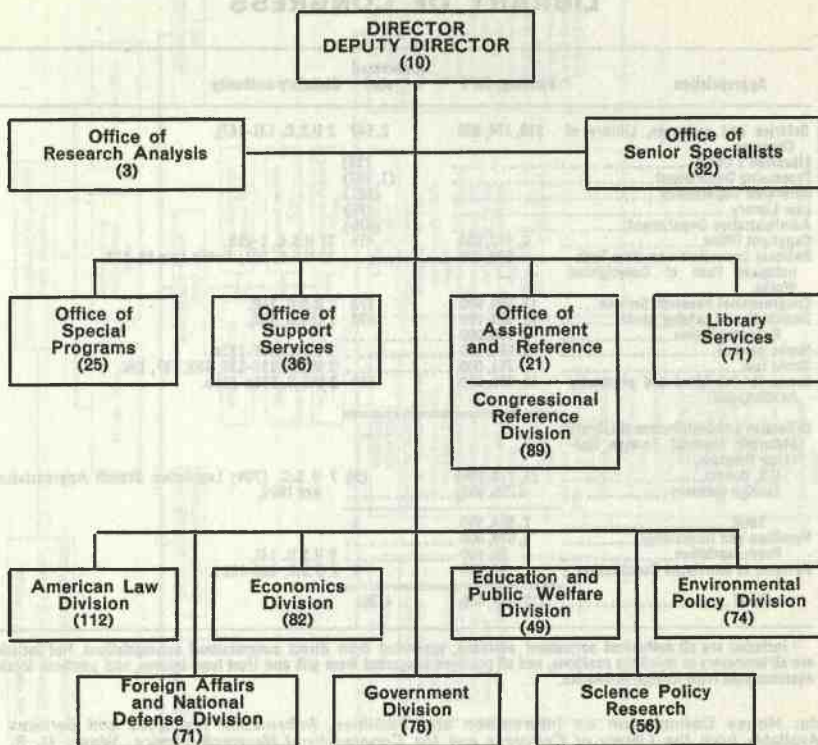
Appropriation	Funding, 1976	Authorized staff <sup>1</sup>	Statutory authority
Salaries and expenses, Library of Congress	\$59,174,800	2,547	2 U.S.C. 131-167j.
Librarian's Office		(58)	
Processing Department		(1,102)	
Reference Department		(621)	
Law Library		(90)	
Administrative Department		(676)	
Copyright Office	6,977,500	416	17 U.S.C. 1-215.
National Commission on New Technological Uses of Copyrighted Works	349,000		17 U.S.C. 201; Public Law 93-573.
Congressional Research Service	17,180,000	778	2 U.S.C. 166.
Distribution of catalog cards	11,529,000	498	2 U.S.C. 150.
Reappropriation	300,000		
Books general	1,695,000		2 U.S.C. 131-132a.
Books law	251,000		2 U.S.C. 131-132, 135, 137, 138.
Books for the blind and physically handicapped	15,935,000	109	2 U.S.C. 135a-135b.
<hr/>			
Collection and Distribution of Library Materials (Special Foreign Currency Program):			
U.S. dollars	(1,718,500)	(9)	7 U.S.C. 1704; Legislative Branch Appropriations Act 1975.
Foreign currency	(295,600)		
Total	2,014,100	9	
Furniture and furnishings	4,078,000		
Reappropriation	20,000		2 U.S.C. 141.
Revision of annotated Constitution	34,000	4	2 U.S.C. 168-168d.
<b>Total</b>	<b>119,537,400</b>	<b>4,361</b>	

<sup>1</sup> Included are all authorized permanent positions, supported from direct congressional appropriations. Not included are all temporary or indefinite positions, and all positions supported from gift and trust fund income, and positions located overseas paid from foreign currencies.

Source: House Commission on Information and Facilities, *Information resources and Services Available from the Library of Congress and the Congressional Research Service*. Wash. U. S. GPO. 1976 Doc. 94-527, p. 27.

