Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2014

«La pubblicità dei lavori parlamentari in prospettiva comparata»

a cura di

Paolo Caretti e Massimo Morisi

giugno 2014

Sommario

Introduzione alla Ricerca I- VI

I. L'Italia. Disciplina e forme di pubblicità dell'attività parlamentare nell'ordinamento italiano 1

II. La Spagna. Pubblicità, trasparenza e partecipazione nell'attività delle cortes generales spagnola 113

III. La Francia. Il principio di pubblicitá nell'ordinamento francese 203

IV. Il Regno Unito. Gli strumenti di conoscenza dell'attività parlamentare nel Regno Unito 281

V. L'Unione Europea. Le forme di visibilità nel Parlamento europeo 333

Introduzione alla Ricerca

Pubblicità e trasparenza dell'attività delle Assemblee elettive.

1. Come ogni anno, i partecipanti al Seminario di studi e ricerche parlamentari di Firenze (2014) hanno svolto, durante i corsi, un lavoro di ricerca su un tema concordato con i consiglieri che più da vicino seguono la nostra scuola (i Dott.ri Piccione per il Senato e Rizzuto, per la Camera dei Deputati).

   Quest'anno la scelta è caduta sugli strumenti che complessivamente possono essere ricondotti al principio di pubblicità cui allude, ad esempio, l'art. 64 della nostra Costituzione, e che trova poi nei regolamenti una più dettagliata disciplina. Più in particolare, ci si è proposti di operare una verifica sull'impatto che lo sviluppo di nuove tecniche di comunicazione (non solo la televisione, ma il web, i social network, twitter) ha avuto sugli strumenti tradizionali di comunicazione esterna del Parlamento, da un lato e, dall'altro sugli effetti che l'uso di queste nuove tecnologie ha avuto o potrebbe avere sull'atteggiamento dei soggetti sociali (organizzati o meno) nei confronti dell'istituzione parlamentare. Interrogativo quest'ultimo di particolare rilievo in una

situazione come quella attuale, caratterizzata (non solo in Italia) da una crisi profonda del ruolo delle Assemblee elettive, sedi fondamentali della rappresentanza politica, che a sua volta non fa che riflettere l'analoga crisi che investe i partiti, sempre più in difficoltà nell'assolvere il ruolo di essenziali collettori e mediatori della domanda politica.

2. La ricerca, secondo ormai una scelta metodologica consolidata, presenta un taglio comparato, mettendo a confronto l'esperienza italiana con quella della Francia, della Spagna, dell'Inghilterra e del Parlamento europeo. Ne sono risultati cinque rapporti che ricostruiscono con puntualità e ricchezza di dati sia la disciplina formale che le prassi oggi in uso (spesso in via ancora sperimentale) per rafforzare e valorizzare il rapporto tra Assemblee elettive e contesti sociali di riferimento.

   Un primo dato che emerge dai rapporti è che in tutte le esperienze esaminate, compresa quella italiana, le istituzioni parlamentari non si sono affatto sottratte alla possibilità di "sfruttare" il valore aggiunto che informatica e telematica possono attribuire agli strumenti più tradizionali di comunicazione: si è così diffusa la predisposizione di siti istituzionali, che forniscono informazioni generali sulla struttura e le funzioni delle Assemblee elettive, ma che in alcuni casi offrono informazioni assai più dettagliate sull'attività (in particolare quella legislativa) svolta o in corso di svolgimento. Meno diffuso, ma non assente, è anche il ricorso ai social networks e a twitter.

   Se dunque si può dire che un ruolo ancora molto rilevante svolgono altri mezzi di comunicazione come la stampa e la televisione, attraverso canali dedicati (ma con problemi in quest'ultimo caso di non secondaria importanza sul piano della regolarità dello svolgimento dei lavori parlamentari: si veda il caso italiano del "question time"), si può senza dubbio affermare che vi sia oggi una tendenza generale ad arricchire il ricorso a questi mezzi con altri dispositivi e supporti che offrono un grado di introspezione e di conoscenza assai maggiore .

Un secondo dato che i rapporti mettono in evidenza è la distinzione netta che si rileva tra l'uso di strumenti di comunicazione che puntano a migliorare il livello delle informazioni dalle Assemblee elettive verso i soggetti sociali, sia dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo, e strumenti che consentono l'avvio di una relazione interattiva tra soggetti sociali e istituzioni parlamentari. I primi sono certamente i più sviluppati rispetto ai secondi che appaiono ancora ad uno stadio embrionale di avvio. Da quest'ultimo punto di vista è ancora l'istituto delle audizioni (formali o informali) a svolgere un ruolo pressoché esclusivo e resta ancora una prospettiva ipotetica (certo da favorire, almeno entro determinati limiti) quella di utilizzare le nuove tecnologie della comunicazione in funzione "partecipativa" ai processi decisionali (e in particolare al processo legislativo). Ma si tratta di un dato che, in fondo, non deve stupire più di tanto. Anche al livello dell'Unione europea dove gli atti normativi sono preceduti da una istruttoria spesso assai ampia e aperta al contributo di una molteplicità di soggetti, il momento della formazione della decisione vede come unici protagonisti i soggetti istituzionali. E del resto è più che comprensibile che, oltre un certo limite, interventi in funzione partecipativa comportino il rischio di spingere sullo sfondo e ridimensionare la funzione principale delle Assemblee elettive che è appunto quella di saper rappresentare e mediare i diversi interessi in gioco sulle singole questioni. Tuttavia, seguendo l'esempio dell'Unione, si potrebbe dire che questi rischi non esistono se strumenti di interazione partecipativa sono anticipati alla fase dell'istruttoria che precede il momento decisionale in senso proprio.

3. Per venire a qualche sintetica sottolineatura sul "caso" italiano, le evidenze più significative che il rapporto mette in luce appaiono le seguenti:

   a) un costante processo di miglioramento della funzione di resocontazione delle attività delle Assemblee proprio attraverso l'uso delle nuove tecnologie

(pubblicazione on line quasi in tempo reale del dibattito che si svolge nelle singole sedute);

b) elaborazione di una serie di proposte che, nella stessa direzione, puntano ad estendere la resocontazione anche ai lavori delle Commissioni, soprattutto quando siedono in sede referente (quanto meno con riferimento ad alcuni dati: presenza dei parlamentari, conoscibilità delle opinioni e dei voti espressi, introduzione della regola del voto individuale e palese);

c) utilizzazione di un pluralità di strumenti: dalle web-tv delle Camere stesse, all'uso del web, alla digitalizzazione di tutti gli atti parlamentari, alle news-letters, alla predisposizione di singoli profili twitter, all'apertura di appositi canali su You-Tube.

Ma, come è evidente, siamo ancora all'inizio di un processo che, come in ogni altra occasione nella quale debbono bilanciarsi interessi diversi e tutti di rilievo costituzionale (nel nostro caso conoscibilità, trasparenza e partecipazione a fronte dell'ordinario e corretto esercizio delle funzioni parlamentari) non può che procedere per gradi, con la consapevolezza che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, il sacrificio di un interesse non può mai tradursi nell'irragionevole e sproporzionato sacrificio di un altro.

I

L'Italia

di

Alessandra Apollaro

Francesca Canzani

Antonio Chiusolo

Ylenia Guerra

Giulia Moggi

Damiano Partescano

Nicolò Scarpellini

L'ITALIA

DISCIPLINA E FORME DI PUBBLICITÀ DELL'ATTIVITÀ PARLAMENTARE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

SOMMARIO: 1. LA PUBBLICITÀ DELLE SEDUTE E DEI LAVORI IN PARLAMENTO: COSTITUZIONE E REGOLAMENTI DELLE CAMERE – 1.1 IL PRINCIPIO COSTITUZIONALE DI PUBBLICITÀ DELLE SEDUTE, E DEI LAVORI, PARLAMENTARI. L'ECCEZIONALE PREVISIONE DI SEDUTE SEGRETE. – 1.2 LA TRADUZIONE REGOLAMENTARE DEL PRINCIPIO DI PUBBLICITÀ DELLE SEDUTE E DEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA: L'AMMISSIONE DEL PUBBLICO; CENNI ALLA TRASMISSIONE TELEVISIVA DIRETTA DELLE SEDUTE ASSEMBLEARI. – 1.3 LA TRADUZIONE REGOLAMENTARE DEL PRINCIPIO DI PUBBLICITÀ DEI LAVORI ASSEMBLEARI: IL VINCOLO DI DOCUMENTAZIONE, A FINI DI PUBBLICITÀ, E LA RESOCONTAZIONE STENOGRAFICA E SOMMARIA DEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA. – 1.3.1 IL VINCOLO DI DOCUMENTAZIONE DEI LAVORI ASSEMBLEARI A FINI DI CERTIFICAZIONE: IL PROCESSO VERBALE. – 1.4 LE PROPOSTE DI RIFORMA DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI: L'INCIDENZA SU PUBBLICITÀ DEI LAVORI ASSEMBLEARI E PROCESSO VERBALE. – 2. La pubblicità dei lavori e degli atti parlamentari: le Commissioni e gli atti di sindacato ispettivo – 2.1 IL REGIME DI PUBBLICITÀ COME PRASSI ORDINARIA. – 2.2 LA DISCIPLINA DEL PROCESSO VERBALE. – 2.3 IL RESOCONTO SOMMARIO DEI LAVORI PARLAMENTARI. – 2.4 AMPIO REGIME DI PUBBLICITÀ: IL RESOCONTO STENOGRAFICO. – 2.5 GLI IMPIANTI AUDIOVISIVI A CIRCUITO CHIUSO. – 2.6 I CASI IN CUI LA TRASPARENZA È ASSENTE. – 2.7 UN REGIME DIFFERENZIATO, LE COMMISSIONI PARLAMENTARI D'INCHIESTA. – 2.8 UN QUADRO CONCLUSIVO ALLA LUCE DELLE PROPOSTE DI MODIFICA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI. – 2.8.1 LA PUBBLICITÀ E IL PROCESSO DECISIONALE IN POLITICA: UNA DIFFICILE CONVIVENZA. – 2.8.2 LE LINEE GUIDA PER UNA MODIFICA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI IN TEMA DI PUBBLICITÀ. – 2.9 GLI ATTI DI SINDACATO ISPETTIVO E LA PUBBLICITÀ. – 2.9.1 IL REGIME DI TRASPARENZA DELLE INTERROGAZIONI E DELLE INTERPELLANZE. – 2.9.2 FOCUS: IL *QUESTION TIME* E IL *PREMIER QUESTION TIME*. – 3. Pubblicità e comunicazione dell'attività e dei lavori parlamentari: radio, televisione e internet - 3.1 INTRODUZIONE - 3.2 GIORNALISMO PARLAMENTARE: IL RUOLO DELL'ASSOCIAZIONE DELLA STAMPA PARLAMENTARE E DELL'ASSOCIAZIONE FOTOREPORTER PROFESSIONISTI ASSOCIATI. - 3.3 LA PUBBLICITÀ DEI LAVORI PARLAMENTARI ATTRAVERSO LE RADIO E LA TELEVISIONE. - 3.3.1 LA DIFFUSIONE DEI LAVORI E DELL'ATTIVITÀ DEL PARLAMENTO ATTRAVERSO IL CANALE RADIOFONICO. - 3.3.2 LA DIFFUSIONE DEI LAVORI E DELL'ATTIVITÀ DEL PARLAMENTO ATTRAVERSO IL CANALE TELEVISIVO. - 3.3.3. LA DIRETTA DEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA E DELLE COMMISSIONI SUI CANALI SATELLITARI DELLE CAMERE. - 3.4 PUBBLICITÀ E COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE SU INTERNET. - 3.4.1 LA PUBBLICITÀ DEGLI ATTI SUI SITI WEB DI CAMERA E SENATO. - 3.4.2 LA PUBBLICITÀ DEI LAVORI SULLE WEB TV DI CAMERA E SENATO. - 3.4.3 INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE DELLE CAMERE TRAMITE IL WEB. - 3.4.3.1 STRUMENTI DI INFORMAZIONE SINTETICA. - 3.4.3.2 I PRESIDENTI DI ASSEMBLEA E I PARLAMENTARI SUI SITI WEB ISTITUZIONALI. - 3.4.3.3 I SITI SATELLITE DEDICATI AI GIOVANI. - 3.4.4 LA CAMERA E IL SENATO SUI SOCIAL MEDIA. - 3.5 BREVI CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE. – 4. Pubblicità dell'attività parlamentare e partecipazione – 4.1 LA PUBBLICITÀ TRA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA. – 4.2 PARTECIPAZIONE E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA: DELIMITAZIONE DEL PERIMETRO DI FATTISPECIE. – 4.3 POSSIBILI SCENARI DI STRUMENTALITÀ TRA PUBBLICITÀ E PARTECIPAZIONE. – 4.4 LA CRISI DI LEGITTIMAZIONE DEL PARLAMENTO E LA PUBBLICITÀ QUALE PUNTO DI INCONTRO TRA RAPPRESENTANZA E PARTECIPAZIONE. – 5. Audizioni formali e indagini conoscitive, audizioni e incontri informali; le lobby – 5.1 L'ATTIVITÀ DI *LOBBYING:* LA MANCANZA DI UNA DISCIPLINA SPECIFICA, COMBINATA ALLA PRESENZA DI UNA REGOLAMENTAZIONE FRAMMENTARIA; L'ATTIVITÀ DI *LOBBYING* NEI PRINCIPI DELLA COSTITUZIONE E NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE. – 5.2 COME ACCEDONO I GRUPPI DI INTERESSI ALLA DECISIONE PUBBLICA? I REGOLAMENTI DELLE CAMERE: AUDIZIONI FORMALI E INDAGINI CONOSCITIVE; AUDIZIONI E INCONTRI INFORMALI . – 5.3 LE PROPOSTE DI LEGGE IN MATERIA. – 5.4 CASI DI DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ DI *LOBBYING* NELLE REGIONI: LA LEGGE REGIONALE TOSCANA 18 GENNAIO 2002 N. 5; UN ALTRO TENTATIVO REGIONALE PER LA REGOLAMENTAZIONE DEI GRUPPI DI INTERESSE: L'INATTUATA LEGGE DELLA REGIONE MOLISE. – 6. Pubblicità e partecipazione nelle Regioni – 6.1 INTRODUZIONE. – 6.2 ISTITUTI DI PUBBLICITÀ E STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE ALLA DECISIONE POLITICA, PRASSI INNOVATIVE DALLE REGIONI. - 6.2.1 PUBBLICITÀ DEI LAVORI DELLE ASSEMBLEE E DELLE COMMISSIONI. - 6.2.2 ISTITUTI DI PARTECIPAZIONE ALLA DECISIONE POLITICA COME PRECIPITATO DI UNA EFFETTIVA PUBBLICITÀ DEI CONSIGLI REGIONALI: REPORT NORMATIVO E RESOCONTO APPLICATIVO. – 6.2.3 FOCUS EMILIA-ROMAGNA: PUBBLICITÀ, TRASPARENZA QUINDI PARTECIPAZIONE? – 7 Riflessioni conclusive.

1. LA PUBBLICITÀ DELLE SEDUTE E DEI LAVORI IN PARLAMENTO: COSTITUZIONE E REGOLAMENTI DELLE CAMERE

di *Nicolò Scarpellini*

1.1 Il principio costituzionale di pubblicità delle sedute, e dei lavori, parlamentari. L'eccezionale previsione di sedute segrete.

Nell'àmbito della disciplina costituzionale dell'ordinamento parlamentare, l'art. 64 c. 2° prioritariamente dispone che le sedute delle Camere sono pubbliche; in second'ordine, compete ai regolamenti parlamentari determinare le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni, a'sensi dell'art. 72 c. 3° Costituzione, designato a disciplinare in via generale l'eventuale deferimento dell'esame e l'approvazione delle proposte di legge a Commissioni camerali, a mezzo degli stessi aggregati di regole scritte riconducibili all'autonomia normativa delle Camere. Nelle disposizioni in parola, l'Assemblea costituente intese cristallizzare il principio di pubblicità delle sedute e dei lavori parlamentari [1] o, se si recupera un'angolazione più ampia, il principio di pubblicità del processo di decisione parlamentare [2].

Anche assurgendo al livello di regola costituzionale, la pubblicità delle sedute e dei lavori delle Camere palesa di corrispondere ad un'essenziale esigenza di informazione e controllo, da parte dell'opinione pubblica, sull'insieme delle attività interne al Parlamento: finalisticamente, garantendo la permanenza di un costante rapporto tra il corpo elettorale e i rappresentanti della Nazione e, di conseguenza, l'attivazione continua del circuito democratico [3].

Essenzialmente, allora, il carattere strutturale della rappresentatività delle Camere forgia il legame, indissolubile, tra il principio di pubblicità e il funzionamento dell'istituzione parlamentare, come si osserva [4], escludendo in linea di principio che gli organi attraverso cui il popolo esercita la sovranità, *ex* art. 1 c. 2° Cost., abbiano legittimazione a operare nell'assenza, o al di fuori, di un dato regime di pubblicità [5]. Se ne trae come sia senz'altro verosimile configurare la pubblicità dell'attività parlamentare alla stregua di un autentico

[1] In relazione ai lavori dell'Assemblea costituente, circa la redazione delle norme costituzionali vincolanti l'ordinamento parlamentare e l'impellenza di accertare l'esistenza di "principi che debbano essere posti nella Costituzione a garanzia di certi interessi che si vuole sottrarre all'arbitrio delle Camere", secondo le espressioni di Costantino Mortati, si veda la seduta del 3 settembre 1946, in *Atti Assemblea Costituente*, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, p. 904, nonché la seduta del 20 settembre 1946, *ivi*, p. 1064 – in cui lo stesso Mortati suggerì di "esaminare anzitutto quale parte della regolamentazione della Camera" avrebbe dovuto "rientrare nella Costituzione", così da limitare l'"autodisciplina" degli organi parlamentari.

[2] Così, A. MANZELLA, *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 298.

[3] R. MORETTI, in T. MARTINES - G. SILVESTRI - C. DE CARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 185.

[4] L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 288.

[5] Note sono le argomentazioni, sul punto, di N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, in ID, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1991, p. 85 e seguenti, per il quale principio fondamentale dello Stato democratico è il principio di pubblicità, quindi del "potere visibile".

diritto politico dei cittadini e specificazione del principio fondamentale di partecipazione all'organizzazione politica, puntualmente enunciato dall'art. 3 c. 2° della Costituzione repubblicana [6].

Comprensibilmente, quindi, sono i lavori delle Camere a integrare l'unica attività statale, in senso lato, in riferimento alla quale la Costituzione si dedica allo scopo di definire espressamente un obbligo di pubblicità, con riguardo tanto alle sedute dell'Assemblea tanto ai lavori delle Commissioni in sede deliberante e redigente.

Eppure, in relazione alla questione della pubblicità dell'attività parlamentare, il legislatore costituente stentò ad avvicinare le punte di tensione ideale e politica che, invece, il dibattito guadagnò su temi diversi: da una parte, probabilmente, per la stessa, indiscutibile, essenzialità (e, in un certo senso, la scontatezza) del principio in parola alla democrazia parlamentare [7] e, dall'altra, a cagione dell'ampiezza ed efficacia delle forme di pubblicità dei lavori delle Camere statutarie, di per sé, ritenute idonee a trascorrere dall'ordinamento più risalente a quello costituzionale in progettazione [8]. L'Assemblea costituente, così, concentrò inevitabilmente la discussione attorno al quesito se un principio ormai connaturato alla tradizione parlamentare meritasse d'essere effettivamente esplicitato: la soluzione dell'interrogativo, di fatto, tutt'oggi è resa dalla prescrizione di cui all'art. 64 c. 2° Cost., là dove si dichiarò il principio di pubblicità delle sedute – concretamente – con il fine di allontanare il presentimento di un cedimento della formulazione costituzionale, a paragone dell'enunciazione risalente al precedente Statuto del Regno [9].

Sicché, la preoccupazione che caratterizzò i lavori del legislatore costituente, per lo più, si rintraccia nella delimitazione delle possibilità di ricorrere a sedute segrete, forzatamente da ricondurre a casi di assoluta eccezionalità: ciononostante, la disposizione tesa a subordinare all'approvazione di una maggioranza qualificata (corrispondente ai due terzi dei membri, presenti, di ogni Camera) la celebrazione di sedute segrete, alla cui formulazione si addivenne in sede di coordinamento, da ultimo non riscontrò il consenso della Commissione per la Costituzione; così, con modificazioni non sostanziali, in occasione della seduta del 10 maggio 1947, l'Assemblea costituente approvò il testo vigente

[6] R. CERRETO, *La pubblicità dei lavori delle commissioni*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2008, p. 601; in tema, inoltre, v. A. MANZELLA, *Art. 64*, in G. BRANCA (a cura), *Commentario della Costituzione, Art. 64 - 69, Le Camere*, II, Zanichelli, Bologna - Roma, 1986, p. 37.

[7] Così, G. ABAGNALE, Pubblicità dei lavori parlamentari, in Rassegna parlamentare, 2, 2010, p. 511.

[8] Si confronti L. GIANNITI, *Art. 64*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura), *Commentario alla Costituzione, Art. 55 - 100*, UTET, Milano, 2006, p. 1222 s. e, specialmente, p. 1223, secondo cui, nell'insieme, "si può affermare che lungo tutta la vita delle Camere statutarie il rispetto del principio di pubblicità fu massimo, compatibilmente con i mezzi allora in uso": in particolare, a norma dell'art. 52 dello Statuto del Regno, "le sedute delle Camere" erano, generalmente, "pubbliche" e, accanto ai tradizionali strumenti di pubblicità diretta, sin dalle origini del Parlamento subalpino, si sviluppò un complesso di forme di pubblicità cartolare – circa le quali, v. *infra*.

[9] Cfr. la seduta del 20 settembre 1946, in *Atti Assemblea Costituente*, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, p. 1065: se Emilio Lussu riteneva pressoché superflua l'elaborazione di una puntuale disposizione costituzionale in àmbito di pubblicità dei lavori, Mortati sostenne la necessità di un intervento del legislatore costituente, esattamente a motivo della previsione sulla pubblicità delle sedute, *ex* art. 52 dello Statuto, la cui soppressione sarebbe potuto "sembrare fatta di proposito"; e, in effetti, sulla scorta del rilievo di Mortati, sopraggiunse l'approvazione della formulazione del principio generale di pubblicità delle sedute; sul punto in trattazione, v. G. ABAGNALE, *Pubblicità dei lavori parlamentari*, cit., p. 511.

del c. 2° dell'art. 64 [10], senza scostarne oltremisura il contenuto dalla dizione precedentemente connotante la disciplina dettata dallo Statuto del Regno [11].

In ordine all'eventualità di riunione delle Camere in seduta segreta, se è plausibile associare l'affermazione del principio pubblicitario alla previsione di cui all'art. 67 Cost., per la quale ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione, è altrettanto verosimile ricollegare la possibilità delle Assemblee parlamentari di adunarsi in seduta segreta, sebbene eccezionalmente (come denota l'occorrenza di un'apposita deliberazione funzionale all'intenzione), all'enunciato collocato a completamento di quell'articolo, per cui ogni rappresentante della Nazione esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato [12]. Residua come, anche se nel difetto di un espresso rinvio costituzionale in tale senso, il legislatore costituente abbia inteso posticipare alla stesura dei regolamenti parlamentari le procedure per l'effettuale attivazione di una riunione in segreto, dell'una come dell'altra Camera – un'evenienza che, d'altro canto, è del tutto sprovvista di riscontri, nella sequenza delle vicende istituzionali della Repubblica.

L'art. 63 c. 3° del regolamento della Camera dei deputati attribuisce il potere d'iniziativa, alternativamente, al Governo, al Presidente di un gruppo parlamentare o a dieci deputati; ai sensi dell'art. 57 del regolamento del Senato, recante la più stringente normazione del diritto d'impulso in vigore presso quel ramo del Parlamento, invece, l'eguale richiesta può essere proposta dal Governo ovvero da un decimo dei componenti dell'Assemblea. Quest'ultima disposizione, esplicitamente, chiarisce come tra la domanda e la deliberazione non possa avere luogo alcuna discussione: nonostante il regolamento della Camera dei deputati trascuri la questione, fuor di dubbio sembra coerente ritenere il divieto come implicitamente imposto anche dall'ordinamento della Camera, in considerazione del rischio di vanificare le supposte ragioni di riservatezza che, fisiologicamente, comporterebbe lo svolgimento di un dibattito preliminare [13].

In ogni caso, per quel che concerne l'attuazione del principio di pubblicità delle sedute delle Camere, la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, nel ribadire la valenza del dettato, *ex* art. 64 c. 2° Cost., ha rimesso alla piena valutazione delle medesime Assemblee parlamentari la sua concreta applicazione, a tutela di quell'autonomia che è ad esse costituzionalmente garantita, e dichiarandone – consequenzialmente – la piena libertà di

[10] Il *plenum* dell'Assemblea, rispetto alla formulazione della Commissione dei settantacinque, elaborata in concomitanza della seduta del 20 dicembre 1946 (*Atti Assemblea Costituente*, Commissione per la Costituzione, p. 1611 s.), si limitò all'estensione della facoltà di tenere riunioni segrete al "Parlamento a Camere riunite" e alla soppressione di ogni riferimento al "Comitato segreto" - espressione infine avvicendata dalla più sobria "seduta segreta".

[11] Come ricorda L. GIANNITI, *Art. 64*, cit., p. 1222 e 1223, l'art. 52 dello Statuto albertino, a "temperamento" del principio di pubblicità delle sedute, stabiliva la "possibilità", per dieci membri della Camera dei Deputati o del Senato, di chiedere – e ottenere, subordinatamente ad una deliberazione "alla maggiorità dei voti", *ex* art. 54 St. albertino – che le Camere deliberassero in segreto: a tale possibilità si ricorse in "casi eccezionali", prevalentemente in tempo di guerra e per questioni reputate di "natura interna", come l'approvazione dei bilanci delle Camere, nonché in "alcune peculiari attività del Senato", quale il procedimento di convalida dei senatori; l'Autore rileva, quindi, come in seguito all'"iniziale incertezza, non si ricorse mai alle sedute segrete per discutere ed approvare le leggi".

[12] Cfr. R. CERRETO, La pubblicità dei lavori delle commissioni, cit., p. 601.

[13] Così, A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 301. A detta dell'Autore, oggigiorno, un'"eventualità abbastanza plausibile" di riunione in seduta segreta potrebbe "riguardare il parlamento in seduta comune: sia che si riunisca in sede di valutazione del dichiarato impedimento permanente del presidente della Repubblica; sia che si riunisca per muovere l'accusa costituzionale contro lo stesso presidente".

decidere se secretare l'attività parlamentare d'aula, come anche i lavori delle Commissioni camerali [14].

Con riguardo a quest'ultime, nell'attuale sede conviene recuperare la generale, e tradizionale, distinzione tra pubblicità delle sedute e pubblicità dei lavori svolti nelle riunioni parlamentari: la ripartizione acquisisce una rilevanza anche costituzionale, per l'appunto, desumibile in relazione alla disciplina generale della procedura delle Commissioni nelle sedi deliberante e redigente, di cui all'art. 72 c. 3° Cost. [15], funzionale a consentire ai regolamenti delle Camere di deferire l'esame e l'approvazione delle proposte di legge a Commissioni parlamentari (anche) permanenti, al contempo, statuendo il vincolo reso dall'osservanza di determinate forme pubblicitarie.

In effetti, l'elaborazione dell'art. 72 Cost. e, specialmente, la redazione delle norme costituzionali rintracciabili nel quadro del relativo comma 3° ebbero luogo in un contesto, come traspare dalla successione dei lavori dell'Assemblea costituente, oltremodo sensibile alla preoccupazione che una sovrabbondante mole di progetti legislativi all'esame dell'aula avrebbe importato una sostanziale immobilizzazione dell'attività del Parlamento: sicché ci si determinò a proporre, con successo, di rendere percorribile, oltreché la votazione dei soli articoli, anche l'approvazione di un atto legislativo direttamente in Commissione [16]; nello stesso tempo, predisponendo una serie di cautele, tra le quali l'imposizione di un regime di pubblicità ai lavori delle Commissioni, in sede deliberante o redigente, la cui puntuale determinazione è demandata, a norma dell'ultimo periodo dell'art. 72 c. 3°, ai regolamenti delle Camere.

I regolamenti parlamentari, d'altra parte, erano ritenuti l'ambiente più idoneo e strutturalmente adeguato alla specificazione del dettato costituzionale, soprattutto in considerazione dell'assetto pubblicitario dei lavori delle Commissioni, inevitabilmente meno ampio rispetto a quello dell'Assemblea, *ex* art. 64 c. 2°; ed alle cui disposizioni occorrerà, quindi, effettuare gli opportuni riferimenti [17].

1.2 La traduzione regolamentare del principio di pubblicità delle sedute e dei lavori dell'Assemblea: l'ammissione del pubblico; cenni alla trasmissione televisiva diretta delle sedute assembleari.

[14] Sul punto, si rinvia a Corte cost., 22 ottobre 1975, n. 231, in *Giur. cost*., 1975, p. 2197 s., in specie p. 2204.

[15] Si veda A. MANZELLA, *Art. 64*, cit., p. 40; inoltre, cfr. V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 58 s.

[16] In tema, v. P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1381, dove si richiama il monito espresso da Meuccio Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione, mirato a scongiurare quello che fu definito come un (paventato) "sopralavoro" legislativo, potenzialmente, in capo all'Assemblea: cfr. la seduta pomeridiana del 19 settembre 1947, in *Atti Assemblea Costituente*, p. 2961.

[17] Anche alla luce della connotazione, "di tipo spiccatamente politico", della "decisione sulla forma di pubblicità con cui caratterizzare la seduta" degli organi parlamentari (cfr. L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 289), nonché delle perplessità, ancora recentemente, espresse da parte della dottrina, secondo cui la disciplina approntata dai regolamenti parlamentari non avrebbe "ovviato se non in modo molto parziale all'intrinseca limitazione dei canali di diffusione all'esterno dell'attività parlamentare" in Commissione: così, P. PASSAGLIA, *Art. 72*, cit., p. 1394; in argomento, v. P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari: profili storico-comparatistici ed aspetti attuali*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 1980, p. 317.

In rapporto alla strumentazione che ne rende concretamente percorribile la realizzazione, la pubblicità dell'attività delle Camere può assumere forme differenti e tali da consentirne la classificazione in pubblicità diretta e indiretta, o cartolare [18].

Il principio di pubblicità delle sedute della Camera dei deputati, del Senato e del Parlamento in seduta comune, anzitutto, esige che alle riunioni delle Assemblee in parola sia consentita la libera presenza del pubblico: dunque, l'attuazione regolamentare dell'art. 64 c. 2° Cost. – alla cui riproduzione nell'ordinamento interno delle Camere sono preposti l'art. 63 c. 1° r. C. e l'art. 57 r. S. – è funzionale a disporre in ordine all'accesso di tutti coloro, senza distinzioni personali, che richiedano d'assistere ai lavori dell'aula [19].

Modalità più immediata e, ad ogni modo, più tradizionale per il conseguimento della pubblicità, resa possibile dalla collocazione di tribune, sovrastanti gli emicicli delle Assemblee parlamentari e idonee a permettere al pubblico di seguire lo svolgimento delle sedute, l'ammissione del pubblico è enunciata, in particolare, dall'art. 64 c. 2° r. C. e dall'art. 70 c. 2° r. S. [20]: tuttavia, l'ultima delle menzionate disposizioni regolamentari rinvia a norme stabilite dal Presidente del Senato della Repubblica, previa proposta dei questori, quanto alla definizione delle condizioni per l'ammissione del pubblico; e, sebbene il regolamento dell'altro ramo del Parlamento eviti qualsiasi puntualizzazione in tema, la prassi della Camera dei deputati è pienamente conforme.

L'articolazione della disciplina pratica dell'ammissione, in ogni caso, sia alla Camera dei deputati che al Senato è fondata su una serie di condizioni, essenzialmente volte ad assicurare la sicurezza delle sedi parlamentari e dei membri delle Camere. Così, si richiede la compilazione di un modulo di richiesta, nel quale devono essere indicate le generalità e gli estremi di un documento d'identità in corso di validità, necessario ai fini dell'identificazione personale all'ingresso; quindi, l'accesso del pubblico alle sedute è

[18] Così, A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 300 e R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 186. S. SICARDI, *Parlamento (organizzazione e funzionamento)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, UTET, Torino, 1995, p. 688, dà conto della consueta bipartizione, discorrendo di "strumenti 'eterei'", da un lato, e, dall'altro, di "strumenti 'di carta'".

[19] Si veda A. MANZELLA, *Art. 64*, cit., p. 37, per il quale "il concreto esercizio" del diritto di assistere alle sedute parlamentari "non potrebbe essere arbitrariamente limitato senza violazione della legittimità costituzionale"; inoltre, cfr. *supra*, in particolare, *nota n. 6*.

[20] Indicativamente, alla Camera dei deputati come al Senato, le disposizioni dei regolamenti preordinate ad accordare l'accesso del pubblico alle tribune seguono l'affermazione del postulato per cui "Nessuna persona estranea alla Camera può, sotto alcun pretesto, introdursi nell'aula dove siedono i suoi membri" (art. 64 c. 1° r. C.) e, similmente, "Nessuna persona estranea al Senato può introdursi od essere ammessa nell'aula durante le sedute" (art. 70 c. 1° r. S.): A. MANZELLA, *Art. 64*, cit., p. 38, sottolinea come le disposizioni in esame, nella prassi, principalmente abbiano significato "la impossibilità di ingresso nelle Aule parlamentari – a differenza di quel che avviene nelle Commissioni [cfr. *infra*, quando verrà approfondito il regime di pubblicità dei lavori delle Commissioni] – di funzionari della pubblica amministrazione, di magistrati ed esperti", proprio perché estranei all'Assemblea rappresentativa.

Precedentemente alla formazione dello Stato unitario, analogo divieto, adeguato alla separazione fisica del pubblico dai membri dell'Assemblea, già era imposto dagli art. 86 e 87 del regolamento provvisorio della Camera dei deputati, la cui approvazione data 8 maggio 1848, "sulla scorta di quanto avevano stabilito i costituenti francesi […], per impedire che si riproducessero i fenomeni di invasione dell'Aula e di intimidazione dei deputati, verificatisi frequentemente", durante i lavori della Convenzione Nazionale: così, V. STRINATI, *La pubblicità dei lavori parlamentari dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Le carte e la storia*, 2, 2008, p. 25.

soggetto a limitazione, dovendosi coniugare con la capienza numerica ed i posti a sedere effettivamente disponibili in ogni tribuna [21].

Ancora oggi, invece, nei regolamenti delle Camere è prevalentemente immediata la disciplina della condotta del pubblico: ogni soggetto ammesso alle tribune deve rimanere "a capo scoperto e in silenzio" (art. 71 r. S.), astenendosi da qualsivoglia segno di apprezzamento o di disapprovazione (art. 64 c. 3° r. C. e art. 71 c. 1° r. S.), e ciò poiché il diritto ad assistere alle sedute delle Assemblee parlamentari in nulla può interferire con lo svolgimento dell'attività delle Camere, se non per il generale principio garantista di partecipazione [22].

A fronte delle norme regolamentari poste a presidio dell'ordinata presenza del pubblico nelle tribune, gli ordinamenti interni dei rami parlamentari sanciscono un tipico potere di polizia sugli individui ammessi a seguire le sedute, spettante ai Presidenti delle Assemblee legislative [23]: se in ogni tribuna si trova un commesso incaricato di vigilare sull'osservanza dei regolamenti (art. 64 c. 4° r. C.) e, comunque, di dare esecuzione agli ordini del Presidente (art. 64 c. 4° r. C. e art. 71 c. 2° r. S.), su indicazione di quest'ultimo i commessi debbono immediatamente allontanare la persona o le persone che turbassero l'ordine ovvero provvedere allo sgombero dell'intera sezione della tribuna nella quale si sia verificato il disordine, nell'ipotesi in cui non sia stato possibile individuare il responsabile (art. 64 c. 5° r. C. e, sempre, art. 71 c. 2° r. S.). Infine, in caso di oltraggio recato alla Camera, come anche a un qualsiasi membro dell'Assemblea nell'esercizio delle relative funzioni, il Presidente è legittimato a disporre istantaneamente l'arresto del responsabile e la sua traduzione davanti all'autorità giudiziaria competente (art. 64 c. 6° r. C. e art. 72 r. S.).

Appare evidente come, per le stesse procedure di realizzazione della forma di pubblicità consistente nella presenza del pubblico alle sedute dell'Assemblea, essa sia priva di carattere generale [24]: d'altronde, la presenza fisica nelle tribune non può essere praticabile, concretamente e contemporaneamente, dall'intera cittadinanza. Si comprende, quindi, il tentativo di predisporre una peculiare forma addizionale – e, oggi, compiuta [25] – di pubblicità, la trasmissione televisiva diretta delle riunioni delle Camere, nel corso degli anni divenuta il principale strumento di pubblicità delle sedute e dei lavori delle Assemblee parlamentari.

Se, a norma dell'art. 63 c. 1° del regolamento, il Presidente della Camera dei deputati è espressamente legittimato a disporre la trasmissione televisiva diretta delle sedute dell'aula e, di conseguenza, risulta titolare dei poteri decisori e strumentali allo scopo, sia ai fini

[21] Attualmente, è possibile acquisire conoscenza delle condizioni e delle procedure per l'accesso alle sedute direttamente dalle sezioni "Rapporti con i cittadini" degli istituzionali portali *web* della Camera dei deputati (*www.camera.it*) e del Senato (*www.senato.it*).

[22] Sul punto, v. A. MANZELLA, *Art. 64*, cit., p. 38; l'Autore, d'altra parte, rileva (*nota n. 4*) come "dai resoconti di talune 'grandi' sedute", come quelle per il giuramento del Presidente della Repubblica, a breve distanza dall'elezione, "risulta peraltro l'eccezionale possibilità di deroga" alle disposizioni regolamentari in parola: è il caso dei "generali applausi dell'Assemblea" ai quali "si associa il pubblico delle tribune".

[23] Allora, non è casuale che, mentre il regolamento della Camera dei deputati disciplina il regime dell'ammissione e la condotta del pubblico nel contesto del Capo XII, recante "Della pubblicità dei lavori", il Senato collochi le analoghe disposizioni nell'àmbito del Capo IX, recante "Dell'ordine delle sedute, della polizia del Senato e delle tribune" – "con una scelta" che, attualmente, potrebbe apparire "forse non del tutto perspicua": così, V. STRINATI, *La pubblicità dei lavori parlamentari dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, cit., p. 26.

[24] Cfr. G. ABAGNALE, *Pubblicità dei lavori parlamentari*, cit., p. 513.

[25] Così, L. GIANNITI, *Art. 64*, cit., p. 1235.

dell'autorizzazione, sia dell'invito alla ripresa da rivolgere ai responsabili del servizio pubblico audiovisivo; nessuna disposizione regolamentare *ad hoc* è contemplata dal regolamento del Senato, dove, d'altra parte, è andata affermandosi una prassi sostanzialmente identica.

Qui, appare bastevole anticipare come, ormai, la diffusione dei lavori parlamentari prevalentemente si realizzi attraverso i canali satellitari, di cui si sono dotate ambedue le Assemblee, e i siti *internet* della Camera dei deputati e del Senato: queste ultime, ininterrotte, forme di pubblicità oggi assorbono e superano, pressoché interamente, la possibilità per il Presidente dell'uno o dell'altro ramo parlamentare di disporre la trasmissione televisiva diretta di sedute o parti delle stesse, così consentendo l'accantonamento dei tentennamenti dottinari scaturenti dalla soluzione monocratica originariamente adottata dalla disciplina parlamentare [26] (e ancora oggi in vigore), nonché l'archiviazione di quella sequenza di accesi dibattiti in Conferenza dei Presidenti di gruppo e di negoziazioni con il Presidente dell'Assemblea, che le forze politiche abitualmente intraprendevano in previsione della diretta televisiva di un'imminente seduta successiva [27].

1.3 La traduzione regolamentare del principio di pubblicità dei lavori assembleari: il vincolo di documentazione, a fini di pubblicità, e la resocontazione stenografica e sommaria dei lavori dell'Assemblea.

Si riconosce che del principio, e obbligo, di pubblicità, *ex* art. 64 c. 2° Cost., rappresenta un indefettibile corollario lo specifico vincolo di documentazione dei lavori parlamentari, intrinsecamente imposto alle Assemblee legislative dal dettato costituzionale e la cui disciplina si demanda alle disposizioni dei regolamenti delle Camere [28]. Dunque, accanto alle forme di pubblicità delle sedute poc'anzi scandagliate, i regolamenti stabiliscono puntuali forme di pubblicità dei lavori dell'Assemblea: in particolare, la redazione e pubblicazione del resoconto stenografico e del resoconto sommario che, a norma di regolamento, si rendono necessarie qualsivoglia materia integri l'oggetto della seduta assembleare – naturalmente, come espressamente specifica l'art. 60 c. 5° r. S., fuori dell'ipotesi in cui le Camere deliberino di adunarsi in seduta segreta, così accedendo al regime di eccezione costituzionale al principio pubblicitario.

---

[26] Era A. MANZELLA, *Art. 64*, cit., p. 39, a evidenziare come l'attribuzione di ogni potere decisorio, in ordine alla trasmissione televisiva diretta, al Presidente dell'Assemblea fosse "indice delle difficoltà obiettive (ma anche delle forse eccessive cautele) con cui" il Parlamento, per una certa fase, guardò "all''occhio' televisivo", sia con riguardo al "problema di garantire l'imparzialità delle riprese televisive", che si vorrebbero "rappresentative della completezza delle ragioni politiche dedotte", sia in relazione ad un "problema di psicologia politica: la distorsione propagandistica che rischiano i dibattiti influenzati dalla 'grande massa' lontana". D'altra parte, anche in tempi recenti, quando lo sviluppo delle tecnologie ha consentito la dilatazione dei canali pubblicitari a disposizione delle Assemblee parlamentari, L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 290, identificano il "paradossale problema posto dalla pubblicità diretta" nel "condizionamento immediato dell'attività degli eletti che non parlano più fra loro, ma direttamente al pubblico".

[27] L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 289, dove si pone in peculiare rilievo l'incidenza ricoperta dall'"ordine degli interventi", rispetto alla visibilità, ricercata e, tendenzialmente, da assicurare a ogni gruppo parlamentare.

[28] Sul punto, si veda A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 53; in relazione alla distinzione tra pubblicità delle sedute e pubblicità dei lavori, e alla rilevanza costituzionale della differenziazione in parola, cfr. *supra*, in particolare *nota n. 15*.

La modalità indiretta di pubblicità dei lavori presenta alcune, specifiche, caratteristiche: in generale, ha luogo mediante uno strumento cartolare e, indicativamente, è successiva – o, almeno, non esattamente concomitante – allo svolgimento delle sedute [29]. Comune alla resocontazione stenografica e alla resocontazione sommaria è la funzione assolta dagli atti parlamentari [30] in questione, da individuare nell'allestimento di una rappresentazione, indiretta, delle vicende caratterizzanti l'aula del Parlamento in corso di seduta, degli interventi e delle discussioni, fornendo altresì, mediante apposite notazioni in corsivo, conosciute come "fisionomie", un'idea della successione degli episodi e degli umori politici che progressivamente connotano l'aula stessa [31].

Se il resoconto stenografico – anche storicamente, la forma più tipica e tradizionale di pubblicità dei lavori parlamentari [32] – mira a realizzare la riproduzione dell'andamento della seduta nel modo più aderente alla realtà, registrandone ogni parola e con le uniche variazioni da imputare alla trascrizione del linguaggio orale nel componimento scritto (con una deroga soltanto, da riferire al divieto d'inserire nei resoconti della seduta le eventuali "proteste sulle deliberazioni" dell'Assemblea, come recita l'art. 112 del regolamento del Senato, che non trova un'esatta corrispondenza nel regolamento della Camera dei deputati); il resoconto sommario consiste invece in un riassunto degli interventi e in una rigorosa rappresentazione delle varie fasi procedurali, redatto in forma discorsiva e strumentale a descrivere, secondo le più fedeli ed imparziali modalità, la sostanza dei dibattiti e delle deliberazioni [33]. In passato, alla Camera dei deputati, in calce alla prima pagina di quest'ultima forma di resoconto, compariva la nota che descriveva il medesimo resoconto sommario come una "sintesi immediata" dei dibattiti che successivamente avrebbero trovato integrale pubblicazione negli atti parlamentari: tanto bastò a fare ritenere ad alcuni che soltanto il resoconto stenografico potesse essere ricondotto appieno alla categoria

[29] Così, G. ABAGNALE, *Pubblicità dei lavori parlamentari*, cit., p. 513 s.

[30] Secondo la definizione di V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 60 s., l'espressione "atti parlamentari" designa, "in primo luogo, tutti gli atti che nascono in Parlamento e che sono destinati a documentare l'attività svolta dagli organi delle Camere […] e dai singoli parlamentari": pertanto, rientrano nella categoria in esame il processo verbale delle sedute, i resoconti stenografici e i resoconti sommari delle sedute, i bollettini degli organi collegiali, i messaggi del Presidente di Assemblea; nonché i progetti di legge e le proposte di revisione del regolamento, le proposte d'inchiesta parlamentare e le relazioni offerte all'Assemblea dalle Giunte e dalle Commissioni, i documenti conclusivi di indagini conoscitive svolte dalle Commissioni parlamentari, mozioni, interrogazioni e interpellanze. In secondo luogo, "in base ad un criterio formale, sono denominati atti parlamentari – *rectius* documenti parlamentari – anche gli atti e i documenti che, nati fuori del Parlamento ad opera di autorità estranea a questo, sono tuttavia destinati alle Camere che li acquisiscono e ne curano la pubblicazione come propri documenti": è il caso, anzitutto, dei messaggi del Presidente della Repubblica. Per una risalente e meno inclusiva classificazione, invece, cfr. C. ESPOSITO, *Atti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Giuffrè, Milano, 1959, p. 77 s.

[31] Circa i fini generali perseguiti attraverso i resoconti parlamentari, v. L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 290.

[32] Se le origini del resoconto parlamentare sono da ricondurre all'Inghilterra del XIX secolo (cfr. G. ABAGNALE, *Pubblicità dei lavori parlamentari*, cit., p. 514), in Italia un primordiale "servizio stenografico della Camera dei deputati venne istituito nel maggio del 1848": i resoconti, "pubblicati inizialmente sulla *Gazzetta piemontese*", tuttavia, "furono spesso vivacemente criticati perché risultavano incompleti, imprecisi e non del tutto imparziali"; soltanto successivamente le Camere si dotarono di un "vero e proprio servizio stenografico", i cui "ritardi vistosi" di pubblicazione indussero la Camera, nel 1879, e il Senato, nel 1884, ad introdurre "un nuovo tipo di resoconto sintetico dei lavori dell'assemblea, il resoconto sommario" (V. STRINATI, *La pubblicità dei lavori parlamentari dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, cit., p. 26 e 27).

[33] Quanto alle definizioni delle diverse tipologie di resoconto, v. R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 187.

dell'atto parlamentare in senso stretto, invece dovendosi attribuire al resoconto sommario una funzione di mera utilità [34].

Entrambe le tipologie di resocontazione sono contemplate dai regolamenti delle due Camere (art. 63 c. 2° r. C. e art. 60 c. 5° r. S.), ai sensi dei quali compete ai deputati o senatori segretari accertare che il resoconto stenografico sia pubblicato nel termine prescritto dal Presidente e che non si verifichi alcuna alterazione dei discorsi (art. 11 r. C.; l'art. 11 c. 1° r. S. attribuisce ai segretari il potere di vigilare sulla fedeltà dei resoconti delle sedute), e variamente utilizzate ai fini della pubblicità dei lavori dell'Assemblea: oggi, anche mediante la pubblicazione, in appositi spazi *web* all'interno dei portali istituzionali delle due Camere, dei resoconti in veste provvisoria, quando ancora è in corso la riunione dell'aula di cui s'intende garantire un costante aggiornamento. Con un breve scarto temporale rispetto agli accadimenti registrati, ha luogo la pubblicazione *on line* dei resoconti che, già in versione definitiva, sono posti a disposizione della generalità degli utenti.

In genere, per ogni seduta dell'Assemblea, alla redazione del resoconto stenografico e di quello sommario provvedono le strutture dei Servizi Resoconti istituiti presso ambedue i rami del Parlamento; a cura degli stessi Servizi, ne segue la pubblicazione in un unico fascicolo, corredato dagli allegati concernenti la seduta alla quale si riferiscono – tra cui, solitamente, l'elenco dei parlamentari in congedo o in missione, le proposte di legge e gli emendamenti esaminati durante la riunione, le comunicazioni relative all'assegnazione di disegni di legge o alla presentazione di proposte d'inchiesta, le comunicazioni riguardanti atti di sindacato ispettivo, come anche le notizie relative alla trasmissione di atti e documenti da parte del Governo o di enti pubblici – in modo da garantire alla documentazione in questione un adeguato regime pubblicitario.

Tradizionalmente, ancora prima dello sviluppo e della diffusione delle moderne tecnologie, sia il resoconto stenografico (che, a dire il vero, alla Camera dei deputati non conserva ormai più alcun legame con l'attività di stenografia in senso proprio: infatti, gli interventi in aula sono ora registrati su un supporto magnetico o digitale e solo in un secondo momento, immediatamente successivo nel caso dell'Assemblea, sono trascritti con l'ausilio della tecnologia informatica [35]), sia il resoconto sommario – almeno, alla Camera – si sono segnalati perché, redatti in corso di seduta, nella norma costituivano oggetto di pubblicazione già il mattino del giorno successivo [36]. Coerentemente con le proprie origini di supporto all'attività della stampa parlamentare, in aggiunta, il resoconto sommario era già utilizzabile, in contemporanea alla celebrazione delle sedute, dai cronisti accreditati e presenti negli ambienti parlamentari durante lo svolgimento dei lavori negli emicicli delle Camere.

---

[34] Sul punto, si rinvia a V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 65.

[35] Cfr. R. CERRETO, La pubblicità dei lavori delle commissioni, cit., p. 611.

[36] G. FARINELLI, Resoconto stenografico e Resoconto sommario: cronaca dal Parlamento. Quale utilizzazione dalla stampa?, in Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati, Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari, I, Roma - Camera dei deputati, 1987, p. 176. Come osserva R. CERRETO, La pubblicità dei lavori delle commissioni, cit., p. 612, alla Camera dei deputati, un'accelerazione dei tempi di pubblicazione del resoconto stenografico dei lavori assembleari si deve anche al superamento della distinzione tra edizione definitiva e edizione non definitiva della documentazione di resocontazione integrale, a decorrere dal 15 settembre 1997.

Da quando, a decorrere dalla fine degli anni ’90, il resoconto stenografico è stato reso disponibile pressoché contestualmente allo svolgimento dei lavori dell’aula e, inoltre, persino anticipatamente rispetto all’altra tipologia di resocontazione, si è rilevato [37] come il contenuto del resoconto sommario appaia notevolmente più limitato che in passato, quale risultato di un’evoluzione redazionale che lo ha avvicinato sempre più ad un prodotto di carattere giornalistico, idoneo a garantire la pubblicità complessiva dei lavori e, allo stesso tempo, poiché linguisticamente fruibile all’esterno, adatto a costituire una sorta di *vademecum* nella susseguente lettura del resoconto stenografico [38].

1.3.1 Il vincolo di documentazione dei lavori assembleari a fini di certificazione: il processo verbale.

Nel quadro della documentazione dei lavori assembleari, è nitida la distinzione della prassi parlamentare tra documentazione a fini di pubblicità – alla quale debbono essere ricondotti i resoconti stenografici e sommari dell’attività delle Assemblee, ma anche i resoconti delle Giunte e delle Commissioni permanenti – e documentazione a fini di certificazione [39]: ed è a quest’ultima categoria che si ascrive il processo verbale delle riunioni delle Camere.

Ai sensi dell’art. 34 c. 1° r. C. e dell’art. 60 c. 1° r. S., quest’ultimo si deve redigere per ogni seduta dell’aula, a cura del funzionario estensore del processo verbale e con la sovrintendenza dei deputati o senatori segretari dell’Assemblea (art. 11 r. C. e art. 11 c. 1° r. S.); a norma dell’art. 11 r. C. e dell’art. 60 c. 1° r. S., il processo verbale deve contenere soltanto le deliberazioni e gli atti della Camera, indicando, secondo l’ultima disposizione menzionata – alla quale, d’altro canto, si è conformata la prassi della Camera dei deputati – per le discussioni l’oggetto e i nomi di coloro che vi hanno partecipato [40].

Il documento assume i connotati di atto perfetto attraverso la lettura, alla quale adempiono i segretari all’inizio della seduta successiva, e con l’approvazione: nel caso in cui non vi siano osservazioni, il processo verbale s’intende tacitamente approvato senza procedere ad alcuna votazione; nell’ipotesi contraria, quando qualcuno abbia formulato la richiesta d’inserirvi una rettifica, , *ex* art. 32 c. 2° r. C. e, ugualmente, *ex* art. 60 c. 2° r. S., la votazione si svolge per alzata di mano – e, a norma dell’art. 46 c. 5° del regolamento della Camera dei deputati, con chiara intenzione di limitare presumibili strategie ostruzionistiche, con l’esclusione della facoltà di richiedere previamente che si proceda alla verifica del numero legale.

[37] Si rinvia a G. ABAGNALE, *Pubblicità dei lavori parlamentari*, cit., p. 516.

[38] L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 290 s., reputano, comunque, che la conversione del resoconto sommario in una “specie di indice della seduta, da cui emerge la trama del suo svolgimento procedurale”, abbia comportato un livellamento verso il basso della sua “elaborazione”, che sembra “inferiore” a confronto di quella di un tempo.

[39] La considerazione è di A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 53.

[40] In occasione delle sedute del Senato della Repubblica del 20 e 21 novembre 2002, in considerazione della funzione di certificazione espletata dal processo verbale, venne formulata l’ipotesi – non accolta dalla Presidenza dell’Assemblea – di inserirvi anche un sintetico riferimento al contenuto degli interventi: cfr. in Assemblea del Senato, *resoconto stenografico*, 20 novembre 2002 e *ivi*, 21 novembre 2002.

Secondo la prassi [41], il processo verbale di una seduta antimeridiana è soggetto ad approvazione nella susseguente riunione antimeridiana, esattamente come il verbale di una seduta pomeridiana deve approvarsi nella successiva riunione pomeridiana dell'Assemblea; ancora, il processo verbale di una seduta notturna è approvato nella prima riunione notturna che segue [42]. Invece, all'approvazione del verbale dell'ultima seduta delle Camere, al termine di ogni legislatura, consuetudinariamente provvede la Presidenza di ogni Assemblea.

Conformemente al dettato dell'art. 32 c. 3° r. C., sul processo verbale non è concessa la parola, se non a coloro che intendano proporvi una rettifica o chiarire il proprio pensiero espresso nella seduta precedente, oppure a chi richieda d'intervenire per fatto personale; ai sensi dell'art. 60 c. 3° r. S., il Presidente dell'Assemblea può concedere la parola sul processo verbale soltanto ai membri dell'aula che ambiscano all'inserimento di una rettifica o si propongano un intervento per fatto personale, ovvero ancora per un semplice annuncio di voto. Rimane come, di fatto, all'atto della lettura e dell'approvazione del verbale, consuetamente, si registrino altresì molteplici interventi che travalicano i succitati limiti, oppure concernenti i resoconti parlamentari in luogo del processo verbale: con riguardo alla Camera dei deputati, alcuni giustificano quest'ultima prassi, a ragione del riferimento regolamentare al "pensiero espresso nella seduta precedente" e in considerazione della circostanza per cui, normalmente, del contenuto degli interventi non si effettua una trascrizione all'interno del verbale, bensì – com'è noto – se ne realizza la trasposizione in sede di resocontazione [43]. In ogni caso, può accadere che il processo verbale riporti il contenuto di alcuni interventi, perlopiù di natura procedurale, laddove ciò sia necessario ai fini della sua stessa comprensione.

Alla Camera dei deputati, anni addietro è stata iniziata una sperimentazione, tendente ad assicurare che le modalità di redazione del verbale risultassero più aderenti alle prescrizioni dell'art. 11 delle norme regolamentari. In particolar modo, era previsto che non fosse più in alcun modo indicato il contenuto degli interventi svolti in aula e che le generalità dei relatori intervenuti nel corso della seduta fossero riportate, cumulativamente, in calce al processo verbale: la questione non risulta essere stata ulteriormente sottoposta all'attenzione degli organi competenti della Camera, sicché si è potuto asserire che le innovative modalità

[41] Cfr. V. DI CIOLO - L. CIAURRO, Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica, cit., p. 62.

[42] Come riportano V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 62, un'avvertenza in tal senso, da parte del Presidente del Senato, si legge in Assemblea del Senato, *resoconto stenografico*, 15 marzo 2013, p. 15.

[43] Si vedano R. CERRETO, *La pubblicità dei lavori delle commissioni*, cit., p. 605 s., in particolare p. 606, e R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 177. Si riporta come V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 62, *nota n. 5*, ricordano che nella seduta della Camera dei deputati del 26 aprile 1978, il Presidente di turno dell'Assemblea, Oscar Luigi Scalfaro, ispirato dalla serie di interventi sul processo verbale, sollevò una questione che il Presidente della Camera, "eventualmente", avrebbe potuto "sottoporre alla Giunta per il regolamento": in particolare, rammentò come si fosse ripetutamente assistito ad "interventi sul processo verbale" che, per il vero, costituivano "richieste di chiarimento del resoconto stenografico"; e, reputando evidente che il processo verbale e il resoconto stenografico rappresentino documenti "di diversa natura", nonché, "probabilmente di diversa forza giuridica", ritenne che, in sede di interventi sul processo verbale, fosse consentito parlare solo su quel documento. Al contempo, la Presidenza fu dell'avviso che su altri documenti, in specie i resoconti stenografico e sommario, i rilievi dovessero essere avanzati "in altra sede e con altra procedura": cfr. in Assemblea della Camera, *resoconto stenografico*, 26 aprile 1978, in particolare, p. 16502.

di redazione del processo verbale, nel frattempo, abbiano acquistato una natura indubbiamente definitiva [44].

In seguito all'approvazione, i processi verbali sono sottoposti alla sottoscrizione del Presidente dell'Assemblea e di uno dei segretari, *ex* art. 34 c. 2° r. C. (diversamente, devono essere due i segretari che appongono la propria firma sul verbale del Senato, a norma dell'art. 60 c. 4° del regolamento); per poi essere raccolti e conservati, come atti riservati, negli archivi delle Camere.

La distinzione concettuale tra documentazione a fini pubblicitari e documentazione a fini di certificazione si dimostra utile allorquando si recupera l'istituto della seduta segreta, di cui all'art. 64 c. 2° Cost.: dacché la deliberazione assembleare, strumentale allo svolgimento di una riunione caratterizzata dal vincolo di segretezza, consente l'accesso ad un regime di eccezione al principio di pubblicità delle sedute e dei lavori, nel caso in esame l'obbligo di resocontazione cessa di assoggettare l'Assemblea, come si ricava dalla lettura dell'art. 63 r. C. e come esplicitamente dispone l'art. 60 c. 5° r. S., in forza del quale – già è noto – di ogni "seduta pubblica" deve procedersi alla redazione dei resoconti e alla relativa pubblicazione. Diversamente, fuori del caso in cui non intervenga un'espressa deliberazione dell'Assemblea, il principio di documentazione a fini di certificazione, che esige la verbalizzazione della seduta, non viene meno, dal momento che si provvede comunque alla regolare redazione del processo verbale: così, infatti, dispongono l'art. 34 c. 3° r. C. e l'art. 60 c. 4° r. S., che tuttavia rimettono alla discrezionalità del collegio parlamentare il potere di "ordinare" (come recita testualmente il regolamento del Senato) "che non si faccia processo verbale di una seduta segreta".

Qui s'innesta il tema dell'efficacia da attribuire agli atti parlamentari, sul piano del diritto sostanziale e del diritto processuale, in assenza di norme che espressamente ne definiscano il valore. Per quel che concerne la valenza del processo verbale, nell'àmbito dell'ordinamento delle Camere, esso è sicuramente portatore di un valore certificativo sebbene esclusivamente interno all'organo parlamentare, rivelandosi completamente inidoneo a creare certezza legale *erga omnes* [45]; e, nonostante la sua approvazione configuri un passaggio necessario e caratterizzante l'inizio di ogni seduta, alcuni episodi parlamentari, in occasione dei quali parte dei lavori si svolsero prima dell'approvazione del processo verbale della riunione precedente, non suffragherebbero l'attribuzione allo stesso documento del valore di presupposto condizionante l'ulteriore svolgimento della seduta stessa [46].

---

[44] La vicenda, in cui centrale fu la riunione della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati del 30 settembre 1998 (in Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 30 settembre 1998, p. 5 s.), è riportata da R. CERRETO, *La pubblicità dei lavori delle commissioni*, cit., p. 606.

[45] Così, tra vari Autori, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 189 e 190, V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 63, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 177.

[46] Cfr. V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 63: ci si riferisce alle sedute, qui specificamente indicate, del Senato del 20 luglio 1993 (in Assemblea del Senato, *resoconto stenografico*, 20 luglio 1993, p. 3 s., quindi p. 53 s.), in cui il processo verbale fu oggetto d'approvazione, in luogo che all'inizio della riunione, "solo successivamente" e "dopo alcuni accertamenti, mentre nel frattempo la seduta è andata avanti regolarmente"; e della Camera dei deputati del 2 ottobre 2002 (in Assemblea della Camera, *resoconto stenografico*, 2 ottobre 2002, p. 1 s.), nell'àmbito della quale si svolse, "in sede di approvazione del processo verbale", un "dibattito vero e proprio".

Quanto alla rilevanza esterna degli atti delle Camere, l'ampio consenso di cui gode la tesi, secondo cui si deve riconoscere l'assenza di un particolare valore probatorio degli atti parlamentari, d'altronde, segue all'affermazione di tale principio da parte della Corte costituzionale: il collegio, determinando un significativo ampliamento della rilevanza ordinamentale dei mezzi di pubblicità dell'attività parlamentare, infatti, ebbe a riconoscere negli stessi un'identica idoneità a produrre la prova dell'osservanza o dell'inosservanza delle norme costituzionali [47] poste a presidio, in particolare, del procedimento di formazione delle leggi [48].

In seguito [49], il giudice costituzionale si protenderà ancora oltre, sino a negare espressamente al processo verbale un valore probatorio privilegiato e asserendo la potestà della Corte di "valersi di tutti gli elementi utili per ricostruire la realtà di quanto avvenuto nel corso del procedimento, e in primo luogo, perciò, delle varie pubblicazioni […] destinate a dare pubblica notizia dei lavori legislativi, interpretandone secondo i comuni canoni logici il significato e l'esatta portata". Appare pienamente coerente, quindi, l'ulteriore chiarimento, in forza del quale la Corte costituzionale ritiene "processi verbali, resoconti sommari e stenografici, messaggi del Presidente dell'assemblea legislativa" alla stregua di "altrettanti mezzi di prova particolarmente autorevoli, a nessuno dei quali però è riconosciuta efficacia privilegiata [50]. Giacché, se così fosse, la garanzia del rispetto delle norme costituzionali sarebbe concretamente rimessa all'organo attestante una 'verità legale' incontrovertibile anziché al giudice di costituzionalità delle leggi".

In altre parole, si deve riconoscere come i resoconti stenografici e sommari, da un lato, e, dall'altro, il processo verbale, collocati su un identico piano, meritano d'essere qualificati, nell'insieme, come strumenti ordinati al fine di dare pubblicità materiale ai lavori delle Camere, nella loro realtà storica e fenomenica [51].

1.4 Le proposte di riforma del regolamento della Camera dei deputati: l'incidenza su pubblicità dei lavori assembleari e processo verbale.

In occasione della seduta del 12 dicembre 2013 della Giunta per il regolamento, il Presidente della Camera dei deputati ha sottoposto all'esame del collegio l'ipotesi di articolato predisposto dal Gruppo di lavoro che, a decorrere dal precedente 30 maggio, era

---

[47] Sul punto, si veda R. CERRETO, *La pubblicità dei lavori delle commissioni*, cit., p. 602.

[48] Si rinvia a Corte cost., 9 marzo 1959, n. 9, in *Giur. cost*., 1959, p. 237 s.: la pronuncia del giudice costituzionale seguì ad un duro contrasto tra la stessa Corte costituzionale e la Presidenza della Camera dei deputati, all'esito del quale quest'ultima rifiutò di rilasciare copia dei processi verbali delle sedute di Commissioni in sede legislativa, reputando gli stessi alla stregua di "atti interni", e sostenendo che "i resoconti stenografici delle sedute della Camera e delle commissioni avevano carattere informativo ma non ufficiale: il solo atto ufficiale relativo al procedimento di formazione di una legge avanti alla Camera era il messaggio col quale il Presidente trasmette al Presidente dell'altra Camera od al Capo dello Stato il testo del disegno di legge approvato dalla Camera", messaggio che – come è stato affermato: il riferimento è ad A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 54 – individua allora lo "sviluppo" e l'"esternazione" di quella parte del processo verbale "relativa al risultato della deliberazione e al suo contenuto".

[49] Si richiama Corte cost., 15 luglio 1969, n. 134, in *Giur. cost*., 1969, p. 1791 s. e, in particolare, p. 1795.

[50] Ciononostante, parte della dottrina, pur se esso non assolve alcuna funzione pubblicitaria, riconosce in capo al processo verbale delle sedute delle Assemblee parlamentari un valore probatorio maggiore, allorquando si pone a confronto degli altri atti delle Camere; così identificando il medesimo verbale, "tra gli atti parlamentari, come quello dotato della piena efficacia probatoria": v. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 56.

[51] Secondo la definizione di C. ESPOSITO, *Atti parlamentari*, cit., p. 82.

incaricato di elaborare una proposta complessiva di riforma del regolamento di quel ramo del Parlamento [52].

Per quel che più strettamente attiene l'oggetto della presente trattazione, è evidente come alcune delle ipotesi di revisione regolamentare [53] insistano su taluni degli istituti e delle procedure che costituiscono componente integrante della disciplina interna all'ordinamento della Camera, strumentale all'attuazione del principio di pubblicità.

In ordine alla pubblicità delle sedute dell'Assemblea, in primo luogo, rilevano la proposta di modificazione regolamentare dell'art. 63 e l'ipotizzata introduzione delle disposizioni che dovrebbero essere, infine, enucleate nell'art. 68*bis* del regolamento, di nuova formulazione.

Fermi restando la riproduzione del principio costituzionale di pubblicità delle sedute dell'Assemblea (art. 63 c. 1°, primo periodo) e il recepimento regolamentare della prassi per cui delle riunioni dell'assise parlamentare "è assicurata" la trasmissione televisiva diretta da parte del "canale satellitare e attraverso la *web–tv*" visibile dal portale *on-line* della Camera, e rimanendo comunque "salva la possibilità che il Presidente della Camera ne richieda altresì la trasmissione da parte della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo" (c. 1°, secondo periodo); la proposta di riforma del regolamento innova profondamente il regime di resocontazione delle sedute assembleari: se la Camera perverrà all'approvazione del progetto, l'art. 63 c. 2°, in futuro, disporrà che la pubblicità dei lavori dell'Assemblea si realizza attraverso la redazione e la pubblicazione di un "resoconto integrale", operando un rinvio all'art. 68*bis* per quel che concerne le sue modalità di divulgazione [54].

Consequenzialmente, si deve costatare come, se e quando il regolamento acquisirà gl'innovativi contenuti in questione, la resocontazione delle sedute della Camera seguiterà a essere realizzata attraverso il documento che, ancora oggi, assume la denominazione di resoconto stenografico – e che, adeguandone la definizione alle tecniche redazionali attualmente impiegate, diverrà quel resoconto integrale menzionato dalla proposta di revisione regolamentare; mentre si esaurirà l'applicazione all'Assemblea dell'altra forma di resocontazione, la relazione sommaria che, così, si caratterizzerà come uno strumento pubblicitario tipicamente utilizzabile nelle sole sedute degli organi camerali decentrati. La soluzione, d'altronde, pare senz'altro coerente con l'ovvio ridimensionamento subìto dal resoconto sommario da quando la diffusione di più moderne tecnologie consente la pubblicazione del resoconto stenografico delle sedute quasi in tempo reale [55].

In second'ordine, la pubblicazione dei resoconti integrali delle riunioni assembleari risponderà ai princìpi fissati dall'art. 68*bis*, che si propone di recare la disciplina generale in tema di pubblicazione degli atti parlamentari: qui si dispone che, nell'ottica di un'evidente

---

[52] In Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 12 dicembre 2013, p. 3 s.; per il seguito dell'esame dello schema di modifica regolamentare, v. la susseguente seduta della Giunta per il regolamento del 17 dicembre 2013, *ivi*, p. 7 s. Quanto alla formazione del Gruppo di lavoro, invece, si confronti l'andamento della seduta della Giunta del 30 maggio 2013, *ivi*, p. 3 s. e, in particolare, p. 9 s.

[53] Circa le quali, complessivamente considerate, v. in Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 12 dicembre 2013, Allegato 1 (Ipotesi di riforma regolamentare), p. 23 s.

[54] Cfr. in Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 12 dicembre 2013, Allegato 1 (Ipotesi di riforma regolamentare), p. 58.

[55] Così, effettivamente, si esprime la relazione d'accompagnamento all'ipotesi di riforma regolamentare in esame: v. in Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 12 dicembre 2013, Allegato 3, p. 147.

apertura alla digitalizzazione delle attività e della documentazione parlamentare, "di norma" la pubblicazione degli atti della Camera si dovrà effettuare "in formato elettronico" e "sul sito *internet*" istituzionale dell'Assemblea rappresentativa. Tuttavia, spetterà all'Ufficio di Presidenza stabilire "di quali categorie di atti, documenti e relazioni, in ragione della loro rilevanza" dovrà essere ancora assicurata la diffusione in formato cartaceo, contemporaneamente indicando "i criteri e le condizioni" ai quali si richiederà che anche la stampa degli strumenti di resocontazione integrale delle sedute parlamentari si conformi [56].

Un ulteriore aspetto che si è reputato meritevole di riforma è quello relativo alla disciplina del processo verbale, prevalentemente a fini di semplificazione e per accantonare un procedimento, ormai, inutilmente dispendioso [57]. Innanzitutto, adeguando le disposizioni regolamentari inerenti il contenuto del processo verbale alla vigente prassi: il nuovo c. 1°*bis* dell'art. 34 (alla cui introduzione s'accompagnerà l'abrogazione delle disposizioni riferibili al contenuto del verbale di cui all'art. 11 c. 1°), infatti, specificherà che il processo verbale deve recare, oltre alla menzione delle deliberazioni assunte dalla Camera dei deputati, anche l'indicazione dei temi trattati e l'elenco dei deputati intervenuti nel corso della seduta [58].

È indubitabile che la più sensibile delle innovazioni concernenti il processo verbale sia da ricondurre alla proposta di revisione della procedura d'approvazione: quest'ultima, decretando la soppressione dei c. 2° e 3°dell'art. 32, enuclea la potenziale disciplina procedimentale di riferimento sempre all'art. 34 c. 1°*bis*, laddove si dispone che il processo verbale di ogni seduta sarà affisso all'aula della Camera nel corso della seduta successiva, intendendosi approvato se, entro il termine della riunione in cui esso è stato reso disponibile, non saranno formulate per iscritto delle obiezioni al Presidente dell'Assemblea. Si esige che quest'ultime vertano sulla "non conformità" del processo verbale agli effettivi accadimenti verificatisi in concomitanza della seduta precedente [59] e si dispone che le obiezioni rechino l'"indicazione testuale" delle modifiche da apportare al documento. Quindi, dopo la consultazione dei deputati esercenti le funzioni di segretario in occasione della riunione alla quale si riferisce il processo verbale in contestazione, il Presidente della Camera, "ove lo ritenga opportuno" ed "entro la seduta successiva", potrà sottoporre all'Assemblea le eventuali proposte di modificazione, sempre se specificamente formulate: la votazione continuerà ad essere soggetta all'attuale regime delle deliberazioni per alzata di mano [60].

Attraverso la soppressione dell'odierno *iter* d'approvazione del processo verbale, in ogni caso, traspare l'intenzione del progetto di revisione regolamentare di superare una procedura che si ritiene ormai anacronistica, anche in considerazione della funzione di

[56] Cfr. in Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 12 dicembre 2013, Allegato 1 (Ipotesi di riforma regolamentare), p. 61 s.

[57] Come si legge nella relazione al progetto di revisione del regolamento: v. in Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 12 dicembre 2013, Allegato 4, p. 154.

[58] Sul punto, si rinvia a Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 12 dicembre 2013, Allegato 1 (Ipotesi di riforma regolamentare), p. 30 s. e, in particolare, p. 31.

[59] La relazione d'accompagnamento alla proposta di riforma illustra come, allora, le "uniche proposte di correzione" ammissibili sono quelle "volte a correggere errori nella rappresentazione dei fatti contenuta nel verbale […] o correzioni finalizzate ad ovviare ad omissioni", eventualmente anche su iniziativa di uno dei segretari che sovrintesero alla redazione del processo verbale; in quest'ultimo caso, "senza necessità" di sottoporre la proposta alla votazione dell'Assemblea: cfr. in Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 12 dicembre 2013, Allegato 4, p. 155.

[60] Cfr. in Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 12 dicembre 2013, Allegato 1 (Ipotesi di riforma regolamentare), p. 31 s.

carattere essenzialmente certificatorio espletata dal documento in parola che – com'è noto – non esprime invece quell'attitudine pubblicitaria che, diversamente, è connaturata ad altri strumenti utilizzati nelle sedi parlamentari ed, eminentemente, alla resocontazione delle sedute dell'Assemblea [61].

2. LA PUBBLICITÀ DEI LAVORI E DEGLI ATTI PARLAMENTARI: LE COMMISSIONI E GLI ATTI DI SINDACATO ISPETTIVO

di *Antonio Chiusolo*

2.1 Il regime di pubblicità come prassi ordinaria.

La pubblicità dell'attività parlamentare garantisce e tutela un costante rapporto tra gli elettori e le assemblee elettive di cui un ordinamento democratico non può non tener conto. In Italia è proprio il testo costituzionale ad indicare le principali garanzie di pubblicità dei lavori parlamentari[62]. Il combinato disposto degli art. 3 Cost., in tema di partecipazione all'organizzazione politica, dell'art. 64 Cost., in riferimento alle sedute parlamentari e dell'art. 67 Cost., sono alcune delle previsioni che si orientano in questa direzione[63]. La Costituzione italiana, però, si spinge ben oltre la sola assicurazione di pubblicità dei lavori svolti in assemblea, andando infatti a stabilire, all'interno dell'art. 72 Cost., un regime di pubblicità per quelle attività svolte internamente alle commissioni. L'articolo affida ai regolamenti parlamentari il ruolo di disciplinare "le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni[64]" sia in sede deliberante che in sede redigente. Tale rinvio ai regolamenti non vincola questi ultimi ad adottare una specifica forma di pubblicità diretta dei lavori interni delle Commissioni permanenti, ma prescrive agli stessi di istituire strumenti adeguati che rendano conoscibili le attività diverse da quelle svolte dell'assemblea. All'interno delle Commissioni non è, come anticipato, prevista la presenza di soggetti esterni agli addetti ai lavori[65]; non si può parlare quindi di un regime di pubblicità diretta come accade per le

[61] Negli stessi termini si esprime la relazione che accompagna la riforma regolamentare: cfr. in Camera dei deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 12 dicembre 2013, Allegato 4, p. 155.

[62] R. CERRETO, *La pubblicità dei lavori in Commissione*, in *Rass. parl.*, 3, 2008, pp. 601-621, riferimenti analoghi anche in V. DI CIOLO- L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè Editore, Milano, V ed., 2013, espressamente vedi capitolo II: 'Le Commissioni Permanenti', pp. 331-352. Inoltre in R. DICKMANN- S. STAIANO, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo, L'esperienza dell'Italia*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, pp. 225-334.

[63] La funzione essenziale di pubblicità parlamentare si ravvisa anche nelle previsioni dell'art. 12 delle preleggi delle disposizioni sulla legge in generale: l'interpretazione delle leggi deve essere adeguata, tra l'altro, alle intenzioni del legislatore, non a caso la rilevanza dei lavori preparatori al fine di ricostruire la volontà del legislatore, canone interpretativo delle leggi, trova riscontro anche nelle disposizioni di cui all'art. c. 10° c. del d.P.R. 28 dicembre 1985, n.1092, secondo cui gli estremi dei lavori preparatori delle leggi sono pubblicati in Gazzetta Ufficiale tramite annotazione in calce al teso di legge.

[64] Art. 72, c. 3° Cost.

[65] L. GIANNITI- N. LUPO, *Corso di diritto Parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 292. Al contrario è prevista la partecipazione diretta in commissione nel Congresso USA, nel Parlamento Inglese e nel Parlamento Europeo. Soggetti esterni possono partecipare mediante la ripresa televisiva a circuito chiuso effettuata per permettere al pubblico interessato di seguire i lavori delle commissioni da appositi locali separati.

sedute dell'assemblea (al più, in alcuni casi, su richiesta dei componenti della Commissione, previo consenso del Presidente d'assemblea, si rendono conoscibili audizioni soprattutto nell'ambito di indagini conoscitive; alla Camera vige anche il *question time* in Commissione, art 135 *ter*, c. 5°, r. C.[66]). È indiscusso che la tecnologia e l'informatica stiano aiutando moltissimo la realizzazione di un regime pubblicitario più ampio: la trasmissione televisiva disposta per singole sedute o per parti di essa sulla rete pubblica, i canali satellitari di Camera e Senato, le trasmissioni radiofoniche di approfondimento, ma soprattutto i siti istituzionali web dei due rami del Parlamento, nei quali vengono riportate tutte le attività parlamentari, sono le innovazioni che maggiormente incidono direttamente sulla trasparenza dei lavori.

In ogni caso, va ricordato, la forma ordinaria di pubblicità dei lavori delle Commissioni rimane ancora oggi quella indiretta mediante verbali, ma soprattutto attraverso i resoconti.

2.2 La disciplina del processo verbale.

L'art. 34, c. 1°, r. C., introduce lo strumento del processo verbale non solo per le sedute svolte in aula, ma anche per le attività delle Commissioni, della cui redazione si occupa il funzionario addetto. Il verbale non si considera, però, un vero e proprio mezzo di pubblicità, ma un atto di natura interna che viene pertanto annoverato come un atto di mera documentazione, con il preciso compito di riportare i soli risultati delle votazioni, ma non gli interi testi di ciò che è stato approvato[67]. A livello contenutistico il verbale contiene le deliberazioni e gli atti della Camera, solo successivamente il regolamento del Senato ha indicato all'art. 60, c. 1°, i riferimenti anche all'oggetto delle discussioni e la stesura dei nomi dei partecipanti. Addirittura in più occasioni sono stati riportati interi interventi di singoli Parlamentari all'interno del processo verbale, poiché strettamente connessi al contenuto del processo, quindi utili ai fini della sua comprensione. Dopo il 1998, la Giunta per il regolamento della Camera ha, però, espresso la volontà di perseguire vie più restrittive per la redazione del documento: non viene più riportato il contenuto degli interventi di discussione, né tantomeno i nomi dei singoli partecipanti, che vengono al più indicati cumulativamente in calce al testo. Per ciò che concerne le procedure, invece, solo le Commissioni in sede legislativa e deliberante al pari dell'assemblea, procedono alla c.d. approvazione indiretta del verbale: all'inizio della seduta successiva votano e approvano (ove sia richiesta una votazione) il processo di quella precedente; nelle altre sedi, invece, il verbale si ritiene approvato automaticamente, salvo esplicita richiesta di procedere alla lettura. L'approvazione del documento verbale consiste anche nella successiva sottoscrizione dello stesso da parte del Presidente e dei segretari che ne controllano la redazione per poi procedere all'archiviazione. È senz'altro indubbio che il verbale delle Commissioni abbia una minor portata rispetto a quello d'assemblea e i Parlamentari

[66] L. GIANNITTI- N.LUPO, *Corso di diritto Parlamentare*, Cit., p. 292.

[67] Sul punto il Regolamento del Senato, ex art. 60, c. 1° indica come contenuto del processo verbale anche l'oggetto delle discussioni e dei nomi di coloro che vi hanno partecipato. Secondo prassi, inoltre, in alcuni casi erano riportati anche alcuni interventi dei partecipanti laddove fossero di natura procedurale e servissero alla comprensione del verbale. Ad oggi l'aderenza all'art. 11 r. C. appare, invece, molto rigida, motivo per cui il contenuto degli interventi svolte non vengono più esplicitati e con questi non si trovano più neanche i nomi dei relatori in calce al processo verbale.

dimostrino nei confronti di quest'ultimo un minor interesse. Nonostante la portata informativa sia per entrambi i casi piuttosto limitata, "per le specifiche circostanze della sua formazione, il verbale costituisce un essenziale atto-documentazione delle deliberazioni e dell'iter che le precede, oltra ad assolvere ad una funzione di auto-accettazione da parte dell'organo che lo approva e delle sue componenti politiche[68]".

Il comma 3° dell'art. 34 r. C. indica, infine, una particolare disciplina per il processo verbale d'assemblea: nei casi in cui si proceda in seduta segreta non sarà redatto il documento, proprio per evitare che vi sia una pubblicità rispetto ad argomenti che necessitano rimanere riservati[69]. Questa disposizione, come ben si comprende, non si riferisce alle delibere approvate in Commissione, per le quali il regime di riservatezza non trova analogo fondamento. Secondo i regolamenti parlamentari l'art. 65 r. C. si occupa della segretezza dei lavori nelle Commissioni, esplicitando come sia compito di queste indicare le votazioni da non pubblicizzare nel perseguimento dell'interesse dello Stato, ma nell'articolo, nulla si ravvisa in merito al processo verbale. Da un lato sembrerebbe che la segretezza non implichi il venir meno del processo verbale, dall'altro si ritiene ragionevole pensare che, laddove si disponga un regime di secretazione per i lavori in Commissione, anche i processi verbali debbano conseguentemente esser sottoposti ad un regime quanto meno di discrezione e riserbo[70].

Alla luce di tutto ciò, è necessario premettere, prima di annoverare altri strumenti di pubblicità dell'attività parlamentare, che il processo verbale differisce dagli altri mezzi informativi proprio per il suo contenuto prettamente riassuntivo, non contenente l'intera stesura degli interventi avvenuti né tantomeno degli atti approvati in Commissione; motivo per cui, riguardando i soli risultati delle votazioni, più che attenersi ad una funzione finalizzata ad una ragione comunicativa, sembra assurgere ad un diverso ruolo prettamente documentale interno, strettamente funzionale allo svolgimento dei lavori del Parlamento e non inteso, invece, ad informarne l'elettorato attivo delle sue singole Camere.

2.3 Il resoconto sommario dei lavori parlamentari.

L'art. 72 Cost. e il peculiare rinvio ai regolamenti parlamentari in merito al tema della pubblicità trova la sua massima espressione di estensione all'interno dell'art. 65, c. 1° r. C., dove si amplifica moltissimo il significato di tale previsione costituzionale[71]. La portata dell'articolo amplifica espressamente il margine di pubblicità dei lavori in Commissione, coinvolgendo per quello che concerne lo strumento del resoconto sommario anche la sede c.d. referente e consultiva.

Il resoconto sommario indica la forma di pubblicità minima dei lavori parlamentari, nel caso in cui i regolamenti non prevedano una redazione stenografica si procederà secondo questa impostazione ordinaria di rendicontazione che, pur avendo le stesse caratteristiche formali e ufficiali, diverge dal resoconto stenografico per ragioni strettamente redazionali.

---

[68] R. CERRETO, La pubblicità dei lavori in Commissione, Cit., p. 607.

[69] Vedi anche art. 63, c. 3°, r. C.: "Su richiesta del Governo o di un Presidente di Gruppo o di dieci deputati, l'Assemblea può decidere di deliberare di riunirsi in seduta segreta".

[70] Considerazione riscontrata in R. CERRETO, *La pubblicità dei lavori in Commissione,* Cit., pp. 601-621. Inoltre in L.GIANNITI- N. LUPO, *Corso di diritto Parlamentare,* Cit., pp. 287-294.

[71] Cfr. in R. CERRETO, La pubblicità dei lavori in Commissione, Cit., pp. 601-621.

Contiene indicati solo gli aspetti rilevanti sotto il profilo procedurale, indicando le deliberazioni e il contenuto degli interventi in una forma sì imparziale, ma decisamente riassuntiva, facendo cioè riferimento principalmente ai capisaldi degli interventi pronunciati[72]. La caratteristica della sintesi, espressione di questa forma ordinaria di resoconti, è indicata anche all'art. 33, c. 1°, r. S. (non vi sono di tale prescrizione, articoli corrispondenti nei regolamenti della Camera dei Deputati), che lo definisce "riassunto" dei lavori, implicitamente affidandogli un ruolo ancor più limitato del corrispettivo resoconto sommario delle sedute d'aula[73]. Questi documenti, pubblicati nel Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari a cura del Segretario Generale, hanno una valenza certamente interna, tanto che i resoconti sommari, depositati nel corso delle sedute delle Commissioni, sono posti a disposizione tanto degli addetti ai lavori parlamentari, quanto dei singoli Parlamentari, ma anche in via esterna. I Presidenti delle Camere possono, infatti, ammettere la consultazione pubblica di questi scritti (oggi vengono pubblicati in modo da essere fruibili all'interno del sito della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica), ovviamente sarà possibile indicare disposizioni particolari nei casi in cui al loro interno vi siano dati di natura sensibile. Non dissimile da questa problematica, sono i casi in cui non vi è corrispondenza tra la sintesi riportata e l'intervento svolto in concreto, oltre che la conseguente rettifica dell'interessato anche attraverso la pubblicazione del testo integrale del suo intervento. La dottrina si esprime univocamente sulla prima questione, sostenendo la responsabilità degli uffici preposti alla redazione del sommario, prevedendo quindi che potranno sempre intervenire i Parlamentari che vorranno proporre modifiche rispetto al riassunto del loro intervento, se ritenuto non conforme a quanto da loro sostenuto. Diverso il caso della pubblicazione integrale delle loro singole dichiarazioni, "mentre sono pubblicate, secondo prassi, in allegato al resoconto sommario, le risposte ad atti di sindacato ispettivo, come pure può essere ammessa, se richiesta, la pubblicazione di relazioni a provvedimenti; si deve ritenere esclusa in via generale la pubblicazione integrale del testo, al fine di salvaguardare un principio di omogeneità di resocontazione tra i vari interventi e la rispondenza del resoconto all'effettivo svolgimento dei lavori[74]."

2.4 Ampio regime di pubblicità: il resoconto stenografico.

Le esigenze di pubblicità dei lavori parlamentari conoscono il loro culmine di trasparenza con la forma di pubblicità del c.d. resoconto stenografico.

---

[72] Riferimenti in G. ABAGNALE, *Pubblicità dei lavori parlamentari,* in *Rass. parl*., 2, 2010, pp. 511-521 e anche in R. CERRETO, *La pubblicità dei lavori in Commissione,* Cit., pp. 601-621. Per completezza si faccia anche riferimento a G. BERTOLINI, *Atti parlamentari e pubblicità dei lavori: oralità e scrittura nelle procedure camerali di discussione e deliberazione*, in Quaderno/ Associazione per le ricerche parlamentari, 6, 1995, pp. 173-214. G. BERTOLINI, *La pubblicità nei lavori parlamentari: modi e forme, corsi e ricorsi storici*, e anche in M. BERARDI,, *Miscellanea di scritti in occasione del XV anniversario dell'Associazione ex dipendenti del Senato*, Bardi, 1997, pp. 21-30. Per l'esame in sede consultiva dei provvedimenti, se si svolgono in sede ristretta, il Senato prevede che la redazione del riassunto dei lavori sia circoscritto alle sole Sottocommissioni pareri delle Commissioni affari costituzionali e della Commissione Bilancio: la *ratio* sta nell'importanza di queste ultime due a differenza delle altre, che fanno, in casi simili, riferimento a solo un comunicato secco, indicando il solo dispositivo, alla Camera il regime di pubblicità di Comitati e pareri è unico, si attua mediante un resoconto breve, nel quale si esplicita il dibattito e il dispositivo adottato.

[73] Teoria espressa da G. ABAGNALE, *Pubblicità dei lavori parlamentari*, Cit., pp. 511-521.

[74] Citazione da R. CERRETO, La pubblicità dei lavori in Commissione, Cit., p. 608.

I regolamenti di Camera dei Deputati e di Senato della Repubblica indicano la necessità di dar seguito alla pubblicità degli atti parlamentari, attraverso questa tipologia di rendicontazione, per tutti quei lavori compiuti all'interno delle Commissioni in sede legislativa, in sede redigente e non solo. Altre ipotesi che prevedono il resoconto stenografico sono previste, per il Senato, in merito alle sedute riservate all'esame di bilancio, ma anche rispetto alle sedute relative allo svolgimento delle interrogazioni, così come rispetto a quelle dedicate alle indagini conoscitive. Secondo il regolamento della Camera, invece, è previsto per le sedute riservate all'esame dei singoli stati di previsione e dei conti consuntivi, per le sedute dedicate alle indagini conoscitive, a meno che la Commissione non decida diversamente[75]. Come anticipato nel paragrafo precedente, la peculiarità delle deliberazioni assunte in queste sedi impone che i lavori interni alle stesse siano resi noti mediante entrambe le tipologie dei processi, proprio a garanzia e a tutela di un ampio regime di pubblicità. All'interno della più particolare Commissione legislativa[76], che esamina ed approva progetti di legge direttamente in Commissione[77], si comprende l'importanza della celerità nel rendere conoscibili le deliberazioni e i provvedimenti adottati, ma soprattutto la stesura di un riassunto dettagliato in merito ai singoli interventi e al dibattito interno, decisivi da conoscere sia per i Parlamentari che per l'intero elettorato. Lo stenografico, insomma, altro non è che una riscrittura di quello che viene pronunciato dall'oratore in Commissione, riportandolo approssimativamente parola per parola. In virtù di ciò, ovviamente, non sono mancate le difficoltà nella trasformazione del discorso da orale a scritto e, proprio per superare queste difficoltà, si è proceduto ad inserire nel resoconto la c.d. fisionomia parlamentare, il contesto della riunione in Commissione comprendente circostanze e accadimenti verificatesi nel corso della seduta che sono stati ritenuti utili a descriverla in modo scrupoloso.

Gli interventi odierni nulla hanno a che vedere con la stenografia vera e propria; vengono, infatti, registrati su supporti magnetici o digitali e solo successivamente trascritti attraverso le tecnologie informatiche. Questo ha permesso un'immediata pubblicità mediante il resoconto stenografico dei lavori d'aula, che generalmente, già nelle successive ventiquattr'ore dopo l'assemblea, si trovano redatti e fruibili. Al contrario, per quanto concerne i lavori in Commissione, questa celerità non è ancor oggi disponibile a causa della conservazione, per questa tipologia di atti, dell'edizione definitiva e non. I componenti delle Commissioni possono chiedere che vengano apportate correzioni ai testi dei loro interventi (cosa che non è più possibile per le sedute d'assemblea) secondo certi parametri stabiliti dalla prassi[78] e questo è immaginabile che allunghi i tempi di stesura[79].

---

[75] Per le citazioni del Regolamento del Senato della Repubblica: artt. 33, 126, 152, 48. Per quelle riscontrabili nel Regolamento della Camera dei Deputati, artt.: 65, 120, 144.

[76] Si ricorda come, fino al 1971, i Regolamenti Parlamentari non prevedevano la stesura di un resoconto stenografico per le Commissioni in sede legislativa, solo con le riforme dello stesso anno si arriva ad occuparsene.

[77] Cfr. su questa spiegazione A. BARBERA- C. FUSARO, *Corso di Diritto Pubblico*, Il Mulino, Bologna, VII ed., 2012, p. 272 e ss.

[78] "Le uniche correzioni ammesse sono quelle dirette a ripristinare l'esatta parola male udita dallo stenografo, migliorarne la forma ma non modificare la sostanza degli interventi, salvo i casi in cui non riguardino riferimenti personali o dichiarazioni particolarmente impegnative, nei quali casi neppure la forma può essere mutata, nonché quelle consistenti in aggiunte di parole con il solo evidente scopo di una esplicazione del pensiero dell'oratore non esorbitante dai limiti della correttezza e della veridicità", in R. CERRETO, *La pubblicità dei lavori in Commissione*, Cit., pp. 601-621.

Per concludere l'analisi in merito alla disciplina del resoconto stenografico, non si possono non indicare alcuni casi per i quali ne è previsto l'utilizzo. *In primis*, le audizioni formali[80] prevedono una resocontazione stenografica, a meno che ciò non sia impossibile per ragioni organizzative, ma nel qual caso è per prassi redatto il resoconto sommario. Al pari di queste, anche le audizioni di rappresentanti della Corte dei Conti, come le audizioni a membri del Parlamento o della Commissione Europea[81] e, ancora, lo svolgimento d'indagini conoscitive. Ai sensi dell'art. 144, c. 4°; r. C., infatti, si prevede che le indagini, avvenute durante il corso dell'istruttoria legislativa, qualora poste in atto da Comitati permanenti, vengono rese conoscibili "mediante la pubblicazione del resoconto stenografico, salvo che la Commissione non decida diversamente."[82] È solo apparente il contrasto tra l'art. 144 r. C. (che non fa menzione del resoconto sommario in assenza di resoconto stenografico) e l'art. 65 r. C., che alluderebbe alla potestà della Commissione di decidere se svelare o meno ciò che accade nelle indagini interne alle Commissioni stesse, anche al fuori dei casi stabiliti per segretezza dei lavori parlamentari. Il combinato disposto dei due articoli sembra essere proprio la chiave di soluzione al problema: poiché la facoltà della Commissione di limitare la pubblicità dei lavori è da riferirsi, in base all'art. 144 r. C., al solo resoconto stenografico, mentre l'art. 65 r. C. in merito al resoconto sommario ha portata generale, a meno che non sussistano casi di segretezza sanciti dal c. 3° dell'ultimo articolo citato, qualora la Commissione decida di non dare seguito a resoconto stenografico, dovrà costituirne almeno uno sommario, che indichi sinteticamente il contenuto degli interventi[83]. Inoltre non stupisce la previsione favorevole al resoconto stenografico, stabilita anche per le sedute delle Commissioni che si occupano di disegni di legge finanziaria e di bilancio[84]. L'importanza centrale della materia fa comprendere facilmente il perché del *favor* per un ampio margine di pubblicità anche di queste sedute, esattamente come quelle in cui il Governo compie comunicazioni di particolare rilevanza politica[85].