Tabella N. 7

## CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE

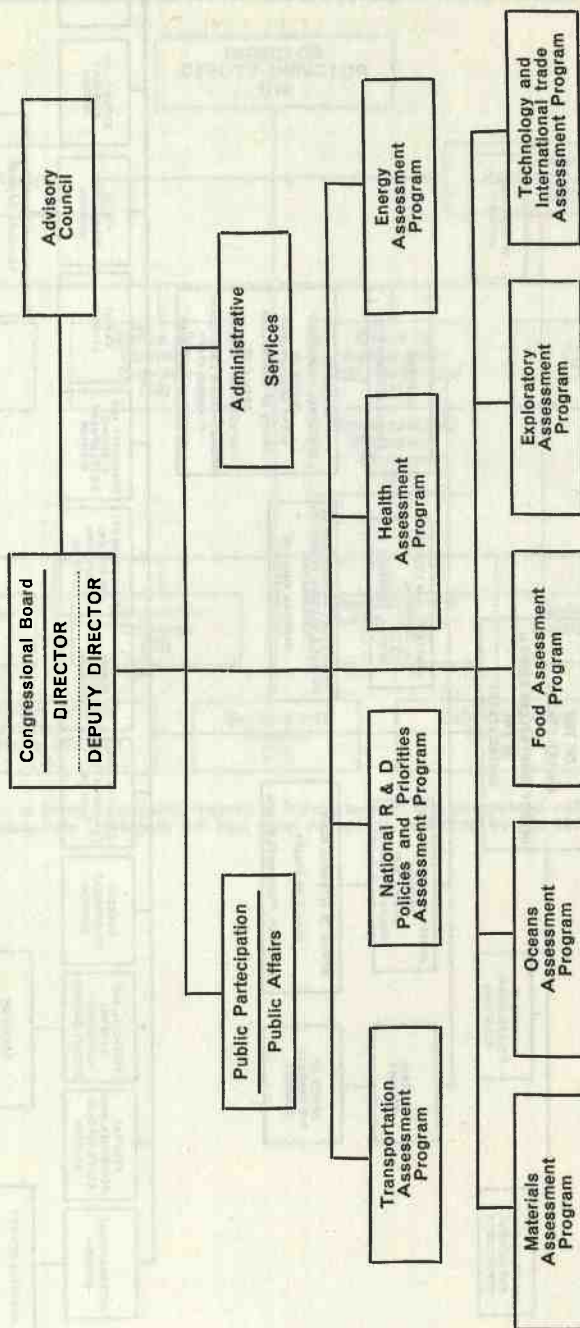


(Questo schema si basa su appunti raccolti in loco, i numeri che compaiono nelle caselle si riferiscono al personale impiegato nei vari uffici nel corso dell'anno fiscale 1977).



Tabella N. 9

**OFFICE OF TECHNOLOGY ASSESSMENT**



da: O.T.A. Annual Report to the Congress, March 15, 1976, p. 8 con integrazioni da appunti raccolti in loco.