---

[79] Come si riporta in R. CERRETO, *La pubblicità dei lavori in Commissione*, Cit., pp. 601-621, è a partire da una decisione presa il 15 settembre 1997 che viene abolita la possibilità da parte dei membri delle Camere di chiedere di apportare correzioni ai testi dei loro interventi, mentre tutto ciò permane all'interno delle Commissioni Permanenti.

[80] Quando le Commissioni chiedono pareri, domande, chiarimenti ai Ministri competenti; inoltre su accordo con il Presidente della Camera si può anche chiedere che i Ministri predispongano l'intervento di dirigenti di settore della pubblica amministrazione.

[81] Artt. 143 r. C., 149, c. 2°; 127 *ter*, c. 1° e 2°, r. C.

[82] Art. 144, c. 4° ; r. C.

[83] Sul punto vedi anche R. CERRETO, *La pubblicità dei lavori in Commissione*, Cit., p. 614.

[84] Art. 120, c. 8°, r. C. Ha fatto molto discutere che le ultime legislature, secondo quanto sostiene R. CERRETO, *La pubblicità dei lavori in Commissione*, Cit., pp. 601-621, non abbiano dato seguito al regime di pubblicità dei lavori di queste Commissioni. Non solo quelle di settore competenti per analizzare i disegni di legge finanziaria e di bilancio, ma che non siano stati redatti i resoconti neanche in Commissione Bilancio, per una riduzione dell'organico. La cosa che più ha fatto discutere è, inoltre, che ai sensi dell'art. 118 r. C. e anche al Senato, proprio in Commissione Bilancio si procede ad audizioni formali e ad altre attività conoscitive preliminari che seguono tutte un regime di pubblicità molto ampio, mediante resoconti stenografici e sommari, al contrario di ciò che avviene, invece, per le sedute dedicate al loro esame.

[85] Tale forma di pubblicità non è, invece, prevista per le sedute dedicate al parere parlamentare su atti di Governo ai sensi dell'art. 143, c. 4°, r. C. ovvero per i rilievi su uno schema di atto normativo del Governo ai sensi dell'art. 96 *ter*, c. 4°, sebbene le deliberazioni delle Commissioni abbiano in questo caso un carattere definitivo e non meramente istruttorio e possano rilevare notevole rilevanza politica. Bisogna tuttavia notare che l'art. 96 *ter*, c. 3°, r. C., nello stabilire che nel corso dell'esame degli schemi di atti normativi, si applicano le disposizioni dell'art. 79, c. 5°, r. C., che consente a ciascuna Commissione di procedere ad audizioni formali, che come abbiamo anticipato sono

2.5 Gli impianti audiovisivi a circuito chiuso.

I regolamenti parlamentari odierni non potevano non predisporre anche una disciplina improntata alla trasparenza dei lavori, attraverso strumenti che garantiscono una più moderna pubblicità.

L'art. 65, c. 2°, r. C. e l'art. 35, c. 5°, r. S., fanno riferimento esplicitamente agli impianti audiovisivi a circuito chiuso, disciplina introdotta nelle rispettive fonti regolamentari con le riforme del 1971.

I lavori delle Commissioni in sede legislativa e in sede redigente possono essere seguiti e trasmessi mediante questi strumenti. Il regolamento del Senato, inoltre, prevede questa possibilità di fruizione, ma con l'obbligo che, su domanda delle stesse Commissioni, il Presidente del Senato ne debba disporre la trasmissione al pubblico o alla stampa (che possono entrambi seguire i lavori in locali separati, attraverso impianti audiovisivi) almeno ventiquattro ore prima della riunione. Sembra ovvio indicare il motivo per cui non si parla di pubblicità delle Commissioni in sede referente e consultiva: il ruolo delle Commissioni in questi casi si limita a dare pareri ad altre o esaminare i progetti di legge e riferirli all'assemblea, nella quale si procederà con la discussione e la deliberazione, che sono già a rigoroso regime di pubblicità, come nel capitolo precedente indicato.

Oltre che in sedi referente e consultiva, si è anche fatto ricorso alla trasmissione a circuito chiuso in alcuni altri casi: per le comunicazioni del Governo, per le indagini conoscitive, per le audizioni formali piuttosto che in sede di parere parlamentare su atti del Governo, nei confronti dei rilievi su uno schema di atto normativo del Governo e, infine, anche per le sedute dei comitati permanenti[86]. In tutti questi casi, non ravvisandosi una norma regolamentare esauriente alla Camera dei Deputati[87] (al Senato della Repubblica l'art. 33, c. 4°, r. S., prevede la possibilità di estendere la trasmissione a circuito chiuso anche aldilà dei casi che espressamente lo prevedono), per prassi si è proceduto a richiedere l'unanimità dei consensi in commissione e l'autorizzazione del Presidente della Camera, generalmente non disposta qualora vi sia anche solo un voto contrario in commissione[88].

Restano, in conclusione, escluse dalla trasmissione mediante circuito chiuso tutte le attività che non sono assistite da forme di pubblicità: le audizioni informali così come gli incontri di delegazioni straniere sono solo alcuni esempi. "La Presidenza della Camera ha mostrato in più occasioni di considerare la trasmissione a circuito chiuso, al di fuori delle

---

sottoposte a regime di ampia pubblicità, mediante resocontazione stenografica, R. CERRETO, *La pubblicità dei lavori in Commissione*, Cit., 3, 2008, pp. 615.

[86] Cfr. R. CERRETO, *La pubblicità dei lavori in Commissione*, Cit., pp. 601-621. Inoltre i riferimenti degli artt. sono i seguenti: artt. 143,c. 2°; 149c. 2°; 127-ter, c. 1° e 2°; 118 bis, c. 2°; 119, c. 3°, r. C.

[87] "Il 24 ottobre 1974, il Presidente Pertini rispondendo ad un quesito formulato da un Presidente di Commissione, autorizzava la trasmissione di una seduta convocata per comunicazione del Governo in deroga al disposto dell'art. 65, c. 2°, r. C., precisando che tale decisione non poteva costruire precedente fino a quando la Giunta per il Regolamento e l'Assemblea non si fossero pronunciate in via definitiva. Anzi sottolineò la rilevanza dell'unanimità dei consensi registrata in Commissione ai fini di un'interpretazione estensiva della norma citata", Cfr. in R. CERRETO, *La pubblicità dei lavori in Commissione*, Cit., p. 617.

[88] In merito a ciò si confrontino i precedenti indicati in V. DI CIOLO- L. CIAURRO, *Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*, Cit., p. 346, nota 32. Sul punto si confronti anche N. LUPO, *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 163 e ss.

sedi legislativa e redigente, come forma di pubblicità subordinata alla resocontazione e pertanto attivabile soltanto relativamente ad attività di carattere formale, per le quali è disposta la pubblicazione negli atti parlamentari del resoconto[89]."

2.6 I casi in cui la trasparenza è assente.

Vi sono tutta una serie di attività delle Commissioni, che, invece, si caratterizzano per non essere dotate di un regime di pubblicità neanche minimo, per le quali non si riferiranno né il resoconto sommario né quello stenografico. Per essere maggiormente precisi, queste attività sono caratterizzate da un'assenza totale di pubblicità rispetto al contenuto dell'attività stessa, non per la notizia dello svolgimento della medesima di cui si dà seguito negli appositi resoconti. Tra questi lavori rientrano quelli dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi per la predisposizione del programma e del calendario[90], i Comitati ristretti[91], i Comitati dei Nove[92] e le audizioni informali[93].[94] Rispetto alle riunioni dell'ufficio di presidenza non sembra sorgano particolari problemi, la dottrina ritiene che abbiano per lo più una valenza interna: si pensi, a titolo esemplificativo, al programma o al calendario dei lavori[95].

Le critiche non sono mancate per quanto concerne la pubblicità dei lavori avvenuti internamente al Comitato ristretto: da un lato l'esigenza di favorire mediazioni politiche, coadiuvate dalla sola riservatezza, dall'altro, in coerenza con i principi democratici, permettere che l'opinione pubblica possa controllare l'operato del legislatore. In uno schema tendenzialmente bipolare oscurare la pubblicità permetterebbe di superare schemi di posizionamento tra forze politiche avverse; è vero, però, che la stessa pubblicità potrebbe fungere da monito e controllo circa le attività interne al Parlamento, influenzando non solo l'attività dei Gruppi Parlamentari, ma anche quella di ogni singolo Deputato o Senatore[96].

---

[89] Vedi citazione in R. CERRETO, *La pubblicità dei lavori in Commissione,* Cit., p. 618.

[90] Art 25, c. 1°, r. C.

[91] Art. 79, c. 9°, r. C.

[92] Art. 79, c. 12°, r. C.

[93] Diverse dalle audizioni formali, ex art. 143, c. 2° per le quali il regolamento non si preoccupa di stabilirne il regime di pubblicità, ma secondo la prassi consolidata sarà per queste redatto un resoconto stenografico dei lavori, salvo i casi in cui ciò sia reso impossibile da problemi organizzativi. Anche in questo caso la prassi cerca di garantire un regime di pubblicità, assicurandola mediante resoconto sommario.

[94] Vedi anche in R. CERRETO, *La pubblicità dei lavori in Commissione,* Cit., pp. 601-621. Cerreto sostiene che anche per i lavori dei Comitati permanenti di cui all'art. 22, c. 4° r. C. ("Le Commissioni possono istituire nel proprio interno Comitati permanenti per l'esame degli affari di loro competenza. Le relazioni di ciascun Comitato sono distribuite a tutti i componenti la Commissione e di esse vien fatta menzione nell'ordine del giorno della seduta successiva. Ciascun componente la Commissione può chiedere, entro la seconda seduta successiva alla distribuzione, che siano sottoposte alla deliberazione della Commissione plenaria") la prassi ha superato la precedente limitazione che non garantiva pubblicità per lasciare posto al resoconto sommario di queste attività. La pubblicità dell'organo Comitato permanente è strettamente connessa ai lavori in Commissione, ma soprattutto dalla specifica sede in cui si opera, proprio in base a quest'ultima si passerà da resocontazione stenografica (anche mediante trasmissione tramite impianti audiovisivi a circuito chiuso) fino all'assenza di resoconto.

[95] Art. 23, c. 6°, r. C.; 24, c. 6°, r. C.; 25 r. C. (Sarà il Presidente a comunicare le deliberazioni assunte in sede di Ufficio di Presidenza alle relative Commissioni, si potrebbe dire che il principio di pubblicità in questi casi non viene meno proprio per questa comunicazione).

[96] Cerreto sostiene che, al contrario, non vi è dubbio in merito al Comitato Ristretto nell'ambito della sede legislativa. In questo caso non si può negare- sostiene- che si sia di fronte a un non rispetto del principio di pubblicità della legislazione decentrata; in R. CERRETO, *La pubblicità dei lavori in Commissione,* Cit., pp. 601-621.

Non meno gravosa si dimostra la pubblicità dei lavori del Comitato dei Nove. Indicato dalla Commissione al termine dell'istruttoria in sede referente, si occupa di sostenere la discussione in aula, oltre che esaminare emendamenti, articoli aggiuntivi, subemendamenti, se presentati direttamente in assemblea[97], purché non vengano rinviati in Commissione plenaria. Per bilanciare al meglio gli interessi contrapposti, è necessario valutare l'incidenza del Comitato sul progetto di legge e, sulla base di questo, indicare un ponderato principio di pubblicità. Nel caso in cui il Comitato assicuri la doppia lettura in Commissione, come in assemblea, molti escluderebbero la pubblicità dei suoi lavori (salvo i casi in cui il Presidente non disponga espressamente di sottoporli alla Commissione plenaria), anche se, all'opposto, è noto quanto possano influire emendamenti e articoli aggiuntivi sul testo di legge da votare. Tutto verterebbe sul ruolo che tali emendamenti e articoli avrebbero in concreto, garantendo alle questioni più rilevante un ampio regime di pubblicità.

Per ciò che concerne, in ultimo luogo, la trasparenza delle audizioni formali, i regolamenti di Camera e Senato non si esprimono al riguardo. Si può ritenere, però, che se una Commissione predilige compiere un'audizione anziché deliberare l'inizio di un'indagine conoscitiva, ciò avviene per sfruttare l'utile carattere informale dell'audizione stessa.

2.7 Un regime differenziato, le Commissioni d'inchiesta.

Una disciplina diversificata, da trattare a sé, è quella inerente la pubblicità delle sedute per le Commissioni d'inchiesta[98].

Il principio di riferimento è analogo a quello precedentemente trattato in merito alle sedute d'assemblea, secondo cui le riunioni sono pubbliche (ex art. 63 r. C. e art 57 r. S.), ma sarà necessario tenere conto di alcune importanti distinzioni. Considerato il ruolo delicatissimo di suddetti organi, si prevede che, con una delibera a maggioranza semplice, i componenti delle stesse potranno stabilire di segretare le sedute al fine di tutelare quei poteri che le caratterizzano e che parificano la loro attività a quella dell'autorità giudiziaria, con i conseguenti obblighi del segreto[99]. Ciò non significa, però, che il principio di pubblicità venga totalmente meno. La pubblicità dei lavori, infatti, è monitorata attraverso la stesura di un resoconto stenografico e di un verbale, che la Commissione può evitare di pubblicare, ma in questi casi si procederà comunque alla rendicontazione attraverso un resoconto sommario che indichi quantomeno gli argomenti trattati, coloro che sono intervenuti e le relative decisioni. In quest'ambito va inoltre sottolineata una seconda differenziazione rispetto alla partecipazione alle sedute. Secondo i regolamenti delle Commissioni d'inchiesta, la presenza è prevista e predisposta esclusivamente per i commissari, per il personale di segreteria, per eventuali soggetti auditi e, infine, per i collaboratori della Commissione. Del tutto strumentale per le attività svolte da questa Commissione è, quindi, la trasmissione delle sedute tramite impianto audiovisivo a circuito chiuso. L'accessorietà di questo mezzo risiede nel fatto che di norma il Presidente della Commissione può proporre la possibilità che pubblico e stampa seguano i lavori in locali

[97] Art. 86, c. 3° e 4°, r. C.
[98] Art. 82, Costituzione.
[99] Art. 329 c.p.p., in merito alle indagini preliminari.

separati oppure che, al contrario, in determinate circostanze e se lo ritenga necessario, possa lui stesso proporre istanza di interruzione della trasmissione. Tutto ciò non indica comunque il venire meno del principio di pubblicità, che rimane soddisfatto dalla redazione di un resoconto[100].

In conclusione, si può sostenere che, anche per la disciplina delle Commissioni d'inchiesta, nonostante le rilevanti differenze rispetto alle Commissioni permanenti, vige una prassi incline alla pubblicità degli atti parlamentari. Nel bilanciamento degli interessi in gioco, le disposizioni istitutive sposano la pubblicità dei lavori mediante una resocontazione stenografica divulgata attraverso il sito istituzionale delle Camere. Nel caso in cui, invece, si ritengano preminenti gli interessi di segretezza di questi documenti, così come gli atti parlamentari ad essi inerenti, verranno pubblicati solo in un secondo momento quando i dati contenuti si riterranno conoscibili e desegretati: fino a quel momento solo i membri della Commissione e il personale di segreteria potranno consultarli, seguendo un regime molto rigoroso.

2.8 Un quadro conclusivo alla luce delle proposte di riforma dei Regolamenti.

2.8.1 La pubblicità e il processo decisionale in politica: una difficile convivenza.

La pubblicità dei lavori parlamentari sembra affermarsi, oggi più che mai, come la regola che le Istituzioni vogliono perseguire per rispondere concretamente alla richiesta di massima trasparenza arrivata direttamente dalla società civile. Non si può nascondere, inoltre, che tale volontà sociale sposi in pieno i principi cardine di una democrazia moderna[101], ma un regime di ampia pubblicità rispetto ai lavori parlamentari non può non comportare anche determinati limiti negli stessi svolgimenti dell'*iter* parlamentare.

Se da un lato la rappresentatività è un vero e proprio carattere strutturale dei sistemi democratici[102], non si può non fare i conti con l'attività di mediazione, frutto delle decisioni politiche. Pensare che tutte le scelte siano raggiunte da soggetti politici alla luce di un ampio regime di pubblicità, è certamente impraticabile e controproducente: il processo di decisione non può che constare nella negoziazione e nel raggiungimento di accordi tra diverse forze politiche, che sono in grado di mediare solo in forma privata per evitare strumentalizzazioni agli occhi dei propri elettori.

Alla luce di queste considerazioni il rischio di una trasparenza totale è che si sposti quest'attività di concertazione al difuori della sede parlamentare e che si effettui in luoghi del tutto informali, o in alcune sedi in Parlamento, semi-formalizzate, ma prive di resocontazione: si pensi a tal proposito ai Comitati ristretti delle Commissioni permanenti o alla Conferenza dei Capigruppo, ma anche quelle attività che oggi vengono pubblicizzate

[100] Si veda anche R.DICKMANN- S. STAIANO, Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo, L'esperienza dell'Italia, Cit., p. 210.

[101] Sul punto si leggano le citazioni in L. GIANNITTI- N. LUPO, *Corso di diritto Parlamentare*, Cit., p. 288. Norberto Bobbio, 1984: "La democrazia è il Governo del potere pubblico in pubblico"; Carl Schmitt, 1928: "La rappresentanza può rivolgersi solo nella sfera della pubblicità", ma soprattutto "Un Parlamento ha carattere rappresentativo solo finché si crede che la sua vera e propria attività abbia luogo nella pubblicità".

[102] L. GIANNITTI- N.LUPO, *Corso di diritto Parlamentare,* Cit., p. 288.

attraverso resoconti sommari, strumenti più inclini alla politica[103]. In conclusione, come sostiene anche il Professor Nicola Lupo, solo il singolo ordinamento può valutare questa opzione tra trasparenza e informalità che spingerebbe a rivedere il peso decisionale delle sedi parlamentari (soprattutto delle Commissioni), cercando un coinvolgimento maggiore dei cittadini[104], che sarebbe possibile attraverso l'utilizzo dei nuovi strumenti tecnologici e informatici. Queste decisioni non potrebbero, però, considerarsi definitive se non una volta affrontate in una sede istituzionale con un ampio regime di pubblicità, che consenta un'assunzione della responsabilità e un'esposizione pubblica rispetto alle proprie relative motivazioni[105].

2.8.2 Le linee guida per una modifica dei regolamenti parlamentari in tema di pubblicità.

In questo senso sembrano muoversi alcune proposte di riforma dei regolamenti parlamentari presentate durante la XVII legislatura [106] da esponenti di diverse forze partitiche. Espressamente le linee guida più interessanti in merito alla pubblicità dei lavori propongono di ampliare la pubblicità delle Commissioni in sede referente, oggi limitata ai soli resoconti sommari, per permettere di rendere note le presenze dei componenti alle sedute, ma soprattutto far conoscere i voti dei singoli partecipanti. Si ritiene, infatti, carente l'attuale disciplina su alcune informazioni necessarie per i passaggi deliberativi, quando e quanto i singoli parlamentari contribuiscono attraverso la loro presenza, i loro interventi, le loro decisioni. Inoltre, si propone la modifica dell'art. 65 r. C. Il principio della piena

[103] L. GIANNITTI- N.LUPO, *Corso di diritto Parlamentare,* Cit., p. 288.

[104] In tema di partecipazione si veda anche P.GAMBALE, Democrazia partecipativa e pubblicità dei lavori nelle proposte di riforma del regolamento della Camera, in Osservatorio sulle fonti, fasc. 1/2014. E anche D. PICCIONE, Gli istituti di partecipazione nei regolamenti parlamentari all'avvio della XVII legislatura: cronaca di una riforma annunciata, ma ancora da meditare, in Associazione Italiana Costituzionalisti, 05/2013.

[105] L. GIANNITTI- N. LUPO, *Corso di diritto Parlamentare,* Cit., p. 289.

[106] Si fa riferimento in particolare alla Proposta di Modificazione al Regolamento della Camera dei Deputati presentata dai deputati Giacchetti, Tonnelli, Vargiu, Migliore, Scopelliti, Pisicchio, Galan, Caparini, il 15 gennaio 2014, che propone la modifica dei seguenti articoli come di seguito, art. 49 c. 1° *quater* sostituito così: "La votazione degli articoli e la votazione finale delle leggi avviene in Assemblea e in Commissione a scrutinio palese salvi i casi previsti dal comma I, mediante procedimento elettronico con registrazione dei nomi" e la seguente modifica del comma 5°: "Quando si deve procedere a votazione mediante procedimento elettronico in Assemblea o in Commissione, il Presidente ne dà preavviso con almeno venti minuti di anticipo […]". Per l'art. 53 si prevede la soppressione del comma 3° e le seguenti modifiche dell'art. 65, che prevede l'aggiunta del comma 01:"Le sedute delle Giunte e delle Commissioni sono pubbliche. La pubblicità dei lavori, nella forma della trasmissione televisiva diretta sulla web tv o sul canale satellitare, è disposta dal Presidente della Giunta e della Commissione" e seguente modifica aggiuntiva al comma 1°: "Quando ne facciano richiesta almeno quattro componenti della Giunta o della Commissione o del Comitato per la legislazione si provvede alla redazione di un resoconto stenografico". Non dissimile anche la Proposta di Modificazione del regolamento del Senato della Repubblica, presentata dai senatori Zanda, Finocchiaro e Minniti, che in tema di pubblicità dei lavori delle Commissioni e delle Sedute sostituirebbe l'art 33 r. S., sostituendolo con il seguente art.: "1.Le sedute delle Commissioni sono di norma pubbliche. 2. Di ogni seduta di Commissione viene redatto e pubblicato il resoconto sommario nonché, nei casi di sedute in sede deliberante e redigente e nelle altre ipotesi previste dal Regolamento, il resoconto stenografico. 3.La pubblicità dei lavori è altresì assicurata mediante impianti audiovisivi collocati in separati locali, a disposizione del pubblico e della stampa. Di tale forma di pubblicità deve essere conservata traccia. 4. È in ogni caso esclusa qualsiasi forma di pubblicità delle discussioni e delle deliberazioni concernenti gli argomenti di cui al comma 3 dell'art. 31". Inoltre si riporta di seguito l'art. 57 modificato, con l'aggiunta del comma 1bis: "la pubblicità dei lavori è assicurata anche mediante la diretta audiovisiva streaming sul sito internet istituzionale del Senato".

pubblicità delle sedute, sancito ai sensi dell'art. 64 Cost., viene, nel regolamento della Camera dei Deputati ristretto alle sole riunioni in assemblea, escludendo i lavori di Giunte e Commissioni. Il relativo art. 63, c. 1°, r. C., statuisce il più ampio regime per le sedute d'assemblea contrariamente a quanto disposto dall'art. 65 r. C. in merito ai lavori parlamentari, sancendo espressamente che i lavori di Commissioni e Giunte risolvono la pubblicità dei loro atti mediante resoconti sommari. La proposta di modifica della fonte regolamentare andrebbe a stabilire che il principio costituzionale della pubblicità delle sedute sarebbe da considerare valido anche per le Commissioni e gli altri organi parlamentari, pur mantenendo in atto la resocontazione sommaria, si darebbe, infine, la possibilità di compiere anche resoconti stenografici su richiesta di un numero minimo di componenti. In ultima istanza si propone, con la modifica dell'art. 49, c. 5°, r. C., l'introduzione del voto nominale, palese ed elettronico all'interno delle Commissioni per garantire una trasparenza e un'assunzione di responsabilità del legislatore come anche dei singoli deputati[107].

2.9. Gli atti di sindacato ispettivo e la pubblicità.

2.9.1 Il regime di trasparenza delle interrogazioni e interpellanze.

Per quello che concerne la disciplina di pubblicità degli atti di sindacato ispettivo, è necessario tenere ben presente la differenza tra le interrogazioni e le interpellanze anche se, in tema di pubblicità, si ravvisa un medesimo dettato all'interno dei regolamenti di Camera e Senato. Può essere, invece, utile, per maggiore linearità, distinguere all'interno dello strumento delle interrogazioni, le differenze rispetto a queste classificazioni, evidenziando i diversi regimi che sussistono nei regolamenti di Camera e Senato per ogni singolo mezzo di controllo.

Quando ci si riferisce alle interrogazioni parlamentari, è necessario indicare la logica delle tre differenti tipologie: *in primis* a risposta orale in assemblea (categoria all'interno della quale è indicato lo strumento del *question time*), cui fanno seguito le interrogazioni a risposta orale in Commissione e, in ultima istanza, quelle a risposta scritta. Alla luce anche di quanto affermato in precedenza, sembra evidente che la pubblicità di questi atti parlamentari sarà tra loro diversificata in merito anche alle sedi parlamentari in cui le stesse trovano la loro esplicazione.

Le interrogazioni a risposta orale sembrano seguire, sia per quello che stabilisce il regolamento della Camera sia per indicazione di quello del Senato, la generale disciplina analizzata in merito alle sedute d'assemblea, ovvero se ne dà conto all'interno dei resoconti della seduta in cui vengono proposte (art. 129 r. C. e art 146 r. S.), oggi pubblicate online regolarmente sui rispettivi siti istituzionali del Parlamento.

Le interrogazioni orali svolte in Commissione, invece, sono uno strumento che, per quanto concerne il regolamento della Camera, possono essere richieste direttamente dall'interrogante (disposizione non prevista, al contrario, all'interno del regolamento del Senato dove è il Presidente che, d'intesa con l'interrogante, stabilisce la predisposizione di una determinata interrogazione all'interno di una Commissione considerata competente per

materia). La *ratio* di questo strumento, introdotto con le riforme regolamentari del 1971, avrebbe dovuto permettere uno snellimento del sindacato ispettivo all'interno delle sedute del Parlamento, favorendone una ripartizione in Commissione in modo da permettere all'aula di occuparsi delle sole questioni più rilevanti e sensibili agli interessi generali[108]. L'art. 133 r. C. predispone che questi atti siano annotati attraverso la redazione di un resoconto sommario all'interno del Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari; al contrario, in Senato (art. 152 r. S.) è predisposto, per questi, un più ampio regime di pubblicità attraverso il resoconto stenografico.

In ultimo, per le interrogazioni che prevedono, su richiesta del proponente, una risposta scritta ai sensi dell'art. 134 r. C., vengono rese conoscibili perché riportate all'interno di un resoconto stenografico (alla Camera dei Deputati), il regolamento del Senato prevede che siano pubblicate per esteso insieme agli altri atti del Senato.

Per completezza si indicano di seguito le norme, rispettivamente interne al regolamento di Camera e Senato, che riportano la disciplina delle interpellanze. L'art. 137 r. C. indica che le interpellanze seguono un regime di pubblicità simile a quello delle sedute d'assemblea, all'interno del quale resoconto vengono regolarmente riportate e, allo stesso modo, indica l'art. 154, 2° c., r. S. secondo cui " ogni domanda di interpellanza al Governo è presentata per iscritto al Presidente, il quale, accertatane la ricevibilità in base ai criteri indicati nell'articolo 146 r. S., ne dispone l'annuncio in assemblea e la pubblicazione nei resoconti della seduta" (anche le mozioni seguono la medesima struttura).

2.9.2 Focus: il question time e il Premier question time.

Un'interessante tipologia di interrogazione è quella 'a risposta immediata', il c.d. *question time*. Questo strumento è stato introdotto in Italia nei regolamenti rispettivamente di Camera e Senato a partire dalle riforme del 1997 e del 1999. Tale mezzo ha l'utilità di permettere ai membri del Governo, competenti per materia, di rispondere a chiarimenti presentati da singoli parlamentari. Ci si riferisce al *Premier question time*, indicando il medesimo strumento che vede, però, un obbligo di risposta da parte del Presidente del Consiglio in persona o, al più, da parte del Vicepresidente del Consiglio. L'idea di fondo era riuscire, all'interno del dialogo maggioranza-opposizione, di imporre al Primo Ministro la sottoposizione ai poteri di controllo parlamentari. Nella pratica rimane ancora oggi uno strumento in sostanza inattuato, tanto che molte proposte di riforma regolamentari si occupano di introdurre rimedi in tal senso. Anche i numeri non mentono: se nella XIII legislatura, il Presidente del Consiglio era intervenuto 21 volte per rispondere direttamente, successivamente non è mai accaduto, salvo una volta sola nella XV legislatura e una nella XVII, con Enrico Letta a Palazzo Chigi. Nella maggior parte dei casi il Premier si è sottratto alla risposta, lasciando interloquire generalmente il Ministro per i Rapporti con il Parlamento. A tal proposito una parte della dottrina sostiene, in modo forse estremo, di poter arrivare a rivolgersi alla Corte Costituzionale, sollevando un conflitto tra poteri per evitare che questo istituto venga del tutto vanificato. In questi casi si richiama l'attuazione

[108] Anche se è necessario sottolineare che ciò è avvenuto solo in parte secondo quanto sostiene V. DI CIOLO- L. CIAURRO, *Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica,* Cit., p. 346, nota 32. Sul punto si confronti anche N. LUPO, *Il precedente parlamentare tra diritto e politica,* Cit., p. 770 e anche N. LUPO- E. GIANFRANCESCO, *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI*, Luiss University Press, 2009.

della fonte regolamentare da intendersi come attuativa specificativa dell'assistenza alle sedute da parte dei membri del Governo, ex art. 64, c. 4°, Cost. Più concretamente, invece, la maggior parte delle proposte di riforma dei regolamenti spinge all'introduzione di sanzioni interne all'ordinamento parlamentare, *in primis* la sospensione di prerogative regolamentari a favore del Governo nel caso in cui il suo Presidente del Consiglio si esima dal rispondere alle domande senza adeguate motivazioni[109].

Il *question time* viene praticato in modo regolare alla Camera dei Deputati[110] e al Senato della Repubblica[111], sia all'interno delle sedute d'assemblea che nelle Commissioni: è predisposto un giorno alla settimana in cui si riserva il tempo della seduta d'aula, al fine di presentare e rispondere alle interrogazioni. Per quanto concerne il regime di pubblicità di queste 'domanda e risposta' sembra alquanto lineare: in entrambi i regolamenti delle due Camere si predispone la possibilità che gli svolgimenti di tali atti siano trasmessi attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso[112]. Infine il regime di pubblicità segue la tipicità delle sedi in cui le stesse vengono presentate, che si tratti di un dibattito in aula oppure in Commissione, dove, come consueto viene redatto, ai sensi dell'art. 152 r. S., il resoconto stenografico[113].

3. PUBBLICITÀ E COMUNICAZIONE DELL'ATTIVITÀ E DEI LAVORI PARLAMENTARI: RADIO, TELEVISIONE E INTERNET.

di *Damiano Partescano*

3.1 Introduzione

Nei paragrafi precedenti, attraverso un'analisi del dettato costituzionale e l'esame delle norme regolamentari che esplicitano il principio di pubblicità ivi contenuto, è stato messo in rilievo e attualizzato il legame inscindibile tra il governo parlamentare e la pubblicità dei lavori del Parlamento[114]. Seguendo l'evoluzione tecnologica nel campo dell'informazione e della comunicazione e tenendo presente il quadro regolamentare e la prassi, in questa sezione del report, saranno esaminati i canali di comunicazione di massa e gli strumenti mediante i quali le Camere assicurano la pubblicità dei lavori.

La forma che è possibile definire "classica" di pubblicità dell'attività e dei lavori parlamentari sui mezzi di comunicazione di massa è quella che avviene a mezzo stampa

[109] Sul punto si vedano le teorie contrapposte di G.RIVOSECCHI, Quale rimedi all'inattuazione del "Premier Question Time"? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione, in Quaderni Costituzionali, 2004, pp. 811 ss. e di V. LIPPOLIS, L'innovazione attraverso i regolamenti parlamentari. Come migliorare il Parlamento del bipolarismo, sul sito www.federalismi.it, contenute in L. GIANNITTI-N.LUPO, Corso di diritto Parlamentare, Cit., pp. 191-193.

[110] Artt. 135 *bis* e 135 ter r. C.

[111] Art. 151 *bis* r. S.

[112] Dal sito www.raiparlamento.rai.it si legge che: "Il Question time è il tradizionale botta e riposta tra Parlamento e Governo: in aula, rappresentanti dell'esecutivo rispondono, subito e in diretta televisiva, alle interrogazioni dei parlamentari. Il tempo a disposizione è fissato dai regolamenti di Senato e Camera. Il Question Time della Camera va in onda, di norma, il mercoledì alle ore 15.00; quello del Senato ha invece cadenza quindicinale, ogni due giovedì alle 16.00"

[114] Per una ricognizione storico dottrinaria snella, ma puntuale, v. V. STRINATI, *La pubblicità dei lavori parlamentari dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, in Le Carte e la Storia, 2008/3.

(quotidiani, ma anche settimanali e periodici) attraverso la pubblicazione di notizie e cronache attinenti all'attività parlamentare. A questo canale di diffusione si sono affiancati dapprima quello radiofonico e poi quello televisivo. L'ultimo e più moderno canale di diffusione dell'informazione parlamentare, che deve ancora dispiegare tutte le sue potenzialità nell'ambito della pubblicità dell'attività parlamentare e della comunicazione istituzionale, è internet.

Va sottolineato che quello che abbiamo definito il canale classico di pubblicità, ossia la stampa, produce esclusivamente un'informazione di tipo mediata, dal momento che il lavoro svolto da cronisti e redattori è centrale nel presentare gli avvenimenti e i fatti accaduti in Parlamento. Attraverso i giornali, i cittadini vengono a conoscenza dell'attività svolta nelle Camere, in taluni casi anche nel dettaglio, ma sono allo stesso tempo sottoposti ad un'informazione che, essendo mediata e non diretta, è soggetta all'interpretazione e all'elaborazione del giornalista o della testata che la diffonde. Lo stesso avviene attraverso i canali radio-televisivi che, però, ad un'informazione di tipo mediata, da circa quarant'anni hanno potuto accostare un'informazione diretta, non mediata dai giornalisti. Questo si è realizzato attraverso la messa in onda, dapprima, delle sole dirette delle sedute di Assemblea e, successivamente, delle dirette (di una parte) dei lavori parlamentari in Commissione.

3.2 Giornalismo parlamentare: il ruolo dell'Associazione della Stampa Parlamentare e dell'associazione Fotoreporter Professionisti Associati

Fino agli anni Sessanta, ovvero finché i resoconti stenografici venivano pubblicati con un certo ritardo[115], l'informazione mediata dall'attività dei giornalisti parlamentari ha rivestito un ruolo essenziale nel rendere effettivamente conoscibili e quindi pubblici i lavori e l'attività del Parlamento. In particolare, riguardo ai lavori dell'Aula, i giornalisti, grazie all'accesso alle tribune, possono cogliere con pienezza tutte le sfumature dei dibattiti, che si sostanziano anche in situazioni difficilmente riproducibili finanche dalla ripresa televisiva, che è oggi lo strumento principe di pubblicità dei lavori delle Assemblee parlamentari[116].

A ciò si può aggiungere che, a partite dagli anni Novanta, il lavoro dei giornalisti accreditati presso le sedi parlamentari ha assunto una valenza centrale anche ai fini del diritto parlamentare, tanto che autorevoli commentatori hanno messo in relazione la tendenza al "retroscenismo" che caratterizza l'informazione politico-parlamentare con una maggiore fruibilità pubblica di decisioni di diritto parlamentare informale, ossia di decisioni che non si sono tradotte "in procedure riscontrabili nei resoconti parlamentari, ma che rappresentano precedenti 'ombra' circa l'applicabilità o meno di percorsi derogatori"[117].

---

[115] Il resoconto sommario nasce nel 1879 alla Camera e nel 1882 al Senato proprio per rispondere all'esigenza di rendere le notizie disponibili in tempo utile, affinché gli organi di stampa potessero diffonderle il giorno successivo. V. G. CIAURRO, *La resocontazione dei lavori parlamentari*, in *Nuovi stud. Pol.*, 1984.

[116] *Cfr*. L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Mulino, Bologna, II ed., 2013, p. 289.

[117] *Cit*. V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, V ed., 2013, p. 72.

Dunque, l'attività di informazione svolta dai giornalisti specializzati in ambito parlamentare riveste un ruolo ambivalente e centrale ai fini di una migliore pubblicità dell'attività delle Camere.

Ciò appare evidente, in particolare, per quanto attiene la pubblicità dei lavori delle Commissioni che, secondo quanto previsto dai regolamenti parlamentari e dalla prassi (su cui ci soffermeremo in seguito), sono sottoposti ad un regime di pubblicità diretta inferiore rispetto ai lavori in Assemblea[118]. Per comprendere appieno la centralità e l'importanza del lavoro dei giornalisti parlamentari, basti pensare al ruolo che ha assunto l'Associazione della Stampa Parlamentare (ASP) - organismo che riunisce oltre quattrocento giornalisti professionisti specializzati nell'informazione politica e parlamentare afferenti alle maggiori testate giornalistiche[119] - nel regolare l'accesso, garantito dall'art. 64 Cost., dei giornalisti alle fonti di informazione presso la Camera dei deputati, il Senato della Repubblica, le altre sedi del Parlamento e la Presidenza del Consiglio dei Ministri[120].

L'ASP, con sede nel palazzo di Montecitorio, opera in costante e stretta collaborazione con gli uffici stampa della Camera e del Senato[121]. In virtù di una prassi ormai consolidata, gestisce gli accrediti stampa per gli accessi degli associati alle sedi parlamentari. Inoltre, sempre d'intesa con le presidenze delle Camere, è autorizzata a rilasciare permessi temporanei di accesso alle sedi parlamentari a quelle categorie di giornalisti che soddisfano le condizioni previste dallo statuto dell'associazione[122].

Il Consiglio direttivo dell'ASP detta le regole di comportamento che associati e titolari di permessi provvisori devono rispettare nell'esercizio della loro attività giornalistica presso le sedi istituzionali. È lo stesso statuto dell'associazione[123] che prescrive ai giornalisti "di astenersi rigorosamente dal partecipare dalle tribune con segni di consenso o di disapprovazione, ai dibattiti delle Assemblee", riprendendo testualmente l'ultima parte del 1° c. dell'art. 71 del r. S., che si riferisce, più in generale, alla disciplina comportamentale delle persone ammesse nelle tribune in qualità di pubblico[124]. È sempre lo statuto dell'ASP che stabilisce, nell'evenienza in cui i giornalisti soci o titolari di permessi temporanei tengano un comportamento non conforme – anche nel rapporto con i singoli parlamentari o

[118] La trasmissione dei lavori in Commissione mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso è prevista a beneficio del pubblico e dei giornalisti parlamentari che ne fanno richiesta.

[119] All'11 marzo 2014 risultano iscritti all'ASP 425 giornalisti afferenti a 79 testate giornalistiche. L'elenco dei giornalisti e relative testate di appartenenza è pubblicato sul sito web della Camera dei deputati, oltre che sul sito web dell'ASP.

[120] Cfr. Art. 1 Statuto dell'Associazione della Stampa Parlamentare.

[121] Attraverso il sito web, la Camera informa i giornalisti che vogliono seguire l'attività parlamentare della necessità di rivolgersi all'ASP, mentre il sito web del Senato individua nelle postazioni informatiche presenti in sala stampa, oltre che nelle tribune stampa dell'aula, i luoghi destinati all'esercizio dell'attività giornalista per i soci ASP e per i giornalisti muniti di permessi temporanei.

[122] Cfr. Art. 7 Statuto dell'Associazione della Stampa Parlamentare.

Su richiesta di alcuni deputati del M5s, l'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati il 29 aprile del 2014 ha istituito un gruppo di lavoro – formato da tutti i deputati questori e da un deputato per gruppo parlamentare – dedito allo studio e alla conseguente redazione di un rapporto volto a predisporre regole d'ingresso più stringenti nelle sedi parlamentari per il cd. lobbisti e per i giornalisti della stampa parlamentare. Gli organi direttivi dell'ASP hanno aspramente criticato l'iniziativa dei deputati del M5s. V. La Stampa del 30 aprile 2014 e il Comunicato ASP del 20 aprile 2014, pubblicato sul sito web dell'associazione.

[123] Statuto approvato dall'Assemblea dei soci il 10 maggio 2005 e modificato, da ultimo, il 18 febbraio 2010.

[124] Art. 70 c. 2° r. S. "L'ammissione delle persone nelle tribune è regolata con norme stabilite dal Presidente su proposta dei questori".

con altri colleghi – alle suddette regole e al decoro e al prestigio della categoria, che questi vengano prima richiamati e poi, in caso di reiterazione del comportamento nocivo, fatti allontanare dalla tribuna e dalle sedi del Parlamento, riservando al Consiglio direttivo le sanzioni disciplinari[125]. Anche in tal caso, lo statuto dell'ASP, si rifà (e integra) chiaramente quanto disposto dall'art. 71 c. 2° r. S., che attribuisce ai "commessi, in esecuzione di quanto disposto dal presidente", il compito di espellere immediatamente chiunque abbia turbato l'ordine o di procedere allo "sgombero della tribuna o sezione di tribuna in cui l'ordine sia stato turbato, quando non si possa individuare chi ha cagionato il disordine". Si presuppone che il controllo dei membri del Consiglio direttivo dell'ASP, presenti nelle tribune per svolgere il loro lavoro di cronisti, sia utile ad individuare quei giornalisti che con il loro atteggiamento disturbino la regolare attività dei lavori dell'Assemblea, in modo da segnalarli ai commessi, così da evitare che venga sgombrata la sezione della tribuna dedicata alla stampa o l'intera tribuna. È ragionevole ipotizzare che lo stesso avvenga alla Camera dove, benché il regolamento non preveda una disciplina di polizia per il pubblico ammesso alle sedute, esiste una prassi conforme in materia[126].

In sostanza emerge come l'ASP per le funzioni che ha assunto, collabori, seppur limitatamente, al mantenimento dell'ordine delle sedute parlamentari.

A completare, sotto il profilo illustrativo e audiovisivo, l'attività di informazione predisposta dai giornalisti, all'interno delle sedi delle assemblee elettive operano anche fotografi e teleoperatori.

Nel corso della XVI legislatura, sotto la presidenza dell'on. Fini, a seguito di polemiche legate a fotografie scattate con teleobiettivi che hanno consentito agli organi di informazione di ricostruire comunicazioni scritte fra deputati lesive del diritto alla riservatezza delle comunicazioni, l'Ufficio di presidenza della Camera, nella seduta del 23 novembre 2011, ha adottato una delibera che subordinava il rilascio - da parte dell'Ufficio stampa - a fotografi e teleoperatori del tesserino semestrale di accesso alle sedi parlamentari, alla preventiva sottoscrizione di un codice deontologico che prevedeva, tra l'altro, l'impegno a non utilizzare strumenti professionali per cogliere atti o comportamenti di deputati ed esponenti del governo che non risultassero essenziali ai fini della pubblicità dell'attività parlamentare[127].

Successivamente, tale delibera è stata annullata e, attraverso la mediazione dell'ordine dei giornalisti, della Federazione nazionale stampa italiana e dell'ASP, i fotografi hanno raggiunto un accordo con la presidenza della Camera, che ha portato alla redazione di un codice di autoregolamentazione[128] e alla costituzione di un'associazione su modello di

[125] Le sanzioni disciplinari comminate dal Consiglio direttivo dell'ASP sono: il richiamo, la censura orale o scritta, la sospensione dell'accesso alle sedi parlamentari e l'espulsione. Cfr. Art. 9 Statuto della Associazione della Stampa Parlamentare.

[126] V. par.1.

[127] Cfr. V. DI CIOLO – L. CIAURRO, Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica, cit., p. 72.

[128] Fotografi e cineoperatori aderenti all'AFPA si impegnano a: non diffondere fotografie e riprese visive atte a rilevare comunicazioni telefoniche, telematiche e epistolari di Parlamentari e di membri del Governo presenti in Aula che evidenziano un carattere esclusivamente privato delle stesse; non diffondere fotografie e riprese visive non essenziali per l'esercizio del diritto di cronaca relativa all'attualità e/o allo svolgimento dei lavori in Aula; non utilizzare tecniche di rielaborazione di riprese fotografiche e visive che comportino un danno alla dignità dei Parlamentari e dei membri del Governo presenti in Aula e al diritto alla riservatezza di cui ai punti precedenti. Cfr. Codice di autoregolamentazione sul sito web dell'AFPA.

quella della stampa parlamentare[129]. Ad oggi, l'associazione denominata Fotoreporter Professionisti Associati (AFPA), si è data uno statuto che regola la sua attività e, proprio come l'ASP, gestisce gli accrediti per l'accesso alla sala stampa della Camera e commina le sanzioni ai suoi associati nel caso in cui non rispettino il codice autodisciplinare, compito prima spettante al Collegio dei questori.

Gli eventi che hanno portato alla costituzione dell'AFPA, e alla connessa regolazione dell'attività di fotografi e di teleoperatori nelle sedi parlamentari, mettono ben in evidenza l'impatto che ha l'evoluzione tecnologica sulle forme e sui canali di diffusione dell'informazione, anche nell'ambito della pubblicizzazione dell'attività parlamentare. Il rapido sviluppo di strumenti dell'ICts quali *smartphone* e *tablet*, ha determinato che vicende simili a quelle che hanno coinvolto i fotografi, abbiano visto come protagonisti deputati e senatori che, con i loro cellulari, hanno registrato comportamenti e conversazioni poi diffuse attraverso programmi televisivi o *social network*.

Tali avvenimenti, che determinano fattispecie giuridiche diverse da quelle richiamate per i fotografi, hanno determinato conseguenze di tipo disciplinare per i parlamentari coinvolti[130], mettendo così in rilievo la salienza del dibattito sul contemperamento tra la trasparenza dell'attività dei parlamentari coinvolti nei processi decisionali in Assemblea ed in Commissione e il loro diritto alla privacy.

3.3 La pubblicità dei lavori parlamentari attraverso la radio e la televisione

Passando all'esame dei canali di diffusione che utilizzano sia fonti di informazione mediata che diretta, esamineremo lo spazio che i lavori delle assemblee parlamentari si sono ritagliati in questo ambito. Ci concentreremo, per lo più, sulle forme di pubblicità dei lavori del Parlamento che abbiamo definito come non mediate, ossia sulle dirette radiofoniche e televisive delle sedute di Assemblea e Commissioni.

Riguardo ai lavori dell'Assemblea, il 2° c. dell'art. 64 Cost. stabilisce, esclusivamente, che le sedute delle Camere sono pubbliche e che ciascuna camera e il Parlamento in seduta comune possono, tuttavia, deliberare di adunarsi in seduta segreta. Mentre, per quanto concerne la pubblicità dei lavori delle commissioni, l'art.72 c. 3° Cost. rimette la scelta sulle forme che questa può assumere ai regolamenti parlamentari. Tanto è bastato ai costituenti per fissare il principio di pubblicità dell'attività parlamentare.

Secondo autorevole dottrina è possibile distinguere tra *pubblicità delle sedute* - che si realizza attraverso l'ammissione del pubblico nelle tribune, l'installazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione radiotelevisiva diretta - e *pubblicità dei lavori* che si sostanzia nella realizzazione e diffusione, da parte dell'amministrazione delle Camere, di resoconti sommari e stenografici, e bollettini degli organi collegiali. A tale distinzione è stata attribuita anche una rilevanza costituzionale, in relazione, rispettivamente, al 2° c. dell'art. 64 Cost. e al 3° c. dell'art. 72 Cost.[131]. A parere di chi scrive, tale distinzione resta valida sotto il profilo teorico, ma è parzialmente superata sotto il profilo fattuale, visto che,

[129] L'AFP si è costituita il 9 gennaio 2012 a Roma.
[130] Cfr. V. DI CIOLO – L. CIAURRO, Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica, cit., pp. 58-59.
[131] Cfr. V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica,* cit., pp. 58-59.

ad oggi, anche una parte dei lavori delle Commissioni sono resi pubblici attraverso la diretta radiotelevisiva.

In questo paragrafo analizzeremo proprio la diffusione radiofonica e televisiva dei lavori parlamentari. A tal riguardo pare opportuno sottolineare che sono oggetto di tale forma di pubblicità diretta solo una parte dei lavori delle Camere che trovano diffusione attraverso strumenti di pubblicità di tipo cartolare (resoconti stenografici e sommari).

3.3.1 La diffusione dei lavori e dell'attività del Parlamento attraverso il canale radiofonico

Quello radiofonico è stato il primo canale di comunicazione di massa mediante il quale il principio di pubblicità dell'attività parlamentare ha trovato effettività presso la cittadinanza, poiché, attraverso le emittenti radiofoniche Radio Radicale e Gr parlamento, il segnale audio diffuso dagli impianti a circuito chiuso delle Camere raggiunge un numero potenzialmente elevatissimo di ascoltatori. In un primo momento, queste due emittenti trasmettevano esclusivamente l'audio delle sedute d'Assemblea, mentre oggi trasmettono anche l'audio delle sedute in Commissione di cui i presidenti delle stesse autorizzano la trasmissione, nei limiti previsti dai regolamenti parlamentari e dalla prassi sulle modalità di pubblicità dei lavori in tali sedi. Proprio sui lavori in Commissione, va considerato, però, che sono le emittenti radiofoniche e non le presidenze delle Camere o delle Commissioni stesse a selezionare le sedute da trasmettere e a decidere la modalità della trasmissione, che può essere in diretta, come avviene per le sedute di Assemblea, o in differita.

Nell'assicurare forme dirette di pubblicità dell'attività parlamentare un ruolo di primo piano è svolto dalla Rai - Radiotelevisione italiana S.p.a., una società a totale partecipazione pubblica la cui attività è regolata da un contratto di servizio stipulato con il Ministero dello Sviluppo economico[132].

Per quanto riguarda, in particolare, la trasmissione radiofonica dei lavori parlamentari viene in rilievo quanto disposto dall'art. 24 l. n. 223/1990, secondo il quale i presidenti delle Camere potevano richiedere alla Rai, in qualità di concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, l'istituzione di "una rete radiofonica riservata esclusivamente a trasmissioni dedicate ai lavori parlamentari"[133]. Solo nel 1998 è stato istituito il canale radiofonico denominato GR Parlamento. In attesa che venga licenziato il contratto di servizio Rai 2013-2015 l'attività del canale GR Parlamento è regolata ancora dalle disposizioni contenute all'art. 18 del contratto di servizio Rai 2010-2012[134]. Al 3° c. dell'art. 18 è sancito l'impegno della Rai di assicurare - attraverso Gr Parlamento - l'informazione su tutta "l'attività svolta dalle istituzioni costituzionali, di rilievo costituzionale, di garanzia e di controllo, e dell'Unione Europea".

---

[132] La Rai spa è designata quale concessionaria del "servizio pubblico generale radiotelevisivo" dall'art. 49 c.1°, del d.lgs. n. 177/2005 (T.U. dei servizi di media audiovisivi e radiofonici) e dall'art. 20, c. 1° l. n. 112/2004. La concessione ha scadenza al 6 maggio 2016; sono in corso le procedure istituzionali, che coinvolgono la Commissione parlamentare (bicamerale) per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e il ministero dello Sviluppo Economico, volte al rinnovo della concessione.

[133] Identica disposizione era contenuta all'art. 3 della l. n. 103/1975 14, poi abrogata dalla l. n. 112/2004.

[134] In questi giorni lo schema di contratto di servizio Rai 2013-2015 è all'esame della Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. Nella versione predisposta del Ministero dello Sviluppo economico le disciplina relativa all'attività radiofonica è inserita al 7° c. dell'art. 7 e riprende testualmente quanto disposto dal 3° c. dell'art. 18 del contratto di Servizio per gli anni 2010-2012.

Gr Parlamento, dal 2006 testata autonoma, trasmette sulla banda Fm (HMZ) ed è presente, sempre come canale radio, sulla piattaforma televisiva del digitale terrestre e sulla piattaforma satellitare Rai, garantendo così la fruibilità dell'ascolto dei lavori parlamentari anche all'estero. Da qualche anno le sue trasmissioni sono diffuse anche in *streaming* tramite il sito internet grparlamento.rai.it[135], grazie al quale è possibile vedere i video delle rubriche informative sull'attività del Parlamento e ascoltare le registrazioni delle sedute di Assemblea e dei lavori in Commissione[136]. La sua caratterizzazione come radio delle istituzioni spiega la presenza di collegamenti ipertestuali a specifiche sezioni dei siti web della Camera e del Senato.

Gr Parlamento è concepita come una radio di flusso informativo e il suo palinsesto è costruito attorno alle dirette delle sedute di Assemblea di entrambi i rami del Parlamento, che hanno la precedenza su tutto il resto della programmazione. Il canale radio trasmette perciò in diretta l'audio dei lavori dell'Assemblea della Camera e del Senato e, quando i presidenti lo autorizzano, i lavori delle commissioni permanenti, in particolare le audizioni formali (anche in Commissioni bicamerali o in Commissioni riunite in seduta comune) e il c.d. *question time*[137]. Tali trasmissioni sono condotte da una "voce guida" che attraverso la sua mediazione giornalistica presenta e spiega gli snodi politici, normativi e istituzionali che vengono discussi e votati nelle aule del Parlamento.

Oltre alle dirette dai palazzi Montecitorio e Madama, la programmazione radiofonica di Gr Parlamento dedica ampio spazio ai lavori delle Commissioni e prevede notiziari, vari programmi e rubriche di approfondimento politico-istituzionale che informano sull'attività svolta dai presidenti delle Camere, e sul resto delle attività e degli eventi che si svolgono in Parlamento. Nel suo palinsesto rientrano anche programmi d'informazione sull'attività delle istituzioni locali, regionali e dell'Unione europea. Aspetto importante della programmazione riguarda lo spazio riservato a notiziari e rubriche di analisi e approfondimento su quei provvedimenti legislativi, già licenziati o in corso di discussione e votazione, che non trovano diffusione nelle emittenti radiofoniche generaliste e che quindi risultano poco conoscibili per la cittadinanza.

La creazione di Gr Parlamento ha colmato un vuoto istituzionale nel campo dell'informazione sull'attività e lavori del Parlamento e degli altri organi costituzionali, che prima della sua messa in onda era occupato esclusivamente da Radio Radicale. Tale emittente, privata e di partito, nasce nel 1975 nel pieno del fenomeno delle radio libere, ma oltre all'informazione politico-propagandisitca in favore dell'omonimo partito si caratterizza per la trasmissione in diretta di tutti gli eventi politici e istituzionali più importanti - primi fra tutti le dirette dei lavori delle Assemblee parlamentari - e non come radio di contro-informazione.

Ai sensi della l. n. 230/1990 art. 1, Radio Radicale è riconosciuta quale emittente radiofonica privata che svolge attività di informazione di interesse generale e, in quanto tale, gode di finanziamenti pubblici per l'espletamento di tale attività. Di conseguenza, al fine di garantire la continuità del servizio di trasmissione radiofonica delle sedute parlamentari, il

[135] Il direttore è Giovanni Scipione Rossi.

[136] I contenuti del sito sono disponibili anche attraverso i *podcast* e il sistema *Rss feed*.

[137] Il presidente della Commissione, nel dichiarare l'apertura dei lavori, avvisa i membri della Commissione (e nel caso i soggetti uditi) che la seduta è trasmessa in diretta audio (o audiovisiva) e che di tale circostanza è stato informato il presidente di Assemblea a cui la Commissione fa riferimento.

1° c. dell'art. 1 l. n. 224/1998 (*trasmissione radiofonica dei lavori parlamentari e agevolazioni per l'editoria*) ha individuato nello strumento della convezione tra il Ministero dello Sviluppo economico e il Centro di produzione s.p.a. – proprietaria dell'emittente – la regolazione dei rapporti economici e di servizio. L'ultima proroga della convenzione tra il Ministero dello Sviluppo economico e il Centro di produzione s.p.a. è fissata dall'art. 33 *sexies* del d.l. n. 179/2012[138]. Per rispondere alle finalità del decreto appena richiamato, ossia alla proroga per ulteriori due anni della suddetta convenzione, il 306° c. dell'art. 1 della l. n. 147/2013 "autorizza la spesa di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015".

Radio Radicale, proprio come Gr Parlamento, trasmette su banda Fm, anche se il suo segnale copre in modo più ramificato tutto il territorio nazionale. Dal 1998 ha creato anche il sito web radioradicale.it, in cui è possibile visionare video e ascoltare registrazioni relative agli eventi politico-istituzionali che si svolgono nelle sedi del Parlamento e degli altri organi costituzionali. Recentemente ha arricchito la sua offerta informativa sull'attività istituzionale attraverso la creazione di una web tv, il cui palinsesto è al momento predisposto solo in via sperimentale[139].

La programmazione di Radio Radicale riflette la sua natura bifronte di emittente radiofonica di informazione politico-partitica e di emittente che offre un servizio di informazione riconosciuto - dalla legge - di interesse generale. Per quanto attiene alla materia di questo scritto, è opportuno evidenziare che la programmazione prevede la trasmissione in diretta e integrale delle sedute di Assemblea del Parlamento senza alcuna mediazione giornalistica e la trasmissione, in diretta o in differita, dei lavori delle Commissioni permanenti. A tal riguardo, è opportuno precisare che la trasmissione dei lavori delle Commissioni non è prevista dai regolamenti parlamentari, ma poggia su una prassi ormai consolidata in entrambi i rami del Parlamento, che vede il presidente della commissione autorizzare la trasmissione del segnale audio diffuso dagli impianti audiovisivi a circuito chiuso presenti nelle aule delle Commissioni[140]. Il presidente sottopone la questione alla Commissione, solo se lo ritiene opportuno.

Dall'analisi della programmazione e dei palinsesti di Gr Parlamento e di Radio Radicale, in particolare dopo che entrambe le emittenti hanno iniziato a trasmettere anche attraverso il satellite e su internet, emerge come, attraverso la diffusione del segnale audio a circuito chiuso realizzato dalle amministrazioni delle Camere, i cittadini italiani (anche residenti o soggiornanti fuori del territorio nazionale) e l'opinione pubblica internazionale possano tenersi costantemente informati sull'attività del Parlamento.

3.3.2 La diffusione dei lavori e dell'attività del Parlamento attraverso il canale televisivo

L'art. 63 del r. C., letto nel suo complesso, riprende quanto disposto dal 2° c. dell'art. 64 Cost. in merito alla pubblicità delle sedute e alla possibilità di derogare a tale principio attraverso una deliberazione collegiale[141]. In attuazione del dettato costituzionale, il

[138] D.l. convertito con modificazioni dalla l. n. 221/2012.

[139] V. www.radioradicale.tv.

[140] Il presidente ha la facoltà di sottoporre la questione dell'autorizzazione alla trasmissione del segnale alla Commissione. Cfr. R. CERETTO, *La pubblicità dei lavori in commissione*, in *Rass. Parl*., 2008 n. 3, p. 618.

[141] V. par. 1.

regolamento della Camera stabilisce anche i modi e la forma attraverso cui può essere garantita la pubblicità delle sedute dell'Assemblea. A tal proposito e per quanto concerne questa sezione del report, viene in rilievo quanto disposto dal 1° c. dell'articolo sopra richiamato, in quanto esso attribuisce al presidente di Assemblea la facoltà di assicurare la pubblicità delle sedute attraverso la forma della diretta televisiva.

Considerazioni analoghe possono essere fatte circa il regime di pubblicità che caratterizza le sedute d'Assemblea del Senato, infatti, benché il regolamento non preveda una normativa specifica, è andata affermandosi una prassi sostanzialmente conforme a quella della Camera[142].

Il regolamento della Camera, all'art. 135 *bis* c. 5° stabilisce, invece, che spetti al presidente disporre la diretta televisiva delle sedute in cui si svolgono le interrogazioni a risposta immediata (c.d. *question time*). Dunque, nell'ambito dell'attività ispettiva del Parlamento, il regolamento della Camera non attribuisce al presidente una facoltà di scelta in merito alla diretta televisiva quale strumento aggiuntivo attraverso cui garantire la pubblicità dei lavori, ma configura, piuttosto, una sorta di "obbligo" autorizzatorio del presidente in relazione alle funzioni organizzatorie e di direzione dei lavori che esso svolge al fine di garantire l'adeguato e regolare svolgimento dell'attività parlamentare in generale e dei lavori in Assemblea nel caso di specie. (inserire in nota il riferimento del regolamento)

Al contrario, è configurabile come discrezionale il potere di cui è titolare il presidente del Senato in merito alla forma di pubblicità attinente ai lavori dell'Aula che rientrano nell'attività di sindacato ispettivo. Infatti, a norma di quanto disposto dall'art. 151 *bis*, c. 6° r. S., al presidente di Assemblea è espressamente attribuita la facoltà di disporre la trasmissione televisiva diretta delle interrogazioni a risposta immediata quando l'importanza degli argomenti lo richieda o quando interviene, per la risposta, il presidente del Consiglio dei Ministri (il cosiddetto *Premier question time*).

Dalla normativa regolamentare e dalla prassi (in particolare del Senato), emerge che, per assicurare la diretta televisiva dei lavori delle assemblee, sia indispensabile l'azione dei presidenti dei due rami del Parlamento, specie nel caso in cui le sedute cui si vuole dare pubblicità diretta, tramite uno dei canali della Rai, non riguardino l'attività di sindacato ispettivo, che si sostanzia nelle interrogazioni a risposta immediata, per il quale è prassi consolidata - anche al Senato - che i presidenti dispongano la diretta televisiva[143]. L'istituto parlamentare del *question time*, mutuato dall'esperienza anglosassone, si caratterizza proprio per l'immediatezza del confronto tra i membri del governo e i parlamentari su temi di pregnante e/o urgente attualità politico-istituzionale[144]. Vista la rigorosa disciplina dei tempi a disposizione dei parlamentari e dei membri del governo, emerge che parte della sua efficacia come strumento di controllo parlamentare sull'attività del governo, dipenda da un'adeguata pubblicità diretta delle sedute ad esso dedicate, per cui è possibile sostenere

[142] Cfr. G. ABAGNALE, *Pubblicità dei lavori parlamentari*, in *Rass. Parl*., n. 2/2012, p. 514.

[143] Cfr. L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 289 ss.

[144] Cfr. R. CERETTO, *La pubblicità dei lavori in commissione*, cit., p. 616. Per una comparazione tra Parlamento inglese e italiano sull'utilizzo del *question time* v. F. STRAMACCI, *La funzione ispettiva del Parlamento inglese e il question time italiano,* in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati,* Roma: Camera dei deputati, Ufficio atti e pubblicazioni, 1998. - p. 533-560. - (Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari).

che la diretta televisiva sia in qualche modo connaturata all'istituto stesso[145]. Questo spiega l'affermarsi di una prassi che vede i presidenti delle Camere disporre automaticamente la diretta televisiva del c.d. *question time*. Ad oggi, infatti, la Rai trasmette in diretta sul terzo canale (Rai 3) della piattaforma del digitale terrestre sia il *question time* della Camera, che a norma dell'art. 135 *bis* c 1° del r. C. si tiene con cadenza settimane nella seduta pomeridiana del mercoledì (a partire dalle ore 15:00), sia il *question time* del Senato che, ai sensi dell'art. 151 *bis* c. 1° del r. S., si svolge periodicamente o almeno una volta al mese, nella seduta pomeridiana del giovedì (alle ore 16:00)[146].

Così come per la trasmissione radiofonica, la Rai è tenuta ad assicurare, ove richiesta, la diretta televisiva dei lavori in Assemblea, poiché società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo[147]. L'obbligo per la Rai di garantire la diretta televisiva delle sedute si ricava, sempre, dall'art. 18 del contratto di servizio per gli anni 2010-2012[148].

Dunque, è anche sulla base del contratto di servizio, oltre che sulle disposizioni regolamentari sopra richiamate, che i presidenti delle Camere possono richiedere - e ottenere - dalla Rai la diretta televisiva delle sedute di Assemblea. Tale circostanza si verifica quando in Assemblea si dibatte o si votano provvedimenti legislativi particolarmente importanti o di cogente attualità politica. La richiesta della trasmissione televisiva in diretta è solitamente oggetto di acceso dibattito in sede di Conferenza dei capigruppo, in quanto è in tale sede che i gruppi, attraverso il loro rappresentante, pongono al presidente la questione circa l'opportunità di dare pubblicità alla seduta attraverso la diretta televisiva. Sempre in tale sede, il presidente di Assemblea si trova spesso negoziare con i capigruppo in merito all'ordine degli interventi dei parlamentari, preferendo questi prendere parola a ridosso dei telegiornali serali, che in caso di diretta televisiva utilizzano il segnale diffuso dalla cabina di regia delle Aule per trasmettere brevi spezzoni dei lavori dell'Assemblea.

Benché i regolamenti parlamentari non prevedano alcuna disposizione *ad hoc*, è prassi che quando il Parlamento si riunisce in seduta comune per l'elezione del presidente della Repubblica, il presidente della Camera, d'intesa con quello del Senato, richieda alla Rai la trasmissione in diretta della/e seduta/e o parti essa/e in cui si svolge lo scrutinio[149]. Lo

---

[145] Cfr. R. CERETTO, La pubblicità dei lavori in commissione, cit., p. 618

Taluni commentatori fanno notare che la ristrettezza dei tempi che caratterizza tale istituto, essendo legata ad esigenze prettamente televisive, ha determinato casi eccezionali in cui sono stati negati interventi per questioni incidentali o richieste di parola da parte del governo, in genere sempre consentite. A tal riguardo, si reputano valide le considerazioni che codesti autori fanno circa l'emersione di nuove problematiche applicative in tema di lavori parlamentari, che fanno sorgere questioni nuove e innovative legate a quello che definiscono il "diritto parlamentare televisivo". Così V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 775-776.

[146] V. la programmazione Rai sul sito web www.raiparlamento.rai.it. Sul portale rai.tv, nella sezione rai-parlamento è contenuto un archivio con tutte le videoregistrazioni dei *question time* della Camera fino all'ottobre del 2012 e dei *question time* svolti in Assemblea del Senato fino al giugno del 2012.

[147] La concessione ha termine il 6 maggio 2016. V. art. 49 c.1° d.lgs. n. 177/2005 (T. U. dei servizi di media audiovisivi e radiofonici).

[148] A sensi del 2° c. dell'art. 18 del Contratto di servizio 2010-2012, la Rai si è impegnata a presentare un progetto di canale televisivo dedicato esclusivamente ai lavori parlamentari, dando anche adeguato rilievo all'attività svolta dalle Commissioni. Ad oggi, nonostante i termini dell'impegno siano scaduti, non è stato realizzato alcun canale televisivo specifico.

[149] Risale all'aprile del 1955 la prima diretta televisiva da Palazzo Montecitorio, che riguarda proprio una seduta in cui si svolgeva l'elezione del presidente della Repubblica. Cfr. V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 74.

stesso avviene, dietro richiesta del presidente della Camera o del presidente del Senato, in occasione della seduta di Assemblea in cui il presidente del Consiglio dei ministri tiene il discorso di insediamento con cui espone le linee programmatiche del governo sulle quali deputati e senatori votano la mozione di fiducia.

In tutti i casi segnalati, la Rai dà seguito alla richiesta pervenuta dalle presidenze delle Camere predisponendo la trasmissione in diretta delle sedute dell'Assemblea sul canale *Rai 3*, probabilmente perché il palinsesto di tale canale, dedicando più spazio in termini di ore di programmazione a telegiornali e *format* di informazione politica e istituzionale, si presta meglio a tal genere di trasmissioni.

Per colmare il *vulnus* regolamentare e per chiarire le procedure di diffusione televisiva dei lavori parlamentari il Consiglio di presidenza del Senato, nella seduta del 1° giugno, ha approvato, nella forma di un decreto presidenziale, un "Disciplinare sulle procedure di trasmissione radiotelevisiva dei lavori del Senato"[150].

Da un'analisi dell'articolato del decreto del Presidente del Senato, emerge che molte delle disposizioni ivi contenute rappresentano una codificazione ricognitiva della prassi in materia. I primi articoli del suddetto documento disciplinano i rapporti tra il Senato, o meglio tra il Consiglio di presidenza del Senato e la Rai, in merito alla trasmissione in diretta delle sedute di Assemblea, poiché in passato non sono mancati contrasti tra le parti [151] .L'art. 1 c. 1° prevede che il presidente del Senato, una volta apprezzate le circostanze e valutate le eventuali proposte avanzate dai presidenti dei Gruppi parlamentari, può richiedere alla Rai la trasmissione televisiva in diretta di seduta o di parte di seduta dell'Assemblea. La richiesta è avanzata, di norma, almeno ventiquattro ore prima dell'inizio della seduta e, con essa il presidente fornisce alla Rai le necessarie indicazioni per predisporre la diretta. Il 3° c. del medesimo articolo puntualizza che i poteri di polizia di cui è titolare il presidente ai sensi dell'art. 69 c.1° r. S., gli consentono, anche, di sospendere o interrompere la trasmissione televisiva diretta della seduta.

Riguardo agli obblighi che insorgono per la Rai in qualità di società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, l'art. 2 c. 2° del Disciplinare dispone che questa dia seguito alla richiesta avanzata dal presidente del Senato, modificando i palinsesti dei programmi in modo da garantire la trasmissione televisiva in diretta senza interruzioni per inserti pubblicitari e in assenza di commenti simultanei da parte di speaker o giornalisti.

Tuttavia, la Rai non è soggetta solo ad obblighi. Ai sensi dell'art. 3 c. 1° del Disciplinare, essa, al pari di altre emittenti televisive nazionali che intendano trasmettere in diretta una seduta o parte di seduta dell'Assemblea, può avanzare richiesta di autorizzazione ai presidenti delle Camere almeno trentasei ore prima dell'inizio della seduta in questione[152]. Di conseguenza, secondo quanto stabilito dal 2° c. dell'articolo in esame, il presidente del Senato è legittimato a concedere l'autorizzazione dopo la valutazione, effettuata dagli uffici dell'amministrazione competenti, delle modalità di ripresa, delle esigenze logistiche legate alla collocazione degli apparati per la ripresa in diretta e delle finalità informative del

[150] V. G.U. n. 157 dell'8 luglio 2005.

[151] Per precedenti decisioni autonome della Rai di trasmettere la diretta televisiva dei lavori dell'Assemblea, senza richiedere l'autorizzazione alla presidenza del Senato, v. la seduta pomeridiana del Senato del 12 novembre 2003.

[152] L'art. 2 c. 3° dispone che "l'emittente che avanza la richiesta si impegna affinché la trasmissione televisiva in diretta si inserisca in un contesto di natura giornalistica e gli interventi non siano interrotti da inserti pubblicitari e da commenti simultanei".

programma televisivo[153]. Quindi, la diretta televisiva delle sedute dell'Assemblea sui canali della piattaforma del digitale terrestre non è ad esclusivo appannaggio della Rai, infatti al punto 2 della relazione che introduce l'articolato del Disciplinare si legge che il Senato, alla luce del principio di pubblicità dei lavori parlamentari fissato dall'art. 64 c. 2° Cost., "ha interesse a che sia data la massima pubblicità dei suoi lavori sui mezzi di telecomunicazione". A tal fine, gli uffici del Senato consentono, alle emittenti televisive nazionali e locali che ne facciano richiesta, di ritrasmettere il segnale di diffusione via satellite del canale digitale dedicato ai lavori parlamentari a patto che sia assicurata la piena visibilità del logo del Senato, e che la ripresa sia inserita in un contesto di natura giornalistica senza interruzione degli interventi con inserti pubblicitari e in assenza di commenti simultanei[154].

Dalla disposizione contenuta nell'art. 1 c. 2°, definita nella premessa del Disciplinare "norma ricognitiva della prassi", si evince chiaramente come la decisione del presidente di disporre la diretta televisiva dei lavori possa influire sull'organizzazione dei lavori dell'Assemblea. In tale norma, infatti, è previsto il caso in cui "i Senatori che, nel corso della seduta, intervengano per dissociarsi dalle posizioni assunte dal proprio Gruppo parlamentare, possono essere ricompresi, ove così venga disposto, tutti o in parte nella trasmissione. Essi hanno la parola dopo tutti gli oratori di Gruppo".

A tal punto, torna utile ricordare come la decisione sulla forma di pubblicità attraverso cui garantire trasparenza all'attività parlamentare, o meglio attraverso cui dare attuazione al principio di pubblicità sancito nel dettato costituzionale, sia una decisione che implica spesso anche considerazioni di tipo prettamente politico e non solo procedurale. La forma della pubblicità - in questo caso ancor di più, trattandosi della diretta televisiva della seduta dell'Assemblea - oltre a incidere, modificandolo, sullo svolgimento dei lavori, ha un impatto non trascurabile sulle strategie politiche dei Gruppi parlamentari, condizionando i toni e i contenuti degli interventi, nonché le azioni stesse dei parlamentari e, in definitiva, il processo decisionale. In particolare, i gruppi di minoranza sono spesso spinti a perseguire e a chiudersi in tattiche ostruzionistiche più o meno eclatanti, al fine di fare notizia in un'ottica di aumento dei consensi. Questo per mettere in evidenza come il tema della pubblicità dei lavori parlamentari può diventare oggetto di propaganda e di lotta politica, tradendo non solo lo spirito della Costituzione, ma l'essenza stessa della democrazia rappresentativa.

Tornando alla disamina del Disciplinare sulle procedure di trasmissione del Senato, si osserva che le disposizioni concernenti la trasmissione in diretta dei lavori delle Commissioni non riguardano la Rai o altre emittenti nazionali che trasmettono sulla piattaforma del digitale terrestre, ma esclusivamente la trasmissione diretta che si realizza attraverso il canale satellitare e la riutilizzazione del segnale digitale diffuso dalla cabina regia del Senato.

[153] L'art. 2 c. 2° del Disciplinare afferma che, in caso di richiesta avanzata dal presidente del Senato alla Rai è preclusa la concessione di autorizzazioni per la trasmissione in diretta della stessa seduta ad altre emittenti televisive e che tale circostanza comporta la revoca delle autorizzazioni eventualmente già concesse.

[154] V. l'art. 5 del Disciplinare.

3.3.3. La diretta dei lavori dell'Assemblea e delle Commissioni su canali satellitari delle Camere

I dibattiti e i contrasti che nascono in sede di Conferenza dei capigruppo e le conseguenti negoziazioni con i presidenti di Assemblea in occasione della decisione sulla diretta televisiva dei lavori dell'Assemblea, risultano *parzialmente* superati da quando sia la Camera che il Senato si sono dotati di propri canali satellitari, attraverso cui trasmettono le sedute dell'Assemblea e dei lavori delle Commissioni[155], nei limiti previsti dalla pertinente disciplina regolamentare e dalla prassi. *Parzialmente*, poiché, ancora oggi, in caso di dibattiti e/o votazioni importanti agli occhi dell'opinione pubblica, viene disposta o autorizzata la diretta televisiva dei lavori dell'Assemblea sui canali Rai della piattaforma del digitale terrestre, in quanto, attraverso tale canale di diffusione le Camere riescono a raggiungere un bacino di utenza maggiore rispetto a quello che garantisce la trasmissione in digitale sui canali satellitari[156]. Resta pienamente condivisibile l'opinione di quanti, in dottrina, hanno evidenziato come tali forme di diffusione della pubblicità dei lavori hanno assorbito e superato, quasi del tutto, la possibilità per i presidenti di Assemblea di autorizzare o richiedere alla Rai la trasmissione in diretta dei lavori dell'Assemblea[157], in quanto, attraverso i canali satellitari sia la Camera che il Senato trasmetto in diretta tutte le sedute di Assemblea.

La Camera si è dotata di un canale satellitare fin dal 1996, mentre il Senato solo a partire dal 14 settembre 2003[158]. I canali satellitari della Camera e del Senato trasmettono attraverso il segnale prodotto dalle rispettive cabine di regia[159] e irradiato dal satellite Eutelsat Hot Bird, sull'area europea, nordafricana e medio orientale[160]. Da quando, nel 2012, è stato varato il nuovo sistema universale digitale, l'art. 14-bis c. 1° del d.l. n. 79/2012 assicura alla Camera e al Senato la funzione trasmissiva a titolo gratuito al fine di garantire la trasparenza e l'accessibilità dei lavori parlamentari su tutto il territorio nazionale[161]. Il

[155] Sul regime di pubblicità cartolare dei lavori delle Commissioni si rimanda al secondo paragrafo.

[156] Non è stato possibile reperire i dati Auditel, tuttavia, come dimostra il Report *Cittadini e nuove tecnologie*, pubblicato dall'Istat il 19 dicembre del 2013 solo il 33,3 % delle famiglie italiane possiede un'antenna parabolica.

[157] Cfr. L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 289.

[158] Cfr. V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 74.; V. pagina sito web del Senato dedicata al canale della Televisione satellitare.

[159] Le riprese sono, di norma, effettuate con le strumentazione propria delle Camere, e sono sottoposte a regole di regie alquanto rigide: le telecamere sono fisse sull'oratore di turno (identificabile per generalità e appartenenza partitica mediante i sottotitoli in sovraimpressione) o sul presidente di Assemblea. Nel caso in cui quest'ultimo entri a colloquio con il Segretario d'Assemblea, per chiarimenti interpretativi del regolamento o assistenza per la gestione dell'Aula, l'audio viene automaticamente interrotto.

[160] La Camera stima in oltre novecento milioni di persone il bacino di utenza potenziale dei servizio, v. la sezione del sito web della Camera dedicata al canale satellitare

[161] D.l. convertito con modificazioni dalla l. n. 221/2012 in *S.O.* n. 208, relativo alla G.U. 18.12.2012, n. 294. Il decreto legge in esame riguarda ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese. L'articolo 14-bis è stato inserito tramite un emendamento presentato dall'ex Senatore Adragna (Pd) che, in qualità di questore, era il coordinatore del Comitato per lo sviluppo della comunicazione radio televisiva del Senato. Nato con l'obiettivo di potenziare la comunicazione radiotelevisiva del Senato per rendere più diretto il rapporto tra l'istituzione e i cittadini, il Comitato, non costituitosi nell'attuale legislatura, aveva compiti di proposta e di indirizzo sulle questioni relative alle sfide tecnologiche con uno sguardo alle nuove piattaforme di trasmissione quali quella del digitale terrestre, al potenziamento delle dirette via web dei lavori parlamentari e alla formazione di un palinsesto da destinare al proprio canale televisivo.

servizio fornito dalle Camere è totalmente gratuito e non è soggetto ad alcun tipo di limitazione: le trasmissioni sono in chiaro, ovverosia, perfettamente accessibili a chiunque sia in possesso delle apparecchiature idonee (antenna parabolica e decoder digitale) a ricevere il segnale televisivo digitale via satellite[162].

I canali satellitari di entrambe le Camere operano, ad oggi, a pieno regime e rappresentano, insieme alle web tv lo strumento principale attraverso cui i cittadini e gli addetti ai lavori possono seguire in diretta, senza mediazione alcuna, non solo i lavori dell'Assemblea delle Camere, ma anche i lavori in Commissione che, però, in caso di sovrapposizione temporale con le sedute di Assemblea, vengono trasmessi in differita[163].

La trasmissione televisiva - in diretta o in differita – dei lavori in Commissione non trova alcuna specificazione nei regolamenti delle Camere, che, come abbiamo visto, in attuazione dell'art. 72 c. 3° Cost. si limitano a disciplinare la pubblicità dei lavori solo sotto il profilo documentale e quella delle sedute solo in relazione alla possibilità di attivare la trasmissione a circuito chiuso ad esclusivo beneficio del pubblico e della stampa. Proprio da un'interpretazione estensiva delle norme regolamentari che disciplinano la pubblicità sul versante della trasmissione delle sedute attraverso impianti a circuito chiuso, si è consolidata una prassi che ha portato alla trasmissione televisiva sui canali satellitari della Camera e del Senato delle sedute delle Commissioni dedicate allo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata e alle audizioni formali. A tal riguardo viene in rilievo la portata innovativa dell'attività svolta degli organi afferenti all'Ufficio di presidenza della Camera nel corso della XIV legislatura. Risale al 26 novembre 2003 la delibera dell'Ufficio di presidenza con cui è stato affidato al Comitato per la comunicazione e l'informazione esterna della Camera il compito si sviluppare un progetto sulla pubblicità dei lavori delle Commissioni nell'ambito del canale satellitare. Il comitato ha dato seguito a tale mandato il 7 aprile del 2004, predisponendo un regolamento che disciplinava la trasmissione, in via sperimentale, sul canale satellitare delle sedute delle Commissioni dedicate al *question time* e alle audizioni formali. La fase di sperimentazione ha dato esisti positivi e si è sostanzialmente conclusa con la pronuncia della Giunta per il regolamento del 14 luglio del 2004, che, richiamando la mancanza di una normativa in materia, ha disciplinato le modalità di trasmissione televisiva delle sedute delle Commissioni sul canale satellitare, in attesa di una futura regolamentazione delle stesse.

Sulla base del parere formulato della Giunta per il regolamento, la trasmissione sul canale satellitare della Camera è autorizzata "in via permanente" per le sedute dedicate alle interrogazioni a risposta immediata e "in via principale" per quelle dedicate alle audizioni formali, salvo che, al momento dell'inserimento in calendario o all'ordine del giorno dell'audizione stessa, non vengano poste obiezioni da un numero di rappresentati dei Gruppi che rappresenti oltre un quarto dei membri della Camera.

---

[162] V. le indicazioni riportate sui siti istituzionali della Camera e del Sanato. I canali satellitari di Camera e Senato sono disponibili anche sulla piattaforma Sky (canale 524 per la Camera e canale 525 per il Senato).

[163] La contestualità dei lavori dell'Assemblea e delle Commissioni, non si verifica molto frequentemente, poiché la programmazione dei lavori, sia alla Camera che al Senato, prevede che le sedute in Commissione siano calendarizzate nel pomeriggio e quelle delle Commissioni al mattino, o al termine della seduta di Assemblea pomeridiana, al fine di garantire la possibilità partecipazione di tutti i deputati e/o senatori ai dibattiti e alla votazioni in Assemblea.

La previsione per cui i presidenti di Commissione danno tempestivamente notizia al Comitato per la comunicazione e l'informazione esterna delle sole audizioni per le quali non si siano verificate le condizioni per la trasmissione televisiva satellitare[164], mette in luce come nella prassi la stragrande maggioranza delle audizioni formali, sia che riguardino ministri piuttosto che soggetti esterni al circuito Parlamento-Governo, trovino pubblicità attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare[165].

Riguardo, invece, alle audizioni che si svolgono nell'ambito delle sedute delle Commissioni monocamerali d'inchiesta, in ragione del particolare regime di funzionamento di tali organi, la trasmissione sul canale satellitare è disposta solo previa e tempestiva comunicazione della relativa richiesta alla presidenza della Camera da parte dell'Ufficio di presidenza della Commissione stessa[166]. Mentre, per le audizioni delle Commissioni bicamerali e delle Commissioni riunite di Camera e Senato, la trasmissione televisiva satellitare avviene sulla base di intese con la Presidenza del Senato[167].

Al Comitato per la comunicazione e l'informazione esterna spettano valutazioni e decisioni circa i tempi, le modalità e l'effettiva trasmissione televisiva dei lavori delle Commissioni sul canale satellitare[168]. Nel caso in cui il Comitato ritenga di non inserire nel palinsesto una seduta di Commissione di cui è stata autorizzata la trasmissione televisiva, ne dà comunicazione alla Commissione prima che la seduta abbia inizio. Il Comitato decide anche in merito ai criteri di rotazione delle trasmissioni dei lavori delle Commissioni sul canale satellitare, poiché, per questioni di spazio, non tutte le sedute di cui è stata autorizzata la trasmissione possono essere inserite nel palinsesto, che, come abbiamo già ricordato, dà comunque priorità alle sedute dell'Assemblea. Proprio come avviene per quest'ultime, i lavori delle Commissioni per cui è autorizzata la diffusione tramite il canale satellitare, sono trasmessi attraverso gli impianti audiovisivi a circuito chiuso: se le aule in cui si svolge la seduta non sono appositamente attrezzate, viene consentito l'accesso ad operatori tecnici esterni al fine di predisporre le riprese televisive necessarie a garantire tale forma di pubblicità.

Rispetto alla trasmissione dei lavori delle Commissioni sul canale satellitare del Senato, torna in rilievo quanto previsto dal "Disciplinare sulle procedure di trasmissione radiotelevisiva dei lavori del Senato". L'art. 7 c. 2° attribuisce al Presidente del Senato il potere di disporre, su richiesta della Commissione, la trasmissione delle sedute delle Commissioni (i cui lavori, ai sensi dell'art. 33 c. 4° e 5°, sono resi pubblici mediante impianti audiovisivi), e al presidente della Commissione il potere di disporne la sospensione o l'interruzione. Nel caso in cui il presidente della Commissione eserciti tale potere, deve darne immediata comunicazione al presidente del Senato. L'ultimo comma del medesimo articolo, rimette la trasmissione televisiva satellitare delle sedute delle Commissioni

[164] Cfr. il 4° punto del Parere della Giunta per il regolamento del 14 luglio 2004

[165] Attraverso il monitoraggio giornaliero del palinsesto dei canali satellitari, si può verificare quali sedute delle Commissioni sono trasmesse.

[166] Il 5° punto del parere delle Giunta per il regolamento prescrive che la richiesta inoltrata alla presidenza della Camera deve essere assunta dall'Ufficio di presidenza della Commissione a maggioranza dei tre quarti dei suoi componenti.

[167] Cfr. il 6° punto del parere della Giunta del regolamento del 14 luglio 2004.

[168] Cfr. il 7° punto del parere della Giunta del regolamento del 24 luglio 2004.

bicamerali e delle Commissioni riunite del Senato e della Camera ad intese con la presidenza della Camera

La programmazione dei canali satellitari delle Camere non si esaurisce con le dirette delle sedute dell'Assemblea e con le dirette o differite delle sedute delle Commissioni nei limiti descritti sopra, ma comprende anche la trasmissione di eventi a carattere istituzionale, di documentari e di programmi autoprodotti.

La Camera, ad esempio, collabora da alcuni anni con Teche Rai, allo scopo di fornire contributi extra attraverso la trasmissione di documentari provenienti dall'archivio storico della Rai.

I palinsesti dei canali satellitari della Camera e del Senato sono quasi del tutto equivalenti a quelli delle web tv create dai due rami Parlamento nell'ambito dei rispettivi portali internet.

3.4 Pubblicità e comunicazione istituzionale su internet

Trattando la trasmissione dei lavori delle Assemblee e delle Commissioni parlamentari sui canali satellitari abbiamo, in sostanza, esaminato il primo degli strumenti attraverso cui le Camere hanno cercato di dare risposta alle sempre più pressanti esigenze di conoscibilità dei lavori parlamentari legate al nostro tempo. La "società della comunicazione" ha imposto alle istituzioni parlamentari, e non, di superare lo iato temporale esistente tra eventi, fatti, atti legati ai processi decisionali e la loro conoscibilità da parte dell'opinione pubblica. Ecco perché, se è vero che lo strumento del canale satellitare ha rappresentato - limitatamente ai lavori dell'Assemblea e delle Commissioni come analizzati nei paragrafi precedenti - una risposta valida a tale esigenza, è vero anche che essa non è una soluzione bastevole per connettere le istituzioni rappresentative con i cittadini globalizzati in una società in cui, tramite internet, i flussi informativi sono continui, immediati, diretti e multidirezionali. Era necessario, quindi, adottare strumenti nuovi, in grado di aumentare il livello di conoscibilità e accessibilità delle decisioni pubbliche e di creare una relazione "nuova" con la cittadinanza[169]. Così si spiega l'ingresso in rete della Camera e del Senato mediante la creazione di siti web realizzati nel corso della XIII legislatura, tra la fine del 1996 e l'inizio del 1997[170].

Attraverso un costante e progressivo processo di dematerializzazione degli atti e dei documenti, i siti web sono divenuti lo strumento idoneo a fornire in tempi rapidi, talvolta immediati, un numero maggiore e qualitativamente migliore di informazioni inerenti l'attività e i lavori parlamentari, rappresentando allo stesso tempo un canale di comunicazione diretto ed esclusivo con la cittadinanza.

Ad assolvere alla prima delle funzioni appena richiamate, ossia quella volta ad aumentare il grado di trasparenza dell'attività parlamentare attraverso una migliore pubblicità degli atti e dei lavori del Parlamento, sempre nel corso della XIII legislatura

[169] Secondo i dati ISTAT, *Cittadini e nuove tecnologie*,19 dicembre 2013, p. 1 il 60,7 % delle famiglie italiane ha accesso ad internet presso la propria abitazione.

[170] Cfr. A. DONAGGIO, *Gli stili della comunicazione istituzionale: risultati della ricerca*, docente responsabile prof. A. Donaggio, Scuola superiore della pubblica amministrazione, Roma 2004, pp. 97,108.

(1997)[171], la Camera e il Senato hanno realizzato un portale comune, parlamento.it. Il contenuto di tale portale integra ulteriormente i *database* informativi dei siti web delle Camere per quanto attiene ai risultati della loro attività congiunta. Al suo interno sono, dunque, pubblicati gli atti legislativi approvati, i resoconti dei lavori del Parlamento in seduta comune, gli atti e i documenti degli organismi bicamerali e degli organi parlamentari impegnati in ambito europeo ed internazionale[172].

Le ultime versioni dei siti web del Parlamento sono state progettate seguendo le indicazioni della l. n. 4/2004 e nel rispetto dei requisiti tecnici definiti nelle linee guida del D.M. 8 luglio 2005, per cui le pagine che li compongono sono state realizzate in modo tale che l'accesso sia garantito anche alle persone con disabilità. In realtà, sebbene le amministrazioni parlamentari siano impegnate in un'attività volta ad aumentare il livello generale di accessibilità dei siti, alcune sezioni o pagine non sono ancora accessibili a tutti i tipi di utenza[173].

Sotto il profilo dell'usabilità, solo i siti dei due rami del Parlamento risultano accessibili attraverso i dispositivi *mobile* (*smartphone* e *tablet*)[174]. Camera e Senato, infatti, offrono modalità di navigazione espressamente pensate e realizzate per l'accesso dai dispositivi *mobile*, dimostrando un buon grado di interoperabilità e usabilità[175]. Inoltre, per il sito della Camera è stata creata una versione in lingua inglese e francese, mentre per il sito del Senato solo la versione in lingua inglese.

3.4.1 La pubblicità degli atti sui siti web di Camera e Senato

Sotto il profilo della pubblicità dei lavori e dell'attività parlamentare, i siti web della Camera e del Senato si caratterizzano come strumenti che, in ragione del loro contenuto informatico e multimediale e delle loro modalità di fruizione, determinano il superamento del concetto tradizionale di pubblicità, di cui, di fatto, assorbono la strumentazione[176] e la funzione. Essi garantiscono, però, un livello maggiore di conoscibilità da parte della cittadinanza, poiché determinano un aumento del grado di accessibilità alle informazioni inerenti i processi decisionali del Parlamento. Ragion per cui, attraverso i rispettivi siti web, i due rami del Parlamento diffondono tutti i documenti e gli atti inerenti i lavori dell'Assemblea e delle Commissioni che, secondo i regolamenti parlamentari e la prassi, godono di un regime di pubblicità almeno cartolare.

---

[171] V. R. DE ROSA, *Il parlamento italiano alla prova tecnologica*, in *Politica del diritto*, 2010/3, pp. 545 – 569. L'autore individua una prima fase nell'evoluzione della presenza in rete del Parlamento italiano, che definisce "costitutiva", nella XIII legislatura, poiché è in tale periodo che sono nati i siti web di Camere e Senato, il portale sull'attività congiunta del Parlamento e il portale "Normeinrete", nato nel 1999 e trasformato in "Normattiva" nel 2010. Cfr. S. BENTIVEGNA (a cura di), *Parlamento 2.0. Strategie di comunicazione politica in internet*, F. Angeli, Milano, 2012, pp. 187-190.

[172] Il portale parlamento.it, assolve anche una funzione di networking, in quanto nella sua home page sono linkati i siti web di Camera e Senato. Cfr. R. BRACCIALE, *Il Parlamento italiano alla prova del web: alla ricerca delle affinità elettive*, in S. BENTIVEGNA (a cura di), *Parlamento 2.0. Strategie di comunicazione politica in internet*, F. Angeli, Milano, 2012, pp. 187-190.

[173] V. La sezione *accessibilità* dei siti web del Senato e della Camera.

[174] Il 43,9% delle famiglie italiane possiede almeno un cellulare abilitato per la navigazione in internet. V. Istat, *Cittadini e nuove tecnologie*, cit., p. 2.

[175] V. R. BRACCIALE, Il Parlamento italiano alla prova del web: alla ricerca delle affinità elettive, cit., p. 202.

[176] Cfr. G. ABAGNALE, La pubblicità dei lavori parlamentari, cit., p. 520.

Su entrambi i siti sono consultabili in corso di seduta i resoconti - sommari e stenografici - dei lavori dell'Assemblea e, dal giorno successivo, i resoconti - sommari e stenografici - delle Commissioni[177]. Inoltre, meritano un accenno i Comunicati riassuntivi dei lavori dell'Assemblea e delle Commissioni del Senato[178], consultabili sul sito web al termine delle sedute. Questi, sotto il profilo contenutistico, sono quasi identici ai resoconti sommari, dai quali differiscono nel linguaggio utilizzato, che nel caso dei riassunti è più discorsivo e meno formale.

Non essendo possibile passare in rassegna tutti gli atti e i documenti parlamentari consultabili sui siti web delle Camere, ci limitiamo ad inserire, a mero titolo esemplificativo, una tabella riassuntiva dei resoconti pubblicati sul solo sito web della Camera.

Tabella (1) Resoconti pubblicati sul sito web della Camera[179]

RESOCONTO	**VERSIONE**	**PUBBLICAZIONE**	**FORMATO**
LAVORI ASSEMBLEA	SOMMARIO STENOGRAFICO	IN CORSO DI SEDUTA	HTML - PDF - EPUB
LAVORI COMMISSIONI SEDE LEGISLATIVA E REDIGENTE	STENOGRAFICO - BOZZA	GIORNO SUCCESSIVO	HTML - PDF
LAVORI COMMISSIONI SEDE REFERENTE E CONSULTIVA	SOMMARIO	GIORNO SUCCESSIVO	HTML - PDF
LAVORI COMMISSIONI SPECIALI	SOMMARIO	GIORNO SUCCESSIVO	HTML - PDF
LAVORI COMMISSIONI BICAMERALI	SOMMARIO	GIORNO SUCCESSIVO	HTML - PDF
LAVORI GIUNTE	SOMMARIO	GIORNO SUCCESSIVO	HTML - PDF
LAVORI COMITATO PER LA LEGISLAZIONE	SOMMARIO	GIORNO SUCCESSIVO	HTML - PDF
AUDIZIONI	STENOGRAFICO	N.D. (30 - 45 GIORNI)	HTML
BOLLETTINO ORGANI COLLEGIALI: RIUNIONI E DELIBERAZIONI UFFICIO DI PRESIDENZA E COLLEGIO DEI QUESTORI	SOMMARIO STENOGRAFICO	MENSILE	PDF

[177] Cfr. G. ABAGNALE, La pubblicità dei lavori parlamentari, cit., p. 520.

[178] In alcune sezioni del sito web del Senato sono denominati "Comunicati di fine seduta".

[179] I resoconti dei lavori delle Commissioni in sede referente e consultiva, delle Commissioni speciali e bicamerali delle Giunte e del Comitato per la legislazione sono pubblicati anche nel Bollettino delle Commissioni e delle Giunte, pubblicato quotidianamente in formato *html* e *pdf.*

I resoconti sono pubblicati in formato *html* e *pdf*; ultimamente entrambe le Camere si sono attrezzate per la pubblicazione anche in formato *epub*[180], che consente la lettura dei documenti attraverso i dispositivi *e-Reader*, *tablet* e *smartphone* più diffusi sul mercato. Il formato *html*, che poi è quello base, ha consentito di creare un sistema di *link* che, attraverso il collegamento ipertestuale, consentono all'utente di visionare direttamente i testi legislativi citati nel documento[181] e le schede personali dei parlamentari che hanno preso parte alla discussione e/o deliberazione. Il formato *pdf*, invece, consente all'utente di effettuare il *download* del documento gratuitamente e quindi di entrarne in possesso: l'estrazione, così come l'utilizzo e la riproduzione dei documenti testuali - e non - di cui le Camere hanno la titolarità esclusiva, è autorizzata a patto che avvenga "nel rispetto dell'interesse pubblico all'informazione, per finalità non commerciali, garantendo l'integrità degli elementi riprodotti e mediante indicazione della fonte"[182].

La disponibilità dei resoconti, ma anche degli altri documenti in formato digitale ha consentito alle amministrazioni delle Camere di creare banche dati che, attraverso motori di ricerca sempre più raffinati, agevolano la consultazione di progetti di legge (schede di trattazione, testi dei disegni di legge, emendamenti e ordini del giorno), atti di indirizzo e controllo (interrogazioni, interpellanze, mozioni, risoluzioni, ordini del giorno), progetti comunitari (direttive, procedure di infrazione), documenti e procedure che non rientrano nell'attività legislativa (petizioni, atti e nomine del governo sottoposti a pareri del parlamento).

Le banche dati rappresentano uno strumento privilegiato di lavoro per quanti studiano l'attività del Parlamento, ma anche per gli stessi parlamentari[183], i loro *staff* e tutti gli *stakeholder* in generale. Alcune banche dati della Camera e del Senato sono integrate e quindi la ricerca e la consultazione degli atti o dei documenti risulta più semplice. A tal riguardo viene in rilievo il ruolo svolto dalla biblioteca della Camera e del Senato, che provvedono allo spoglio sistematico degli atti parlamentari e, in collaborazione con altri servizi, curano l'alimentazione e la gestione di alcune banche dati.

Nel 2007 è stato costituito il Polo Bibliotecario Parlamentare che prevede una stretta integrazione tra la biblioteca della Camera e del Senato, sia nel coordinamento dei servizi all'utenza che nella gestione delle politiche di sviluppo del patrimonio librario e delle risorse, per cui il processo d'integrazione delle banche dati consultabili *on-line* è in divenire. I cataloghi delle biblioteche sono consultabili *on-line* attraverso un'interfaccia unificata a cui si accede tramite la sezione *Biblioteca digitale* del sito parlamento.it, ma le numerose banche dati contenute nelle piattaforma *Re@l* sono accessibili esclusivamente dalle postazioni riservate agli utenti negli spazi della biblioteca e per i parlamentari e il personale delle Camere attraverso la rete *intranet* del Senato e della Camera.

---

[180] I resoconti stenografici dei lavori dell'Assemblea della Camera dei deputati e i resoconti dei lavori di alcune Commissioni del Senato sono già disponibili in formato *epub*. Il Programma dell'attività amministrativa per il triennio 2012-2013 della Camera dei deputati, individua tra i risultati attesi per il periodo di riferimento, quello di rendere disponibile gli atti parlamentari in nuovi formati di consultazione elettronica. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Programma dell'attività amministrativa per il triennio 2012-2013*, p. 63.

[181] Il rinvio automatico è al portale della legge vigente, Normattiva.it.

[182] Cfr. *Avviso legale* sul sito web della Camera.

[183] I dossier realizzati dai servizi di documentazione della Camera e Senato nascono specificatamente come strumenti di supporto informativo/conoscitivo all'attività legislativa dei parlamentari, tuttavia sono anch'essi resi pubblici e disponibili per la consultazione degli utenti esterni.

I servizi di biblioteca di entrambi i rami del Parlamento coordinano il progetto di digitalizzazione degli atti parlamentari, con l'obiettivo di recuperare integralmente le vecchie collezioni cartacee e gli atti ufficiali delle due Camere fin dalla loro istituzione. Ad oggi, sono stati digitalizzati tutti gli atti dell'Assemblea costituente e del periodo repubblicano ed è possibile consultarli sul portale storico della Camera e sul portale storico del Senato, che rappresentano due sottosezioni dei rispettivi siti, in cui è possibile consultare moltissimi dati inerenti le vecchie legislature: dai resoconti integrali delle sedute di Assemblea ai resoconti sommari delle commissioni in sede deliberante e redigente, alle schede biografiche di tutti i presidenti di Assemblea e di tutti i parlamentari delle passate legislature repubblicane e del periodo monarchico.

Inoltre, in attuazione di quanto previsto dal Codice dell'amministrazione digitale[184], la Camera e il Senato hanno avviato due progetti che hanno lo scopo principale di rendere disponibili, in formati aperti e liberamente riutilizzabili, gran parte dei dati già pubblicati nei rispettivi siti istituzionali. I progetti si sono concretizzati mediante la realizzazione di due siti satellite, dati.camera.it[185] e dati.senato.it[186], che rappresentano due piattaforme web di pubblicazione e condivisione di *linked open data* sull'attività passata e presente degli organi e dei membri dei due rami del Parlamento[187].

Come riportato nella sezione del sito del Senato che introduce alla piattaforma dati, si tratta di "una base informativa messa a disposizione di cittadini, ricercatori, giornalisti e sviluppatori per analizzare e condividere la conoscenza di cosa viene proposto, discusso e votato dai rappresentanti del popolo" in Parlamento. In realtà, per un semplice internauta, la consultazione dei dati non risulta molto agevole: con un semplice *click* si può effettuare il *download* del *dataset*, ma per la consultazione sono necessari appositi software di lettura.

Sia il sito della Camera che quello del Senato contengono una sezione denominata *Statistiche*, in cui sono riepilogati i lavori e le attività dei vari organi parlamentari. Sottosezioni specifiche sono dedicate all'attività legislativa in Assemblea e in Commissione[188].

---

[184] V. D.lgs. n. 82/2005 e d.lgs. n. 235/2010.

[185] Il sito *dati.camera.it* contiene un numero di dati e documenti maggiore rispetto a quello del Senato. Attraverso la navigazione è possibile consultare, direttamente dal sito o effettuando il *download*, i *dataset* che contengono i dati e documenti digitali dalla I Legislatura del Regno di Sardegna alla XV legislatura della Repubblica (ricavati dal Portale storico della Camera dei deputati); i *dataset* della Bibliografia del Parlamento italiano e degli studi elettorali curata dal servizio biblioteca della Camera dei deputati; i *dataset* con la descrizione di tutto *l'iter legis* degli atti camera della XVI legislatura fino alla loro conversione in legge; i *dataset* che contengono la descrizione delle sedute, dei dibattiti dell'Assemblea e dei bollettini delle Giunte e delle Commissioni; i *dataset* che contengono la descrizione delle votazione elettroniche eseguite nelle sedute in Assemblea nel loro complesso e dei voti dei singoli deputati; i *dataset* che contiene gli Atti di indirizzo e controllo (interrogazioni, interpellanze, mozioni, ordini del giorno, risoluzioni) dalla VII alla XVI legislatura repubblicana.

[186] Sul sito *dati.senato.it* sono pubblicati i *dataset* relativi alla composizione del Senato, ai disegni di legge, e all'attività dei senatori (presentazione di documenti e disegni di legge, interventi e votazioni elettroniche) a partire dalla XIII legislatura fino ad oggi.

[187] Entrambi i siti web sono aggiornati con cadenza giornaliera.

[188] La sezione *Statistiche* del sito web della Camera contiene un numero maggiore di dati rispetto a quella del Senato.

3.4.2 La pubblicità dei lavori sulle web tv di Camera e Senato

Dall'*home page* dei siti web di Camera e Senato, o sui siti satellite, i cittadini possono seguire i lavori del Parlamento attraverso le web tv. Queste rappresentano uno strumento fondamentale per rispondere alle esigenze di comunicazione e di informazione dell'istituzione parlamentare nel nuovo millennio.

Dal 2001 la Camera e dal 2004 il Senato trasmettono in diretta *streaming* tutte le sedute di Assemblea e le sedute in Commissione di cui è autorizzata la trasmissione a norma dei regolamenti parlamentari e della prassi[189] che, come abbiamo visto trattando i canali satellitari, riguardano essenzialmente le audizioni formali svolte nell'ambito dell'attività conoscitiva, le comunicazioni del governo e il *question time*. Tuttavia il parere del 26 giugno 2013 della Giunta per il regolamento della Camera, che integra il - già analizzato - parere del 14 luglio 2004, ha previsto, in via di sperimentazione, che ciascuna Commissione possa disporre d'intesa con la presidenza della Camera la trasmissione, solo sulla web tv, "delle sedute dedicate ad audizioni informali, previa acquisizione del consenso del soggetto audito e con l'assenso, da verificare all'atto dell'inserimento in calendario o all'ordine del giorno dell'audizione stessa, dei rappresentanti dei gruppi pari ad almeno i tre quarti dei membri della Camera"[190].

Così come i canali satellitari di Camera e Senato, con cui solitamente condividono la programmazione, le web tv trasmettono quotidianamente, in diretta o in differita, le conferenze stampa dei gruppi parlamentari e gli eventi che si tengono presso i locali delle Camere, quali cerimonie istituzionali, convegni, conferenze, seminari, presentazioni di rapporti redatti da organismi esterni alle Camere, presentazione di libri[191]. Le risorse destinate allo sviluppo della programmazione delle web tv (e dei canali satellitari), hanno consentito alla Camera e al Senato di autoprodurre e tramettere programmi di informazione, che si aggiungono a quelli realizzati in collaborazione della Rai e l'Istituto Luce.

Nel corso degli anni il servizio di web tv offerto dalle Camere è progressivamente migliorato. È stato creato un servizio di *webcasting on demand* mediante il quale gli utenti possono rivedere i video caricati sui siti dedicati alle web tv. Inoltre, per quanto concerne le dirette delle sedute di Assemblea o di Commissione, la multimedialità e l'interoperabilità dello strumento hanno consentito non solo di accostare al video link di rinvio alle pagine del sito relative all'ordine del giorno e al resoconto (sommario e/o stenografico) di seduta, ma di effettuare anche i download dei video[192].

3.4.3 Informazione e comunicazione istituzionale delle Camere tramite il web

[189] Cfr. V. DI CIOLO – L. CIAURRO, Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica, cit., p. 74.

[190] V. Parere della Giunta per il Regolamento sulla possibilità che le Commissioni procedano all'audizione informale dei soggetti designati a nomine governative e sulle forme di pubblicità delle riunioni delle Commissioni dedicate ad audizioni informali, 26 giugno 2013.

[191] Sulla web tv della Camera dei deputati c'è una sezione dedicata ai video del presidente. La presidente Boldrini tiene una rubrica settimanale in cui spiega e racconta i fatti avvenuti nei sette giorni precedenti.

[192] Cliccando sul link download che compare sotto ciascun intervento trasmesso in *streaming*, è possibile estrarre copia sul proprio PC degli interventi svolti in Assemblea. Gli interventi sono disponibili circa quaranta minuti dopo che si sono svolti e restano scaricabili per sette giorni.

Per comprendere appieno come i due rami del Parlamento svolgono la loro attività di informazione e comunicazione istituzionale, si ritiene utile passare ad una sintetica analisi della *home page* dei siti web di Camera e Senato, essendo questa la prima interfaccia grafica con cui entra in contatto l'utente che cerca informazioni sull'attività del Parlamento attraverso i siti web istituzionali. L'esame della home page ci consente anche di sviluppare la trattazione nelle direttrici che più interessano ai fini di questo report.

3.4.3.1 Strumenti di informazione sintetica

Il corpo della *home page* del sito della Camera si caratterizza come uno spazio dedicato alla comunicazione istituzionale unidirezionale. Infatti, in primo piano, nella sezione *Oggi alla Camera*, è data notizia dei lavori previsti in calendario per l'Assemblea, le Commissioni e Giunte e comitati. Subito dopo c'è la sezione dedicata ai temi dell'attività parlamentare, in cui sono riportati gli atti legislativi approvati o in corso di discussione, oppure qualsiasi altro tema politico-istituzionale che assuma una rilevanza nell'opinione pubblica, come possono essere, ad esempio, le regole di voto nel caso dell'approssimarsi di una tornata elettorale.

L'ultima sezione del corpo dell'*home page*, denominata *Attività e comunicazione* prevede al suo interno diverse sotto sezioni, che costituiscono un pacchetto di strumenti informativi sintetici (notiziari on-line), realizzati dall'amministrazione parlamentare con l'ausilio e il supporto delle agenzie di stampa e messi a disposizione dell'utenza:

- *Prima pagina*: è la sottosezione in cui è data pubblicità agli ultimi atti legislativi approvati in Assemblea o in Commissione, oltre che ad eventi quali convegni, conferenze, incontri istituzionali ospitati nei locali di Montecitorio;
- *Comunicati:* è la sottosezione che contiene i comunicati stampa della Camera dei deputati;
- *Lavori/Anteprima*, (*Comma*): è il notiziario - curato dall'Ufficio stampa e redatto in collaborazione con il servizio Assemblea e il servizio Commissioni – diffuso on-line ogni sabato al fine di offrire all'utenza un'anteprima dell'attività dei deputati nelle sedute in Assemblea, e soprattutto in Commissione, previste per la successiva settimana di lavori;
- *Lavori/notizie:* è la sottosezione che contiene note quotidiane sui lavori svolti in Assemblea e in Commissione;
- *Newsletter:* è il servizio di informazione settimanale – predisposto dall'Ufficio Stampa in collaborazione con i Servizi Assemblea e Commissioni e con l'Ufficio Commissioni di inchiesta, vigilanza e controllo – attraverso il quale la Camera fornisce tramite e-mail agli iscritti un quadro generale e sintetico dei lavori parlamentari della settimana e, nello stesso tempo, segnala, attraverso una serie di *link*, i riferimenti necessari per eventuali approfondimenti. La fruizione del servizio è gratuita e semplice: basta inserire l'indirizzo di posta elettronica nell'apposito modulo, raggiungibile attraverso un link;
- *Infografiche:* in questa sotto sezione sono contenute le infografiche relative a disegni di legge, norme, iniziative della Camera, realizzate al fine di rappresentare i contenuti informativi che si vuole pubblicizzare in forma chiara e intuitiva, privilegiando appunto l'aspetto grafico in luogo di quello testuale;

- *Periodici:* è la sottosezione ove sono consultabili delle due rassegne stampa periodiche della Camera: *Idee per la politica*, la rassegna mensile che raccoglie gli articoli dei periodici di cultura politica ritenuti adatti a fornire un contributo conoscitivo al dibattito parlamentare e uno stimolo alla riflessione su tempi di carattere politico, economico e culturale; *Ritagli* è una rassegna bimestrale che attinge da periodici, cataloghi, pubblicazioni, siti web, per proporre approfondimenti, analisi, letture critiche, ricostruzioni storiche su aree tematiche e argomenti di tipo culturale, storico, artistico, letterario e scientifico[193].

Dall'esame della sezione *Attività e Comunicazione* emerge come l'amministrazione della Camera, con la predisposizione dei notiziari on-line, abbia colto appieno le potenzialità che il web 1.0 offre per informare e comunicare con la cittadinanza anche attraverso strumenti informativi differenziati e di facile lettura, consentendo all'utente di ricevere le informazioni di base sull'attività parlamentare direttamente dal sito istituzionale o, come nel caso della *newsletter*, direttamente sulla propria e-mail. Il servizio di *newsletter* rappresenta uno strumento di accesso personalizzato e facilitato alle informazioni e, allo stesso tempo, consente la fidelizzazione dell'utenza mediante la creazione di un rapporto continuativo, seppur unidirezionale, tra l'istituzione parlamentare e la cittadinanza.

Passando all'esame della *home page* del sito del Senato si nota che questa è graficamente molto meno accattivante e articolata rispetto a quella della Camera, in quanto consta, essenzialmente, di un'unica sezione denominata *Prima pagina.* In essa sono riportati brevi comunicati riassuntivi dei lavori in Assemblea e in Commissione, indicazioni riguardanti eventi (convegni, congressi, seminari e altre iniziative pubbliche) ospitati presso i locali di Palazzo Madama e altre informazioni inerenti l'attività del Senato di cui si vuole dare notizia. In sostanza, il suo contenuto ricalca quello dell'omonima sottosezione presente nel sito della Camera, ma contiene un maggior numero di informazioni, collegate attraverso specifici link anche ai comunicati redatti dell'Ufficio stampa del Senato.

Sotto il profilo degli strumenti di informazione sintetica, si rileva che il Senato dispone esclusivamente di un *Notiziario settimanale on-line* e di una rubrica denominata *In Copertina*. Il notiziario, che pur essendo un settimanale è aggiornato quotidianamente, informa l'utenza sull'attività svolta dai Senatori in Assemblea e in Commissione e sugli eventi in programma presso i locali del Senato. *In copertina* è, invece, la rubrica quotidiana in cui sono riportate giornalmente le notizie inerenti gli atti legislativi e non, approvati dal Senato e gli eventi in programma nella giornata.

Nell'ambito degli strumenti d'informazione semplificata, il Senato ha dimostrato una capacità inferiore a quella della Camera nello sfruttare pienamente le possibilità di comunicazione e informazione offerte dallo sviluppo dell'ICTs. Nonostante questa mancanza, il sito web del Senato fornisce ai cittadini i documenti e le informazioni di base per poter comprendere i processi decisionali e, nel caso, attivare modalità di partecipazione a tali processi. In esso, infatti, è presente un *glossario* che funge da strumento informativo-formativo su istituti, organi e procedure del diritto costituzionale e parlamentare che guidano l'attività dei parlamentari.

[193] Ciascuna sottosezione consta anche di un archivio attraverso il quale l'utente può consultare le pubblicazioni precedenti.

3.4.3.2 I presidenti di Assemblea e i parlamentari sui siti web istituzionali

Entrambi i siti web delle Camere accordano un alto livello di "visibilità" ai rispettivi presidenti e ai membri del Parlamento, in quanto i link che rinviano l'utente alle pagine ad essi dedicate sono ben rintracciabili nelle *home page* (spalla sinistra) dei due siti.

Nelle pagine riservate ai presidenti d'Assemblea è possibile consultare la bibliografia, le funzioni e le attività svolte, l'agenda degli impegni politico-istituzionali, i comunicati stampa, gli interventi e i discorsi ufficiali e le gallerie fotografiche. Inoltre, l'utente è messo in condizione di entrare in contatto con i presidenti d'Assemblea, attraverso l'e-mail istituzionale o cliccando i *link* di rinvio ai loro profili sui *social network*: *facebook* e *twitter*[194].

Nelle sezioni dei siti della Camera e del Senato dedicate ai parlamentari, questi sono identificabili mediante foto, indicazione del partito e del gruppo parlamentare di appartenenza. Ciascun deputato e senatore ha una scheda personale nella quale, oltre agli elementi appena richiamati, sono inseriti i dati anagrafici ed elettorali, gli incarichi ricoperti, l'attività legislativa, e non, svolta nel corso della legislatura in Assemblea e in Commissione[195], nonché, per quei parlamentari che ne hanno autorizzato la pubblicazione, la documentazione patrimoniale[196]. Così come i presidenti di Assemblea, anche i parlamentari possono essere contattati dai cittadini, attraverso l'indirizzo e-mail o altri tipi di contatti inseriti nelle schede personali.

Ad oggi, è possibile monitorare la presenza in aula e il comportamento di voto dei parlamentari non direttamente dalla scheda personale, ma consultando apposite sezioni[197].

---

[194] Il presidente del Senato Piero Grasso (Pd) ha un sito web e un profilo *twitter* e una pagina *facebook* personali, mentre la presidente della Camera Laura Boldrini (Sel) è presente sui medesimi *social network* in qualità di presidente di Assemblea.

Nella pagina personale della presidente della Camera è presente una sezione video che, attraverso una logica di funzionamento propria del *webcasting*, rimanda l'utente alla sezione della web tv della Camera dei deputati che contiene i video istituzionali della Presidente e una sezione dove sono riportati i testi degli articoli e delle interviste pubblicati a mezzo stampa. Da un'analisi della pagina web della presidente della Camera emerge uno spiccata personalizzazione dell'istituzione presidenziale, che denota la creazione di una figura di contatto mediatico tra l'istituzione e la cittadinanza, forse indispensabile in contesto politico ormai fortemente personalizzato.

[195] Attraverso le schede personali è possibile visionare nel dettaglio l'attività legislativa di deputati e senatori, essendovi pubblicate tutte le proposte di legge presentate come relatori, primi firmatari o cofirmatari.

Per quanto concerne lo stato patrimoniale ed economico dei parlamentari basti qui ricordare che, per esigenze di trasparenza, la l. n. 441/1982 dispone che i parlamentari debbano trasmettere alla Camera di appartenenza una dichiarazione concernente lo stato patrimoniale e le spese sostenute - in proprio o dal partito - per la campagna elettorale e copia della dichiarazione dei redditi. Giacché tutti i cittadini-elettori hanno diritto di conoscere le suddette dichiarazioni (come previsto dall'art. 8 della medesima legge), queste devono essere pubblicate annualmente dalle rispettive Camere in un apposito bollettino, messo a disposizione dei cittadini presso gli uffici delle Camere (art. 9).

In seguito, entrambe le Camere hanno previsto forme integrative e più efficaci di pubblicità in quest'ambito. Le delibere dell'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati del 27 luglio e 15 settembre 2010, consentono ai deputati di richiedere, sottoscrivendo una liberatoria, che le proprie dichiarazioni patrimoniali, dei redditi e delle spese elettorali siano pubblicate anche sul sito web della Camera all'interno della scheda personale. Sulla stessa linea si è mosso, qualche mese più tardi, il Consiglio di presidenza del Senato con la deliberazione del 25 novembre 2010 che prevede la possibilità per i senatori di autorizzare la pubblicazione on-line delle loro situazioni patrimoniali e della dichiarazione dei redditi.

[197] Il monitoraggio effettuato dalla Camera e dal senato riguarda esclusivamente le votazioni effettuate con sistema elettronico. Al monitoraggio completo dell'attività e del comportamento di voto dei parlamentari si dedicano siti extra istituzionali come openparlamento.it, che è un sotto sito di openpolis.it.

Nel sito della Camera, motori di ricerca specifici consentono anche di consultare le presenze e voti in aula per gruppo parlamentare.

3.4.3.3 I siti satellite dedicati ai giovani

Sempre nell'ambito della comunicazione istituzionale, la Camera e il Senato sono impegnati ormai da decenni in progetti ed iniziative di formazione rivolte al mondo della scuola nell'intento di avvicinare i più giovani all'istituzione parlamentare. Con lo sviluppo dell'ICTs tali progetti hanno assunto anche una dimensione multimediale e interattiva che consente alle Camere di sviluppare iniziative di formazione anche a distanza.

Rappresentano canali di comunicazione innovativa in quest'ambito il sito *Il Parlamento dei bambini*[198] rivolto agli alunni della scuola primaria e secondaria di primo grado, realizzato dalla Camera dei deputati[199], e il sito *Senato per i ragazzi*[200] dedicato agli studenti di ogni ordine e grado. Inoltre, Camera e Senato hanno curato insieme la realizzazione della *Piattaforma didattica sulla Costituzione* collocata all'interno del sito parlamento.it e raggiungibile attraverso i rispettivi siti web direttamente dalle *home page*.

3.4.4. La Camera e il Senato sui social media

L'ultima frontiera della comunicazione istituzionale on-line è rappresentata dall'ingresso della Camera e del Senato nel panorama dei *social media*. L'obiettivo delle istituzioni parlamentari è quello di creare un canale di comunicazione con i giovani e gli internauti in generale, proiettando la sfera di attività del Parlamento negli ambienti web da questi più frequentanti, mettendo tra l'altro a disposizione dell'utenza dei siti istituzionali appositi link di rinvio.

In quest'ottica può essere letta l'attivazione per la Camera nel novembre del 2008 e per il Senato nel febbraio 2013 di canali di video *sharing* sul portale *YouTube*.

[198] V. *www.bambini.camera.it.* Attraverso il sito, la Camera ha creato un vero e proprio canale interattivo di comunicazione con i professori e gli alunni, attraverso progetti come il Concorso-gioco "Parlawiki. Costruisci il vocabolario della democrazia" e il forum organizzato con i docenti per il progetto "Lezioni di Costituzione".

[199] V. CAMERA DEI DEPUTATI, *Le iniziative culturali e l'apertura ai cittadini*, 20 dicembre 2012, pp. 5-6.

[200] V. www.senatoperiragazzi.it.

Attraverso *YouTube* entrambe le Camere consentono la visione in diretta delle sedute di assemblea e dei lavori in commissione nei limiti *supra* descritti. Inoltre, su tali piattaforme sono caricati i video trasmessi sulle web tv che riguardano principalmente l'attività parlamentare, ma anche altri video che informano su fatti istituzionali, sociali e di costume di altri paesi. Essendo *YouTube* un piattaforma di video *sharing*, l'utente può non solo esprimere giudizi e commenti sul contenuto dei video, ma anche condividere i video su altri *social network*. In questo modo i video dei canali *YouTube* delle Camere trovano un'ampia diffusione sul web, soprattutto grazie alla ripubblicazione da parte delle più importanti testate giornalistiche on-line sui propri siti. Ciò determina senz'altro un aumento, fino a qualche tempo fa impensabile, della diffusione e della circolazione di informazioni sull'attività del Parlamento.

Tabella (2) YouTube[201]

CANALE	CAMERA DEI DEPUTATI	SENATO ITALIANO
N. ISCRITTI	8.561	4.678
N. VISUALIZZAZIONI VIDEO	671.844	394.83

Nel corso dell'attuale legislatura, entrambe le Camere si sono dotate di un profilo istituzionale sul *social network Twitter*. Tali profili sono gestiti dai rispettivi uffici stampa, che pubblicano in via principale notizie relative all'attività e ai lavori delle Camere in corso di svolgimento o in programma per la giornata (anche attraverso foto e video), mettendo spesso a disposizione dell'utente il collegamento informatico con le pagine dei siti web istituzionali in cui è possibile approfondire l'informazione. A tali notizie se ne aggiungono altre, relative, ad esempio, a iniziative ed eventi che si svolgono nelle sedi istituzionali. L'utente che segue i profili *Twitter* di Camera e Senato risulta, quindi, aggiornato in tempo reale sui principali avvenimenti in corso in Parlamento.

Twitter consente all'utenza (*follewers*) di interagire con le istituzioni parlamentari attraverso i famosi *tweet*, messaggi composti da 140 caratteri, tuttavia, da un'osservazione dei profili di Camera e Senato questa possibilità d'interazione sembra essere inibita[202].

A tal proposito viene in rilievo la *Social media policy* della Camera dei deputati, un piccolo corpo di regole comportamentali per l'utilizzo dei *social media* da parte dell'utenza. Nella *netiquette* gli utenti che postano o commentano i contenuti pubblicati dall'Ufficio stampa della Camera "sono invitati a presentarsi attraverso nome e cognome", circostanza, questa, alquanto inverosimile, dato che buona parte dell'utenza dei *social network* utilizza spesso *nickname*. L'Ufficio stampa della Camera non effettua alcuna moderazione preventiva, ma si riserva di eliminare tempestivamente tutti i commenti e i *post* che contengano "insulti, turpiloquio, minacce o atteggiamenti che ledano la dignità delle persone e il decoro delle istituzioni, i diritti delle minoranze e dei minori, i principi di

[201] Dati estratti dal portale *YouTube* in data 11 maggio 2014.

[202] Da un'osservazione, né sistematica né scientifica, effettuata nel corso di un periodo di tempo limitato è, tuttavia, emersa la mancanza d'interazione tra chi modera e gestisce i profili delle Camere e l'utenza di *Twitter*.

libertà e uguaglianza", che incitano all'odio o a comportamenti illegali, che contengano informazioni di tipo commerciale[203].

Tabella (3) Twitter[204]

PROFILO	CAMERA DEI DEPUTATI	SENATO REPUBBLICA
FOLLOWER	27.700	10.300
FOLLOWING	563	20
TWEET	645	859

Infine, la Camera e il Senato sono presenti sul *social network* di *Google*, *Google +*. In realtà, come dimostra la tabella (4) sotto pubblicata, la loro presenza in questo spazio *social* è praticamente nulla: né la Camera, né tanto meno il Senato hanno pubblicato alcuna informazione di profilo o alcun post informativo, ne consegue un'utenza molto limitata per entrambe le Camere. Probabilmente, tali profili sono stati creati di *default* dopo la creazione dei rispettivi canali *YouTube*, essendo questo legato a *Google*.

Tabella (4) Google +[205]

PROFILO	CAMERA DEI DEPUTATI	SENATO ITALIANO
FOLLOWER	55	88
VISUALIZZAZIONI	289	433

Riguardo alla presenza della Camera e del Senato nel panorama dei *social media* è da segnalare la mancanza di profili istituzionali su *Facebook*, che rappresenta il *social network* più diffuso tra giovani e giovanissimi in Italia e nel mondo. A segnare in senso negativo la recente esperienza delle istituzioni parlamentari nel campo dei *social media*, non è questa mancanza, ma le modalità di comunicazione implementate nell'utilizzo di tali strumenti.

Una delle più importanti caratteristiche degli strumenti informatici del web 2.0., e in primis dei *social network*, è l'interattività, ed è proprio questa la componente più deficitaria dell'utilizzo di tali strumenti da parte delle istituzioni parlamentari, che in sostanza continuano ad usare strumenti di comunicazione bidirezionali in modo unidirezionale, palesando un certo ancoraggio a modalità di comunicazione *top-down* tipiche del web 1.0.

Tuttavia, il semplice fatto che nel maggio 2013 sia stato pubblicato un rapporto sui media civici elaborato dalla fondazione *<ahref* in collaborazione con il servizio informatica del Senato, dimostra che le istituzioni parlamentari studiano e valutano gli strumenti che lo sviluppo tecnologico offre per creare nuove modalità di coinvolgimento dei cittadini alla *res* pubblica[206].

[203] La *netiquette* è consultabile sul sito web della Camera dei deputati e su tutti i profili *social* della Camera stessa. È opportuno precisare che la *netiquette* è uno strumento tipico di regolazione comportamentale degli utenti che interagiscono attraverso strumenti di tipo multimediale su internet come i Blog, forum, newsgroup, i social network, mailing list.

[204] Dati estratti direttamente dai profili *Twitter* della Camera e del Senato, in data 11 maggio 2014.

[205] Dati estratti direttamente dai profili *Google+* della Camera e del Senato, in data 11 maggio 2014.

[206] V. FONDAZIONE <AHREF, SENATO DELLA REPUBBLICA, *I media civici in ambito parlamentare. Strumenti disponibili e possibili scenari d'uso*, maggio 2013, pubblicato sul sito web Senato.it.

3.5 Brevi considerazioni conclusive

Esaminando i canali e gli strumenti attraverso i quali è data pubblicità ai lavori e all'attività parlamentare è emerso che, nonostante i progressi tecnologici nel campo dell'ICT, il giornalismo parlamentare riveste ancora un ruolo non marginale nel confezionare l'informazione diffusa attraverso i *media* (anche per quelli di "nuova" generazione). Ad oggi, la televisione è ancora il canale principale attraverso cui la maggior parte dei cittadini italiani si informa. Ciò spinge le Camere – ormai dotate di canali satellitari e di web tv attraverso cui trasmettono in diretta le sedute dell'Assemblea e una parte dei lavori delle Commissioni – a ricorrere, in casi di dibatti su questioni politiche importanti per l'opinione pubblica, alla diretta televisiva sui canali della Rai nella piattaforma del digitale terrestre.

Dall'analisi svolta è emerso, anche, che la diretta televisiva dei lavori dell'Assemblea determina modificazioni nell'organizzazione dei lavori a cui le Camere si sono e si stanno adattando (come dimostra la disciplina regolamentare sul *Question time*), e pone problemi relativamente nuovi sul versante del diritto parlamentare, che riguardano anche questioni come la privacy dei parlamentari.

Più in generale, la diretta televisiva o in streaming dei lavori dell'Assemblea e la pubblicazione degli atti parlamentari sui siti web delle Camere, determinano l'esigenza di giungere ad un non facile contemperamento del principio della pubblicità dei lavori, da un lato, con la libertà di informazione (vedi il caso che ha determinato la nascita dell'AFPA) e, dall'altro, con la libertà e segretezza delle comunicazioni non solo di deputati e senatori, ma anche di cittadini coinvolti, a vario titolo, in procedure parlamentari[207].

È stato inoltre sottolineato come, attraverso i siti web istituzionali, le Camere abbiano progressivamente implementato nuove forme e modalità di pubblicizzazione degli atti e dei lavori che hanno determinato il superamento della pubblicità tradizionale, dimostrando, al pari di altri parlamenti, buone capacità di adattamento al progresso nel campo dell'ITC, realizzando contenuti informativi al passo con l'evoluzione tecnologica. Ciò ha determinato un aumento del grado di trasparenza dell'attività del Parlamento e una maggiore apertura dell'istituzione verso la cittadinanza. Tuttavia, l'ampliamento dell'offerta informativa, se non ben integrato con una buona fruibilità degli strumenti predisposti, non facilita la comprensione dei meccanismi e delle modalità di funzionamento dell'istituzione da parte dei cittadini, che in definitiva non svilupperanno attitudini positive in termini di coinvolgimento civico[208].

A margine delle considerazioni appena formulate, l'attuale pluralità di canali attraverso cui trova pubblicità l'attività parlamentare, dimostra che la scelta dei costituenti di fissare esclusivamente il principio della pubblicità (artt. 64 e 72 Cost.), rimettendone di diritto e di fatto la disciplina ai regolamenti parlamentari e alla prassi, ha consentito al Parlamento di aprirsi alla cittadinanza in modo nuovo, attraverso un ampliamento delle forme e delle modalità utilizzate per rendere effettivamente conoscibile la propria attività. È questo il

[207] Nell'ambito del cosiddetto diritto all'oblio v. le Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati n. 46/2013 e n. 53/2013.

[208] V. R. BRACCIALE, Il Parlamento italiano alla prova del web: alla ricerca delle affinità elettive, cit., pp. 207-208.

substrato, che le istituzioni devono continuamente alimentare e nutrire, su cui costruire le basi di un rinnovato civismo, che può e deve essere incanalato in nuove forme di partecipazione della cittadinanza alla vita delle istituzioni parlamentari, affinché sia rivitalizzata la relazione tra rappresentati e rappresentanti

4. PUBBLICITÀ DELL'ATTIVITÀ PARLAMENTARE E PARTECIPAZIONE

di *Francesca Canzoni*

4.1 La pubblicità tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa.

La pubblicità dei lavori parlamentari, come noto, corrisponde a un'imprescindibile esigenza di democrazia. In termini generali, si fa riferimento, in primo luogo, al diritto di informazione e di controllo da parte dell'opinione pubblica sull'attività delle Camere e, secondariamente, alla necessaria attivazione del circuito democratico attraverso cui si mantiene vivo e acceso il rapporto tra elettori ed eletti, tramite un costante processo di interazioni reciproche[209]. Più specificatamente, il principio di pubblicità, sancito dall'art. 64 c. 2° Cost., risulta strettamente funzionale tanto alla vitalità della democrazia rappresentativa, da un lato, quanto all'effettività della democrazia partecipativa, dall'altro.

Per quanto riguarda il primo aspetto, è pacificamente riconosciuta la tesi della coessenzialità della pubblicità al funzionamento delle istituzioni parlamentari, così come confermata dal dibattito all'Assemblea costituente[210]. Il principio della sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost., infatti, implica *in re ipsa* che gli organi attraverso i quali il popolo esercita il suo potere debbano agire all'interno di un regime di trasparenza. La rappresentanza, pertanto, può trovare pieno svolgimento solo nell'ambito della pubblicità[211], sicchè l'opzione a favore di quest'ultima per i Parlamenti non può che essere la regola, costituendone la rappresentatività non soltanto un attributo, ma un carattere strutturale.

Ciò posto, occorre considerare che, sebbene la pubblicità dei lavori sia uno dei principi cardine di ogni assemblea legislativa democratica, al contempo le concrete modalità attuative di tale principio possono incidere significativamente sulle caratteristiche dei processi decisionali che in Parlamento si svolgono e sullo stesso rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa[212]. Da ciò deriva l'inopportunità dell'integrale svolgimento in pubblico dell'attività di decisione politica e il necessario perseguimento del giusto equilibrio nell'opzione tra trasparenza e informalità all'interno dell'ordinamento.

Con riferimento ai coesistenti vantaggi e limiti del principio di pubblicità, quanto ai primi, si ricorda l'immediata strumentalità della pubblicità dei lavori parlamentari al libero

[209] T. MARTINES - C. DE CARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 244.

[210] L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 288.

[211] Sul punto, si rimanda a C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, 1928, trad. it. *Dottrina della costituzione*, a cura di A. Caracciolo, Giuffrè, Milano, 1984, che afferma: "Un Parlamento ha carattere rappresentativo solo finché si crede che la sua vera e propria attività abbia luogo nella pubblicità".

[212] L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 287 ss.

sviluppo del dibattito civile sulle questioni politiche[213] e quindi al formarsi di quella che oggi definiamo opinione pubblica. Quanto ai secondi, invece, si ribadisce come il procedimento decisionale cambi notevolmente a seconda del suo svolgimento in sede pubblica o segreta: possono variare la lunghezza, il tono e spesso anche il contenuto degli interventi, così come in casi limite anche l'opzione espressa al momento della votazione. È quindi evidente che le forme di pubblicità influenzano le modalità di svolgimento dei procedimenti e il contenuto dei dibattiti che in Parlamento hanno luogo. A ciò si aggiunga il paradossale problema posto da una peculiare forma di pubblicità, quella diretta, consistente nella possibile deriva populistica del collegamento mediatico tra l'aula e la c.d. piazza. Ciò implica, nello specifico, un condizionamento immediato dell'attività degli eletti che non parlano più tra loro, ma direttamente al pubblico, il quale non solo influenza, ma si può trasformare in strumento usato da alcuni membri per condizionare, se non addirittura intimidire, gli altri rappresentanti[214]. In questo modo, si finirebbe quindi per avvicinare la democrazia rappresentativa, che è necessariamente una democrazia critica[215], a forme di democrazia plebiscitaria o populistica[216].

È in relazione al profilo della democrazia partecipativa, invece, che emerge il rilievo sistematico dell'alternativa tra pubblicità e informalità, non solo poiché concorre a determinare il peso decisionale delle sedi parlamentari[217], ma soprattutto dal momento che la trasparenza "è altresì il presupposto necessario per far sì che nelle sedi parlamentari si realizzi un effettivo coinvolgimento dei cittadini, attraverso i nuovi strumenti di democrazia partecipativa ora resi disponibili dall'evoluzione tecnologica"[218]. In proposito, si consideri infine che, per effetto della diffusione di internet, l'argomento tradizionale secondo cui la democrazia rappresentativa sarebbe l'unica forma di democrazia accettabile nell'ambito di territori estesi ha perso rilevanza a favore della sempre maggiore necessarietà di nuove e incisive forme di democrazia partecipativa.

4.2 Partecipazione e democrazia partecipativa: delimitazione del perimetro di fattispecie.

L'aumento del bisogno di partecipazione nella vita della nostra società e delle nostre istituzioni pone innanzitutto l'esigenza di individuare una fondazione giuridica della

[213] Sul punto, emblematica è l'osservazione di F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento alla statuto del Regno*, UTET, Torino, 1909, che riconducono alla stampa libera la possibilità che tutti hanno di conoscere quel che avviene in Parlamento con una sollecitudine inarrivabile ai resoconti ufficiali e con un colorito impossibile nei medesimi. Analogamente, L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 289: "I giornalisti, in particolare quelli appartenenti alla stampa parlamentare, grazie all'accesso alle tribune possono cogliere con pienezza tutte le sfumature dei dibattiti d'aula, fatte anche di situazioni difficilmente riproducibili finanche dalla ripresa televisiva".

[214] N. ZANON, Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione, Giuffrè, Milano, 1991.

[215] G. ZAGREBLESKY, *Il "Crucifige!" e la democrazia*, Einaudi, Torino, 1995.

[216] Y. MENY - Y. SUREL, *Populismo e democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2004. In senso conforme, v. L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 290, che sottolineano espressamente un tale pericolo: "Lo sviluppo di strumenti che consentono una pubblicità integrale dei lavori parlamentari (…) dovrebbe indurre a valutare i perversi effetti del collegamento mediatico (e, perché no, sinergico) tra aula parlamentare e 'piazza': capace di consumare la virtù propria del parlamentarismo, del dialogo, del confronto aperto e pacato tra opinioni pur radicalmente divergenti".

[217] C. FASONE - N. LUPO, *Transparency v. Informality in Legislative Committees. Comparing the US Congress, the Italian and European Parliaments*, Paper presentato al Tenth Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians, Wroxton College, United Kingdom, 2012.

[218] L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 288.

partecipazione e della sua strumentazione[219]. Sul punto, si riscontra una sconcertante carenza di elaborazioni dottrinali specifiche, che potrebbe addirittura indurre a ritenere che la partecipazione e la democrazia partecipativa rappresentino un problema politico-sociale privo di precisa giustificazione generale nel sistema normativo. Appare dunque opportuno tentare di individuare una tale dimensione giuridica, al fine di fornire alle istanze partecipative solido fondamento e coerenza rispetto alle istituzioni e ai procedimenti esistenti[220]. Resta fermo che "il diritto non può tutto e, particolarmente in questo campo, non può da solo generare pratiche adeguate, se non si producono solidi impulsi sociali e politici e, anzi, tutta una 'cultura' nuova"[221].

Dal punto di vista teorico, la base della partecipazione e della democrazia partecipativa affonda le radici nel generale rapporto tra società e istituzioni, connaturato alla stessa struttura portante degli ordinamenti giuridici democratici. Quanto al profilo più strettamente normativo, è possibile ravvisare nella Costituzione repubblicana diversi elementi positivi che ancorano la dimensione partecipativa a rigorosi fondamenti costituzionali[222]. Innanzitutto, si parla esplicitamente di "partecipazione" all'art. 3 c. 2° Cost. quando si individua nel promovimento della partecipazione in campo politico, economico e sociale un fine generale dell'ordinamento, in stretta unione allo "sviluppo della persona umana"[223]. Si tratta di una norma di scopo che è, al contempo, anche norma generale sugli strumenti e sull'intera disciplina giuridica, di per sé sufficiente a dare fondamento all'inserimento nell'ordinamento di pratiche partecipative anche della massima dimensione. In aggiunta, il principio costituzionale in questione risulta ulteriormente rafforzato dalla connessione diretta con altre statuizioni primarie: la centralità dei diritti della persona e il loro completamento nelle formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost.; l'appartenenza al popolo della sovranità *ex* art. 1. Cost.; più in generale, tutti i diritti e i doveri fondamentali degli individui e delle formazioni sociali codificati nella prima parte della Costituzione. Alla luce di ciò, pertanto, si può affermare che "la partecipazione diventa (…) principio fondamentale delle regole e delle istituzioni repubblicane"[224].

---

[219] U. ALLEGRETTI, Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti, in Dem. dir., 2006, n. 3, pp. 151 ss.

[220] Sul punto, v. U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2011, n. 1, p. 7, che sostiene la necessità di individuare le basi giuridiche e specifiche della dimensione partecipativa, nell'ambito di ciascun ordinamento, "perché le pratiche di democrazia partecipativa e quelle di partecipazione più in generale si inseriscono in realtà dominate dal principio dello stato di diritto, per giunta pervenuto a uno stadio di complessità e stratificazione elevatissimo, e devono quindi trovare compatibilità e collegamento con le normative e le istituzioni previste nel caso di ogni singolo Stato".

[221] U. ALLEGRETTI, Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti, cit., p. 151.

[222] Cfr. U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., p. 7, che afferma l'esistenza di fondamenti giuridici "tali da assicurare la legalità dell'insieme e la spontaneità che sembra necessaria allo sviluppo della pratica".

[223] In questo senso, cfr. U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., p. 7, che con riferimento alla Costituzione italiana osserva: "La partecipazione vi è prevista come obiettivo dell'opera di trasformazione sociale affidata alla Repubblica, collegato a quello del pieno sviluppo della persona umana, ma è chiaro che accanto alla natura di scopo essa vale anche come strumento per quello scopo: infatti si raggiunge partecipazione come forma di capacitazione solo partecipando, praticando (e anche promovendo) partecipazione. Vi è anche prevista come effettiva, carattere che vale come vincolo a predisporre mezzi efficaci a realizzare la partecipazione e come preventiva denuncia di pratiche puramente nominali".

[224] U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, cit., p. 154, che accenna poi alla necessità di un ulteriore itinerario concettuale: "Partecipazione e democraziona partecipativa

Soddisfatta la necessità di attribuire fondamento giuridico alla partecipazione, conviene ora affrontare l'urgenza di pulizia concettuale che caratterizza la medesima[225]. In proposito, occorre muovere dalla constatazione dell'esistenza di importanti differenze tra la partecipazione in quanto tale e la sua forma evoluta della democrazia partecipativa[226]. Partecipazione è infatti concetto generale, generico e perfino ambiguo; al contrario, la democrazia partecipativa si configura quale complesso di processi specifici, caratterizzabili come "famiglia di procedure"[227], ossia forma di partecipazione particolarmente avanzata e incisiva. A livello concettuale, la partecipazione potrebbe essere definita "un relazionamento della società con le istituzioni, tale da porsi come un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde"[228]. In passato e specialmente negli anni sessanta e settanta, queste forme di intervento furono sperimentate, traducendosi soprattutto in "partecipazione organica" (es. inclusione in organi amministrativi) e in "partecipazione procedimentale" (es. audizione degli interessati nei procedimenti amministrativi). Su un piano differente si pone, invece, la democrazia partecipativa, che "si rifà all'idea che la partecipazione – considerata anzitutto dal punto di vista dei soggetti chiamati a intervenire – ha per attori tutti i cittadini (…) in quanto individui", non solo quali soggetti specificamente interessati, portatori di precisi diritti individuali, quindi a maggior ragione "i senza-diritto, gli strati di popolazione più deboli, i marginali"[229].

---

potrebbero essere considerate non solo come contenuti di un principio "oggettivo" che regge i procedimenti di decisione politica e amministrativa, ma altresì come i contenuti di un vero e proprio 'diritto soggettivo', nella forma di un diritto individuale fondamentale".

[225] In questo senso, U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, cit., p.152, che chiarisce: "La tematica partecipativa si intreccia con altre affini, quali il ruolo delle formazioni sociali, l'associazionismo, il volontariato, la concertazione, la sussidiarietà (quella detta orizzontale o sociale); per altro verso con l'informazione; come pure con la partecipazione al procedimento amministrativo e il diritto di accesso; e con altre ancora diverse, come l'autonomia locale, l'articolazione dei diversi livelli di governo e la loro collaborazione, la sussidiarietà detta verticale, e gli istituti di democrazia diretta; e perfino con quella del ruolo delle strutture amministrative, burocratiche e tecniche".

[226] U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, cit., pp. 155 ss.; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, Relazione al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", Firenze, 2-3 aprile 2009, in *www.astrid.eu*, p. 1, che analogamente conferma: "Il concetto di partecipazione per come esso è stato utilizzato dalla dottrina e dalla giurisprudenza italiane della seconda metà del Novecento è un fenomeno diverso da quello sotteso invece nel concetto di democrazia partecipativa".

[227] U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., p. 2, che spiega: "Coloro che si occupano di democrazia partecipativa danno atto che essa non costituisce un istituto determinato, ma è una sintesi verbale di pratiche, dispositivi, procedure, numerose e varie, che però hanno in comune alcuni tratti fondamentali che consentono di dare a quest'espressione un senso complessivo sufficientemente unitario, finchè essi sono rispettati e non, come pure può avvenire, deformati, contraffatti, mistificati o, quanto meno, resi estenuati". Sul punto, v. anche L. BOBBIO, *I dilemmi della democrazia partecipativa*. In: *Ancora di democrazia partecipativa*, in *Dem. dir.*, 2006, n. 4, pp. 11 ss.; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Dem. dir.*, 2008, n. 2, pp. 175 ss. Per un inventario delle pratiche italiane, per tutti, v. G. ALLEGRETTI - M. E. FRASCAROLI (a cura di), *Percorsi partecipativi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, Alinea, Firenze, 2006.

[228] U. ALLEGRETTI, Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti, cit., p. 155.

[229] U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, cit., p. 156. L'Autore chiarisce, inoltre, le implicazioni nella democrazia partecipativa delle forme associative e di autorganizzazione: "Una partecipazione che veda i suoi soggetti solo nelle associazioni, per quanto già apprezzabile, non sembra corrispondere alle finalità della democrazia partecipativa intese in relazione soprattutto alla crescita democratica complessiva e allo sviluppo della capacitazione politica dei cittadini".

Si tenga presente, inoltre, la primaria rilevanza del lato propriamente processuale, e quindi anche temporale, della democrazia partecipativa, che impone la garanzia di accesso in ogni tappa ai processi di decisione pubblica per i cittadini. Emerge così chiaramente, ancora una volta, come preminente funzione della democrazia partecipativa sia "proprio quella di mettere in rapporto, un rapporto dialettico ma anche mirato a trovare un'intesa, società e istituzioni, base e vertice"[230]. In sintesi, la democrazia partecipativa, da un lato, "non è un modello chiuso di istituti ma un processo aperto e in continuo sviluppo" e, dall'altro, pur rimanendo flessibile "deve curare un'architettura complessiva, un insieme di dispositivi solo collegando i quali è possibile renderla effettiva e sostenibile"[231].

Da ultimo, è opportuno soffermarsi sul rapporto intercorrente tra i concetti di democrazia partecipativa e democrazia deliberativa, allo scopo di chiarire se esistano differenze teoriche e applicative oppure esprimano identiche esigenze. *Prima facie*, entrambi i fenomeni sembrano occuparsi del medesimo problema, ossia quello concernente le possibili modalità di apertura dei processi decisionali pubblici, ai più diversi livelli di governo, a tutti coloro che sono interessati. Tuttavia, se, da un lato, la nozione di democrazia deliberativa rinvia a un complesso insieme teorico, molto differenziato al suo interno, dall'altro, la democrazia partecipativa si caratterizza per la sua valenza soprattutto applicativa. In particolare, la prima rappresenta un ideale normativo di democrazia[232], del quale costituiscono requisiti comuni il carattere deliberativo dei processi decisionali[233] e l'inclusività degli stessi[234]. La seconda, invece, rispetto alla natura fortemente astratta del modello di democrazia deliberativa, si distingue per il carattere applicativo e concreto, da una parte, e per l'estrema apertura concettuale, dall'altra[235].

4.3 Possibili scenari di strumentalità tra pubblicità e partecipazione.

Alla luce delle suesposte considerazioni, appare sempre più chiaro il rapporto di mezzo a fine configurabile tra pubblicità e partecipazione. Al riguardo, preso atto delle molteplici sfaccettature della democrazia partecipativa, nel tentativo di inviduarne alcuni principi di applicazione tendenzialmente generale, assume particolare rilievo il c.d. principio dell'"impegno delle istituzioni". Nell'ambito del processo partecipativo, infatti, le

[230] U. ALLEGRETTI, Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti, cit., p. 158.

[231] U. ALLEGRETTI, Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa, in Dem. dir., 2006, n. 3, p. 13.

[232] J. L. MARTÌ, The Epistemic Conception of Deliberative Democracy Defended. Reasons, Rightness and Equal Political Autonomy, in S. BOSSON - J. L. MARTÌ (a cura di), Deliberative Democracy and its Discontents, Ashgate, Aldershot, 2006, p. 28.

[233] Sono dotati di carattere deliberativo quei processi decisionali frutto di deliberazioni, ossia che derivano dallo "scambio di informazioni e di argomenti confortati da ragioni" (v. L. CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?*, in *Working Paper-LPF* n. 3, 2008, p. 5).

[234] Per una chiara identificazione dei due requisiti, in termini, rispettivamente, di elemento deliberativo ed elemento democratico della democrazia deliberativa, si rinvia a J. ELSTER (a cura di), *Deliberative Democracy*, Harvard University Press, Cambridge, 1998, p. 8.

[235] Cfr. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit., pp. 2 ss., che osserva: "Tenderei a porre in stretto collegamento democrazia deliberativa e democrazia partecipativa: il *corpus* teorico della democrazia deliberativa rappresenta, a mio avviso, lo sfondo teorico all'interno del quale si sono sviluppate le forme concrete della democrazia partecipativa" (p. 3). Per una diversa impostazione, cfr. L. BOBBIO, *I dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 14, secondo cui la democrazia deliberativa è una forma di democrazia partecipativa con contorni più definiti e precisi.

istituzioni sono chiamate a svolgere un ruolo attivo, a partire da un forte impegno nel garantire la pubblicità delle rispettive attività, con particolare riferimento a "doveri di informazione, di trasparenza, di comunicazione dei progetti e finanche delle intenzioni, presenza anche fisica alle varie fasi del processo, lealtà nella collaborazione, un attivismo rispettoso dell'autonomia della società"[236].

Al fine di meglio cogliere il rapporto tra pubblicità e partecipazione, occorre ulteriormente precisare la nozione di quest'ultima quanto alla sua differenziazione rispetto alla democrazia diretta. Infatti, la polarità radicale riscontrabile tra rappresentanza e diretta sovranità popolare [237] non sussiste al contrario tra gli istituti di funzionamento del Parlamento e le procedure che tendono all'inclusione e alla partecipazione nella decisione democratica. In realtà, la partecipazione può essere interpretata secondo due criteri: (i) in senso esteso, come generico contributo attivo all'attività delle istituzioni e come apertura alla "consultazione" della società civile; ovvero (ii) in senso ristretto, quale compartecipazione ai processi decisionali pubblici in stretta correlazione agli istituti di democrazia diretta. Senonchè, "soltanto abbracciando la prima prospettiva, può considerarsi il tema della pubblicità dei lavori parlamentari come direttamente connesso alla partecipazione; se, invece, ci si mantiene astretti al secondo approccio, l'indagine si fa più selettiva, dovendo coinvolgere un novero tipico e limitato di istituti, non tutti peraltro riguardati dai regolamenti parlamentari"[238].

---

[236] U. ALLEGRETTI, La democrazia partecipativa in Italia e in Europa, cit., p. 9.

[237] Sul punto, cfr. U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., p. 4: "Con la democrazia diretta, la partecipativa ha un rapporto che è sicuramente di differenza di principio, in quanto le forme tradizionali di democrazia diretta ammesse negli ordinamenti contemporanei sono, come il *referendum*, l'iniziativa popolare e la petizione, per lo più occasionali e puntuali". Più specificatamente, attraverso gli istituti di democrazia diretta si affida direttamente al popolo l'esercizio di alcune funzioni, consentendogli di assumere delle decisioni immediatamente efficaci nell'ordinamento statale. Tali istituti affiancano quindi i meccanismi rappresentativi, con l'obiettivo di assicurare la partecipazione popolare alle decisioni che riguardano l'intera collettività e di colmare la distanza tra il popolo e l'apparato statuale. Nel nostro ordinamento, gli istituti di democrazia diretta si riducono soprattutto ai seguenti: (i) l'iniziativa legislativa popolare; (ii) la petizione; (iii) il *referendum*. Nel primo caso, la Costituzione attribuisce il potere di esercitare l'iniziativa legislativa a un certo numero di cittadini (cinquantamila elettori *ex* art. 71 Cost.). La petizione, invece, consiste in una determinata richiesta che i cittadini possono rivolgere agli organi parlamentari o di Governo per sollecitare determinate attività. Secondo l'art. 50 Cost. tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità. Il *referendum*, infine, costituisce il più importante strumento di democrazia diretta, consistendo in una consultazione dell'intero corpo elettorale produttiva di effetti giuridici. La Costituzione italiana prevede quattro tipi di *referendum*: (i) il *referendum* di revisione costituzionale (art. 138); (ii) il *referendum* abrogativo (art. 75); (iii) il *referendum* consultivo (artt. 132 e 133); (iv) i *referendum* abrogativi o consultivi su leggi e provvedimenti amministrativi delle Regioni (art. 123). Sul tema, v. *amplius* R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 72 ss.

[238] D. PICCIONE, Gli istituti di partecipazione nei regolamenti parlamentari all'avvio della XVII legislatura: cronaca di una riforma annunciata, ma ancora da meditare, in Osservatorio dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, maggio 2013, p. 2. Di diversa opinione A. MANZELLA, La costituzione partecipativa, in La Repubblica, lunedì 18 marzo 2013, 36, che, correlando l'idea di partecipazione agli istituti di democrazia diretta, propone l'apertura delle discipline dei Regolamenti di Camera e Senato alla partecipazione della cittadinanza. L'Autore, evocando il concetto di "costituzione partecipativa", invita i membri del Parlamento a incontrarsi con la giovinezza della Costituzione, a saperne vedere e sfruttare le "ammorsature": "Il punto è che per rendere davvero 'effettiva' quella partecipazione è ormai tempo di sviluppare, con i nuovi strumenti disponibili, le risorse dimenticate, le 'ammorsature' della Costituzione. Anche questo è un programma di cittadinanza: i nuovi presidenti del Senato e della Camera lo hanno subito colto".

Delineata in questi termini la premessa metodologica, si deve riconoscere innanzitutto che la pubblicità dei lavori parlamentari produce effetti importanti sotto molteplici aspetti. In primo luogo, la trasparenza degli atti delle Camere contribuisce a determinarne i limiti di controllo giurisdizionale, anche da parte della Corte costituzionale[239]. Come già anticipato, inoltre, il livello di pubblicità proprio di ciascuna sede parlamentare corrisponde alla variabile giuridicità del procedimento e, in aggiunta, concorre a realizzare il principio di tipicità delle sedi parlamentari, alla luce del legame esistente tra specificità della sede, regime di pubblicità dei lavori, natura e fisionomia del procedimento parlamentare. Ciò dimostra come la modifica dei regimi di pubblicità dei procedimenti parlamentari sia in grado di incidere profondamente sul rendimento di istituti e atti compiuti. Non va dimenticato, d'altra parte, che elemento costitutivo importante della pubblicità è anche lo spazio di conoscibilità che essa concede al corpo elettorale. In ogni caso, "non sembra che qui possa parlarsi di effettivo esercizio di una funzione di controllo, quanto più che altro, della possibilità di avere piena contezza delle dinamiche della rappresentanza, del suo tradursi in atti legislativi e indirizzi politici"[240], a pieno sostegno dello sviluppo della dimensione partecipativa in sede parlamentare.

Inoltre, ulteriori profili di strumentalità della pubblicità rispetto alla partecipazione, si possono cogliere alla luce di alcuni c.d. dilemmi della democrazia partecipativa, come delineati da autorevole dottrina[241]. Innanzitutto, a fronte dell'impossibilità di mettere in pratica compiutamente il principio di inclusività proprio della democrazia partecipativa, appaiono disponibili alcuni metodi che permettono di approssimarsi a esso, rispetto all'attuazione dei quali risulta imprescindibile lo strumento della pubblicità. Si fa riferimento, da un lato, al "metodo della porta aperta", consistente nell'aprire il *forum* partecipativo a chiunque lo desideri; e, dall'altro, al "metodo del microcosmo" costruito selezionando un campione casuale della popolazione di riferimento[242]. Nel primo caso, la strumentalità della pubblicità è *in re ipsa*; nel secondo, emerge sulla base del fatto che la scommessa sottostante l'approccio in questione è che qualsiasi cittadino, messo in condizioni di interloquire con gli altri e di assumere le informazioni necessarie, sia in grado di esprimere posizioni puntuali su qualsiasi problema pubblico e costruire soluzioni intelligenti. In aggiunta, proprio perché la democrazia partecipativa è "relazionamento tra società e istituzioni", essa non può che essere promossa a partire da un rapporto imprescindibile con la pubblicità dell'attività istituzionale, non solo dall'alto o dal basso, ma anche e soprattutto dall'esterno. Da ultimo, la necessarietà della pubblicità emerge anche come conseguenza della risoluzione dell'alternativa tra carattere decisionale o consultivo della democrazia partecipativa a favore del secondo. Infatti, l'obiettivo fondamentale di quest'ultima è quello di creare *empowerment* a favore dei cittadini, laddove tale termine "non va inteso nel senso giuridico di attribuire potere, bensì come

[239] C. ESPOSITO, (Voce) *Atti parlamentari*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, 1959, pp. 77 ss.

[240] D. PICCIONE, Gli istituti di partecipazione nei regolamenti parlamentari all'avvio della XVII legislatura: cronaca di una riforma annunciata, ma ancora da meditare, cit., pp. 3 s.

[241] L. BOBBIO, I dilemmi della democrazia partecipativa, cit., pp. 11 ss.

[242] Per tutti, v. B. MANIN, *La democrazia dei moderni*, Anabasi, Milano, 1993; L. CARSON - B. MARTIN, *Random Selection in Politics*, Praeger Publishers, Westport, 1999.

capacitazione, ossia nel senso di aumentare le loro capacità di elaborazione e invenzione e le loro possibilità di influenza"[243].

Più in generale, tra le condizioni delle pratiche di democrazia partecipativa, la disponibilità di un'adeguata informazione riveste un ruolo imprescindibile. Da una parte, è necessario infatti che i singoli processi siano promossi dal basso, senza filtri eccessivi da parte del sistema istituzionale. Dall'altra, occorre curare al massimo la parità delle parti, ciò che istituzionalmente richiede un'informazione esatta, tempestiva e completa, possibilmente anche in forma di documenti chiari e comprensibili dai profani. In altri termini, "non si tratta di garantire semplicemente il diritto di accesso dei partecipanti, ma di assicurare la trasparenza ufficialmente praticata"[244]. Ciò posto, occorre ricordare che ci si trova pur sempre nel campo dei presupposti necessari della democrazia partecipativa e della partecipazione, che appunto esigono per poter funzionare di un complesso di mezzi organizzativi e tecnici, tra i quali il sistema di informazioni e il diritto di accesso ai dati. In particolare, si deve fare attenzione a non ridurre il problema partecipativo al progresso nel soddisfare l'esigenza di informazione dei cittadini. Quando si tratta di pubblicità, infatti, ci si confronta soltanto con meri "mezzi per rendere possibile la partecipazione, presupposto, per indispensabile che sia, ma non forma in sé e per sé di democrazia partecipativa né di semplice partecipazione"[245].

4.4 La crisi di legittimazione del Parlamento e la pubblicità quale punto di incontro tra partecipazione e rappresentanza.

La rinnovata attenzione rivolta oggi alle pratiche partecipative in ambito istituzionale sembra trovare fondamento nell'esigenza di "ottenere una nuova legittimazione delle Camere e attenuare o compensare l'eclissi di consenso alle forze politiche conosciute e che hanno dominato lo scenario recente"[246]. In proposito, infatti, appare unanime il consenso della dottrina sul rapporto di causa-effetto tra la crisi degli istituti della democrazia rappresentativa e l'affermazione di quella partecipativa[247].
In particolare, a fronte del declino delle istituzioni parlamentari, si configura come sempre più urgente il bisogno di potenziare la relazione, spesso trascurata, tra queste ultime e il popolo, a partire dai primari doveri di informazione ed educazione delle prime a favore del secondo[248]. Infatti, il legislatore è chiamato a svolgere un ruolo fondamentale nel rapporto

[243] R. BIFULCO, Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa, cit., p. 10.

[244] U. ALLEGRETTI, Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia, in U. ALLEGRETTI (a cura di), Democrazia partecipativa. Esperienza e prospettive in Italia e in Europa, 2010, Firenze University Press, Firenze, p. 37.

[245] U. ALLEGRETTI, Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti, cit., p. 159.

[246] D. PICCIONE, Gli istituti di partecipazione nei regolamenti parlamentari all'avvio della XVII legislatura: cronaca di una riforma annunciata, ma ancora da meditare, cit., p. 1.

[247] In questo senso, R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 6, che qualifica la ricerca intorno alla democrazia deliberativa come "reazione alla politica dell' 'apatia', accreditata come soluzione per la sopravvivenza della democrazia liberale una volta venuto meno il ruolo di integrazione sociale svolto dai partiti prima dell'avvento dello Stato sociale". Secondo la politica dell' 'apatia', "la democrazia liberale può sopravvivere solo se permane tra le masse una buona dose di disinteresse per la politica e, soprattutto, se le istanze di partecipazione alla vita politica non sono diffuse" (A. BALDASSARRE, *Il retrobottega della democrazia*, in *Laboratorio Politico*, 1982, p. 96).

[248] W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Fontana, London, 1963, p. 152.

tra popolazione e governo, quale istituto autoritario in grado di dare voce alle necessità e alle richieste dei cittadini, a maggior ragione in tempi di crisi[249]. Per fare ciò, il popolo deve poter esprimere le sue opinioni ai membri del Parlamento, che, a sua volta, in quanto istituzione, deve avere i mezzi per parlare ai cittadini. Ciò significa che il legislatore non solo deve ascoltare, ma anche, e soprattutto, entrare in contatto con la popolazione in modo effettivo. A tal fine, come sopra argomentato[250], strumento imprescindibile è rappresentato dalla pubblicità delle attività parlamentari, con particolare riferimento allo sfruttamento delle innovazioni tecnologiche[251], funzionale a mobilitare l'intervento dell'opinione pubblica nei processi istituzionali a supporto delle misure di *public policy*, specie se impopolari ma necessarie[252]. In questo senso, si configura la necessità di un vero e proprio cambiamento culturale a favore di un Parlamento sempre più aperto e trasparente. Solo in questo modo sarà possibile superare la crisi di legittimazione propria delle democrazie moderne: la fiducia popolare, infatti, non può essere raggiunta solo attraverso ciò che accade all'interno delle istituzioni, ma piuttosto quale conseguenza delle connessioni dirette che queste ultime creano con i cittadini. Si tratta di una sfida impegnativa, ma potenzialmente "in grado di riposizionare il legislatore là dove deve stare, al cuore della democrazia rappresentativa"[253].

Ciò posto, conviene dunque approfondire il rapporto intercorrente tra partecipazione e rappresentanza. Al riguardo, è opportuno innanzitutto precisare che sia la democrazia deliberativa sia la democrazia partecipativa si sviluppano al di fuori degli schemi della democrazia rappresentativa. La teoria della prima e le applicazioni della seconda, infatti, non intendono porsi come alternativa sistemica alla democrazia rappresentativa, fondandosi semplicemente su presupposti teorici profondamente differenti[254]. In proposito, la dottrina sembra concorde nell'individuare tra gli elementi distintivi della partecipazione proprio l'effetto di non trasferire il potere decisionale finale in capo ai partecipanti[255]. In tal modo,

---

[249] V. P. NORTON, *Parliaments in the 21st Century: The Representative Challenge*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2012, p. 7, che osserva: "Quando le cose non vanno bene e ci sono tensioni all'interno del sistema, il legislatore (…) deve agire non solo nel proprio interesse, se non vuole risultare irrilevante, ma anche nell'interesse del mantenimento della legittimazione del sistema politico".

[250] Cfr. *amplius* paragrafo 4.3.

[251] V. C. LESTON-BANDEIRA, *Parliaments' Endless Pursuit of Trust: Re-focusing on Symbolic Representation*, in *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 18 (3/4), 2012, p. 518, che mette in luce come, attraverso Internet, le assemblee legislative siano diventate "più accessibili, trasparenti e visibili".

[252] P. NORTON, *Parliaments in the 21st Century: The Representative Challenge*, cit., pp. 8 ss. In particolare, l'Autore osserva: "È necessario adattare il procedimento parlamentare al fine di consentire agli elettori di far sentire le loro voci all'interno dell'assemblea legislativa in un un momento opportuno. Ciò richiede un'istituzione aperta e trasparente nonché dotata di organi idonei a ricevere contributi esterni quando una misura di *public policy* viene discussa o introdotta quale proposta legislativa" (p. 11).

[253] P. NORTON, *op. ult. cit.*, p. 15.

[254] R. BIFULCO, Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa, cit., p. 2.

[255] Cfr., *ex multis*, L. BOBBIO, *I dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., pp. 20 s.: "La democrazia partecipativa si muove in un ambito che, sul piano giuridico, potremmo definire 'consultivo'. La decisione finale spetta sempre alle istituzioni della democrazia rappresentativa, che però possono essere variamente condizionate da specifici impegni pubblici assunti autonomamente dai decisori politici". Si tenga presente che l'individuazione di questo tratto caratterizzante non trova tutti d'accordo. Vi è infatti chi riconduce alla democrazia partecipativa anche istituti della democrazia diretta. In proposito, v. G. SCOFFONY, *La démocratie participative dans les États fédérés américains*, in F. ROBBE (a cura di), *La démocratie participative*, L'Harmattan, Paris, 2007, 98, secondo cui il campo della democrazia partecipativa negli Stati Uniti d'America riguarda principalmente gli strumenti della democrazia diretta quali *referendum*, iniziativa legislativa e *recall*.

esclusi gli istituti di democrazia diretta dall'ambito di quella partecipativa, si otterrebbe il vantaggioso effetto di rendere conciliabili le forme di quest'ultima con la democrazia rappresentativa. In altri termini, la democrazia partecipativa neanche in prospettiva può essere concepita come "sostitutiva" della rappresentativa. Ciò che essa essenzialmente si propone consiste nella "ulteriore democratizzazione della democrazia, di questa realtà cioè sempre incompiuta, sempre piena di problemi, sempre da migliorare e conquistare"[256]. In proposito, è interessante notare come, nell'ambito della democrazia rappresentativa, le nuove pratiche partecipative comportino un cambiamento di ruolo sia del cittadino e della società che degli apparati istituzionali: i primi da meri destinatari diventano attori influenti sul procedimento, i secondi da gestori assoluti dei poteri si trasformano in semplici registi di un processo decisionale che li vede partecipanti prima ancora che gestori[257].

Più specificatamente, quanto al rapporto di compatibilità tra democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa, la questione sembrerebbe risolversi, *prima facie*, in senso negativo. Ciò vale tanto a livello teorico, ove il requisito della deliberazione proprio della prima si contrappone alla negoziazione e al voto, quali diverse forme di comunicazione sociale insite nell'ultima, quanto sul piano delle ragioni storico-sociali che hanno provocato le concrete sperimentazioni della democrazia partecipativa, coincidenti proprio con la crisi degli stessi istituti rappresentativi. Nonostante una tale diversità di presupposti e finalità, appare in ogni caso opportuna la "convivenza tra ideali della democrazia deliberativa, forme della democrazia partecipativa e realtà della democrazia rappresentativa"[258].

In questo senso, sembra possibile sostenere che le forme di democrazia in esame, seppur profondamente diverse, sono compatibili[259]. A conferma di ciò, del resto, si ribadisce che il modello della democrazia deliberativa non è pensato per sostituirsi a una determinata funzione pubblica, sia essa quella legislativa, esecutiva o giurisdizionale. Pertanto, tra queste tre forme di democrazia, non è configurabile un rapporto di alternatività, bensì di contiguità[260], tale per cui la loro contemporanea presenza nel tessuto giuridico e istituzionale di un ordinamento arrichisce il tasso di democrazia dello stesso. Questa compatibilità, che trova ulteriore conferma come già anticipato nella natura consultiva delle prassi partecipative, è in grado addirittura di trasformarsi in sinergia benefica, grazie al ruolo agevolatore svolto dalla pubblicità. In particolare, è significativa l'utilità che le forme

[256] U. ALLEGRETTI, La democrazia partecipativa in Italia e in Europa, cit., p. 4.

[257] Cfr. U. ALLEGRETTI, La democrazia partecipativa in Italia e in Europa, cit., p. 4.

[258] R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 6. In senso conforme, per tutti, v. P. GINSBORG, *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino, 2006, p. 17, sostenitore della "necessità di inventare nuove forme e prassi che combinino la democrazia rappresentativa con quella partecipativa, al fine di migliorare la qualità della prima tramite il contributo della seconda"; U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Diritto amministrativo*, 2007, p. 801.

[259] Cfr. L. BOBBIO, *I dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 23: "Tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa esiste una tensione ineliminabile. (…) Non è possibile, né augurabile, ricondurle ad unità. Devono piuttosto continuare a convivere in una situazione di diffidenza reciproca permanente".

[260] Lo stesso J. HABERMAS, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechstaats, 1992 , trad. it. Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia, Guerini, Milano, 1996, 440, tra i teorici della democrazia deliberativa più esigenti, sembra costruire la sua teoria di democrazia deliberativa in termini di interazione con gli istituti di democrazia rappresentativa.

di democrazia partecipativa possono fornire laddove utilizzate in sede di valutazione delle scelte legislative adottate attraverso gli strumenti della rappresentanza[261].

In conclusione, queste nuove forme di democrazia devono essere pensate in un rapporto di positiva integrazione dialettica, consentita e promossa da adeguati livelli di pubblicità e trasparenza dell'attività istituzionale. Di conseguenza, diviene conveniente leggere la Costituzione in senso non solo rappresentativo, ma anche deliberativo, nonché prendere atto della genesi democratica del diritto, nel senso che "esso non è più solo il prodotto di una sovranità popolare istituzionalizzata ma è anche il risultato di una sovranità popolare sempre più non-istituzionalizzata"[262].

5. AUDIZIONI FORMALI E INDAGINI CONOSCITIVE, AUDIZIONI E INCONTRI INFORMALI; LE LOBBY

di *Giulia Moggi*

5.1 L'attività di lobbying: la mancanza di una disciplina specifica, combinata alla presenza di una regolamentazione frammentaria; l'attività di lobbying nei principi della Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale.

Il tema della trasparenza dell'attività parlamentare si lega senza dubbio ad una questione alquanto dibattuta e, nel nostro ordinamento, in parte controversa, come quella dell'attività di *lobbying*. Parlare di lobby, in Italia, molto spesso ha come immediata assonanza quella di voler evocare qualcosa di "oscuro", "dietrologico" o, più semplicemente, negativo. L'assenza di una regolamentazione specifica in materia è, probabilmente, l'indice più chiaro di questa sorta di "diffidenza" nei riguardi del fenomeno in esame. La partecipazione delle lobby al processo decisionale, in realtà, è un concetto strettamente interrelato all'idea stessa di democrazia moderna. A seguito della caduta delle ideologie e della crisi dei partiti tradizionali, oggi assistiamo proprio ad un superamento della logica di democrazia nella sua accezione solamente rappresentativa, in favore di diverse e sempre più ampie forme di democrazia partecipativa[263]. In una società come quella in cui viviamo, complessa e articolata, infatti, le lobby si mostrano nella loro interezza, come "fenomeno intimamente connesso allo sviluppo delle democrazie[264]".

---

[261] R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 8; P. PETIT, *Depoliticising Democracy*, in S. BOSSON - J. L. MARTÌ (a cura di), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Ashgate, Aldershot, 2006, pp. 93 ss.

[262] R. BIFULCO, Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa, cit., p. 9.

[263] Cfr. L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 288.

[264] cit. P. L. PETRILLO, Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia, intervento al convegno "L'attività di lobbying tra trasparenza e partecipazione", Roma, 2011, in www.ildirittoamministrativo.it, p.2.

Per questi motivi, nonostante la sostanziale "diffidenza" riservata fino ad oggi all'attività dei gruppi di pressione, anche da una parte della dottrina[265], possiamo in realtà constatare come siano rintracciabili anche nel nostro ordinamento disposizioni che cercano di dare una disciplina, seppur non organica, al coinvolgimento dei gruppi di interesse nel processo decisionale.

È la stessa Costituzione a dettare, in alcuni articoli, una disciplina generale per la partecipazione di vari soggetti al procedimento legislativo, potendo, a ben vedere, includere tra questi anche i gruppi di pressione.

Le disposizioni costituzionali fondamentali a questa prima ricognizione sono certamente l'art. 2 letto in combinato disposto con l'art. 18; l'art. 3 e l'art. 49. L'art. 2 Cost., com'è noto, riconosce il ruolo delle formazioni sociali come luogo in cui si svolge la personalità del singolo. L'art. 18, c. 1° Cost., va ad integrare questa disposizione sancendo la libertà di associazione tra i cittadini. Garantendo questo diritto, la Repubblica riconosce quindi al cittadino "la libertà di associazione, ossia la possibilità per più cittadini di costituire associazioni senza la necessità di permessi o autorizzazioni; la libertà delle associazioni, ossia la possibilità di formare un numero indefinito di associazioni, anche volte al raggiungimento dello stesso scopo; la libertà negativa di associazione, per cui nessuno può essere costretto ad aderire ad una associazione[266]". L'art. 3, c. 2° Cost. sancisce invece un pieno diritto alla partecipazione. È da sottolineare come questo concetto vada letto nel senso, precedentemente accennato, di una democrazia rappresentativa che deve oggi essere necessariamente integrata dal coinvolgimento dei cittadini nella decisione pubblica. Tale "effettiva partecipazione" non si pone comunque come "alternativa agli istituti di democrazia rappresentativa e di democrazia diretta, e ciò è confermato anche a livello comunitario dal nuovo Trattato di Lisbona che prevede un ruolo sia del Parlamento europeo sia della partecipazione dei cittadini nella formazione delle politiche dell'Unione[267]". La partecipazione di cui parla la stessa Costituzione assume quindi, potremmo dire, un significato dinamico, che muta con il mutare della società e delle esigenze degli individui che la compongono. A questo proposito, le seguenti parole risultano assai esplicative: "Non mi pare di errare, tuttavia, nel dire che il concetto di partecipazione per come esso è stato utilizzato dalla dottrina e dalla giurisprudenza italiane della seconda metà del Novecento è un fenomeno diverso da quello sotteso invece nel concetto di democrazia partecipativa. In estrema sintesi può dirsi che la richiesta di maggiore partecipazione, espressa dalla società di quegli anni in aderenza al dettato costituzionale, aveva l'obiettivo fondamentale di coinvolgere, nei processi decisionali non solo normativi, i soggetti, i gruppi, le classi sociali fino ad allora esclusi. La richiesta di maggiore partecipazione era però interamente contenuta – questo è il tratto caratteristico rispetto ad oggi - all'interno dei circuiti della democrazia rappresentativa. In particolare il ruolo dei partiti come attori indispensabili frapposti tra Stato e società non era sostanzialmente messo in discussione. Al più, nella specificità della situazione italiana, la richiesta si traduceva in una maggiore partecipazione

---

265 "il gruppo di pressione […] è un fenomeno che deve essere ostacolato, combattuto e non inquadrato nello Stato" C. ESPOSITO, intervento al convegno "I partiti politici nello Stato democratico", 1958, ora in *"Saggi giuridici scelti"*, III, Jovene, Napoli, 1999, p. 202.

266 cit. A. BARBERA – C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 148.

267 Così, D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 18 novembre 2009, p. 2.

e coinvolgimento del principale partito di opposizione alle decisioni pubbliche, nel presupposto della sua alta rappresentatività nei confronti dei soggetti deboli ed esclusi[268]".

Da menzionare in questa prima disamina è certamente anche l'art. 49 Cost., in quanto riconosce un "diritto di partecipazione permanente[269]"; i partiti si configurano dunque come sede essenziale attraverso cui si esplica la partecipazione dei cittadini alla decisione pubblica, ma, certamente, non l'unica[270].

Infatti, a differenza dei partiti, i quali hanno "capacità rappresentativa potenzialmente globale[271]" e restano comunque gli unici "soggetti attraverso i quali viene determinata la politica nazionale, principalmente attraverso la partecipazione alle elezioni[272]", le altre forme di associazione si distinguono per essere portatrici ognuna di interessi di varia natura. È proprio questa la *ratio* ultima del concetto di partecipazione, in senso lato, che la Costituzione vuole esprimere: un diritto che si estenda anche al dì là della rappresentanza, nonché dell'appartenenza ad uno o all'altro partito[273]. Possiamo quindi affermare che l'emergere di diverse e sempre più variegate categorie di interessi, nonché di soggetti a questi sottostanti, conduce all'insufficienza del ruolo dei partiti come mediatori tra cittadini e pubblico potere. Per questi motivi, com'è anche naturale, si assiste all'affermazione di soggetti, portatori di particolari interessi, i quali cercano, con gli strumenti resi possibili dall'ordinamento, di influenzare la decisione pubblica.

Occorre, inoltre, prendere in esame altri due articoli della nostra Costituzione: l'art. 50 sul diritto di petizione e l'art. 71 sull'iniziativa legislativa, i quali, a ben vedere, contengono disposizioni che forniscono all'individuo strumenti per l'esercizio del suo diritto di partecipazione attraverso il gruppo. In particolare, l'art. 50 Cost. dispone: "Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità". Prevista in tal modo nella Costituzione repubblicana, la petizione si configura come "strumento volto alla cura di interessi generali e mezzo di partecipazione alla vita dello Stato[274]". In realtà, di nuovo, a causa della complessità della società nella quale viviamo, la petizione assume un ruolo di poco rilievo, potendo questa, eventualmente, limitarsi a dare avvio ad un procedimento legislativo. La petizione, dunque, è sì "strumento di raccordo del Parlamento con il paese, ma l'evoluzione dello stato liberaldemocratico ha sviluppato strumento più efficaci: la stampa è un veicolo di richieste più praticabile e la

---

[268] Così, R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, Relazione al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", Firenze, 2-3 aprile 2009, in www.astrid-online.it, p. 1 ss.

[269] Cfr. P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 321 citando V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. II, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 116 ss.

[270] Cfr. V. DE SANTIS, La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni, Giappichelli, Torino, 2013, p. 37.

[271] cit. N. ZANON, "Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione", Giuffrè, Milano, 1991, p. 224 ss.

[272] cit. V. DE SANTIS, La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni, cit., p. 39 ricordando D. DONATI, Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza. Ruolo e contraddizioni delle nuove forme associative, in Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo, NAPOLI, Jovene, 2010, p. 186 ss.

[273] Cfr. V. DE SANTIS, La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni, cit., p. 40.

[274] cit. P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., p. 328 citando anche R. ORRU', *Petizione (diritto di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XI, Utet, Torino, 1996, p. 101.

giustizia amministrativa risolve molti problemi[275]". A questo proposito occorre però menzionare anche le proposte di modifica riguardanti questo istituto contenute nella "Ipotesi di riforma regolamentare presentata dal Gruppo di lavoro costituito presso la Giunta per il Regolamento[276]". Gli articoli in questione sono l'art. 33 c. 2° e l'art. 109 c.1° r. C. L'art. 33 c. 2°, concernente la pubblicazione delle petizioni, viene integrato con la previsione di una pubblicazione del sunto delle petizioni presentate all'interno dell'allegato al resoconto della seduta dell'Assemblea. L'art. 109 r. C., che riguarda invece l'esame di petizione, viene modificato al suo primo comma prevedendo, a seguito della trasmissione delle petizioni alle Commissioni competenti, una valutazione da parte di un comitato permanente all'interno della stessa Commissione. Tale comitato è quello istituito dal nuovo art. 100-bis r. C., previsto nella stessa ipotesi di riforma regolamentare laddove quest'ultima tratta l'esame dei progetti di legge d'iniziativa popolare, su cui si tornerà in seguito. Nell'esame delle petizioni, invece, è chiamato a formulare proposte alla Commissione circa il loro esame. Inoltre, si prevede che verrà data notizia, in merito alle decisioni della Commissione, al primo firmatario. Possiamo quindi affermare che l'ipotesi di riforma regolamentare va nel senso di un tentativo di valorizzazione dello strumento della petizione e anche di un avvicinamento di questo istituto al modello previsto dallo stesso nel Parlamento europeo[277].

Quanto all'art. 71 Cost. è da rilevare la previsione, al secondo comma, del potere di iniziativa legislativa conferito al popolo "mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli". La Costituzione, tramite questo strumento, permette così che il corpo elettorale possa entrare in Parlamento[278] presentando un progetto di legge che aggrega determinati interessi, volto al conseguimento di uno specifico obiettivo. Anche in riferimento all'istituto dell'iniziativa legislativa popolare, l'ipotesi di riforma regolamentare sembra andare verso un rafforzamento dello stesso. Viene infatti inserito il suddetto art. 100-*bis* il quale andrebbe a colmare la lacuna, ad oggi esistente, riguardante l'assenza di garanzie sulla messa in discussione e sui tempi di votazione dei progetti di legge d'iniziativa popolare e , invero, anche di quelli d'iniziativa dei consigli regionali. Stando al disposto del nuovo art. 110-*bis* c. 1°, le Commissioni competenti sarebbero infatti chiamate, entro un mese dall'assegnazione, a deliberare sulla presa in considerazione di questi ultimi. A questo scopo, si prevede l'istituzione di un comitato permanente, di cui precedentemente accennato, all'interno di ogni Commissione. Inoltre, a prova della volontà dello stesso legislatore di un coinvolgimento sempre maggiore del popolo nel procedimento legislativo, si consente anche "l'audizione di un rappresentante dei promotori del progetto di legge popolare". In caso di deliberazione favorevole, "previe intese, se necessario, con il Presidente del Senato ai sensi dell'art. 78", la Commissione competente è chiamata ad avviare la discussione, "che deve concludersi entro due mesi da

---

[275] Cit. G. MOR, La petizione al Parlamento italiano alla luce dell'articolo 50 della Costituzione, in Studi parmensi, XXXV, Milano 1984, p. 280.

[276] v. Camera dei Deputati, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Giunta per il regolamento, XVII legislatura, 12 dicembre 2013, Allegato 1, p. 26 ss.

[277] Cfr. N. LUPO, "Codificazione" dei precedenti o valorizzazione del Parlamento? I presupposti dell'ipotesi di riforma del regolamento della Camera e alcune possibili integrazioni, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2014, pp. 10-11.

[278] Cfr. P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., p. 330.

tale deliberazione, salvi i termini più brevi se ne sia dichiarata l'urgenza ai sensi dell'art. 69". In caso di deliberazione contraria, invece, la Commissione è tenuta a darne notizia ai promotori o ai consigli regionali che hanno presentato la proposta. Si prevede inoltre, al secondo comma dell'articolo in esame, l'iscrizione del progetto di legge di iniziativa popolare o dei consigli regionali, nel calendario del lavori dell'Assemblea, quando siano decorsi due mesi dalla deliberazione favorevole dalla Commissione. Ancora, la proposta di riforma regolamentare prevede una modifica all'art. 107 c. 4° r. C. laddove dispone la ripresentazione automatica nella legislatura successiva di progetti di legge di iniziativa popolare presentati ma non discussi nella legislatura precedente. Il termine di un mese entro il quale le Commissioni competenti sono chiamate a deliberare sulla presa in considerazione dei progetti di legge di iniziativa popolare, di cui all'art. 110-*bis* c. 1°, è infatti calcolato a decorrere dalla data della costituzione delle Commissioni stesse nella nuova legislatura[279].

Potremmo quindi affermare che il tentativo di rafforzamento di questi strumenti nell'ipotesi di riforma regolamentare è indice di una, debolezza degli stessi – ad oggi presente - nel concretizzare i propri fini di trasposizione degli interessi all'interno del Parlamento. Come è stato osservato anche da una parte della dottrina, infatti, questi istituti "sono stati tradizionalmente intesi più in termini di «correttivo» della democrazia rappresentativa (e dunque di momentanea sostituzione della società civile ai propri rappresentanti), piuttosto che in termini di complementarietà e collaborazione[280]".

Basandosi su alcuni degli articoli della Costituzione presi fino ad ora in esame, in particolare sugli artt. 2, 3, 18 e 49, anche la Corte costituzionale, in tre sue sentenze, la n. 1 e la n. 290 del 1974 e la 379 del 2004, ha fornito una legittimazione all'azione di influenza sulla decisione pubblica che i soggetti, attraverso gruppi in cui sono organizzati, possono svolgere sugli organi costituzionali[281]. In particolare, nella sent. n. 290/1974 la Corte era stata a chiamata a pronunciarsi in merito alla legittimità costituzionale dell'allora art. 503 del Codice penale che configurava come reato lo sciopero "per fine politico". La Corte costituzionale premette innanzitutto che il divieto generale ed assoluto di sciopero altro non è che un residuo dello Stato fascista, di cui il codice penale è figlio, ma che "la Costituzione repubblicana, rovesciando i principi di fondo di quella logica, ha dato ampio spazio alla libertà dei singoli e dei gruppi, riconoscendola e tutelandola con i soli limiti che risultino strettamente necessari a salvaguardare altri interessi che concorrano a caratterizzare il nuovo assetto democratico della società[282]". Proseguendo, e venendo al punto utile ai fini di questa trattazione, la Corte afferma che "invero ammettere che lo sciopero possa avere il fine di richiedere l'emanazione di atti politici non significa affatto incidere sulle competenze costituzionali rendendone partecipi i sindacati, né significa dare ai lavoratori una posizione privilegiata rispetto agli altri cittadini. Significa soltanto ribadire quanto dalla Costituzione già risulta: esser cioè lo sciopero un mezzo che, necessariamente valutato nel quadro di tutti gli strumenti di pressione usati dai vari gruppi sociali, é idoneo a favorire il perseguimento

---

279 v. Camera dei Deputati, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Giunta per il regolamento, XVII legislatura, 12 dicembre 2013, Allegato 1, p. 24 ss.

280 cit. A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, Relazione introduttiva alle giornate di studio su "Le regole della partecipazione. Cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi", Perugia, 11-12 marzo 2010, in *www.astrid-online.it* , p. 14.

281 Cfr. P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., p. 322.

282 C. Cost., sentenza. n. 290/1974, punto 2 del considerato in diritto.

dei fini di cui al secondo comma dell'art. 3 della Costituzione[283]". Di contro, afferma legittima la punizione dello sciopero "che, per il suo modo di essere, oltrepassando i limiti di una legittima forma di pressione, si converta in uno strumento diretto ad impedire od ostacolare il libero esercizio di quei diritti e poteri nei quali si esprime direttamente o indirettamente la sovranità popolare: non si può infatti dubitare che uno sciopero siffatto sarebbe in contrasto col fondamento stesso dell'attuale assetto costituzionale, che si basa, appunto, su un funzionamento di tutte le libere istituzioni che, aperto alla valutazione delle istanze che in varia guisa sono espresse dai gruppi sociali, non trovi nel suo esercizio impedimenti od ostacoli che compromettano la sovranità di cui quelle istituzioni sono, ad un tempo, espressione e garanzia". In questo modo la Corte configura l'attività di pressione sugli organi costituzionali come legittima, dando quindi un fondamento costituzionale all'attività di *lobbying*[284], la quale ha come scopo quello di influire sul processo decisionale pubblico, senza peraltro forzarlo[285].