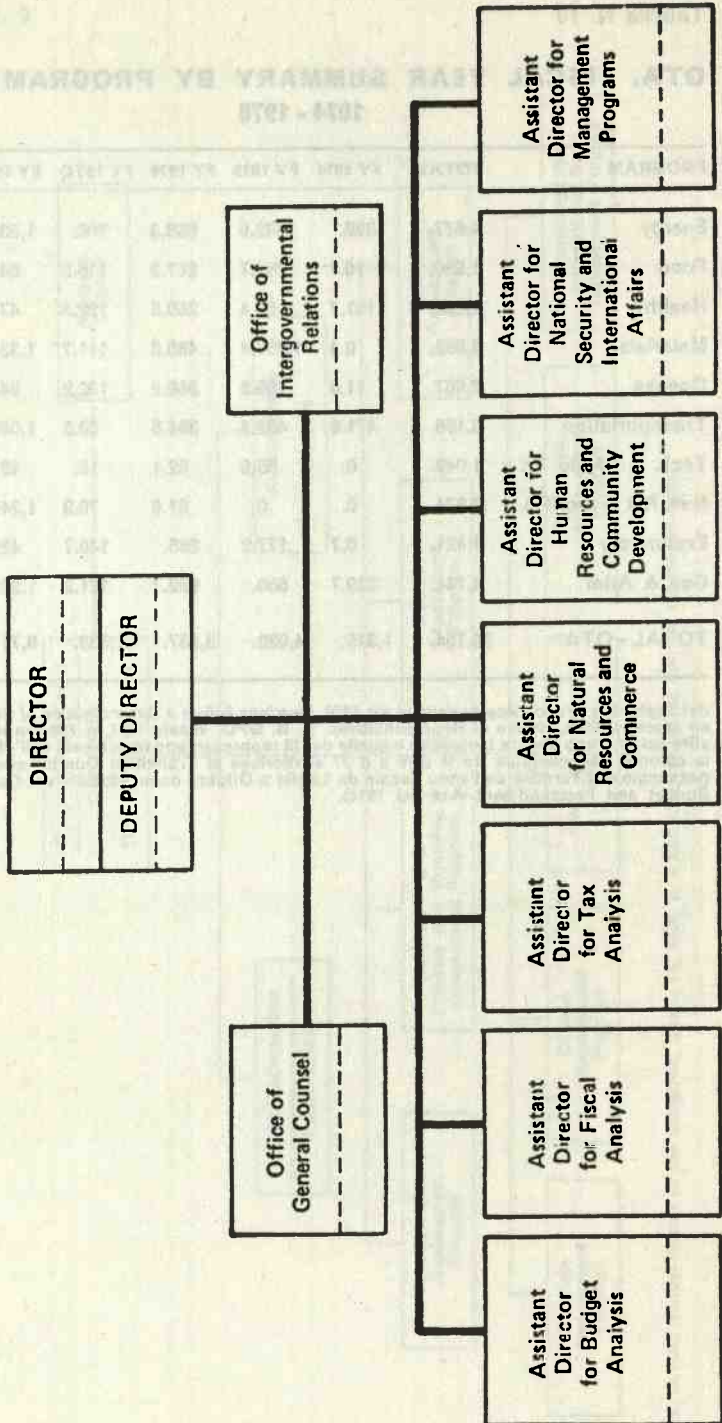
Tabella N. 10

**OTA. FISCAL YEAR SUMMARY BY PROGRAM AREA,  
1974 - 1978**

PROGRAM	TOTAL	FY 1974	FY 1975	FY 1976	FY 1977	FY 1978
Energy	4,677.	322.	432.9	668.3	406.	1,836.
Food	1,990.	16.1	267.7	267.3	116.5	644.
Health	1,502.	161.7	69.4	269.5	122.3	478.
Materials	4,662.	0.4	1,257.4	485.8	111.7	1,354.
Oceans	2,967.	11.6	709.5	360.2	132.2	944.
Transportation	3,166.	471.6	402.4	394.5	93.5	1,080.
Tech. & World Tr.	1,049.	0.	55.6	52.1	18.	426.
Nati R & D Pol/Pri	2,574.	0.	0.	61.6	70.9	1,242.
Exploratory	1,421.	0.7	177.2	285.	140.7	429.
Gen & Adm	4,744.	329.7	650.	992.7	121.2	1,282.
<b>TOTAL - OTA</b>	<b>28,754.</b>	<b>1,345.</b>	<b>4,022.</b>	<b>3,837.</b>	<b>1,333.</b>	<b>9,717.</b>

da: *Legislative Branch Appropriations for 1978, Hearings before a Subcommittee of the committee on appropriations, House of Representatives. U. S. GPO, Wash, 1977, p. 888* (va notato che le cifre del 77 erano ancora ipotetiche e quelle del 78 rappresentano le richieste dell'ufficio. Inoltre la colonna che compare tra il 1976 e il 77 si riferisce al Transition Quarter che permise il passaggio del Termine dell'anno fiscale da Luglio a Ottobre come stabilito dal Congressional Budget and Impoundment Act del 1974).

# CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE





*Outline of CBO organization, functions, and staffing*

June 1976

(193 positions)

Office of Director (9 positions)

Director  
Deputy Director  
Executive Assistant to Director  
Special Assistant to Director  
Special Assistant to Deputy Director

Office of General Council (3 positions)

Office of Intergovernmental Relations (7 positions)

*Major functions.*—Congressional relations, intergovernmental coordination, and editing

Budget Analysis Division (60 positions)

*Major functions.*—Scorekeeping, projections, bill-cost estimates [Sec. 403 and 308(a)], budget classification and procedures, computer support analysis

Budget Estimates Branch

Scorekeeping Unit

Projections Unit

Defense, Military Assistance and International Affairs Cost Estimates Unit

Human Resources Cost Estimates Unit

Natural and Physical Resources Cost Estimates Unit

Budget Systems and Process Branch

Budget Process Unit

Budget Data Systems Unit

Fiscal Analysis Division (16 positions)

*Major functions.*—Current economic outlook and policy impact estimates

Tax Analysis Division (12)

*Major functions.*—Analysis of revenue receipts, distribution and tax expenditures

Natural Resources and Commerce Division (19 positions)

*Major functions.*—Budget-related program/policy analysis in areas of energy, environment, natural resources, science and technology, transportation, commerce, and area and regional development

Human Resources and Community Development Division (24 positions)

*Major functions.*—Budget-related program/policy analysis in areas of income assistance, education, employment, health, veteran's affairs, community development and housing

National Security and International Affairs Division (22 positions)

*Major functions.*—Budget-related program/policy analysis in areas of national defense and international relations

Management Programs Division (21 positions, divided almost equally between the two major functional categories)

*Major functions.*—

1. Budget-related program/policy analysis in the central-service, general management and control functions of Government (including Budget and Organization, Civil Service, General Services and Postal Services); and
2. Internal CBO administrative support (Budget Administration, Personnel Management, Administrative Service, etc.)