Anche nella sentenza n. 379 del 2004 la Corte, dichiarando infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Governo nei confronti dell'art. 17 e dell'art. 19 dello Statuto regionale dell'Emilia Romagna, ribadisce l'interpretazione estesa del diritto alla partecipazione alla decisione pubblica da parte di portatori di interessi non individuali. In particolare, l'art. 17 St. Emilia Romagna contiene la previsione di un'istruttoria pubblica "nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale" alla quale possono partecipare, ai sensi del secondo comma dello stesso articolo, "associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale". L'art. 19 St. Emilia Romagna, similmente, riconosce il "diritto alla partecipazione delle associazioni al procedimento legislativo ed alla definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali, perseguendo la parità di condizioni nella rappresentanza dei vari interessi, anche contribuendo a rimuovere le cause che di fatto ostacolano tale diritto". La Corte, come già detto, dichiara l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale relative a tali delibere statutarie, in quanto: "La previsione che «nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica» rappresenta l'inserimento anche a livello statutario di istituti già sperimentati e funzionanti, anche in alcune delle maggiori democrazie contemporanee. Infondati sono quindi i rilievi sollevati nel ricorso governativo, che muovono da una pretesa violazione dei canoni di buona amministrazione per gli atti di natura amministrativa, o della riserva del potere legislativo al Consiglio regionale per gli atti legislativi: questi istituti, infatti, non sono certo finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche[286]". Inoltre, più specificamente con riguardo all'art. 19 St. Emilia Romagna, la Corte afferma che "il riconoscimento dell'autonomia degli organi rappresentativi e del ruolo dei partiti politici non viene affatto negato da un

[283] C. Cost., sentenza. n. 290/1974, punto 4 del considerato in diritto.

[284] Cfr. P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., p. 323.

[285] Cfr. S. P. PANUNZIO, *Lo sciopero politico tra Costituzione e Corte costituzionale*, in Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale, vol. III, Giuffrè, Milano, 1977, p. 942.

[286] C. Cost., sentenza n. 379/2004, punto 5 del considerato in diritto.

disciplina trasparente dei rapporti fra le istituzioni rappresentative e frazioni della cosiddetta società civile[287]". Con questa pronuncia, dunque, la Corte riconosce il *quid pluris* dato dal coinvolgimento di portatori di interesse nel processo decisionale. Il legislatore regionale e, ancor più, quello centrale, ascoltando le istanze di gruppi di soggetti espressione della società organizzata, "arricchisce il procedimento [legislativo] stesso di esperienze e conoscenze altrimenti non acquisibili; sicché la regolamentazione del fenomeno è fonte di trasparenza[288]".

5.2 Come accedono i gruppi di interesse alla decisione pubblica? I regolamenti delle Camere: audizioni formali e indagini conoscitive; audizioni e incontri informali.

Ai sensi dell'art. 72, c. 1° della Costituzione, alle Commissioni parlamentari spetta sempre la fase istruttoria di un progetto di legge presentato alle Camere. Le Commissioni sono quindi chiamate, a questo scopo, a valorizzare quanto più possibile tale momento conoscitivo, acquisendo i dati e le informazioni necessarie all'esame del progetto di legge loro assegnato. Per far questo si avvalgono di una serie di strumenti conoscitivi previsti dagli stessi regolamenti parlamentari: audizioni formali, audizioni informali e indagini conoscitive. Si tratta di canali importanti attraverso i quali i portatori di interesse possono esercitare la loro attività di influenza, potendo infatti essere ascoltati dal legislatore. È subito utile menzionare gli artt. 143 r. C. e 47 r. S. Tramite lo strumento dell'audizione formale, lì disciplinato, il Parlamento può infatti reperire utili informazioni all'istruttoria di un progetto di legge. Le udienze formali sono per lo più rivolte a soggetti ed enti pubblici; i membri delle Commissioni se ne avvalgono infatti per acquisire l'intervento dei Ministri competenti in materia, di dirigenti della pubblica amministrazione e di enti pubblici al fine di procurarsi "informazioni, notizie, documenti[289]". L'art. 143 r. C. è stato anch'esso oggetto dell'ipotesi di riforma regolamentare. Il secondo comma di questo articolo è stato infatti integrato nel senso di un ampliamento dei soggetti dei quali la Commissione può chiedere l'intervento insieme a quello del Ministro competente, comprendendo tra questi anche le "società di diritto privato a integrale partecipazione statale che operino in settori di rilevante interesse pubblico[290]". Si aggiunge inoltre che "per finalità esclusivamente conoscitive" le stesse Commissioni "possono inoltre chiedere informazioni e osservazioni su questioni rientranti nelle materie di loro competenza" a vari altri soggetti tra cui il Consiglio di Stato, la Corte dei conti, le autorità indipendenti e anche "ai soggetti rappresentativi di interessi costituzionalmente tutelati". Tali procedure, secondo il nuovo comma 3-*bis* dell'art. 143 r. C., possono essere avviate quando ne faccia richiesta un quarto dei componenti della Commissione. Interessante ai fini di questa trattazione è anche il nuovo comma 3-*ter* dell'art. 143 r. C. che l'ipotesi di riforma regolamentare prevede. La proposta della Giunta per il regolamento della Camera sembrerebbe infatti voler far avvicinare sempre di più il Parlamento, tramite le Commissioni, ai soggetti portatori di interessi disponendo

[287] C. Cost.,sentenza n. 379/2004, punto 6 del considerato in diritto.

[288] Cit. P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione,* cit., p. 324.

[289] Art. 143, c. 1°, r. C.

[290] v. Camera dei Deputati, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Giunta per il regolamento, XVII legislatura, 12 dicembre 2013, Allegato 1, p. 37 ss.

innanzitutto che “Le Commissioni svolgono un costante monitoraggio delle politiche pubbliche nelle materie di loro competenza, avvalendosi di ogni relazione e documento ad esse deferiti” nonché delle procedure previste dall'art. 144 r. C., sulle indagini conoscitive, sul quale si tornerà in seguito. Inoltre, si aggiunge, “a tal fine possono istituire appositi comitati permanenti” i quali presentano alle Commissioni documenti contenenti i “risultati del monitoraggio svolto e che sono discussi dalle Commissioni, alla presenza del Governo, con cadenza almeno semestrale”. Quanto alla pubblicità delle audizioni formali, non c'è una precisa disciplina regolamentare, tuttavia si applicano le consuete norme di pubblicità dei lavori. Dovrebbe, quindi, essere redatto il resoconto sommario, al fine della pubblicazione, nel Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari; “tuttavia, a partire dal 1989, per le sedute dedicate allo svolgimento di audizioni formali — specie per quelle c.d. in «sede politica» — si provvede usualmente alla resocontazione stenografica, che dapprima veniva autorizzata dal Presidente della Camera con lettera al presidente di Commissione e che successivamente è stata estesa in modo automatico a tutte le audizioni effettuate in modo formale[291]”.

Un altro strumento, il più utilizzato, tramite il quale i gruppi di interessi possono essere ascoltati dal legislatore è quello delle audizioni informali, intendendo con questo termine “quegli «incontri» organizzati tra le Commissioni ed altri soggetti estranei all'attività parlamentare e non rientranti del disposto dell'articolo 143 (audizioni «formali»)[292]”. Da sottolineare è il fatto che questo genere di audizioni, informali appunto, non trovano nessuna specifica disciplina nei regolamenti parlamentari e si svolgono quindi del tutto in via di prassi. I gruppi di interesse possono avvalersi di questa sede di ascolto per rendere note alle Commissioni parlamentari la propria posizione su progetti di legge in esame o, in generale, sulle materie di competenza della Commissione[293]. Le audizioni informali non vengono però effettuate dalle Commissioni in sede plenaria, ma da organi a queste interne, soprattutto dai comitati permanenti disciplinati dall'art. 22, c. 4° r. C. Tali comitati, essendo investiti di compiti istruttori e svolgendo dunque la loro attività in una fase che precede quella di un possibile intervento della Commissione, hanno certamente bisogno di entrare in contatto, quanto più direttamente possibile, con i gruppi di interesse coinvolti nella materia oggetto di esame. Ecco che, proprio a questo scopo, si avvalgono molto spesso dello strumento delle audizioni informali[294]. Gli altri organismi interni alle Commissioni nei quali si svolgono le audizioni informali sono l'ufficio di Presidenza, organo che rappresenta il vertice politico della Commissione stessa e i comitati ristretti (art. 79, c. 3° r. C.). Ma ciò che preme di più notare è il grado di pubblicità, praticamente nullo, che accompagna le audizioni informali. È proprio la loro informalità a non rivestirle delle forme tipiche della pubblicità dei lavori parlamentari. La segreteria della Commissione non è dunque chiamata a redigere un resoconto dell'audizione al fine di pubblicarlo poi nel Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari. L'oggetto della riunione viene reso noto solo ai

[291] Cit. C. GATTI, *Tipologia e disciplina delle audizioni nelle Commissioni permanenti*, in Il Parlamento della Repubblica, organi, procedure, apparati, 1998, p. 85

[292] Cit. G. LETTA, *Le audizioni informali nella prassi della Camera dei deputati*, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, 1986, n. 1, p. 161.

[293] Cfr. G. LETTA, Le audizioni informali nella prassi della Camera dei deputati, cit., p. 162.

[294] Cfr. G. LETTA, Le audizioni informali nella prassi della Camera dei deputati, cit., p. 163.

commissari tramite lettera da parte della presidenza della Commissione[295]. Com'è stato infatti giustamente notato: "l'obiettivo di acquisire semplicemente conoscenze […] viene perseguito attraverso audizioni informali che (senza alcun limite soggettivo, al di là di quello costituito dalla personale disponibilità dei soggetti auditi) si svolgono in sede appunto informale […], senza pubblicità o più esattamente senza alcuna forma di resocontazione scritta: si può, cioè, conoscere l'evento ma non i suoi contenuti[296]". La mancanza di pubblicità delle audizioni informali è da ricondurre sia al loro carattere di "mera" ricognizione delle informazioni, sia, elemento da non sottovalutare, all'assenza di una loro specifica disciplina all'interno dei regolamenti parlamentari.

A ben vedere, dunque, le audizioni informali hanno gli stessi scopi delle audizioni formali ma, oltre a rivolgersi ad un pubblico di soggetti più esteso, mancano di quel carattere formale, appunto, che le vincolerebbe alla pubblicità dei contenuti degli incontri stessi. Ciò fa anche in modo che le audizioni informali si configurino come strumento più "agevole" da utilizzare in quanto in grado di coinvolgere i gruppi sociali interessati in quella determinata decisione pubblica. È anche per questo motivo che, da una buona parte della dottrina, le audizioni informali sono sempre state viste con una certa reticenza dovuta a "una battaglia di retroguardia contro la contaminazione del procedimento di decisione legislativa da interventi esterni[297]". In realtà, com'è stato giustamente notato, esse potrebbero essere "l'occasione che consente al Palazzo di non apparire come un *quid* al di fuori della realtà sociale che lo circonda" e, inoltre, potrebbe consentirgli "di avere un'idea immediata e diretta delle esigenze e dei fermenti che da tale contesto derivano. Sono altresì l'occasione per gli stessi cittadini che, nelle varie categorie, enti ed associazioni di cui fanno parte vengono ascoltati, per rendersi conto di come effettivamente funzioni ed operi il complesso meccanismo parlamentare e le difficoltà che esso incontra nel suo procedere[298]". Il Parlamento potrebbe così confermarsi come "luogo privilegiato della dialettica tra società ed Istituzioni, il centro di un sistema di comunicazione generale[299]".

Il Parlamento si apre "all'esterno" anche attraverso lo strumento delle indagini conoscitive (art. 144 r. C. e art. 48 r. S.). Ai sensi di tali articoli, le Commissioni possono acquisire notizie, informazioni, documentazioni, nelle materie di loro competenza. Nelle indagini conoscitive possono essere coinvolti cittadini e ogni gruppo di interesse espressione della società organizzata per acquisire informazioni di rilievo sull'oggetto dell'indagine. La procedura per le indagini conoscitive consiste in una deliberazione che autorizza l'indagine stessa, nella definizione di un programma e nell'autorizzazione da parte del Presidente dell'Assemblea.

Il procedimento tramite il quale il Parlamento acquisisce informazioni, sembra quasi trasformarsi in momento di discussione su specifici temi e di vera e propria partecipazione alla formazione della decisione pubblica, nel quale viene ad avere molto rilievo l'apporto dei rappresentanti dei gruppi di interesse[300]. I soggetti che saranno ascoltati durante

---

295 Cfr. G. LETTA, Le audizioni informali nella prassi della Camera dei deputati, cit., p. 166.

296 Cit. L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare,* cit., Il Mulino, Bologna, 2008, p. 159.

297 Cit. A. MANZELLA, *Il Parlamento,* Il Mulino, Bologna, 1991, p. 135 e ss.

298 Cit. G. LETTA, Le audizioni informali nella prassi della Camera dei deputati, cit., p. 169.

299 Cit. V. CERULLI IRELLI – M. VILLONE, *Strumenti conoscitivi delle Commissioni parlamentari,* Il Mulino, Bologna, 1991, p. 36.

300 Cfr. V. DI CIOLO, *Procedimento Legislativo,* in Enciclopedia del Diritto Vol. XXXV, Milano, 1986, pag. 960.

l'indagine, e che sono indicati nel programma della stessa, sono selezionati essenzialmente sulla base di giudizi di opportunità da parte dei funzionari parlamentari, coadiuvati anche dalle indicazioni dei capigruppo della Commissione. È facilmente immaginabile, dunque, come i lobbisti siano interessati ad essere selezionati per le indagini conoscitive, potendo, attraverso questo importante strumento, esporre e anche influenzare la decisione finale. Il procedimento attraverso il quale si svolgono le indagini ha comunque carattere pubblico e trasparente in quanto si procede attraverso un ciclo di audizioni, seguendo la procedura prevista per queste ultime, con la sola differenza, di solito, della presenza di Ministri e funzionari pubblici[301]. Da notare è che, ai sensi dell'art. 48, c. 2° r. S., le Commissioni, nel corso delle indagini conoscitive, non hanno "facoltà di esercitare alcun sindacato politico". Tale previsione è da ricondurre al fatto che la *ratio* ultima dell'indagine conoscitiva è quella di raccogliere quante più informazioni possibili dai gruppi interessati, cercando anche di capire i loro orientamenti di fondo. Dunque, la presenza dei Ministri, soprattutto se la decisione in questione ha ad oggetto questioni di particolare rilevanza e delicatezza per il Governo, potrebbe in parte stridere con questa previsione regolamentare[302]. Quanto al documento finale delle indagini conoscitive, l'art. 48, c. 6° r. S. dispone che "la Commissione può approvare un documento che viene stampato e distribuito" e che, inoltre, "può essere redatto e pubblicato il resoconto stenografico qualora la Commissione lo disponga". Alla Camera, similmente, l'art. 144, c. 4° prevede che, a conclusione dell'indagine conoscitiva "è redatto oltre al processo verbale, un resoconto stenografico, a meno che la Commissione non decida diversamente". Le indagini conoscitive sono anch'esse oggetto dell'ipotesi di riforma regolamentare della Giunta per il Regolamento della Camera. Si prevede infatti, un possibile nuovo comma 1-*bis* dell'art. 144 r. C. ai sensi del quale un'indagine conoscitiva potrebbe essere avviata previa richiesta di almeno un terzo dei componenti della Commissione appartenenti ai gruppi di opposizione. Inoltre, si pone anche un limite fissando ad uno, per ogni Commissione, il possibile ricorso ad un'indagine conoscitiva nel corso di ogni anno[303].

5.3 Le proposte di legge in materia.

Nonostante in Italia manchi, ad oggi, una legge che regolamenti in modo specifico l'attività di *lobbying*, non sono stati certo pochi i tentativi fatti in questo senso: circa quaranta disegni di legge, dal 1976, nessuno dei quali è mai stato approvato.

Si può comunque, in generale, notare, attraverso i disegni di legge presentati, "l'evoluzione della percezione dei gruppi di pressione da parte del legislatore[304]".

In una prima fase, che inizia il 17 dicembre 1976 con una proposta di legge del Senatore Senese (Dc), il grande errore che venne compiuto nel tentativo di regolamentazione dell'attività di *lobbying* fu quello di confonderla ed abbinarla con la disciplina delle

[301] Cfr. V. CERULLI IRELLI – M. VILLONE, *Strumenti conoscitivi delle Commissioni parlamentari*, cit., p. 43

[302] Cfr. V. CERULLI IRELLI – M. VILLONE, *Strumenti conoscitivi delle Commissioni parlamentari*, cit., p. 44

[303] v. Camera dei Deputati, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Giunta per il regolamento, XVII legislatura, 12 dicembre 2013, Allegato 1, p. 40.

[304] Cit. P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., p. 354.

comunicazioni istituzionali[305]. Tale proposta, neanche discussa in Commissione Lavoro, rende manifestamente l'idea della confusione con la quale fu trattata la materia. I lobbisti, infatti, erano identificati come gli addetti alle relazioni pubbliche in quanto si identificavano le attività di pubbliche relazioni come "incorporanti la peculiare capacità di stabilire contatti con il Decisore pubblico al fine di influenzarne il comportamento[306]". Questa stessa proposta prevedeva, inoltre, l'obbligo per i professionisti di pubbliche relazioni, ad iscriversi ad un Albo al fine di controllare la loro attività di influenza sulla decisione pubblica e anche, per ostacolare eventuali fenomeni di corruzione.

Nelle legislature successive vennero presentanti disegni di legge analoghi a quello del Deputato Senese che, anche se arrivarono all'esame in Commissione lavoro, non videro però mai una conclusione e, soprattutto, si continuavano a caratterizzare per la stessa ispirazione piuttosto affrettata e distorta riguardo al fenomeno del *lobbying*. Un'eccezione, però, è quella contenuta nella proposta di legge del Deputato Facchetti (Pli) il quale, per primo, pose l'accento sulla distinzione che intercorre tra attività di pubbliche relazioni e quella di rappresentanza degli interessi.

In generale, comunque, ed è questo anche il grande motivo per il quale, ad oggi, in Italia manca una regolamentazione specifica della materia, l'intento con il quale il legislatore si è, per molto tempo, mosso per disciplinare l'attività di *lobbying*, va nel senso di una limitazione di quest'ultima. Da questo, dunque, si può facilmente dedurre la percezione negativa, il presupposto di colpevolezza che veniva attribuito all'azione dei gruppi di interesse. I disegni di legge presentati a partire dal 1976 e fino alla fine degli anni Ottanta, avevano come *ratio* quella di vincolare i lobbisti a vari controlli sulle spese effettuate per entrare in contatto con i parlamentari, "nell'ingenua convinzione che questo sia l'unico tramite di un'eventuale corruzione e, soprattutto, ignorando che lobby non è «compravendita di favori», ma rappresentanza di interessi e che la possibilità di assicurare più efficacemente la trasparenza del processo legislativo […] si può ottenere più facilmente rendendo trasparenti i recettori […] piuttosto, od oltre che, i lobbisti[307]".

Una flebile svolta si ha nel 1988 con l'intervista rilasciata a "L'Europeo" dall'allora Ministro per le riforme istituzionali, Antonio Maccanico. Quest'ultimo, sottolinenando come la regolamentazione del fenomeno non fosse questione ulteriormente rinviabile, proponeva di affrontarlo attraverso tre grandi linee guida: "rendendo pubblici e legali i gruppi di pressione; modificando il sistema elettorale e liberalizzando il finanziamento ai partiti[308]". Nonostante questo, non mutò comunque il giudizio negativo sul ruolo delle lobby, tant'è che, nella XIII legislatura, venne istituita, presso la Camera dei deputati, una Commissione speciale con lo scopo di esaminare tutti quei progetti di legge che dettavano misure atte a reprimere e prevenire la corruzione. L'attività di *lobbying* era quindi vista come fonte di possibile corruzione del legislatore e, dunque, non si prendeva neanche in considerazione il suo ruolo costruttivo di rappresentanza degli interessi[309]. Nella definizione

---

[305] Cfr. P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., p. 355 e anche P. TRUPIA, *La democrazia degli interessi*, Il Sole 24 Ore Libri, Milano, 1989, p. 174.

[306] Cit. P. TRUPIA, *La democrazia degli interessi*, cit., p. 175.

[307] Cit. P. TRUPIA, *La democrazia degli interessi*, cit., p. 176.

[308] Cit. A. CAPORALE, *"Maccanico propone una legge per le lobby"*, La Repubblica, 10 novembre 1988, in www.repubblica.it

[309] Cfr. M. FOTIA, *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Dedalo, Bari, 1997, p. 150 ss.

che veniva data all'attività di *lobbying*, ancora una volta assimilata all'attività di relazione, non veniva colta la principale azione esercitata dai lobbisti, ossia quella di influenza e pressione posta in essere nei confronti del decisore pubblico.

Degno di rilievo è, nel corso della XV legislatura, il disegno di legge Santagata (A.S. 1866) approvato il 12 ottobre 2007 dal Consiglio dei Ministri e trasmesso il 31 ottobre al Senato per l'assegnazione alla Commissione Affari Costituzionali. Questo disegno di legge, dal quale i successivi prenderanno largo spunto, identifica l'attività di rappresentanza di interessi come "ogni attività, non sollecitata da decisori pubblici, svolta dai rappresentanti di interessi particolari, attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, anche trasmessa per via telematica, intesa a perseguire interessi leciti di rilevanza non generale nei confronti dei decisori pubblici[310]". È interessante notare come, se da una parte si prevedono degli obblighi per i rappresentanti di interessi[311], accompagnati anche dal diritto a "presentare ai decisori pubblici proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi, memorie scritte e documenti e qualsiasi altra comunicazione relativa all'interesse rappresentato" (art. 6), dall'altro si prevedono anche degli obblighi per il decisore pubblico. L'art. 7, infatti, obbliga quest'ultimo a fare menzione, nella relazione illustrativa e nel preambolo degli atti normativi, dell'attività di rappresentanza di interessi svolta nei suoi confronti, laddove sia pertinente all'oggetto dei processi decisionali. Tale provvedimento, comunque, non ha avuto esito positivo a causa dello scioglimento anticipato della XV legislatura.

Durante la XVII legislatura, ad oggi in corso, è stato presentato l'11 aprile 2013 un progetto di legge per la "Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del Registro pubblico dei rappresentanti di interessi" (A.C. 724 Sereni ed altri). Nella relazione introduttiva si evidenzia in modo piuttosto inequivocabile il problema di fondo della mancanza di una disciplina per la materia in questione. Si può, infatti, leggere: "La presente proposta di legge nasce dalla necessità di disciplinare un settore «delicato» qual è quello delle relazioni istituzionali, *la cui deregolamentazione non ha certamente facilitato lo sviluppo di un adeguato sistema di ascolto trasparente, paritario e ordinato, né ha, di conseguenza, contribuito a migliorare la democraticità complessiva e la credibilità degli attori istituzionali*[312]". Non mancano poi i riferimenti alla percezione distorta del fenomeno lobbistico che, come già detto in precedenza, è stato spesso associato a pratiche di corruzione e a insufficiente trasparenza. Ancora una volta, viene ribadito come questa stessa idea è falsata proprio dalla mancanza di una regolazione dei rapporti tra lobbisti e rappresentanti delle istituzioni. Da qui, appunto, l'esigenza di "affrontare in modo definitivo la struttura e il rapporto fra gruppi di interesse e istituzioni, in modo da rendere fisiologici e trasparenti comportamenti che spesso […] sono invece percepiti come oscuri[313]". L'attività di *lobbying*, laddove regolamentata in modo adeguato, migliora la decisione finale proprio perché, chi deve decidere, è in grado di acquisire le informazioni necessarie ad agire

[310] Art. 2, c. 1°, lett. e), A.S. 1866

[311] L'art. 3 del disegno di legge in questione, infatti, prevede l'obbligo, per «chi intende svolgere attività di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici» di iscriversi nel registro pubblico di rappresentanti di interessi particolari istituito presso il CNEL e l'art. 5 dispone che gli stessi iscritti a tale registro, ogni anno, trasmettano una relazione al CNEL sull'attività svolta.

[312] A.C. 1866, p. 1 (corsivo mio).

[313] A.C. 1866, pp. 1 – 2.

nell'interesse generale. L'art. 1, c. 2° di questa proposta di legge sottolinea come i principi ispiratori della stessa siano la pubblicità, la partecipazione democratica, la trasparenza e la conoscibilità di dei processi decisionali. A seguire, l'art. 2, c. 1°, lett. a) fornisce la definizione di attività di relazioni istituzionali, nelle quali è ricompresa "ogni attività finalizzata alla rappresentanza di interessi nell'ambito dei processi decisionali, svolta dai rappresentanti di interessi", intendendo con quest'ultimo termine "i soggetti che rappresentano, presso i decisori pubblici […], direttamente o indirettamente su incarico dei portatori di interessi […], interessi anche di natura non economica volti a incidere sui processi decisionali pubblici in atto o ad avviare nuovi processi decisionali pubblici". Viene inoltre specificato che non sono ricomprese nelle attività di relazioni istituzionali: le attività di rappresentanza degli interessi dei lavoratori, le attività di rappresentanza delle associazioni dei consumatori e le comunicazioni scritte od orali rivolte al pubblico ed effettuate anche per mezzo di stampa, radio o televisione.

Riprendendo il modello tracciato dal disegno di legge Santagata, anche qui si prevede l'istituzione di un Registro delle attività di relazioni istituzionali nei confronti dei membri del Parlamento presso l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati e di un altro Registro delle attività di relazioni istituzionali nei confronti dei titolari di funzioni di governo e amministrative, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica. Ancora, così come nel disegno di legge del Ministro Santagata, troviamo la previsione della stessa serie di diritti ed obblighi, sia per il decisore pubblico sia per il lobbista iscritto nei Registri, accompagnati anche da alcuni diritti per questi ultimi, tra cui la facoltà di assistere alle procedure decisionali acquisendo anche documenti relativi alla fase istruttoria degli atti normativi e regolamentari. È interessante notare che, proprio tra i diritti dei rappresentanti di interesse, compare anche quello a poter partecipare all'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR). Ai sensi dell'art. 14 della legge n. 246/2005, l'AIR consiste "nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative" e, inoltre, "costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo". L'art. 6, c. 3° del d.P.C.M. 170/2008 recante la disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione, dispone poi che l'AIR dia conto "delle attività svolte al fine di derivare gli elementi essenziali dell'istruttoria e dell'attività conoscitiva svolta", indicando anche (art. 6, c. 5°) "le modalità e i risultati delle consultazioni effettuate" nonché "le ragioni per cui non si è proceduto allo svolgimento di consultazioni con i soggetti e le categorie interessate". La *ratio* dell'AIR è infatti andare ad esaminare l'opportunità o meno di un intervento pubblico sulla base delle motivazioni non solo giuridiche, ma anche economiche e sociali, che sottendono all'intervento stesso. Proprio per questo è necessaria una conoscenza quanto più approfondita possibile della realtà dove si vuole operare e, dunque, è facilmente comprensibile come coloro che vivono tale realtà, i rappresentanti dei gruppi di interesse appunto, possano essere un valido supporto per il decisore pubblico. In realtà, un rapporto del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL) che ha analizzato il 30% delle AIR nel periodo gennaio – giugno 2010 ha evidenziato come questo strumento non sia adeguatamente usato dalle Amministrazioni

chiamate a redigerlo, in quanto molto spesso mancano proprio le consultazioni con coloro verso i quali il provvedimento è indirizzato[314].

Ad ogni modo, ad oggi, nessuna proposta di legge in materia ha ancora avuto esito positivo, in Italia continua quindi a mancare una disciplina specifica per l'attività di *lobbying* e i gruppi di interesse si inseriscono nel processo decisionale attraverso modalità non facilmente visibili né trasparenti.

5.4 Casi di disciplina dell'attività di lobbying nelle Regioni: la legge regionale toscana 18 gennaio 2002 n. 5; un altro tentativo regionale per la regolamentazione dei gruppi di interesse: l'inattuata legge della Regione Molise.

La riforma del Titolo V della Costituzione operata con legge 18 ottobre 2001, n. 3 conferendo alle Regioni maggiori poteri legislativi nelle materie di loro competenza, ha aumentato anche l'attività dei gruppi di interesse sugli organi regionali. Laddove la materia oggetto di interesse sia ricompresa tra quelle riservate alle Regioni in via residuale e quindi esclusiva, ma anche laddove si tratti di competenza concorrente, i gruppi di interesse si rivolgono alle istituzioni regionali al fine di esercitare la loro influenza nel processo decisionale. Il livello regionale, infatti, costituisce un significativo "luogo" di mediazione per le richieste rivolte dagli interessi locali agli organi centrali dello Stato. I rappresentanti regionali, infatti, si trovano nella posizione di poter fare "da tramite" tra le istanze mosse nel loro territorio e il livello centrale. Nonostante l'assenza di una regolamentazione statale dell'attività di *lobbying,* alcune Regioni stanno diventando comunque un significativo punto di riferimento per l'azione dei gruppi di interesse anche nei confronti delle istituzioni comunitarie. Questo è reso possibile dalla loro capacità di promuovere le proprie istanze nell'ambito delle materie di competenza europea, tramite anche l'apertura di sedi operative a Bruxelles.

Alcune Regioni, quindi, pur in mancanza di una legislazione nazionale, si sono dotate autonomamente di una normativa per disciplinare l'attività di relazioni istituzionali. La regione Toscana e la regione Molise hanno infatti entrambe regolamentato il fenomeno lobbistico a livello di Consiglio regionale. La Toscana, con la legge regionale 18 gennaio 2002, n. 5 "Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana", ha fornito un esplicito riconoscimento da parte del Consiglio regionale ai gruppi di interesse presenti su quel territorio. La legge in questione pone, infatti, tra le sue finalità "la trasparenza dell'attività politica e amministrativa" e la "garanzia di accesso e di partecipazione per un numero sempre maggiore di soggetti", tra cui anche i gruppi di interesse, con l'obiettivo di "favorire i consiglieri regionali nello svolgimento del loro mandato"[315]. Inoltre, al secondo comma dell'art. 1, la legge toscana pone un limite al coinvolgimento degli interessi particolari, disponendo che "Il Consiglio regionale può recepire le richieste dei gruppi di interesse, ove siano compatibili con gli interessi della collettività". La partecipazione dei gruppi di interesse alla decisione pubblica, e quindi il loro accreditamento presso il Consiglio regionale, sono vincolati all'iscrizione degli stessi in un apposito registro. Per le categorie economiche, sociali e del terzo settore, tale iscrizione

---

314 Cfr. P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., p. 349.

315 Art. 1, c. 1°, l. reg. Toscana n. 5/2002.

avviene d'ufficio. Quindi, i gruppi accreditati nel registro "possono rappresentare e perseguire interessi pertinenti alle loro finalità" [316] attraverso richieste che possono riguardare sia gli atti già proposti all'esame del Consiglio sia quelli ancora da proporre, in un' ottica di programmazione legislativa[317].

Qualora si tratti di progetti di legge già presentati, i rappresentanti di interesse possono chiedere di essere ascoltati dalle commissioni consiliari incaricate dell'istruttoria; qualora, invece, l'intervento si riferisca a progetti ancora da presentare, le richieste formali dei gruppi di interesse, con relativa documentazione, devono essere trasmesse indistintamente a tutti i gruppi politici del Consiglio, attraverso modalità di relazione determinate in modo libero ma "nel rispetto della normativa vigente e del principio di trasparenza". La legge toscana, se da un lato garantisce la trasparenza all'azione dei gruppi di interesse, dall'altro prevede anche sanzioni per quelli che adottano "forme di pressione tali da incidere sulla libertà di giudizio e di voto[318]". Parrebbe quindi che il legislatore regionale toscano abbia inteso ammettere come unica influenza ammissibile quella relativa all'attività di informazione; mentre, qualsiasi altra forma di pressione non ricompresa in quest'ultima, andrebbe ad incidere sulla libertà di giudizio e di voto dei decisori istituzionali, ed è quindi sanzionabile. Le sanzioni, ai sensi dell'art. 4, c. 2°, sono commisurate alla gravità della violazione e possono consistere in un richiamo formale, una sospensione temporanea o una revoca dall'iscrizione.

Anche la Regione Molise con la legge 22 ottobre 2004, n. 24 "Norme per la trasparenza dell'attività politica ed amministrativa del Consiglio regionale del Molise" riconosce l'accesso e la partecipazione dei gruppi di interesse all'attività politica ed amministrativa della regione, attraverso l'istituzione di un registro per l'accreditamento presso il Consiglio regionale. Tale legge riproduce in tutte le sue parti la legge regionale Toscana n. 5/2002.

Sia la legge regionale Toscana sia quella del Molise, comunque, pur avendo mostrato la volontà di regolamentare l'attività di *lobbying*, presentano probabilmente un limite contenutistico dato dal fatto di prevedere una disciplina dell'azione dei gruppi di interesse solo nei confronti del Consiglio regionale, ignorando l'evoluzione della forma di governo regionale caratterizzata da un netto rafforzamento dell'esecutivo sul Consiglio, sia attraverso l'elezione diretta del Presidente della Giunta, sia attraverso la formula dell'*"aut simul stabunt aut simul cadent"*.

6. PUBBLICITÀ E PARTECIPAZIONE NELLE REGIONI

di *Alessandra Apollaro (paragrafi 6.2.1 e 6.2.2)* e *Ylenia Guerra (paragrafi 6, 6.1, 6.2, 6.2.3)*

316 Art. 3, c. 1°, l. reg. Toscana n. 5/2002.
317 Art. 3, c. 2°, l. reg. Toscana n. 5/2002.
318 Art. 4, c. 1°, l. reg. Toscana n. 5/2002.

6.1 Introduzione.

Come chiedeva, nell'allora 2001, M. Carli "servono ancora le assemblee elettive?"[319] così oggi è susseguente interrogarsi sulla loro efficienza, in un'ottica di effettiva partecipazione del cittadino alla scelta del decisore politico. Sin dalla riforma del Tit. V Cost. la dottrina segnala una "fase di profonda trasformazione, [invero] anche quelle che sono sempre state considerate questioni più propriamente "tecniche", quale il *deficit* di procedure e di strumenti efficaci di informazione, controllo e indirizzo, vengono ad essere necessariamente attratte nella sfera delle esigenze e dei programmi politici delle assemblee elettive, quale punto di partenza per un ripensamento sostanziale del ruolo e delle competenze delle stesse" [320]. Scorrendo i mutamenti normativi apportati dall'ondata statutaria 2004 – 2005 si evidenziano, *de iure condendo*, istituti di trasparenza nel senso sopra riportato, tra i quali vale la pena di richiamare: le istruttorie pubbliche su atti normativi, il diritto di accesso, l'obbligo di motivazione, l'introduzione di diposizioni sulla qualità della normazione e sulla necessità di una valutazione di fattibilità *ex-tunc* ed *ex-nunc*, il potenziamento dell'istituto referendario, nonché l'approvazione, in alcuni casi, del c.d. statuto dell'opposizione [321]. Sull'allargamento del circuito decisorio classico, quale fondamentale strumento di "mediazione degli interessi sociali"[322], si era, del resto, già espressa la dottrina maggioritaria, quello che ora resta da valutare è l'effettiva operatività degli stessi.

Questo percorso di ricerca ed analisi è reso ancor più necessario dal ruolo acquisito dalle Regioni; negli ultimi anni esse hanno rappresentato e tutt'ora rappresentano veri e propri laboratori, "sedi di sperimentazione" utili soprattutto quale banco di prova per le riforme del livello statale[323]; invero, i concetti di confine (quelli, cioè, collocabili tra scienza giuridica e scienza politica) hanno visto, nella Regione, e prima ancora nell'ente locale, la sede di più facile sperimentazione, basti pensare alla nozione di democrazia partecipativa ed ai, conseguenti, modelli di realizzazione rinvenibili negli Statuti regionali e comunali[324].

[319] M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive,* Vol. I, La nuova forma di governo delle Regioni, Giappichelli, Torino, 2001, p. L.

[320] A. CHELLINI, Le riflessioni sugli strumenti conoscitivi del Consiglio regionale nei lavori preparatori per il nuovo Statuto della Regione Toscana, in Ist. Fed., 2002, p. 1068.

[321] Per tutti v. G. PERNICIARO, Lo "statuto dell'opposizione" in Toscana: disposizioni statutarie e regolamenti, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, 2010, p. 87 ss.

[322] P. CARETTI, Le riforme dei regolamenti dei Consigli regionali di fronte alle trasformazioni delle Regioni e del ruolo delle Assemblee elettive, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, 2010, p. 20.

[323] A. D'ATENA, *Le Regioni, dopo il Titolo V, come sedi di sperimentazione,* in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2010. p. 25 ss. Lo stesso autore parla di due livelli di utilità sul piano interregionale si sono sviluppati vere e proprie forme di *social learning* funzionali alla condivisione e allo scambio di buone pratiche, laddove, verso lo Stato la sperimentazione regionale acquisisce un importante banco di prova per lo sviluppo di pesi e contrappesi ai mutamenti (possibili) della forma di governo.

[324] U. ALLEGRETTI, *Prospettive per i processi partecipativi nei comuni "dopo" le circoscrizioni*, in *Ist. Fed*., 2011, p. 200 ss. Sulla necessaria apertura della sede decisionale classica attraverso un graduale coinvolgimento del cittadino "la Costituzione stessa ammette e richiede, in qualche misura imponendola, la realizzazione di dispositivi partecipativi rispondenti al concetto indicato e la loro possibile espansione verso le forme più elevate".

È, pertanto, lapalissiano il parallelismo tra analisi e studio degli istituti di pubblicità e partecipazione e l'ascolto delle nuove istanze civiche dirette se non alla partecipazione in senso stretto, indubbiamente alla conoscibilità del processo decisorio politico[325].

6.2 Istituti di pubblicità e strumenti di partecipazione alla decisione politica, prassi innovative dalle Regioni.

Il ruolo del Consiglio regionale quale Assemblea elettiva ha registrato una particolare evoluzione nel percorso di riforma costituzionale e ha visto, e vede, nella giurisprudenza costituzionale una ulteriore e costante manutenzione; esso, del resto, non si limita e non può limitarsi ad un "mero strumento di rappresentanza", ma deve, oltremodo, essere un organo operativo, in grado di svolgere appieno le funzioni di cui è titolare[326]. In un'ottica di riforma e di rinnovato coinvolgimento del cittadino alla scelta politica anche il modo di fare comunicazione diventa, quindi, oggetto di studio giuridico; lo stesso R. Bin individuava nel potenziamento dei mezzi di comunicazione della scelta politica lo strumento necessario per un rinnovato rafforzamento del ruolo delle Assemblee elettive regionali[327]. Prima di procedere all'analisi dei singoli istituti di pubblicità e partecipazione si precisa che il lavoro non si prefigura come esaustivo di tutto l'archetipo normativo regionale, bensì esso rende noto al lettore gli istituti che evidenziano effettive prassi innovative regionali, esperibili anche nelle Assemblee elettive nazionali. In altre parole, nell'affrontare il tema della pubblicità dell'attività dei Consigli regionali, nella consapevolezza di non poter in questa sede prendere in esame la disciplina prevista in tutte le Regioni, si è scelto di prendere in considerazione solo alcune prassi innovative. L'analisi sinora condotta consente, pertanto, di segnalare consuetudini positive nel senso sopra riportato, difatti la garanzia del diritto di partecipazione all'attività politica attraverso gli strumenti di pubblicità dei lavori delle Assemblee è, oggi, reso ancor più cogente dal possibile utilizzo di altri e nuovi mezzi di informazione, primi fra tutti quelli messi a diposizione dall'esponenziale sviluppo della tecnologia. La stessa Commissione di studio per il rafforzamento dell'istituzione dell'autonomia organizzativa e funzionale delle Assemblee legislative regionali, composta dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee delle Regioni e delle Province autonome, dal Consiglio regionale dell'Assemblea legislativa della Regione Liguria e dal Senato della Repubblica, sottolinea come "la pubblicità dei lavori assembleari, la pubblicità delle sedute e degli atti, mediante strumenti quali internet o i canali digitali televisivi riservati possono costituire mezzi adeguati: a) per rendere trasparente il lavoro delle Assemblee regionali; b) per l'attivazione, per ogni cittadino, della possibilità di accedere in ogni istante ai diversi momenti pubblici della vita delle istituzioni e alle informazioni sulle riunioni degli organi

[325] A. A. MARTINO, *Strumenti di governo digitale per un organo legislativo*, in *Ist. fed*, 2002, p. 1009 ss. L'autore individua chiaramente nelle assemblee elettive il fulcro di un percorso di avvicinamento del cittadino al luogo della scelta politica, invero "il disincanto dalla politica dipende anche dalla solitudine nella quale vengono prese le decisioni rispetto ai cittadini. Da questo punto di vista i Consigli regionali – come del resto anche il Parlamento e i Consigli comunali, ad altri livelli – hanno la responsabilità di agire per migliorare la qualità della propria produzione normativa".

[326] S. GRASSI, Considerazioni introduttive sulle funzioni conoscitive dei Consigli regionali, in M. CARLI (a cura di), Il ruolo delle assemblee elettive, vol. I, La nuova forma di governo delle regioni, cit. p. 398.

[327] R. BIN, Rafforzare il ruolo del Consiglio: obiettivi necessari e passi possibili, in Ist. fed, 2002, p. 1030 ss.

delle assemblee regionali; c) per ottenere copia, anche attraverso internet, di documenti pubblici ed informazioni in merito alle attività svolte nei diversi rivoli dell'attività consiliare"[328] , aprendo, quindi, per tale via, una nuova stagione nei rapporti tra istituzioni e comunità regionale in senso lato.

6.2.1 Pubblicità dei lavori delle Assemblee e delle Commissioni.

Scorrendo sommariamente le norme statutarie delle Regioni si evince, come primo indicatore generale, la presenza di specifiche disposizioni che definiscono e regolamentano la pubblicità e la trasparenza dei lavori delle Assemblee regionali, esse dimorano generalmente nella parte I degli Statuti. Tali previsioni rivestono, a fortiori, un primario valore costitutivo della Regione stessa[329]. La principale novità normativa, tuttavia, è data dalla previsione, sempre statutaria, di una distinta disciplina di dettaglio: dalla specifica previsione di adeguate risorse informatiche di supporto (v. c. 2°, art. 9, St. Lombardia) ad una vera e propria elencazione di strumenti cogenti, tra i quali meritano di essere menzionati la pubblicazione di ogni altro atto o documento della Regione, l'utilizzo di mezzi di informazione radio-televisiva e, di particolare valore, la previsione di incontri diretti degli organi regionali con i residenti o associati (v. lett. c, art. 14, St. Emilia-Romagna). E' evidente, tuttavia, che la specificazione di modalità di esercizio e conseguenti limiti è lasciata ai regolamenti interni dei Consigli regionali, anzitutto in riferimento all'utilizzo, funzionale alla pubblicità, dei nuovi mezzi telematici (compresa la radiotrasmissione)[330].

---

[328] comm. di studio per il rafforzamento dell'istituzione e dell'autonomia organizzativa e funzionale delle assemblee legislative regionali (a cura di), *Studio sul rafforzamento delle Assemblee Legislative*, in *Quad. reg.* , n.1/2008, p. 350.

[329] Si veda per tutti lo St. Lombardia, art. 9, 1° c.: "La Regione assume i principi di pubblicità e trasparenza come metodo della propria azione legislativa ed amministrativa, e come strumento per consentire l'effettiva partecipazione dei cittadini all'attività della Regione e alla formazione delle politiche regionali" e lo St. della Regione Emilia-Romagna, art. 14, 1° c., St. Emilia-Romagna "L'attività della Regione si ispira al principio di massima trasparenza e circolazione delle informazioni, anche al fine di garantire ai cittadini e ai residenti una effettiva partecipazione". Al 2° c. della medesima disposizione si parla specificatamente di riconoscimento del diritto all'informazione sull'attività politica, legislativa ed amministrativa della Regione e se ne individuano altresì i mezzi: la pubblicazione delle leggi, dei regolamenti e di ogni altro atto o documento sulle attività della Regione, l'impiego di strumenti di informazione e di comunicazione, e in particolare di quelli radio-televisivi e della carta stampata; gli incontri diretti degli organi regionali con i residenti, singoli e associati; la facilitazione all'accesso a tutti gli atti della Regione; l'utilizzo di strumenti di comunicazione telematica. Anche lo Statuto della Campania pone una norma di carattere generale in materia di pubblicità, laddove, all'art. 11, afferma che "Le attività legislative e amministrative della Regione sono informate ai principi della trasparenza e della partecipazione dei cittadini, delle formazioni sociali, delle autonomie funzionali, degli enti e delle associazioni", precisando che a tal fine "i poteri e le attività regionali sono esercitati con la più ampia pubblicità per consentire la massima diffusione delle informazioni, degli atti e dei documenti". Diversamente per la Regione Toscana: "La Regione stabilisce le modalità per rendere effettivo il diritto dei cittadini singoli e associati alla più ampia e imparziale informazione sull'attività regionale. La legge, al fine di favorire la partecipazione, prevede forme di pubblicità della fase istruttoria su atti di particolare interesse per la comunità regionale" (art. 73, c. 1° , St. Toscana).

[330] V. il canale "CPR TV" della Regione Piemonte definito "come uno spazio "cross mediale", dove convergono social media e televisione. Il progetto raccoglie in un unico luogo in rete tutti i prodotti video realizzati dall'Assemblea piemontese, divisi per categoria e immediatamente fruibili. È disponibile anche un canale "live" dove poter seguire i numerosi eventi trasmessi in streaming, come le sedute d'Aula o i convegni in Sala Viglione.La social tv è visibile e ottimizzata per tutti i più moderni tablet e smartphone", in http://www.crpiemonte.tv/cms/index.php.

Procedendo con ordine, la pubblicità delle sedute assembleari è garantita in primo luogo attraverso la redazione del processo verbale, che riporta gli atti e le deliberazioni[331], nonché, in alcuni casi, l'oggetto della discussione e i nomi di coloro che vi hanno partecipato[332], o, ancora, i nominativi degli intervenuti all'adunanza, i votanti, i risultati delle votazioni e le dichiarazioni di voto o di astensione delle quali sia stata fatta specifica richiesta di menzione [333] . Del processo verbale è prevista la pubblicazione sul sito web dell'Assemblea[334] ed è assicurata, a chiunque ne faccia richiesta, la possibilità di ottenerne copia autenticata [335] . Per ogni seduta pubblica, inoltre, è prevista la redazione e la pubblicazione, sul sito web dell'Assemblea[336], del resoconto integrale, che riporta tutti gli interventi svolti nel corso della seduta[337].

Dalle norme regolamentari e statutarie, definibili come programmatiche, alla reale garanzia di pubblicità dei lavori di Assemblee e Commissioni molto resta ancora da fare; senz'altro "la registrazione audio-video in *streaming* sul sito internet del Consiglio regionale è una soluzione sempre più frequentemente percorsa, che almeno in prima battuta riesce a offrire una forma di trasparenza alle attività del Consiglio", ma questa forma di pubblicità, definita "giornalistica" (G. Piccirilli), deve essere adeguatamente supportata da altre di pari efficacia e con taglio marcatamente ufficiale, avendo a riguardo gli atti e i documenti di seduta ed esiti delle votazioni[338].

Sotto questo profilo, la sempre maggiore attenzione che i diversi Consigli regionali rivolgono alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione non si è tradotta esclusivamente in una prassi, ma, in alcuna casi, essa ha avuto riflessi anche sul piano normativo. Un esempio è dato sicuramente dal regolamento interno del Consiglio regionale lombardo, il quale dispone la trasmissione delle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni in diretta sul sito del Consiglio regionale, salvo diversa disposizione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio o della Commissione [339] , in aggiunta alla facoltà attribuita all'Ufficio di Presidenza del Consiglio di decidere in ordine alla trasmissione in diretta televisiva dei dibattiti relativi a temi di particolare rilevanza, su richiesta di almeno un terzo dei consiglieri e compatibilmente alle risorse messe a disposizione dal bilancio del Consiglio stesso[340]. Testimoniano questa propensione anche le disposizioni contenute nel medesimo reg. attraverso le quali si prescrive, da un lato, la pubblicazione sul sito internet del Consiglio regionale di tutti gli atti che secondo la legge devono essere pubblicati sul

[331] Si veda per tutti Reg. int. Emilia Romagna, art. 67, c. 2°.
[332] Si veda per tutti Reg. int. Lombardia, art. 61, c. 1°).
[333] Si veda per tutti Reg. int. Campania, art. 65, c. 2°).
[334] Si veda per tutti Reg. int. Emilia Romagna, art. 65, c. 2°).
[335] Si veda per tutti Reg. int. Lombardia, art. 61, c. 6°).
[336] Si veda per tutti Reg. int. Emilia Romagna, art. 67, c. 1° .
[337] Si veda per tutti Reg. int. Lombardia, art. 61, c. 7°).
[338] G. PICCIRILLI, La Giunta regionale "in" Consiglio: procedimento legislativo in Assemblea e pubblicità dei lavori nei regolamenti consiliari di Piemonte e Lombardia, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, 2010, p. 144. L'autore individua nella pubblicità dei lavori uno degli obiettivi irrinunciabili, capace di incidere in maniera rilevante sulla stessa qualità democratica dell'istituzione garantendo, in tal modo, l'accesso dell'opinione pubblica al procedimento decisorio regionale.
[339] Art. 132, c. 5° . Similmente, l'art. 66, c. 1° reg. int . Emilia Romagna afferma che "La diffusione delle sedute è realizzata attraverso la diretta telematica del sito istituzionale dell'Assemblea". Nello stesso senso l'art. 134, c. 7° , reg. int. Campania.
[340] Art. 132, c. 6° .

Bollettino Ufficiale della regione, per favorirne una maggiore consultazione e diffusione[341], e, dall'altro la pubblicazione, sempre sul sito istituzionale del Consiglio, di tutta una serie di atti espressamente individuati: "a) il bilancio e il conto consuntivo del Consiglio regionale;b) le iniziative legislative e amministrative oggetto di esame da parte delle Commissioni e dell'Assemblea e il loro iter; c) gli atti di sindacato ispettivo e di indirizzo e il loro esito; d) i verbali e i resoconti, laddove previsti, dell'Assemblea e degli organi collegiali; e) i voti espressi per appello nominale in Assemblea; f) i dati statistici sulle attività delle Commissioni, dei comitati, delle giunte e dell'Assemblea; g) i dati relativi alla partecipazione di ciascun consigliere regionale alle sedute delle Commissioni, dei comitati, delle giunte e dell'Assemblea; h) una tabella riepilogativa, aggiornata annualmente, delle presenze di ogni consigliere regionale in Assemblea e nelle Commissioni di riferimento"[342].

Non mancano norme con un maggior grado di genericità volte ad attribuire all'Ufficio di Presidenza del Consiglio dell'Assemblea il compito di operare "per l'utilizzo ottimale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con particolare riferimento alla visibilità e all'implementazione del sito web dell'Assemblea, mantenendo costante nel tempo, in un'ottica di condivisione comunicativa, un elevato livello qualitativo di accessibilità all'informazione, anche nelle sue possibili modalità interattive"[343].

Per una visione complessiva della pubblicità dei lavori di Assemblea e Commissione delle Regioni italiane, rinvenibile sui siti internet delle stesse, si rimanda alla tabella di cui sotto.

Tabella 1 (*)

Regione/ Prov. aut.	Commissione				Assemblea					
	res. Sten	res. somm.	proc. Verb	report	res. sten	res. somm	proc. verb.	diretta video	Arch. streaming	Report
VDA	-	-	-	-	-	x	x	x	-	x
Piemonte	-	-	-	-	-	-	x	x	x	x
Lombardia	-	x	-	-	x	-	x	x	x	x
Bolzano	-	-	-	-	x	-	x	x	-	-
Trento	-	-	-	-	x	-	x	x	x	-
Veneto	-	-	-	-	x	-	x	x	-	-
F V.G	-	x	x	-	x	-	x	x	-	-
Liguria	-	-	-	x	-	-	-	x	x	x
Emilia-Romagna	-	x	x	-	x	-	x	x	x	-
Toscana	-	-	-	x	x	-	x	x	x	-

[341] Art. 132, c. 2° .
[342] Art. 132, c. 3° .
[343] Reg. int. Emilia Romagna, art. 40, c. 2° .

Marche	-	-	-	-	x	x	-	x	-	-
Umbria	-	-	x	-	x	-	x	x	-	x
Lazio	-	-	-	-	x	-	-	x	-	x
Abruzzo	-	-	-	-	x	-	x	x	-	x
Molise	-	-	-	-	x	-	-	x	-	-
Campania	x	x	-	-	x	x	-	x	x	-
Puglia	-	-	-	x	x	-	x	x	x	-
Basilicata	x	-	-	-	x	-	-	x	x	-
Calabria	-	x	-	-	x	x	-	x	x	x
Sicilia	-	x	-	-	x	-	-	x	x	-
Sardegna	-	-	-	-	x	x	-	x	x	x

(*) i dati riportati all'interno della tabella fanno riferimento agli atti dell'attività consiliare rinvenibili sui siti istituzionali dei consigli regionali delle Regioni e Province autonome.

Alla regola generale di pubblicità delle sedute assembleari rilevano significative eccezioni, in specie la possibilità che il Consiglio regionale possa deliberare di riunirsi in seduta segreta; i presupposti che possono giustificare questa decisione variano da regolamento a regolamento. In Campania, ad esempio, la segretezza può essere disposta per la trattazione di particolari argomenti su proposta del Presidente del Consiglio regionale o di due Presidenti di gruppo o di un quinto dei consiglieri[344]; in Emilia-Romagna si richiede la proposta del Presidente, di un rappresentante della Giunta o di un consigliere, escludendo la possibilità di dar luogo a dibattito su tale richiesta e si dispone la segretezza in tutti i casi in cui la delibera comporti apprezzamenti o valutazioni discrezionali di fatti concernenti persone[345] prevedendo, quindi, un'ipotesi nella quale la seduta segreta diventa obbligatoria; ancora, in Lombardia, affinché il Consiglio possa deliberare di riunirsi in seduta segreta è necessaria la proposta del Presidente o di almeno dieci consiglieri e l'intervento di un consigliere a favore e di uno contro per non più di dieci minuti ciascuno[346]. L'istituto della segretezza, i limiti ad esso apposti e le procedure richieste per l'apposizione testimoniano una sempre maggiore sensibilità giuridica verso la garanzia di una effettiva pubblicità dei lavori.

Sempre con riferimento alla pubblicità delle sedute dell'Assemblea, viene disciplinato, nelle diverse regioni, anche il profilo dell'ammissione del pubblico. Di portata generale è la previsione di assistere alle sedute del Consiglio da parte di membri esterni; in senso contrario si pronuncia l'art. 56 reg. Lombardia, il quale esclude che persone estranee al Consiglio possano introdursi o essere ammesse in aula durante le sedute, al di fuori dei funzionari autorizzati dal Presidente, mentre la stampa e il pubblico possono assistere alle sedute del Consiglio in settori riservati, astenendosi da ogni manifestazione di assenso o dissenso e da comunicazioni o scambi di parole con i consiglieri[347].

[344] Reg. int. , art. 134, c. 4°.

[345] Reg. int. art. 66, c. 2°, 3°, 4° .

[346] Reg. int. , art. 57.

[347] Reg. int. art. 56, c. 3° e 4°; art. 65, c. 1°). Il mancato rispetto di queste prescrizioni consente al Presidente di disporre l'immediata espulsione di colui che turba lo svolgimento della seduta e, in caso di grave impedimento, il Presidente può anche disporre che la seduta prosegua a porte chiuse (reg. int. , art. 65, c.1°). Spetta sempre al Presidente del Consiglio regionale il compito di adottare gli opportuni provvedimenti volti a prevenire disordini

Oltre alla pubblicità delle sedute e degli atti consiliari viene altresì assicurata, a livello regionale, la pubblicità dei lavori delle Commissioni. Il regolamento interno del Consiglio regionale della Lombardia, ad esempio, afferma il generale principio di pubblicità delle sedute delle Commissioni, salvo i casi in cui la Commissione stessa deliberi quali dei suoi lavori devono rimanere segreti per la tutela del diritto alla riservatezza dei terzi[348]; anche per le sedute delle Commissioni, il regolamento dispone la redazione del processo verbale[349] e del resoconto integrale[350]. Lo stesso regolamento attribuisce al Presidente del Consiglio regionale il compito di stabilire le modalità tramite le quali il pubblico può seguire lo svolgimento delle sedute delle Commissioni, anche in locali separati e attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso[351].

Una scelta in parte diversa è, invece, operata dalla Regione Campania. All'interno del regolamento consiliare, infatti, si ritrova una disposizione in forza della quale "le sedute delle Commissioni non sono pubbliche, ad eccezione di quelle in sede deliberante, salvo che la Commissione stessa non deliberi quali dei suoi lavori devono rimanere segreti per la tutela del diritto alla riservatezza dei terzi"[352]. Lo "sfavore" nei confronti della pubblicità dei lavori delle Commissioni è da ricollegare alla diversità della dialettica politico-istituzionale che si svolge in queste due sedi, ovvero alla considerazione dell'aula consiliare come "naturale luogo di amplificazione degli orientamenti e di sottolineatura delle identità» e delle Commissioni quali "luoghi particolarmente funzionali alla mediazione, che può anche avere necessità di fasi intermedie di "decantazione" del confronto politico"[353].

Merita di essere qui ricordato, per brevi cenni, il Comitato regionale per le Comunicazioni (Co. Re. Com), un organismo istituito presso diversi Consigli regionali che

---

all'interno e all'esterno dell'aula (reg. int. Art. 65, c. 2°). Per completezza di esposizione, si precisa che i vari regolamenti interni dei consigli regionali disciplinano anche la c.d. "immunità di sede"; escludono, cioè, che la forza pubblica possa entrare nell'aula se non a richiesta del Presidente e comunque solo dopo l'interruzione o la sospensione della seduta da parte del Presidente stesso (si veda, ad esempio, reg. int. Lombardia, art. 65, c. 2° e reg. int. Toscana, art. 93, c. 3°), in analogia con quanto previsto dai regolamenti di Camera e Senato. Se queste previsioni sono volta a garantire l'indipendenza e l'autonomia dell'organo rappresentativo contro indebite interferenze da parte di soggetti esterni, è anche vero che questa immunità non solleva particolari problemi se riferita al Parlamento nazionale, trattandosi di una guarentigia di sicuro fondamento costituzionale, mentre suscita qualche perplessità se riferita ai Consigli regionali in assenza di una espressa previsione costituzionale in tal senso. Sotto questo profilo, la Corte Costituzionale ha, infatti, avuto modo di precisare, ad esempio nella sentenza 292/2001, che "Le assemblee elettive delle Regioni non sono (…) parificabili alle assemblee parlamentari; i Consigli regionali godono bensì, in base alla Costituzione (art. 122, comma 4) di talune prerogative analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento, ma, al di fuori di queste espresse previsioni, non possono essere assimilati ad esso, quanto meno ai fini della estensione di una disciplina che si presenta essa stessa come eccezionale e derogatoria (cfr anche sent. n. 81/1975)". Queste osservazioni porterebbero, quindi, ad interpretare restrittivamente le disposizioni sulla immunità di sede dei Consigli regionali, "nel senso che l'immunità della sede consiliare non può trovare applicazione (quantomeno) nei confronti degli organi di polizia giudiziaria (…), né si estende agli edifici e ai locali diversi dall'aula ove si svolgono le sedute consiliari" (su questo punto si veda V. BONCINELLI, ART. 27. PUBBLICITA' DELLE RIUNIONI, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 135.

[348] Reg. int. art. 34, c.1°.

[349] Reg. int. art. 33, c. 1° e 2° .

[350] Reg. int. art. 33, c. 4°.

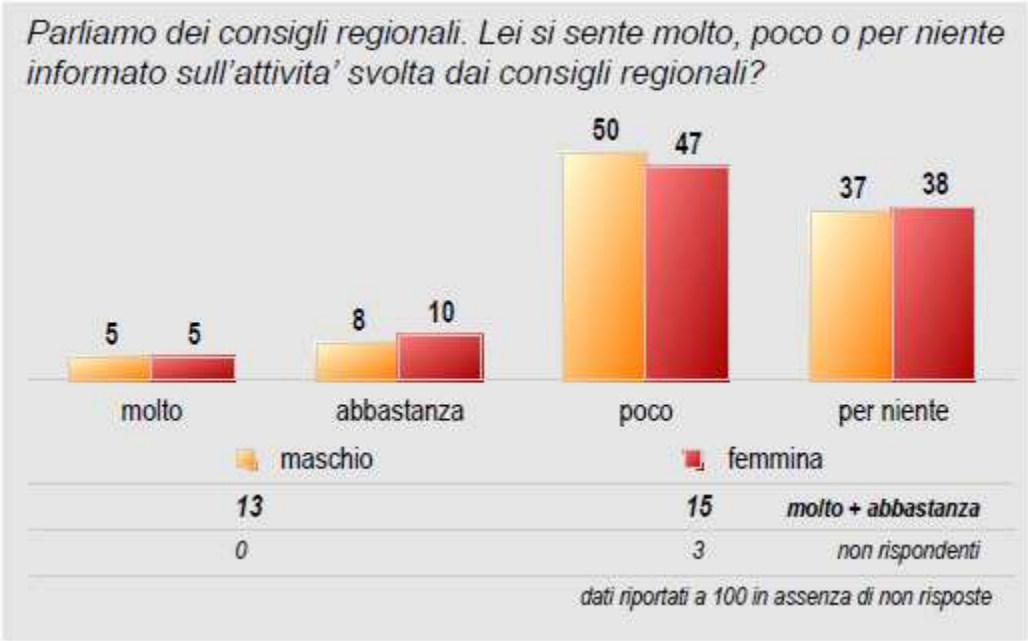
[351] Reg. int. art. 34, c. 2° .

[352] Reg. int. art. 134, c. 1° .Nello stesso senso, art. 62 Reg. int. Marche, c. 2° .

[353] O. ROSELLI, Art. 18, Commissioni consiliari. Art. 19, Poteri delle commissioni permanenti. Art. 21, Commissioni d'inchiesta, in P. Caretti, M. Carli e E. Rossi (a cura di), Statuto della Regione Toscana. Commentario, cit. p. 111.

svolge funzioni di consulenza, gestione e controllo in materia di comunicazioni; in altri termini le sue attività sono indirizzate alla garanzia di un'equilibrata diffusione dell'informazione regionale[354].

Alla nozione giuridica di pubblicità si accosta, per approssimazione, il concetto di conoscibilità dell'attività delle Assemblee legislative. Essa è garantita, *in primis*, dall'utilizzo dei *mass-media*: canali televisivi, uffici stampa, pubblicazioni di riviste e periodici dedicati alla resocontazione dell'attività degli organi elettivi regionali[355]. Se la diffusione dell'informazione, quale *condicio sine qua non* di un'effettiva conoscibilità dell'attività delle Assemblee regionali, sembra chiaramente realizzata, i dati e le opinioni dei cittadini rivelano un alto tasso di disinformazione accompagnato da una stoica preferenza per l'informazione televisiva a discapito degli sviluppi attuali della tecnologia informatica[356].



(*) i dati riportati all'interno del grafico sono rinvenibili nel documento *La democracy consiliare*, in http://www.parlamentiregionali.it/

[354] Tra le funzioni attribuite al Co. Re. Com rientra, per esempio, la vigilanza sulla comunicazione politica e sul rispetto della "par condicio" da parte delle radio e televisioni private e della Rai regionale, in particolare durante le campagne elettorali e referendarie ed il monitoraggio del sistema televisivo locale a garanzia della completa ed equilibrata informazione ai cittadini del Veneto, in http://corecom.consiglioveneto.it/corecom/index.jsp .

[355] Si veda per tutti la Regione Toscana che riporta sul sito internet, nella sezione Ufficio Stampa, i comunicati stampa, la rassegna stampa, il periodico dell'Assemblea e la possibilità di iscriversi alla *newsletter*, in http://www.consiglio.regione.toscana.it/default.aspx?nome=UFFICIO_STAMPA&idc=0 .

[356] Tale considerazione deve, ad onor del vero, essere letta alla luce dell'individuazione dell'età media della popolazione italiana.

Con quale dei seguenti mezzi e/o canali informativi preferirebbe essere informato sulle attivita' del suo consiglio regionale?

	maschio	femmina
TG regionali	18	17
televisione	11	17
quotidiani	13	13
internet	13	6
newsletter	8	9
volantini, depliant	8	9
manifesti, locandine	10	7
pubblicazioni ad hoc	7	6
radio	3	4
altro	9	12
non sa/non risponde	0	1

dati riportati a 100 in assenza di non risposte

6.2.2 Istituti di partecipazione alla decisione politica come precipitato di una effettiva pubblicità dei Consigli regionali: report normativo e resoconto applicativo[357].

Che lo sviluppo della tecnologia e dei mezzi di comunicazione determini, ed abbia determinato, un maggiore accesso all'informazione da parte del cittadino è una considerazione che ci perviene non già dal diritto, bensì dalla scienza sociale e da quella politica; comprenderne tuttavia le conseguenze sul piano della trasformazione della democrazia e dei suoi istituti è compito, altresì, del giurista. Del resto, seppur ancora poco presenti nella legislazione statale e regionale, gli strumenti di partecipazione "si radicano su prassi giuridicamente rilevanti"[358]. Lo stesso F. Gallo definisce la rete "il mezzo più rapido e continuativo di consultazione, informazione e contatto tra cittadini e quindi, almeno in

[357] Della connessione logica tra pubblicità e partecipazione si v. M. CARLI, *Lo Statuto dell'Emilia-Romagna. Principi e partecipazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, pp. 26-27. Egli parla della partecipazione come "la cartina di tornasole della democrazia: nel libro bianco sulla *governance* europea dell'estate 2001 si legge, infatti, che la democrazia dipende dalla possibilità di tutti di partecipare al dibattito. Ma la partecipazione pretende interlocutori informati: ne conseguono, la essenzialità di una diffusa attuazione del diritto all'informazione sull'attività regionale e la maggiore difficoltà della partecipazione alla formazione delle decisioni, in quanto sempre più "tecniche", rispetto alla partecipazione alla gestione, alla verifica e al controllo".

[358] U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in Enciclopedia del diritto (a cura di P. GROSSI, E. CHELI, A. FALZEA), Annali IV, Giuffré editore, p. 297.

astratto, di maggiore partecipazione alla vita democratica"[359], individuandone, al contempo, le possibili degenerazioni[360].

Del resto, sin dal 1971, gli Statuti regionali hanno previsto specifiche disposizioni di valorizzazione della partecipazione, talune originali ed innovative tal'altre prudenti e di enunciazione. In generale si possono identificare due distinte concezioni della partecipazione regionale: una "estensiva" (Emilia-Romagna, Calabria), laddove la partecipazione è diretta all'attività istituzionale della Regione, ed una, viceversa, "restrittiva" (Lombardia, Piemonte, Umbria), di più puntuale compartecipazione ai processi decisionali pubblici[361]. Sulla legittimità di tali istituti si è pronunciata la Corte costituzionale con la sent. n. 379/2004, definendo la partecipazione attuativa dell'art. 97 Cost. ed innovativa del procedimento legislativo regionale in quanto capace di rendere effettivo il raccordo tra rappresentati e rappresentanti[362].

Accanto alle forme classiche di partecipazione, normate negli Statuti regionali, quali la petizione, l'iniziativa legislativa popolare e il referendum, molte Regioni si sono al contempo dotate di strumenti partecipativi di "seconda generazione", come applicazione della più vasta garanzia del principi di pubblicità dei lavori delle Assemblee legislative e delle Commissioni.

I modelli più rilevanti di partecipazione[363] coincidono con il bilancio partecipativo, il c.d. dibattito pubblico, la giuria civica e le forme di pianificazione partecipata in tema di governo del territorio ed ambiente[364]. Caratteristiche comuni a tutta la famiglia degli istituti di partecipazione di nuova generazione sono l'identificazione dei soggetti chiamati a decidere, l'ammissione di associazioni (anche costituitesi ad hoc), l'impegno delle istituzioni, la strutturazione della partecipazione in fasi conseguenti ed il momento deliberativo finale[365].

---

[359] F. GALLO, *Democrazia 2.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*, Lectio magistralis del Presidente Prof. Franco Gallo svolta a chiusura del Festival Lector in fabula organizzato dalla Fondazione Giuseppe Di Vagno, p. 4.

[360] Per una nozione esaustiva di democrazia partecipativa si rinvia a U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in Enciclopedia del diritto (a cura di P. GROSSI, E. CHELI, A. FALZEA), Annali IV, Giuffrè editore. L'autore definisce la stessa come un «relazionamento della società con le istituzioni, tale da porsi come un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle istituzioni», in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di) *Per governare insieme: il federalismo come metodo, verso nuove forme della democrazia*, Cedam, Padova, 2011, p. XIII; v. anche S. MANGIAMELI, Brevi considerazioni sulla crisi della democrazia in Italia (intervento al seminario in preparazione del Convengo sulla democrazia organizzato da Italiadecide il 5 giugno 2013, Roma, Sala della Regina – Camera dei Deputati) in http://www.issirfa.cnr.it/ .

[361] P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, III ed., 2010, p. 234.

[362] v. http://www.giurcost.org/decisioni/index.html .

[363] G. C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO (a cura di), Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza.

[364] Il bilancio partecipato, esperibile soprattutto, se non esclusivamente, in realtà municipali o di circoscrizione, comporta la formazione dello stesso attraverso un percorso di discussione e condivisione pubblica; diversamente il dibattito pubblico, strumento di partecipazione che ci perviene dall'esperienza francese del *débat pubblic*, comporta la formazione di una discussione pubblica su opere di grande rilevanza strategica, discussione quest'ultima garantita, nella sua democraticità, dalla presenza di un'autorità indipendente, essa si conclude con un rapporto non vincolante giuridicamente per l'amministrazione, ma di determinante rilevanza politica. La giuria civica invece consente il coinvolgimento, nel circuito decisorio classico, di una stretta cerchia di cittadini selezionati, solitamente, con sorteggio. v. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in Enciclopedia del diritto (a cura di P. GROSSI, E. CHELI, A. FALZEA), Annali IV, Giuffrè editore.

[365] v. sopra

Tra le Regioni che hanno normato nuovi ed originali strumenti di partecipazione si menzionano la Toscana e l'Emilia- Romagna, la quale "riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale i diritti di partecipazione" e "riconosce e favorisce, nel rispetto della loro autonomia, forme democratiche di associazionismo e di autogestione ed assicura alle organizzazioni che esprimono interessi diffusi o collettivi il diritto di fare conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni e valutazioni sulle materie di competenza regionale, mediante appropriati meccanismi di consultazione"[366].

Rileva, a fini descrittivi, che i destinatari della normativa di cui sopra sono, non solo i cittadini in senso proprio, ma i residenti; ciò permette di includere nel processo decisorio anche categorie di soggetti solitamente esclusi.

Dalla "enfatica" previsione (P. Gamberale) degli istituti di partecipazione negli Statuti regionali alla reale applicazione molto è ancora da fare. Si è, in altri termini, trascurato (volutamente?) l'inserimento di prassi partecipative sia nel percorso legislativo sia, soprattutto, nella valutazione *ex-post* delle politiche pubbliche[367], privando gli stessi di efficacia ed efficienza[368]; vale, però, la pena riportare di seguito alcune prassi innovative.

6.2.3 Focus Emilia-Romagna: pubblicità, trasparenza quindi partecipazione?

In seguito all'approvazione della l. reg. 3/2010, "Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali", la Regione ha predisposto una serie di strumenti, informatici e non, a garanzia di una effettiva partecipazione della comunità regionale alla decisione politica. In altri termini, la legge sulla partecipazione "promuove una maggiore inclusione dei cittadini e delle loro organizzazioni nei processi decisionali di competenza delle istituzioni elettive, nella convinzione che l'incentivazione della democrazia partecipativa rappresenti anche un'opportunità per migliorare l'efficienza e il buon andamento della pubblica amministrazione"[369].

E' determinante, ai fini della ricerca, addivenire ad una categorizzazione del modello partecipativo così legiferato dalla Regione, esso appartiene, *de iure codendo*, al modello di partecipazione co-deliberativo "perché fondato sul concorso degli enti locali e sulla valorizzazione degli istituti della negoziazione e del confronto"[370], per questo motivo si può anticipare che, in un procedimento come quello normato dalla l. reg. 3/2010, la volontà

---

[366] c. 1° e 2° , art. 14, St. Emilia-Romagna; v. per tutti: art. 8, St. Lombardia, art. 11 St. Campania, art. 72, St. Toscana di cui, all'ultimo comma rileva l'individuazione del partito quale strumento fondamentale della partecipazione, art. 4, St. Calabria.

[367] P. GAMBERALE, Brevi note sugli istituti della partecipazione nelle fonti statutarie e nei regolamenti consiliari di alcune Regioni del Mezzogiorno, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, 2010. p. 67 ss.

[368] A. MORRONE, *Le fonti del diritto nello Statuto dell'Emilia-Romagna*, in *Ist. Fed*, n. 1/2005, p. 72. L'autore denuncia che privare gli strumenti di una effettiva efficienza ed efficacia comporta "il rischio di essere o troppo ambiziosi per essere credibilmente realizzati o eccessivamente onerosi per la funzionalità complessiva dei procedimenti deliberativi".

[369] http://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/tecnico-di-garanzia/documentazione/la-partecipazione-secondo-la-legge-3-2010 .

[370] http://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/tecnico-di-garanzia/documentazione/la-partecipazione-secondo-la-legge-3-2010 .

popolare risulta essere di maggiore pervasione[371] rispetto ad altre forme di partecipazione predisposte in altre Regioni. Contribuiscono a comprovare la tesi sopra esposta l'istituzione di una figura di mediazione, il c.d. tecnico di garanzia designato dal Presidente dell'Assemblea legislativa[372], la previsione di tempi procedimentali certi e vincolanti[373] e la disciplina di un eventuale contributo finanziario a carico della Regione stessa[374].

Per completezza si precisa che l'enfasi della partecipazione perde di effettiva vincolatività dinnanzi alla previsione normativa che garantisce all'ente responsabile la disponibilità della decisione istituzionale, potendo, quest'ultimo, discostarsi dalla volontà emersa nel percorso partecipativo, sebbene sia esplicitamente richiesta una motivazione (in specie nel caso di conclusioni antitetiche rispetto al procedimento partecipativo)[375].

I risultati, le tematiche, i dati quantitativi e qualitativi dei procedimenti partecipativi sono rinvenibili in una pagina specifica del sito internet della Regione, "Osservatorio sulla partecipazione" [376]. Si riportano, pertanto, di seguito alcune caratteristiche. I processi partecipativi predisposti dalla Regione hanno avuto un'origine volontaria (46%) o sono stati predisposti istituzionalmente, attraverso atti deliberativi (39%). La maggior parte di essi vede nella realtà comunale il principale livello di realizzazione; ciò è facilmente riconducibile alle funzioni amministrative in capo ai Comuni ed alla vicinanza degli stessi alla vita quotidiana dei cittadini.

[371] Sull'importanza di garantire vincolatività alla ricerca v. P. GAMBERALE, Brevi note sugli istituti della partecipazione nelle fonti statutarie e nei regolamenti consiliari di alcune Regioni del Mezzogiorno, in in Studi parlamentari e di politica costituzionale, 2010. p. 67 ss. E A. MORRONE, Le fonti del diritto nello Statuto dell'Emilia-Romagna, in Ist. Fed, n. 1/2005, p. 72.

[372] Art. 8, l. reg. 3/2010. Il Tecnico di garanzia fornisce i materiali e la documentazione utile per progettare e predisporre i processi di partecipazione su questioni di rilevanza regionale; esamina le proposte di progetto e ne certifica la qualità, offre, inoltre, un supporto di consulenza metodologica all'elaborazione e alla conduzione dei processi partecipativi ed un supporto nella comunicazione, anche mediante supporti informatici, svolge un ruolo di mediazione finalizzata alla partecipazione e di promozione del confronto democratico, elabora orientamenti e linee guida per la progettazione e conduzione dei processi partecipativi; realizza e cura un sito web dedicato alla propria attività e ad iniziative attinenti la democrazia partecipativa, propone obiettivi di qualificazione professionale in materia partecipativa dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni per migliorare la loro attività nel rapporto con i cittadini e valuta in itinere ed ex post lo svolgimento dei processi partecipativi ammessi al sostegno regionale (2° c., art. 8, l. reg. 3/2010).

[373] Così il c. 3°, art. 11, l. reg. 3/2010 "I processi partecipativi, dal loro avvio, non possono avere una durata superiore a sei mesi. Eventuali proroghe possono essere concesse per particolari progetti, fino ad un massimo di dodici mesi complessivi. Eventuali proroghe in corso di processo avviato non possono superare i sessanta giorni e necessitano dell'approvazione del tecnico di garanzia, sulla base delle reali difficoltà riscontrate dallo stesso".

[374] art. 9, l. reg. 3/2010. Si specifica che il 3,17% dei progetti presentati è certificato e finanziato dalla Regione (12 progetti in valore assoluto), mentre il 14,02% è stato solo certificato dal Tecnico di garanzia (complessivi 52 progetti), dati rinvenibili nel *Rapporto sulla partecipazione in Emilia-Romagna*, Bologna, 2012, in http://osservatoriopartecipazionerer.ervet.it/Mappa.asp .

[375] c. 2°, art. 16.

[376] http://osservatoriopartecipazionerer.ervet.it/Mappa.asp .

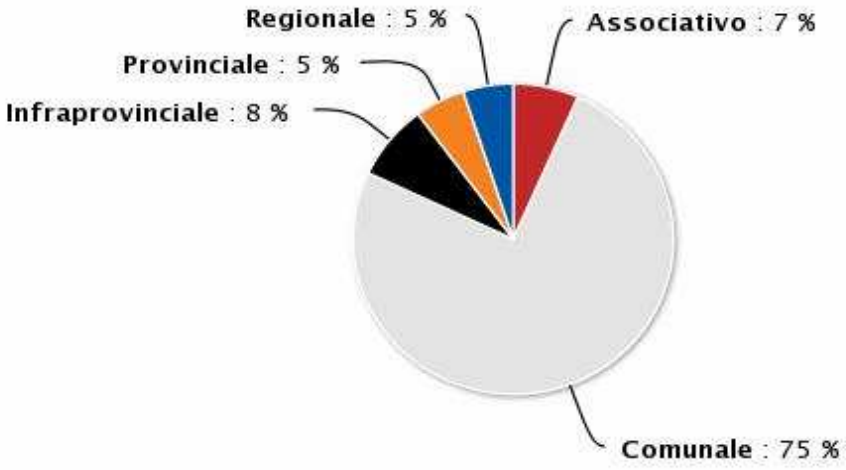


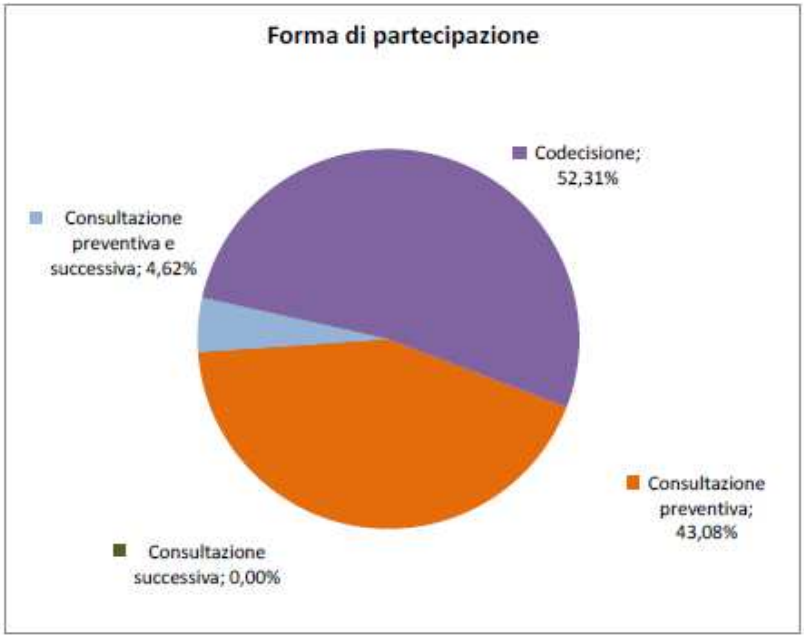
Grafico sul livello/impatto n. 572

	Comunali	Infracomunali	Associativi	Infraprovinciali (tutti)	Provinciali	Regionali	Totali
Territorio del Comune di ...							
Bologna	15	13	0	6	1	10	45
Reggio Emilia	9	12	0	5	4	10	40
Piacenza	10	2	0	5	5	10	32
Modena	5	7	0	5	4	10	31
Ferrara	6	2	0	7	2	10	27
Ravenna	10	0	0	5	2	10	27
Territorio della Provincia di ...							
BO	95						
RE	57						
MO	49						
RA	36						
FE	33						

Tabella 3: Quadro dei territori comunali e provinciali interessati dal numero maggiore di processi partecipati (primi 5 risultati migliori per ogni gruppo)

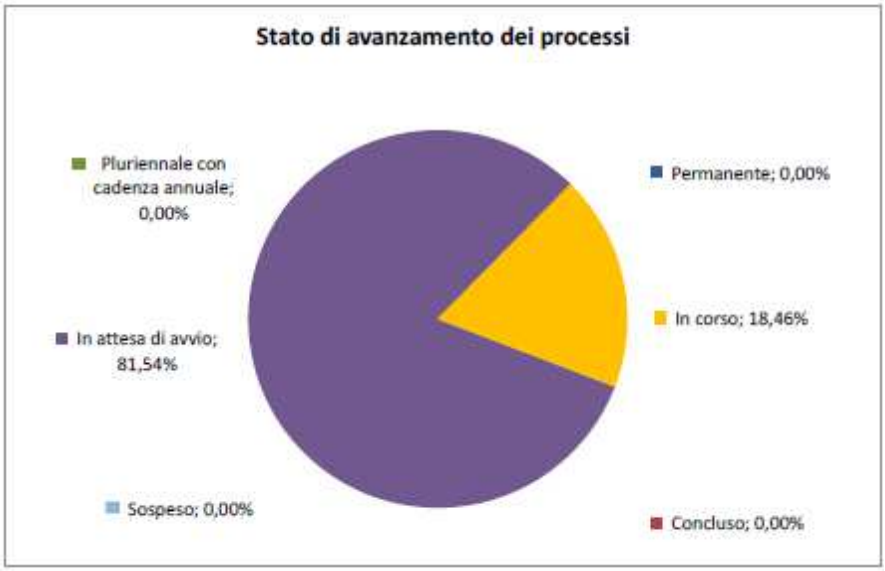
I settori di maggiore coinvolgimento della comunità sono l'ambiente ed il governo del territorio (55%), seguito dal welfare (22%) e dall'assetto istituzionale (12%) dell'ente competente del procedimento. Per quanto riguarda gli strumenti partecipativi, i dati mostrano la netta predilezione di riunioni o gruppi di lavoro per il coinvolgimento dei soggetti partecipanti, seguiti dalla partecipazione documentale, con prevalenza di quelli che vengono definiti metodi più tradizionali. La predisposizione di strumenti più innovativi di interazione a distanza (forum, blog, strumenti di e-democracy) è presente nel 38,62% dei processi complessivamente rilevati, anche se minoritario, è l'unico dei tre

significativamente aumentato rispetto a quanto rilevato nel primo semestre (+6,62%). I processi dove coesistono tutti e tre i tipi di strumenti sono 50 su 378 (13% del totale)[377].



In generale, la Regione Emilia-Romagna e le amministrazioni insistenti sul territorio hanno portato a termine il 65% dei procedimenti partecipati, rendendo pubblici ed accessibili tutti i resoconti, pressoché semestrali, sull'andamento della partecipazione del territorio.

[377] *Rapporto sulla partecipazione in Emilia-Romagna*, Bologna, 2012, p. 23 ss., in http://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/iopartecipo .



In conclusione rileva l'esperienza regionale denominata "IoPartecipo+", la quale, attraverso una piattaforma completamente digitalizzata ha predisposto un nuovo spazio di compartecipazione del cittadino alla scelta politica della Regione [378]. La community permette un facile e veloce accesso da parte della cittadinanza regionale, attraverso l'utilizzo dell'account di Facebook, Twitter, Gmail oppure con una semplice registrazione. Di procedimenti partecipati nelle modalità sopra descritte se ne contano sei completamente conclusi e cinque tuttora in itinere. Si porta ad esempio il procedimento "Green economy e sostenibilità energetica" che ha visto 34.982 visite, 1.369 contributi diretti espressi attraverso forum, questionari e sondaggi[379], i risultati sono tutti rinvenibili sul sito internet della Regione Emilia-Romagna alla voce "IoPartecipo+".

7. RIFLESSIONI CONCLUSIVE [380]

Appare essenziale asserire, preliminarmente, la fondamentale importanza del perseguimento dell'obiettivo reso dal bilanciamento tra le sempre più insistenti istanze, volte a promuovere la pubblicizzazione delle attività parlamentari, e i processi decisionali di carattere politico, che invece, tradizionalmente e fisiologicamente, mal si conciliano con regimi d'assoluta trasparenza: il rischio latente è quello della strumentalizzazione delle scelte politiche – quest'ultime, da collocare in stretta relazione con la ricerca di un supporto e di periodici riscontri nell'elettorato di riferimento – trascurando quella concertazione

[378] http://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/iopartecipo .

[379] Green economy e sostenibilità energetica, Resoconto sulla consultazione in preparazione del Programma operativo regionale Fesr 2014-2020, Bologna, 22 gennaio 2014, in http://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/iopartecipo/programma-operativo-regionale-fesr-2014-2020/green-economy-e-sostenibilita-energetica

[380] Il Paragrafo che segue è stato redatto dagli autori dei Paragrafi precedenti, congiuntamente.

invece indispensabile in un assetto istituzionale democratico, in cui normalmente coesistono diverse, e spesso inconciliabili, posizioni politiche.

D'altronde, nemmeno si può negare la natura di irrinunciabile presupposto che qualifica la trasparenza dei lavori del Parlamento, specialmente in raccordo con la realizzazione di un effettivo coinvolgimento della cittadinanza nelle sedi parlamentari, anche attraverso i nuovi strumenti di democrazia partecipativa, attualmente resi disponibili dall'evoluzione tecnologica: il perseguimento dell'obiettivo in parola, d'altra parte, sembra oggi urgente più che nel recente passato, a fronte della crisi di legittimazione che affligge le istituzioni rappresentative. In tal senso, appare imprescindibile promuovere la vantaggiosa interazione dialettica tra partecipazione e rappresentanza, a partire dalla garanzia su base costante di adeguati livelli di informazione.

In ogni caso, non si può disconoscere la circostanza per la quale il principio costituzionale di pubblicità delle sedute e dei lavori delle Assemblee parlamentari rinvenga nel contesto dei regolamenti delle Camere un'attuazione tutt'altro che formale: negli anni più recenti, in particolare, gli strumenti di resocontazione dell'attività delle assisi parlamentari – e, innanzitutto, il resoconto stenografico e i corrispondenti allegati, in combinazione con il potenziamento di più moderne tecnologie che ne agevolano una pubblicazione *on - line* pressoché immediata, consentono di conoscere quasi in tempo reale lo sviluppo delle sedute e dei lavori delle Camere.

Naturalmente, la quota d'incidenza dei mezzi pubblicitari sull'effettiva conoscenza, o conoscibilità, dell'attività delle Camere è in gran parte dipendente dalla stessa qualità della resocontazione e dalla rapidità della relativa diffusione: appare senz'altro comprensibile, quindi, l'intenzione rintracciabile all'interno della proposta di revisione del regolamento della Camera dei deputati, funzionale a potenziare lo strumento dell'integrale resocontazione dei lavori dell'Assemblea, anche attraverso la codificazione della prassi che già esige la pubblicazione dei resoconti sul sito *web* della Camera, a discapito di quel resoconto sommario, come noto, connotato da una qualità redazionale sempre meno soddisfacente da quando il resoconto stenografico è soggetto a pubblicazione in concomitanza con lo svolgimento delle sedute.

Per quel che attiene, invece, la documentazione a fini di certificazione dei lavori assembleari, la proposta di riforma del regolamento giacente presso la Camera dei deputati sembra promuovere una maggiore aderenza tra il regime regolamentare del processo verbale e la stessa funzione che quest'ultimo concretamente assolve, in direzione della semplificazione di una procedura che oggi (a dire il vero, similmente a quel che accade anche nell'aula del Senato) risulta incoerentemente dispendiosa.

Sempre nell'ottica inizialmente esplicitata, una valutazione positiva si estende altresì alle equilibrate proposte di revisione regolamentare, tese ad ampliare la rendicontazione anche nell'àmbito delle Commissioni, in particolare quando riunite in sede referente: senz'altro, sembrano idonee allo scopo le previsioni che si vorrebbero funzionali all'indicazione delle presenze dei parlamentari in commissione e dei voti espressi da ogni partecipante alle riunioni, in particolare mediante l'introduzione anche nella sede in esame della votazione nominale, palese ed elettronica. Sostanzialmente, perseguendo il più alto adeguamento tra la declinazione che il principio di pubblicità dei lavori assume in commissione e il principio pubblicitario connotante i lavori dell'Assemblea, dove storicamente si dà un seguito più rigoroso alle esigenze di trasparenza dell'attività parlamentare.

Dalle pagine che precedono, incontrovertibilmente, emerge come lo sviluppo e la distribuzione della strumentazione dell'ICT abbiano consentito un'evoluzione delle forme e delle modalità stesse di pubblicizzazione dei lavori e delle sedute del Parlamento. Attualmente, infatti, la pluralità dei canali istituzionali di diffusione ha determinato un indubbio incremento del livello di accessibilità alle informazioni inerenti all'attività parlamentare: più specificamente, la trasmissione in diretta dei lavori delle Assemblee e delle Commissioni, in una prima fase con il ricorso ai canali satellitari e, quindi, attraverso le *web tv* delle Camere (con le limitazioni imposte dai regolamenti e dalle prassi in materia), nonché la digitalizzazione degli atti e dei documenti parlamentari hanno agevolato la rimozione dello iato tra gli avvenimenti che costituiscono e caratterizzano i processi decisionali e la relativa conoscibilità da parte della cittadinanza e dell'opinione pubblica, in generale.

Negli anni più recenti, in particolare, Camera dei deputati e Senato della Repubblica si sono adoperati per l'implementazione delle corrispondenti strategie di comunicazione attraverso il *web*, anche al fine d'instaurare uno stabile legame con i cittadini, soprattutto con le generazioni più giovani. Ne si individua un riscontro quando si accerta che alle ormai tradizionali iniziative di formazione, che da tempo vedono coinvolti istituti scolastici di vario ordine e grado e le università, sono stati accostati una serie di strumenti informatici e multimediali – dalla *newsletter* della Camera dei deputati al più recente esordio delle Camere nel panorama dei *social networks*: attraverso la creazione di profili *twitter* e l'apertura di appositi canali sulla piattaforma *web You tube* i rami del Parlamento hanno profondamente ammodernato la relativa strategia di comunicazione e informazione istituzionale, dimostrando un'accettabile capacità adattiva nell'utilizzo degli strumenti più evolutivi nel campo della comunicazione.

Le ultime considerazioni, tuttavia, non consentono di tacere alcune, recenti problematiche, la cui emersione si pone in intima correlazione con la stessa espansione dei mezzi di comunicazione e informazione. Così, alcuni pongono in rilievo come la ristrettezza dei tempi che caratterizza l'istituto del *question time*, da ricondurre a esigenze squisitamente televisive, abbia infine cagionato l'accadimento di eventi *sui generis*, se si considera che – in alcuni casi – si giunse a negare l'intervento di un membro del Parlamento su questioni incidentali o il soddisfacimento delle richieste di parola da parte del Governo, la cui ammissione precedentemente non si riconduceva a particolari limiti; ancora, nel caso della trasmissione televisiva diretta delle sedute d'Assemblea, messa in onda dai canali della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, ben può capitare che i tempi di lavoro si pieghino alle stesse esigenze della programmazione televisiva, che ne determinano una sorta di improprio, e sensibile, "contingentamento": allora, si reputano assolutamente fondate le considerazioni di coloro che rilevano l'emersione di innovative questioni, circa l'applicazione delle norme regolamentari e l'adattamento delle prassi vigenti, e legate a quello che si definisce "diritto parlamentare televisivo", la cui rilevanza sarà sempre più significativa, in futuro [381].

Allo stesso tempo, occorre riconoscere che la decisione sulla forma di pubblicità attraverso cui garantire la trasparenza dell'attività parlamentare o, meglio, attraverso la

[381] Cfr. V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffré, Milano, 2013., p. 775 e 776.

quale dare attuazione al principio di pubblicità sancito dal dettato costituzionale, è una decisione che implica, assiduamente, anche considerazioni di tipo essenzialmente politico, e non soltanto di natura procedurale.

Modalità e forma della pubblicità delle sedute e dei lavori – ancor di più, se si tratta della diretta televisiva delle riunioni dell'Assemblea – oltre a incidere, imprimendovi una serie di modificazioni, sullo svolgimento dei lavori, innescano quel che si potrebbe definire alla stregua di un circolo vizioso, dall'impatto tutt'altro che trascurabile sulle strategie politiche dei gruppi parlamentari e, consequenzialmente, su toni e contenuti degli interventi, nonché sulle azioni e la condotta stessa dei membri delle Camere, che in definitiva condizionano il processo decisionale. Più concretamente, sovente si nota come i gruppi di minoranza si determinino a perseguire e a chiudersi in tattiche ostruzionistiche più o meno eclatanti, principalmente con il fine di conseguire impropriamente una visibilità potenzialmente spendibile nella sola ottica elettorale di aumento dei consensi: viene così in rilievo come, nella società attuale, il tema della pubblicità dei lavori parlamentari – e, in Italia ancor di più, in considerazione dello stato di profonda crisi dei partiti politici – possa diventare oggetto di propaganda e di aspra lotta politica, tradendo non solo lo spirito della Costituzione, ma l'essenza stessa della democrazia rappresentativa, in definitiva causando un ulteriore distacco tra i cittadini e la realtà politica e, quindi, tra i cittadini e le istituzioni. E ciò, benché il fine sociale della pubblicità delle attività parlamentari sia da visualizzare da un'opposta angolazione, vale a dire dall'aspirazione di fornire all'opinione pubblica le informazioni e le conoscenze necessarie ad agevolare la partecipazione della cittadinanza ai processi istituzionali e politici.

Naturalmente, di tutt'altro segno sono le considerazioni che, invece, suscita la precedente analisi dell'attività di *lobbying*, anche per gli interessi che quest'ultima coinvolge. Il legislatore italiano, da un lato, pare ben consapevole di dover assicurare una disciplina del fenomeno in esame, e tuttavia, dall'altro lato, sembra nutrire anche una certa reticenza verso lo stesso: la dimostrazione si rinviene nelle svariate proposte di legge che, ad oggi, non hanno ancora avuto esito positivo.

Oltre alle audizioni formali e alle indagini conoscitive, entrambe disciplinate dai regolamenti parlamentari, i gruppi di interesse si avvalgono ampiamente dello strumento delle audizioni informali per porre le proprie istanze all'attenzione del decisore pubblico. Tale modalità di audizione è disciplinata totalmente in via di prassi e, per questo, il relativo grado di pubblicità, e quindi di trasparenza, è praticamente nullo: ciò consente che le *lobby*, tutt'oggi, continuino ad operare in modo piuttosto silente nei confronti del legislatore, basandosi sulla disciplina frammentaria che l'ordinamento costituzionale e parlamentare offre alla loro attività e muovendosi nell'àmbito di spazi in cui la discrezionalità politica e i margini d'azione degli attori parlamentari non incontrano significative limitazioni.

Oltre alla dimensione parlamentare nazionale, il tema della pubblicità delle sedute e dei lavori delle Assemblee rappresentative include oramai, e a pieno titolo, le realtà territoriali, in primo luogo le realtà regionali. Ora, dall'analisi della normativa regionale, limitata, quest'ultima, alle Regioni che presentano profili di maggiore innovazione, appare chiara l'interdipendenza tra gli istituti di pubblicità, ivi presenti negli Statuti e la conseguente promozione di una effettiva partecipazione del cittadino alla scelta del decisore politico. In altre parole, la conoscibilità dei lavori delle Assemblee regionali e delle Commissioni è presupposto necessario e fondamentale affinché vi sia una riconduzione virtuosa della

disaffezione politica all’interno del circuito decisorio politico. È, tuttavia, un’iperbole individuare nella normativa statutaria di principio la soluzione a tutte le istanze civiche di partecipazione emerse soprattutto nell’ultimo decennio.

Del resto, si rileva che, nell’analisi fattuale, la conoscibilità dell’attività di Assemblee e Commissioni è ridotta alla possibilità di assistere alle sedute dei Consigli e delle Commissioni, per altro con l’eventualità che ne sia deliberata la segretezza per motivi specificatamente previsti all'interno degli Statuti stessi, nonché alla possibilità di prendere visione dei processi verbali e dei resoconti, stenografici e sommari. E' conseguente ricordare come la conoscibilità, quindi la trasparenza dei lavori delle Assemblee regionali e delle Commissioni sia oggi ancor più garantita dallo sviluppo e dall'utilizzo sempre più capillare degli strumenti di informazione telematica, primi fra tutti i siti *internet*.

I passi precedenti, d’altro canto, hanno dimostrato che proprio l'informatizzazione della documentazione dei lavori delle Assemblee elettive e delle Commissioni, quale principale forma di visibilità, ha determinato una più diffusa partecipazione della comunità regionale alla decisione politica in senso lato: tale sperimentazione, per ora tutta regionale e locale, allora, potrebbe essere l'incubatore di una nuova modalità risolutoria dell'acuirsi del fenomeno della disaffezione alla cosa pubblica, com’è noto, ormai caratterizzante in grande misura la stessa dimensione politica e istituzionale nazionale.

Bibliografia

ABAGNALE G., *Pubblicità dei lavori parlamentari,* in *Rassegna parlamentare,* 2, 2010.

ALLEGRETTI U., *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa,* in *Associazione italiana dei costituzionalisti,* 2011, n. 1.

ALLEGRETTI U., *Prospettive per i processi partecipativi nei comuni "dopo" le circoscrizioni,* in *Le Istituzioni del federalismo,* 2011.

ALLEGRETTI U. , *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia,* in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienza e prospettive in Italia e in Europa,* 2010, Firenze University Press, Firenze.

ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione,* in *Democrazia e diritto,* 2008, n. 2.

ALLEGRETTI U., *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa,* in *Diritto amministrativo,* 2007.

ALLEGRETTI U., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti,* in *Democrazia e diritto.*, 2006, n. 3.

ALLEGRETTI U., *Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa,* in *Democrazia e diritto,* 2006, n. 3.

ALLEGRETTI G. – FRASCAROLI M. E. (a cura di), *Percorsi partecipativi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia,* Alinea, Firenze, 2006.

ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa,* in *Enciclopedia del diritto* (a cura di P. GROSSI, E. CHELI, A. FALZEA), ANNALI, IV, Giuffré editore.

ARENA G. – CORTESE F. *Per governare insieme: il federalismo come metodo verso le nuove forme di democrazia,* Cedam, Padova, 2011.

BAGEHOT W., *The English Constitution,* Fontana, London, 1963.

BALDASSARRE A., *Il retrobottega della democrazia,* in *Laboratorio Politico,* 1982.

BENTIVEGNA S., *Parlamento 2.0. Strategie di comunicazione politica in internet,* F.Angeli, Milano, 2012.

BARBERA A. e FUSARO C., *Corso di Diritto Pubblico,* Il Mulino, Bologna, VII Edizione, 2012.

BERTOLINI G., *Atti parlamentari e pubblicità dei lavori: oralità e scrittura nelle procedure camerali di discussione e deliberazione,* in *Quaderno/ Associazione per le ricerche parlamentari,* 6, 1995.

BIFULCO R.., *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, Relazione al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", Firenze, 2-3 aprile 2009, in *www.astrid.eu* .

BIN R. – PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2013.

BIN R., *Rafforzare il ruolo del Consiglio regionale: obiettivi necessari e passi possibili,* in *Le Istituzioni del federalismo,* 2002.

BOBBIO L., *I dilemmi della democrazia partecipativa*. In: *Ancora di democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto,* 2006, n. 4.

BOBBIO N., *La democrazia e il potere invisibile*, in ID, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1991.

BONCINELLI V., *Art. 27. Pubblicità delle riunioni,* in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario,* Torino, Giappichelli, 2005.

R. BRACCIALE R, *Il Parlamento italiano alla prova del web: alla ricerca delle affinità elettive*, in S. BENTIVEGNA (a cura di), *Parlamento 2.0. Strategie di comunicazione politica in internet,* F.Angeli, Milano, 2012

CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione sullo stato dell'amministrazione*, 2012

CAMERA DEI DEPUTATI, *Programma dell'attività amministrativa per il triennio 2012-2013*

CAMERA DEI DEPUTATI, *Le iniziative culturali e l'apertura ai cittadini*, 20 dicembre 2012

CAPORALE A., *"Maccanico propone una legge per le lobby"* in www.repubblica.it .

CARETTI P., *Le riforme dei regolamenti dei Consigli regionali di fronte alle trasformazioni delle Regioni e del ruolo delle Assemblee elettive,* in *Studi parlamentari e di politica costituzionale,* 2010.

CARETTI P. – TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale,* Giappichelli, Torino, III ed., 2010.

CARLI M., *Lo Statuto dell'Emilia-Romagna. Principi e partecipazione,* in *Le Istituzioni del federalismo,* 2005.

CARLI M., *Il ruolo delle assemblee elettive,* Vol. I, *La forma di governo delle regioni,* Giappichelli, Torino, 2001.

CARSON L. – MARTIN B., *Random Selection in Politics*, Praeger Publishers, Westport, 1999.

CATALDI L., *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?,* in *Working Paper-LPF* n. 3, 2008.

CERRETO R., *La pubblicità dei lavori delle commissioni,* in *Rassegna parlamentare,* 3, 2008.

CERULLI IRELLI V. – VILLONE M., *Strumenti conoscitivi delle Commissioni parlamentari,* Il Mulino, Bologna, 1991.

CHELLINI A., *Le riflessioni sugli strumenti conoscitivi del Consiglio regionale nei lavori preparatori per il nuovo statuto della Regione Toscana,* in *Le Istituzioni del federalismo,* 2002.

COMMISSIONE DI STUDIO PER IL RAFFORZAMENTO DELL'ISTITUZIONE E DELL'AUTONOMIA ORGANIZZATIVA E FUNZIONALE DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE REGIONALI, *Studio sul rafforzamento delle Assemblee Legislative,* in *Quaderni regionali,* 2008, n.1.

COSTANZO P., *La pubblicità dei lavori parlamentari: profili storico-comparatistici ed aspetti attuali,* in *Rassegna parlamentare,* 4, 1980.

D'ATENA A., *Le Regioni dopo il Titolo V, come sedi di sperimentazione,* in *Studi parlamentari e di politica costituzionale,* 2010.

DE SANTIS V., La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni, Giappichelli, Torino, 2013.

DE MARTIN G.C. – BOLOGNINO D., Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza.

De Rosa R., Il Parlamento italiano alla prova della tecnologia, in Politica del diritto, 2010, n. 3, pp. 545- 569

DI CIOLO V. – CIAURRO L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013.

DI CIOLO V., *Procedimento Legislativo,* in Enciclopedia del Diritto Vol. XXXV, Milano, 1986.

DICKMANN R. e STAIANO S., *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo, L'esperienza dell'Italia*, Giuffrè Editore, Milano, 2008.

DONAGGIO A., *Gli stili della comunicazione istituzionale: risultati della ricerca* Scuola superiore della pubblica amministrazione, Roma 2004.

ELSTER J. (a cura di), *Deliberative Democracy*, Harvard University Press, Cambridge, 1998.

ESPOSITO C., intervento al convegno "I partiti politici nello Stato democratico", 1958, ora in *"Saggi giuridici scelti"*, III, Jovene, Napoli, 1999.

ESPOSITO C., *Atti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Giuffrè, Milano, 1959.

FARINELLI G., *Resoconto stenografico e Resoconto sommario: cronaca dal Parlamento. Quale utilizzazione dalla stampa?*, in *Il Parlamento della Repubblica*: *organi, procedure, apparati, Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari*, I, Roma - Camera dei deputati, 1987.

FASONE C. – LUPO N., *Transparency v. Informality in Legislative Committees. Comparing the US Congress, the Italian and European Parliaments*, Paper presentato al Tenth Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians, Wroxton College, United Kingdom, 2012.

FONDAZIONE <AHREF - SENATO DELLA REPUBBLICA, *I media civici in ambito parlamentare. Strumenti disponibili e possibili scenari d'uso*, maggio 2013, Senato.it

FOTIA M., Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere, Dedalo, Bari, 1997.

GALLO F., *Democrazia 2.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*, Lectio magistralis del Presidente Prof. Granco Gallo svolta in chiusura del Festival Lector in Fabula organizzato dalla Fondazione Giuseppe Di Vagno.

GAMBALE P., *Democrazia partecipativa e pubblicità dei lavori nelle proposte di riforma del regolamento della Camera*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1/2014.

GAMBARALE P., *Brevi note sugli istituti della partecipazione nelle fonti statutarie e nei regolamenti consiliari di alcune Regioni del Mezzogiorno,* in *Studi parlamentari e di politica costituzionale,* 2010.

GATTI C., *Tipologia e disciplina delle audizioni nelle Commissioni permanenti*, in "Il Parlamento della Repubblica, organi, procedure, apparati", 1998.

GIANNITI L. – LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2013.

GIANNITI L., *Art. 64*, in BIFULCO R. – CELOTTO A. – OLIVETTI M. (a cura), *Commentario alla Costituzione*, *Art. 55 - 100*, UTET, Milano, 2006.

GINSBORG P., *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino, 2006.

GRASSI S., *Considerazioni introduttive sulle funzioni conoscitive dei Consigli regionali*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Vol. I, *La nuova forma di governo delle regioni*,Giappichelli, Torino, 2001.

HABERMAS J., *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechstaats*, 1992 , trad. it. *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini, Milano, 1996.

ISTAT, *Cittadini e nuove tecnologie (Report)*, dicembre 2013

LESTON-BANDEIRA C., *Parliaments' Endless Pursuit of Trust: Re-focusing on Symbolic Representation*, in *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 18 (3/4), 2012.

LETTA G., *Le audizioni informali nella prassi della Camera dei deputati*, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, 1986, n. 1

LIPPOLIS V., *L'innovazione attraverso i regolamenti parlamentari. Come migliorare il Parlamento del bipolarismo*, in www.federalismi.it, 2008.

LUPO N., *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Il Mulino, Bologna, 2013.

LUPO N. e GIANFRANCESCO E., *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI*, Luiss University Press, 2009.

lupo n., "CODIFICAZIONE" DEI PRECEDENTI O VALORIZZAZIONE DEL PARLAMENTO? I PRESUPPOSTI DELL'IPOTESI DI RIFORMA DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA E ALCUNE POSSIBILI INTEGRAZIONI, in www.osservatoriosullefonti.it .

MANGIAMELI S., *Brevi considerazioni sulla crisi della democrazia in Italia*, intervento al Seminario di preparazione del Convegno sulla democrazia organizzato da Italiadecide il 5 giugno 2013, Roma, Sala della Regina – Camera dei Deputati, in http://www.issirfa.cnr.it/.

MANIN B., *La democrazia dei moderni*, Anabasi, Milano, 1993.

MANNINO A., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2010.

MANZELLA A., *La costituzione partecipativa*, in *La Repubblica*, lunedì 18 marzo 2013.

MANZELLA A., *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003.

MANZELLA A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1991.

MANZELLA A., *Art. 64*, in BRANCA G. (a cura), *Commentario della Costituzione, Art. 64 - 69, Le Camere*, II, Zanichelli, Bologna - Roma, 1986.

MARTI' J. L. , *The Epistemic Conception of Deliberative Democracy Defended. Reasons, Rightness and Equal Political Autonomy*, in S. BOSSON - J. L. MARTÌ (a cura di), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Ashgate, Aldershot, 2006.

MARTINES T. – DE CARO C. – LIPPOLIS V. – MORETTI R., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2011.

MARTINES T. - SILVESTRI G. – DE CARO C.. – LIPPOLIS V. – MORETTI R., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005.

MARTINO A.A., *Strumenti di governo digitale per un organo legislativo*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2002.

MENY Y. – SUREL Y., *Populismo e democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2004.

MOR G, La petizione al Parlamento italiano alla luce dell'articolo 50 della Costituzione, in Studi parmensi, XXXV, Milano, 1984.

MORRONE A., Le fonti del diritto nello Statuto dell'Emilia-Romagna, in Le Istituzioni del federalismo, 2005, n.1.

NORTON P., *Parliaments in the 21st Century: The Representative Challenge*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2012.

PANUNZIO S.P., *Lo sciopero politico tra Costituzione e Corte costituzionale*, in Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale, vol. III, Giuffrè, Milano, 1977.

PASSAGLIA P., *Art. 72*, in BIFULCO R. – CELOTTO A. – OLIVETTI M. (a cura), *Commentario alla Costituzione, Art. 55 - 100*, UTET, Milano, 2006.

PERNICIARO G., *Lo "statuto dell'opposizione" in Toscana: disposizioni statutarie e regolamentari*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2010.

PETIT P., *Depoliticising Democracy*, in S. BOSSON - J. L. MARTÌ (a cura di), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Ashgate, Aldershot, 2006.

PETRILLO P.L., *Democrazie sotto pressione,* Giuffrè, Milano, 2011.

PETRILLO P.L., Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia in www.ildirittoamministrativo.it .

PICCIONE D., *Gli istituti di partecipazione nei regolamenti parlamentari all'avvio della XVII legislatura: cronaca di una riforma annunciata, ma ancora da meditare,* in *Associazione Italiana Costituzionalisti,* maggio 2013.

PICCIRILLI G., *La Giunta regionale "in" Consiglio: procedimento legislativo in Assemblea e pubblicità dei lavori nei regolamenti consiliari di Piemonte e Lombardia,* in *Studi parlamentari e di politica costituzionale,* 2010.

RACIOPPI F. – BRUNELLI I., *Commento alla statuto del Regno,* UTET, Torino, 1909.

RIVOSECCHI G., *Quale rimedi all'inattuazione del Premier Question Time? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione,* in *Quaderni Costituzionali,* 2004.

ROSELLI O., *Art. 18. Commissioni consiliari. Art. 19. Poteri delle Commissioni permanenti. Art. 21. Commissioni d'inchiesta,* in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario,* 2005.

SCHMITT C., *Verfassungslehre,* 1928, trad. it. *Dottrina della costituzione,* Giuffrè, Milano, 1984 .

SCOFFONY G., *La démocratie participative dans les Etats fédérés américains,* in F. ROBBE (a cura di), *La démocratie participative,* L'Harmattan, Paris, 2007.

SENATO DELLA REPUBBLICA, Relazione sullo stato dell'amministrazione, 2006

SICARDI S., *Parlamento (organizzazione e funzionamento),* in *Digesto delle discipline pubblicistiche,* X, UTET, Torino, 1995.

SICLARI D., *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive,* in www.amministrazioneincammino.luiss.it .

STRINATI V., *La pubblicità dei lavori parlamentari dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana,* in *Le carte e la storia,* 2, 2008.

TRUPIA P, *La democrazia degli interessi,* Il Sole 24 Ore Libri, Milano, 1989.

VALASTRO A, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti* in www.astrid-online.it .

ZAGREBELSKY G., *Il «Crucifige!» e la democrazia*, Einaudi, Torino, 1995.

ZANON N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991.

Sitografia

- www.camera.it
- www.senato.it
- www.parlamento.it
- www.ministerosviluppoeconomico.it
- www.normattiva.it
- www.istat.it
- *www.senatoperiragazzi.it*.
- www.ilparlamentodeibambini.it

Siti riviste elettroniche

- www.forumquadernicostituzionali.it
- www.federalismi.it
- www.astrid.itwww.raiparlamento.it
- www.osservatoriosullefonti.it

Siti di informazione

- www.raiparlamento.it
- www.grparlamento.it
- www.radioradicale.it
- www.asp.it
- www.afpa.it
- www.treccani.it
- www.lastampa.it
- www.corriere.it
- www.ansa.it

II

La Spagna

di

Roberta Basile

Corinna Cosentino

Giuseppina De Rosa

Liliana Denise Gaglio

LA SPAGNA
PUBBLICITÀ, TRASPARENZA E PARTECIPAZIONE NELL'ATTIVITÀ DELLE CORTES GENERALES SPAGNOLA

SOMMARIO: -1- STRUTTURA E FUNZIONAMENTO DE LAS CORTES GENERALES SPAGNOLA. 1.1. Considerazioni introduttive e modello costituzionale. – 1.2. I riferimenti costituzionali al procedimento legislativo. – 1.2.1. Le previsioni regolamentari sul procedimento legislativo. – 1.3. Il procedimento legislativo ordinario: l'iniziativa e la fase preliminare. – 1.3.1. L'esame in Commissione e l'approvazione in Assemblea. – 1.3.2. La seconda lettura al Snato. – 1.3.3. L'approvazione definitiva del Congresso. – 1.4. I procedimenti legislativi speciali. – 1.4.1. L'adozione delle leggi organiche. – 1.5. Le funzioni non legislative delle Cortes Generales. -2- LA PUBBLICITÀ NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO SPAGNOLO. 2. Introduzione – 2.1. Precedenti storici del principio della pubblicità dei lavori parlamentari ed elaborazione del principio - 2.2. Le pubblicazioni dei lavori parlamentari. - 2.3. Gli altri mezzi per garantire la pubblicità dei lavori parlamentari. – 2.4. Il Dipartimento di documentazione del Congresso dei deputati e la documentazione parlamentare a) profilo degli utenti b) fonti consultate c) fornitura della documentazione. – 2.5. Il regime di pubblicità delle sedute plenarie. – 2.5 a) Sedute segrete a carattere facoltativo. - 2.5 b) Votazioni segrete. - 2.5 c) Il dovere di mantenere il segreto. - 2.5 d) Pubblicità nelle sedute assembleari delle comunità autonome. - 2.6. Pubblicità e segreto nelle Commissioni – 2.7. Pubblicità nell'introduzione di emendamenti. – 2.8. Battaglia contro il Consiglio dell'Unione europea. - 2.9. La trasparenza. – 2.9 a) La motivazione. - 2.10. Partecipazione dei cittadini. Protezione costituzionale. – 2.10 a) Partecipazione dei cittadini nella fase di elaborazione del disegno di legge ad iniziativa governativa. Consultazioni informali. – 2.10 b) Partecipazione dei cittadini. Fase di dibattito parlamentare. Audizioni formali. – 2.10 c) Partecipazione informale dei cittadini. -3- I *MEDIA* E LE *CORTES GENERALES* TRA VISIBILITÀ DEI LAVORI PARLAMENTARI E POSSIBILITÀ DI INTERAZIONE. 3.1. L'informazione parlamentare audiovisiva attraverso *Canal Parlamento* e *Canal Senado*. – 3.2. Contenuti, programmazione televisiva e diffusione dei canali parlamentari. – 3.3. La pubblicità dei lavori parlamentari sui siti *web* istituzionali. – 3.4. Opportunità di interazione con le *Cortes Generales* sul *web*. – 3.5. Il rapporto di *Transparency International-España* sulle camere legislative spagnole. -4- IL LUNGO PROCESSO DI REGOLAMENTAZIONE DELLE LOBBY IN SPAGNA. 4.1. Introduzione allo studio delle lobby in Spagna. - 4.2. La percezione sociale delle lobby. – 4.3. Tentativi di regolamentazione delle lobby. – 4.4. Progetto di regolamentazione delle lobby. – 4.5. Aspetti critici della futura legge sulle lobby. - CONCLUSIONI.

-1- STRUTTURA E FUNZIONAMENTO DE LAS CORTES GENERALES SPAGNOLA

di *Liliana Denise Gaglio*

1.1. Considerazioni introduttive e modello costituzionale.

La Costituzione spagnola del 1978 delinea, all'art. 1, la monarchia parlamentare quale forma di governo prescelta per il nuovo Stato democratico, riuscendo così a sintetizzare perfettamente la tradizione dello Stato monarchico con la modernità del sistema democratico, nell'ambito del quale, un ruolo centrale spetta al Parlamento. La nascita della nuova Costituzione spagnola si deve non già all'azione di una Assemblea Costituente ad hoc eletta, ma all'azione delle stesse *Cortes Generales*, le quali procedettero ad elaborare la nuova Costituzione che fu poi sottoposta a definitiva ratifica con referendum popolare.
Si ebbe così, sin dall'inizio, una forte legittimazione del Parlamento, strutturato secondo un sistema bicamerale asimmetrico o imperfetto, nel quale il ruolo principale è assunto dal *Congreso de los Diputatos* piuttosto che dal *Senado*, e che, in quanto organo costituente,

ebbe un ruolo fondamentale nella fase di transizione istituzionale dopo il regime franchista. Questa forte legittimazione e centralità del Parlamento si riflette anche nella previsione costituzionale che assegna alle *Cortes*, con una procedura aggravata, il potere di riforma totale della Costituzione, potere questo non previsto o addirittura espressamente escluso da altre costituzioni democratiche.
La forte caratterizzazione regionale della Spagna ha portato alla strutturazione di un sistema fortemente basato sul principio di autonomia territoriale delle Comunità Autonome, che trova realizzazione in Parlamento attraverso un sistema elettorale proporzionale ma fondato su collegi elettorali di ristrette dimensioni, il quale permette una rilevantissima proiezione delle Comunità locali nelle *Cortes Generales.* Proprio in ragione di tale strutturazione politico-geografica si è determinata, sin da subito, una preminenza del potere esecutivo, e nello specifico del Presidente del Governo "mai, tuttavia, tale da relegare in una posizione residuale il Parlamento, il quale mantiene una seppur formale centralità nell'esercizio del potere legislativo, non intaccata da quei fenomeni di ipertrofia della produzione legislativa extraparlamentare tipici invece della più recente esperienza di altri ordinamenti"[382]. La stessa Costituzione disciplina poi gli strumenti che consentono al Parlamento di esercitare una funzione di controllo sul Governo, così da confermare la sua centralità procedimentale.

1.2. I riferimenti costituzionali al procedimento legislativo.

I principali riferimenti normativi atti a delineare il sistema parlamentare spagnolo e il conseguente procedimento di produzione legislativa si rinvengono nella Costituzione, ed in particolar modo nel Capo Secondo del Titolo Terzo della stessa intitolato "*De La Elaboracion De Las Leyes*".
La divisione del Titolo Terzo della Costituzione, relativo a *Las Cortes Generales*, in tre capi comporta la separazione delle regole sul funzionamento delle Camere, da quelle concernenti la elaborazione delle leggi, il terzo capo è dedicato, infine, ai trattati internazionali[383].
Nel Titolo della Costituzione in cui sono collocate le disposizioni sul procedimento legislativo, solo cinque di queste attengono all'attività legislativa vera e propria, e nello specifico l'art. 87, che individua i differenti titolari dell'iniziativa legislativa, l'art. 88 avente ad oggetto l'esercizio del potere di iniziativa legislativa da parte del Governo, e l'art. 89 che rinvia ai Regolamenti delle due Camere per la trasmissione e successivo esame delle proposte di legge. Quanto poi alle disposizioni costituzionali concernenti il procedimento legislativo ordinario è necessario ricordare l'art. 89.1, il quale stabilisce la priorità dell'esame alle Camere dei progetti di legge e rinvia per la regolamentazione dell'iter legislativo ai Regolamenti delle Camere, l'art. 89.2 che prescrive la trasmissione alla Camera delle proposte di legge prese in considerazione dal Senato, l'art. 90 disciplinante l'intervento del Senato nel procedimento legislativo, con cui si delinea un sistema di bicameralismo imperfetto, ed infine l'art. 134.6 che stabilisce una speciale procedura di

[382] A. MENCARELLI, *Spagna*, in R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Biblioteca di testi e studi, Corucci, Roma, 2011, p. 148.
[383] Cfr. P. GARCÌA-ESCUDERO MÀRQUEZ, *El procedimiento legislativo en Las Cortes Generales: regulaciòn, fases y tipos*, in www.juridicas.unam.mx/publica/librev/est8.pdf, p. 211.

trasmissione per quegli emendamenti ai progetti di legge che comportino un aggravio di spesa o una diminuzione di entrate per lo Stato[384].
La Costituzione non si premura di definire solo le linee generali dell'iter legislativo ordinario, ma prevede anche delle varianti o abbreviazioni a tale iter, come ad esempio all'art. 75 concernente la delega delle Camere alle Commissioni legislative permanenti all'approvazione dei progetti e delle proposte di legge e all'art. 90.2 con cui si stabilisce l'effetto prodotto dalla dichiarazione di urgenza di una proposta di legge oggetto di analisi da parte del Senato.
Sono inoltre previsti e disciplinati in Costituzione procedimenti speciali per l'approvazione di particolari tipologie di leggi, ad esempio all'art. 81 vengono definiti materie e procedimento di adozione della *leyes orgànica*, e all'art. 134 sono regolate le speciali forme di trasmissione del progetto di legge di bilancio di previsione dello Stato. L'art. 150 prevede la facoltà, senza tuttavia definirne il procedimento, per *Las Cortes Generales* di attribuire, nelle materie di competenza legislativa statale, la possibilità alle *Comunida des Autònomia* di adottare atti legislativi nel rispetto dei principi fondamentali della stessa Costituzione; sempre nell'ambito delle Autonomie, gli articoli 146, 147, 151 e 152 Cost. regolano l'adozione degli Statuti delle Comunità Autonome, ed infine l'art. 74.2 Cost. disciplina la procedura speciale di istituzione del Fondo di Compensazione destinato a spese di investimento.
Effettuata tale preliminare individuazione delle disposizioni che a livello costituzionale regolano, in maniera più o meno stringente, il procedimento legislativo è possibile trarre delle considerazioni di massima. L'articolazione delle varie disposizioni non appare in primo luogo sistematica, né esaustiva, difatti, se si escludono le norme sulla partecipazione del Senato al procedimento legislativo, scarno appare il numero di disposizioni concernenti il procedimento ordinario che può definirsi quindi fortemente carente di regolazione. È stato, infatti, notato che "la Costituzione introduce molteplici e decisive innovazioni sulla funzione legislativa, però lo fa senza variare in modo significativo il procedimento legislativo ordinario"[385]; da ciò è possibile dedurre che, per il rinvio espresso che le disposizioni costituzionali fanno ai Regolamenti delle Camere, siano proprio questi ultimi a disciplinare compiutamente l'iter legislativo.
Sono invece maggiormente disciplinati in Costituzione i procedimenti diversi da quello ordinario come ad esempio la delegazione legislativa in Commissione o i procedimenti di urgenza, ovvero anche l'iter di adozioni di particolari tipologie di leggi quali la legge organica o la legge di bilancio dello Stato.
Un ruolo rilevante occupano, infine, le Comunità Autonome alle quali è non solo riconosciuta potestà legislativa con riguardo ad alcune materie specificamente elencate in Costituzione ma rispetto alle quali sono state previste forme e procedimenti differenti di adozione degli Statuti e di determinate categorie di leggi di stretta rilevanza per le stesse[386].

---

[384] Ivi, p. 214.
[385] E. AJA FERNÀNDEZ, *La reforma del procedimiento legislativo en el nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados*, in *Las fuentes del Derecho. Primeras Jornadas Juridicas de Lleida, Universidad de Barcelona, Barcelona*, 1983, p. 89.
[386] Cfr. P. GARCÌA-ESCUDERO MÀRQUEZ, *El procedimiento legislativo en Las Cortes Generales: regulaciòn, fases y tipos*, cit., p. 216.

1.2.1. Le previsioni regolamentari sul procedimento legislativo.

A causa della limitatezza delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo, la vera fonte di disciplina dello stesso possono dirsi i Regolamenti delle due Camere. Data la complessità dell'articolazione di questo insieme di norme, giova effettuare una schematizzazione alla luce della struttura stessa dei Regolamenti.
Il Regolamento del *Congreso de los Diputatos* (da ora in avanti R.C.) attualmente in vigore è stato approvato il 10 febbraio 1982 e sottoposto a successive modifiche, l'ultima delle quali nel 2004, esso dedica il Titolo Quinto al procedimento legislativo (artt. da 108 a 150).
Tale Titolo risulta a sua volta suddiviso in tre Capitoli[387]:

- Capitolo Primo "Del procedimento legislativo" (art. 108).
- Capitolo Secondo "Del procedimento legislativo comune" a sua volta suddiviso in tre sezioni:
    - Sezione I "Dei progetti di legge" (artt. da 109 a 123).
    - Sezione II "Delle proposte di legge" (artt. da 124 a 127).
    - Sezione III "Del ritiro delle proposte e dei progetti di legge" (artt. 128 e 129).
- Capitolo Terzo "Dei procedimenti legislativi speciali" suddiviso in ulteriori sei sezioni:
    - Sezione I "Dei progetti e delle proposte di Legge Organica " (artt. da 130 a 132).
    - Sezione II "Del progetto di legge di Bilancio" (artt. da 133 a 135).
    - Sezione III "Dello Statuto delle Autonomie" (artt. da 136 a 145).
    - Sezione IV "Della revisione e della riforma costituzionale"(artt. 146 e 147).
    - Sezione V "Della competenza legislativa piena delle Commissioni" (artt. 148 e 149).
    - Sezione VI "Della trasmissione di un progetto di legge a lettura unica" (art. 150).

Il Regolamento del *Senado* (da ora in avanti R.S.) attualmente in vigore è stato approvato il 3 maggio del 1994 e sottoposto a successive modifiche, l'ultima delle quali nel 2005, esso dedica il Titolo Quarto al procedimento legislativo (artt. da 104 a 151).
Tale Titolo risulta a sua volta suddiviso in tre Capitoli[388]:

- Capitolo Primo "Del procedimento legislativo ordinario" a sua volta suddiviso in cinque sezioni:
    - Sezione I "Del testo legislativo trasmesso dal Congresso dei Deputati" (artt. da 104 a 107).
    - Sezione II "Dell'iniziativa legislativa del Senato" (artt. 108 e 109).
    - Sezione III "Deliberazione in Commissione" (artt. da 110 a 117).
    - Sezione IV "Deliberazione del Plenum della camera" (artt. da 118 a 126).
    - Sezione IV "Norme speciali" (artt. 127 e 128).

[387] Per lo schema cfr. P. GARCÌA-ESCUDERO MÀRQUEZ, *El procedimiento legislativo en Las Cortes Generales: regulaciòn, fases y tipos*, cit., p. 217.
[388] Per lo schema cfr. Ivi, p. 218.

- Capitolo Secondo “Dei procedimenti legislativi speciali”, a sua volta suddiviso in sette sezioni:
    - Sezione I “Dalla trasmissione del testo di un progetto di legge a lettura unica” (art. 129).
    - Sezione II “Della delegazione della competenza legislativa alle Commissioni” (artt. da 130 a 132).
    - Sezione III “Del procedimento d’urgenza” (artt. da 133 a 136).
    - Sezione IV “Dell’intervento del Senato nelle convenzioni e negli accordi tra le Comunità Autonome e nella distribuzione del Fondo di Compensazione Interterritoriale” (artt. da 137 a 140).
    - Sezione V “Delle leggi di armonizzazione delle disposizioni delle Comunità Autonome” (artt. 141 e 142).
    - Sezione VI “Dello Statuto delle Autonomie” (art. 143).
    - Sezione VII “Dei Trattati e delle Convenzioni Internazionali” (artt. da 144 a 147).
- Capitolo Terzo “Del procedimento di Bilancio” (artt. da 148 a 151).

In maniera più corretta, il Regolamento del Senato dedica un Titolo apposito, il Titolo Quinto, alla disciplina del procedimento di revisione costituzionale, non considerandolo, a differenza di quanto avviene nel Regolamento del Congresso dei Deputati, come un procedimento legislativo speciale.
Oltre alle disposizioni espressamente concernenti il procedimento legislativo possono considerarsi allo stesso inerenti anche le previsioni relative al funzionamento della Camera e dei suoi organi, alle relative modalità di votazione e alla declaratoria di urgenza disciplinata dagli artt. 93 e 94 del Regolamento del Congresso dei Deputati; e per il Senato, le disposizioni che disciplinano le modalità di intervento della Commissione Generale delle Comunità Autonome nel procedimento legislativo vero e proprio e non solo al momento dell’iniziativa legislativa (art. 56 Regolamento del Senato).

1.3. Il procedimento legislativo ordinario: l’iniziativa e la fase preliminare.

L’iniziativa legislativa è attribuita dalla Costituzione spagnola, all’art. 88, al Governo, al Congresso dei Deputati, al Senato, alle Assemblee delle Comunità Autonome e a 500.000 elettori; l’odine con cui la Costituzione enuncia i soggetti a cui spetta il potere di iniziativa legislativa assume rilievo ai fini della “importanza” dell’iniziativa stessa. Differente appare, infatti, anche la denominazione delle proposte, le quali vengono definite *proposiciones de ley* (proposte di legge) quelle di iniziativa parlamentare, mentre sono definiti *proyectos de ley* (progetto di legge) quelle di iniziativa governativa. È esclusa la possibilità di iniziativa legislativa del singolo deputato o senatore, in quanto l’iniziativa legislativa parlamentare può essere esercitata da 15 deputati o 25 senatori o da un gruppo parlamentare[389].

[389] Da ciò si evince l’assoluta centralità dei gruppi parlamentari nel Parlamento spagnolo, centralità che si riverbera in ulteriori limitazioni di mobilità tra i vari gruppi parlamentari. I Regolamenti delle due Camere prevedono l’assoluta obbligatorietà di coincidenza tra il partito presentatosi alle elezioni e il gruppo parlamentare, impedendo alle liste di un partito di costituire nuovi o diversi gruppi.

L'avvio dell'iter legislativo avviene tramite l'ammissione dell'iniziativa legislativa da parte della *Mesa de la Càmera* (ossia l'Ufficio di Presidenza della Camera), la quale, dopo aver verificato la sussistenza di tutti i requisiti e di tutte le condizioni richieste per l'iniziativa legislativa, ordina la pubblicazione del testo di legge proposto e lo invia alla Commissione competente.
L'iter legislativo segue, a questo punto, due strade diverse a seconda del soggetto cui fa capo l'iniziativa legislativa.
I progetti di legge governativa sono presentati, previa approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, al Congresso dei Deputati, accompagnati dall'esposizione dei motivi[390] e dei precedenti necessari per pronunciarsi su di essi[391]. Dalla pubblicazione e dall'assegnazione alla Commissione competente dei progetti di legge governativa decorrono quindici giorni entro i quali possono essere presentati emendamenti scritti all'Ufficio di Presidenza della Commissione. Tale termine decorre automaticamente dalla pubblicazione del progetto di legge, determinando così un forte vincolo all'attività legislativa del Congresso sui provvedimenti di iniziativa governativa, per i quali l'art. 89 Cost. sancisce una priorità[392].
Il Regolamento del Congresso individua due tipologie di emendamenti ai progetti di legge del Governo, gli *enmiendas de totalidad* (emendamenti alla totalità del testo) e gli *enmiendas al articulado* (emendamenti all'articolato). Gli emendamenti alla totalità del testo possono essere presentati solamente da un gruppo parlamentare e sono quelli relativi ai principi ispiratori del disegno di legge e riguardanti la sua opportunità in termini generali; con la proposizione di tali emendamenti ci si propone la restituzione del testo al Governo (*devoluciòn*) o la sostituzione in blocco del progetto con un altro alternativo[393].
Qualora venga presentato un emendamento alla totalità del testo[394], il progetto di legge è sottoposto ad una *debate de totalidad* (discussione generale preliminare), che si concluderà con una votazione dell'Assemblea su tale emendamento: se l'emendamento sulla totalità viene approvato dall'Assemblea, il progetto di legge viene restituito al Governo o sostituito integralmente con il testo indicato nell'emendamento; in quest'ultimo caso, ovvero nell'ipotesi in cui la votazione respinga l'emendamento sulla totalità, il progetto ritorna in Commissione per la prosecuzione dell'iter.
Le proposte di legge di iniziativa parlamentare, delle Comunità Autonome o popolare, anch'esse corredate dai motivi e dai precedenti necessari[395], una volta ammesse e pubblicate, vengono trasmesse al Governo, affinché esprima la sua posizione sulla successiva fase della *toma en consideraciòn* (presa in considerazione) a cui le stesse saranno sottoposte da parte

[390] L'esposizione dei motivi o preambolo è assimilabile alla nostra relazione di accompagnamento, con la particolarità che nell'ordinamento spagnolo è possibile proporre emendamenti anche ai motivi, i quali saranno poi oggetto di discussione, di votazione e di pubblicazione finale. Cfr. F. SANTAOLALLA LÒPEZ, *Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminaciòn*, in Revista Española de Derecho Costitucional, 1991, p. 47 ss.
[391] Si tratta dell'elaborazione di uno schema da parte del Ministro competente e della predisposizione di relazioni studi o memorie economiche di accompagnamento, come previsto dall'art. 22 della Ley 50\1997 sul Governo.
[392] Cfr. A. MENCARELLI, *Spagna*, cit. p. 152.
[393] Cfr. SERVIZIO BIBLIOTECA-UFFICIO LEGISLAZIONE STRANIERA, *Il Parlamento spagnolo. Organi direttivi Struttura amministrativa Procedimento legislativo*, in http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/MLC16026.htm, Materiali di legislazione comparata, 2012.
[394] Gli emendamenti sulla totalità vengono frequentemente utilizzati dalle minoranze parlamentari quale strumento ostruzionistico contro i progetti di legge governativi, proprio per tale ragione l'esito degli stessi è quasi sempre negativo.
[395] Vedi note 9 e 10.

dell'Assemblea. Il Governo dovrà esprimere il suo parere entro trenta giorni, decorsi inutilmente i quali la proposta è comunque inserita nell'ordine del giorno dell'Aula, pronunciandosi anche con riguardo agli eventuali aumenti di spesa che la proposta, qualora adottata, comporterà.
La discussione dell'Assemblea, previa lettura in Aula del parere del Governo, segue le stesse forme dei dibattiti sulla totalità, anche per ciò che concerne la presentazione di eventuali emendamenti al testo proposto; qualora l'esito della votazione finale sulla presa in considerazione dovesse essere positivo, la proposta di legge viene trasmessa alla Commissione competente per la prosecuzione dell'iter legislativo.
Una precisazione si impone per quanto concerne le proposte di legge presentate dal Senato, dopo la pubblicazione delle stesse, decorre un termine di quindici giorni, durante il quale possono essere presentate proposte sul medesimo oggetto. Decorso tale periodo le proposte vengono poste all'ordine del giorno dell'Assemblea del Senato per la presa in considerazione, e vengono discusse e votate nello stesso ordine in cui sono state presentate. In caso di esito favorevole della votazione il testo è trasmesso al Congresso dei Deputati per il proseguimento dell'esame[396].

1.3.1. L'esame in Commissione e l'approvazione in Assemblea.

Superata la fase di analisi preliminare, l'iter legislativo prosegue con l'esame in Commissione del testo di legge. Vengono nominati dalla Commissione uno o più relatori (*ponentes*) ai quali viene affidato il compito di redigere l'*informe*, ossia una breve relazione introduttiva al dibattito in Commissione, contenente anche le proposte di modifica del testo che risultano alla luce degli eventuali emendamenti proposti nella fase preliminare; il Regolamento stabilisce un termine non superiore a quindici giorni per lo svolgimento di questa fase.
Effettuata la relazione, si apre il dibattito in Commissione, il quale si svolge articolo per articolo sulla base degli emendamenti agli stessi presentati. L'Ufficio di Presidenza della Commissione potrà ammettere, nel corso del dibattito, la presentazione di emendamenti sostitutivi a quelli già presentati purché essi tendano ad un avvicinamento tra l'emendamento precedente e il testo dell'articolo in questione. Chiara appare la ratio della previsione, ossia favorire la convergenza su un testo piuttosto che l'esame di testi ed emendamenti tra di loro confliggenti [397] . Gli eventuali emendamenti presentati all'esposizione dei motivi vengono discussi dopo l'approvazione dell'articolato.
L'esame del testo di legge in Commissione non può avere una durata superiore ai due mesi, il testo approvato dalla stessa e denominato *dictamen*, viene trasmesso al Presidente del Congresso dei Deputati per il proseguimento dell'iter legislativo. Nelle 48 ore seguenti i gruppi parlamentari di minoranza possono presentare delle relazioni (*votos particulares*) e chiedere che vengano illustrati e votati in aula gli emendamenti respinti in Commissione.
Si apre la fase del dibattito in Aula, nell'ambito della quale la durata di ciascun intervento è stabilita dal Regolamento del Congresso. Nell'ambito di questa fase, oltre ad essere

[396] Cfr. SERVIZIO BIBLIOTECA-UFFICIO LEGISLAZIONE STRANIERA, *Il Parlamento spagnolo. Organi direttivi Struttura amministrativa Procedimento legislativo*,cit.
[397] Cfr. A. MENCARELLI, *Spagna*, cit. p. 154.

riproposti gli emendamenti presentati in Commissione e non accolti e gli emendamenti di carattere formale o tecnico, ammissibili in qualunque momento, è possibile per i gruppi parlamentari presentare nuovi emendamenti in voce, ammissibili tuttavia alle condizioni molto restrittive previste dal Regolamento. Sono, infatti, ammissibili i soli emendamenti *de transaciòn* (di mediazione) ossia "quelli che meno si discostano dal testo approvato in Commissione rispetto agli emendamenti sostituiti, ai quali il gruppo parlamentare deve contestualmente rinunciare come condizione di presentabilità dei nuovi emendamenti, e sempre che nessun altro gruppo parlamentare si opponga alla loro discussione"[398].
L'approvazione finale del testo avviene di norma, in questa prima fase, con la maggioranza dei voti dei presenti. Il testo così approvato viene trasmesso al Senato ai sensi dell'art. 90.2 Cost..

1.3.2. La seconda lettura al Senato.

Si apre così la seconda fase di lettura al Senato, il quale, ai sensi del Regolamento, ha due mesi di tempo per esaminare il testo[399], al fine di valutare l'opportunità di opporre un veto allo stesso, ovvero di approvare degli emendamenti.
L'iter ricalca per grandi linee quello svoltosi presso il Congresso: spetterà all'Ufficio di Presidenza, infatti, una volta ricevuto il testo, provvedere alla pubblicazione e all'assegnazione alla Commissione competente, facendo decorrere il termine di dieci giorni per la presentazione degli emendamenti e delle proposte di veto.
L'esame in Commissione al Senato segue in gran parte la procedura prevista per il Congresso, ed anche l'esame in Assemblea si svolge sul modello dei dibattiti sulla totalità.
Nel caso in cui sia stata avanzata proposta di veto sul testo legislativo, la stessa dovrà essere approvata, così come previsto dall'art. 90.2 Cost e confermato dall'art. 122 R.S., dalla maggioranza assoluta dei senatori. Tale approvazione comporterà l'immediata conclusione dell'esame presso il Senato e la trasmissione del testo al Presidente del Governo e al Presidente del Congresso dei Deputati. Laddove, invece, non venga proposta alcuna opposizione di veto o la proposta risulti respinta, l'esame prosegue con la discussione sugli emendamenti già proposti in Commissione e non accolti.
Anche al Senato è possibile, in questa fase, la proposizione di nuovi emendamenti non proposti prima in Commissione, ma anche in questo caso a condizioni molto restrittive; i nuovi emendamenti dovranno essere sottoscritti da tutti i portavoce dei Gruppi parlamentari o dalla maggioranza degli stessi, purché questi rappresentino la maggioranza dei senatori e sempre che le proposte emendative siano state previamente inserite nella relazione di minoranza[400]. In ottica acceleratoria è sempre riconosciuta al Presidente la facoltà di dichiarare chiusa la discussione su un articolo, laddove ritenga sufficiente il dibattito avvenuto, e di passare così alla votazione.
Se al termine della discussione in Aula non risulti approvato alcun emendamento è posto in votazione il testo proposto dalla Commissione. Qualora risulti che durante l'intero iter svoltosi al Senato, tanto in Commissione quanto in Aula, non siano stati approvati

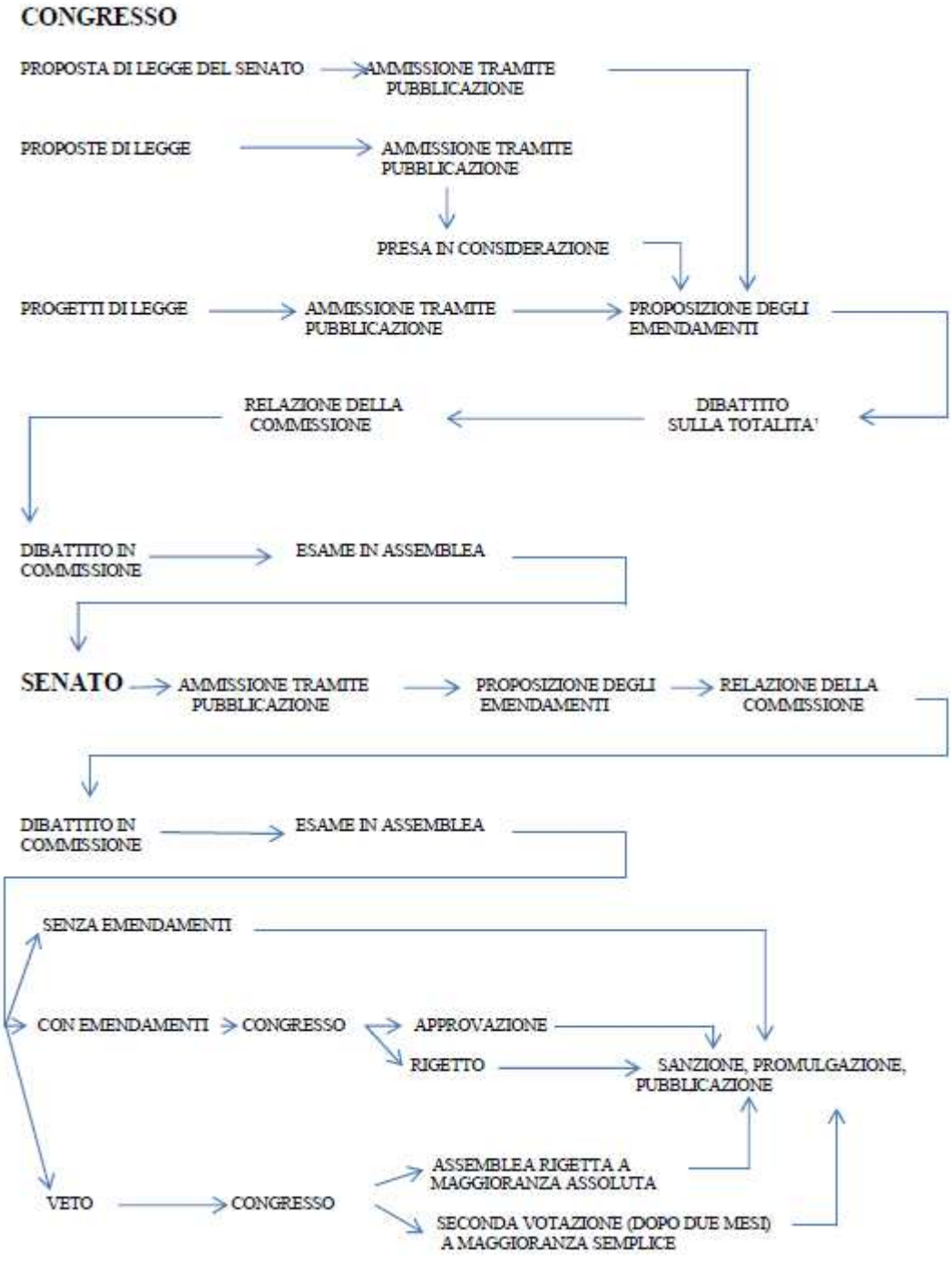
[398] Ibidem.
[399] Tale termine si riduce a venti giorni liberi nel caso di progetti dichiarati urgenti da Governo o dal Congresso dei Deputati.
[400] Art. 125 R. S.

emendamenti al testo presentato dal Congresso, questo, una volta votato viene direttamente trasmesso al Re per la sanzione, la promulgazione e la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale dello Stato[401]. Qualora invece fossero stati approvati emendamenti modificativi del testo, questo, una volta approvato dall'Aula del Senato, viene trasmesso nuovamente al Congresso dei Deputati.

1.3.3. L'approvazione definitiva del Congresso.

Nell'ipotesi in cui sia stato opposto il veto da parte del Senato, il testo ritorna al Congresso il quale procederà anzitutto ad un dibattito sulla totalità in Assemblea, all'esito del quale l'Aula voterà il testo originariamente approvato dal Congresso. Per poter superare il veto è necessario che il testo originale venga approvato dalla maggioranza assoluta dei deputati, raggiunta la quale il veto del Senato si intende respinto. Qualora tale maggioranza assoluta non venga raggiunta alla prima votazione, il progetto è sottoposto ad una seconda votazione a distanza di due mesi, e sarà sufficiente, in questa seconda votazione, la maggioranza semplice per superare il veto del Senato. Nel caso in cui nemmeno in tale seconda votazione si raggiunga la maggioranza richiesta il progetto è definitivamente respinto[402].
Laddove, invece, il Senato abbia approvato degli emendamenti, si svolgerà in Assemblea un dibattito con successiva votazione degli emendamenti apposti dal Senato, i quali saranno approvati se ottengono la maggioranza semplice dei voti favorevoli. Questa terza fase di lettura del testo di legge si svolge unicamente in Assemblea, senza l'esame da parte della Commissione[403], ciò in conseguenza del fatto che, trattandosi di una lettura definitiva "non è previsto il previo esame istruttorio da parte di una Commissione, il quale ove ammesso comporterebbe la possibilità di ulteriori modifiche al testo"[404].
Ai sensi dell'art. 91 Cost. il Re ha quindici giorni di tempo per promulgare le leggi approvate dal Parlamento e ordinare l'immediata pubblicazione nel Bollettino Ufficiale di Stato.
Evidenziata la complessità del procedimento legislativo, si riporta un prospetto sinottico.

[401] Cfr. A. MENCARELLI, *Spagna*, cit. p. 155.
[402] Cfr. SERVIZIO BIBLIOTECA-UFFICIO LEGISLAZIONE STRANIERA, *Il Parlamento spagnolo. Organi direttivi Struttura amministrativa Procedimento legislativo*, cit.
[403] Tale scelta appare criticata da alcuna parte della dottrina, a parere della quale sarebbe opportuno uno studio della Commissione competente, prima della deliberazione dell'aula. Viene in radice criticato il sistema previsto per la c.d. terza lettura dei provvedimenti legislativi, ossia l'approvazione o la reiezione di ciascun emendamento del Senato, senza possibilità di mediazioni, né di presentazione di altri emendamenti innovativi da parte del Congresso.
[404] A. MENCARELLI, *Spagna*, cit. p. 156.


CONGRESSO
PROPOSTA DI LEGGE DEL SENATO
AMMISSIONE TRAMITE PUBBLICAZIONE
PROPOSTE DI LEGGE
AMMISSIONE TRAMITE PUBBLICAZIONE
PRESA IN CONSIDERAZIONE
PROGETTI DI LEGGE
AMMISSIONE TRAMITE PUBBLICAZIONE
PROPOSIZIONE DEGLI EMENDAMENTI
RELAZIONE DELLA COMMISSIONE
DIBATTITO SULLA TOTALITA'
DIBATTITO IN COMMISSIONE
ESAME IN ASSEMBLEA
SENATO
AMMISSIONE TRAMITE PUBBLICAZIONE
PROPOSIZIONE DEGLI EMENDAMENTI
RELAZIONE DELLA COMMISSIONE
DIBATTITO IN COMMISSIONE
ESAME IN ASSEMBLEA
SENZA EMENDAMENTI
CON EMENDAMENTI
CONGRESSO
APPROVAZIONE
RIGETTO
SANZIONE, PROMULGAZIONE, PUBBLICAZIONE
VETO
CONGRESSO
ASSEMBLEA RIGETTA A MAGGIORANZA ASSOLUTA
SECONDA VOTAZIONE (DOPO DUE MESI) A MAGGIORANZA SEMPLICE

1.4. I procedimenti legislativi speciali.

La legge ordinaria non assume, nell'ordinamento spagnolo, i connotati di centralità tipici di altre costituzioni contemporanee, ciò non perché la stessa abbia perso centralità a seguito dei fenomeni di pluralizzazione e specializzazione delle fonti legislative, ma perché è lo stesso dettato costituzionale a prevedere un'accentuata specializzazione dei tipi di legge del Parlamento.
Devono pertanto essere individuate le tipologie e le caratteristiche dei principali procedimenti speciali descritti dalla Costituzione e dai Regolamenti Camerali.
Una prima tipologia di procedimento speciale[405] è quella della delega in Commissione, disciplinata espressamente dall'art. 75 Cost., ai sensi del quale è facoltà delle Camere delegare alle Commissioni permanenti l'approvazione di disegni o proposte di legge; le Assemblee potranno, tuttavia, revocare la delega in qualsiasi momento al fine di deliberare in seduta plenaria. La delega non è ammissibile per le leggi di revisione costituzionale, i provvedimenti concernenti questioni internazionali, le leggi organiche, le leggi di base e i bilanci generali dello Stato.
Tale facoltà costituzionale è stata attuata dai Regolamenti delle Camere in maniera maggiormente rigorosa, basti pensare che gli artt. 148 e 149 R.C. prevedono un regime di delega automatica, tale per cui l'assenso dell'Aula è sempre presunto per tutte le proposte costituzionalmente delegabili[406].
Ottenuta la delega, la Commissione opera in sede deliberante, procedendo essa stessa all'adozione dell'atto normativo ed alla successiva trasmissione al Senato, per il quale è prevista la possibilità, previa proposta dell'Ufficio di Presidenza, di assegnare la competenza legislativa piena alla Commissione competente.
Sempre nell'ambito dei procedimenti speciali a carattere acceleratorio dell'iter legislativo, si colloca il procedimento legislativo a lettura unica in Assemblea disciplinato dall'art. 150 R.C..
Con tale previsione si conferisce all'Assemblea la facoltà, se la natura del disegno o della proposta di legge lo consigliano o la semplicità della loro formulazione lo permette[407], di deciderne la trattazione diretta e in lettura unica su proposta dell'Ufficio di Presidenza.
Qualora si decida l'applicazione di questa procedura speciale, si aprirà un'unica fase di analisi e votazione del testo di legge direttamente in Assemblea, senza la previa attività istruttoria da parte della Commissione. Analoga possibilità è prevista all'art. 129 R.S. secondo presupposti e modalità simili a quanto previsto per il Congresso; in tal caso sarà

[405] Alcuna parte della dottrina, non ritiene che possa parlarsi in questo caso di vero e proprio procedimento speciale, in quanto lo stesso non si applica a particolari tipologie di materia ma ha carattere generalizzato, pertanto tale dottrina ritiene che si debba parlare più correttamente di variante al procedimento ordinario.

[406] Forti dubbi di legittimità costituzionale sono stati avanzati da più parti della dottrina, rispetto a questo sistema di attuazione, in quanto il dettato costituzionale sembra presupporre chiaramente un accordo delle Camere a riguardo, mediante un'esplicita manifestazione di volontà.

[407] L'ambiguità della formulazione utilizzata dal Regolamento per l'individuazione delle ipotesi in cui poter ricorrere al procedimento a lettura unica ha portato la passi del Congresso a riconoscere sussistente tali situazione in tre casi: nel caso di proposte o progetti di legge molto semplici e concisi, come ad esempio le previsioni regolamentari; per i progetti o le proposte di legge verso le quali esiste un accordo unanime sull'urgenza politica della loro adozione; quando sia una legge stessa ad imporre tale procedura per l'introduzione di un elemento specifico nel testo di legge.

possibile solo la presentazione delle proposte di veto, in quanto, in caso di voto negativo in Assemblea in sede di lettura unica, e analogamente avviene al Congresso, il progetto di legge si considera respinto tout court[408].

1.4.1. L'adozione delle leggi organiche.

La Costituzione prevede due tipologie distinte di leggi primarie di rango sub-costituzionale, le leggi organiche e le leggi ordinarie. L'art. 81 Cost. definisce leggi organiche "quelle relative all'attuazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, quelle che approvano gli Statuti delle Comunità Autonome e il regime elettorale generale e le altre previste dalla Costituzione"; nell'ambito di queste ultime si trovano le leggi concernenti le modalità di esercizio delle forme di democrazia diretta, le funzioni, i compiti e lo statuto dei corpi di pubblica sicurezza, la regolamentazione del potere giudiziario e lo statuto dei magistrati, l'istituzione del *Defensor del pueblo* e l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio di Stato e del Tribunale dei Conti[409].
La ratio ispiratrice della scelta del costituente spagnolo di prevedere una fonte di forza intermedia tra le disposizioni costituzionali da un lato e le leggi ordinarie dall'altro, si coglie nella volontà di prevedere un iter aggravato laddove l'atto normativo dia pieno svolgimento ed attuazione ai precetti costituzionali, così da garantire una maggiore stabilità nel tempo di queste discipline.
Tale logica quindi non si ispira, come avviene negli ordinamenti in cui procedure aggravate sono previste solo per l'adozione di leggi di revisione costituzionale, alla volontà di garantire la partecipazione delle minoranze parlamentari all'adozione di decisioni attuative della Costituzione, l'intento è di dare stabilità ad un assetto costituzionale considerato debole in quanto subentrato all'indomani del superamento del regime franchista. Le leggi organiche furono quindi pensate come strumenti "di contenimento delle volontà delle maggioranze semplici piuttosto che di promozione e di valorizzazione del ruolo delle minoranze parlamentari, in quanto strumenti atti a garantire il mantenimento e lo sviluppo coerente di un nuovo assetto costituzionale che si paventava potesse essere esposto a rischi di incompiuta realizzazione per decisioni legislative imputabili a maggioranze occasionali"[410].
La previsione di un aggravamento nell'iter procedurale di adozione delle leggi organiche è stata quindi pensata per evitare che le minoranze, che meno si riconoscevano nel nuovo quadro costituzionale, potessero concorrere a determinare maggioranze in grado di condizionare legislativamente l'operatività dei nuovi principi e istituti costituzionali[411].
L'attitudine delle leggi organiche spagnole a portare a compimento i precetti costituzionali consente, inoltre, di distinguere le stesse dalle leggi costituzionali, le quali, a differenza ad esempio che in Italia, sono adottate secondo la procedura aggravata di cui agli artt. 166, 167 e 168 Cost, ma hanno un contenuto di esclusiva revisione totale o parziale della Costituzione; le leggi spagnole di revisione costituzionale rimangono sì sovraordinate

[408] Cfr. SERVIZIO BIBLIOTECA-UFFICIO LEGISLAZIONE STRANIERA, *Il Parlamento spagnolo. Organi direttivi Struttura amministrativa Procedimento legislativo*, cit.
[409] Cfr. A. MENCARELLI, *Spagna*, cit. p. 149.
[410] J. F CHOFRE SIRVENT, *Significado y funciòn de las leyes orgànica*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 318.
[411] Cfr. A. MENCARELLI, *Spagna*, cit. p. 150.

gerarchicamente alle leggi organiche ma hanno un ruolo assolutamente residuale, essendo limitate alle sole modifiche testuali della Costituzione.
Molteplici sono i momenti di differenza e di aggravamento dell'iter procedurale necessario per adottare le leggi organiche rispetto al procedimento orinario: innanzitutto per l'adozione, la modifica o la deroga delle leggi organiche è richiesta la maggioranza dei voti del Congresso nella votazione finale sull'insieme del testo; ulteriori peculiarità sono rappresentate dall'esclusione della possibilità di approvazione delle leggi organiche da parte di Commissioni in sede deliberante, dal divieto di delegazione legislativa sulle materie di competenza della legge organica e dalla sottrazione delle materie organiche dall'ambito su cui è ammissibile l'iniziativa legislativa popolare[412]. Infine, il Congresso ha l'obbligo di autoqualificare un progetto o una proposta di legge come organica[413].
L'art. 131 R.C. prevede che per l'approvazione della legge organica sia necessario il voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri del Congresso, se tale maggioranza è raggiunta alla prima votazione il testo di legge viene trasmesso al Senato, mentre qualora tale maggioranza non sia raggiunta, il progetto è rinviato in Commissione affinché questa lo riesamini e presenti una nuova relazione nel termine di un mese. Decorso tale termine il progetto è sottoposto ad una nuova votazione nell'ambito della quale, se si raggiunge la maggioranza assoluta dei voti, il testo è trasmesso al Senato, altrimenti è da intendersi definitivamente respinto[414].
Il ruolo del Senato nell'iter approvativo della legge organica è piuttosto limitato, infatti, ai sensi dell'art. 90.2 Cost., il Senato nel termine di due mesi dal giorno in cui ha ricevuto il testo del progetto di legge organica può, con messaggio motivato, opporvi il veto o emendarlo (analogamente a quelli che sono i suoi poteri nel procedimento legislativo ordinario).
In caso di opposizione di veto, il Congresso è tenuto a ratificare il testo originale a maggioranza assoluta, per poterlo superare; laddove tale maggioranza non si raggiunga alla prima votazione sarà possibile superare il veto con una successiva votazione a maggioranza semplice, solo qualora siano decorsi due mesi dall'interposizione del veto stesso. Nell'ipotesi in cui il Senato abbia apportato emendamenti al testo di legge organica il Congresso potrà approvare a maggioranza assoluta il testo comprensivo degli emendamenti, ovvero ratificare il testo originario, intendendosi in questo modo respinti tutti gli emendamenti presentati[415].
La questione principale sottesa al contenuto delle leggi organiche attiene all'estensione dello stesso. Parte della dottrina si è, infatti, interrogata sulla conciliabilità, da un lato, di una disciplina costituzionale che elenca puntualmente le materie che possono formare oggetto di legge organica, e sul concetto di *desarollo*, a tenore del quale la legge organica deve contenere solo una disciplina minima indispensabile alla sua operatività, e dall'altro, di una previsione regolamentare, l'art. 130 R.C., per cui il Congresso deve autoqualificare una legge come organica. Ciò, a parere della dottrina, può spiegarsi solo ove si allarghi il novero delle materie disciplinabili con legge organica anche alle c.d. materie connesse al nucleo della legislazione organica, in tal caso la necessità che il Congresso autoqualifichi

[412] Cfr. A. MENCARELLI, *Spagna*, cit. p. 159.
[413] Cfr. J. F CHOFRE SIRVENT, *Significado y funciòn de las leyes orgànica,* cit., p. 212 ss.
[414] Cfr. A. MENCARELLI, *Spagna*, cit. p. 160.
[415] Ibidem.

una legge come organica si spiega in quanto, tale espediente di natura formale, serve per "attrarre all'interno della competenza legislativa organica anche quelle materie che non avrebbero dovuto appartenervi in base ad una tradizionale ricostruzione dei rapporti tra legge organica e legge ordinaria fondata sui criteri della gerarchia e della competenza"[416].
Tale teoria trova conferma nell'art. 28.2 della legge organica sul Tribunale Costituzionale, che consente a quest'ultimo di dichiarare incostituzionale una legge che non sia stata adottata con le formalità previste per la legge organica pur disciplinando materie ad essa riservate "qualunque ne sia il contenuto", indice pertanto di una concezione formale della legge organica. Lo stesso Tribunale Costituzionale, ha tuttavia chiarito che una volta disciplinata con legge organica una data materia connessa, ciò comporterà la *congelaciòn de rango* della normativa sulla materia, nel senso che essa non potrà più essere modificata in futuro con legge ordinaria, ciò a tutela del principio della sicurezza giuridica di cui all'art. 9.3 Cost..
Lo stesso Giudice Costituzionale ha ulteriormente precisato che, la legge organica può includere precetti che eccedano il suo ambito di competenza ma solo qualora il contenuto di tali disposizioni rappresenti un *desarollo* (sviluppo) del nucleo organico delle stesse e sempre che costituisca un complemento necessario per una loro migliore comprensione, dovendo in ogni caso il legislatore esplicitare i precetti ai quali è riconosciuto tale carattere complementare[417]. Da ciò scaturisce una riserva materiale mobile per le leggi organiche, infatti, soltanto le stesse possono, alternativamente, limitare la propria potenzialità normativa a favore di altre fonti, ovvero ampliare il proprio ambito di competenza incorporando materie connesse[418].
Questa caratterizzazione consente di comprendere anche il posto che le leggi organiche occupano nella gerarchia delle fonti, ed in particolare se le stesse si rapportino con le leggi ordinarie in termini di gerarchia ovvero di competenza. Poiché come visto è la legge organica a definire di volta in volta le sue competenze, determinando a contrario la competenza che residua nelle fonti con essa concorrenziali, se ne desume che "il criterio di gerarchia soccorre a definire i rapporti tra legge organica e altre fonti quando la prima decida di spogliarsi di talune competenze, mentre è il criterio di competenza a venire in evidenza allorché la legge organica ritenga di espandere la propria potestà regolatoria a materie ulteriori, ridisegnando in questo modo i confini della riserva materiale"[419].

1.5. Le funzioni non legislative delle Cortes Generales.

La prima e principale funzione non legislativa che la Costituzione spagnola, all'art. 66.1, assegna a *Las Cortes Generales* è la funzione rappresentativa; il Parlamento spagnolo, infatti, come nelle altre moderne democrazie, rappresenta il popolo e lo fa attraverso la mediazione dei partiti politici, che sono, a pieno titolo, i veri attori della vita politica.

---

[416] A. MENCARELLI, *Spagna*, cit. p. 160. Sull'argomento cfr. anche J. F CHOFRE SIRVENT, *Significado y funciòn de las leyes orgànica*, cit., p. 196, a parere del quale l'ampliamento del contenuto delle leggi organiche anche alle materie connesse si giustifica per le esigenze di connessione tematica, di armonica regolazione di un intero settore normativo e di buona politica legislativa.
[417] Tribunale costituzionale sentenza n. 76 del 1983.
[418] Cfr. A. MENCARELLI, *Spagna*, cit. p. 162.
[419] Ivi, p. 163.

Seconda e rilevantissima funzione non legislativa esercitata dalle Camere, è la funzione di dibattito parlamentare. Tale funzione, caratterizzante il parlamentarismo classico, ha perso tuttavia parte della sua centralità, a causa della forza crescente dei partiti politici, per i quali "è più conveniente avere un parlamentare obbediente che un bravo oratore" [420]. Nell'esercizio di tale funzione, la Camera diventa cassa di risonanza delle diverse logiche partitiche, infatti, sebbene tale funzione non sia in grado di incidere realmente sulle determinazioni di voto successive, costituisce il momento in cui si manifestano le scelte effettuate a monte dai partiti politici.
È possibile distinguere tre tipi di dibattito: quello *legislativo*, il quale opera sulla base di uno specifico argomento espressione di un progetto di legge governativo e segue la logica giuridica propria del procedimento legislativo, quello *autoreferenziale*, il quale è teso alla formazione e alla espressione della volontà libera delle Camere con carattere non costitutivo, e quello di *controllo*, espressione del potere di controllo del Parlamento, nell'ambito del quale un ruolo più rilevante è riconosciuto alle opposizioni.
Gli ambiti nei quali si realizza tale funzione di dibattito sono:

- Dibattito sullo stato della Nazione. Questo è di certo il dibattito con la maggiore ripercussione a livello mediatico, politico e popolare, nel quale il Governo ed il partito politico di maggioranza mostrano la loro forza; il carattere aperto e generale del tema trattato richiama l'attenzione della popolazione, molto attenta alle problematiche esistenti.
- Comunicazioni del Governo e i solleciti a discutere. Il Governo può inviare al Parlamento una sua comunicazione perché questa sia oggetto di dibattito e discussione tanto in aula quanto in Commissione. Sarà l'Ufficio di Presidenza della rispettiva camera a decidere se il dibattito avverrà in aula o in Commissione.
- Esame del programma e del piano inviato dal Governo e delle relazioni di determinati organi. Anche in questo caso si tratta di un atto inviato dal Governo, che si differenzia dal precedente per il suo carattere spiccatamente tecnico, da cui deriva che l'analisi e il dibattito verranno effettuati esclusivamente in Commissione.
- Proposte di legge e progetti di legge.
- Investitura del Governo, mozione di sfiducia verso lo stesso, fiducia e sfiducia ai singoli Ministri. Questi possono definirsi come dei dibattiti di politica generale in Parlamento, caratterizzati da una votazione finale tendente ai fini indicati.

La terza funzione non legislativa svolta dalle Camere, va individuata nella funzione di informazione. Questa attività, prodromica a quella di dibattito e controllo, consente al Parlamento di conoscere ciò che succede nella vita pubblica, al fine di poter così avere un quadro completo della situazione politica, economica, sociale e giuridica del Paese. L'attività informativa può essere esercitata singolarmente da ciascun parlamentare, ovvero in maniera collettiva, così come previsto dall'art. 109 Cost..
Nell'ambito delle funzioni non legislative un ruolo centrale spetta, inoltre, alla funzione parlamentare di controllo. Il termine controllo assume, nell'ordinamento spagnolo, una

[420] J. LOZANO MIRALLES - J. J. RUIZ RUIZ, *Las Funciones no Legislativas de las Cortes Generales,* in R. DICKMANN - S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative*, Raccolta di studi sul Parlamento nella ricorrenza del LX Anniversario della Costituzione, Giuffrè, 2009, p. 131.

duplice accezione, secondo un primo significato la funzione di controllo consta nell'opera di adeguamento di una certa attività ad un parametro precedentemente stabilito; nella seconda accezione, invece, per controllo si intende la verifica della rispondenza di una certa attività ad un parametro precedentemente stabilito e la conseguente irrogazione di sanzioni. Sono espressione della prima accezione di controllo le *preguntas* (domande) e le *interpelaciones* (interpellanze), la differenza tra le due va individuata nell'oggetto, molto più ampio nelle domande, e nel procedimento necessario per la loro adozione; sono, invece, espressione di controllo nella seconda accezione le *mociones* (mozioni). L'attività di controllo del Parlamento viene esercitata anche attraverso le Commissioni d'Inchiesta che possono essere istituite, in una singola camera o in composizione bicamerale, come previsto dall'art. 76 Cost..

Proseguendo nell'individuazione delle funzioni non legislative del Parlamento spagnolo, deve analizzarsi la funzione di designazione delle alte cariche istituzionali da parte del Parlamento. La Costituzione affida tale compito alle Camere al fine di garantire che la nomina venga fatta tra soggetti di alto profilo tecnico, in modo tale da assicurare l'indipendenza, l'imparzialità ed una scelta scevra da qualsiasi forma di interesse dei partiti politici.

Rilevantissima è poi, la funzione diplomatica svolta dal Parlamento che comporta la definizione, il controllo e l'esecuzione della politica estera dello Stato; caratteri di tale attività sono l'informalità, il pluralismo rappresentativo, la permanenza ed il completamento dell'attività dell'esecutivo. Le forme attraverso le quali questa funzione è esercitata sono l'appoggio alla politica estera governativa, le relazioni presentate al Parlamento e l'attività istituzionale svolta dagli organi parlamentari, basti pensare che il Presidente della Camera effettua visite istituzionali in altri paesi[421].

Accanto alla funzione diplomatica, il Parlamento svolge una importantissima funzione in materia di politica estera, allo stesso attribuita dalla Costituzione, ossia quella di autorizzare la stipula di trattati internazionali. Nello specifico, la Costituzione attribuisce al Parlamento poteri e funzioni diverse distinguendo tra, i Trattati che richiedono la revisione della Costituzione, i Trattati che comportano una limitazione di sovranità, le dichiarazioni di guerra o di pace, e i Trattati che richiedono una previa autorizzazione delle *Cortes Generales*, ossia quei Trattati che hanno carattere militare, politico, che incidono sull'integrità territoriale, sui diritti fondamentali o che importino oneri finanziari per lo Stato.

Rientrano, infine, tra le funzioni non legislative, quella di autogoverno e di gestione in maniera autonoma del funzionamento delle Camere, e l'attività di autorizzazione avente rilievo giuridico, si pensi alla declaratoria dello stato di allarme (art. 116 Cost.) o all'autorizzazione alla celebrazione del referendum (art. 155 Cost.).

Il *Senado* spagnolo svolge la funzione di rappresentanza delle Comunità Autonome, funzione che certamente può meglio svolgersi nell'ambito delle attività legislative, ma che anche nell'ambito di quelle non legislative può mostrare una significativa incidenza.

L'esempio più rilevante in questo senso, è di certo rappresentato dalla *Comisiòn General de las Comunitadades Autònomas* (CGCA) istituita, con la riforma del Regolamento del

[421] J. LOZANO MIRALLES - J. J. RUIZ RUIZ, *Las Funciones no Legislativas de las Cortes Generales,* cit., p. 158.

Senato, nel 1994. A tale organismo sono state affidate numerose funzioni al fine di farne un fondamentale strumento di raccordo tra lo Stato e il sistema autonomistico; l'intento palese è "di fare dello stesso il baricentro di tutte le relazioni tra Stato e CCAA cercando di attrarre nella dimensione parlamentare anche quei rapporti che si sviluppano prevalentemente sul canale governativo"[422].
È possibile parlare di una vera dualità dell'organo, il quale opera, ora come una vera Commissione legislativa, seguendo le norme regolamentari previste in via generale per i procedimenti legislativi, ora, invece, come organo autonomo, esercitando funzioni di natura consultivo-referente, informativa o di proposta, in maniera autonoma dall'attività legislativa.
Altro gruppo di funzioni che il Regolamento del Senato attribuisce alla CGCA concerne la valutazione dello sviluppo dello Stato delle Autonomie; la Commissione dedica all'argomento una sessione monotematica annuale ed invia al Presidente del Senato un rapporto su tale Stato.
Rilevanti, infine, le funzioni che la CGCA svolge nell'attuazione dei procedimenti disciplinati dagli artt. 150 e 155 Cost..

LA PUBBLICITÀ NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO SPAGNOLO

di *Roberta Basile*

2. Introduzione.

Sin dalle prime assemblee legislative nacque l'esigenza di avere un mezzo attraverso il quale fosse possibile per i cittadini conoscere il dibattito parlamentare.
Perché un'istituzione parlamentare funzioni, è essenziale che esista un dibattito tra i diversi attori, dove ognuno manifesti le proprie idee e posteriormente si adottino decisioni attraverso le corrispondenti votazioni. Durante questo percorso è necessario garantire un regime di trasparenza attraverso il quale i cittadini conoscano le decisioni adottate dai rappresentanti[423]. In questo modo si può tentare di realizzare l'ideale del governo della legge. Il Parlamento essendo l'organo rappresentativo dei cittadini deve soddisfare con maggior rigore il principio affermato[424]. La pubblicità è l'essenza del parlamentarismo.
La pubblicità è stata dibattuta sin dalle origini del parlamentarismo classico[425], garantendola dapprima prevalentemente con la stampa, per poi evolversi posteriormente nei mezzi audiovisivi e oggi con le edizioni digitali.

---

[422] G. FERRAIUOLO, *Le funzioni non legislative del Senato nella Spagna delle autonomie*, in R. DICKMANN - S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative*, Raccolta di studi sul Parlamento nella ricorrenza del LX Anniversario della Costituzione, Giuffrè, 2009, p. 175.

[423] J. MARCO - M. PEREZ GALBADON, *La pubblicità dell'attività parlamentare con speciale riferimento alle Corti valensiane*, in *Annuario di diritto parlamentare*, n. 21, p. 37.

[424] A. GARCIA GONZALEZ – A. MANUEL, *Il parlamento come organo di espressione dell'opinione pubblica. La pubblicità parlamentare contrapposta al segreto*, in *Rivista delle Corti generali*, n. 18, 1989, p. 193 ss.

[425] J. BENTHAM, *Tecniche parlamentari. I testi parlamentari classici*, in *Pubblicazioni della Camera dei deputati*, Madrid, 1991.

Alla pubblicità si deve un tono più elevato della discussione politica. Inoltre, grazie alla pubblicità si ha un meccanismo di controllo dell'arbitrarietà, della corruzione o dell'ingiustizia, *latu sensu*, dei propri deputati. In terzo luogo, la pubblicità delle assemblee parlamentari si considera il meccanismo più idoneo per, da un lato, rompere lo iato tra rappresentanti e rappresentati[426], creando un vincolo di dipendenza tra i due, e dall'altro, procedere ad un'autentica moralizzazione della vita pubblica generale. Questo contributo darà atto sia delle tradizionali forme di pubblicità, quali le pubblicazioni dei verbali delle sedute, del regime di pubblicità in sede plenaria e di Commissione, sia delle forme più moderne di trasparenza, classificabili all'interno della partecipazione dei cittadini, quali audizioni, nella fase di elaborazione del disegno di legge ad iniziativa governativa e nella fase parlamentare.

2.1. Precedenti storici del principio della pubblicità dei lavori parlamentari ed elaborazione del principio.

Per poter parlare di un principio che sta alla base della democrazia rappresentativa moderna, per comprendere la sua portata e il suo significato, è necessario collocare lo studio in un'analisi storica, sociale e politica più ampia[427].
La Costituzione spagnola all'art. 80 incorpora un precetto classico del parlamentarismo, che è stato presente costantemente nelle costituzioni risalenti della Spagna. Il principio di pubblicità costituisce, con un'espressione di Schmitt[428], lo spirito del parlamentarismo e fu rigorosamente disconosciuto dalla pratica parlamentare anteriore ai processi rivoluzionari borghesi. Nella misura in cui le prerogative regie venivano sempre più limitate, il Parlamento acquisiva autonomia rispetto agli altri poteri statali. Il principio si affermò così in tutto il costituzionalismo europeo posteriore alle rivoluzioni e così anche nelle Costituzioni storiche spagnole.
La prima previsione avvenne nella Costituzione di Cadice del 1812, il cui articolo 126 stabiliva che le sedute delle Camere erano pubbliche e solo nei casi che richiedono il segreto poteva essere tenuta una seduta segreta. Il 5 ottobre 1810, data della prima seduta del Parlamento di Cadice, si iniziò a sentire la necessità di avere un mezzo per conoscere ciò di cui si stava discutendo, ritenendo che fosse necessario creare un giornale in cui pubblicare il contenuto delle sedute del Congresso[429]. In termini molto simili l'art. 48 dello Statuto Reale del 1834, l'art. 35 della Costituzione spagnola (C.E.) del 1837, art. 34 C.E. del 1845, art. 36 C.E. non nata del 1856, art. 48 della C.E. del 1869, art. 59 del Progetto del 1873, art. 40 della C.E. del 1876 e art. 61 del progetto di Costituzione della monarchia spagnola sviluppata durante le dittatura di Primo de Rivera del 1929; solo la Costituzione

[426] P. DURAN, *Il modello parlamentare e i principi di discussione pubblica e pubblicità parlamentare del processo di formazione della volontà politica. I giornata di diritto parlamentare*, Madrid, 1985, p. 882.
[427] P. DE VEGA GARCIA, *Il principio di pubblicità parlamentare e la sua protezione costituzionale,* in *Rivista di studi politici*, n. 43, 1985, p. 45.
[428] C. SCHMITT, *I fondamenti storico-spirituali del parlamentarismo nella sua situazione attuale*, Munich-Leipzig, 1926, cfr.
[429] R. MORENO, *Gli atti e i resoconti nella storia parlamentare*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 8, Camera dei deputati, Madrid, 1986, pp. 229-257.

del 1931, molto sintetica in tutto ciò che riguarda l'organizzazione e il funzionamento delle Camere, prescinde da tale previsione[430].

2.2. Le pubblicazioni dei lavori parlamentari.

E' la Costituzione che garantisce all'art. 9.3 la pubblicità delle norme, per aggiungere all'art. 91 che il Re, dopo aver promulgato le leggi approvate dal Parlamento, ordinerà la sua immediata pubblicazione. Il progetto di legge è pubblicato due volte, quando è presentato dal Governo e dopo essere stato sottoposto a due differenti fasi di consultazione in Parlamento, per gli emendamenti prodotti in Commissione e in sede plenaria.
I Regolamenti di entrambe le Camere contengono l'articolazione dei tradizionali mezzi attraverso i quali è possibile realizzare la pubblicità parlamentare, di cui le più importanti sono la presenza del pubblico nelle sedute assembleari, *ex* art. 107 del Regolamento della Camera dei deputati (R.C.D.) e art. 74 del Regolamento del Senato (R.S.), l'accesso ai mezzi di comunicazione, artt. 64 e 98 R.C.D. e art. 75 R.S., i rapporti redatti per ciascuna riunione dei vari organi parlamentari e le pubblicazioni ufficiali del Parlamento, e individualmente della Camera dei Rappresentanti, art. 96.1 R.C.D., e artt. 190 e 191 del Senato[431].
Il mezzo storico per garantire la pubblicità è sempre stato il Diario delle sedute (*Diario de sessiones*), pubblicazione ufficiale che conta 200 anni di storia[432]. Ciò è stato ribadito anche dal Tribunale costituzionale s. 136/1989, del 19 luglio, che al paragrafo n. 2 prevede che: "*La pubblicità parlamentare, che è un requisito del carattere rappresentativo delle Assemblee legislative di uno Stato democratico mediante il quale è possibile un controllo politico degli eletti dagli elettori, ha due aspetti: uno, la pubblicità delle riunioni, l'altro la pubblicazione delle deliberazioni e delle risoluzioni adottate*"[433].
La storia impervia del *Diario de sessiones* è stata raccontata da un gruppo di archivisti e bibliotecari del Parlamento in una pubblicazione firmata da Maria Luisa Alguacil, con Mateo Marcia e Maaruca Martinez-Canavate[434].
Di questo mezzo di pubblicità si possono seguire le tracce in diverse epoche storiche a partire da epoche lontane, come nei parlamenti medievali di cui si conserva nell'archivio del Congresso dei deputati "Atti del Parlamento di Castiglia" che comprendono gli atti dal 1563 al 1664 redatti dagli scribi di Corte. Il principio della pubblicità dell'attività parlamentare fu, però, un risultato delle rivoluzioni borghesi. Dopo la Rivoluzione francese si stabilì che le deliberazioni del potere legislativo dovessero essere pubbliche, così come gli atti delle sue sedute. La Costituzione degli Stati uniti d'America del 1787 fissò l'obbligatorietà per ogni Camera di produrre un resoconto delle sedute e la necessità di pubblicarlo volta per volta, ad eccezione delle parti ritenute riservate.

---

[430] F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Diritto parlamentare spagnolo*, in *Editoria nazionale*, Madrid, 1984, p. 19.
[431] P. MANA, *Commentario su alcune particolarità della base dei dati giuridici*, in *Attualità informatica*, Aranzadi, n. 16, 1995, pp. 1-10.
[432] J. SERRANO MARTINEZ, *L'informazione parlamentare. Parlamento e mezzi di comunicazione, riflessioni e dibattiti sul lavoro del legislatore e riflessi sui mezzi di comunicazione*, in *Camera dei deputati*,. Madrid, 2004, pp. 19-30.
[433] M. CUETO APARICIO, *A proposito della Relazione mondiale del 2010 sul Parlamento elettronico e le nuove tecnologie*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 79, 2010 , pp. 261-273.
[434] *Diario delle sedute della Camera dei deputati*, 2013, n. 101, p. 1.

Fin da allora erano i giornali come El Conciso, gli incaricati di redigere queste rassegne. L'insieme di queste raccolte supera le 100000 pagine ed è stata attualmente digitalizzata dal Parlamento. D' altra parte, la storia del Diario delle sedute va unita indubbiamente alla storia del corpo degli stenografi che è stata raccontata da Javier Nunez[435].
Il Diario delle sedute è disponibile ora nella pagina web di entrambe le Camere insieme al Bollettino ufficiale del Parlamento. Il Diario delle sedute, sia del Congresso dei Deputati che del Senato, come del Parlamento, riproduce integralmente, dando conto degli avvenimenti verificatesi, tutti gli interventi e accordi adottati nelle sedute plenarie, del Consiglio permanente e delle Commissioni che non hanno carattere segreto.
La sua regolamentazione è stabilita negli artt. 95-98 del Regolamento del Congresso e 190 e 191 del Regolamento del Senato, così come nell'Accordo della Presidenza del Congresso dei Deputati e del Senato, con il quale si approvano le norme sulla Pubblicazione ufficiale delle Corti Generali del 17 gennaio 1991, come modificata dalla risoluzione della Presidenza del 21 aprile 1992 e dalla risoluzione della Presidenza del 19 dicembre 1996[436].
Delle sedute segrete del Congresso, dice l'art. 96 RCD, è redatto resoconto integrale, la cui unica copia è conservata dal Presidente e può essere consultata dai deputati, previo accordo dell'Ufficio di Presidenza.
E' una pubblicazione ufficiale delle Camere anche la Gazzetta Ufficiale del Parlamento che è composta da tre sezioni, Parlamento, Camera dei deputati e Senato, in cui si includono i testi e i documenti la cui pubblicazione è richiesta da qualche disposizione regolamentare e che sia necessaria per un'adeguata conoscenza della procedura parlamentare o che sia ordinata dalla Presidenza.
Questa Gazzetta è una pubblicazione ufficiale più recente e che è orientata a riprodurre i testi e i documenti la cui diffusione sarà richiesta dai regolamenti delle Camere. Riguardo alla Gazzetta, l'art. 97 del RCD dispone che: "*La Gazzetta Ufficiale del Parlamento, sezione Camera dei Deputati pubblicherà i testi e i documenti la cui pubblicazione sia richiesta da alcune disposizioni del Regolamento, o che sia necessaria per una sua debita conoscenza e adeguata alla trasmissione all'altra Camera o sia ordinata dalla Presidenza*".
La sua storia, le sue distinte serie, le variazioni avvenute, nella forma e contenuto, sono state descritte dall'archivista Marina Cueto Aparicio in una pubblicazione recente sulla Rivista del Parlamento[437].
La segreteria generale di ogni Camera si occupa della gestione delle sue pubblicazioni ufficiali. Nel caso della Camera è necessario citare il lavoro realizzato dal Dipartimento delle edizioni ufficiali, in operazione con altre unità della Camera, come le sezioni incaricate di supportare il lavoro parlamentare e produttrici della documentazione.

2.3. Gli altri mezzi per garantire la pubblicità dei lavori parlamentari.

[435] A. ITURBE MACH, *Alcune note sull'accesso alla documentazione parlamentare,* in *Rivista delle Corti generali*, n. 43, Congresso dei deputati, Madrid, 1998, pp. 407-428.
[436] C. ALVAREZ – OSSORIO FERNANDEZ, *Pubblicità e Parlamento: il segreto delle investigazioni parlamentari. Il Regolamento parlamentare; proposte di riforma*, Santander, 2000, pp. 297-310.
[437] M. CUETO APARICIO, *Pubblicazioni ufficiali delle Corti Generali*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 85, 2012, pp. 245 – 321.

Delle altre forme di pubblicità la più tradizionale è la presenza del pubblico durante le sedute plenarie, che è soggetta alle norme di disciplina parlamentare che vietano le manifestazioni di approvazione o di rifiuto o di comunicazione nella sala di riunione con i senatori.
I Presidenti, nell'esercizio delle potestà di polizia loro conferiti, dall'art 72.3 C.E., possono ordinare l'espulsione di coloro che disturbano l'ordine e i servizi di sicurezza possono attuare le misure necessarie se gli atti dei presenti potrebbero costituire un crimine o un delitto, arrestare e consegnare all'autorità governativa o mettere a disposizione della polizia[438].
Oltre alla presenza del pubblico e dei deputati o senatori che fanno parte dell'organo corrispondente, è prevista la partecipazione di altri soggetti, come i membri del Governo, i funzionari nell'esercizio del loro ufficio, i senatori nelle sedute plenarie e nelle Commissioni del Congresso che non hanno carattere segreto e alle stesse condizioni, i deputati nelle sedute plenarie e nelle Commissioni del Senato (artt. 55 e 66 RCD e art. 83 RS). E' frequente, inoltre, la presenza nelle Commissioni, di assistenti dei funzionari presenti, e in minor misura dei Gruppi parlamentari, che è disciplinata nel Congresso dei Deputati da una risoluzione dell'Ufficio di presidenza del 3 aprile 2001, che ha attribuito ai rispettivi Presidenti il potere di autorizzare l'ingresso, che deve essere richiesto in forma scritta[439]. Le persone che hanno ricevuto questa autorizzazione occuperanno lo spazio riservato a tal fine e le comunicazioni che avranno con l'intervistato saranno anch'esse trascritte dagli uscieri della Camera.
Per quanto riguarda la presenza di giornalisti, sia in aula che in Commissione, è compito della Presidenza regolamentare la concessioni di accreditamento ai rappresentanti dei *mass media* e autorizzare espressamente la registrazione della seduta, da effettuarsi con il sistema di segnale unico in base al quale ogni Camera accetta e pubblica le immagini delle Plenarie e delle Commissioni e le distribuisce in condizioni di uguaglianza ai vari canali, così come al canale parlamentare creato appositamente per facilitare il monitoraggio dell'attività parlamentare[440].
Secondo l'art. 65 RCD e l'art. 81 RS, delle sedute plenarie e delle riunioni delle Commissioni, così come di quelle tenute dalla Presidenza delle Camere e del Congresso, e delle sue commissioni, si redige verbale contenente una relazione sintetica delle questioni discusse, delle persone che sono intervenute, l'incidenza prodotta e gli accordi adottati, che è firmata dal segretario, due segretari in caso di atti della Plenaria del Senato, con l'approvazione del Presidente.

2.4. Il dipartimento di documentazione della Camera dei deputati e la documentazione parlamentare.

[438] J. TUDELA ARANDA, *L'amministrazione parlamentare nella crociata della rinnovazione,* in *Corts. Annuario di diritto parlamentare*, n. 23, 2010, p. 158.
[439] A. FELIU ALBADELEJO, *La pubblicità istituzionale nell'arena parlamentare spagnola,* in *Rivista latina di comunicazione sociale*, n. 66, 2011 cfr.
[440] A. ITURBE MACH, *Democrazia partecipativa e pubblicità parlamentare, in* F. P. I VALL (a cura di) *Parlamento e comunicazione,* 2005, pp. 75-88.

Lo sviluppo dei servizi di documentazione parlamentare va di pari passo con il crescere dell'importanza del Parlamento nelle democrazie. Fino alla fine degli anni '70 i servizi di documentazione parlamentare avevano una doppia struttura: l'archivio dedicato alla conservazione della documentazione interna e la biblioteca, centrata sulla documentazione esterna e sulle pubblicazioni ufficiali delle Camere. Successivamente divenne necessario l'accesso alle pubblicazioni periodiche e creare un sistema informatico di ricerca documentale. In questo contesto nacque il Centro di documentazione della Camera dei deputati.

Il Dipartimento della documentazione della Camera dei deputati, creato nel 1984, si struttura in tre aree che concentrano il loro impegno nel trattamento e controllo di più di 2000 pubblicazioni giornalistiche, la gestione delle pubblicazioni ricevute su supporti speciali, l'amministrazione della pagina web e la diffusione di informazioni tanto proprie come di altri organi che è demandata dai deputati e offerta attraverso elementi di diffusione selettiva delle informazioni.