1. Censis, « Mobilità e mercato del lavoro », *Ipotesi di revisione delle politiche di avviamento al lavoro e di garanzia economica per i disoccupati.*
2. Censis, « Mobilità e mercato del lavoro », *Ipotesi di un diverso regime dell'anzianità di lavoro.*
3. Censis, « Mobilità e mercato del lavoro », *Ipotesi di intervento sulla durata e distribuzione del tempo di lavoro.*
4. Censis, « Mobilità e mercato del lavoro », *Linee di intervento diretto a favore di una politica attiva della mobilità del lavoro.*  
*Linee di approccio a un'ipotesi di salario familiare.*
5. Censis, « Mobilità e mercato del lavoro », *I caratteri della partecipazione al lavoro nella società italiana.*
6. « La programmazione regionale: il caso del Piemonte »,  
A. Viglione, S. Lombardini, G. Frignani, C. Simonelli,  
*Obiettivi e problemi della programmazione regionale piemontese.*
7. « La programmazione regionale: il caso del Piemonte »,  
G. Maspoli, G. Tamietto, B. Ferraris,  
*Il rilancio dell'agricoltura piemontese.*
8. « La programmazione regionale: il caso del Piemonte »,  
R. Cominotti, S. Bajardi, A. Benadi,  
*L'industria piemontese, soggetto attivo e utente della programmazione regionale.*
9. R. Caporale, R. Döbert,  
*Religione moderna e movimenti religiosi.*

10. Istituto Affari Internazionali,  
*Prospettive dell'integrazione economica europea.*
11. « La programmazione regionale: il caso del Piemonte »,  
M. Rey, A. Gandolfi, L. Passoni,  
*Finanza regionale e finanza locale.*
12. G. Carli, G. Guarino, G. Ferri, U. Agnelli,  
*Libertà economiche e libertà politiche. Riforma dell'impresa e riforma dello Stato.*  
(Relazioni introduttive al Convegno del 17-18 giugno 1977).
13. « Regioni: verso la seconda fase »,  
*Sintesi di un dibattito.*
14. « Lavoro manuale e lavoro intellettuale »,  
E. Gorrieri,  
*Il trattamento del lavoro manuale in Italia e le sue conseguenze.*
15. *Libertà economiche e libertà politiche. Riforma dell'impresa e riforma dello Stato.*  
*Sintesi del dibattito.*
16. A. Bagnasco, P. Cucchi, E. Jalla,  
*Organizzazione territoriale dell'industria manifatturiera in Italia.*
17. B. Cori, G. Cortesi,  
*Prato: frammentazione e integrazione di un bacino tessile.*
18. « Lavoro manuale e lavoro intellettuale »,  
Luigi Firpo,  
*Il concetto del lavoro. Ieri, oggi, domani.*
19. L. Levi, S. Pistone, D. Coombes,  
*L'influenza dell'elezione europea sul sistema dei partiti.*
20. C. Paracone, G. Nicoletti, S. Maurino,  
*Servizi sociali: autonomie locali e volontariato. Un'ipotesi di lavoro.*
21. R. B. Freeman,  
*Declino del valore economico dell'istruzione superiore nel sistema sociale americano.*
22. « Il modello di Torino »,  
V. Caramelli, N. Rossi, V. Siesto,  
*Prezzi e produzione nei settori produttori di beni commerciabili e non commerciabili in Italia: 1960-1976.*

23. « Parlamento ed informazione »,

C. Macchitella,

*Gli apparati informativi del Parlamento inglese.*

24. G. Brosio, D. Hyman, W. Santagata,

*Gli enti locali fra riforma tributaria, inflazione e movimenti urbani.*

*Un contributo all'analisi del dissesto della finanza locale.*

25. « Il modello di Torino »,

Vincenzino Caramelli,

*Approcci alternativi alla bilancia dei pagamenti: alcune considerazioni sulla loro rilevanza per il caso italiano.*







*Fondazione  
Giovanni Agnelli*

Via Ormea, 37 - 10125 TORINO  
Telef. (011) 65.86.66 - 65.87.65

291286



**Fondazione  
Giovanni Agnelli**

11797

Q26