Il piano d'azione 2000 – 2001, elaborato dalla sezione della Biblioteca e dal Centro di documentazione parlamentare, è il documento centrale per attuare effettivamente l'informazione[441]. Il Parlamento non solo necessita informazione, ma anche autonomia informativa. La capacità di autonomia informativa è il dato più significativo per testare il peso specifico dei poteri parlamentari. La capacità di costruire un apparato interno efficace di documentazione per i deputati, non soggetto all'arbitrio dell'esecutivo, è un dato decisivo per rispettare il ruolo costituzionale della Camera[442].

Così il Regolamento della Camera prevede, all'art. 60, l'esistenza dei servizi di documentazione: "*Il Congresso dei deputati disporrà dei mezzi personali e materiali per lo sviluppo delle sue funzioni, e specialmente di servizi tecnici, di documentazione e di consulenza*"[443].

Il Dipartimento di documentazione è stato creato all'interno della Direzione di studio e documentazione con accordo dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 12 dicembre 1984. Attualmente comprende le seguenti aree: area di memorizzazione e trattamento, area per il trattamento della documentazione in micro forme e supporti speciali, area di diffusione. Dall'area di diffusione dipendono, a sua volta, l'Unità di documentazione spagnola, la Documentazione straniera e la Documentazione economica.

Secondo l'art. 7.2 dello Statuto del personale del Parlamento spetta al corpo degli archivisti – bibliotecari svolgere le funzioni di organizzazione e gestione dei fondi documentali e bibliografici esistenti in ogni Camera e la sua diffusione attraverso gli organi competenti, così come l'assistenza nelle materie di sua competenza e la direzione dei servizi corrispondenti[444].

---

[441] Comunicazione presentata al I Congresso universitario della scienza della documentazione, *Teoria, storia e metodologia della documentazione in Spagna*, Madrid, 2000.

[442] J. CANO BUESO, *Il diritto all'accesso della documentazione dei deputati nell'ordinamento spagnolo*, Madrid, Congresso dei deputati, 1996, p. 20.

[443] Regolamento del Congresso dei deputati. Approvato dalla plenaria della Camera nella seduta del 9 e 10 febbraio del 1982, BOE n. 55, 5 Marzo 1982.

[444] Statuto del personale delle Corti Generali. Approvato dall'Ufficio di Presidenza del Congresso dei deputati e del Senato in seduta congiunta del 26 Giugno del 1989, BOE n. 117, 26 giugno del 1989.

Per quanto riguarda l'area di memorizzazione e trattamento i professionisti dell'informazione, non solo controllano tutte le pubblicazioni, ma forniscono la documentazione richiesta ,così da anticipare le richieste degli utenti offrendole in maniera ordinata chiara e concisa. Tale area prepara la Gazzetta del sommario nel quale appaiono una media di 1050 riferimenti indicizzati ogni mese.
L'area di trattamento dei supporti speciali è centrata nell'incorporazione delle nuove tecnologie documentali, attraverso internet e la pagina web della Camera dei deputati[445].
L'area di diffusione ha come compito principale quello di facilitare agli utenti la richiesta di informazioni.
Le petizioni arrivano al Dipartimento principalmente in via telefonica e via fax. Le petizioni possono essere distinte in puntuali e generali. Le prime richiedono un dato concreto, le seconde necessitano di un'informazione più ampia. Quest'ultime richiedono una maggiore elaborazione e un maggior tempo di risposta, giacché, per compiere uno studio esaustivo, bisogna includere iniziative parlamentari sul tema, disposizioni statali e delle autonomie locali, ed, eventualmente, uno studio di diritto comparato, di documenti comunitari[446], piani di studio o bibliografie di articoli di riviste.
Sia un tipo che l'altro hanno due caratteristiche, da una parte la celerità della risposta alla domanda, dato che una gran percentuale delle petizioni sono urgenti o molto urgenti, e dall'altra l'aumento del numero delle petizioni.

2.4 a) Profilo degli utenti.

Il dipartimento è fruito da deputati come da senatori, che sono coloro i quali ne fanno un maggior uso. Oltre che da loro, ne hanno accesso il personale di servizio delle Camere, il personale dei Gruppi parlamentari, i mezzi di comunicazione accreditati al Parlamento e non è raro ricevere petizioni esterne all'arco parlamentare da parte di istituzioni pubbliche.

2.4 b) Fonti di informazioni consultate.

Le petizioni relative all'attività delle Camere, che possiamo chiamare documentazione parlamentare *strictu sensu*, trovano risposta con la consultazione delle banche dati di ARGO[447], che raccoglie tutta l'attività parlamentare della Camera, le iniziative e gli interventi dei deputati nei distinti organi della Camera a partire dalla legislatura costituente[448].
Il Dipartimento consulta, inoltre, i dati della composizione della Camera, delle convocazioni delle commissioni, e il Diario delle sedute. L'indicizzazione della documentazione parlamentare contenuta in queste banche dati non si elabora nel

[445] D. LOPEZ GARRIDO, *L'informatica parlamentare. L'informatizzazione delle Corti Generali*, II giornata di Diritto parlamentare, Congresso dei deputati, 27 – 29 Marzo del 1985.
[446] R.M. GRAU GUADIX, *Analisi della documentazione dell'Unione europea*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 43, 1998, pp. 277 – 405.
[447] M. A. GONZALO ROZAS, M. MACIA, J. REVIRIGO, *Base di dati giuridici spagnoli*, in *Rivista dell'amministrazione pubblica*, n. 125, 1991, pp. 583- 603.
[448] M MACIA, *La base dei dati parlamentari del Congresso dei deputati*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 29, 1993, pp. 225-233.

Dipartimento di documentazione, ma nel Dipartimento di assistenza tecnico-parlamentare[449]. Quando si parla di legislazione spagnola è automatico pensare alla banca dati del BOE (Bollettino ufficiale Spagna) e principalmente a Iberlex, che permette di conoscere le ultime modificazioni normative. Inoltre, risulta molto utile la consultazione della rivista Reuters che è un primo punto di avvicinamento a temi poco conosciuti e attraverso il quale è possibile iniziare la ricerca.

2.4 c) Fornitura della documentazione.

Una volta localizzata l'informazione, essa si trasmette a mano o tramite posta, su supporto cartaceo. Nelle banche dati si trova il testo completo delle leggi e molti documenti esistono in formato pdf, ma ciò non esclude l'esistenza di problemi tecnici; può succedere che le disposizioni non siano aggiornate o che rimandino ai testi ufficiali, per cui è necessario ricorrere alla documentazione cartacea[450].
Per questo il Dipartimento ospita in distinti supporti le pubblicazioni ufficiali del Parlamento, dello Stato e delle Comunità autonome, del Tribunale costituzionale, dell'Unione europea e pubblicazioni non ufficiali[451].
Inoltre, insieme all'area di diffusione e in collaborazione con altri dipartimenti elabora dossier e note documentali.
I primi supportano con documenti alcuni progetti di legge di speciale rilevanza[452]. Le note documentali sono elaborate solo dal Dipartimento di documentazione e costituiscono un'analisi abbastanza esaustiva del tema trattato e si realizzano a domanda di ciascuna Commissione[453].

2.5. Il regime di pubblicità delle sedute plenarie.

L'art. 80 della Costituzione sancisce che le sedute assembleari delle Camere sono pubbliche, salvo accordo contrario adottato da ogni Camera a maggioranza assoluta o per diversa disposizione del Regolamento.
Tale art. 80 fu oggetto di alcune modifiche durante l'*iter* di elaborazione parlamentare, in generale approvate per limitare la portata delle norme stabilite nella prima versione.
Il primo testo del disegno di legge, infatti, intendeva la pubblicità in senso più ampio in quanto si applicava a tutte le sedute, incluse quelle delle Commissioni[454].
La relazione introduttiva (informe de ponencia) al Congresso dei Deputati escluse questo principio disponendo che: "*Le riunioni plenarie delle Camere saranno pubbliche salvo*

[449] M. FERNÁNDEZ, *Informatizzazione dei fondi bibliografici nei parlamenti europei*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 26, 1992, pp. 248-265.
[450] M. MACIA, *Sistema di informazione parlamentare e nuove tecnologie*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 30, 1993, pp. 225-233.
[451] M. MACIA, *Manuale di documentazione giuridica*, Madrid, 1998, p. 495.
[452] G. CARRIZO SAINERO, *Le fonti di informazioni. Studi teorici-pratici, in* I. TORREZ RAMIREZ *(a cura di), Le pubblicazioni ufficiali. Studio e fonti*, Madrid, 1998, pp. 305-319.
[453] M. FERNANDEZ, *Trattamento informatico della documentazione parlamentare*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 28, 1993, pp. 336-360.
[454] O. ALZAGA VILLAAMIL (a cura di), *Articolo 80. Le sedute plenarie delle Camere. Commentario alla Costituzione spagnola del 1978*, Tomo VI, Corti Generali-edersa, Madrid, 1998, p. 809.

diverso accordo con ciascuna Camera, adottato a maggioranza assoluta ai sensi del Regolamento"[455].

L'effetto che ne deriva è che il principio di pubblicità parlamentare è vincolante solo quando le Camere lo decidono[456].

La regolamentazione della pubblicità nelle sedute assembleari è, inoltre, contenuta nel Regolamento della Camera dei Deputati del 10 febbraio del 1982, in particolare negli artt. 63, 64, e del Senato, nel testo consolidato del 3 maggio 1994, agli artt. 101.2 e 22.3, 23.2, 72, 73 e 102,3.

Il Regolamento della Camera all'art 63, dopo aver affermato il carattere pubblico delle sedute, crea due generi di eccezioni.

Da un lato fissa una serie di materie in cui obbligatoriamente le sedute assembleari delle camere sono segrete, ad esempio quando si tratta di questioni relative al decoro della Camera o dei suoi membri o della sospensione di un deputato o di senatore o quando si dibatte di proposte, pareri o relazioni discusse in Commissione sullo Statuto dei deputati (a meno che non interessino incompatibilità parlamentari, nel qual caso le riunioni plenarie sarà pubblica, ai sensi del Regolamento del Congresso di riforma del 29 ottobre 2009).

Sono segrete, inoltre, le riunioni della Presidenza del Congresso, che di solito si celebrano all'inizio della settimana per decidere, tra l'altro, quali dei temi presentati dai Gruppi parlamentari potrà essere discusso alla Camera. Non è possibile sapere immediatamente che iniziative sono state accettate e quali argomentazioni sono state elaborate per difenderle o rifiutarle.

Nel caso della riunione della Giunta dei portavoce parlamentari, che stabilisce l'ordine del giorno delle sedute assembleari, possiamo accedere alle sue decisioni attraverso conferenze stampa offerte dai Gruppi in seguito, ma possiamo ottenere solo informazioni distorte, visto che ogni portavoce dà una spiegazione dal suo punto di vista e in base agli interessi del suo Gruppo.

Dall'altra, il Regolamento prevede in astratto la possibilità e il procedimento per il quale una seduta possa essere resa segreta, a maggioranza di ogni Camera, *ex* art. 63.3 R.C.D., su iniziativa della Presidenza, del Governo, di due Gruppi parlamentari o di un quinto dei membri del Congresso, votata a maggioranza assoluta dei membri.

Per il Senato è l'art 72 che dice che le sedute delle sessioni saranno pubbliche se non a domanda del Governo o di 50 senatori se è favorevole la maggioranza assoluta dei componenti. Le sedute saranno, inoltre, segrete quando lo prescrive il Regolamento, come i casi che riguardano le informazioni su una rogatoria, art. 22.3 RS, o i procedimenti di sospensione, previsti all'art. 102.3. Tutti i casi di segreto obbligatorio pretendono, in misura maggiore o minore di evitare che si diffondano argomenti interni della Camera che incidano nella vita intima della stessa o dei suoi componenti, il che può giustificare in questi casi il segreto.

Quello che succedeva regolarmente è che da accettare legalmente che qualche seduta possa non essere pubblica, questa divenne la regola generale.

---

[455] P. DE VEGA GARCIA, *Il principio di pubblicità parlamentare e la sua protezione costituzionale*, in *Rivista di Studi politici*, n. 43, Madrid, 1985, p. 54.

[456] L. M. DIEZ - PICAZO, *Parlamento, processo e opinione pubblica*, in *Rivista spagnola di Diritto costituzionale*, n. 18, Madrid, 1986, pp. 83 – 106.

I voti in assemblea sono offerti da giugno 2012 in formato XML e PDF, e dettagliati per deputato e per Gruppo parlamentare.

2.5 a) Sedute segrete a carattere facoltativo.

Le Camere possono prevedere il carattere segreto delle sedute senza alcun tipo di giustificazione, bastando l'approvazione a maggioranza assoluta della Camera stessa su iniziativa dei soggetti già menzionati. Questa seconda via permette che il principio di pubblicità sia giuridicamente vincolante solo se le maggioranze parlamentari lo decidano. Ciò porta a domandarsi quale sia la portata dell'art. 80 della Costituzione [457]. La contraddizione è evidente e tale previsione apre ad un uso abusivo dell'eccezionalità, che potrebbe portare a far diventare questa la regola generale, che per quanto riprovevole possa essere da un punto di vista politico, sarebbe corretto da un punto di vista giuridico[458].

2.5 b) Votazioni segrete.

In concreto la Camera bassa all'art. 82 RCD riconosce la possibilità della votazione segreta, stabilendo all'art. 87 che si ricorrerà a tale modalità o per votazione elettronica[459], che accredita il risultato totale omettendo l'indicazione dei votanti, oppure con biglietti, quando si tratta di elezioni di persona o quando lo decide la Presidenza. Con questa seconda modalità, i deputati sono chiamati nominalmente a mettere i biglietti con le votazioni nelle urne.
Per quello che riguarda la Camera alta, l'art. 92 RS indica che la votazione nominale può essere pubblica o segreta, e in questo secondo caso potrà esserlo per biglietti o per palle bianche o nere. Lo sviluppo di questa modalità nominale segreta lo troviamo nell'art. 97 che segnala che al margine dei casi in cui viene espressamente previsto, come nella designazione degli incarichi o nella qualificazione degli atti personali, sarà segreta quando lo sollecitano in assemblea un minimo di cinquanta senatori. Entrambe le Camere hanno, dunque, un sistema di votazione segreta mediante biglietti, però mentre il Congresso ha, inoltre, un sistema elettronico di votazione segreta, il Senato opta per il tradizionale sistema delle sfere bianche o nere, per l'approvazione o la negazione[460].

2.5 c) Il dovere di mantenere il segreto.

Il carattere segreto di queste sedute si accompagna al dovere di tenere il segreto da parte dei deputati, esigenza che può vulnerare la libertà d'espressione garantita dalla Carta costituzionale. Questo dovere al segreto si concretizza nell'art 16 RCD che indica che i

[457] P. DE VEGA GARCIA, *Articolo 80. Le sedute plenarie delle Camere.*, in O. ALZAGA VILLAAMIL (a cura di), *Commentario alla Costituzione spagnola del 1978*, Madrid, 1998, p. 809.
[458] CANO BUESO, *Informazione parlamentare e segreti ufficiali*, Working Paper, Istituto della Scienza politica, n. 133, Barcellona, 1997, p. 1.
[459] *E. Y. MUNIVE CORTES,* Voto elettronico e protezione dei dati personali, *in* Rivista generale di diritto pubblico comparato, *n. 13, 2013.*
[460] A. M. ABELLAN GARCIA GONZALES, *Il Parlamento come organo di espressione dell'opinione pubblica: la pubblicità parlamentare contrapposta al segreto,* in *Rivista delle Corti Generali*, n. 18, Madrid, 1989, p. 200.

deputati sono obbligati a non divulgare le attuazioni che possono avere eccezionalmente carattere segreto. In consonanza con questa esigenza, l'art. 99 RCD stabilisce meccanismi di sanzione per cui l'eventuale inadempimento il deputato potrà essere privato, per accordo dell'Ufficio della Presidenza, di alcuni o di tutti i diritti concessi dagli art. 6 e 9 del Regolamento. L'art. 101 del Regolamento prevede invece la sospensione temporale della condizione di deputato. Il Regolamento del Senato non prevede nulla in merito[461].

2.5 d) Pubblicità nelle sedute assembleari delle comunità autonome.

A livello locale, la maggior parte degli Statuti tace su questo tema, vale a dire Catalogna, Galizia, Paesi Baschi, Andalusia, La Rioja, Valensia, Aragona, Canarie, Navarra, Extremadura, Baleari, Castiglia e León.
Nonostante ciò non mancano Statuti che stabiliscono, con sfumature diverse, l'obbligo della pubblicità, salvo le eccezioni delle sedute plenarie delle rispettive Assemblee legislative.
E' il caso dell'art. 12.4 dello Statuto della Cantabria, che dispone il carattere pubblico delle sedute plenarie del Parlamento, salvo in casi eccezionali previsti dal Regolamento; art. 27.3 dello Statuto delle Asturie e art. 26.3 dello Statuto di Murcia, che ha dichiarato pubbliche le sedute plenarie della Giunta generale (Junta General) e all'Assemblea, rispettivamente, tranne nei casi previsti dal suo Regolamento; art. 11.7 dello Statuto di Castiglia - La Mancha, dove si traduce letteralmente il tenore della suddetta norma costituzionale; l'art.11.3 dello Statuto della città Autonoma di Ceuta e dell'art. 11.3 dello Statuto della città Autonoma di Melilla, che prevedono la segretezza solo in casi eccezionali consentiti dal Regolamento, per quanto riguarda i diritti dell'onore, della privacy e dell'immagine personale, protetti dall'art. 18.1 CE.
L' art. 12.2.e) dello Statuto di Madrid rappresenta un caso speciale perché, sebbene faccia riferimento al regime di pubblicità delle sedute della Camera, si limita a rinviare al Regolamento la sua disciplina. L'ultimo Statuto che riconosce espressamente la natura pubblica delle sedute plenarie è quello catalano, che le prevede all'articolo 60.2[462].

2.6. Pubblicità e segreto nelle Commissioni.

L'art. 75.2 della Costituzione spagnola sancisce che le Camere possano delegare alle commissioni legislative permanenti l'approvazione di progetti o proposizioni di legge.
A differenza di quanto succede per le sedute plenarie, la Costituzione spagnola non fa alcun riferimento all'esigenza o meno della pubblicità in sede di Commissione.
Ai fini della realizzazione della pubblicità, risulta importante non solo che sia conoscibile il dettato finale della legge, ma anche tutto il suo percorso di formazione, le informazioni ottenute, il dibattito verificatosi[463], per questo la pubblicità dovrebbe essere la regola generale che governa l'attività delle Commissioni.

---

[461] *J. A. ALONSO DE ANTONIO*, Il dovere al segreto dei parlamentari, *in* Rivista della facoltà di Diritto dell'Università Complutense, *n. 76, 1990, pp. 3 – 26.*

[462] M. MONFORT PASTOR, *Pubblicità e segreto nella vita locale,* in *Paper di formazione municipale,* n. 22, Barcellona, 1996.

[463] R. GARCIA MAHAMUT, *Pubblicità parlamentare e commissioni d'investigazione. I problemi attuali del controllo parlamentare,* VI giornata di Diritto parlamentare, Congresso dei deputati, Madrid, 1197, pp. 707 – 724.

D'altra parte se le sedute delle Commissioni sono segrete, le persone invitate a dare la loro opinione come esperti non esiteranno a dare risposte dettagliate, proprio per la maggiore confidenzialità.
Nonostante ciò la pubblicità garantisce la visibilità dell'evoluzione del lavoro realizzato, stimola il dibattito politico e soddisfa la necessità di trasparenza che si sente nelle democrazie[464]. Grazie a questa opzione il pubblico sarà più informato e potrà formarsi un'opinione propria, le relazioni tra Parlamento e Governo saranno comprese meglio.
Il rischio nel rendere pubbliche le discussioni della Commissione è che si crei un altro foro in cui i rappresentanti politici discutono segretamente. Inoltre, in questo modo gli interventi dei parlamentari sarebbero condizionati alla prestazione televisiva e all'approvazione[465].
Visto il silenzio della Costituzione, sulla pubblicità del lavoro delle Commissioni, il RCD, all'art. 64, ha interpretato negativamente questa omissione costituzionale fissando come clausola generale che le sedute delle Commissioni non sono pubbliche, ritenendo che la segretezza favorisca la ricerca di soluzioni consensuali.
Il Regolamento del Senato lascia ai membri della Commissione la scelta di renderle pubbliche o private.
Ciò non osta a che lo stesso art. 64 RCD distingua tra sedute delle Commissioni non pubbliche, alle quali possono però accedere i mezzi di comunicazione, art 64.1 RCD e 75.1 RS, e sedute segrete (il RS parla di riunioni a porte chiuse).
Si crea così un *tertium genus*, quello delle sessioni riservate in cui i mezzi di comunicazione accreditati possono partecipare.
Nella regolamentazione delle sedute segrete il RCD e il RS hanno una regolamentazione simile. Si distingue, infatti, tra sedute che in qualunque caso sono segrete, art. 64.3 RCD e 75.2 RS, e sedute che saranno segrete solo con il voto favorevole della maggioranza dei suoi membri, art 63.2 RCD e 75.3 RS, come previsto per le sedute assembleari.
Sono, inoltre, segrete quando è così deciso dalla maggioranza assoluta dei membri della Commissione ad iniziativa del Congresso, del l'Ufficio di presidenza, del Governo, di due Gruppi parlamentari o di un quinto dei parlamentari che la compongono.
Sono in ogni caso segrete le sedute della Commissione dello Statuto dei deputati e la Commissione di inchiesta del Congresso, che preparano il loro piano di lavoro o che siano meramente deliberative, anche se è garantita la presenza dei media, dopo la riforma del regolamento del 16 Giugno 1994, che mira a estendere la conoscenza informativa, sempre che non si tratti di materie classificate o che coincidano con decisioni giudiziali dichiarate segrete[466].
Su richiesta del Governo sono segrete anche le riunioni relative alle informazioni classificate come segreti ufficiali, come richiesto dal sesto capoverso della risoluzione del Presidente del Congresso dei Deputati sul segreto di Stato, del 11 maggio 2004[467].

---

[464] A. GUDE FERNANDEZ, *Le commissioni parlamentari*, in *Servizio di pubblicazioni e interscambio scientifico* dell'Università di Santiago di Compostela, 2000.

[465] *M. CAVERO GOMEZ*, L'organizzazione parlamentare. Sedute parlamentari. Dibattito e pubblicità, *in E. ARNALDO ALCUBILLA (a cura di)*, I Parlamenti d'Europa e il Parlamento europeo, *1997, pp. 172-186.*

[466] *A. MANUEL ABELLAN*, La rappresentazione politica e la pubblicità parlamentare di fronte al segreto, *in* Giornata di studio sulla Costituzione spagnola, *vol. 2, Madrid 1993, pp. 1185 - 1198, Vol. 2, 1993.*

[467] *N. PEREZ – SERRANO JAUREGUI*, Investigazione giudiziale e segreto parlamentare, *in M. REVENGA SANCHEZ (a cura di)*, Accesso giudiziale all'ottenimento dei dati, *pp. 313 – 336.*

Nel Senato, sono segrete anche le riunioni delle Commissioni di Incompatibilità e della Giunta delle elezioni, oltre le riunioni che hanno per oggetto l'analisi di questioni personali che riguardano senatori, *ex* art. 75.2.
Mentre in assemblea i voti da giugno 2012, sono offerti in formato xml e pdf, dettagliati per deputato e Gruppo parlamentare, i voti in Commissione sono offerti solo nel numero degli astenuti, favorevoli o contrari[468].
Nelle sale delle Commissioni non esiste un sistema elettronico di calcolo dei voti, si vota, infatti, per alzata di mano. I membri dell'Ufficio di Presidenza li contano e li appuntano riportando, però, solo il numero dei favorevoli, astenuti o contrari, senza riportare il nome del deputato o a che Gruppo appartengono.
L'unico modo per sapere come un deputato ha votato in Commissione è vedere se aveva lasciato un commento su Twitter, o se durante il dibattito avevano dichiarato di votare a favore o contro. Il Congresso ha, quindi, messo da parte una funzione informativa molto importante per la cittadinanza.

2.7. Pubblicità nell' introduzione di Emendamenti.

Un'altra parte del processo legislativo che non è pubblica al cento per cento è quello dell'introduzione di emendamenti a un disegno di legge durante la presentazione in assemblea o in Commissione[469].
I relatori sono parlamentari responsabili di studiare disegno di legge e presentare una relazione che rifletta le modifiche che si possono fare per migliorarlo e gli emendamenti proposti dai distinti Gruppi.
Come si può vedere, ad esempio, nella relazione illustrativa della legge sugli imprenditori, si introdussero emendamenti a maggioranza, senza specificare che deputati avessero votato le modifiche[470].
In Spagna le ombre che troviamo nel procedimento di elaborazione della legge permettono ai diversi partiti di non mostrare sempre la loro posizione chiaramente sulle questioni dibattute[471]. Inoltre, la mancanza di trasparenza nella documentazione (report, *query*…) che accompagna le leggi, impedisce di sapere da dove vengono le modificazioni che si introducono. L'elenco di eccezioni esplicate sinora nell'accesso all'informazione del dibattito parlamentare riflette chiaramente un problema di opacità nel processo legislativo in Spagna, un problema che risulta ancora più rilevante se lo si confronta con il processo decisionale dell'Unione europea.

2.8. Battaglia contro il Consiglio dell'Unione europea.

[468] http://quehacenlosdiputados.net/mision-imposible-para-el-congreso-publicar-los-votos-en-comision/.
[469] http://www.access-info.org/es/union-europea/548-ep-committee-transparency.
[470] *L. 14/ 2013, del 27 Settembre di sostegno agli imprenditori e alla loro internazionalizzazione.*
[471] http://www.quehacenlosdiputados.net/las-tareas-pendientes-del-congreso-para-dar-informacion-transparente-a-la-ciudadania/.

Giovedì 17 ottobre 2013 l'organizzazione Access Info Europe ha vinto una causa contro il Consiglio dell'Unione europea, inerente la richiesta trasparenza nel processo di elaborazione della legge[472].
La Corte di giustizia europea ha respinto le argomentazioni formulate dal Consiglio dell'Unione europea e da altri Paesi, sostenute anche dal Governo della Spagna, che cercavano di mantenere segreta l'identità degli Stati membri al momento di proporre modifiche legislative durante le discussioni in Consiglio.
In questo tipo di controversie i Paesi membri dell'UE possono unirsi a qualunque delle parti in causa per difendere una o l'altra posizione.
In questo caso, la Spagna si era allineata con il Consiglio dell'UE e contro la trasparenza, sostenendo che l'organizzazione Access Info Europe non aveva un interesse legittimo per agire, preferendo che non si sapesse quale Paese fosse l'autore di ciascuna proposta al fine di evitare pressioni da parte della società civile[473].
La Spagna ha anche affermato che i cittadini avevano già abbastanza strumenti per conoscere il contenuto delle proposte, ma non l'autore.
Tutti questi sono argomenti che riflettono una concezione arcaica di trasparenza che non è in linea con i più avanzati standard internazionali.
Tale sentenza ha molta rilevanza per migliorare il livello di trasparenza dell'UE, ma sembra anche indispensabile a livello nazionale perché ora sarà più facile sapere cosa accade a Bruxelles, essendo più semplice per i Parlamenti nazionali e la società civile controllare il processo legislativo dell'UE[474].

2.9. La trasparenza.

Il dibattito generale sull'importanza della trasparenza nell'esecuzione dei poteri pubblici, come garanzia di qualità democratica, si è alimentato a seguito dell'approvazione del progetto di legge sulla trasparenza, accesso all'informazione pubblica e buon governo, approvato dal Consiglio dei ministri il 27 luglio 2012[475].
La trasparenza consente una prestazione attiva di informazioni in maniera accessibile e pertinente. Se l'accesso all'informazione costituisce un elemento fondamentale per determinare la qualità di una democrazia, si comprende l'importanza della trasparenza in un'istituzione fondamentale quale è il Parlamento.
In diversi studi elaborati dall'Unione interparlamentare, risulta che i cittadini hanno oggi una minor fiducia nel Parlamento. Secondo i dati dell'Eurobarometro del 2011, se in Europa la media della fiducia nei parlamenti nazionali è del 31%, in Spagna la media è più bassa, solo il 21%[476].

[472] http://quehacenlosdiputados.net/la-elaboracion-de-las-leyes-un-proceso-opaco-en-espana/.
[473] http://www.access-info.org/es/union-europea/502-ecj-outcome-international-board.
[474] http://www.civio.es/.
[475] M. DOLORES LLOP RIBALTA, *Trasparenza, accesso all'informazione pubblica e buon governo nei parlamenti*, in M. GIMENEZ ABAD (a cura di), *Quaderni*, n. 4, 2012.
[476] *Informativa parlamentare mondiale*, Unione interparlamentare, Programma delle Nazioni unite per lo sviluppo, Aprile 2012.

L'Unione interparlamentare ha sottolineato la necessità di porre a disposizione dei cittadini le informazioni e le conoscenze necessarie per partecipare in maniera informata e ridurre la distanza tra rappresentati e rappresentanti.
Nella Conferenza mondiale del 2012 sul Parlamento elettronico di Roma, il vice presidente del Senato e il vice presidente della Camera Javier Barrero hanno presentato una relazione sulla trasparenza del Parlamento.
Questo è stato il foro in cui è stata presentata la dichiarazione sulla trasparenza del Parlamento, a cura dei Parlamenti nazionali e degli organi legislativi subnazionali e internazionali e delle organizzazioni della società civile di supervisione parlamentare, con l'obiettivo di trovare un compromesso tra la trasparenza e la partecipazione dei cittadini nell'iter legislativo.
Nonostante i presupposti e gli intenti, la legge spagnola di trasparenza approvata non fa differenza tra la trasparenza richiesta agli altri organi amministrativi e quella richiesta al Parlamento. Un Parlamento non può limitarsi a garantire la sua trasparenza all'attività soggetta al diritto amministrativo, che è in qualunque caso strumentale e accessoria rispetto alla trasparenza necessaria all'esercizio delle sue funzioni come istituzione rappresentativa di tutti i cittadini.
Ciò è stato già segnalato dal Centro di studi politico e costituzionali, che ha sottolineato la necessità di introdurre una disposizione eccezionale che stabilisca nei Regolamenti parlamentari norme specifiche di trasparenza, per tutte le altre attività che non rientrino in quelle amministrative[477].
I Parlamenti restano esclusi dalle obbligazioni di pubblicità attiva del capitolo secondo titolo primo, che comportano l'obbligatorietà di rendere pubblici i piani e programmi annuali e pluriennali e non sono soggetti neppure alle obbligazioni di cui all'art. 6 che stabiliscono l'obbligo di facilitare le informazioni di rilevanza giuridica.

2.9 a) La motivazione.

La trasparenza nella decisione di adottare una legge, richiede che la decisione sia motivata e che la motivazione sia pubblica[478].
La motivazione deve superare il test di proporzionalità per assicurarsi che la forma della legge sia adeguata al fine che si vuole raggiungere[479], evitando leggi sprovviste di razionalità o carenti di spiegazioni razionali; deve essere necessaria e sussidiaria poiché risultano insufficienti altre forme giuridiche o non giuridiche, il che presuppone anche l'inesistenza di riserva di regolamento; e proporzionata, dimostrando che l'ordinamento migliora realmente con l'elaborazione della nuova legge, il che richiede una valutazione *ex ante* sulla sua fattibilità giuridica, economica e sociale.

[477] A. ARCE JANARIZ, *La trasparenza della legge*, in M. GIMENEZ ABAD (a cura di), *Quaderni*, n. 5, 2013, p. 60 ss.
[478] R. AINHOA DE FRUTOS GARCIA, *E' possibile misurare la trasparenza in Spagna, ma ci si può fidare degli indicatori attuali?*, XVI Convegno di Roma, Settembre 2012.
[479] Dall'art 6 della Dichiarazione dei Diritti dell'uomo e del cittadino ha detto il Consiglio costituzionale francese risulta che la legge deve enunciare le regole di diritto e deve essere investita di una portata normativa, Decisione 500/2004, Decisione 512/2005.

La motivazione deve essere pubblica, non solo nell'esposizione dei motivi che deve accompagnare ogni progetto di legge, ma anche e soprattutto deve essere pubblico il preambolo che si approva e si pubblica nella Gazzetta ufficiale, dato che esso ha un valore interpretativo ed ermeneutico.
La trasparenza nella redazione del testo di legge richiede chiarezza, che è attuabile rispettando due regole, precisione ed omogeneità.
Il Tribunale costituzionale non è indifferente all'imperativo di chiarezza e precisione e fa notare l'importanza che la certezza del diritto ha nell'elaborazione delle norme e che una legislazione confusa, oscura e incompleta rende difficile la sua applicazione e soffoca la fiducia dei cittadini nel diritto[480].
L'omogeneità non è un dogma e non trova riferimenti normativi espliciti o impliciti, ma è una tecnica per circostanziare il dibattito politico di un progetto di legge a una materia specifica, il che porterà a una migliore competenza e tecnicismo del risultato.
La trasparenza nel procedimento parlamentare di elaborazione della legge non si soddisfa solo con la pubblicità del dibattito in assemblea e in Commissione, ma bensì esistono altri rimedi, come ad esempio, la dichiarazione dei precedenti progetti di legge presentati sul tema, che secondo il Regolamento della Camera, artt. 109 e 124, deve accompagnare ogni progetto. Il vizio in procedendo dell'assenza dei precedenti può essere reclamato, ma sta alla Presidenza della Camera e ai Gruppi parlamentari dissuadere il Governo dalla presentazione di un disegno di legge elaborato in tale modo.
In questo caso non aiuta il Tribunale costituzionale che qualifica i precedenti appartenenti alla fase prelegislativa, relativizzando l'importanza che può avere questa omissione.
Sarebbe, inoltre, utile una minore opacità nella relazione illustrativa, esplicitando i motivi per cui il testo originale sia stato emendato.

2.10. Partecipazione dei cittadini. Protezione costituzionale.

Da alcune decadi le teorie democratiche stanno enfatizzando la necessità di potenziare i mezzi di partecipazione dei cittadini nell'elaborazione della legge.
Se la pubblicità consente l'informazione e il controllo dell'organo legislativo, la partecipazione consente di incidere attivamente sull'adozione delle decisioni da prendere[481].
I meccanismi della democrazia partecipativa devono essere visti come complementari della democrazia rappresentativa.
Alcuni diritti partecipativi hanno radici antiche e sono garantiti già dalla Costituzione, altri più moderni trovano attuazione in disposizioni speciali o in prassi informali.
L'esercizio del voto a suffragio universale nell'elezione periodica dei rappresentanti è l'unica forma di partecipazione riconosciuta dalla democrazia rappresentativa tradizionale.
L'art. 23 della Costituzione spagnola sancisce che: "*I cittadini hanno il diritto di partecipare agli affari pubblici, direttamente o attraverso rappresentanti liberamente eletti in elezioni periodiche a suffragio universale e il diritto alla parità di accesso alle cariche pubbliche, con i requisiti che indica la legge*".

[480] M. D. LLOP RIBALTA, *Trasparenza, accesso all'informazione pubblica e buon governo nei parlamenti,* in M. GIMENEZ ABAD (a cura di), *Quaderni*, n. 4, 2012.
[481] A. L. MARTINEZ PUJALTE, *Alcune notazioni sulla partecipazione dei cittadini nel procedimento di elaborazione della legge,* in *Annuario di Diritto parlamentare*, n. 23, p. 259.

L'art 29 della Costituzione riconosce, inoltre, il diritto di tutti gli spagnoli di proporre una petizione individuale o collettiva per iscritto, nella forma e con gli effetti prescritti dalla legge.
Questo diritto, secondo quanto illustra il Senato, è la facoltà di rivolgersi ai poteri pubblici, per essere informati su determinati avvenimenti, o reclamare un intervento[482].
Il Regolamento del Senato disciplina le petizioni all' art. 49.3, e in maniera più estesa agli artt. da 192 a 195.
All'art. 193.2 disciplina la possibilità di trasmettere la petizione ai Gruppi parlamentari in modo che se lo ritengano opportuno possano promuovere qualche iniziativa.
Nel Regolamento della Camera è prevista una Commissione delle petizioni, all' art. 46,2, a cui i cittadini si possono rivolgere per sollevare le loro petizioni individuali e collettive.
Nella sessione web del Congresso sono pubblicate delle statistiche sulle petizioni, ma non è possibile conoscerne il contenuto. Se è vero che le petizioni ricevute dalle Commissioni non sono pubblicate per non vulnerare il diritto all'intimità e la protezione dei dati di coloro i quali inviano le petizioni, si potrebbe introdurre un sistema con il quale gli autori della petizione possano autorizzare la pubblicazione scritta, prendendo precauzioni sull'identità e le misure che è necessario adottare per preservare i cittadini[483].
Ogni petizione viene esaminata ed eventualmente trasmessa al Difensore del popolo, alla Commissione del Congresso che sta trattando quel tema, al Senato, al Governo, al Ministero economico o alla Comunità autonoma.
Come corollario, l'art. 194 del R.S. prevede la pubblicazione ufficiale dei dettati della Commissione delle petizioni.
La Costituzione disciplina, inoltre, all'art. 87 la possibilità per i cittadini di presentare progetti di legge che esigono non meno di 500000 firme autenticate[484].
Il referendum è un'altra possibilità di partecipazione riconosciuta dalla Costituzione all'art. 92, i cui risultati implicano solamente la manifestazione della volontà generale in forma non vincolante. Le decisioni politiche di particolare rilevanza devono essere oggetto di una consultazione pubblica per mezzo di un referendum[485].
E 'possibile consultare gli esperti e i rappresentanti dei gruppi economici quando i disegni di legge sono esaminati in Commissione.
Per alcuni settori, la legge stabilisce la consultazione obbligatoria delle parti interessate (ad esempio, la protezione dei consumatori, le telecomunicazioni)[486].

[482] M. J. LARIOS PATERNA, *La partecipazione dei cittadini nell'elaborazione della legge*, Madrid, 2003, cfr.
[483] J. J. MARTI, *La Repubblica deliberativa*. *Una teoria della democrazia*, Marcial pons, Barcellona, 2006.
[484] V. CUESTA LOPEZ, *Partecipazione diretta e iniziativa legislativa del cittadino nella democrazia costituzionale*, Thomson/Civitas-Parlamento de Canarias, Pamplona, 2008.
[485] F. VIOLA, *La democrazia deliberativa tra costituzionalismo e multiculturalismo*, Messico, 2006.
[486] J. J. LOPEZ GONZALES, *Il referendum nel sistema spagnolo di partecipazione politica*, Università di Valensia, 2005.

2.10 a) Partecipazione cittadini nella fase dell'elaborazione del disegno di legge ad iniziativa governativa. Consultazioni informali.

Per quanto riguarda la partecipazione dei cittadini nella fase di elaborazione del progetto di legge ad iniziativa governativa, il diritto spagnolo non stabilisce un'obbligazione generale di consultazione dei cittadini nel procedimento di elaborazione dei progetti di legge, a differenza di quanto accade nella redazione delle disposizioni regolamentari[487]. Infatti, l'art. 105 della Costituzione spagnola prevede, se pur rimettendola ad un successivo sviluppo legislativo, la consultazione dei cittadini, direttamente o attraverso le organizzazioni e associazioni riconosciute dalla legge, nell'elaborazione delle disposizioni regolamentari che le riguardano.
Tutte le disposizioni regolamentari che riguardano i diritti o gli interessi legittimi dei cittadini devono essere elaborate ascoltando i cittadini in un termine ragionevole direttamente o attraverso le associazioni che li rappresentano che hanno relazione diretta con l'oggetto della disposizione[488]. E', inoltre, disciplinato l'accesso a file e registri amministrativi e l'intervento nel procedimento attraverso il quale si producono gli atti amministrativi.
L'art. 88, invece, si limita ad esigere che: "*I progetti di legge saranno approvati dal Consiglio dei Ministri che li sottoporrà al Congresso, accompagnati da una indicazione dei motivi e dei precedenti necessari per pronunciarsi su di essi*", senza nulla specificare in merito alla consultazioni con i cittadini.
E' interessante segnalare che tre comunità autonome – Catalogna, art. 36.4 l. 13/2008, Comunità Valensiana, art. 18.1 l. 11/2008 e Andalusia, art. 43.5 l. 6/2006 – prevedono con carattere generale l'audizione di cittadini nel procedimento di elaborazione dei progetti di legge, sebbene in tutti i tre casi sia facoltativo.
In ambito statale esistono leggi settoriali che stabiliscono, in relazione a determinate materie, l'obbligo per il Governo di sentire i cittadini interessati o le organizzazioni rappresentative degli interessi.
Si possono elencare l'art. 7.1 *a*) della l. 21/1991, creativa del Consiglio economico e Sociale; l' art. 32.1 della legge organica 8/1985, regolatrice del Diritto all'educazione, che stabilisce la consultazione preventiva del Consiglio scolastico statale per ordinare il sistema educativo; l'art. 2.2 della l. 2/1974 sui Collegi professionali che dispone che i Collegi di ambito nazionale parteciperanno ai progetti di legge o a qualunque tipo di disposizione che si riferisca alle condizioni generali delle funzioni professionali; la l. 51/2004 sull' uguaglianza, pari opportunità, non discriminazione e accesso universale alle persone con disabilità, che stabilisce un obbligo di consultazione abbastanza ampio che esige la partecipazione delle organizzazioni rappresentative di persone con handicap e delle loro famiglie nell'elaborazione, esecuzione e valutazione delle politiche ufficiali inerenti le persone con disabilità[489].

[487] C. S. NINO, *La costituzione della democrazia deliberativa*, Gedisa, Barcellona, 1997.
[488] C. COLOMBO, *Innovazione democratica, esiste una democrazia partecipativa,* in *Rivista di internet, Diritto e politica*, n. 3, 2006, pp. 28 – 40.
[489] A. L. MARTINEZ – PUJALTE, *I principi basici del nuovo Diritto spagnolo sulla disabilità alla luce della non discriminazione e accessibilità universale dei disabili,* in L. CAVO (a cura di), *Esiste un diritto della disabilità*, Thomson – Aranzadi, 2009, pp. 245 – 268.

Bisogna tener presente che salvo il caso eccezionale che si tratti di rapporti richiesti da norme costituzionali, l'omissione di tali consultazioni non invalida il procedimento legislativo[490].
Secondo la dottrina uniforme del Tribunale costituzionale esistono due argomenti per sostenere questa tesi: in primo luogo queste consultazioni fanno parte del procedimento amministrativo, che avviene prima dell'invio del progetto al Congresso, e non del procedimento legislativo strettamente inteso e per questo la sua omissione non può invalidare quest'ultimo; in secondo luogo la consultazione ha valore solo se si privano le Camere di un elemento di giudizio necessario per la sua decisione (s. Tribunale costituzionale, fondamento giuridico 3)[491].
Se le Camere non hanno ritenuto che questo elemento era necessario, e hanno approvato la legge senza di esso, il Tribunale non può interferire con il valore della rilevanza che un elemento di giudizio ha avuto per i parlamentari. Al contrario proprio perché è un atto che pone fine a un procedimento amministrativo, l'accordo del Consiglio dei Ministri di rimettere alle Camere un progetto di legge è impugnabile davanti la giurisdizione amministrativa e l'omissione della consultazione converte tale atto in un atto nullo di diritto, poiché prescinde da una fase essenziale del procedimento.

2.10 b) Partecipazione dei cittadini. Fase di dibattito parlamentare. Audizioni formali.

Per quanto riguarda la partecipazione dei cittadini nella fase parlamentare, l'istituto più significativo è costituito da quelle che vengono tradizionalmente chiamate audizioni, ossia comparizioni pubbliche di organizzazioni e associazioni di cittadini interessati a un progetto o a una proposizione di legge per esprimere la loro posizione davanti alla Commissione parlamentare incaricata della sua trasmissione all'aula e rispondere alle domande formulate dai Gruppi parlamentari[492].
Questa modalità partecipativa ha due vantaggi, da una parte offre alle associazioni la possibilità di partecipare alle sedute parlamentari e prendere una decisione insieme a tutte le forze politiche rappresentate, dall'altra, ed è ciò che le distingue dalle audizioni informali, le associazioni esprimono pubblicamente la loro posizione, che viene trascritta nel Diario delle sedute[493].
Questo istituto è disciplinato solo in una previsione molto generica del Regolamento della Camera dei deputati, e concretamente l'art. 44.4, che dispone: "*Le Commissioni attraverso la mediazione del Presidente, potranno richiedere la comparizione di altre persone competenti nella materia per informare e consigliare la Commissione*".
Per arrivare alla celebrazione delle audizioni è necessaria, la proposta da parte di Gruppi parlamentari e l'espressa adozione dell'Ufficio di Presidenza della Commissione.

---

[490] *I. CELAVA PEREZ,* La partecipazione dei cittadini come politica pubblica, *in* Partecipazione dei cittadini per un'amministrazione deliberativa, *2009, pp. 107 – 118.*

[491] A. L. MARTINEZ PUJALTE, *Alcune annotazioni sulla partecipazione dei cittadini nel procedimento di elaborazione della legge*, in *Annuario di Diritto parlamentare*, n. 23, p. 265.

[492] J. BLANCO HERRANZ, *Modernizzazione dei Parlamenti, nuovi strumenti di gestione per la sua organizzazione e funzionamento*, p. 184.

[493] *L. PASTOR,* La gestione delle audizioni, *in* Studi di giornalismo, Giornalismo cittadino, possibilità e rischi per il discorso informativo, *X Congresso della Società spagnola di giornalismo, Salamanca, 2008, pp. 373 – 380.*

E’ intuitivo per la complessità procedimento che le audizioni non siano molto frequenti.
A differenza della disciplina statale, l’Andalusia, l’Asturia, la Cantabria, la Catalogna, e l’Extremadura, hanno previsto le audizioni come una fase ordinaria del procedimento legislativo[494].
Consultazioni governative e audizioni parlamentari, al di là dell’identità dell’oggetto, non devono considerarsi ridondanti. Esse hanno, infatti, iter ed effetti diversi e sono presidiate da principi differenti.
Queste due forme di partecipazione si manifestano come complementari e non alternative[495].
Le audizioni parlamentari si producono davanti a tutti i Gruppi parlamentari, il che permette che tutti i partiti politici con rappresentanza parlamentare ascoltano i rappresentanti dei settori sociali interessati e hanno occasione per porre dubbi e interrogare chi ritengano opportuno.
Inoltre, tale forma di partecipazione avviene non solo per i progetti di legge proposti dal Governo, ma qualunque progetto di legge a prescindere dalla titolarità dell’iniziativa.
Inoltre, mentre le consultazioni governative avvengono con organi consultivi, nei quali sono integrate solo le associazioni più rappresentative, le audizioni parlamentari possono coinvolgere ogni associazione anche la più indipendente e minoritaria, di scarsa rappresentatività, che può apportare comunque un contributo rilevante.
Per evitare che questi istituti siano usati come tattica dilatoria, dovrebbe fissarsi un numero massimo di comparizioni[496]. Un’alternativa è fissare dei criteri di distribuzione tra i Gruppi parlamentari che deve essere proporzionale al numero dei deputati di ogni gruppo.

2.10 c) Partecipazione informale dei cittadini.

La partecipazione politica si verifica anche in altre sedi non istituzionali, come nella società civile (associazioni, ONG, fondazioni...), per le strade, su Internet.
La discussione o le proposte di modifica non necessitano del potere pubblico per realizzarsi, ma ne hanno bisogno se vogliono concretizzarsi in una legge.
Un esempio recente è la campagna #SenatoTrasparente, in cui diverse organizzazioni come Access Info, CIVIO, Citizen Foundation, Project Sentry, OKFN Spagna, OpenKratio e Que hacen los diputados hanno invitato i cittadini a reclamare ai senatori un miglioramento della legge di trasparenza nel suo passaggio per il tramite legislativo del Senato[497].

[494] *F. PINDADO SANCHEZ,* Governo locale e partecipazione cittadina, *in Intervento psicosociale, vol. 13, n. 3, 2004, pp. 307-324.*

[495] M. J. LARIOS PATERNA, *La partecipazione dei cittadini nell’elaborazione della legge*, Madrid, Congresso dei deputati, 2003.

[496] J. TUDELA ARANDA, *Il Parlamento necessario*, op. cit., pp. 239-250.

[497] http://quehacenlosdiputados.net/senadotransparente-una-iniciativa-para-mejorar-la-ley-de-transparencia-a-su-paso-por-el-senado/.

-3- I *MEDIA* E LE *CORTES GENERALES* TRA VISIBILITÀ DEI LAVORI PARLAMENTARI E POSSIBILITÀ DI INTERAZIONE.

di *Corinna Cosentino*

L'attenzione crescente che, in tempi recenti, è stata rivolta al tema della trasparenza nell'Amministrazione pubblica - e che in Spagna si è manifestata da ultimo con l'approvazione della legge n.19/2013[498] - è strettamente legata allo sviluppo delle nuove tecnologie dell'informazione. Esse, infatti, hanno aperto la strada a nuove opportunità e a nuove domande di accesso e di partecipazione all'attività pubblica. La domanda di trasparenza ha investito, naturalmente, anche le camere legislative, che hanno perciò dovuto adattare i loro strumenti di pubblicità al nuovo contesto.

Il presente paragrafo si propone perciò di indagare le forme di visibilità dei lavori delle *Cortes Generales* attraverso i vecchi e i nuovi *media*, in particolare attraverso i canali istituiti - e in gran parte gestiti - dalle *Cortes* stesse. Si tratta dei canali televisivi parlamentari (*Canal Parlamento* e *Canal Senado*) e dei siti *web* delle due Camere.

Per ciascuno di questi canali mediatici si prenderanno in esame diversi aspetti: le ragioni della loro attivazione, la loro gestione, il tipo di contenuti cui danno accesso, la diffusione e la qualità dei loro servizi. Infine, si esamineranno le critiche e le recenti proposte per un loro miglioramento[499].

3.1. L'informazione parlamentare audiovisiva attraverso Canal Parlamento *e* Canal Senado.

Il Regolamento del Congresso, all'art. 98, stabilisce che la *Mesa* è l'organo responsabile per la disciplina dei rapporti fra i *media* e la Camera. Sarà infatti la *Mesa* ad adottare le misure necessarie affinchè i giornalisti abbiano accesso ai locali del Parlamento e alle sessioni cui è loro permesso di assistere[500], ma tutte le registrazioni audiovisive devono essere espressamente autorizzate dal Presidente della Camera[501]. Il Regolamento del Senato dispone in modo simile per l'accesso alle sessioni di Assemblea e di Commissione, ma nulla dice riguardo alle registrazioni[502].

In ogni caso, all'interno di entrambe le Camere, il servizio di registrazione audiovisiva è monopolio quasi esclusivo del servizio tecnico-televisivo interno al Parlamento. Le telecamere sono state installate all'interno di tutte le sale dei rispettivi edifici e non è possibile concedere ai *media* esterni installazioni ulteriori. Fanno eccezione soltanto le sale-conferenza e alcuni corridoi in cui i giornalisti possono effettuare riprese proprie. Il dibattito sull'opportunità delle registrazioni all'interno del Parlamento sorse negli anni Settanta, poichè alcuni sostenevano che la ripresa televisiva modificava la naturalezza del dibattito e

[498] La Legge n.19 del 9 dicembre 2013 è stata infatti accompagnata da un ampio dibattito ed è stata denominata appunto *Ley de Transparencia*. Essa regola principalmente il diritto di accesso all'Amministrazione Pubblica.

[499] Nell'ambito di questa ricerca, il tema dell'informazione parlamentare fornita dalle catene televisive private e dalla televisione statale (TVE) sarà affrontata solo marginalmente per focalizzare l'attenzione sull'informazione che viene gestita in modo diretto dalle istituzioni, sia a livello economico che di conteuti.

[500] V. art. 64, R.C.

[501] V. art. 98 c. 3°, R.C.

[502] V. artt. 73 e 75 c.1°, R.S.

il lavoro del deputato; mentre altri contestavano questa tesi facendo appello alla trasparenza o alle esigenze della comunicazione (dal momento che ciò che non appare in televisione non esiste)[503]. Il problema della gestione concreta delle telecamere in Assemblea e in Commissione si pose invece per la prima volta alla fine degli anni Ottanta. Da una parte, infatti, l'installazione creava difficoltà pratiche e rischiava di disturbare i lavori; dall'altra, le televisioni private non si conformavano alle immagini riprese dalla televisione pubblica. Perciò oggi le Camere mantengono l'esclusiva delle immagini riprese per la maggior parte delle attività che si svolgono al loro interno. Il segnale istituzionale viene poi trasmesso a tutti i *media* accreditati che ne abbiano fatto richiesta[504].

La moltiplicazione delle televisioni private fu dunque uno dei fattori che spinsero la *Mesa* del *Congreso*, alla fine del 1992, a concludere un accordo con l'*Universidad Complutense de Madrid*, affinchè il Dipartimento di Comunicazione Audiovisiva si occupasse di gestire un canale televisivo completamente dedicato alle attività della Camera. Nacque così *Canal Parlamento.* Questo progetto, tuttavia, nasceva anche sull'esempio degli altri paesi europei che avevano già operato allo scopo di avvicinare cittadini e rappresentanti. Sul sito della Camera, nella sezione audiovisiva, si legge infatti che il canale parlamentare nasce idealmente come strumento della democrazia che permette ai cittadini di conoscere, senza mediazioni, il lavoro di coloro che hanno eletto[505].

Il nuovo *Congreso* aperto necessitava di servizi tecnici e professionali adeguati. Esso dovette dunque dotarsi di attrezzature e personale indipendente da altre emittenti televisive, mentre il Dipartimento di Comunicazione Audiovisiva e Pubblicità dell'Università formava un gruppo di lavoro composto da professori, tecnici e studenti. Le prime telecamere vennero installate nel 1993, ma solo nel 1998 queste furono collocate anche nelle sale delle Commissioni e delle conferenze - mentre in una sala distaccata si centralizzarono i rispettivi controlli.

Il canale attivò le sue trasmissioni per la prima volta il 5 aprile del 2000, in occasione della sessione costitutiva della VII Legislatura. Nel 2005, il *Congreso* decise poi di concedere la gestione del canale a una società privata: la *MediaPro*[506]. L'intenzione era quella di esternalizzare il servizio in modo da moltiplicare e arricchire i suoi contenuti: si assisteva così a una prima evoluzione del progetto. Infatti la gestione del canale veniva ceduta a un soggetto privato. In aggiunta alla trasmissione delle attività parlamentari si sarebbero prodotti sia programmi divulgativi di educazione civica per i più giovani, sia programmi di approfondimento sui temi più rilevanti; infine documentari storici sulle istituzioni[507]. Tuttavia, la responsabilità ultima della programmazione e dei contenuti si manteneva in capo al Dipartimento di Comunicazione della Presidenza del Congresso.

Il 13 febbraio 2009, il segnale cominciò a essere trasmesso via satellite. Il servizio di

---

[503] Cfr. P.G. FERNANDEZ, *Nuevas tecnolgias, comunicacion politica y parlamentarismo. Hacia una democracia electronica?,* Universidad Complutense de Madrid, Cuadernos de Información y Comunicación, num. 6, 2001, pp.141-162.

[504] Cfr. H. M. GARCÍA, *El Canal Parlamento en España*, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias de la Información, Madrid, 2010, p.157.

[505] Cfr. sito del *Congreso, http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/CongresoTV/CanPar.*

[506] Cfr. H. M. GARCÍA, *El Canal Parlamento en España*, cit., p. 160.

[507] V. BOCG, sez. Congreso, VIII legislatura, Serie D, General, num. 278, 21 ottobre 2005, p.28, riguardante le clausole di esecuzione tecnica del *Plan de Modernizacion del Congreso de los Diputados*, riguardo alla programmazione di *Canal Parlamento*.

distribuzione venne affidato a un'altra società privata, la TSA (*Telefonica Servicios Audiovisuales S.A.*), che divenne poco dopo anche l'assegnataria di tutto il servizio televisivo[508].

Il concessionario, in base al contratto di servizio, doveva (e deve tutt'ora) occuparsi della ricezione, realizzazione, trasmissione, catalogazione, diffusione e distribuzione dei segnali audiovisivi delle attività pubbliche che si svolgono all'interno della Camera, utilizzando la strumentazione tecnica del *Congreso*[509]. Deve inoltre produrre una copia, in formati diversi, di tutte le trasmissioni registrate perchè siano messe a disposizione del Dipartimento dell'Archivio e della Segreteria Generale del *Congreso*. Deve catalogare tutte le trasmissioni secondo i criteri fissati, consentendo l'accesso in diretta e in differita ai segnali via *internet* e *intranet.* Dunque, dal 1993 a oggi, si sono susseguiti tre soggetti diversi nella realizzazione del servizio televisivo del *Congreso*, due dei quali privati.

Diversa è la vicenda per l'istituzione di *Canal Senado*, il canale parlamentare della Camera alta. In questo caso, l'installazione degli strumenti di ripresa audiovisiva fu portata a termine nel gennaio 2003. Seguì un periodo di prova di poco più di un mese, conclusosi con l'avvio delle trasmissioni in marzo. L'allora Presidente del Senato, Juan José Lucas, affidò alla stessa TSA il servizio di distribuzione delle immagini via satellite, diffuse a partire da maggio 2003[510]. Anche in questo caso, sebbene fosse vietata l'installazione di telecamere da parte di altri operatori, venne concesso a tutti i mezzi l'accesso alle immagini del canale.

I lavori del Senato sono di entità minore rispetto a quelli del *Congreso*, sebbene le sue funzioni siano simili. Tuttavia, la differenza che va rilevata fra i due rispettivi canali non sta tanto nella quantità dei contenuti offerti, bensì nel fatto che *Canal Senado* continua a essere gestito da giornalisti ed esperti di comunicazione appartenenti all'*Universidad Complutense de Madrid*[511] - non da un'impresa privata come nel caso di *Canal Parlamento*. In particolare, il responsabile ultimo della realizzazione di *Canal Senado* è Fernando Huertas Jiménez, professore di Comunicazione Audiovisiva dell'Università.

Ora che sono state illustrate le ragioni e le vicende alla radice della creazione dei due canali, si può passare a esaminare la loro programmazione.

3.2. Contenuti, programmazione e diffusione dei canali parlamentari.

Secondo quanto riportato nel *Boletin Oficial* del 17 settembre 2012[512], le imprese che si aggiudicano la gestione del servizio tecnico televisivo del *Congreso* devono rispettare i criteri della professionalità e della neutralità politica. La Camera, attraverso la Direzione per la Comunicazione, si occupa di assicurare che i segnali istituzionali rispettino tali requisiti. Una violazione in tal senso verrebbe considerata come grave inadempienza delle

[508] V. BOE, sez.V-A, Cortes Generales, n.171, 16 luglio 2009.

[509] V. le clausole tecniche del nuovo contratto in BOE, sez. Cortes Generales, Serie A, n.224, 17 settembre 2012.

[510] Cfr. J.M. DIAZ, La información institucional en el Senado de España a través de su canal de television oficial, Congreso Internacional de Comunicación 3.0, Universidad de Salamanca, 4 y 5 octubre de 2010, p.5 in http://campus.usal.es/~comunicacion3punto0/comunicaciones/013.pdf.

[511] *V. Convenio de colaboracion con la Universidad Complutense de Madrid in http://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/transparencia/informacioneconomicacontractual/convenios/index.html.*

[512] BOE n.224, 17 settembre 2012, clausola n.31.

obbligazioni contratte dall'aggiudicatario, fino alla possibilità di un ritiro della concessione. I canali parlamentari sono stati infatti concepiti come un servizio pubblico, destinato a fornire un'informazione il più possibile autentica, priva di orientamenti politici e di mediazioni. Allo stesso scopo il Senato ha optato per l'affidamento del servizio a un ente terzo, autonomo, composto da esperti della comunicazione.

Inizialmente, l'orario di trasmissione di *Canal Parlamento*, garantito da un gruppo di 30 persone dell'Università Complutense, si estendeva dalle ore 9,00 alle ore 24,00 - dal lunedì al venerdì. Oggi, le trasmissioni si realizzano anche nei fine settimana, dalle 10.00 alle 22.00. Il mercoledì, alle 20,30, si ripete in differita la sessione di controllo nei confronti del Governo, appena terminata la sua trasmissione in diretta. Essa rappresenta infatti l'attività più mediatica del Parlamento, nel corso della quale l'opposizione pone le proprie domande ai membri dell'Esecutivo e vengono discusse le iniziative legislative.

Chi decide della programmazione e dei contenuti è il Dipartimento di Comunicazione della Camera, anche se il responsabile ultimo è la *Mesa*. L'obiettivo primario è quello di trasmettere il maggior numero di sessioni di Assemblea e di Commissione, ma nel caso in cui vi siano sovrapposizioni di orario si opera una scelta in base alla rilevanza degli eventi previsti. Si considera per esempio l'intresse sociale chiamato in causa, l'attualità del tema e la sua proiezione informativa. La sessione esclusa verrà trasmessa in differita o resa consultabile nell'archivio *web*. Un'altra regola consiste nella trasmissione delle sessioni per intero, per evitare di privilegiare posizioni politiche particolari. Come già accennato, gli intervalli fra le sessioni vengono colmati da reportage o programmi di informazione collaterale di produzione propria[513].

Canal Senado, invece, non produce alcun contenuto di approfondimento o di informazione proprio e si limita esclusivamente alla trasmissione delle diverse attività della Camera. Infatti, durante il fine settimana non viene trasmesso alcun tipo di programma (nemmeno le sessioni in differita). Inoltre, secondo quanto dichiara il responsabile del servizio, Fernando Huertas, non esiste alcuna direttiva istituzionale o esterna che vincoli la realizzazione delle riprese. La Direzione di Comunicazione del Senato, al pari di quella della Camera bassa, si occupa però della supervisione[514].

Per quanto riguarda la diffusione dei canali, l'obiettivo delle camere è quello, naturalmente, di far giungere l'informazione al maggior numero possibile di persone. A questo scopo sono stati conclusi accordi con i principali operatori televisivi[515] e si è assicurata la trasmissione via satellite (Hispasat). Ciò, potenzialmente, allarga l'*audience* in modo considerevole. Chiaramente, un altro importantissimo e recente canale di diffusione è il *web*. Chiunque abbia a disposizione una connessione *internet* può infatti accedere a *Canal Parlamento* dal sito del *Congreso de los Diputados*[516], (dove peraltro si trova anche la

[513] Cfr. H. M. GARCÍA, *El Canal Parlamento en España*, cit., p. 145 ss.

[514] H. M. GARCÍA, *El Canal Parlamento en España*, cit., p. 189.

[515] In primo luogo con la televisione statale TVE, che usa le immagini del canale in particolare per la produzione del programma di approfondimento intitolato "*Parlamento*", in onda su La2. Qui, tra gli altri temi trattati, si analizzano le leggi più importanti e si riassumono gli interventi principali della sessione di controllo nei confronti del Governo.

[516] L'accesso a *Canal Parlamento* è reso anche disponibile attraverso i *link* presenti su numerosi siti *web* non istituzionali, per esempio: *http://www.tvgratis.tv, http://www.tutelevisiononline.com, http://es.wwitv.com, http://www.elmundo.es, http://www.tvporinternet.tv, http://www.sintele.com; http://www.eselx.com, http://www.jejiji.com, http://www.televisiongratis.com*. Anche all'interno del sito *web* di *El Diario El Mundo* è

diretta web). Lo stesso servizio *web*, come si vedrà in seguito, è disponibile per *Canal Senado*.

Negli ultimi anni, l'Ufficio di Comunicazione del *Congreso* ha investito molto nelle nuove tecnologie per diffondere l'informazione sull'attività parlamentare. L'integrazione fra trasmissione televisiva e trasmissione via *web* è uno dei risultati ottenuti. Nella parte centrale della *home-page* del sito si incontra infatti la sezione "*Congreso TV*", dalla quale si accede alle tre sottosezioni audiovisive disponibili: *Canal Parlamento, Congreso en directo* e *Archivo audiovisual*[517]. Il canale TV è trasmesso via satellite, via cavo e ancora via *internet*, ed è destinato, come si è visto, alla diffusione dei contenuti istituzionali (sessioni plenarie e attività in Commissione) ma anche di programmi divulgativi di produzione interna. Sulla pagina del sito dedicata al canale, si trova anche la programmazione di tutta la settimana, e selezionando una specifica sessione in programma si accede all'ordine del giorno previsto, in modo da rendere più semplice la comprensione di quanto viene trasmesso.

La sezione del sito intitolata "*Congreso en directo"* permette invece di accedere alla diretta s*treaming*. La maggior parte delle volte, le immagini in diretta vengono catalogate, vale a dire che si forniscono informazioni sull'evento in corso e i *link* agli interventi anteriori della sessione.

Nella terza sezione, "*Archivo Audiovisual*", si può infine attingere ai contenuti audiovisivi immagazzinati a partire da gennaio 2008 a oggi. La ricerca dei dati è resa più agevole dalla possibilità di applicare diversi filtri. Infatti è possibile cercare i contenuti in base all'organo parlamentare implicato, per data o per legislatura. Per la maggior parte delle sessioni è disponibile la catalogazione dell'evento in *podcast*, con la segnalazione delle risorse documentali associate, i nomi di relatori, le trascrizioni.

Qui di seguito si dà un esempio del modo in cui le attività parlamentari in agenda vengono diffuse in formato audiovisivo attraverso i diversi canali (TV, diretta *web*, archivio).

---

possibile trovare collegamenti al *Canal Parlamento*. In realtà, tutti i periodici digitali di informazione generalista fanno affidamento sull'informazione prodotta dal *Congreso de los Diputados.*

[517] V. *http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/CongresoTV/HistEmisionFecha.*

Tabella 3.1*

ATTIVITÁ IN AGENDA		***CANAL PARLAMENTO***		***CONGRESO EN DIRECTO***		***ARCHIVO AUDIOVISUAL***	
Martedi' 22 aprile 2014							
9,00	Video di produzione propria	11,30	Diretta *web*: Commissione mista di controllo della società RTVE. Prevista catalogazione interventi in diretta. Collegamento all'ordine del giorno.	10,00	*Mesa* del *Congreso*; Subcommissione di studio sulle reti sociali (a porte chiuse).		Disponibile registrazione della sessione delle 11,30: Commissione mista per il controllo parlamentare sulla società RTVE. E' possibile visualizzare: Ordine del giorno, video integrale e registrazioni videondi tutti gli interventi, anche separati e scaricabili.
11,30	Commissione mista di controllo parlamentare sulla società RTVE			11,00 11,30	Riunione dei Portavoce; Commissione mista per il controllo di RTVE.		
Fine antici pata	Video di produzione propria			12,30	*Ponencia* sulla legge 26/2007		
16,00	Ripetizione della sessione: Commissione mista di controllo parlamentare sulla società RTVE			13,30	Subcommissione per lo studio dela tratta di esseri umani - Commissione dell'uguaglianza (porte chiuse).		
Fine antici pata	Video di produzione propria						

* La schematizzazione delle attività è frutto dell'elaborazione di chi scrive sulla base di quanto emerso dalla ricerca sul sito *www.congreso.es* nei giorni 22-24 aprile 2014.

Come si può notare dalla tabella, alcune sessioni di Commissione si svolgono a porte chiuse e non vengono quindi trasmesse in base a quanto disposto dal Regolamento (art. 75 RS e art. 64 RCD). Inoltre, sebbene su entrambi i siti siano disponibili tutte le registrazioni delle sessioni in *podcast*, sul sito del Senato non esiste una sezione di raccolta unica. Come si illustrerà meglio in seguito, i video delle sessioni si possono trovare nelle pagine specifiche dedicate all'Assemblea o alle Commissioni.

Considerando poi l'aspetto dell'*audience*, si deve riscontrare l'impossibilità di rilevare l'entità effettiva degli ascolti dei canali parlamentari. Né il *Congreso*, né il *Senado* riportano tali dati sui loro siti. In particolare, a seguito di richiesta inviata in occasione della presente ricerca, il Senato ha dichiarato di non avere contratti di servizio per la misurazione

dell'*audience* del canale televisivo, proprio perché le trasmissioni sono concepite come un servizio pubblico indipendentemente dagli ascolti che ottengono. Inoltre, le televisioni che captano il segnale del Senato dal satellite Hispasat per distribuirlo sono numerose e ciò renderebbe complicata una rilevazione. Per quanto riguarda invece la diffusione via internet, l'accesso è garantito sia dalla pagina *web* del Senato, sia dalle molteplici pagine *web* cui il Senato cede, a richiesta, l'URL. Perciò, sebbene la Camera alta disponga di dati riferiti al numero di visite della propria pagina, pur tralasciando di pubblicarli, non è in grado di calcolare l'*audience* globale del canale via internet[518].

Gli unici dati riportati sull'informazione audiovisiva del Parlamento (si veda la tabella qui di seguito) si trovano nella sezione "Transparencia" del sito del Senato e rilevano la percentuale delle sessioni trasmesse in diretta rispetto al totale di quelle celebrate nel 2013.

Tabella 3.2[519]

Trasmissioni in diretta	**% sul totale delle sessioni svolte nel 2013**
Sessioni Assemblea	100%
Sessioni Consiglio permanente	100%
Commissioni	99%

Per concludere la breve analisi sull'uso dei canali audiovisivi usati dalle *Cortes Generales*, è utile citare le proposte di miglioramento che erano state avanzate nel *Plán informatico* del Senato 2009-2012[520] e che sono state effettivamente portate a compimento. Nel corso di quattro anni è stata migliorata la qualità delle immagini, la catalogazione della diretta *web* ed è stato sviluppato il supporto video per *tablet* e *smartphone* (al fine rendere le immagini facilmente condivisibili sui *social network*). Nel nuovo piano approvato per il 2013-2015 si aspira invece a creare un servizio di diffusione dei video via *internet* in modo che supporti il carico di collegamenti alla rete nel corso degli eventi di grande richiamo mediatico.

Il *Plán de modernización* del *Congreso* approvato nel 2005 prevedeva invece l'ampliamento della programmazione attuale, per dedicare uno spazio più vasto all'informazione sull'agenda, sull'attività della Camera e sulle visite delle personalità al *Congreso*. Il Dipartimento di Comunicazione sostiene infatti che la tendenza naturale è quella di ampliare i contenuti per rendere più attrattivo il canale istituzionale, introducendo reportage e brevi servizi di interesse generale, in considerazione del fatto che le dichiarazioni brevi e l'aneddotica politica restano più accattivanti rispetto ai dibattiti veri e propri sulle politiche da adottare[521].

La direttrice di sviluppo più promettente, e perciò perseguita, riguarda però la televisione

[518] Quella riportata è la risposta fornita dall'Ufficio di Informazione del Senato a seguito di richiesta inoltrata il 18 aprile 2014, tramite la casella di posta offerta a tal fine sul sito *web* istituzionale.

[519] Schema rielaborato sulla base dei dati forniti dall'Ufficio di Informazione del Senato alla pagina *http://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/transparencia/sobretransparencia/compromisoscalidadtransparencia/index.html.*

[520] Cfr. il *Plán Informatico y de Comunicaciónes 2013-2015*, 24 de abril de 2013, Secretaria General, Senado, *http://www.senado.es/web/wcm/idc/groups/public/@cta_info/documents/document/mdaw/mdqz/~edisp/planinformatico2013_ok.pdf.*

[521] Cfr. H. M. GARCÍA, *El Canal Parlamento en España*, cit., p. 299.

digitale. L'obiettivo è quello di offrire l'opportunità di scegliere attivamente i contenuti fra quelli proposti nella programmazione, senza essere vincolati agli orari delle trasmissioni. Si parla infatti di "*televisión a la carta*". Inoltre, una televisione che non richiede il supporto delle catene di distribuzione usuali per la sua diffusione, offre la possibilità di una gestione più autonoma, senza l'intervento dei grandi gruppi di comunicazione[522]. Infatti, i primi canali televisivi parlamentari richiedevano un investimento iniziale elevato, sia per il montaggio che per la gestione delle apparecchiature collocate nel Parlamento. Invece, grazie alle nuove tecnologie, si abbattono i costi delle autorizzazioni e delle licenze, così che anche i Parlamenti delle Autonomie, pur con risorse limitate, possono offrire la trasmissione audiovisiva delle sessioni attraverso il *web*[523].

Il *web*, naturalmente, non costituisce una risorsa soltanto per l'informazione audiovisiva. Resta il mezzo di diffusione più semplice e rapido delle infromazioni e degli atti prodotti nel corso dei lavori parlamentari. Nella parte 3.3 si prenderà in esame proprio questo aspetto e si cercherà di fornire un'analisi puntuale dell'informazione fruibile attravero i siti *web* delle *Cortes Generales*.

3.3. La pubblicità dei lavori parlamentari sui siti web istituzionali.

I siti *web* istituzionali del *Congreso* e del *Senado* sono ormai lo strumento più usato per mantenere attivo un flusso costante di informazioni dal Parlamento alla società. Inizialmente essi hanno svolto una funzione esclusivamente informativa, ma in un secondo momento hanno cominciato a offrire al cittadino anche molteplici aree di interazione con le Camere. Sebbene leggi recenti (la l. n.11/2007 e la n.9/2014)[524] siano intervenute sulla disciplina del rapporto fra cittadini e Amministrazione attraverso i mezzi elettronici, nessuna disciplina precisa è stata prevista per regolare l'informazione parlamentare fornita dai siti *internet*. Si precisa che nel presente paragrafo saranno prese in esame soltanto le informazioni che riguardano, specificamente, l'attività parlamentare, lasciando da parte contenuti - per quanto basilari - che attengono invece ad altri spazi di trasparenza (regole interne, amministrazione e composizione degli organi parlamentari). Ci si limita infatti a osservare che tali informazioni sono comunque fornite in modo sufficientemente dettagliato[525].

Prima di iniziare l'analisi vera e propria, è utile introdurre qualche riferimento temporale. Il sito del *Congreso* (*www.congreso.es)* è stato inaugurato nel giugno 1997; quello del Senato, nel novembre dello stesso anno. Il dibattito sulle opportunità offerte dalle nuove tecnologie, anche per l'informazione parlamentare, si accese tuttavia negli anni successivi, grazie all'opera di due commissioni del Senato che portarono avanti i lavori fra il 1998 e il 2004. Come si approfondirà in seguito, esse stesse si servirono dei nuovi strumenti

[522] Cfr. H. M. GARCÍA, *El Canal Parlamento en España*, cit., p. 295.

[523] Attualmente, tutte le Comunità Autonome dispongono di un canale televisivo o di un canale *web* per trasmettere le attività delle loro camere legislative.

[524] Si tratta, rispettivamente, delle leggi sull'accesso elettronico dei cittadini ai servizi pubblici e della già citata legge sulla trasparenza.

[525] Si riportano infatti: la storia del Parlamento, la Costituzione, i regolamenti interni, la struttura organizzativa, tutti gli atti riguardanti l'attività di contrattazione, il bilancio, la composizione e le funzioni degli organi.

disponibili per avviare un dialogo in rete con la cittadinanza[526]. Entrambi i siti vennero in seguito migliorati sulla base delle indicazioni provenienti dal rapporto presentato dall'UIP (Unione Interparlamentare) alla Conferenza di Amman del 2000, e del successivo aggiornamento del 2009. L'obiettivo di questo incontro era quello di stabilire alcune linee guida per la creazione dei siti parlamentari, individuando alcuni elementi essenziali ai fini della trasparenza e di un loro agevole utilizzo[527].
Nel 2005, come già ricordato nella sezione precedente, la *Mesa* del *Congreso* approvò il *Plán de modernizacion* in cui si stabilivano, fra l'altro, alcune linee strategiche a favore di una maggiore intellegibilità del sito da parte del cittadino[528]. Si prospettavano infatti i seguenti cambiamenti:

- miglioramento della grafica e dei contenuti della pagina *web* del *Congreso* (come effettivamente è accaduto nel 2007);
- elaborazione di materiali diretti a gruppi di interesse specifici;
- digitalizzazione completa dell'archivio (anche audiovisivo);
- sviluppo di un *Portal del conocimiento*, con basi di dati aperte, una biblioteca virtuale, applicazioni di assistenza alla ricerca delle risorse e un sistema di indicizzazione automatico;
- sviluppo di strumenti per seguire in modo selettivo ed efficace i temi di attualità;
- introduzione di formati standard per le risorse documentali in modo che sia più facile sia l'accesso che l'utilizzo e lo scambio dei dati;
- l'attivazione di una "*factoria de contenidos*" che consiste nell'elaborazione di riassunti e sommari che facilitino l'informazione di base sulle differenti attività svolte nella Camera, con collegamenti per accedere ai testi completi dei Diari di Sessione o al Bollettino Ufficiale[529];
- la creazione di uno spazio specifico dedicato ai cittadini (*Atención al ciudadano*) e di un ufficio apposito (*Oficina de información y atención*);
- la creazione di una carta dei servizi che includa la definizione di regole e direttive e le caselle di posta dedicate all'invio di suggerimenti, in modo da adeguare i contenuti del sito in base al grado di soddisfazione degli utenti.

Alcuni di questi cambiamenti sono stati effettivamente realizzati. Infatti è oggi possibile trovare sul sito le sezioni dedicate all'Archivio e alla Biblioteca, in cui si rendono disponibili anche *e-documents* e appositi motori di ricerca. Tuttavia, ancora molta strada resta da percorrere, per esempio, per quanto riguarda i servizi RSS (*Really Simple*

[526] Cfr. al punto 3.4 del presente paragrafo .
[527] Cfr. *Inter-parliamentary Council. Guidelines for the content and structure of parliamentary web sites*, Amman, 6 maggio 2000, in *http://www.ipu.org.*
[528] V. BOCG, sez. Congreso, VIII legislatura, Serie D, General, n. 278, 21 ottobre 2005, cit. riguardante le clausole di esecuzione tecnica del *Plan de Modernizacion del Congreso de los* Diputados. Il servizio è stato assegnato a tre diverse società per la sua esecuzione, con un contratto di circa 14 milioni di euro.
[529] Con la *Resolucion de la Mesa del Senado* del 16 novembre 2010 e con la *Resolucion de la Mesa del Congreso* del 26 giugno 2012 e del 10 luglio 2012, si stabilì che il *Boletin Oficial* e il *Diario de Sesiones*, nelle diverse sezioni in cui sono suddivisi, sarebbero stati pubblicati esclusivamente in edizione elettronica a partire dal 1° gennaio 2011 per il Senato e a partire dall'1 agosto 2012 per le altre due sezioni (Congresso e *Cortes Generales* congiunte). Tali edizioni hanno validità ufficiale a tutti gli effetti, anche se si continua a produrre un esemplare cartaceo di tutti i numeri per il loro deposito presso le biblioteche delle Camere.

Syndication) e di *Newsletter*. All'interno del sito del Congresso l'aggiornamento automatico sembra essere disponibile soltanto nella sezione "Votazioni".

L'ufficio di attenzione al cittadino e la sezione "Trasparenza" sono stati effettivamente creati ma presentano alcune carenze, in quanto l'Ufficio, a differenza dell'omologo presente nel Senato, non è contattabile attraverso formulari *online*, ma solo attraverso i mezzi tradizionali e la posta elettronica. Un altro impegno ancora disatteso è quello di fornire documenti riassuntivi ed esplicativi per rendere le notizie comprensibili anche a un cittadino non esperto. Per il momento si rileva la sola presenza di un "Quadro generale delle iniziative in fase di emendamento", che riporta una sintesi schematica delle scadenze e dell'iter dei testi[530]. Infine, sul sito del *Congreso* non è ancora fornita una Carta dei Servizi che illustri i contenuti che la Camera si impegna a pubblicare. Si trova soltanto un generico "*Aviso legal*" che garantisce i requisiti minimi dell'informazione presente sul sito[531].

Il sito del Senato mostra invece di aver realizzato un numero maggiore di obiettivi fra quelli elencati per il *Congreso*, a partire dalla Carta dei Servizi, approvata il 23 ottobre 2012. Attraverso di essa il Senato si impegna a migliorare la qualità della gestione dei servizi ai cittadini - in linea con la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*[532]. Inoltre, per ciò che riguarda, specificamente, l'attività parlamentare, si impegna a pubblicare sul sito i seguenti contenuti:

- Calendario, agenda delle attività e ordini del giorno degli organi del Senato.
- Leggi in fase di trasmissione e leggi già approvate, con i documenti presentati durante la trasmissione, i dibattiti anche videoregistrati e trascritti nel *Diario de Sesiones*, i risultati delle votazioni in Assemblea, i testi approvati nelle diverse fasi e il collegamento al *Boletin Oficial del Estado* (BOE).
- Atti di controllo e impulso politico al governo con le eventuali risposte scritte del Governo (p*reguntas, interpelaciones, mociones*).
- Sessioni dell'Assemblea e della *Diputación Permanente* già celebrate o previste, con la catalogazione video delle dirette.
- Sessioni di Commissione e *Ponencia* (convocazioni, ordini del giorno, consulta delle iniziative trasmesse e in trasmissione; accesso ai documenti, ai dibattiti, ai testi approvati, ai dossier con collegamenti a pagine di interesse collegate all'attività.
- Pubblicazioni ufficiali quotidianamente aggiornate[533].

Fra gli strumenti *web* disponibili per agevolare il reperimento di informazioni, la Carta indica i motori di ricerca interni, sia generali, sia settoriali (dedicati alla ricerca di notizie, iniziative, pubblicazioni ufficiali, senatori, documenti dell'archivio, risorse bibliografiche e

[530] Per il Senato si riporta invece una sintesi dei tutti i testi in fase di esame attraverso il *Diario de tramitación*.

[531] *L'Aviso Legal* stabilisce soltanto che l'informazione deve essere veritiera, liberamente accessibile, e che in ogni caso venga riportata la fonte e la data dell'ultimo aggiornamento.

[532] Nel 2012 un gruppo numeroso di organizzazioni, provenienti da 53 paesi, attive nel monitoraggio parlamentare, ha sottoscritto la *Declaración sobre la Trasnparencia Parlamentaria* in occasione della conferenza del *World E-Parliament* (15 settembre 2012). Questa dichiarazione comprende 44 punti in base ai quali valutare la trasparenza dell'informazione parlamentare. Cfr. *World e-Parliament Report 2012*, Global Center for ICT in Parliaments, in *http://www.ictparliament.org/world-e-parliament-reports/* e *http://www.openingparliament.org/orga -nizations*.

[533] Cfr. la *Carta de Servicios* sul sito del Senato alla pagina *http://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/atencionciudadano/cartaservicioselectronicos/index.html*.

della contrattazione). Inoltre, cita il servizio RSS come strumento per l'informazione selettiva. Infatti, in alcune sezioni, come nella sezione "Notizie" o in quella dedicata alle attività delle Commissioni, si trovano le icone di accesso ai servizi RSS, nonché al servizio di invio immediato tramite e*mail* e di condivisione sui *social network*. Tuttavia, a una prova empirica sperimentata nel corso della presente ricerca, si è riscontrato che sia i collegamenti RSS che l'invio tramite mail delle pagine generano un errore sul sito del Senato. Invece, l'unica possibilità di trovare i *feed* RSS sul sito del *Congreso* (nella sezione "Votazioni") ha dato esito positivo. Ulteriori strumenti, non citati nella Carta che tuttavia facilitano l'orientamento fra i temi di interesse sono il *Diccionario parlamentario,* che riporta le definizioni dei termini fondamentali usati in Parlamento (i tipi di atti, gli organi, ecc.) e una selezione di domande frequenti (FAQ) anche sul modo in cui rintracciare o seguire l'iter legislativo. Infine, la Carta riporta l'impegno del Senato a procedere a una valutazione annuale sulla qualità dei servizi offerti, pubblicandone i risultati, sempre annualmente, sulla stessa pagina *web*[534].

Il *Congreso*, come si è già accennato, pur non fornendo una Carta dei Servizi, in linea generale garantisce, di fatto, la pubblicazione *online* di tutti i contenuti riguardanti l'attività parlamentare disciplinati dalla Carta del Senato.

Per apprezzare ulteriori differenze fra i due siti e per approfondire l'analisi dell'informazione che essi rendono disponibile, si procederà ora a una loro comparazione schematica, sulla base delle seguenti domande e categorie:

- **Informazione sull'attualità e la programmazione dei lavori**: in che modo il cittadino può essere informato sulle attività recenti svolte dalle Camere o su quelle in programma?
- **Informazione sulle attività dei singoli organi delle Camere**: quali risorse sono rese disponibili al cittadino per conoscere le attività dell'Assemblea, della *Mesa,* della Giunta dei Portavoce, del Consiglio Permanente e delle Commissioni?
- **Informazioni sulle attività dei gruppi e dei singoli parlamentari**: in che modo è possibile conoscere l'attività dei gruppi, dei senatori e dei deputati?
- **Strumenti di ricerca** per agevolare il reperimento delle informazioni (motori di ricerca, FAQ, *web map*).

Nella prossima tabella si comincerà con l'esaminare la prima area individuata (a)[535].

[534] Tale servizio di valutazione della qualità sulla gestione del sito non è presente sul portale del *Congreso*, proprio in quanto assente una Carta dei Servizi.

[535] Si precisa che tutte le successive schematizzazioni sono frutto delle ricerche effettuate da chi scrive sui due siti presi in esame nel periodo che va dal 20 aprile al 10 maggio 2014.

Tabella 3.3

INDICATORI	***SENADO***	***CONGRESO***
STRUMENTI PER SEGUIRE L'ATTUALITÁ		
Notizie in evidenza sulla *home-page*	Sì, tramite *slideshow* e *link* diretto ("*Noticias*").	Sì, nella sezione "*Notas de prensa*" della *home-page*.
Calendario e Agenda	Sulla *home*: grafica del calendario in evidenza e *link* diretto all'agenda.	*Link* sulla *home* ("*Hoy en el Congreso*").
Ordini del giorno	*Link* disponibili a partire dalle attività segnate in agenda (*Pleno*, Commissioni).	*Link* a partire dalle attività in agenda; Raccolta di convocazioni e ordini del giorno in sezione apposita.
Elenco ultime iniziative e leggi approvate sulla *home*	*Link* in evidenza sulla *home page* con suddivisione: leggi in esame/ approvate di recente.	Sulla *home-page: b*revi elenchi delle ultime iniziative proposte dal Governo/dai gruppi e delle ultime leggi approvate.
***Link* alla diretta web**	*Link* a *Senado en directo* sullo *slideshow* della *home page*.	*Link* a *Congreso en directo* dalla *home-page.*
Servizio RSS	Possibilità di accesso al servizio RSS per le notizie del Senato (anche per le attività delle commissioni). Ma si riscontrano errori nell'utilizzo.	Disponibile solo per seguire l'aggiornamento della sezione "Notizie".
Newsletter	Non disponibile	Non disponibile

Come si può notare, gli strumenti per seguire gli eventi di attualità presentano una carenza per ciò che riguarda l'aggiornamento selettivo e automatico, poichè il servizio RSS risulta disponibile per un numero limitatissimo di sezioni informative del sito e, come nel caso del Senato, presenta errori pratici nell'utilizzo. Inoltre, non è stato possibile trovare in alcuna sezione il servizio di *Newsletter.* Anche la sezione "Notizie", come sostiene l'organizzazione di monitoraggio parlamentare "*Que hacen los diputados?*" dovrebbe essere adeguata a quella di altri parlamenti, come il parlamento tedesco (o inglese), che evidenzia i punti principali dei dibattiti svolti.

Con le prossime due tabelle si procederà a esaminare la seconda area di informazione sopra individuata, ovvero quella relativa alle attività degli organi del Parlamento (b).

Tabella 3.4

INDICATORI	***SENADO***	***CONGRESO***
PUBBLICITÁ DELLE ATTIVITÁ DEGLI ORGANI delle *CORTES GENERALES*		
Informazioni sull'avanzamento del procedimento	Rappresentazione grafica delle fasi del procedimento e suddivisione dei testi prodotti per ciascuna di esse. Mancano però informazioni sintetiche sulle votazioni.	Non disponibile rappresentazione grafica di avanzamento dei lavori, ma presentato elenco sintetico delle varie fasi svolte. Vi sono anche sintesi delle votazioni.
PUBBLICITÁ DELLE ATTIVITÁ DELL'ASSEMBLEA		
Selezione e ricerca delle sessioni di Assemblea	Grafica del calendario con sessioni evidenziate. Selezionando la data si accede alla scheda della sessione. Disponibile elenco ultime sessioni.	Rappresentazione grafica del calendario solo per l'anno in corso. Per accedere alla scheda bisogna cambiare area del sito. Disponibile *pdf* con l'elenco di due settimane di sessioni.
Annualità disponibili	Da aprile 2004 (VIII legislatura)	Da febbraio 2009 (IX legislatura)
Documentazione disponibile sulla scheda di ogni sessione di Assemblea.	Ordine del giorno (*pdf*), video scaricabile, *Diario de Sesiones* integrale e parziale (*pdf*). Schema delle votazioni.	Ordine del giorno (*pdf*), video non scaricabile, *Diario de Sesiones* solo integrale (*pdf*). Tabella riassuntiva degli esiti dell'esame suddiviso per categorie di iniziativa(*pdf*); votazioni (anche grafico a torta)
***Link* alle informazioni connesse.**	Scheda del relatore; Scheda dell'iniziativa con sintesi del procedimento, e ulteriori documenti collegati[536].	*Bolletin Oficial*, scheda dell'iniziativa per accedere a interventi, testi precedenti e iniziative connesse.
INDICATORI	***SENADO***	***CONGRESO***
Disponibilità delle votazioni	Disponibile *link* alla tabella riassuntiva del voto espresso (totale e diviso per gruppo parlamentare). Anche su emendamenti, proposte di veto, parti del testo emendate in Commissione e non ancora votate. Formato *xml*.	Documento *xml* o *pdf*, con grafici a torta, sintesi della votazione e dettaglio con i nomi dei singoli parlamentari, suddivisi per gruppo (*link* disponibile anche dalla *home-page*, sezione "*Resultado Votaciones Sesiones Plenarias*").
PUBBLICITÁ DELLE ATTIVITÁ DELLE COMMISSIONI		

[536] La scheda dell'iniziativa riporta infatti: il titolo dell'iniziativa, l'autore, la stato del procedimento (per es. approvato/approvato con modifiche/respinto/ecc.), il tipo di iniziativa (mozione/progetto di legge/proposta di legge/ecc.), la data di presentazione, la data di qualificazione da parte della *Mesa*, numero di protocollo, *link* ai documenti connessi, il tipo di procedimento (ordinario/urgente/ecc.); e infine una rappresentazione grafica dello stato di avanzamento del procedimento con eventuali altri *link* alle pubblicazioni ufficiali.

INDICATORI	*SENADO*	*CONGRESO*
PUBBLICITÁ DELLE ATTIVITÁ DEGLI ORGANI delle *CORTES GENERALES*		
Informazioni sull'avanzamento del procedimento	Rappresentazione grafica delle fasi del procedimento e suddivisione dei testi prodotti per ciascuna di esse. Mancano però informazioni sintetiche sulle votazioni.	Non disponibile rappresentazione grafica di avanzamento dei lavori, ma presentato elenco sintetico delle varie fasi svolte. Vi sono anche sintesi delle votazioni.
Modalità di selezione e ricerca delle attività della Commissione	Elenco delle Commissioni. Per ciascuna di esse vi è una scheda che riporta i *link* a elenchi di: sessioni celebrate in tutta la legislatura selezionata; iniziative esaminate; *ponencias* promosse; riunioni della Presidenza e dei portavoce; dossier di studio.	Elenco delle Commissioni. Sulla pagina di ogni Commissione: *link* a elenco delle sessioni programmate, alle iniziative esaminate e in esame; ai *DS*, all'Archivio Audiovisivo; agli interventi dei suoi membri.
Annualità disponibili	Dalla costituente alla IV legislatura (1977-93) non sono disponibili documenti di Commissione; dalla V alla VII legislatura (1993-2004), informazioni ridotte; dal 2004 a oggi, disponibili sessioni di Commissione con scheda informativa completa.	Dalla costituente all'VIII legislatura (1977-2008) non sono disponibili altre informazioni se non sulla composizione; dal 2008 a oggi, disponibile scheda completa.
Documentazione disponibile sui lavori delle Commissioni	Visualizzabili o scaricabili: ordine del giorno (*pdf*); video, *BO* e *DS*, anche parziali, relativi alle iniziative esaminate.	Visualizzabili o scaricabili: ordine del giorno (*pdf*); video (con relative catalogazioni)*BO* e *DS*, anche parziali, relativi alle iniziative esaminate,

Si può notare, a proposito delle sessioni del *Pleno*, che la documentazione pubblicata è piuttosto soddisfacente. Vengono resi disponibili l'ordine del giorno, le registrazioni video, le trascrizioni complete degli interventi, i Bollettini Ufficiali collegati.
Per ciò che riguarda le attività delle Commissioni emerge evidentemente almeno una carenza: i voti espressi in questa sede non vengono pubblicati. Su questo punto sono state naturalmente già espresse molte critiche e proposte (fra le quali anche quella di pubblicare il voto espresso da ciascun deputato o senatore sulla sua stessa pagina personale), ma a ciò si aggiunge, in particolare per il *Congreso*, la mancanza di accesso alla documentazione prodotta e ricevuta dalle Commissioni nel corso dei lavori preparatori e delle audizioni[537].

Oltre alle risorse appena elencate, vanno però menzionate anche le banche dati delle bibiloteca e dell'archivio di entrambe le camere. Attraverso i loro cataloghi, che includono atti e opere prodotti o ricevuti dal Parlamento dalla sua origine a oggi, si possono

[537] Cfr. *Las tareas pendientes del Congreso para dar información transparente a la ciudadanía*, 5 agosto 2013, in *http://quehacenlosdiputados.net/*.

rintracciare anche testi completamente digitalizzati, scaricabili direttamente dal sito. Si prosegue ora a esaminare l'attività dei gruppi e dei singoli parlamentari per capire in che misura è possibile conoscere le iniziative da essi promosse (c).

Tabella 3.5

INDICATORI	***SENADO***	***CONGRESO***
PUBBLICITÁ DELLE ATTIVITÁ DEI GRUPPI PARLAMENTARI		
Strumenti per accedere alle iniziative dei gruppi:		
Pagina del gruppo	Qui si trovano le informazioni di base e l'elenco delle iniziative presentate, suddivise per categoria, con i *link* alle relative schede.	
Motore di ricerca	É possibile ricorrere alle opzioni di ricerca avanzata delle iniziative e filtrare i risultati per gruppo parlamentare proponente.	
Annualità disponibili	É disponibile solo la pagina dei gruppi relativi alla legislatura in corso (X). Quindi le attività dei gruppi nelle legislature precedenti sono reperibili solo attraverso il motore di ricerca delle iniziative.	É possibile risalire alle pagine e alle iniziative dei gruppi parlamentari dalla Costituente a oggi.

Come si può notare, l'informazione pubblicata è abbastanza completa, anche se la ricerca delle iniziative dei gruppi presenti in Senato, risulta meno agevole per le legislature precedenti.

Tabella 3.6

INDICATORI	***SENADO***	***CONGRESO***
PUBBLICITÁ DELLE ATTIVITÁ DEI SINGOLI PARLAMENTARI		
Scheda personale	La scheda riporta: - elenco delle cariche attuali e passate; - elenco ultime iniziative presentate; - elenco interventi e iniziative divisi per categoria/per data e con selezione dei più recenti. Dai rispettivi *link* si accede al Diario di sessione limitato al singolo intervento e al video scaricabile.	
Motore di ricerca	Dal motore di ricerca delle iniziative è possibile filtrare i risultati per singolo senatore proponente.	É possibile usare il motore di ricerca delle iniziative o quello degli interventi usando il filtro per deputato proponente.
Annualità disponibili	L'attività dei senatori è disponibile, sulle loro pagine con i video dei loro interventi, solo per la X legislatura (attuale). Per gli anni precedenti è fornito l'elenco delle cariche ricoperte, ma l'attività parlamentare non sempre è elencata. Le iniziative sono accessibili però dal motore di ricerca apposito, selezionando l'autore.	É possibile accedere agli elenchi delle iniziative o interventi dei deputati per tutte le legislature. Anche se i video sono disponibili solo per la X legislatura (attuale).

Anche nel caso dell'attività dei singoli senatori e deputati, l'informazione pubblicata è piuttosto esauriente, almeno per ciò che riguarda la legislatura in corso. Sulle schede personali sono riportati gli elenchi delle iniziative e degli interventi suddivisi per categorie. Per ciascuno di essi è attivo il collegamento interno che permette di risalire ai procedimenti completi, nonché alle loro trascrizioni e registrazioni.

Con l'ultima tabella si intende esaminare la facilità di reperimento delle informazioni - aspetto che pure è stato tenuto in considerazione nelle precedenti aree di esame in modo trasversale. Ci si chiede, cioè, quali strumenti permettano al cittadino di orientarsi nel mare di informazioni presenti sui siti del Parlamento (d).

Tabella 3.7

INDICATORI	***SENADO***	***CONGRESO***
STRUMENTI PER AGEVOLARE LA RICERCA DELL'INFORMAZIONE SUL SITO		
Motori di ricerca disponibili	Motore di ricerca generale; settoriali per: senatori, pubblicazioni ufficiali [538], iniziative.	Motore di ricerca per: deputati, iniziative, interventi, pubblicazioni ufficiali, risorse documentali della Biblioteca, catalogo di documentazione.
FAQ sulle attività parlamentari	SÌ	NO
Web map	SÌ	SÌ
Guide di navigazione	SÌ	SÌ
Documenti/pagine di sintesi	- *Diario de Tramitaciones* - Sezione del sito dedicata ai "Temi chiave".	- *Cuadro General de Iniciativas en plazo de Enmiendas* - Sezione del sito dedicata a norme e procedimenti connessi all'Ue.
Ufficio di attenzione al cittadino	SÌ	SÌ

Anche da quest'ultima area di analisi emergono alcune differenze fra i due siti istituzionali, per esempio nella presenza di diversi motori di ricerca settoriali e di diversi tipi di documenti di sintesi.

L'organizzazione per il monitoraggio dell'attività parlamentare *Que hacen los diputados?* ha pubblicato - attraverso una serie di articoli *online* riguardanti il tema della trasparenza - un elenco di critiche e proposte di miglioramento per la pagina *web* del *Congreso*[539]. Innanzitutto, si cita la legge sulla trasparenza da poco approvata, che è stata presentata come un grande passo in avanti per rendere pubblica e controllabile l'attività della Pubblica Amministrazione ma che, tuttavia, lascia fuori dalla propria disciplina le *Cortes Generales.* L'unico campo del procedimento legislativo che viene toccato dalla legge riguarda il Governo, poichè rende obbligatoria la pubblicazione dei progetti di legge preparatori[540]. L'organizzazione critica poi specificamente la mancanza di documentazione correlata alle proposte di legge (per esempio la pubblicazione di dati statistici e rapporti informativi considerati per elaborare i testi in Commissione). Tuttavia, come riportato nella tabella 4.2.2, alcuni dati utili in tal senso sono forniti fra i dossier usati dalle Commissioni in Senato. Si contesta poi, naturalmente, la mancata pubblicazione delle votazioni in Commissione; la mancata indicazione del deputato che ha elaborato il testo di legge proposto da un gruppo

[538] Per ciò che riguarda le pubblicazioni ufficiali, va ricordato che sono state digitalizzati, e quindi resi disponibili sui siti, i Bollettini Ufficiali e i Diari di Sessione dal 1977 a oggi. Tuttavia, come già ricordato, la pubblicazione *online* ha cominciato ad avere valore ufficiale solo a partire dall'1 gennaio 2011 per le sezioni delle pubblicazioni relative al Senato; a partire dall'1 agosto 2012 per le restanti sezioni (*Congreso* e *Cortes Generales*).

[539] Si veda a tal proposito il sito *http://quehacenlosdiputados.net/.*

[540] Cfr. *La elaboracion de las leyes, un proceso opaco en España,* 18 novembre 2013, in *http://quehacenlosdiputados.net/.*

parlamentare; il fatto che nulla venga reso pubblico per le riunioni della Giunta dei Portavoce o della *Mesa*. Anche se si riconosce che la rapidità di aggiornamento del sito è soddisfacente per alcuni tipi di informazioni (le nuove iniziative presentate, le pubblicazioni ufficiali, i video delle sessioni e i risultati delle votazioni dell'Assemblea). Si contesta invece lo scarso anticipo con cui vengono pubblicati l'agenda e l'ordine del giorno per le sessioni programmate.

Un altro aspetto critico è rappresentato dalla mancata regolamentazione dei formati da utilizzare per la pubblicazione dei documenti. La maggior parte di essi è presentata in formato *pdf*, mentre si auspica, naturalmente, l'uso di formati aperti per rendere più semplice l'utilizzo dei dati. Manca anche una guida ai contenuti del sito, così come avviene nella Carta dei Servizi del Senato, ma si apprezza la presenza di una mappa schematica delle sezioni che lo compongono (*web map*)[541].

Si può concludere che la portata informativa dei siti delle due Camere sia piuttosto soddisfacente, soprattutto per il sito del Senato, che è stato recentemente modificato (novembre 2012). Tuttavia, in entrambi i casi sono ancora da sviluppare alcuni fondamentali servizi che consentano al cittadino di aggiornarsi in modo selettivo sui temi d'interesse.

3.4. Opportunità di interazione con le Cortes Generales *sul* web.

Finora è stata analizzata l'informazione resa disponibile sui canali televisivi e i siti *web* parlamentari. Tuttavia, questo non è l'unico aspetto della comunicazione mediatica che si auspica di realizzare fra Parlamento e cittadinanza. All'idea di una comunicazione unidirezionale, che vede il cittadino come mero ricettore di informazioni - soggetto attivo solo in occasione delle consultazioni elettorali - si è affiancata l'idea di una comunicazione bidirezionale che promuova l'interazione dei cittadini con i loro eletti, favorendo processi decisionali più partecipati in vista di una maggiore efficacia delle politiche pubbliche[542].

In questa terza parte del paragrafo si prenderanno dunque in esame gli strumenti di interazione e dialogo degli uffici e degli organi delle camere con i cittadini, affinchè questi possano, in primo luogo, richiedere informazioni o fornire suggerimenti sulla gestione del sito *web*, in secondo luogo influire sull'esito dei lavori parlamentari.

Come notato in precedenza, il Senato, a differenza del *Congreso*, ha previsto una Carta dei Servizi per il proprio sito. Essa però non manifesta solo l'impegno dell'istituzione a fornire determinati contenuti; si impegna anche a favorire, attraverso canali semplici e immediati (quali la posta elettronica, i *blog*, i *social network*, le pagine personali, ecc.), la comunicazione diretta dei cittadini con i senatori, i gruppi parlamentari e le Commissioni. Lo stesso Senato, si sottolinea nella Carta, possiede un profilo istituzionale su Twitter (@SenadoEsp), con l'obiettivo di facilitare l'informazione sulle attività della Camera e rispondere a dubbi e richieste, anche riguardo ai servizi *web*.

Il punto di riferimento per il cittadino è l'*Oficina de Información*, ovvero un ufficio che

---

[541] A tal proposito di veda *Las debilidades de la web del Congreso*, 31 ottobre 2013 e *Las tareas pendientes del Congreso para dar información transparente a la ciudadania*, 5 agosto 2013 in *http://quehacenlosdiputados.net/*.

[542] Cfr. sul tema E.M. CAMPO DOMINGUEZ, *El desarrollo de la ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados: la comunicación e interacción entre ciudadanos y parlamentarios a través de internet (2004-2008)*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2009.

opera come un servizio centrale di raccolta delle richieste e ha il compito di fornire risposte adeguate e diffondere l'informazione sulle attività del Senato. Si precisa, naturalmente, che l'ufficio non offre opinioni, nè partecipa ai dibattiti con la cittadinanza. Nè si occupa infine delle richieste che vertono sull'applicazione o interpretazione della legge. É possibile contattarlo via telefono, via email e, appunto, via Twitter. Dunque, la prima possibilità di interazione con la Camera alta è costituita dalle richieste avanzate a questo ufficio attraverso appositi formulari. Si offre un formulario per avanzare una richiesta generica e un altro per i suggerimenti o i reclami. Altri formulari *online* sono poi quelli per richiedere una visita al Senato; per assistere a una sessione dell'Assemblea; oppure ancora per richiedere un'autorizzazione a entrare in quanto ricercatore o giornalista. Tali strumenti non costituiscono però un canale di partecipazione ai dibatti politici, sebbene abbiano l'effetto positivo di avvicinare il Parlamento alla cittadinanza.

Osservando invece le modalità di interazione possibili con gli organi del Senato, si nota che, sia per i gruppi che per i singoli parlamentari, si offrono formulari *online*, *link* alle pagine Facebook e Twitter, *link* alle pagine *web* personalizzate; infine, collegamenti ai *blog* dei singoli senatori[543]. La presenza dell'icona di una busta da lettere segnala la disponibilità del formulario personalizzato anche per tutte le Commissioni e per il Presidente della Camera (nella scorsa legislatura tale strumento è stato utilizzato in modo piuttosto assiduo dal Presidente Javier Rojo, che ogni mese pubblicava le risposte sulla sua pagina)[544].

Accedendo all'elenco dei senatori dalla sezione "*Participa*", si osserva che *tutti* i senatori sono contattabili tramite il formulario *online* e che la maggior parte di essi possiede una pagina Facebook e Twitter. Solo due di loro offrono anche il profilo su Linkedin e uno di questi al profilo su Google+. Il canale della posta elettronica risulta dunque minoritario per comunicare con gli organi politici del Senato, in quanto sorpassato da strumenti più semplici e immediati.

Nel 2005, si calcolava che circa il 90% dei parlamentari metteva a disposizione un indirizzo di posta elettronica per i cittadini[545]. Ciò che interessa, tuttavia, è soprattutto il loro utilizzo e dunque la frequenza delle risposte elaborate a seguito di una richiesta. Dalla ricerca di Dader e Campos si osserva che, fra il 2001 e il 2005, la situazione riguardo all'uso della posta elettronica da parte dei parlamentari era la seguente[546]:

[543] Cfr. anche M. A. GONZALO, *Situación de la blogosfera parlamentaria*, in *Rev. de las Cortes Generales*, n.76, 2010, pp. 329-357.

[544] Cfr. J.J. FERNANDEZ RODRIGUEZ, *El Senado español ante el reto de internet*, Rev. de Derecho UNED, n. 1, 2006, pp. 361-379, p. 369.

[545] J.L. DADER - E. CAMPOS, *Internet parlamentario en España (1999-2005): los recursos para el contacto ciudadano y su uso, con una comparacion europea*, Zer, n. 20, 2006, pp.105-132, p. 123.

[546] J.L. DADER - E. CAMPOS, *Internet parlamentario en España (1999-2005)*, cit. p.123 ss.

Tabella 3.8*

	2001			**2004-05**		
Deputati/Senatori	**Congreso**	**Senado**	**Totale**	**Congreso**	**Senado**	**Totale**
Possiedono un indirizzo di posta	210	245	455	301	237	538
	60,0%	94,9%	74,8%	86,0%	91,5%	88,3%
Rispondono alle richieste via *email*	81	51	132	72	34	106
	23,1%	19,7%	21,7%	20,6%	13,1%	17,4%

* Per i dettagli sulla modalità di elaborazione dei dati si rinvia all'opera citata di J.L. Dader ed E. Campos.

Come si può notare, il numero di deputati e senatori in possesso di un indirizzo di posta elettronica è aumentato dal 2001 al 2005, ma il numero di coloro che rispondono effettivamente alle *email* è addirittura diminuito, dal 21,7 % al 17,4%[547].

Il sito del Senato non riporta il numero di *email* ricevute dai senatori o dai gruppi parlamentari, ma in una sezione della pagina dedicata alla *Oficina de Información* si offrono alcune statistiche sul tipo di richieste ricevute da questo Ufficio. In totale le richieste sono state 3.727: di queste, il 98,04% (3.654) erano richieste generiche, mentre l'1,18% (44) e lo 0,78% (29) erano, rispettivamente, reclami e suggerimenti. Sebbene le tabelle riportate sul sito presentino alcune imprecisioni, fra i dati riguardanti la distribuzione per categorie delle richieste avanzate si osserva che circa il 41% di esse riguarda l'attività legislativa e di controllo della Camera; mentre l'11% circa riguarda i singoli senatori. Fra i canali di invio, si nota che il formulario *web* viene utilizzato raramente. Si predilige la richiesta telefonica (52%) o quella via posta o *email* (44%). Twitter è il canale meno usato. Infine, si sottolinea che soltanto il 6% delle richieste presenta un alto grado di complessità[548].

Sempre il Senato riporta alcuni dati sulla partecipazione, riferendola però all'attività di contatto che si svolge attraverso il profilo istituzionale Twitter. Si dichiara che nel 2013 i *twit* pubblicati sono 2.201, a fronte di 8.508 *follower* e di 345 profili seguiti.

Il *Congreso* offre sul proprio sito un numero ancora inferiore di strumenti per interagire con i propri organi. Innanzitutto va notato che non sono presenti formulari *online* per avanzare richieste, né all'Ufficio di attenzione al cittadino, né ai deputati o ai gruppi, tantomeno al Presidente o alle Commissioni. Per contattare direttamente un deputato sono invece percorribili altre strade. Tutti i deputati hanno a disposizione l'indirizzo *email* ufficiale del *Congreso*, ma soprattutto offrono i canali Facebook, Twitter, Flikr o canali di

[547] Alle stesse conclusioni è giunto E.M. Campo Dominguez in *El desarrollo de la ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados: la comunicación e interacción entre ciudadanos y parlamentarios a través de internet (2004-2008)*, cit. p. 602 ss. Ritiene infatti che lo strumento dell'*email* non possa costituire un mezzo di contatto effettivo fra cittadini e rappresentanti., sebbene si osservi la presenza di un gruppo di deputati minoritario ma particolarmente attivo nelle risposte. Sempre con riferimento al periodo della sua ricerca, Dominguez studia l'uso dei *blog* da parte di 28 deputati e oltre a constatare una presenza molto scarsa di tali strumenti, rileva che il loro utilizzo è più di tipo politico-ideologico che non di tipo tecnico-parlamentare.

[548] V. dati forniti dal Senato in *http://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/atencionciudadano/oficinadeinformacion/estadisticas/index.htm*

contatto accessibili dalle pagine o dai *blog* personali - i collegamenti ai quali vengono forniti a fianco del loro nominativo nella pagina personale. Fra i *social network* il più diffuso risulta essere Twitter. Gli stessi canali sono disponibili per i gruppi parlamentari (il gruppo Socialista al *Congreso*, in particolare, offre il maggior numero di strumenti di contatto). Non esistono canali di interazione "*social*" dedicati, invece, al Presidente o alle Commissioni, sebbene si possa ricorrere a Twitter per seguire le attività e interagire con il *Congreso* nel suo complesso (*@Congreso.es*).

Il primo *blog* parlamentare venne aperto da un deputato di Granada nel 1996. Da quel momento in poi si sono moltiplicate le pagine gestite dai membri del Congresso con l'intento di pubblicare notizie o commenti sulle attività svolte. Nel 2007 si contavano 18 pagine personali, che salirono a 69 nel 2009 e arrivarono a 87 nel 2010. Per il Senato si rilevava invece una quantità inferiore (47 *blog* nel giugno 2010)[549].

In seguito, l'irruzione dei *social network* sulla scena comunicativa cambiò nuovamente il quadro. Facebook permette ora di condividere in modo rapido contenuti informativi e fotonotizie; permette di rendere visibili interessi e quindi di trovare altri gruppi affini con facilità. Twitter viene invece più spesso utilizzato per generare un dialogo immediato, articolato attraverso frasi estremamente sintetiche. Va notato, in particolare, che alcuni deputati e senatori lo usano per riportare in tempo reale le attività delle Camere riguardanti i temi di maggiore interesse. La grande novità non sta solo nel fatto di consentire ai cittadini di esprimere commenti nel corso stesso dell'evento, ma anche nel fatto di sentire raccontare lo svolgimento dei lavori dal punto di vista di chi ne è protagonista. Tuttavia, vi è molta incertezza sulla capacità dei *social network* di favorire una prassi o una cultura partecipativa. Si tende a parlare, piuttosto, di "democrazia interpellativa", ovvero di un processo decisionale in cui i cittadini sono sì invitati a esprimere la propria opinione, ma senza che questa sortisca un effetto reale sulle azioni dei rappresentanti. In questa interazione sociale via *web* si puo' invece rintracciare con maggiore certezza un tentativo da parte dei parlamentari di "pubblicizzare" le loro scelte su singoli temi, a volte anche allo scopo di distinguersi dalle scelte del partito di appartenenza[550].

Finora si è parlato di quegli strumenti di interazione che permettono di avanzare opinioni o richieste agli organi del Parlamento, ma che tuttavia non inseriscono il cittadino in un processo decisionale determinato. Eppure, le nuove tecnologie hanno reso possibile anche ulteriori metodi di interazione con le Camere. Si tratta delle piattaforme di consultazione *online*. Esse servono ad avviare un dibattito in rete riguardo a un tema specifico, destinato a essere tenuto in considerazione per produrre normative condivise e, si suppone, più efficaci. Alcuni ritengono che sia raccomandabile introdurre procedure di questo tipo in modo che vi sia, per la maggior parte dei procedimenti legislativi, una fase anteriore di consultazione della collettività attraverso la rete.

I fori di discussione *online*, nella storia delle *Cortes Generales* spagnole, risultano essere soltanto due: il primo è stato aperto nel corso della VI legislatura (1996-2000), in occasione della nomina di una Commissione speciale, chiamata per brevità *Comisión de Internet*,

[549] V. M. A. GONZALO, *Situacion de la blogosfera parlamentaria*, cit. Come spiega Gonzalo, la diffusione dei *blog* parlamentari era favorita dalle pagine aggregatrici come *www.parlamentarios.info* o *www.poliblogs.cat*. Inoltre, dato che ogni *blog* presenta a sua volta collegamenti ad altre pagine che trattano contenuti simili, si puo' parlare di una "*blogosfera parlamentare*".

[550] V. M. A. GONZALO, *Situacion de la blogosfera parlamentaria,* cit. p.332.

costituita proprio per studiare problemi e opportunità delle reti informatiche; il secondo è stato invece creato dalla Commissione per la Società dell'Informazione e della Conoscenza nel corso della VII e VIII legislatura (2000-2008)[551]. La prima Commissione, che fu attiva fra il 24 marzo del 1998 e il 18 dicembre del 1999, decise di aprire la piattaforma di dibattito in rete per sperimentare nel proprio lavoro ciò che in essa era oggetto di studio. L'indirizzo *www.senado.es/comreinf/* permetteva di accedere a una pagina (gestita dai servizi tecnici del Senato) attraverso cui il cittadino non solo poteva inviare *email* ai singoli membri della Commissione, ma poteva anche inviare messaggi simultaneamente a tutti i membri, senza alcuna intermediazione. Bisognava inserire il nominativo, un indirizzo di posta elettronica, il luogo di provenienza e un titolo riassuntivo del messaggio, in modo da rendere più facile, per i senatori, l'istaurazione del dibattito. Attraverso la "lavagna *online*", ognuno poteva poi inserire opinioni e commenti riguardo ai temi specifici affrontati in quella sede parlamentare. Solo in seguito venne introdotto un filtro ai contributi inviati: le opinioni in contrasto con la Costituzione sarebbero state escluse. Le sezioni del dibattito individuate dai membri della Commissione venivano di volta in volta modificate e ampliate a seconda dell'interesse che riscuotevano.

Inoltre, venne poi inserita, sulla pagina del foro, una lista di indirizzi di posta selezionati, attraverso i quali i cinquanta esperti auditi in Parlamento avrebbero potuto inviare opinioni riguardo a quanto esposto dagli altri soggetti convocati, in modo da aprire un dibatitto anche fra persone più competenti. La partecipazione al foro non fu molto ampia ma non si può negare il carattere innovativo di questo esperimento, che venne subito pubblicizzato come una forma di democrazia elettronica. Inoltre, fra i risultati del suo lavoro, che riguardarono moltissimi aspetti della materia (vantaggi, rischi, necessità di controllo e sviluppo delle reti sotto un profilo politico, economico, lavorativo, giuridico, ecc.), vi fu anche una raccomandazione rivolta alle istituzioni che le esortava a utilizzare la rete *web* per avvicinare i rappresentati ai rappresentanti, facilitando la partecipazione attiva e diretta degli spagnoli alle attività parlamentari[552].

Il secondo esempio di foro pubblico nazionale si riconduce invece alla Commissione non legislativa della Società dell'Informazione e della Conoscenza, attiva nella VII legislatura dal 10 maggio 2000 al 20 gennaio 2004. Innanzitutto, in questo caso fu diverso l'approccio, poichè si trattava di una commissione permanente e non di una commissione speciale. Il foro ricevette 3.611 opinioni e fra le proposte finali vi furono le seguenti: rendere accessibili le piattaforme tramite altri sistemi operativi; avanzare una mozione al Governo affinchè costituisse il Consiglio Superiore dei Mezzi audiovisivi, in collaborazione con altri organismi simili delle Autonomie. Nella seconda parte della sua attività, dal 12 maggio 2004 al 24 novembre 2005, ricevette invece un numero molto inferiore di contributi (43). Anche in questo caso, la sola limitazione a intervenire consisteva nel vago obbligo di non esprimere opinioni in contrasto con la Costituzione[553].

Va citata, in realtà, anche un'altra esperienza di consultazione aperta alla cittadinanza. Si tratta del foro temporaneo istituito *online* in occasione del *Día de la Consitutción*, in coincidenza con le tre *Jornadas de Puertas Abiertas* dell'1, 2, 3 dicembre del 1999. In

[551] Cfr. J.J. FERNANDEZ RODRIGUEZ, *El Senado español ante el reto de internet*, cit., p. 372 ss.

[552] V. *Informe de la Comisión especial sobre redes informáticas. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado (España)*, 1999, 27 de diciembre, n.. 812. Si veda in particolare il paragrafo XIV.

[553] Cfr. ancora J.J. FERNANDEZ RODRIGUEZ, *El Senado español ante el reto de internet*, cit.

questo caso si invitavano i cittadini a partecipare a una discussione con i senatori per esprimere opinioni sui temi relativi alle competenze del Senato. Si raccolsero in questo foro 60 interventi sulla pagina presente all'indirizzo *www.diadeinternet.es*/contenidos/.

Per rintracciare ulteriori esperimenti di consultazione *online* bisogna guardare alle pagine *web* delle Comunità autonome. Fra queste spicca l'esperienza del Parlamento basco - che ha attivato sul proprio sito un foro in cui i cittadini possono inviare domande ed avanzare proposte ai diversi gruppi parlamentari, che a loro volta esprimeranno le loro adesioni o le loro critiche[554].

Per completezza, va anche sottolineata la grande assenza, nelle *Cortes Generales*, di uno strumento che è già stato adottato e sperimentato in altri paesi come la Gran Bretagna. Si parla dello strumento delle *e-petitions*. Il Parlamento spagnolo fornisce soltanto un modello di petizione da compilare e inviare via posta o via *email*, ma non attiva un canale di invio collettivo.

In conclusione, e prima di fornire alcuni dati messi a disposizione dall'organizzazione *Transparency International España* sulla trasparenza delle Camere legislative spagnole, è bene richiamare la recente proposta del Partito Socialista spagnolo[555], in cui si esorta a sottoscrivere la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria* del 2012, avanzando anche alcune indicazioni puntuali. Il gruppo socialista invita a cogliere l'occasione della riforma del Regolamento della Camera per aprire nuovi spazi di partecipazione e di *accountibility*. Le proposte che avanza riguardano, fra le altre:

- la possibilità, da parte delle organizzazioni di cittadini, di sollecitare audizioni;
- la creazione di una piattaforma informatica per supportare fori deliberativi virtuali;
- l'aumento generico dei meccanismi di interazione;
- l'aumento della formazione sulla trasparenza per i funzionari parlamentari.

Come si è potuto osservare, alcuni strumenti sono già stati messi a disposizione per l'interazione fra Parlamento e cittadini. Restano tuttavia poche, e limitate nell'ambito, le esperienze di partecipazione sociale in fori deliberativi *online*; e anche il livello di influenza dei cittadini sull'esito di tali processi di decisione, risulta poco chiaro.

3.5. Il rapporto di Transparency International-España *sulle camere legislative spagnole.*

In quest'ultima parte del paragrafo si riporteranno alcune rilevazioni effettuate dall'ogranizzazione *Transparency International España* sul grado di trasparenza dei parlamenti spagnoli. Recentemente sono stati infatti pubblicati i risultati di un'indagine condotta dall'organizzazione sui siti *web* delle 19 camere legislative presenti in Spagna, ovvero il *Senado*, il *Congreso* e i 17 parlamenti autonomi. Per misurare il loro livello di trasparenza si è fatto ricorso a 80 indicatori, combinando i quali si è giunti a definire un indice di trasparenza generale, frutto della sintesi dei 6 indici specifici, ciascuno riguardante

[554] Cfr. E. M. CAMPO DOMINGUEZ, *El desarrollo de la ciberdemocracia*, cit., p.12. Elenca una serie di esperienze di interazione *online* a livello delle Comunità Autonome, fra le quali appunto si trovano il Parlamento basco, con l'apertura del foro Parte Hartu! - Participa (.http://partaide.parlam.euskadi.net/); il Parlamento catalano, con il sito democraciaweb.org (1998); infine le conversaioni istantanee fra deputati e cittadini dell'Assemblea di Madrid (2004-2005).

[555] La proposta è stata avanzata nella forma di una *proposicion no de ley* da parte del deputato socialista Odon Elorza Gonzales alla *Mesa del Congreso* il 17 marzo 2014.

una delle 6 macro-aree di trasparenza individuate dall'organizzazione[556].

In occasione della rilevazione, ogni Parlamento ha ricevuto un questionario già compilato con la valutazione previsionale di *TI- España* nel dicembre 2013. Essa riportava il punteggio minimo stimato per ciascuno, sulla base di una rilevazione effettuata dall'organizzazione. Ogni Camera lo ha poi restituito, nel febbraio 2014, aggiungendo la propria misurazione e indicando con precisione la presenza sui siti di determinati serivizi al cittadino o di un certo tipo di informazione, in modo che se ne potesse verificare la reale la veridicità di quanto dichiarato. Bisogna però tenere presente che questa rilevazione presenta un limite: all'interno di questi indici, si misura solo se il servizio di informazione o partecipazione indicato è o non è presente. Nulla si rileva riguardo alla qualità dell'informazione o alla sua gestione da parte delle isitituzioni[557]. A partire dai valori totali ottenuti per ciascun Parlamento dalla somma dei punteggi sugli 80 indicatori, *TI- España* ha quindi elaborato una classifica finale, sia complessiva che settoriale (ovvero una classifica per ognuna delle sei aree di trasparenza).

Anche se alla fine sarà interessante richiamare la posizione delle due camere nazionali all'interno della classifica nazionale, ai fini della presente ricerca è più importante considerare il punteggio ottenuto da *Congreso* e *Senado* nelle *tre* aree di valutazione pertinenti all'attività parlamentare e alle relazioni con i cittadini.

Si sono dunque selezionate le seguenti aree e sottoaree:

1) **Informazione sull'istituzione** (sulle cariche elettive e di nomina politica del Parlamento; sull'organizzazione e il patrimonio della Camera; sulle norme e le istituzioni parlamentari).
2) **Informazione sul funzionamento e l'attività del Parlamento** (sul funzionamento degli organi parlamentari; sull'attività parlamentare).
3) **Strumenti per le relazioni con i cittadini** (caratteristiche della pagina *web* del Parlamento; servizi di attenzione al cittadino; partecipazione e raccordo con la cittadinanza).

Per il dettaglio delle domande si rimanda all'elenco fornito dall'organizzazione[558], ma è interessante, ora, verificare quale punteggio abbiano ottenuto *Congreso* e Senato per ciascuno di questi indici:

[556] Si tratta di distinguere: l'informazione sull'istituzione; sul funzionamento dell'attività parlamentare; le relazioni con i cittadini e la società; la trasparenza economico-finanziaria; la trasparenza nella contrattazione di servizi, opere e lavori; infine i parametri della nuova legge di trasparenza.

[557] I nfatti, per ognuno degli 80 indicatori sono possibili soltanto due punteggi: *uno*, se il servizio/informazione è presente; *zero*, se non è presente.

[558] Si vedano i risultati dell'indagine condotta da *TI- España* in http://www.transparencia.org.es/IPAR.

Tabella 3.9

INDICE DI TRASPARENZA	SENATO	CONGRESO
Informazione sull'istituzione	88,5	69,2
Informazione sul funzionamento e l'attività parlamentare	100	100
Relazioni con i cittadini e la società	77,8	55,6
Trasparenza globale*	**83,8**	**65**

*Questo ultimo indice tiene conto anche del punteggio acquisito nelle restanti aree di trasparenza qui omesse (trasparenza economico-finanziaria, nella contrattazione di servizi, opere e lavori, rispetto agli indicatori della nuova legge di trasparenza).

Si può dunque notare che entrambe le Camere, sulla base degli indicatori scelti, forniscono una soddisfacente quantità di informazioni sulla loro attività e sul funzionamento dei loro organi, mentre l'informazione fornita dal *Congreso* nella prima area presenta delle carenze, anche in confronto al Senato. Infine, come già emerso nei paragrafi precedenti, si osserva che i servizi di attenzione al cittadino messi a disposizione sul sito del Senato sono più numerosi di quelli offerti dal sito del *Congreso*. Ne consegue un indice di trasparenza maggiore per la Camera alta.

Estendendo il confronto, emerge poi che il Senato occupa una posizione fra le più alte nelle diverse classifiche che comprendono la totalità dei Parlamenti spagnoli, sia con riguardo alla trasparenza globale che con riguardo alle sole tre aree qui estrapolate dalla rilevazione. Infatti si colloca al terzo posto nella classifica globale, dopo i Parlamenti di Cantabria e Navarra, (mentre il *Congreso* resta decimo su diciannove). Nelle classifiche di area si colloca rispettivamente al terzo, al primo e al quarto posto.

Tabella 3.10 [559]

	Informazione sulla Camera		Informazione su attività e funzionamento		Relazioni con il cittadino e la società	
	Camera legislativa	**Punteggio (1-100)**	**Camera legislativa**	**Punteggio (1-100)**	**Camera legislativa**	**Punteggio (1-100)**
1	Cantabria	100	Asturias	100	Cantabria	94,4,
2	Navarra	100	Cantabria	100	Extremadura	88,9
3	**Senado**	88,5	Castilla LaMancha	100	Navarra	83,3
4	Catalunya	83,3	**Congreso**	100	**Senado**	77,8
5	Aragon	80,8	Extremadura	100	Aragon	72,2
6	Castilla LaMancha	80,8	Navarra	100	Asturias	72,2
7	LaRioja	80,8	**Senado**	100	Catalunya	72,2
8	Asturias	76,9	Valencia	100	Pais Vasco	66,7
9	Castilla Leon	76	Andalucia	88,9	Castilla LaMancha	61,1
10	Extremadura	76	Aragon	88,9	Andalucia	55,6
11	Pais Vasco	73,1	Galicia	88,9	**Congreso**	55,6
12	**Congreso**	69,2	Pais Vasco	88,9	Galicia	55,6
13	Baleares	65,4	Catalunya	77,8	La Rioja	55,6
14	Canarias	61,5	La Rioja	77,8	Madrid	55,6
15	Galicia	61,5	Madrid	66,7	Valencia	55,6
16	Andalucia	60	Murcia	55,6	Canarias	50
17	Valencia	56	Baleares	44,4	Castilla Leon	50
18	Madrid	53,8	Castilla Leon	44,4	Baleares	38,9
19	Murcia	47,4	Canarias	25	Murcia	38,9
Media generale		73,2	Media generale	81,4	Media generale	63,2

A conclusione dell'analisi condotta finora e alla luce dei risultati dell'indagine di *TI-España*, si può ritenere che le *Cortes Generales* spagnole garantiscano una discreta visibilità alle attività delle due Camere. Si rileva tuttavia uno squilibrio fra Senato e Congresso, constatando una maggiore trasparenza da parte della Camera alta. In entrambi i rami delle *Cortes* emerge però una forte carenza di strumenti di interazione e partecipazione: sebbene siano apprezzabili le esperienze di consultazione *online* sopra menzionate, ad esse non hanno fatto seguito ulteriori tentativi degni di rilievo. Anche per questo non mancano le proposte dei gruppi politici che invitano a sfruttare le nuove tecnologie per far sì che il cittadino non solo possa conoscere nel modo più diretto possibile le attività del Parlamento, ma che possa anche far sentire la propria voce in alcuni dei dibattiti che vi hanno luogo.

[559] La Tabella 3.5.2 è stata elaborata sulla base delle 3 distribuzioni di dati forniti da *TI- Espana* in http://www.transparencia.org.es/IPAR.

-4- IL LUNGO PROCESSO DI REGOLAMENTAZIONE DELLE LOBBY IN SPAGNA

di *Giuseppina De Rosa*

4.1. Introduzione allo studio delle lobby in Spagna.

Lo studio delle lobby si presenta come relativamente recente nell'ambito della letteratura giuridica spagnola, questo è dovuto all'oggettiva difficoltà di esaminare un fenomeno non regolamentato, e quindi all'assenza di dati affidabili su cui basare qualsiasi analisi empiricamente documentata. Non è un caso che lo studio delle lobby da un punto di vista prettamente giuridico sia iniziato di pari passo con la richiesta di una sua regolamentazione; prima di questo momento il loro esame veniva effettuato nell'ambito della scienza politica e aveva come punto di partenza la definizione etimologica del termine.
Lobby è una parola di origine inglese che significa corridoio, sala d'attesa; la sua origine politica nacque nel Regno Unito nel XIX secolo ed era legata alla pratica di camminare al passo dei parlamentari conversando sulle decisioni politiche nei corridoi della Camera dei Lord[560].
Se non sorgono dubbi circa il significato originario del termine lobby non vi è la stessa certezza circa il suo significato attuale, questo perché la parola lobby ha assunto nel corso degli anni significati differenti.
"Le lobby sono una parte specializzata nella relazione pubblica che stabilisce e mantiene rapporti con il Governo, fondamentalmente con lo scopo di influenzare la legislazione e la regolamentazione"[561]. Questa definizione già soddisfacente nel determinare il significato ed il ruolo delle lobby può essere ulteriormente integrata dalla quella elaborata da Xifra, tra i maggiori conoscitori della materia in Spagna: " lobbying è il processo di comunicazione di relazioni pubbliche di un'organizzazione, indirizzata ai poteri pubblici e destinata ad ottenere l'adesione di questi affinché orientino il decisore nel senso desiderato e favorevole agli interessi dell'organizzazione "[562].
La dottrina è stata a lungo impegnata nell'individuare e distinguere in quanto soggetti differenti le lobby e i gruppi di pressione. Le lobby si distinguono dai gruppi di pressione, poiché le prime sono al servizio dei secondi, infatti, svolgono il ruolo di intermediari portando a conoscenza del legislatore e di coloro che adottano decisioni le istanze dei gruppi di pressione[563]; "i gruppi di pressione pagano le lobby per esercitare sul potere legislativo la pressione necessaria per raggiungere i loro obiettivi"[564]. Lo stretto legame esistente tra lobby e gruppi di pressione è evidenziato dal fatto che una parte della

[560] J. XIFRA, *Els lobbies.* 1ª ed. Barcelona: Editorial UOC, 2009, p. 19.
[561] S.M. CUTLIP - A. H. CENTER, *Relaciones Públicas Eficaces.* 1ª ed. Barcelona: Ediciones Gestión 2000, 2001, p. 52.
[562] J. XIFRA, *Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas.* Barcelona: Ediciones Gestión 2000, 1998, p. 26.
[563] M.E. DEL CAMPO GARCIA, *Los grupos de presión,* in P. ROMAN MARUGAN (a cura di) *Sistema político español*, McGraw-Hill / Interamericana de Espana, S.A. 2001, p.156.
[564] J.D. BARQUERO CABRERO, *Manual de Relaciones Públicas, Comunicación y Publicidad.* 4ª ed. Barcelona: Ediciones Gestión 2000, 2005, p. 256.

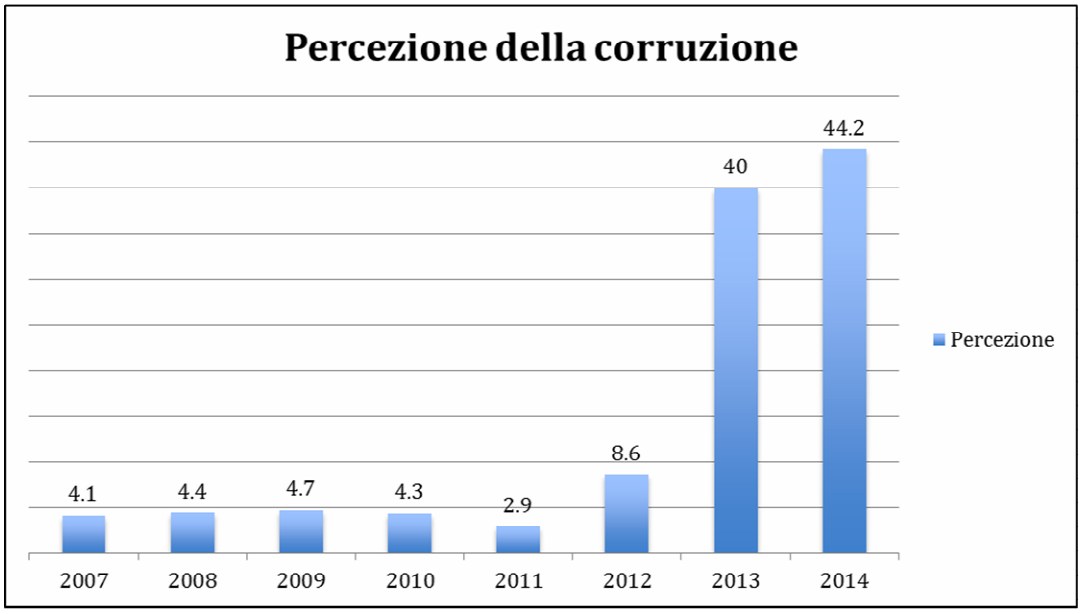
letteratura riferendosi alle lobby utilizza l'espressione " Gruppi di pressione parlamentare"[565].
L'attività delle lobby è stata differenziata in diretta ed indiretta, la prima è costituita dalla partecipazione diretta nei processi decisionali sia tramite vie legali di partecipazione al processo legislativo, sia tramite il contatto con il dirigente o funzionario parlamentare competente[566]. Invece, il lobbying indiretto, *grossroots lobbying*, è volto ad influenzare il legislatore per il tramite dell'opinione pubblica e si serve necessariamente di strumenti di comunicazione di massa[567] ma non è escluso che si possano combinare tra loro azioni di lobbying diretto ed indiretto.
In base al soggetto su cui viene effettuato il lobbying si distingue il lobbying parlamentare e quello amministrativo o governativo, il primo si esplica sul potere legislativo ed il secondo su quello esecutivo.
Infine, bisogna tener presente che il termine lobby individua non solo il lobbying di impresa ma anche organizzazioni che hanno altra natura e definiscono interessi differenti quali le ONG, la Conferenza Episcopale, i sindacati ed altre associazioni che tutelano diritti civili, politici e sociali[568].

4.2. La percezione sociale delle lobby.

La percezione sociale che hanno gli Spagnoli del fenomeno lobbistico è di una realtà oscura ed illegale, percezione diffusa, in genere, in tutti i Paesi del Mediterraneo ma sicuramente estremamente stigmatizzata in Spagna[569], dove questa attività viene paragonata al traffico delle influenze[570]. Questo atteggiamento verso il mondo delle lobby e la consapevolezza che in altri Stati, ma soprattutto a livello europeo, la loro attività è stata oggetto di una puntuale disciplina, ha spinto dapprima la popolazione e poi il legislatore ad interrogarsi sulla legittimità o meno del loro ruolo e su un eventuale possibilità di disciplinarle.
La regolamentazione è divenuta un tema ricorrente nel dibattito politico iberico, qui nessuno nega l'esistenza delle lobby ed è evidente la loro influenza sul contenuto di molte leggi varate dal Parlamento, diventa, quindi, essenziale regolamentare la loro attività nell'ambito del procedimento legislativo[571]. Infatti, esistono molti punti oscuri nella disciplina del procedimento legislativo che permettono ai lobbisti di svolgere il loro ruolo, i

[565] R. RUBIO NUÑEZ, *Los grupos de presion*, Centro de estudios costitucionales, 2004, p. 166.
[566] J. XIFRA, *Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas*, cit., p. 29.
[567] A. CASTILLO ESPARCIA, *Lobby y comunicación: el lobbying como estrategia comunicativa*, Comunicación Social Ediciones Y Publicaciones, 2011, p. 164.
[568] B. PEREZ, *El poder de los lobbies, al descubierto in* www.noticias.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/macroeconomia/el-poder-de-los-lobbies-al-descubierto_Gb99W24CFQTSDVd6VWkY36/, 1 Aprile 2013, p. 1.
[569] H.G. BERNES, *Lobbies: el oscuro poder de los grupos de influencia* in www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2013/03/22/lobbies-el-oscuro-poder-de-los-grupos-de-influencia-117344, 12 luglio 2013, p. 1.
[570] J.L. SANCHIS, prefazione al libro di J. XIFRA, *Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas*, cit., p. 11.
[571] J. TUDELA ARANDA, *Participación en el procedimiento parlamentario de elaboración de la Ley* in *Transparencia, Participación Ciudadana y Administración Pública en el siglo XXI*, Monografia XIV della Revista Aragonesa de Administración Pública, Saragozza 2013, p. 110.

cittadini non hanno la possibilità di conoscere e controllare gli studi, le analisi, i lobbisti e i consulenti con cui vengono in contatto i parlamentari[572].
L'attività "legislativa" delle lobby si sviluppa i due fasi: la prima si esplica nelle trattative con i Gruppi parlamentari o i membri del Governo per spingere alla presentazione di un progetto di legge e questa fase prosegue fin quando la legge non viene emanata; la seconda fase, invece, riguarda l'ulteriore pressione da esercitare per disciplinare l'applicazione della normativa appena emanata[573].
L'occulta influenza delle lobby nel processo legislativo influisce sulla qualità della democrazia percepita dai cittadini, non è un caso che il tipo di corruzione che gli spagnoli temono maggiormente è quella esercitata livello politico, soprattutto nel Governo[574]. La tabella che segue indica come la corruzione sia tra i problemi che nel corso degli anni ha sempre più preoccupato gli spagnoli, seconda solo alla disoccupazione[575]:

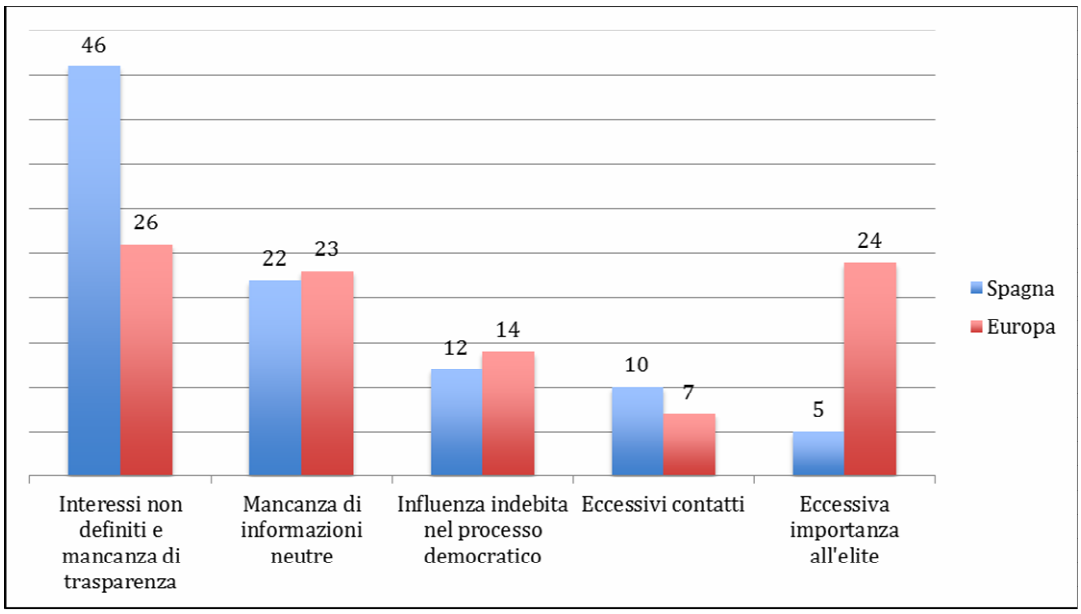


È stato messo in evidenza un cambio di prospettiva rispetto al passato quando il potere pubblico e quello privato erano separati ed il secondo poteva conoscere dell'operato del primo solo indirettamente, attualmente, invece i poteri economici privati possono non solo

[572] *El Congreso para principiantes, guia de Qué hacen los diputados para no perderse en el Congreso*, Qué hacen los diputados, gennaio 2014 in www.quehacenlosdiputados.net/el-congreso-para-principiantes-la-guia-de-que-hacen-para-no-perderse-en-el-parlamento/, p. 59.
[573] A. CASTILLO ESPARCIA - A. ALMANSA MARTINEZ, *Interacciones comunicativas entre lobbies, sistema político y medios de comunicación* in *Temas de Comunicación*, Vol. 23, 2011, p. 75.
[574] M. VILLORIA - F. JIMENEZ, *La corrupción en España (2004-2010):datos, percepción y efectos* in *Revista Española de Investigaciones Sociologicas*, aprile-giugno 2012, pp. 117-118.
[575] *Evolución de los problemas de los españoles* in www.elpais.com/elpais/2014/03/05/media/13943_704899.html, 5 marzo 2014, p. 1.

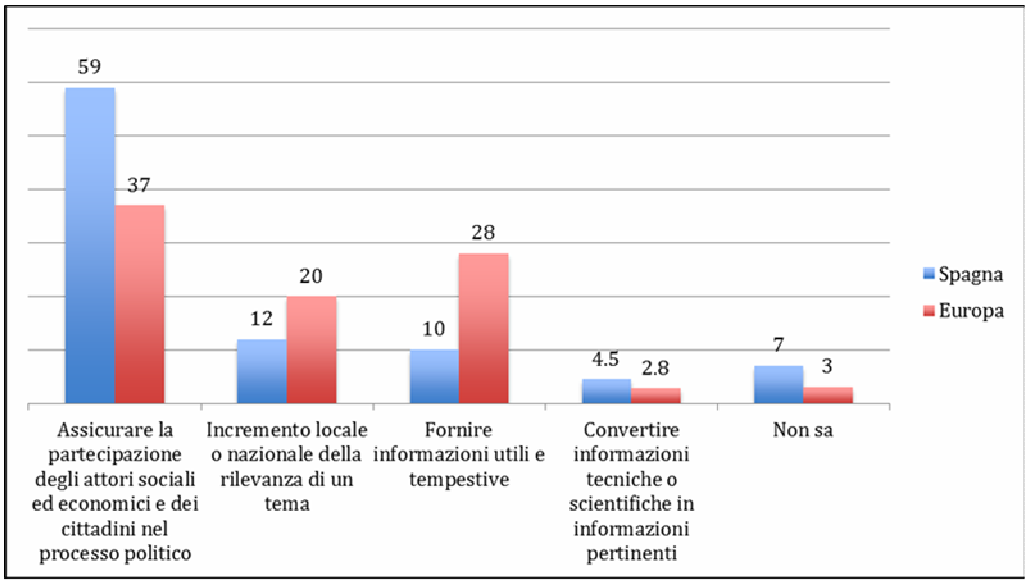
conoscere direttamente le attività di quelli pubblici ma giungono ad influenzarla[576]. È, quindi, facile immaginare perché la popolazione abbia spesso richiesto di disciplinare questa attività per poterla controllare e non preoccuparsi e interrogarsi sul livello di corruzione presente dietro ogni legge.
Uno studio condotto nel 2013 sui politici spagnoli ha evidenziato gli aspetti negativi e positivi che le lobby hanno sul processo legislativo e ha comparato questi risultati con quelli espressi dai politici europei, i risultati raccolti sono espressi nei grafici sottostanti[577]:

Aspetti negativi del ruolo delle lobby



[576] A. CASTILLO ESPARCIA, *La comunicación de los lobbies en internet. El ciberactivismo de los Think Tanks* in *Revista de comunicacion y nuovas tecnologias*, Vol. 8 n. 1, 2010, p. 198.
[577] *El lobby en el nuevo marco regulatorio. La opinión de los decisores políticos en un momento de cambio* in www.issuu.com/burson-marsteller-emea/docs/bm_cariotipo_estudiolobbyesp/1, 24 settembre 2013, p. 6.

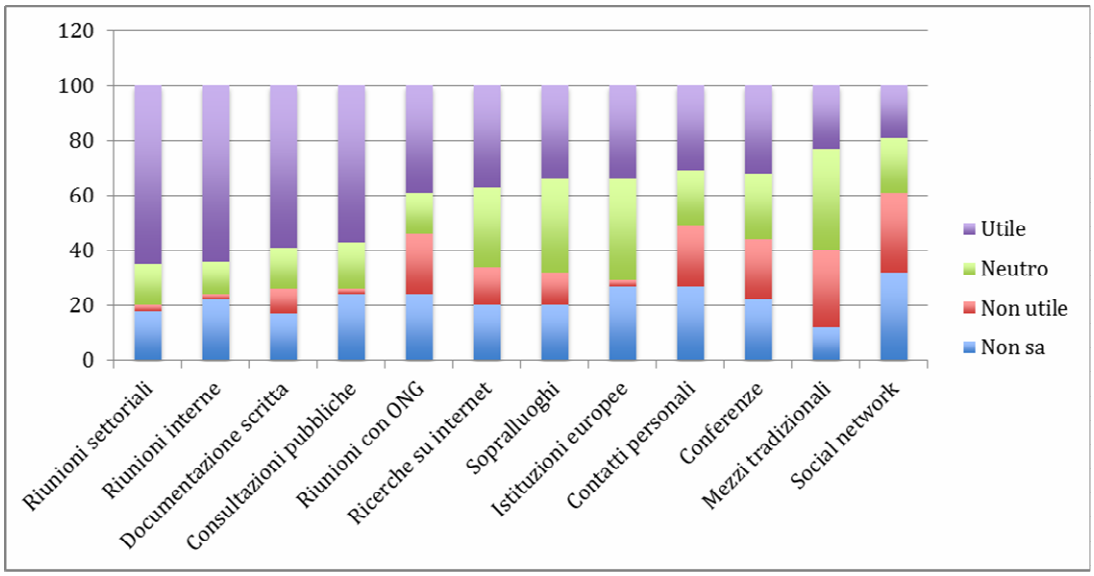
Aspetti positivi del ruolo delle lobby:



Dai grafici si evince che in alcuni casi la percezione dei parlamentari è simile, in altri totalmente differente e questo è dovuto al fatto che a livello europeo le lobby sono regolamentate: i parlamentari europei non lamentano la mancanza di trasparenza così come quelli spagnoli ma al contempo non credono, con la stessa intensità degli iberici, che le lobby possano farsi portatrici di istanze sociali.
Molti studiosi hanno evidenziato non solo la legittimità dell'attività svolta dalle lobby ma anche la sua importanza per la collettività, infatti, molto spesso i lobbisti introducono nel dibattito politico temi importanti per la popolazione, di cui il decisore politico raramente si occupa [578]. Un altro aspetto da non sottovalutare, che può servire ad integrare una valutazione positiva sul ruolo delle lobby, è rappresentato dal fatto che i cittadini possono influire sul legislatore solo tramite petizioni o tramite una proposta legislativa di iniziativa popolare ma sono evidenti le lungaggini e la poca importanza che questi istituti hanno sul Parlamento. È, quindi, indubbio che il ruolo svolto dalle lobby diventa importante poiché sono portatrici di interessi appartenenti alla collettività che altrimenti non verrebbero conosciuti con la stessa efficacia da parte del legislatore[579].
Un'analisi[580] condotta sul modo in cui si informano i parlamentari iberici ha messo in evidenza che tra gli strumenti che ritengono più utili ci sono le riunioni settoriali, i contatti con le ONG e quelli privati, si tratta sicuramente di ambiti in cui l'influenza delle lobby si esplica pienamente, il grafico che segue mostra i dati raccolti da questa analisi:

[578] B. BARBET, *La función democrática de los lobbies*, in www.politikon.es/2013/05/17/la-funcion-democratica-de-los-lobbies/, 17 maggio 2013, p.1.
[579] A. CASTILLO ESPARCIA, A. ALMANSA MARTINEZ, *Interacciones comunicativas entre lobbies, sistema político y medios de comunicación* in Temas de Comunicación, cit., p. 74.
[580] *El lobby en el nuevo marco regulatorio. La opinión de los decisores políticos en un momento de cambio,* in www.issuu.com/burson-marsteller-emea/docs/bm_cariotipo_estudiolobbyesp/1, cit., p.13.

Canali di informazione dei parlamentari spagnoli



Alla luce di questo grafico è evidente come i parlamentari abbiano tra i loro canali di informazione le lobby, quindi, si presenta come un'istanza legittima la richiesta di una normativa, in modo che la popolazione possa effettivamente conoscere e controllare il loro ruolo nel procedimento legislativo.
J.B. Barquero Cabrero ritiene che se l'opinione pubblica conoscesse effettivamente i lobbisti, la loro attività, come e perché la esercitano si eviterebbero fraintendimenti e misteri sul loro ruolo[581]. L'autore continua la sua analisi mettendo in stretta relazione la possibilità di una valutazione positiva delle lobby con l'esigenza di una loro regolamentazione. Infatti, richiamando la disciplina dettata a livello dell'Unione europea ritiene che l'introduzione di un registro per le lobby e di un codice di condotta siano elementi utili per permettere all'opinione pubblica di distinguere tra attività di lobbying e traffico di influenze[582].

4.3. Tentativi di regolamentazione delle lobby.

L'oscurità e l'indifferenza che caratterizzano il mondo delle lobby sono state alla base di una serie di proposte volte alla loro regolamentazione, i primi tentativi in materia risalgono addirittura alla redazione della Costituzione spagnola, infatti, Fraga, tra i redattori della Carta costituzionale, riteneva che la formulazione dell'articolo 77[583] riguardasse anche i

[581] J.D. BARQUERO CABRERO, *Manual de Relaciones Públicas, Comunicación y Publicidad*. cit., 2005, p. 253.
[582] J.D. BARQUERO CABRERO, *Manual de Relaciones Públicas, Comunicación y Publicidad*. cit., 2005, p. 286.
[583] Art. 77 della Costituzione spagnola: "1) Le Camere possono ricevere petizioni individuali e collettive, sempre per iscritto, essendo proibita la presentazione diretta mediante manifestazioni di cittadini.

lobbisti ma quest'interpretazione non è stata mai accettata[584], perché, nell'ambito dei lavori preparatori, si escluse espressamente la possibilità dei aggiungere altri due commi[585] a quest'articolo. I commi che furono esclusi dal progetto definitivo dell'art. 77 della Costituzione avevano lo scopo di regolare l'accesso delle lobby alle Commissioni[586].
Attualmente i Regolamenti parlamentari non prevedono l'obbligo per le Commissioni di ascoltare persone o gruppi che per le loro conoscenze o per i loro interessi è conveniente udire[587], infatti, sono tenute solo a ricevere rapporti del Consiglio Economico e Sociale[588] ma limitatamente a determinate materie[589].
Parte della dottrina cercando una base costituzionale per l'attività dei lobbisti ha evidenziato come gli. 9 c. 2[590] e l'art. 23[591] della Costituzione si riferiscono alla partecipazione del cittadino e dei gruppi sociali cui appartiene alla vita politica, da qui ha dedotto l'importanza della partecipazione delle lobby nella vita politica e soprattutto nel processo legislativo, per garantire la pubblicità e la trasparenza del dibattito democratico[592].
Altri studiosi hanno cercato la copertura costituzionale nell'art. 36[593] della Costituzione che disciplina gli ordini professionali e demanda ad un legge la loro successiva regolamentazione; la l. 74/1978[594] del 26 dicembre, prevede che questi possano collaborare con l'amministrazione tramite studi o statistiche da intraprendere di propria iniziativa per realizzare i propri scopi. Hanno, quindi, dedotto l'applicabilità di questa legge

---

2) Le Camere possono trasmettere al Governo le petizioni ricevute, Il Governo e tenuto a pronunciarsi sul loro contenuto, qualora le Camere lo esigano".

[584] *Regular el lobby, el gran reto de la política española* in www.teinteresa.es/dinero/Regular-lobby-gran-politica-espanola_0_1088891429.html, 21 febbraio 2014, p.1.

[585] Art. 77 c. 3° e 4° del progetto di Costituzione spagnola: "3) Le Commissioni possono ricevere le delegazioni dei gruppi di interesse legittimi in sedute che siano sempre pubbliche.
4) Una legge organica stabilisce un sistema per il monitoraggio e la registrazione dei gruppi di interesse che agiscono in modo permanente".

[586] R. RUBIO NUÑEZ, *Los grupos de presion*, Centro de estudios costitucionales, 2004, cit., p. 132.

[587] Art. 44 c. 4° del Regolamento Congresso: Le Commissioni, tramite il Presidente del Congresso, possono ottenere la presenza di altre persone competenti in materia, al fine di informare e consigliare la Commissione.

[588] Il Consejo Económico y Social, CES, è un organo previsto in Costituzione all'art. 131 c. 2 ed è stato istituito nel 1991.

[589] R. RUBIO NUÑEZ, *Los grupos de presion*, Centro de estudios costitucionales, 2004, cit., p. 178.

[590] Art. 9 c. 2° della Costituzione spagnola: "2) Spetta ai poteri pubblici creare le condizioni affinché la libertà e l'uguaglianza dell'individuo e dei gruppi di cui esso fa parte siano reali ed effettive, nonché eliminare gli ostacoli che impediscano o rendano difficile il loro pieno godimento e agevolare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale".

[591] Art. 23 della Costituzione spagnola: "1) I cittadini hanno diritto a partecipare agli affari pubblici, direttamente o tramite rappresentanti liberamente eletti in elezioni periodiche a suffragio universale.
2) Essi hanno inoltre diritto ad accedere su basi di uguaglianza alle funzioni e alle cariche pubbliche, qualora possiedano i requisiti previsti dalla legge".

[592] *La regulación de los lobbies en España y en Europa como herramienta de desarrollo* a cura di GIGAPP, Gruppo di Ricerca sul Governo, Amministrazione e le Politiche Pubbliche in www.gigapp.org/es/grupos-aceptados-2014?view=team&task=show&id=70#.U0ZN1lV_vZG, p.1.

[593] Art. 36 della Costituzione spagnola: "La legge regolerà le peculiarità proprie del regime giuridico degli. Ordini Professionali e l'esercizio delle professioni autorizzate. La struttura interna e il funzionamento degli Ordini dovranno rispondere a principi democratici".

[594] *Ley 74/1978, de 26 de diciembre, de normas reguladoras de los Colegios Profesionales* in www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-697.

anche alle organizzazioni previste dall'art. 52[595] della Costituzione la cui definizione sembra rimandare all'attività delle lobby "organizzazioni professionali che contribuiscano alla difesa degli interessi economici che le siano propri"[596].
I Regolamenti del Congresso e del Senato non disciplinano i rapporti tra le Commissioni e le lobby, le uniche norme che potrebbero, in parte, regolamentare la materia sono l'art. 159 che è la norma sull'incompatibilità dei senatori contenuta nella legge organica 5/1985[597] sul regime elettorale generale, mentre per i deputati l'unica norma sarebbe l'articolo 16[598] del R.C. che li obbliga ad avere una condotta integerrima[599].
La prima proposta di legge per disciplinare le lobby risale al 1990, fu formulata dal Partito Popolare[600] ed era volta alla "regolamentazione delle imprese che gestiscono interessi convergenti con gli interessi pubblici"[601] ma non fu mai approvata. Nel 1992, il Congresso esaminò la proposta del CDS[602] sulla creazione di un Registro pubblico dei gruppi di interesse e di un codice deontologico ma alla fine lo stesso CDS ritirò la proposta[603]. Infine, *Iniciativa por Cataluña Verdes*[604] ha presentato due identiche iniziative legislative, sia nel 2008 che nel 2012, ma anche in quest'ultimo caso non si è avuta l'agognata normativa[605].
È indubbio come tutti questi tentativi falliti non abbiano fatto altro che aumentare la reticenza e l'ombra di sospetti verso le lobby.
L'unico tentativo che ha avuto un esito positivo è rappresentato dalla l. n. 5 del 2006 sulla regolamentazione del conflitto d'interessi dei membri del governo e per gli alti dirigenti dell'amministrazione generale dello Stato, che prevede all'articolo 8 limitazioni all'esercizio dell'attività privata nel periodo successivo alla scadenza dell'incarico. In particolare l'art. 8 della l. 5/2006 è volto ad evitare il fenomeno definito *revolving doors*, impedendo agli ex membri del Governo ed agli alti dirigenti dell'amministrazione statale di poter svolgere attività lobbistica, in società o imprese private, direttamente connessa con il ruolo pubblico ricoperto in precedenza[606].

---

[595] Art. 52 della Costituzione spagnola: "La legge regolerà le organizzazioni professionali che contribuiscano alla difesa degli interessi economici che le siano propri. La loro struttura interna e il loro funzionamento dovranno essere democratici".

[596] R. RUBIO NUÑEZ, *Los grupos de presion*, Centro de estudios costitucionales, 2004, cit., p. 106.

[597] *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General* in www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-11672.

[598] Art. 16 del R.C.: "I deputati sono tenuti a conformare la loro condotta al Regolamento e a rispettare l'ordine, la cortesia parlamentare e la disciplina, e a non divulgare le azioni che possono eccezionalmente avere carattere segreto".

[599] R. RUBIO NUÑEZ, *Los grupos de presión en España, una revisión pendiente* in *Revista de las Cortes Generales*, n. 109, 2002, p. 183.

[600] Il PP, Partido Popular è il principale partito del centro-destra spagnolo.

[601] D. GRASSO, *Cuenta atrás en la Cámara a la primera reglamentación del 'lobby' en España* in www.elconfidencial.com/espana/2014-01-22/cuenta-atras-en-la-camara-a-la-primera-reglamentacion-del-lobby-en-espana_79001/, 22 gennaio 2014, p.1.

[602] CDS, Centro Democrático e Sociale, era un partito centrista oggi dissolto.

[603] R. TIJERAS, *Lobbies : cómo funcionan los grupos de presión españoles*, Madrid : Ediciones Temas de Hoy, 2000, p. 111.

[604] ICV, Iniciativa per Catalunya Verds è un partito politico econazionalista e catalanista della Spagna.

[605] *Un nuevo intento para la regulación del lobby en España* in www.masconsulting.es/blog/2012/02/13/un-nuevo-intento-para-la-regulacion-del-lobby-en-espana-2/, 13 febbraio 2012, p.1.

[606] *Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado* in www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-6473.

Il RD 432/2009[607] del 27 marzo ha approvato un regolamento volto a sviluppare la l. 5/2006, istituendo un nuovo sistema di controllo del conflitto di interessi che si ispira alle linee guida dettate in questa materia dall'OCSE[608]. Il regolamento non ha avuto un vasto ambito di applicazione e molto spesso le sue prescrizioni sono state disattese a causa di un'interpretazione eccessivamente formale e della ridotta indipendenza dell'organo deputato all'applicazione di questa normativa[609].
L'ultima ipotesi di regolamentazione delle lobby risale al 20 febbraio 2013 quando il Presidente del Governo spagnolo, Mariano Rajoy, nel Dibattito sullo stato della Nazione[610], presentato al Congresso dei deputati, ha proposto di inserire la disciplina per l'attività di lobby nella legge sulla trasparenza e accesso all'informazione pubblica e buon governo. Questa normativa, come evidenziato in precedenza, è stata fortemente sollecitata dall'opinione pubblica ma anche degli stessi lobbisti e si ispira ad un rapporto del *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*[611], un organismo dipendente del Ministero della Presidenza.
La decisione di regolamentare le lobby rientra nell'ambito di un più vasto progetto portato avanti dal Governo iberico chiamato di "rigenerazione democratica" volto ad avvicinare nuovamente i cittadini alla vita politica[612]. Il discredito acquisito dalla politica spagnola negli ultimi anni ha, infatti, spinto il Governo Rajoy ad adottare una serie di misure volte a riattivare la partecipazione dei cittadini nei confronti della vita pubblica, non è un caso che, molte delle misure varate all'interno del disegno di rigenerazione democratica parlino di "Governo aperto"[613] cioè accessibile a tutta la popolazione.
La decisione di disciplinare le lobby non è dovuta soltanto alla crisi democratica che sta vivendo la Spagna ma anche alla diffusa corruzione e alla crisi economica che ha portato ad un'implementazione della loro attività[614]. La crisi economica non ha fatto altro che rendere più forte la pressione delle lobby sul decisore politico, per far in modo che le loro istanze vengano accolte. Il motivo di questo nuovo atteggiamento è molto semplice: quando la

---

[607] *Real Decreto 432/2009, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado,* in www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-6168.

[608] *Las puertas giratorias: nos faltan luces y taquígrafos*,in www.thelobbyroom.com/blog/2013/12/14/las-puertas-giratorias-ms-luz-y-taqugrafos, 16 dicembre 2013, p.1.

[609] E. DE LA NUNEZ SANCHEZ-CASCADO, *El negocio del conflicto de intereses en España* in www.hayderecho.com/2012/09/16/el-negocio-del-conflicto-de-intereses-en-espana/, 16 settembre 2012, p.1.

[610] Intervento del Presidente del Governo, Dibattitto sullo stato della Nazione. Proposte del Governo per migliorare la trasparenza e lottare contro la corruzione "la democrazia non può essere patrimonio di nessuno e nessuno può astenersi dall'obbligo di proteggerla" in www.cepc.gob.es/docs/default-source/default-document-library/propuestas-para-el-acuerdo-pol%C3%ADtico.pdf?sfvrsn=0.

[611] Il CEPC ha il compito di incoraggiare la discussione della realtà giuridica e socio-politico nazionale e internazionale, con particolare attenzione a tutte le questioni relative al diritto spagnolo e alle istituzioni dei paesi latinoamericani e il rapporto di questi con l'Europa.

[612] C. MARTINEZ GORRIARAN, *¿Qué es la regeneración democrática? (unos apuntes breves)*, in www.carlosmartinezgorriaran.net/2014/01/14/que-es-la-regeneracion-democratica-unos-apuntes-breves/, 14 gennaio 2014, p.1.

[613] *Estudio de la Demanda y uso de Gobierno Abierto en España* in www.cfnavarra.es/observatoriosi/pdf/Estudio_Gobierno_Abierto_/demanda_y_uso_de_gobierno_abierto_en_espana.pdf lo studio evidenzia come il 75% degli intervistati ritiene che una migliore trasparenza possa migliorare la fiducia nel governo.

[614] M. G. MAYO, *La crisis económica y el descontento social alimentan el boom de los lobbies* in www.expansion.com/2013/03/15/economia/1363347011.html, 18 marzo 2013, p.1.

situazione economica era florida le lobby non avevano interesse a pressare in maniera eccessiva sui membri del Parlamento, per convincerli della bontà delle proprie istanze oppure per richiedere l'affidamento di un contratto, ma nel momento in cui la crisi economica riduce il margine di manovra economico del legislatore, è evidente che quest'ultimo non potrà soddisfare tutti i lobbisti e questi sono costretti ad aumentare la loro pressione e a migliorare le loro prestazioni per ottenere il risultato sperato[615].
Un aspetto significativo nella regolamentazione della materia è legato all'esigenza espressa dalle stesse lobby, in particolare da APRI[616], circa la necessità di una loro disciplina. Infatti, APRI ha sempre evidenziato il ruolo fondamentale svolto dalle lobby nel processo legislativo in quanto portatori di interessi appartenenti a tutta la collettività e, soprattutto, la loro capacità di assicurare che le politiche governative e le decisioni legislative siano realizzate sulla base di conoscenze e informazioni quanto più ampie e specializzate, costringendo il legislatore a prendere in considerazione l'impatto delle sue decisioni sull'economia, sul mercato del lavoro e in genere su tutta la società.
È, quindi, evidente, secondo APRI, che per permettere alle lobby di esplicare al meglio la loro attività, anche di mediazione delle istanze sociali, ci sia bisogno di una regolamentazione, di un registro sia presso il Congresso che presso il Governo e di un codice di condotta. Una maggiore trasparenza nell'esercizio della loro attività comporta anche una maggiore sicurezza e stabilità, una maggiore affidabilità e una maggiore fiducia nell'economia spagnola e, di conseguenza, una maggiore competitività delle sue imprese e dei suoi cittadini[617].

4.4. Progetto di regolamentazione delle lobby.

Come già segnalato nel paragrafo precedente l'intenzione del Governo spagnolo era di regolamentare le lobby all'interno della legge sulla trasparenza, accesso all'informazione pubblica e buon governo, la normativa si sarebbe esplicata in una modifica dei Regolamenti delle Camere e si sarebbe basata su due punti:

- Creazione di un registro dei gruppi di interesse presso il Congresso dei deputati ed il Senato

- Creazione di un codice di condotta con attività, limiti e obblighi.

Sempre in quest'ottica e, soprattutto, nell'ambito della lotta alla corruzione rientra anche la riforma del codice penale volta ad:

- Un inasprimento delle pene per i reati connessi alla corruzione.

---

[615] J. FRANCES, *Que vienen los lobbies! El opaco negocio de la influencia en España,* Editoial Destino, 2013, p. 166.

[616] ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE DELLE RELAZIONI ISTITUZIONALI (APRI) è nata nel dicembre del 2007 al fine di colmare una lacuna presente in Spagna, in rappresentanza delle associazioni professionali e di relazioni istituzionali. APRI è un'associazione nazionale, uno senza scopo di lucro o politico, rappresenta tutti coloro che desiderano farvi parte e che hanno come loro attività principale quella di lobbying. Per maggiori informazioni si rinvia al sito web di APRI www.relacionesinstitucionales.es/quienes-somos/.

[617] M. R. ROTONDO, Presidente APRI, *Lobby y transparencia, claves de competitividad,* in www.cincodias.com/cincodias/2013/02/18/economia/1361215379_238016.html, 19 febbraio 2013, p.1.

- Tempi più lunghi per la prescrizione di questi reati.

Tutti i partiti politici hanno presentato proposte contro la corruzione politica e sollecitato una maggiore trasparenza nella risoluzione successiva al Dibattito sullo stato della Nazione. Per quanto riguarda la regolamentazione delle lobby questa è stata in particolare sollecitata dal CiU[618] e dal UPyD[619], sempre nell'ambito delle proposte volte ad una migliore trasparenza tutti i partiti politici hanno chiesto un inasprimento delle pene per il reato di corruzione[620]. In accoglimento di queste richieste la Risoluzione n. 1 sulla Rigenerazione democratica e Trasparenza approvata dal Congresso il 26 febbraio 2013 prevede una clausola di immediata entrata in vigore che demanda alle competenti Commissioni parlamentari di adottare una disciplina per le lobby che chiarisca i limiti della loro azione[621]. A questo scopo è stata costituita il 24 aprile 2013 la *Ponencia* incaricata di studiare la riforma del Regolamento del Congresso[622].
La futura normativa avrà come destinatari organizzazioni imprenditoriali, sindacati, ONG, società di consulenza, di relazioni istituzionali e studi legali; le attività da regolamentare sono estremamente vaste: contatti e incontri con i membri della Camera o consulenti al servizio dei Gruppi parlamentari, preparazione e distribuzione di studi, documenti e relazioni volte ad orientare il dibattito politico o contribuire a fissare le posizioni politiche su iniziative legislative, nonché la partecipazione ai processi di consultazione pubblica sulle iniziative legislative o l'audizione innanzi alle Commissioni della Camera[623].
Successivamente i destini della legge sulla trasparenza e di quella sulle lobby sono stati separati, nonostante, per ben due volte, sia quando la legge era in discussione al Congresso che al Senato i parlamentari abbiano proposto emendamenti additivi per introdurre la disciplina delle lobby nella legge sulla trasparenza,[624] che è stata emanata nel dicembre 2013[625].
Il dibattito sulla regolamentazione delle lobby è proseguito nell'ambito della riforma del Regolamento del Congresso e ha avuto un nuovo impulso dal documento che riguarda la partecipazione sociale nel Parlamento[626], presentato il 28 gennaio 2014 dal CEPC. Questo documento si presenta come un'analisi di una serie di istituti che potrebbero migliorare la partecipazione sociale e per quanto riguarda le lobby ritiene che la loro disciplina

[618] Il CiU, Convergència i Unió, è una coalizione di partiti attivi in Catalogna.
[619] L'UPyD, Unione Progresso e Democrazia, è un partito politico che viene classificato come partito di centro.
[620] *Luchar contra la pobreza y más transparencia: propuestas tras el debate del estado de la nación*, in www.20minutos.es/noticia/1739305/0/debate-estado-nacion/partidos/propuestas/#xtor=AD-15&xts=467263, 22 febbraio 2013, p.1.
[621] *Resoluciones aprobadas por el Congreso de los Diputatos en su sesion del dia 26 de Febrero de 2013 con motivo del debate de politica general en torno el estate de Nacion*, in www.congreso.es/docu/tramit/LegX/200_1.pdf.
[622] Ponencia encargada de estudiar la reforma del Reglamento per maggiori informazioni www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision?_piref73_7498063_73_1339256_1339256.next_page=/wc/composicionOrgano&idOrgano=312101&idLegislatura=10.
[623] F. GAREA, *El Congreso creará un registro de 'lobbies'*, in www.politica.elpais.com/politica/2013/06/01/actualidad/04106_697476.html, 2 Giugno 2013, p.1.
[624] L. 19/ 2013 del 9 dicembre 2013, *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* in www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm.
[625] S. SANZ, *El PP se niega a incluir a los 'lobbies' en la futura Ley de Transparencia como exige el PSOE* in www.vozpopuli.com/actualidad/33010-el-pp-se-niega-a-incluir-a-los-lobbies-en-la-futura-ley-de-transparencia-como-exige-el-psoe, 13 Ottobre 2013, p.1
[626] *Participación social en el parlamento* in www.novagob.org/file/download/56851, 28 gennaio 2014, p.1.

ridurrebbe il livello di corruzione presente nel Parlamento spagnolo. L'esigenza di ridurre la corruzione all'interno del Parlamento è stata espressa anche da un recente rapporto[627] redatto da GRECO[628] e pubblicato il 15 gennaio 2014, il quale sottolinea la necessità di una normativa in materia. In quest'ottica il documento del CEPC propone di rendere pubbliche le agende dei parlamentari in modo da permettere alla popolazione un controllo sulla loro attività e i loro incontri. È, quindi, evidente lo stretto collegamento tra questa proposta e quella di regolamentazione delle lobby tramite una modifica del Regolamento del Congresso.
Alla *Ponencia* incaricata di studiare la modifica del Regolamento del Congresso sono state presentate due proposte quella appena menzionata del CEPC e quella dell'APRI che auspica una disciplina più stringente rispetto all'altra proposta: una registrazione obbligatoria per tutti i lobbisti e l'obbligo del possesso di un "pass" di accesso da revocare in caso di violazione del codice di condotta. Lo studio presentato dal CEPC esprime la propria preferenza per una registrazione solo volontaria, sul modello del Registro UE, in quanto la registrazione sarebbe un incentivo sufficiente per controllare l'attività dei lobbisti[629].
Per registrarsi, i lobbisti dovranno indicare dove lavorano e chi rappresentano, rendendo chiari gli interessi della società o dell'associazione e i finanziamenti connessi. Secondo le stime dell'APRI circa 500 persone potrebbero iscriversi tra associazioni, datori di lavoro, sindacati e ONG. Il 27 febbraio 2014 il Congresso ha approvato la risoluzione proposta dal Gruppo parlamentare del CiU in accordo con quello popolare volta a dare attuazione a quella serie di riforme iniziate nell'ambito del Dibattito sullo stato della Nazione. Per quanto attiene alla normativa sulle lobby questa dovrà riguardare tutte quelle attività che sono destinate ad influenzare i processi politici e decisionali, per garantire la trasparenza nell'esercizio del diritto dei rappresentanti della società civile e delle imprese di aver accesso alle istituzioni, così come il rispetto del codice di condotta[630], ora l'ultima parola spetta al Parlamento che dovrà decidere come disciplinare le lobby.

4.5. Aspetti critici della futura legge sulle lobby.

Nonostante non ci sia ancora una regolamentazione delle lobby in Spagna, poiché i lavori per la modifica del Regolamento del Congresso sono attualmente in corso da più parti si levano critiche alla futura disciplina. Innanzitutto, si evidenzia come i lobbisti esplicano la loro attività non solo nei confronti del legislatore ma anche, e soprattutto, dell'esecutivo, quindi si renderebbe necessario estendere la normativa, pensata esclusivamente per il Congresso, anche al Governo, seguendo l'esempio dell'Unione Europea. Bisogna, infatti,

---

[627] *Fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors* in : www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)5_Spain_EN.pdf.

[628] Il Gruppo di Stati contro la corruzione, GRECO, è un organo di controllo contro la corruzione del Consiglio d'Europa con sede a Strasburgo ed è stato istituito nel 1999 con un accordo di 17 Stati membri del Consiglio d'Europa. GRECO è aperto anche a Stati non europei e conta attualmente 49 membri.

[629] I. MARMOL, *Comienza la negociación para crear el registro de lobbies* in www.teinteresa.es/espana/Comienza-negociacion-crear-registro-lobbies_0_1084692113.html, 14 febbraio 2014, p.1.

[630] *Resoluciones aprobadas propuestas por CIU*, in www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?_piref73_7706063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa&idNotaSalaPrensa=12171&anyo=2014&mes=2&pagina=1&mostrarvolver=S&movil=nul, 15 gennaio 2014.

tener presente che le lobby non agiscono soltanto per proporre delle modifiche ad un progetto di legge già in corso ma decidono anche quali materie regolare e quando[631], quindi, la necessità di estendere la futura legge sulle lobby anche al Governo diviene ancora più importante se si considera che il 97% delle leggi emanate in Spagna sono di iniziativa governativa[632].
Inoltre si evidenzia come non basta disciplinare le lobby e creare un registro ed un codice di condotta per i lobbisti ma sarebbe necessario, anche nell'ottica di favorire la pubblicità e la trasparenza nella formulazione delle leggi, assicurare l'accesso dei cittadini ad un serie di attività che riguardano:

- le riunioni tra funzionari pubblici e lobbisti;
- la documentazione presentata dai gruppi di interesse alle istituzioni pubbliche;
- la pubblicazione degli ordini del giorno degli uffici pubblici e i verbali delle riunioni;
- i documenti utilizzati e consultati nel processo decisionale;
- il registro di entrata al Congresso e agli uffici più importanti del Governo.

In altre parole sarebbe auspicabile estendere l'applicazione della l. 19/2013 sulla trasparenza, accesso all'informazione pubblica e buon governo anche al Congresso dei deputati e di conseguenza modificare il suo Regolamento in modo che recepisca le disposizioni sulla trasparenza presenti nella l. 19/2013[633].
Un aspetto estremamente critico, come già segnalato, del futuro registro delle lobby è dato dalla sua obbligatorietà o meno. Infatti, alcuni ritengono che la sola esistenza di un registro sia già un segnale sufficiente per regolamentare le lobby mentre altri evidenziano come soltanto rendendo obbligatorio il registro la nuova regolamentazione potrà effettivamente rivelarsi utile. A favore di questa tesi si sottolinea come il registro europeo è volontario e vi sono registrati circa un terzo dei lobbisti iberici che svolgo, in realtà, la loro attività a Bruxelles. Sia che venga configurato come obbligatorio che come volontario il registro dovrà, comunque indicare:

- il nome dell'organizzazione, il nome di tutti i lobbisti che vi lavorano, gli obiettivi e le leggi che ciascuna lobby intende influenzare;
- i bilanci e le spese sostenute dai lobbisti;

[631] *Posicionamiento de Access Info Europe sobre la regulación de los lobbies en España* in www.access-info.org/es/lobbying-transparency/402-lobby-spain 2 giugno 2013, p.1.
[632] V. ANDERICA, *Las sombras del proceso legislativo en España* in www.eldiario.es/autores/que_hacen_los_diputados/ 6 novembre 2013, p.1.
[633] *Propuestas para regular el lobby en espana* in www.civio.es/2014/02/propuestas-de-la-sociedad-civil-para-regular-el-lobby-en-espana/ 5 febbraio 2014, p.1.

inoltre è necessario che il registro sia pienamente accessibile ai cittadini e che venga continuamente aggiornato.
Oltre al registro dovrà essere predisposto anche un codice di condotta che preveda tra le altre clausole il divieto per i lobbisti di assumere deputati o i loro assistenti e un definizione precisa dei comportamenti che possono integrare una condotta inappropriata, la regolamentazione dovrà ispirarsi a quanto previsto nella Guida internazionale per la trasparenza del lobby[634].
Forse sarebbe stato meglio disciplinare le lobby non tramite una modifica del Regolamento del Congresso ma seguendo la strada descritta in passato dalla dottrina, volta a conferire una base costituzionale alle lobby, armonizzando il diritto di partecipazione dei cittadini costituzionalmente riconosciuto dagli articoli 9 c. 2, 23, 77 e 105[635], con le prestazioni ed attività da loro svolte, in modo da consolidare la loro funzione e considerarle alla stregua di portatrici di interessi legittimi. Quest'approccio implica il riconoscimento della loro importanza nel processo legislativo e richiede una loro regolamentazione, secondo il principio di trasparenza, che separi totalmente la condotta delle lobby dal reato di corruzione e che affermi il principio che soltanto i deputati e senatori sono portatori, in virtù del principio rappresentativo, degli interessi della collettività[636].
È evidente come il dibattito sia entrato nel vivo in Spagna e solo nei prossimi mesi si potrà valutare se ha portato o meno alla disciplina dell'attività di lobby, di sicuro aspetti critici permangono, basti pensare che la *Ponencia* incaricata di modificare il Regolamento del Congresso si riunisce sempre a porte chiuse, senza possibilità per i cittadini di avere accesso ai suoi atti e questo aumenta i dubbi circa la futura normativa in materia.

CONCLUSIONI

Il nostro progetto ha avuto come oggetto l'analisi della Costituzione e della legislazione iberica da molteplici punti di vista, con l'obiettivo di individuare le varie forme di pubblicità presenti nel Parlamento e le modalità con cui i cittadini possono prenderne visione.
L'analisi è stata suddivisa in quattro paragrafi il primo introduce il lettore alle peculiarità del sistema legislativo spagnolo, il secondo evidenzia le forme classiche di pubblicità previste dalla Costituzione e dai Regolamenti parlamentari, il terzo analizza, invece, le "nuove" forme di pubblicità che si esplicano soprattutto tramite canali mediatici, infine, l'ultimo paragrafo analizza il ruolo svolto dalle lobby nel procedimento legislativo, sotto forma di influenza sui politici, e la loro regolamentazione.
Dall'analisi del sistema costituzionale spagnolo di produzione legislativa ed in un' ottica di

[634] *International Lobbying Disclosure Guidelines* in www.sunlightfoundation.com/blog/2013/12/03/announcing-sunlights-international-lobbying-guidelines/, 3 dicembre 2013.
[635] Art. 105 della Costituzione spagnola: "La legge regolerà: A) Il diritto dei cittadini ad essere ascoltati, direttamente o tramite le organizzazioni e associazioni riconosciute dalla legge, nei procedimenti di elaborazione delle misure amministrative che li riguardano.
B) L'accesso dei cittadini agli archivi e registri amministrativi, salvo per quanto riguarda la sicurezza e la difesa dello Stato, le indagini sui reati e la riservatezza delle persone.
C) La procedura di formazione degli atti amministrativi, garantendo, quando lo si giudichi opportuno, udienza all'interessato".
[636] R. RUBIO NUÑEZ, *Los grupos de presion,* cit., p. 255 ss..

confronto con il nostro ordinamento, è possibile evidenziare le sue particolarità e positività, anche in previsione di una riforma significativa della nostra Costituzione.

I temi centrali del dibattito costituzionale nazionale si incentrano sull' eccessivo ruolo dell'esecutivo nel procedimento legislativo, il Parlamento appare oggi esautorato della sua funzione, in ragione dell'esigenza del Governo di garantirsi tempi certi per l'attuazione del proprio indirizzo politico. Tale problematica appare recepita dalla Costituzione spagnola e dai Regolamenti parlamentari che prevedono un ordine gerarchicamente rilevante tra le iniziative legislative, nell'ambito delle quali assoluta priorità è data ai progetti di legge dell'esecutivo. Ciò consente al Parlamento di mantenere la sua centralità nell'ambito dell'attività legislativa e, all'esecutivo, grazie anche ad una tempistica scandita a livello regolamentare, di poter contare su tempi rapidi per l'attuazione del proprio indirizzo politico. Si tenga presente che, pur essendo previsti dalla Costituzione, sia la delega legislativa all'esecutivo che la decretazione d'urgenza, queste, di fatto, sono poco utilizzate.

La Costituzione spagnola prescrive che i progetti di legge del Governo devono essere presentati al Congresso con l'esposizione dei motivi e dei precedenti necessari per la loro approvazione. Tali motivi, paragonabili alla nostra relazione illustrativa, sono oggetto sia di emendamento che di voto e di approvazione finale, e costituiscono parte integrante del testo normativo. Nel nostro ordinamento gli atti normativi non devono essere motivati ma la previsione di un obbligo costituzionale di motivare le scelte legislative, potrebbe rendere certamente più semplice l'attività ermeneutica dell'interprete, specie su testi normativi di particolare complessità.

Altra particolarità che merita di essere sottolineata è la previsione, il ruolo e la ratio delle leggi organiche; per l'adozione di questa tipologia di norme, attuative dei precetti costituzionali in materia di diritti e di libertà fondamentali, è previsto un iter aggravato in funzione di contenimento delle maggioranze semplici occasionali. Questo è degno di nota in un sistema, come quello nazionale, in cui spesso si ritiene di risolvere i problemi istituzionali modificando i precetti costituzionali in forza, proprio, dell'appoggio di maggioranze semplici occasionali.

Inoltre sempre nell'ottica della futura riforma della nostra Costituzione è bene segnalare il ruolo del Senato delle Autonomie, che riesce a rappresentare il forte regionalismo spagnolo ma al contempo è titolare del potere legislativo seppur con un efficacia più ridotta rispetto al Congresso.

Per quanto riguarda la pubblicità delle leggi nell'ordinamento spagnolo, questa è garantita ad un livello basico dalla Costituzione all'art. 9.3. Il mezzo storico per garantire la pubblicità è il Diario delle sedute (*Diario de sessiones*), che riproduce tutti gli interventi e accordi adottati nelle sedute plenarie e nelle Commissioni, che non hanno carattere segreto.

E' una pubblicazione ufficiale delle Camere anche la Gazzetta Ufficiale del Parlamento che è composta da tre sezioni: Parlamento, Camera dei deputati e Senato; la Gazzetta riproduce i testi e i documenti la cui diffusione è richiesta dai Regolamenti delle Camere.

Tra le altre forme di pubblicità la più tradizionale prevede la presenza del pubblico durante le sedute plenarie, per quanto riguarda, invece, la presenza di giornalisti, sia in Aula che in Commissione, è compito della Presidenza regolamentare l'accesso dei mass media e autorizzare la registrazione delle sedute.

L'art. 80 della Costituzione sancisce che le sedute assembleari sono pubbliche, salvo diversa disposizione del Regolamento o accordo contrario adottato da ogni Camera a

maggioranza assoluta. I Regolamenti della Camere, dopo aver affermato la pubblicità delle sedute, creano due generi di eccezioni, infatti, prevedono: una serie di materie in cui obbligatoriamente le sedute assembleari sono segrete e disciplinano il procedimento per rendere segrete le sedute, al di fuori delle ipotesi espressamente previste. La contraddizione è evidente e apre ad un uso abusivo dell'eccezionalità, tale da invertire il rapporto tra regola ed eccezione.

La Costituzione non fa alcun riferimento all'esigenza o meno della pubblicità in Commissione, su questa pubblicità, il R.C.D., all'art. 64, ha fissato come clausola generale che le sedute non sono pubbliche; mentre, il Regolamento del Senato lascia ai membri della Commissione la scelta di renderle pubbliche o private. Ciò non osta a che lo stesso art. 64 R.C.D. distingua tra sedute non pubbliche alle quali possono però accedere i mezzi di comunicazione, art 64.1 R.C.D. e 75.1 R.S., e sedute segrete.

Mentre in Assemblea i voti, da giugno 2012, sono offerti in formato xml e pdf, dettagliati per deputato e Gruppo parlamentare, i voti in Commissione sono visibili solo nel numero degli astenuti, favorevoli o contrari.

La trasparenza va oltre la pubblicità e consente una prestazione attiva di informazioni in maniera accessibile e pertinente. La legge sulla trasparenza approvata nel dicembre 2013 non fa differenza tra la trasparenza richiesta agli altri organi amministrativi e quella richiesta al Parlamento, ciò significa che quest'ultimo non può più limitarsi a garantirla solo per l'attività soggetta al diritto amministrativo.

L'ordinamento spagnolo consente anche la partecipazione dei cittadini nell'elaborazione della legge, garantita sia a livello costituzionale, nelle sue forme più tradizionali, che a livello regolamentare per le modalità innovative di partecipazione. L'art. 29 della Costituzione riconosce il diritto di tutti gli spagnoli di proporre una petizione individuale o collettiva per iscritto, nella forma e con gli effetti prescritti dalla legge. Nella sessione web del Congresso si trovano delle statistiche sulle petizioni, ma non è possibile conoscerne il contenuto. L'art 87 prevede, inoltre, la possibilità per i cittadini di presentare progetti di legge che esigono non meno di 500.000 firme autenticate.

Per quanto riguarda le modalità più moderne di partecipazione, il diritto spagnolo non stabilisce un'obbligazione generale di consultazione dei cittadini per i progetti di legge ad iniziativa governativa; esistono, comunque, leggi settoriali che stabiliscono, in relazione a determinate materie, l'obbligo di sentire i cittadini interessati o le organizzazioni rappresentative dei loro interessi.

Nella fase parlamentare, l'istituto più significativo di partecipazione dei cittadini è costituito dalle audizioni, ossia comparizioni pubbliche di organizzazioni e associazioni di cittadini, interessati a un progetto o a una proposizione di legge, per esprimere la loro posizione davanti alla Commissione parlamentare competente e rispondere alle domande poste dai Gruppi parlamentari. Per aversi le audizioni è necessaria la proposta da parte dei Gruppi parlamentari e l'espressa adozione dell'Ufficio di Presidenza della Commissione, è logico pensare che quest'iter ne riduca di molto l'utilizzo.

Per quanto riguarda la visibilità dei lavori parlamentari attraverso i *media*, i Regolamenti del Congresso e del Senato non forniscono molti dettagli al riguardo, salvo per gli articoli che affidano alla *Mesa* e al Presidente il compito di stabilire le diverse forme di pubblicazione e la disciplina di accesso alle sale parlamentari per le riprese audiovisive. Si riscontra, infatti, l'assenza di una normativa precisa riguardo alla gestione dell'informazione

mediatica. Il Senato ha tentato di colmare tale vuoto stilando una Carta dei Servizi che regolamenta i contenuti fondamentali del proprio sito *web*, mentre i contenuti della programmazione televisiva restano disciplinati tramite contratti di servizio fra ciascuna Camera e l'ente che si occupa della gestione tecnica e della produzione del canale TV.

L'informazione audiovisiva è garantita innanzitutto dai due canali istituzionali, *Canal Parlamento* e *Canal Senado*, direttamente controllati dalle Camere, e in particolare dalla *Mesa* e dai rispettivi Dipartimenti di Comunicazione. Le sessioni del *Pleno* e delle Commissioni occupano grandissima parte della loro programmazione (la totalità nel caso di *Canal Senado*) e vengono trasmesse nel rispetto delle regole di neutralità fra i Gruppi politici. Il segnale viene trasmesso via cavo, via satellite, in digitale e via *internet* - e le sue immagini possono essere utilizzate dalle reti televisive che ne abbiano fatto richiesta.

A questi canali si sono affiancati di recente altre due importanti risorse audiovisive: la diretta *web* (*Congreso/ Senado en Directo*) e la "webteca" (*Archivo Audiovisual*), che raccoglie i *podcast* di tutte le sessioni registrate. Dunque, la linea di sviluppo delle televisioni parlamentari è quella di una crescente integrazione con il *web*, che permetta l'accesso ai contenuti d'interesse senza i vincoli orari della programmazione.

La seconda fondamentale opportunità di visibilità mediatica delle attività parlamentari è offerta da *internet*, e in particolare dai siti istituzionali. Essi sono stati analizzati approfonditamente non solo per valutare l'esaustività dell'informazione disponibile, ma anche per rintracciare gli strumenti di interazione dei cittadini con le istituzioni.

Da quanto osservato, la prima funzione, quella informativa - in particolare nel caso del Senato- è assolta in modo piuttosto soddisfacente; mentre la funzione interattivo-partecipativa presenta molte carenze.

Cionondimeno, esistono ampi spazi di miglioramento in entrambi i campi; per esempio, anche se risulta disponibile un profilo Twitter istituzionale per entrambe le Camere, le carenze più eclatanti si riscontrano nell'assenza di altri strumenti utili all'aggiornamento delle notizie in modo automatico e selettivo (attraverso i servizi di RSS e *Newsletter*).

Le risorse per l'interazione e la partecipazione appaiono ancora più insoddisfacenti, poche sono state le esperienze di consultazione della cittadinanza attraverso piattaforme di dibattito sul *web*. L'uso delle petizioni viene agevolato dalla possibilità di invio tramite posta elettronica, ma non è stato seguito l'esempio anglosassone ed europeo delle *e-petitions* collettive. Bisogna riconoscere, però, che sono numerose le opportunità di interazione con i singoli parlamentari, con i Gruppi o con gli organi del Senato attraverso i *social network*, le pagine personali e, naturalemente, via *email* (mentre il *Congreso* si mostra più arretrato nello sviluppo di questi canali). Tuttavia, anche quando essi sono presenti, la frequenza del loro utilizzo lascia molto a desiderare. Ciò spinge a considerare che, se anche le nuove tecnologie mettono a disposizione canali che rendono più agevole e rapido il contatto rappresentati-rappresentanti, la portata della loro innovazione è molto ridimensionata dall'effettivo utilizzo che ne viene fatto, sia da parte dei cittadini che da parte degli organi parlamentari. Gli sviluppi futuri, in questo campo, dipendono molto dalla volontà politica, fanno ben sperare le proposte di modifica dei Regolamenti, recentemente avanzate da alcuni Gruppi, che vanno in direzione della trasparenza e di una maggiore partecipazione dei cittadini ai dibattiti parlamentari.

Infine, relativamente alla presenza ed al ruolo delle lobby nel procedimento legislativo, il punto di partenza dell'analisi è stato rappresentato dalla mancanza di una regolamentazione

del loro ruolo, tale carenza ha spinto sia l'opinione pubblica che i politici ad interrogarsi sulla legittimità della loro attività. Questo dibattito ha portato il Governo a presentare al Congresso, nel febbraio 2013, una proposta legislativa volta a disciplinare le lobby, la regolamentazione deve realizzarsi tramite una modifica del Regolamento del Congresso e sono attualmente in corso i lavori della *Poenencia,* incaricata di dar luogo alle modifiche necessarie per introdurre la normativa in materia.

Nonostante la disciplina dell'attività delle lobby non sia ancora stata emanata è già sottoposta ad una serie di critiche sia da parte delle organizzazioni che si battono per una maggior trasparenza sulla loro attività che da parte degli stessi lobbisti, i quali per primi hanno richiesto la regolamentazione. Le critiche più feroci riguardano il fatto che è rivolta solo al Congresso e non al Governo e le modalità di iscrizione nel registro dei lobbisti. Per quanto riguarda la prima critica da più parti si evidenzia la grande importanza che riveste il Governo nel procedimento legislativo e quindi, l'effetto limitato dell'emananda disciplina, nell'ottica di una maggiore trasparenza, se si rivolgerà soltanto al Congresso. Rispetto al registro dei lobbisti si evidenzia come solo la sua obbligatorietà potrà garantire l'agognata trasparenza sulla attività delle lobby.

Le riunioni della *Poenencia* si stanno svolgono a porte chiuse, non è dato sapere a che punto sono i lavori e, soprattutto, se hanno raccolto le critiche menzionate, soltanto nei prossimi mesi si potrà valutare la bontà o meno della regolamentazione. È indubbio che la Spagna, a differenza dell'Italia, sta facendo passi avanti in materia, in accoglimento delle richieste provenienti dall'UE e dall'OCSE.

BIBLIOGRAFIA

- *ABELLAN GARCIA GONZALES A. M.,* Il Parlamento come organo di espressione dell'opinione pubblica: la pubblicità parlamentare contrapposta al segreto, *in* Rivista delle Corti Generali, *n. 18, Madrid, 1989.*
- *ABELLAN GARCIA GONZALES A. M.,* La rappresentazione politica e la pubblicità parlamentare di fronte al segreto, *in* Giornata di studio sulla Costituzione spagnola, *vol. 2, Madrid 1993, pp. 1185 - 1198, Vol. 2, 1993.*
- AJA FERNÀNDEZ E., *La reforma del procedimiento legislativo en el nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados,* in *Las fuentes del Derecho. Primeras Jornadas Juridicas de Lleida, Universidad de Barcelona, Barcelona,* 1983.
- *ALONSO DE ANTONIO J. A.,* Il dovere al segreto dei parlamentari, *in* Rivista della facoltà di Diritto dell'Università Complutense, *n. 76, 1990.*
- ALVAREZ – OSSORIO FERNANDEZ C., *Pubblicità e Parlamento: il segreto delle investigazioni parlamentari. Il Regolamento parlamentare; proposte di riforma*, Santander, 2000, pp. 297-310. AINHOA DE FRUTOS GARCIA R., *E' possibile misurare la trasparenza in Spagna, ma ci si può fidare degli indicatori attuali?*, XVI Convegno di Roma, Settembre 2012.
- ARCE JANARIZ A., *La trasparenza della legge*, in M. GIMENEZ ABAD (a cura di), *Quaderni*, n. 5, 2013.
- BARQUERO CABRERO J.D., *Manual de Relaciones Públicas, Comunicación y Publicidad*. 4ª ed. Barcelona: Ediciones Gestión 2000, 2005.
- BLANCO HERRANZ J., *Modernizzazione dei Parlamenti, nuovi strumenti di gestione per la sua organizzazione e funzionamento.*
- CAMPO DOMINGUEZ, E.M., *El desarrollo de la ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados: la comunicación e interacción entre ciudadanos y parlamentarios a través de internet (2004-2008)*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2009.
- CANO BUESO J., *Il diritto all'accesso della documentazione dei deputati nell'ordinamento spagnolo*, Madrid, Congresso dei deputati, 1996.
- CANO BUESO J., *Informazione parlamentare e segreti ufficiali*, Working Paper, Istituto della Scienza politica, n. 133, Barcellona, 1997.
- CARRIZO SAINERO G., *Le fonti di informazioni. Studi teorici-pratici, in* I. TORREZ RAMIREZ *(a cura di), Le pubblicazioni ufficiali. Studio e fonti*, Madrid, 1998.
- CASTILLO ESPARCIA A. - ALMANSA MARTINEZ A., *Interacciones comunicativas entre lobbies, sistema político y medios de comunicación* in *Temas de Comunicación*, Vol. 23, 2011.
- CASTILLO ESPARCIA A., *La comunicación de los lobbies en internet. El ciberactivismo de los Think Tanks* in *Revista de comunicacion y nuovas tecnologias*, Vol. 8 n. 1, 2010.
- CASTILLO ESPARCIA A., *Lobby y comunicación: el lobbying como estrategia comunicativa*, Comunicación Social Ediciones Y Publicaciones, 2011.

- *CAVERO GOMEZ M.*, L'organizzazione parlamentare. Sedute parlamentari. Dibattito e pubblicità, *in ARNALDO ALCUBILLA E. (a cura di)*, I Parlamenti d'Europa e il Parlamento europeo, *1997.*
- *CELAVA PEREZ I.*, La partecipazione dei cittadini come politica pubblica, *in* Partecipazione dei cittadini per un'amministrazione deliberativa, *2009.*
- CHOFRE SIRVENT J. F, *Significado y funciòn de las leyes orgànica*, Tecnos, Madrid, 1994.
- COLOMBO C., *Innovazione democratica, esiste una democrazia partecipativa,* in *Rivista di internet, Diritto e politica*, n. 3, 2006.
- CUESTA LOPEZ V., *Partecipazione diretta e iniziativa legislativa del cittadino nella democrazia costituzionale*, Thomson/Civitas-Parlamento de Canarias, Pamplona, 2008.
- CUETO APARICIO M., *Pubblicazioni ufficiali delle Corti Generali*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 85, 2012.
- CUETO APARICIO M., *A proposito della Relazione mondiale del 2010 sul Parlamento elettronico e le nuove tecnologie*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 79, 2010.
- CUTLIP S.M.- H. CENTER A., *Relaciones Públicas Eficaces*. 1ª ed. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- DADER, J.L.- CAMPOS, E., *Internet parlamentario en España (1999-2005): los recursos para el contacto ciudadano y su uso, con una comparacion europea*, Zer, n. 20, 2006.
- DE VEGA GARCIA P., *Articolo 80. Le sedute plenarie delle Camere.*, in O. ALZAGA VILLAAMIL (a cura di), *Commentario alla Costituzione spagnola del 1978*, Madrid, 1998.
- DE VEGA GARCIA P., *Il principio di pubblicità parlamentare e la sua protezione costituzionale*, in *Rivista di Studi politici*, n. 43, Madrid, 1985.
- DEL CAMPO GARCIA M.E., *Los grupos de presión,* in P. ROMAN MARUGAN (a cura di) *Sistema político español,* McGraw-Hill / Interamericana de Espana, S.A. 2001.
- DELGADO IRIBARREN, M., *Las nuevas tecnologías en la vida parlamentaria, XX Jornadas universidad-*.
- DIAZ, J.M., *La información institucional en el Senado de España a través de su canal de televisión oficial*, Congreso Internacional de Comunicación 3.0, Universidad de Salamanca, 4 y 5 octubre de 2010.
- DIEZ – PICAZO L. M., *Parlamento, processo e opinione pubblica*, in *Rivista spagnola di Diritto costituzionale*, n. 18, Madrid, 1986.
- FELIU ALBADELEJO A., *La pubblicità istituzionale nell'arena parlamentare spagnola,* in *Rivista latina di comunicazione sociale*, n. 66, 2011.
- FERNÁNDEZ M., *Informatizzazione dei fondi bibliografici nei parlamenti europei*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 26, 1992.
- FERNANDEZ M., *Trattamento informatico della documentazione parlamentare*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 28, 1993.

- FERNANDEZ RODRIGUEZ, J.J., *El Senado español ante el reto de internet*, Rev. de Derecho UNED, n.1, 2006.
- FERRAIUOLO G., *Le funzioni non legislative del Senato nella Spagna delle autonomie*, in R. Dickmann - S. Staiano (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative*, Raccolta di studi sul Parlamento nella ricorrenza del LX Anniversario della Costituzione, Giuffrè, 2009.
- FRANCES J., *Que vienen los lobbies! El opaco negocio de la influencia en España*, Editoial Destino, 2013.
- GARCIA MAHAMUT R., *Pubblicità parlamentare e commissioni d'investigazione. I problemi attuali del controllo parlamentare*, VI giornata di Diritto parlamentare, Congresso dei deputati, Madrid, 1997.
- GARCÍA SANCHEZ, I., *El departamento de documentación del Congreso de los Diputados y la documentación parlamentaria*, Rev. Gen, de Información y Documentación, vol.12, n.1, 2002.
- GARCÍA, H. M., *El Canal Parlamento en España, Universidad Complutense de Madrid*, Facultad de Ciencias de la Información, Madrid, 2010.
- GONZALO ROZAS M. A., MACIA M., REVIRIGO J., *Base di dati giuridici spagnoli*, in *Rivista dell'amministrazione pubblica*, n. 125, 1991.
- GONZALO, M. A., *Situacion de la blogosfera parlamentaria*, Rev. de las Cortes Generales, n. 76, 2009.
- GRAU GUADIX R. M., *Analisi della documentazione dell'Unione europea*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 43, 1998.
- GUDE FERNANDEZ A., *Le commissioni parlamentari*, in *Servizio di pubblicazioni e interscambio scientifico* dell'Università di Santiago di Compostela, 2000.
- ITURBE MACH A., *Alcune note sull'accesso alla documentazione parlamentare*, in *Rivista delle Corti generali*, n. 43, Congresso dei deputati, Madrid, 1998.
- ITURBE MACH A., *Democrazia partecipativa e pubblicità parlamentare, in* F. P. I VALL (a cura di) *Parlamento e comunicazione*, 2005.
- LARIOS PATERNA M. J., *La partecipazione dei cittadini nell'elaborazione della legge*, Madrid, Congresso dei deputati, 2003.
- LLOP RIBALTA M. D., *Trasparenza, accesso all'informazione pubblica e buon governo nei parlamenti*, in M. GIMENEZ ABAD (a cura di), *Quaderni*, n. 4, 2012.
- LOPEZ GARRIDO D., *L'informatica parlamentare. L'informatizzazione delle Corti Generali*, II giornata di Diritto parlamentare, Congresso dei deputati, 27 – 29 Marzo del 1985.
- LOPEZ GONZALES J. J., *Il referendum nel sistema spagnolo di partecipazione politica*, Università di Valensia, 2005 M. MACIA, *Sistema di informazione parlamentare e nuove tecnologie*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 30, 1993.
- LOZANO MIRALLES J.- RUIZ RUIZ J. J., *Las Funciones no Legislativas de las Cortes Generales*, in R. Dickmann - S. Staiano (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative*, Raccolta di studi sul Parlamento nella ricorrenza del LX Anniversario della Costituzione, Giuffrè, 2009.
- MACIA M., *La base dei dati parlamentari del Congresso dei deputati*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 29, 1993.

- MACIA M., *Manuale di documentazione giuridica*, Madrid, 1998.
- MACIA', M., *Sistemas de información parlamentaria y nuevas tecnologías*. *Revista de las Cortes.*
- MANA P., *Commentario su alcune particolarità della base dei dati giuridici*, in *Attualità informatica*, Aranzadi, n. 16, 1995.
- MARCOS, M. - ROVIRA, C., *Las web parlamentarias: funciones y elementos de su interfaz en el acceso a la información*, Rev. Esp. Doc. Cient., n. 29, 1, 2006.
- MARTI J. J., *La Repubblica deliberativa*. *Una teoria della democrazia*, Marcial pons, Barcellona, 2006.
- MARTINEZ PUJALTE A. L., *Alcune notazioni sulla partecipazione dei cittadini nel procedimento di elaborazione della legge*, in *Annuario di Diritto parlamentare*, n. 23.
- MARTINEZ PUJALTE A. L., *I principi basici del nuovo Diritto spagnolo sulla disabilità alla luce della non discriminazione e accessibilità universale dei disabili*, in L. CAVO (a cura di), *Esiste un diritto della disabilità*, Thomson – Aranzadi, 2008.
- MENCARELLI A., *Spagna*, in R. Dickmann – A. Rinella (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Biblioteca di testi e studi, Corucci, Roma, 2010.
- MONFORT PASTOR M., *Pubblicità e segreto nella vita locale*, in *Paper di formazione municipale*, n. 22, Barcellona, 1996.
- MUNIVE CORTES E. Y., *Voto elettronico e protezione dei dati personali*, in *Rivista generale di diritto pubblico comparato*, n. 13, 2013.
- NINO C. S., *La costituzione della democrazia deliberativa*, Gedisa, Barcellona, 1997.
- *PASTOR L.*, La gestione delle audizioni, *in* Studi di giornalismo, Giornalismo cittadino, possibilità e rischi per il discorso informativo, *X Congresso della Società spagnola di giornalismo, Salamanca, 2008.*
- *PEREZ N.– SERRANO J.*, Investigazione giudiziale e segreto parlamentare, *in M. REVENGA SANCHEZ (a cura di)*, Accesso giudiziale all'ottenimento dei dati.
- *PINDADO SANCHEZ F.*, Governo locale e partecipazione cittadina, *in Intervento psicosociale, vol. 13, n. 3, 2004.*
- *RAMOS VIELBA, I. - CLEMENTE, N.C.*, Presencia de la documentación parlamentaria en las paginas web españolas, *Revista General de Información y Documentación, vol.12, n.1, 2002.*
- ROZAS, A.G., *Nota sobre el uso de la documentación parlamentaria del Congreso de los Diputados en internet*, Revista General de Información y Documentación, vol.12, n.1, 2002.
- RUBIO NUÑEZ R., *Los grupos de presión en España, una revisión pendiente* in *Revista de las Cortes Generales*, n. 109, 2002.
- RUBIO NUÑEZ R., *Los grupos de presion*, Centro de estudios costitucionales, 2004.
- SACANELL RUIZ D APODACA, E.J., *Internet parlamentario en España (1999-2007): el Congreso de los Diputados*, Universidad Obierta de Catalunya, Alicante 2007.

- SANCHIS J.L., prefazione al libro di J. XIFRA, *Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas*, Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- SERRANO MARTINEZ J., *L'informazione parlamentare. Parlamento e mezzi di comunicazione, riflessioni e dibattiti sul lavoro del legislatore e riflessi sui mezzi di comunicazione*, in *Camera dei deputati*,. Madrid, 2004.
- TIJERAS R., *Lobbies : cómo funcionan los grupos de presión españoles*, Madrid : Ediciones Temas de Hoy, 2000.
- TUDELA ARANDA J., *Il Parlamento necessario.*
- TUDELA ARANDA J., *L'amministrazione parlamentare nella crociata della rinnovazione*, in *Corts. Annuario di diritto parlamentare*, n. 23, 2010.
- TUDELA ARANDA J., *Participación en el procedimiento parlamentario de elaboración de la Ley* in *Transparencia, Participación Ciudadana y Administración Pública en el siglo XXI*, Monografia XIV della Revista Aragonesa de Administración Pública, Saragozza 2013.
- TUDELA ARANDA, J., *La función parlamentaria de información politica*, Fundación Manuel Gimenez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico, Zaragoza, 2008.
- VILLORIA M.- JIMENEZ F., *La corrupción en España (2004-2010):datos, percepción y efectos* in *Revista Española de Investigaciones Sociologicas*, aprile-giugno 2012.
- VIOLA F., *La democrazia deliberativa tra costituzionalismo e multiculturalismo*, Messico, 2006.
- XIFRA J., *Els lobbies*. 1ª ed. Barcelona: Editorial UOC, 2009.
- XIFRA J., *Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas*, Barcelona: Ediciones Gestión 2000.

SITOGRAFIA

- ANDERICA V., *Las sombras del proceso legislativo en España* in www.eldiario.es/autores/que_hacen_los_diputados/ 6 novembre 2013.
- BARBET B., *La función democrática de los lobbies,* in www.politikon.es/2013/05/17/la-funcion-democratica-de-los-lobbies/, 17 maggio 2013.
- BERNES H.G., *Lobbies: el oscuro poder de los grupos de influencia* in www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2013/03/22/lobbies-el-oscuro-poder-de-los-grupos-de-influencia-117344, 12 luglio 2013.
- DE LA NUNEZ SANCHEZ-CASCADO E., *El negocio del conflicto de intereses en España* in www.hayderecho.com/2012/09/16/el-negocio-del-conflicto-de-intereses-en-espana/, 16 settembre 2012.
- *El lobby en el nuevo marco regulatorio. La opinión de los decisores políticos en un momento de cambio* in www.issuu.com/burson-marsteller-emea/docs/bm_cariotipo_estudiolobbyesp/1, 24 settembre 2013.
- *Estudio de la Demanda y uso de Gobierno Abierto en España* in www.cfnavarra.es/observatoriosi/pdf/Estudio_Gobierno_Abierto_/demanda_y_uso_de_gobierno_abierto_en_espana.pdf.
- *Fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors* in : www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)5_Spain_EN.pdf
- GARCÌA-ESCUDERO MÀRQUEZ P., *El procedimiento legislativo en Las Cortes Generales: regulaciòn, fases y tipos,* in www.juridicas.unam.mx/publica/librev/est8.pdf.
- GAREA, *El Congreso creará un registro de 'lobbies'*, in www.politica.elpais.com/politica/2013/06/01/actualidad/04106_697476.html, 2 Giugno 2013.
- GRASSO D., *Cuenta atrás en la Cámara a la primera reglamentación del 'lobby' en España* in www.elconfidencial.com/espana/2014-01-22/cuenta-atras-en-la-camara-a-la-primera-reglamentacion-del-lobby-en-espana_79001/, 22 gennaio 2014.
- *http://lamoncloa.gob.es*
- *http://quehacenlosdiputados.net/*
- http://quehacenlosdiputados.net/la-elaboracion-de-las-leyes-un-proceso-opaco-en-espana/
- http://quehacenlosdiputados.net/mision-imposible-para-el-congreso-publicar-los-votos-en-comision/

- http://quehacenlosdiputados.net/senadotransparente-una-iniciativa-para-mejorar-la-ley-de-transparencia-a-su-paso-por-el-senado/
- http://www.access-info.org/es/union-europea/502-ecj-outcome-international-board
- http://www.access-info.org/es/union-europea/548-ep-committee-transparency
- http://www.civio.es/
- *http://www.congreso.es*
- *http://www.ictparliament.org*
- *http://www.ipu.org*
- *http://www.parlamentovasco.euskolegebiltzarra.org*
- http://www.quehacenlosdiputados.net/las-tareas-pendientes-del-congreso-para-dar-informacion-transparente-a-la-ciudadania/
- *http://www.senado.es*
- *http://www.socialistasdelcongreso.es*
- *http://www.transparencia.org.*
- *http://www.tusenado.com*
- *http://www.upyd.es*
- *International Lobbying Disclosure Guidelines* in www.sunlightfoundation.com/blog/2013/12/03/announcing-sunlights-international-lobbying-guidelines/, 3 dicembre 2013.
- *La regulación de los lobbies en España y en Europa como herramienta de desarrollo* a cura di GIGAPP, Gruppo di Ricerca sul Governo, Amministrazione e le Politiche Pubbliche in www.gigapp.org/es/grupos-aceptados-014?view=team&task=show&id=70#.U0ZN1lV_vZG.
- *Las puertas giratorias: nos faltan luces y taquígrafos*,in www.thelobbyroom.com/blog/2013/12/14/las-puertas-giratorias-ms-luz-y-taqugrafos, 16 dicembre 2013.
- *Luchar contra la pobreza y más transparencia: propuestas tras el debate del estado de la nación*, in MARMOL, *Comienza la negociación para crear el registro de lobbies* in www.teinteresa.es/espana/Comienza-negociacion-crear-registro-obbies_0_1084692113.html, 14 febbraio 2014.
- MARTINEZ GORRIARAN C., *¿Qué es la regeneración democrática? (unos apuntes breves)*, in www.carlosmartinezgorriaran.net/2014/01/14/que-es-la-regeneracion-democratica-unos-apuntes-breves/, 14 gennaio 2014.
- MAYO M. G., *La crisis económica y el descontento social alimentan el boom de los lobbies* in www.expansion.com/2013/03/15/economia/1363347011.html, 18 marzo 2013.
- *Participación social en el parlamento* in www.novagob.org/file/download/56851, 28 gennaio 2014.
- PEREZ B., *El poder de los lobbies, al descubierto in* www.noticias.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/macroeconomia/el-poder-de-los-lobbies-al-descubierto_Gb99W24CFQTSDVd6VWkY36/, 1 Aprile 2013.

- *Posicionamiento de Access Info Europe sobre la regulación de los lobbies en España* in www.access-info.org/es/lobbying-transparency/402-lobby-spain 2 giugno 2013.
- *Propuestas para regular el lobby en espana* in www.civio.es/2014/02/propuestas-de-la-sociedad-civil-para-regular-el-lobby-en-espana/ 5 febbraio 2014.
- *Regular el lobby, el gran reto de la política española* in www.teinteresa.es/dinero/Regular-lobby-gran-politica-espanola_0_1088891429.html, 21 febbraio 2014.
- ROTONDO M. R., Presidente APRI, *Lobby y transparencia, claves de competitividad*, in www.cincodias.com/cincodias/2013/02/18/economia/1361215379_238016.html, 19 febbraio 2013.
- SANZ S., *El PP se niega a incluir a los 'lobbies' en la futura Ley de Transparencia como exige el PSOE* in www.vozpopuli.com/actualidad/33010-el-pp-se-niega-a-incluir-a-los-lobbies-en-la-futura-ley-de-transparencia-como-exige-el-psoe, 13 Ottobre 2013.
- SERVIZIO BIBLIOTECA-UFFICIO LEGISLAZIONE STRANIERA, *Il Parlamento spagnolo. Organi direttivi Struttura amministrativa Procedimento legislativo*, in http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/MLC16026.htm, Materiali di legislazione comparata, 2012.
- *Un nuevo intento para la regulación del lobby en España* in www.masconsulting.es/blog/2012/02/13/un-nuevo-intento-para-la-regulacion-del-lobby-en-espana-2/, 13 febbraio 2012.
- www.20minutos.es/noticia/1739305/0/debate-estado-nacion/partidos/propuestas/#xtor=AD-15&xts=467263, 22 febbraio 2013.

III

La Francia

di

Angelo Gasparro

Mattia Mauro

Alice Simonetti

Matteo Vittori

LA FRANCIA
IL PRINCIPIO DI PUBBLICITÁ NELL'ORDINAMENTO FRANCESE

SOMMARIO:
I. EVOLUZIONE STORICA
II. STRUMENTI INTERNAZIONALI E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA
III. VISIBILITÀ DEI LAVORI PARLAMENTARI:ANALISI DELLE FONTI
IV. LA TRASPARENZA MEDIATICA DEI LAVORI NEGLI EMICICLI FRANCESI
V. L'ATTIVITÀ DI LOBBYING NEL PARLAMENTO FRANCESE: DA PATOLOGIA A STRUMENTO (POTENZIALE) DI TRASPARENZA
VI. CONCLUSIONI GENERALI

I. Evoluzione storica

di *Angelo Gasparro*

Nell'affrontare il problema della natura, portata ed effetti del principio della pubblicità dei lavori parlamentari nel sistema politico e giuridico francese, è opportuno esaminare, da un punto di vista prettamente storico, le sue origini, mediante lo studio ragionato degli ordinamenti costituzionali (ben tredici in poco meno di due secoli)[637] succedutisi nel tempo.
Tale principio conosce certamente il suo primo sviluppo con gli avvenimenti della Rivoluzione Francese. La produzione normativa dell'epoca, a partire dai principi fondanti le varie scelte costituzionali, costituì un modello di assetto dello Stato ispirato a concezioni ideologiche e politiche piuttosto dinamiche, ma comunque sempre ben distinte a seconda dei soggetti che si alternarono al potere.
In questa stagione di "dichiarazioni", il tratto fondamentale di esse, come la migliore dottrina ha sottolineato[638], è l'esclusione di una vincolatività, negli stretti termini giuridici in cui oggi noi la intendiamo, delle disposizioni contenute in tali documenti. Il primato non spetta alla carta costituzionale in sé considerata: benché "costantemente presente a tutti i membri del corpo sociale", essa esiste affinché "*rammenti loro incessantemente i loro diritti e i loro doveri*". Siamo al cospetto di una serie di proposizioni logico-giuridiche nelle quali si vuole "*esporre in una Dichiarazione solenne i diritti naturali, inalienabili e sacri*

[637] E' stato detto che «*il tempo del diritto è ben più lungo del tempo degli uomini*» (M. COSTANTINO; cfr. pure gli scritti di B. ROMANO, S. KIERKEGAARD, M. HEIDEGGER). Questa è solo una delle possibili ragioni della grande produzione costituzionale francese, influenzata enormemente dagli uomini che furono al potere e dalle diverse risposte ideologiche ai problemi che, a seconda del momento storico, la Francia doveva affrontare. Nell'ordine, furono emanate Costituzioni nel 1791, 1793, 1795, 1799 (con due senato-consulti organici del 1802 e 1804), 1814 (con Atto Addizionale del 1815), 1830, 1848, 1852 (con senato-consulto del 1870, che abrogava diversi articoli della precedente Costituzione e dava una nuova Costituzione all'Impero), 1940-2 (Atti Costituzionali del governo di Vichy), 1946, 1958. L'ultima modifica costituzionale risale al 2008, ma l'attuale Costituzione De Gaulle del 4 ottobre 1958 è stata modificata già nel 1962, nel 2000 e nel 2003 da alcune leggi costituzionali. Si noti che il popolo francese, o quantomeno coloro che hanno redatto la costituzione del 1791, considerano le precedenti dichiarazioni costituzionali come un unico assetto fondante la «*costituzione del regno*». Infatti, nella sezione V del capitolo I, dedicato all'Assemblea Nazionale Legislativa, l'art. 6 contiene il giuramento, che ognuno dei rappresentanti doveva prestare a titolo individuale, di «*mantenere con tutte le loro forze la costituzione del regno, decretata dall'Assemblea nazionale costituente, negli anni 1789, 1790 e 1791, di non proporre o approvare, durante il corso della legislatura, alcuna cosa che possa recarle pregiudizio, e di essere in tutto fedeli alla nazione, alla legge e al re*».

[638] J. GODECHOT, Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire, Puf, Parigi 1968; cfr. anche A. SAITTA, Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875), Giuffré, Milano 1975.

dell'uomo", allo scopo di *rappeler*. Il primato spetta a quella particolare "*manifestazione di volontà espressa da chi e titolare del potere supremo*", cioè alla legge. E' la nascita del principio di legalità.
La prima fondamentale Carta dei francesi è stata la Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino, redatta il 26 agosto 1789 dai "*rappresentanti del popolo francese costituiti in Assemblea Nazionale*"[639]. Il filo conduttore della scelta costituente fu lo smantellamento del "ceto" quale strumento di privilegio sociale ed economico, ossia della semplice appartenenza a una categoria qualitativamente omogenea di soggetti quale fonte esclusiva di questi privilegi, prescindendo dal merito individuale e dalle azioni personali. L'idea di fondo di tale scelta costituzionale, che sarà conservata anche nella successiva Costituzione del 13 settembre 1791, è che al di sotto della macro-individualità dello Stato ci fosse solo uno sterminato numero di micro-individui singoli, incapaci, nella loro atomizzazione, di incrinare o attenuare la compattezza dell'unità nazionale.
Nella scelta costituzionale del 1791, che nel preambolo riportava la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, forte è l'affermazione del principio della sovranità nazionale e la definizione della legge come espressione della volontà generale[640]. Proprio nell'art. 6 di tale dichiarazione si trova un'affermazione la quale, nella sua apoditticità, non ammette discussioni: «*La legge è l'espressione della volontà generale*». È, cioè, l'unica fonte del diritto rivestita (o che si pretende rivestita) del crisma della democraticità. Né ci si sforza di motivarla, ma la si propone come una dignità da accettare, con la stessa assolutezza di un comando rivelato (per dirla con Paolo Grossi[641]).
Per questo motivo, nella Costituzione del 1791, al capitolo secondo (dedicato alla corona alla reggenza e ai ministri), all'art. 3 della sezione prima si legge, ad ulteriore conferma

---

[639] Cfr. il Preambolo della Carta: «I rappresentanti del popolo francese costituiti in Assemblea Nazionale, considerando che l'ignoranza, l'oblio o il disprezzo dei diritti dell'uomo sono le uniche cause delle sciagure pubbliche e della corruzione dei governi, hanno stabilito di esporre, in una solenne dichiarazione, i diritti naturali, inalienabili e sacri dell'uomo, affinché questa dichiarazione costantemente presente a tutti i membri del corpo sociale, rammenti loro incessantemente i loro diritti e i loro doveri; affinché maggior rispetto ritraggano gli atti del Potere legislativo e quelli del Potere esecutivo dal poter essere in ogni istante paragonati con il fine di ogni istituzione politica; affinché i reclami dei cittadini, fondati d'ora innanzi su dei principi semplici ed incontestabili, abbiano sempre per risultato il mantenimento della Costituzione e la felicità di tutti. Di conseguenza, l'Assemblea Nazionale riconosce e dichiara, in presenza e sotto gli auspici dell'Essere Supremo, i seguenti diritti dell'uomo e del cittadino: [...]» (segue elenco di 17 articoli).

[640] Si faccia peraltro attenzione a riconoscere l'operatività del principio di legalità, poiché la Costituzione del 1791, con il Titolo I, ne stabilisce specificamente i limiti: «*Il Potere legislativo non potrà fare leggi che menomino ed ostacolino l'esercizio dei diritti naturali e civili esposti nel presente titolo, e garantiti dalla Costituzione; ma poiché la libertà consiste solo nel poter fare tutto ciò che non nuoce né ai diritti altrui, né alla sicurezza pubblica, la legge può stabilire delle pene contro gli atti che, attaccando o la sicurezza pubblica o i diritti altrui, sarebbero nocivi alla società*».

[641] Il riferimento è al saggio di GROSSI P., in Le carte storiche dei diritti - raccolte di Carte, Dichiarazioni e Costituzioni con note esplicative, a cura di A. MARIANI MARINI e U. VINCENTI. L'Illustre A. sottolinea come «la grande operazione liberatoria [...] pecca di astrattezza: [...] dietro i tumulti che sconvolgono Parigi nel 1789, c'era un popolo minuto che aveva fame; non aveva, invece, fame il cittadino virtuale, che non ha nulla da spartire con la massa reale dei nullatenenti; purtroppo è a lui che pensano i filosofi degli esclusivi circoli illuministici ed è per lui che scrivono i redattori della Déclaration. L'uguaglianza giuridica, l'essere "égaux en droits", è quindi da valutare come una prima conquista, l'unica alla quale la borghesia [...] si è abilmente arrestata; procedere oltre avrebbe rischiato di compromettere la tranquillità di un ordine economico tutelatore dell'abbiente e delle sue proprietà. Sarà soltanto nelle Costituzioni degli Stati pluriclasse del Novecento [...] che il secondo passo verrà fatto (come dimostra l'art. 3 della Carta italiana)».

dell'impostazione appena ricordata: «*Non vi è in Francia autorità superiore a quella della Legge*».

In relazione al principio di visibilità dei lavori parlamentari, si deve far puntuale cenno all'art. 1, sezione II ("*svolgimento delle sedute e modo delle deliberazioni*"), capitolo III ("*dell'esercizio del potere legislativo"*), a tenore del quale: «*Le deliberazioni del Corpo legislativo saranno pubbliche, e i verbali delle sedute saranno stampati*».

In questa specifica formulazione, e quindi secondo un'interpretazione letterale di tale disposizione è dato desumersi sia che i cittadini potevano prendere parte alle deliberazioni del corpo legislativo (in una prospettiva ideologica che tiene conto del valore della pubblicità dei lavori parlamentari nell'ottica di un controllo contingente o contemporaneo allo svolgimento di tali lavori), sia, in una prospettiva di controllo a posteriori, la garanzia a che lo Stato avrebbe diffuso a mezzo stampa i verbali delle sedute.

Si può notare come il potenziale esplosivo di tale disposizione sia stato volutamente ridotto e calmierato nelle successive Costituzioni. Non è infatti sbagliato affermare tale circostanza, emerge da una lettura, anche superficiale ed approssimativa, dei successivi testi costituzionali. Se si tieni considerazione, infatti, la Costituzione successiva del 1793, di tale disposizione, o meglio, della medesima formulazione testuale, si perde ogni traccia: pur conservando la Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789 all'apertura del testo costituzionale, la suddetta disposizione viene già frammentata in due diversi articoli costituzionali. Trattasi degli articoli 45 e 46 della suddetta Costituzione, i quali rispettivamente stabiliscono che «*le sedute dell'Assemblea nazionale sono pubbliche*» e che «*i verbali delle sedute saranno stampati*»[642].

Con la Costituzione datata 22 agosto 1795 la visibilità e la pubblicità dei lavori parlamentari iniziano a subire delle concrete prescrizioni; premesso, a norma dell'art. 44, che «*il corpo legislativo è composto da un consiglio degli anziani e da un consiglio dei cinquecento*», si stabiliva poi, all'art. 64: «*Le sedute dell'uno e dell'altro Consiglio sono pubbliche; il numero delle persone che assistono non può oltrepassare la metà dei membri rispettivi di ogni Consiglio. I verbali delle sedute sono stampati*».

In particolare, pur considerando i due consigli quali parti, seppur indipendenti, di un medesimo organo che ritiene di potere legislativo, con l'articolo 64 viene così ad essere

[642] Con tale dichiarazione dei diritti (detta anche giacobina o dell'anno I), il popolo francese espone universalmente, di fronte a ciascun cittadino e all'umanità intera, le condizioni che, di per sé sole, rendono giustificato l'esercizio del potere e l'obbedienza all'ordine. Come è stato ben messo in luce nel bel saggio di G. PRETEROSSI, in *Le carte storiche dei diritti - raccolte di Carte, Dichiarazioni e Costituzioni con note esplicative*, a cura di A. MARIANI MARINI e U. VINCENTI, la costituzione giacobina muove da una premessa antropologica fondamentale: i mali della vita collettiva non sono dovuti alla debolezza morale e alla pericolosità degli esseri umani, incapaci di governarsi e perciò bisognosi di essere mantenuti in uno stato di soggezione perenne (secondo una antropologia negativa che arriva fino al grande inquisitore di Dostoevskij), ma all'oblio e all'ostilità verso i diritti universali di ciascun uomo. Ne deriva una costituzione emancipata, che fissa standard normativi alti per le istituzioni, così che il loro agire, e in particolar modo quello del potere di governo, possa essere costantemente monitorato da ciascun cittadino alla luce di quei principi e diritti universali che costituiscono il fine di ogni istituzione sociale. Se il governo si allontana significativamente dal perseguimento di tale fine, che regge la legittimità dell'ordinamento, il governo stesso si fa tirannico e perciò illegittimo. Non è di poco conto che questa solenne identificazione del nucleo fondante dell'ordinamento avvenga al cospetto dell'essere supremo, poiché si è di fronte a un terreno di emancipazione umana aperto alla fede nell'universale grazie a una forma di revisione civile. Tale dichiarazione costituzionale e allo stesso tempo un vincolo all'esercizio del potere è un progetto di società, in cui lo scopo annunciato, fondante il sistema, è il raggiungimento di uno stato di «*felicità comune*».

compressa, ma non esclusa totalmente, la possibilità di partecipazione immediata e contestuale dei cittadini ai lavori del Consiglio degli Anziani e del Consiglio dei Cinquecento: da questo momento possono prendere parte ai lavori del primo Consiglio (formato, a norma dell'art. 82, da duecentocinquanta persone) un numero massimo di centoventicinque persone; possono prendere parte ai lavori del secondo (formato, a norma dell'art. 73, da cinquecento persone) un numero massimo di duecentocinquanta persone.

La Costituzione del 13 dicembre 1799 dà l'avvio a quella fase dell'ordinamento giuridico francese in cui il principio della pubblicità dei lavori parlamentari è sostituito dal principio opposto: basti guardare come, ad una riforma delle Istituzioni precedenti[643], corrisponda un accentramento di potere nelle mani del Primo Console[644] e un privilegio per la segretezza (senza alcuna possibilità di deroga a favore della pubblicità) dei lavori del Senato Conservatore. Solo le sedute del Tribunato e del Corpo Legislativo sono pubbliche, anche se è stabilito che «*il numero di coloro che assistono sia alle une che alle altre non può superare i duecento*» (art. 35)[645]. Cade, inoltre, la disposizione, contenuta nella

[643] Non soppiantate esplicitamente, probabilmente perché Napoleone voleva mostrare di essere un fedele servitore degli ideali che avevano retto la Rivoluzione. Il 18 brumaio 1799, celeberrimo giorno in cui Napoleone prese il potere, fu emanato dal Consiglio degli Anziani un decreto, avente il seguente contenuto: «*Il Consiglio degli Anziani, in virtù degli articoli 102, 103 e 104 della Costituzione decreta quanto segue: 1° Il corpo legislativo è trasferito nel comune di Saint-Cloud, i due consigli siederanno nelle due ali del Palazzo. 2° Si riuniranno domani, 19 brumaio, a mezzogiorno. Tutte le deliberazioni sono sospese sino a tale termine. 3° Il generale Bonaparte è incaricato dell'esecuzione del presente decreto. Il generale comandante la 17ª divisione militare, la guardia del corpo legislativo, le guardie nazionali, le truppe di linea che si trovano nel comune di Parigi e in tutta la 17ª divisione sono messe immediatamente ai suoi ordini. Tutti i cittadini gli presteranno aiuto alla prima richiesta. 4° Il generale Bonaparte è chiamato davanti al Consiglio per ricevere una copia del presente decreto e prestare giuramento. 5° Il presente decreto sarà stampato, affisso, promulgato ed inviato a tutti i comuni della Repubblica tramite corrieri speciali*». Il discorso che Napoleone tenne alle truppe, in virtù di tale decreto, secondo fonti storiche piuttosto attendibili aveva il seguente contenuto: «*Soldati, il decreto straordinario del Consiglio degli Anziani è conforme agli articoli 102 e 103 della carta costituzionale; mi ha consegnato il comando della città e dell'esercito. Io ho accettato per attuare le misure da prendersi, e che sono tutte in favore del popolo. La Repubblica è mal governata da due anni: voi avete sperato che il mio ritorno mettesse fine a tanti mali; voi seguirete il vostro generale con l'energia, la fermezza, la fiducia che sempre in voi ho visto. La libertà, la vittoria e la pace porranno nuovamente la Repubblica francese al posto che in Europa occupava, e che soltanto l'inettitudine o il tradimento le hanno potuto far perdere. Viva la Repubblica!*». È chiaro il riferimento, retorico ma efficace, al rispetto della Costituzione del 1795 e alla Repubblica, in nome del popolo e degli ideali di libertà propri della Rivoluzione. Per approfondimenti, si cfr. C. MULLIE, *Biographie des célébrités militaires des armées de terre et de mer de 1789 à 1850*, 1852; J.O. BOUDON, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, Perrin, Paris 2003 ; J.P. BERTAUD, *Bonaparte prend le pouvoir*, Complexe, Bruxelles 1987; T. LENTZ, *Le 18 Brumaire*, Picollec, Paris, 1997 ; F. FURET, D. RICHET, *La Rivoluzione francese*, Laterza, Roma - Bari 1974.

[644] Cfr. gli artt. 40, 41 e 42 della Costituzione del 1799:

«*Art. 40 – Il Primo console ha funzioni e attribuzioni particolari, nelle quali è momentaneamente supplito, quando sia necessario, da uno dei suoi colleghi.*

Art. 41 – Il Primo console promulga le leggi, nomina e revoca a volontà i membri del Consiglio di Stato, i ministri, gli ambasciatori ed altri agenti in capo all'estero, gli ufficiali dell'esercito di terra e di mare, i membri delle amministrazioni locali e i commissari del Governo presso i tribunali. Egli nomina tutti i giudici criminali e civili diversi dai giudici di pace e dai giudici di cassazione, senza poterli revocare.

Art. 42 – Negli altri atti del Governo, il Secondo e il Terzo console hanno voto consultivo, essi firmano il registro di questi atti per comprovare la loro presenza; e se vogliono, vi notano le loro opinioni; dopo di che la decisione del Primo console basta».

[645] La differenza tra Senato, da un lato (per cui vige il principio di segretezza), e Tribunato - Corpo Legislativo, dall'altro lato (ove vige l'opposto principio di pubblicità, sebbene con contingentamento del pubblico partecipante alla seduta), si spiega sia in relazione al fatto che il primo non fa parte del potere legislativo (essendo una sorta di giudice collegiale, o un organo paragiurisdizionale e consultivo, incaricato dagli artt. 20 e 21 della nomina dei

precedente Costituzione, che stabiliva la diffusione a mezzo stampa dei verbali delle sedute degli organi appartenenti al potere legislativo[646].

La trasformazione della Repubblica Consolare in Impero avviene con un senato-consulto organico datato 18 maggio 1804. Dando per molti gli avvenimenti storici che ne hanno dato luogo, l'Impero vide, in primo luogo, un forte restringimento della libertà di stampa, con la creazione, a norma dell'art. 64, di una «*commissione senatoriale della libertà della stampa*» formata da sette membri nominati dal Senato e scelti nel suo seno (art. 64)[647]. È l'epoca dei comitati segreti (cfr. ad esempio gli artt. 113 e 116). Se, specialmente nei procedimenti penali, la regola è quella del dibattito pubblico, con la necessaria pubblicità della sentenza (cfr. art. 128), i rapporti fra cittadino e legislatore sono governati dal principio di segretezza dei lavori parlamentari: può apparire come eccezione alla regola del segreto la possibilità che il corpo legislativo si costituisca in comitato generale e che sia «*obbligatoriamente pubblico*» nelle determinate ipotesi previste dall'art. 83. In realtà, ciò non costituisce eccezione, poiché è stabilito sia che «*in comitato generale, i membri del corpo legislativo discutono fra loro i vantaggi e inconvenienti del progetto di legge*», sia che «*nessuna deliberazione può essere presa nei comitati generali*». Tali disposizioni tradiscono l'ottica decisionale di accentramento tipica dell'età imperiale.

A seguito degli avvenimenti posteriori alla battaglia di Lipsia del 1813, ai quali fece seguito l'esilio di Napoleone presso l'isola d'Elba, le potenze vincitrici, riunitesi nella Sesta Coalizione, restaurarono il governo dei Borbone sul trono di Francia. Ne derivò una costituzione ottriata, datata 4 giugno 1814, che fa del principio di segretezza dei lavori parlamentari il proprio cardine (art. 32, il quale, disponendo che tutte le deliberazioni della Camera dei Pari sono segrete, va letto assieme all'art. 26, il quale prevede che «*ogni riunione della camera dei pari che fosse tenuta fuori dal tempo della sezione della camera dei deputati, o che non fosse ordinata dal Re, è illecita e nulla di pieno diritto*»). La situazione non è diversa per ciò che concerne la Camera dei Deputati, la quale, se resta una camera di rappresentanza dei dipartimenti, altre si governata dal principio secondo cui le

---

«*legislatori, i tribuni, i consoli, i giudici di cassazione, e i commissari alla contabilità*» nonché del mantenimento o annullamento di «*tutti gli atti che gli sono deferiti come incostituzionali dal Tribunale o dal Governo*» tra cui si intendevano comprese anche «*le liste di eleggibili*» di cui all'art. 9) sia in relazione ai poteri centralissimi del Primo Console rispetto agli altri organi costituzionali. Si noti, infine, che le parole «*Corpo Legislativo*», che prima designavano un *unum* formato da Consiglio degli Anziani e Consiglio dei Cinquecento, adesso designa quel particolare organo facente parte del potere legislativo (artt. 31 e 34) il quale, composto di trecento membri, include almeno un rappresentante di ogni singolo dipartimento della Repubblica. Il corpo legislativo, formato da i cosiddetti legislatori, fa la legge decidendo con scrutinio segreto, e senza nessuna discussione da parte dei suoi membri, sui progetti di legge dibattuti davanti adesso dagli oratori del governo consolare e del Tribunato. Trattasi dunque di un organo legislativo di raccordo (tra Governo e Tribunato) cui non spetta l'iniziativa legislativa.

[646] Interessante notare, a fini di completezza, che mentre da un lato viene riconosciuta esplicitamente la possibilità di concludere trattati con articoli segreti (e, *a fortiori*, trattati segreti, purché non in danno di articoli o trattati c.d. palesi - art. 51), dall'altro lato si stabilisce che I conti particolareggiati della spesa di ogni ministro, firmati e autenticati da lui, sono resi pubblici (art. 57). Infine, le discussioni e le deliberazioni sulle dichiarazioni di guerra e i trattati di pace, d'alleanza e di commercio, tanto nel Tribunato che nel Corpo legislativo, si fanno in comitato segreto quando il Governo lo richieda (art. 50).

[647] Uno dei dati più significativi di tale restrizione è desumibile dalle impugnativa che autori, tipografi o liberali, nel caso di impedimenti posti alla stampa o alla circolazione di un'opera, potevano attivare: l'articolo 65 prevede infatti l'istituzione di un ricorso diretto e per via di petizione alla stessa commissione senatoriale della libertà della stampa, e pertanto detiene un ambito di giurisdizione riservato alla propria cognizione.

sedute debbano essere pubbliche, salva la richiesta di cinque membri affinché si costituisca in comitato segreto (art. 44).

Una nuova Costituzione è emanata con il ritorno di Napoleone per quello che sarà definito il governo dei Cento giorni. Si tratta in realtà di un Atto Addizionale alle Costituzioni dell'Impero, datato 22 aprile 1815, con cui, in particolare, si stabilisce che le sedute delle due camere siano pubbliche, salva la possibilità di costituirsi in comitato segreto (sulla base della domanda di dieci membri, per quanto riguarda la Camera, 25 membri per quanto riguarda i Rappresentanti). Anche il Governo avrebbe potuto chiedere la costituzione di comitati segreti, ma solo per fare delle comunicazioni. Si stabiliva, tuttavia, che, «*in ogni caso, le deliberazioni e voti non possono aver luogo che in seduta pubblica*» (art. 20). La locuzione «*in ogni caso*» è piuttosto espressiva di quanto è sembrato a molti studiosi come un rafforzamento della libertà pubblica, una sorta di maggiore apertura alle idee di libertà come ritorno alle istanze iniziali della Rivoluzione[648].

Con la rivoluzione del luglio 1830, deposto l'ultimo monarca borbonico, salì al potere Luigi Filippo, della dinastia D'Orleans. Fu pertanto emanata una nuova costituzione recante la data del 14 agosto 1830. Con tale Carta Costituzionale, che in realtà costituiva una versione emendata della Carta ottriata nel 1814 da Luigi XVIII di Borbone, era stabilito che le sedute della Camera dei Pari (art. 20 e segg.) e quelle della Camera dei Deputati (art. 30 e segg.) fossero pubbliche, a norma dell'art. 27. Tuttavia, il successivo art. 38 stabiliva che, pur essendo le sedute della Camera dei Deputati pubbliche, la richiesta di cinque membri bastava affinché tale Camera si formasse in comitato segreto.

Nel 1848, a seguito dei noti eventi rivoluzionari, una nuova Assemblea Nazionale proclamò quella che viene oggi ricordata come «*Seconda Repubblica*», adottando altresì una nuova Costituzione datata 4 novembre 1948. Con tale carta costituzionale, di cui è fondamentale il Preambolo[649], sembra che lo scopo di «*camminare più liberamente nella*

[648] Nel Preambolo dell'Atto Addizionale è così scritto: «*Da quando siamo stati chiamati, quindici anni fa, dal voto della Francia, al governo dello Stato, abbiamo cercato di perfezionare, in diverse epoche, le forme costituzionali, secondo i bisogni e i desideri della Nazione, e traendo profitto dalle lezioni dell'esperienza. Le costituzioni dell'Impero si sono pertanto formate attraverso una serie di atti che hanno ottenuto l'accettazione del popolo. Avevamo allora come scopo di organizzare un grande sistema federativo europeo, da noi adottato come conforme allo spirito del secolo, e favorevole ai progressi della civiltà. Per riuscire a renderlo completo e a dargli tutta l'estensione e tutta la stabilità della quale esso era suscettibile, noi avevamo aggiornato l'istituzione di parecchi istituti interni, destinati in special modo a proteggere la libertà dei cittadini. Non abbiamo ormai più altro scopo che quello di accrescere la prosperità della Francia rafforzando la libertà pubblica. Da ciò risulta la necessità di parecchie modifiche importanti nelle costituzioni, nei Senato-consulti e negli altri atti che reggono quest'impero. Pertanto, volendo, da un lato, conservare del passato ciò che vi è di buono e di salutare e, dall'altro, rendere le costituzioni del nostro Impero conformi in tutto ai voti e ai bisogni nazionali, così come allo stato di pace che desideriamo mantenere con l'Europa, abbiamo deciso di proporre al popolo una serie di disposizioni tendenti a modificare e perfezionare i suoi atti costituzionali, a circondare i diritti dei cittadini di tutte le loro garanzie, a dare al sistema rappresentativo tutta la sua estensione, a investire i corpi intermedi della considerazione e del potere desiderabili; in una parola, a combinare il più alto punto di libertà politica e di sicurezza individuale con la forza e l'accentramento necessari per far rispettare dallo straniero l'indipendenza del popolo francese e la dignità della nostra corona. In conseguenza gli articoli seguenti, che costituiscono un atto supplementare alle costituzioni dell'Impero, saranno sottoposti all'accettazione libera e solenne di tutti i cittadini, in tutto il territorio della Francia*». È chiaro l'intento di Napoleone, al suo ritorno in Francia dopo l'esilio presso l'isola d'Elba, di voler consolidare una posizione politica piuttosto traballante (non sul piano interno, data la forte acclamazione popolare e militare di cui godeva, bensì nei rapporti con le potenze vincitrici a Lipsia). Per approfondimenti, si legga AA.VV., *La Storia*, vol. 10, Novara, De Agostini 2004.

[649] Nel Preambolo è così scritto:

via del progresso della civiltà», tramite il pieno rispetto dei principi di libertà, eguaglianza e fraternità (che ancora oggi sono fondamentali nel diritto pubblico francese), ponga le basi di un intenso e proficuo rapporto di dialogo fra cittadini e potere legislativo che arriva sino ai giorni nostri e influenza altresì le legislazioni degli altri Paesi, non solo europei[650]. Il riconoscimento, a mezzo dell'art. 18, del fatto che «*tutti i poteri pubblici, qualunque essi siano, emanano dal popolo*» implica che, malgrado il potere legislativo appartenga ad un'unica Assemblea (art. 20), questa sia formata da un numero di rappresentanti pari a settecentocinquanta membri comprensivo anche dei rappresentanti dell'Algeria e delle colonie francesi (art. 21); che venga per la prima volta riconosciuto il suffragio diretto e universale a scrutinio segreto (art. 24); che siano elettori, senza condizione di censo, tutti i cittadini francesi in età di ventuno anni che godono i loro diritti civili e politici (art. 25). Viene stabilito inoltre che i rappresentanti del Popolo in Assemblea esercitino le loro funzioni senza vincolo di mandato imperativo (art. 35), nonché il principio secondo cui le sedute dell'assemblea siano pubbliche, salva la possibilità per l'Assemblea stessa di costituirsi in comitato segreto, sulla domanda di un numero di rappresentanti per la prima volta non stabilito dalla Costituzione, ma rimesso all'auto-organizzazione del consesso tramite lo strumento regolamentare (che qui fa per la prima volta la sua apparizione - art. 39). Si può notare come si sia dinanzi ad una svolta epocale.

Nonostante tale stato di cose, i poteri del Presidente della Repubblica appaiono così alti e forti da giustificare, almeno dal punto di vista storico, la deriva autoritaria che seguirà a soli quattro anni dall'entrata in vigore della costituzione liberale del 1848. Il presidente della

---

«*In presenza di Dio e nel nome del popolo francese, l'Assemblea nazionale proclama:*

I – La Francia s'è costituita in Repubblica. Con l'adottare questa forma definitiva di Governo, essa si è proposta come scopo di camminare più liberamente nella via del progresso e della civiltà, di assicurare una ripartizione sempre più equa degli oneri e dei vantaggi della società, di aumentare l'agiatezza di ognuno con la graduale riduzione delle spese pubbliche e delle imposte, e di far arrivare tutti i cittadini, senza nuove scosse, con l'ulteriore e costante azione delle istituzioni e delle leggi, a un grado sempre più elevato di moralità, di lumi e di benessere.

II – La Repubblica francese è democratica, una e indivisibile.

III – Essa riconosce dei diritti e dei doveri anteriori e superiori alle leggi positive.

IV – Ha come principî la Libertà, l'Eguaglianza e la Fraternità. Ha come basi la Famiglia, il Lavoro, la Proprietà, l'Ordine pubblico.

V – Essa rispetta le nazionalità straniere così come intende far rispettare la propria, non intraprende nessuna guerra a fini di conquista e giammai impiega le sue forze contro la libertà di alcun popolo.

VI – Doveri reciproci obbligano i cittadini verso la Repubblica, e la Repubblica verso i cittadini.

VII – I cittadini devono amare la Patria, servire la Repubblica, difenderla a costo della loro vita, partecipare ai pesi dello Stato in proporzione della loro fortuna; devono assicurarsi col lavoro dei mezzi di esistenza, e, con la previdenza, delle risorse per l'avvenire; devono concorrere al benessere comune aiutandosi fraternamente gli uni con gli altri, e all'ordine generale osservando le leggi morali e le leggi scritte che reggono la società, la famiglia e l'individuo.

VIII – La Repubblica deve proteggere il cittadino nella persona, la famiglia, la religione, la proprietà, il lavoro e mettere alla portata di ognuno l'istruzione indispensabile a tutti gli uomini; deve, con un'assistenza fraterna, assicurare l'esistenza dei cittadini bisognosi sia procurando loro del lavoro nei limiti delle sue possibilità, sia dando, in mancanza della famiglia, dei sussidi a coloro che non sono in condizioni di lavorare. In vista del compimento di tutti questi doveri, e per la garanzia di tutti questi diritti, l'Assemblea nazionale, fedele alle tradizioni delle grandi assemblee che hanno inaugurato la Rivoluzione francese, decreta nel modo che segue, la Costituzione della Repubblica».

[650] Basti riflettere sul profondo significato del fatto che questa costituzione, per la prima volta, si apre con una parte dedicata alla sovranità (che «*risiede nell'universalità dei cittadini francesi*» - art. 1) e ai diritti dei cittadini garantiti dalla Costituzione (artt. 2-17). In passato, in effetti, ogni Costituzione dedicava la sua prima parte alle istituzioni ordinamentali e alla forma di governo.

Repubblica all'epoca in carica, Luigi Napoleone Bonaparte, con atto del 2 dicembre 1851 pose fine all'esperienza repubblicana assumendo pieni poteri su di sé e, di fatto, instaurando quello che viene definito come «*Secondo Impero francese*». Regnerà col nome di Napoleone III.

Tale periodo, a detta dei migliori studiosi[651], si caratterizza per la vigenza di un ordinamento giuridico fondato sulla quasi più totale assenza di trasparenza. Tale ordinamento si sintetizza in quattro disposizioni rigorose, tutte basate sugli artt. 24, 41, 42 della Costituzione del 14 gennaio 1852[652]. In particolare: 1) vi è una drastica limitazione della possibilità che il pubblico prenda parte alla seduta parlamentare; 2) vengono soppressi i resoconti stenografici integrali dei dibattiti parlamentari; 3) viene stabilita la redazione di un resoconto ufficiale ma riassuntivo, unico documento che i giornali possono pubblicare poiché preventivamente approvato dal Presidente; 4) è stabilita la necessità del voto unanime di tutti i membri del Corpo Legislativo per la pubblicazione del resoconto, e ciò evidentemente avviene solo quando si senta la particolare necessità di aprire il dibattito al pubblico[653].

---

[651] Cfr. il bellissimo saggio di B. GAUDILLERE, *La publicité des débats parlementaires (1852-1870), Parlement[s], Revue d'histoire politique 3/ 2008* (n. HS 4), p. 27-49, presente all'indirizzo: www.cairn.info/revue-parlements-2008-3-page-27.htm. In tale saggio, lo studioso spiega bene come il dibattito parlamentare si sia sempre riprodotto essenzialmente mediante due canali: le assemblee legislative e la stampa. In particolare, si sottolinea come la presenza del pubblico, durante le sedute degli organi detentori del potere legislativo, non fosse così significativa in un'epoca in cui la città di Parigi e un gruppo sociale determinato (clero e monarchia nell'Àncient Régime, borghesia durante il periodo rivoluzionario) avevano una influenza politica determinante. Sotto la monarchia costituzionale i grandi dibattiti parlamentari erano appuntamenti mondani, benché si stesse sempre più affermando la prassi di redigere processi verbali che, seppur completi, non riportavano che lo scheletro del dibattito svoltosi in aula. L'origine dei giornali liberali deriva infatti dall'esigenza di riprodurre il discorso, le interruzioni, l'atmosfera stessa della riunione. Tale argomento è ben messo in luce in J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Bari, Laterza 2002. I cosiddetti *comptes rendu* (o C.R.), in una produzione più o meno sempre maggiormente attendibile, iniziano a giovarsi dell'introduzione della stenografia (nel 1826), poi del monopolio dell'ammissione alla sala delle sedute parlamentari, sino alla trasformazione in resoconti del tutto integrali (1835) poi diventati veri e propri documenti ufficiali (1848) pubblicati in Gazzetta Ufficiale (la prima nasce nel 1869, preceduta solamente dai cosiddetti «*Annales de les Compte Rendu in extenso des siances*», prima ancora, dai testi ancora presenti negli archivi parlamentari sin dal 1787 nonché dal cosiddetto «*Moniteur*», una sorta di gazzetta nazionale stampata sin dal 1789). Nonostante ciò, molti giornali avevano iniziato a pubblicare rendiconti adesso serie di, adesso stravaganti, fantasiosi, di parte. Pertanto, una legge del 25 marzo 1822 (artt. 7, 15 e 16) aveva cercato, tuttavia invano, di frenare gli abusi. Fino al 1851, una profusione di resoconti stenografici riflette una ricca vita parlamentare. L'opinione personale di Luigi Napoleone Bonaparte sull'eloquenza parlamentare e da tempo conosciuta: già nel 1839, egli aveva descritto le assemblee del Primo Impero come «*une foule de gens qui s'acharnaient à discuter sur les nuances avant d'avoir assuré le triomphe de la couleur*». Non a caso, quindi, il sistema inaugurato con la costituzione del 1852 ha l'obiettivo, mica tanto velato, di soffocare i dibattiti tanto nel Paese quanto nelle Assemblee.

[652] Si riporta il testo degli artt.:

Art. 24: «Il Presidente della Repubblica convoca e proroga il Senato. Fissa la durata delle sue sessioni con un decreto. Le sedute del Senato non sono pubbliche».

Art. 41: «Le sessioni ordinarie del Corpo legislativo durano tre mesi; le sue sedute sono pubbliche; ma la domanda di cinque membri basta perché esso si costituisca in comitato segreto».

Art. 42: «Il resoconto delle sedute del Corpo legislativo da parte dei giornali o di ogni altro mezzo di pubblicazione consisterà unicamente nella riproduzione del verbale redatto, alla fine di ogni seduta, a cura del presidente del Corpo legislativo».

[653] Tale ultima necessità è frutto di un'ambiguità voluta: l'art. 42 della Costituzione impiega indifferentemente le parole «*procès-verbal*» e «*compte rendu*», assimilando l'uno all'altro. In realtà, il processo verbale, per prassi rispettata in Francia, deve essere approvato dall'Assemblea, sicché non si può pubblicare ciò che non è stato ancora approvato. Conseguentemente, sia il processo verbale, sia il resoconto, perveniva ai giornali in un arco temporale che

Con il Senato-Consulto del 21 maggio 1870 «*fissante la costituzione dell'Impero*», antecedente di soli due mesi alla Guerra Franco-Prussiana (che porterà, con il tracollo di Sedan, al collasso del Secondo Impero e alla nascita della c.d. Terza Repubblica), il Senato fu trasformato in organo co-detentore, con il Corpo Legislativo, del potere legislativo. L'art. 24 della precedente Costituzione, cui si è fatto prima cenno, è sostituito dall'art. 29 del Senato-Consulto in oggetto: «*Le sedute del Senato sono pubbliche. Tuttavia, il Senato potrà costituirsi in comitato segreto nei casi e secondo le condizioni determinate dal suo regolamento*». Anche qui si riconosce a tale Camera un potere di auto-organizzazione sulla base di regolamento interno, e si compie una sostanziale inversione di tendenza, in relazione al tema della pubblicità dei lavori parlamentari, rispetto al precedente assetto costituzionale.

Il tracollo militare di Sedan e la cattura, da parte dell'esercito prussiano, dell'Imperatore Napoleone III aprirono una fase di grave instabilità politica per le istituzioni francesi, caratterizzata da governi brevi o instabili, forti contestazioni antigermaniche e nazionaliste (si ricordi il caso Boulanger o l'Affare Dreyfus) e vari scandali finanziari (come quello di Panama). Nonostante ciò, la terza Repubblica reggerà per settant'anni, sino alla Seconda Guerra Mondiale (quando le leggi costituzionali relative ai rapporti tra poteri pubblici, all'organizzazione del Senato e dei poteri pubblici - rispettivamente del 16 luglio 1875, 24 febbraio 1875 e 25-28 febbraio 1875 - saranno soppiantati dagli Atti Costituzionali del Governo di Vichy.

In particolare, con una legge costituzionale sui rapporti tra i poteri pubblici, recante data 16 luglio 1875, si stabiliva, all'art. 5, il principio secondo cui le sedute del Senato e quelle della Camera dei deputati fossero pubbliche, tuttavia con la possibilità che ogni Camera potesse riunirsi in comitato segreto, su domanda di un certo numero dei suoi membri, fissato dal regolamento. Qualora la seduta dovesse essere ripresa in pubblico sullo stesso argomento, la decisione sarebbe stata presa a maggioranza assoluta.

Si è detto che tale sistema resse per circa settant'anni e fu soppiantato dagli Atti Costituzionali del Governo di Vichy. Tra essi va ricordato l'Atto Costituzionale delle 2 luglio 1940 che, nello stabilire i poteri del capo di Stato francese, prevedeva l'abrogazione espressa delle disposizioni delle leggi costituzionali del 24 febbraio 1875, del 25 febbraio 1875 e del 16 luglio 1875 incompatibili con il detto atto costituzionale. Con l'Atto Costituzionale del 10 luglio 1940, si disponeva (arbitrariamente) che l'Assemblea Nazionale conferiva pieni poteri al governo fantoccio filo-tedesco, guidato dal maresciallo Pétain, allo scopo di promulgare una nuova costituzione per lo Stato francese. Il giorno successivo, un ulteriore Atto Costituzionale abrogava l'art. 1 della legge costituzionale del 16 luglio 1875 (impedendo di fatto che le Camere potessero riunirsi autonomamente, se non su ordine dello stesso Capo di Stato). È piuttosto chiara la sorte del principio della pubblicità dei lavori parlamentari in questo periodo, sulla scorta degli avvenimenti storici legati all'occupazione tedesca.

«*All'indomani della vittoria riportata dai popoli liberi sui regimi che hanno tentato di asservire e di degradare la persona umana*» (così leggesi nel preambolo della Costituzione del 27 ottobre 1946), sulla base dei principi di Libertà, Uguaglianza e Solidarietà nonché del «*governo di popolo, per il popolo e con il popolo*» (art. 2), ribadendo che «*la sovranità*

---

oscillava tra i due e i nove giorni, cioè quando la maggior parte dei giornali aveva ormai perso interesse alla pubblicazione.

nazionale appartiene al popolo francese»[654], forte è stata la volontà di dare il giusto rilievo al principio della pubblicità dei lavori parlamentari, adottando la stessa prospettiva che aveva adottato il legislatore costituente nel 1791.

Non si può infatti non ricordare come l'art. 1, sezione II ("*svolgimento delle sedute e modo delle deliberazioni*"), capitolo III ("*dell'esercizio del potere legislativo"*), della Costituzione del 1791 così disponesse: «*Le deliberazioni del Corpo legislativo saranno pubbliche, e i verbali delle sedute saranno stampati*». Con questa specifica formulazione, si stabiliva sia che i cittadini avrebbero potuto prendere parte alle deliberazioni del corpo legislativo (in una prospettiva ideologica che tiene conto del valore della pubblicità dei lavori parlamentari nell'ottica di un controllo contingente o contemporaneo allo svolgimento di tali lavori), sia che lo Stato, in una prospettiva di controllo a posteriori da parte dei cittadini, avrebbe diffuso a mezzo stampa i verbali delle sedute.

La duplice componente del principio di pubblicità dei lavori parlamentari è qui esaltata maggiormente che nel 1791: l'art. 10 stabilisce, infatti, non solo che le sedute delle due Camere siano pubbliche, ma anche che «*sia i resoconti in extenso delle discussioni sia i documenti parlamentari sono pubblicati nel "Journal Officiel"*»[655], salva la possibilità che ciascuna delle due Camere si costituisca in comitato segreto. Il riferimento ai resoconti *in extenso* delle discussioni e ai documenti parlamentari (dunque, a quelli che servono da preparazione all'attività legislativa, quelli che sono contestuali ad essa nonché tutti quelli che ne costituiscono valutazione di impatto, anche in chiave prognostica, degli effetti sull'ordinamento giuridico) serve ad impedire quella ambiguità semantica insita nella Costituzione del 1852 (cfr. sub nota 17) che assimilava i termini «*procès-verbal*» e «*compte rendu*» e produceva quella odiosa prassi, invalsa nel periodo del Secondo Impero, dell'impossibilità di pubblicazione di ciò che non era stato ancora approvato dall'Assemblea. Le novità non si arrestano all'art. 10, la cui portata è estesa, dall'art. 70, all'Assemblea dell'Unione Francese, secondo un quadro di disposizioni applicabili alle stesse condizioni anche al Consiglio della Repubblica. Si assiste quindi ad una particolare novità: quei territori, prima considerati come «*colonie*», d'ora in avanti costituiranno i cosiddetti dipartimenti e territori d'oltremare che, costituendo, secondo il disposto dell'art. 60, parte integrante dell'Unione Francese, saranno costituzionalmente chiamati a concorrere, nell'ambito di un organo *ad hoc* creato (l'Assemblea dell'Unione Francese), a determinare la politica nazionale, sulla base di una legge organica che stabiliva in quali proporzioni sarebbero state rappresentate le diverse componenti della popolazione[656].

---

[654] Esercitata, «in materia costituzionale, con il voto dei suoi rappresentanti e con il referendum» nonché, «in tutte le altre materie, [...] mediante i suoi deputati all'Assemblea Nazionale, eletti a suffragio universale, eguale, diretto e segreto» (art. 3).

[655] Si noti la formulazione letterale: si parla, infatti, di «*comptes rendu in extenso des débats ainsi que les documents parlementaires*». Il termine «*procès-verbal*» sparisce, dunque, dal testo costituzionale, sicuramente anche al fine di sottolineare una rinnovata ideologia più garantista, liberale, trasparente, aperta; in una parola, pubblica.

[656] Si noti che, secondo l'art. 80, i nativi dei Territori d'oltremare, prima della modifica del 1995, sono considerati a tutti gli effetti cittadini, allo stesso titolo dei nazionali francesi della metropoli o dei Territori d'oltre-mare. Per l'art. 81, «*i nazionali francesi e i nativi dell'Unione Francese sono cittadini dell'Unione Francese, la quale assicura loro godimento dei diritti e delle libertà garantiti nel preambolo della presente Costituzione*»; inoltre, per l'art. 82, «*i cittadini che non hanno lo statuto civile francese conservano il loro statuto personale, in quanto non vi abbiano rinunziato. Tale statuto non può in alcun caso costituire motivo per rifiutare o limitare i diritti e le libertà derivanti dallo status di cittadino francese*». Il nuovo status di cittadino, a chiunque sia francese non per origini, ma per cultura (sembrerebbe potersi dire), è essenziale, secondo che scrive ai fini della ricostruzione del principio di pubblicità dei

La Costituzione del 1958, invece, con l'art. 33 adotta una prospettiva leggermente diversa: se, da un lato, è disposto che le sedute delle due assemblee (assemblea nazionale è Senato) siano pubbliche, e che ciascuna assemblea possa riunirsi in comitato segreto su richiesta del primo ministro o di un decimo dei suoi membri, sparisce altresì ogni riferimento alla pubblicità dei documenti parlamentari. Infatti, è stabilito che il (solo) resoconto integrale dei dibattiti debba essere pubblicato nel Journal Officiel. A norma dell'art. 34 (sistematicamente collocato nel Titolo V relativo ai rapporti tra il Parlamento e il Governo), peraltro è altresì disposto che la legge debba stabilire le norme concernenti «*i diritti civili e le garanzie fondamentali accordate ai cittadini per l'esercizio delle pubbliche libertà; la libertà, il pluralismo e l'indipendenza dei media*» nonché «*le norme concernenti il sistema elettorale delle istanze rappresentative dei francesi stabiliti fuori di Francia*»[657]. La legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 non ha in alcun modo modificato tale impostazione, pur intervenendo sul testo originario dell'art. 34.

Trattasi dunque di un compendio di norme che, sebbene possa apparire in un primo momento del tutto slegato dal principio di pubblicità dei lavori parlamentari, ne costituisce invece ora il corollario, ora il presupposto logico-giuridico.

Alla luce del testo costituzionale del 1958, a seguito delle modifiche apportate con le varie leggi costituzionali che si sono succedute, è ora necessario analizzare il modo con cui il principio di pubblicità dei lavori parlamentari, pur presente da sempre nell'ordinamento costituzionale francese, o almeno sin dal 1791, ha ricevuto applicazione concreta.

Lo svolgimento di tale ricerca, dunque, non potrà prescindere dall'analisi, maggiormente dettagliata, del testo costituzionale vigente, dei regolamenti dell'Assemblea Nazionale e del Senato della Repubblica, delle leggi organiche pertinenti, dei regolamenti delle collettività

---

lavori parlamentari nell'ordinamento francese, nonché della possibilità, per i cittadini, di partecipare al processo, o alla fase ascendente - potremmo dire oggi -dei lavori parlamentari. Tali articoli sono oggi abrogati per effetto dell'art. 14 della legge costituzionale n. 1995-880 del 4 agosto 1995. in seguito a tale modifica, le leggi costituzionali n. 2003-276 del 28 marzo 2003 e n. 2008-724 del 23 luglio 2008 hanno ridisegnato il Titolo XII e XIII della Costituzione del 1958, apportando consistenti modificazioni all'organizzazione delle cosiddette collettività territoriali (artt. 72 e segg.).

[657] Importante considerare anche l'art. 47-2: relativo alle funzioni della Corte dei Conti, si dispone che essa debba assistere il Parlamento nel controllo dell'azione del governo, assistere il Parlamento ed il governo nel controllo della esecuzione della legge finanziaria e dell'applicazione delle leggi di finanziamento della previdenza sociale nonché nella valutazione delle politiche pubbliche, ed infine contribuire, «*tramite le sue relazioni, rese pubbliche*», alla informazione dei cittadini. Trattasi, dunque, di un ulteriore e fondamentale mezzo di informazione e di pubblicità dei lavori parlamentari (con specifico riferimento alla valutazione delle politiche pubbliche) e, più in generale, di controllo a posteriori sull'esecuzione della legge finanziaria e sull'applicazione delle leggi di finanziamento della previdenza sociale. Altra disposizione che può considerarsi fondamentale nell'economia della presente parte, salvo approfondire le varie questioni che possono porsi in un successivo paragrafo, è rappresentata dall'articolo 53, co. 3, a tenore del quale «*nessuna cessione, scambio e aggregazione di territorio sono valide senza il consenso delle popolazioni interessate*». Inoltre, il principio della pubblicità sembra essere talmente forte nella logica partecipativa, sebbene centralizzata, dello Stato francese moderno, da giocare un ruolo fondamentale nell'ambito di ciascuna collettività territoriale: l'art. 72-1 stabilisce, infatti, che «*la legge stabilisce le condizioni alle quali gli elettori di ogni collettività territoriale possono, esercitando il diritto di petizione, richiedere l'iscrizione all'ordine del giorno dell'assemblea deliberante dell'assenza di una questione che ricade nell'ambito della sua competenza*»; addirittura, «*alle condizioni previste dalla legge organica, i progetti di delibera o di atto ricadenti nell'ambito delle competenze di una collettività territoriale possono, su iniziativa di quest'ultima, essere sottoposti, tramite referendum, alla decisione degli elettori di tale collettività*». La stessa «*modifica dei confini delle collettività territoriali può altresì dar luogo alla consultazione degli elettori alle condizioni stabilite dalla legge*». Laddove, infine, «*si prevede di creare una collettività territoriale dotata di uno statuto particolare o di modificare la sua organizzazione, si può decidere, con legge, di consultare gli elettori iscritti nelle collettività interessate*».

territoriali (chiaramente ove esistenti), nonché degli strumenti internazionali e della normativa dell'Unione Europea pertinente.

Infine, una parte fondamentale del lavoro sarà riservata alla c.d. «*mediatizzazione*»[658] dei lavori e dei dibattiti parlamentari, certamente orientata, alla luce delle nuove tecnologie e delle loro utilizzo sempre maggiore nelle pubbliche amministrazioni, ad una maggiore partecipazione del cittadino alle attività parlamentari, con finalità di scambio culturale, di miglioramento della qualità del prodotto finale dell'attività legislativa, di miglioramento nella applicazione di tale prodotto finale che non prescinda, considerandole strettamente, dalle esigenze concrete e dagli interessi che vengono ad essere regolati.

II. Strumenti internazionali e diritto dell'Unione europea

di *Angelo Gasparro*

Dovendo iniziare la sopra esposta analisi giuridica, da un punto di vista metodologico, dagli strumenti internazionali che, vincolando l'ordinamento francese al rispetto di determinati principi, hanno prodotto la legislazione sul dibattito pubblico in Francia come oggi la conosciamo, è indispensabile fare riferimento a due testi in particolare: la Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992 e la Convenzione di Århus del 1998.

a) La Dichiarazione di Rio de Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo del 3-14 giugno 1992

In relazione al primo, è indispensabile notare che in realtà la Dichiarazione di Rio ha ad oggetto le materie dell'ambiente e dello sviluppo. Essa infatti si ripropone di proseguire il cammino avviato con la Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente adottata a Stoccolma il 16 giugno 1972[659].
La Conferenza su Ambiente e Sviluppo (c.d. UNCED), tenutasi a Rio de Janeiro tra il 3 ed il 14 giugno 1992, rappresenta una tappa fondamentale nel cammino verso la promozione di modelli di sviluppo sostenibile a livello mondiale. L'obiettivo principale dei centottantatré Paesi che vi hanno partecipato era quello di instaurare una nuova cooperazione tra gli Stati. In tale ottica sono stati raggiunti importanti accordi sul futuro del pianeta.
In particolare, la Dichiarazione di Rio, ponendo l'accento sul legame tra protezione ambientale e sviluppo, sulla necessità di eliminare la povertà e di cercare di soddisfare le

[658] E' opportuno, infine, sottolineare un altro passaggio fondamentale: l'avvento della televisione acuisce il conflitto tra li opposti principi della segretezza delle attività parlamentari, da un lato, e della trasparenza-visibilità di essi, dall'altro. Di questo, peraltro, se ne darà conto in seguito. Per avere un primo riferimento sul tema, si rinvia al lavoro di V. LE TORREC, *Aux frontières de la publicité parlementaire: les assemblées et leur visibilité mediatisée,* Réseaux, 2005/1 n. 129-130, p. 181-208. DOI : 10.3917/res.129.0181.

[659] Nel testo della premessa si legge: «*La Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, riunita a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992, riaffermando la Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente adottata a Stoccolma il 16 giugno 1972 e nell'intento di continuare la costruzione iniziata con essa, allo scopo di instaurare una nuova ed equa partnership globale, attraverso la creazione di nuovi livelli di cooperazione tra gli Stati, i settori chiave della società ed i popoli, operando in direzione di accordi internazionali che rispettino gli interessi di tutti e tutelino l'integrità del sistema globale dell'ambiente e dello sviluppo, riconoscendo la natura integrale ed interdipendente della Terra, la nostra casa, PROCLAMA* [*omissis*]».

esigenze dei Paesi in via di sviluppo, sull'urgenza di trovare alternative ai modelli di produzione e consumo non sostenibili, nonché di promuovere un sistema economico internazionale che fosse di supporto allo sviluppo sostenibile, ha enunciato ben ventisette principi cui doveva attenersi la futura strategia di sviluppo sostenibile.
Tra questi, fondamentale risulta essere il principio secondo il quale ogni generazione ha il dovere di lasciare alle generazioni future una natura intatta (principio n. 3), il principio precauzionale (principio n. 15) e il principio «*chi inquina, paga*» (principio n. 16);
Strumenti fondamentali, nell'ottica della Dichiarazione, sono:
1) la c.d. «*Agenda 21*», consistente in un piano d'azione per specifiche iniziative economiche, sociali ed ambientali e mirante ad una vera e propria strategia di integrazione tra ambiente e sviluppo;
2) la Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC), contenente le linee guida e le azioni da intraprendere per non compromettere ulteriormente l'atmosfera;
3) la Convenzione sulla diversità biologica, con cui si è inteso promuovere un accesso equilibrato alle risorse biologiche degli ecosistemi-
Il *summit* di Rio è stato anche l'occasione per altre importanti iniziative, come l'istituzione della Commissione sullo Sviluppo Sostenibile, nata con lo scopo di incoraggiare e verificare i progressi nell'attuazione degli accordi raggiunti a Rio, oppure il potenziamento del fondo per l'Ambiente (GEF)[660].
Alla luce degli obiettivi del presente lavoro, si tenga nella giusta considerazione quanto espresso dal principio n. 10: «*Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nelle comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo*».
Esaminando attentamente il testo di tale articolo, secondo chi scrive, si può desumere che non si tratti di un vero e proprio principio di *soft law*, impegnandosi esplicitamente gli Stati,

[660] Si ritiene che il Vertice sulla Terra di Rio abbia «*risvegliato*» la comunità internazionale, innescando un atteggiamento più attivo nell'affrontare le problematiche connesse alla tutela dell'ambiente. Dopo Rio, numerosi Paesi hanno preparato delle Agende 21 a carattere nazionale e più di seimila città in tutto il mondo hanno creato la loro "Agenda 21 locale". Sono state intraprese altre iniziative per accrescere la sostenibilità della produzione e dei consumi. Tra queste: la previsione di inventivi economici e regolatori (tasse ambientali; multe contro l'inquinamento; piani per la gestione degli scarti; codici di condotta); l'introduzione da parte di numerose imprese di processi produttivi ecocompatibili; il ricorso sempre più diffuso da parte del pubblico ai prodotti biologici e meno inquinanti. Tuttavia la Conferenza Rio si è rivelata fallimentare sotto molti aspetti. Innanzitutto non si è pervenuti all'adozione della Carta della Terra, che esponesse con chiarezza i diritti e i doveri degli esseri umani nei confronti dell'ambiente naturale. La Convenzione sulla Biodiversità è stata praticamente invalidata sul nascere dalla mancata adesione degli USA, che non l'hanno sottoscritta. Lo stesso dicasi per la Convenzione sui Cambiamenti Climatici, la cui adozione è stata ostacolata sempre dagli USA. Non si è dato via alla Convenzione delle Foreste e si è dovuto attendere il 1994 per combattere la desertificazione. Un limite alla Dichiarazione di Rio è rappresentato dal fatto che essa (così come quella di Stoccolma) si è composta di norme di *soft law*, ossia nella semplice enunciazione di principi, che non implica diritti e doveri a nessuno degli Stati che ne ha convenuto. Il peggioramento dell'ambiente dal 1992 ad oggi non fa altro che confermare i limiti di un simile approccio.

anche nell'ottica di una maggiore cooperazione tra loro, a dare effettivo spazio a tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Questo effettivo spazio consiste nel fare in modo che ciascun soggetto abbia adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nella comunità, nonché di prendere parte ai processi decisionali. Se l'obiettivo è quello di rendere ampiamente disponibili le informazioni, assicurando anche, a livello amministrativo e giurisdizionale, i mezzi per esercitare un accesso effettivo tra parentesi ivi compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo), ben si capisce come i centottantatré paesi coinvolti nella negoziazione di uno strumento internazionale abbiano, in realtà, voluto coinvolgere, almeno da un punto di vista ideologico, tutti gli abitanti del pianeta Terra. Non avrebbero valore, in una diversa ricostruzione, le parole che costituiscono l'*incipit* del principio in esame, da cui si desume che «*la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli*» costituisce «*il modo migliore di trattare le questioni ambientali*».
In Francia, l'impatto di tale principio è stato fortissimo, anche se un principio di regolamentazione della «*democratizzazione delle inchieste pubbliche*» in relazione alla materia ambientale era già stato conosciuto con la legge Bouchardeau del 12 luglio 1983. Di tale disciplina si darà conto nel prosieguo del lavoro. Qui basti considerare come il legislatore francese non abbia fatto altro che implementare ed estendere maggiormente i confini del principio di partecipazione, nell'ottica della pubblicità dei lavori parlamentari, dalla materia ambientale ad ogni altra materia ritenuta meglio trattabile tramite tale metodologia. Si denota, almeno in teoria, un'apertura culturale non indifferente, non incompatibile con l'ottica centrale e rispondente al principio di governabilità propria della vigente Costituzione del 1958 (emendata da ultimo, in tal senso, nel 2008, col riconoscimento di maggiori poteri al Presidente della Repubblica).

b) la Convenzione di Århus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale del 25 giugno 1998

Nel 1998, nell'ambito della Convenzione di Århus, si sancisce un cambio di prospettiva non indifferente nei rapporti fra cittadino e istituzioni nazionali, sebbene con particolare riferimento al tema della tutela ambientale. Le Parti Contraenti presuppongono esplicitamente nel Preambolo che un'adeguata tutela dell'ambiente è indispensabile per il benessere umano e per il godimento dei diritti fondamentali, compreso il diritto alla vita, nonché il diritto, da riconoscersi a ogni persona, di vivere in un ambiente adatto ad assicurare la salute e il benessere individuali, oltre che il dovere di tutelare e migliorare l'ambiente, individualmente o collettivamente, nell'interesse delle generazioni presenti e future.
Partendo da questi riconoscimenti fondamentali, si è considerato che, per poter affermare tali diritti e adempiere agli obblighi, i cittadini dovessero essere altresì titolari di un diritto di accesso alle informazioni, di essere ammessi a partecipare ai processi decisionali e di avere accesso alla giustizia in materia ambientale.

Si afferma quindi piuttosto insistentemente il filone dei cosiddetti «*public partecipation rights*»[661], nell'ambito di una nuova tipologia di trattato internazionale che deve la sua particolarità al fatto che, per la prima volta in assoluto, stabilisce il collegamento tra protezione dell'ambiente e diritti umani[662].
Un ruolo di primo piano era già stato svolto, in questo mutamento di prospettiva, dagli atti di diritto derivato emanati in ambito comunitario, che hanno costituito un elemento di ispirazione per gli strumenti internazionali (si pensi, ad esempio, alla Direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati; oppure alla Direttiva 90/313/CEE del Consiglio, del 7 giugno 1990, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente).
La previsione di diritti di partecipazione del pubblico è strettamente legata alla comparsa, sulla scena internazionale, del diritto allo sviluppo[663]: come è stato ben sottolineato durante

[661] «*The arrival of a new millennium gives us all cause for reflection on the achievements and failings of humankind over the past thousand years and the challenges which will face us in a new and more interdependent era in human history. While many of our current preoccupations may seem trivial in such a long-term perspective, the goal of sustainable, equitable and environmentally sound development takes on even greater importance, as it concerns the very survival of life on Earth. A key element in that quest is the strengthening of citizens' environmental rights so that members of the public and their representative organizations can play a full and active role in bringing about the changes in consumption and production patterns which are so urgently needed. The active engagement of civil society, both in the formulation on policies and in their implementation, is a prerequisite for meaningful progress towards sustainability. The adoption of the UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters—the Aarhus Convention—was a giant step forward in the development of international law in this field*». Così si è espresso l'allora segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, nel sottolineare il ruolo della partecipazione del pubblico nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, definiti a livello internazionale come la sfida non più rimandabile del nuovo millennio. La pietra miliare nella codificazione dei diritti di partecipazione è rappresentata proprio dalla Convenzione in esame, adottata, sotto l'egida dell'UNECE (United Nations Economic Commission for Europe), nell'ambito del processo «*Environment for Europe*». Ne sono attualmente parte 42 Stati (per la lista degli Stati che hanno ratificato la Convenzione, cfr. http://www.unece.org/env/pp/ratification.htm).

[662] La gran parte dei trattati internazionali realizzano la tutela dell'ambiente individuando parametri di qualità delle risorse naturali che gli Stati devono garantire e ponendo in capo agli Stati l'obbligo di rispettare tali parametri; l'accordo firmato ad Århus, invece, adotta un approccio diverso e nuovo alla tutela dell'ambiente, disponendo che gli Stati Parte debbano garantire agli individui la possibilità di essere coinvolti nel processo di gestione dell'ambiente, mediante l'accesso all'informazione, la partecipazione ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia (i così detti «*tre pilastri della Convenzione*» - cfr. UN Economic Commission for Europe, *The Århus Convention - an implementation guide*, 2000, pag. 1). Più correttamente gli obblighi imposti dalla Convenzione possono essere ricostruiti come obbligazioni reciproche fra gli Stati membri, di cui gli individui sono beneficiari (cfr. F. ZOHRA KSENTINI, Special Rapporteur UN Economic and Social Council, Commission on human rights, *Review of further developments in fields with which the sub-commission has been concerned human rights and the environment*, E/CN.4/Sub.2/1994/9, par. 6, dove si sottolinea che per molti anni i problemi ambientali sono stati considerati solo sotto l'aspetto dell'inquinamento. Solo recentemente, invece, «*acknowledgement of the link between the environment and human rights was fostered by an awareness of the global, complex, serious and multidimensional nature of environmental problems*»). Infine, mentre la maggior parte degli accordi ambientali codificano relazioni interstatali, la Convenzione di Århus impone agli Stati che ne sono parte obblighi nei confronti del pubblico, secondo lo schema tipico dei trattati che riconoscono e codificano i diritti umani. Tale impostazione è confermata dall'obbligo, per le Parti, di riconoscere i diritti di partecipazione a prescindere dalla nazionalità, cittadinanza o domicilio del soggetto che li fa valere (cfr. art. 3, co. 9). Gli individui, su cui grava un diritto-dovere alla qualità dell'ambiente, vengono, dunque, coinvolti nel processo decisionale relativo all'ambiente e diventano parte attiva nella sua gestione, conservazione e tutela, con ruolo di supporto, ed eventualmente supplenza, rispetto agli organi di governo a ciò istituzionalmente deputati.

[663] Diversi documenti internazionali, in realtà, riportavano già alcuni dei diritti di partecipazione poi codificati dalla Convenzione di Århus, ma con un approccio del tutto diverso. Il diritto all'informazione, ad esempio, era già presente nell'articolo 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, nel Patto sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite, nell'articolo 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, ma si connotava come diritto di

la *Global Consultation on the Right to Development as a Human Right*, in effetti «*what constitutes "development" is largely subjective, and in this respect development strategies must be determined by the people themselves and adapted to their particular conditions and needs*»[664]. Una strategia di sviluppo imposta dall'alto, che non tenga conto delle esigenze manifestate dalle popolazioni, ha scarse possibilità di successo e, in più, il rischio collaterale di effetti negativi sull'ambiente.
Non potendo spingere la ricerca oltre quanto possibile rispetto ai limiti del presente lavoro, qui basti considerare che, in questo stato di cose, ben si comprende la disposizione di cui all'art. 6 della Convenzione, con riferimento al lungo elenco delle attività in cui il principio di partecipazione del pubblico si applica. Tanto è pregnante tale diritto che esso comporta obblighi di informazione sull'avvio delle procedure e sulle varie fasi di esse, specialmente «*in modo da prevedere un margine di tempo sufficiente per informare il pubblico ai sensi del paragrafo 2 e consentirgli di prepararsi e di partecipare effettivamente al processo decisionale in materia ambientale*».
Tale principio investe ogni processo decisionale, anche quelli iniziati con proposta o disegno di legge: si comprende bene, allora, come tale principio può pervadere ogni materia, rimodellando ogni processo decisionale (benché il procedimento resti disciplinato a livello nazionale).

c) Le Direttive 2003/4/CE del 28 gennaio 2003 e 2003/35/CE del 26 maggio 2003

Il 25 giugno 1998 la Comunità Europea ha firmato la Convenzione ONU/ECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Convenzione di Århus). Considerata la necessità di rendere omogenee le disposizioni del diritto comunitario con quelle della suddetta Convenzione, la Comunità ha emanato ben due direttive le quali, prendendo atto (nella parte relativa ai rispettivi «*considerando*») del contenuto della Convenzione stessa, hanno cercato di centrare questo obiettivo.
Se alcuni testi legislativi comunitari prevedevano già la partecipazione del pubblico all'elaborazione dei piani e programmi[665], si è considerato che, «*poiché l'obiettivo*

---

libertà, libertà di ricevere e diffondere l'informazione, rispetto al quel sulle autorità statali grava un obbligo di non ingerenza. Ben diversa è la portata del diritto all'informazione ambientale, rispetto al quale grava sullo Stato l'obbligo di raccogliere e diffondere l'informazione. Analogamente, per quanto riguarda il diritto di partecipazione, già l'articolo 21 della Carta di S. Francisco prevedeva il diritto di ogni individuo di partecipare al governo del proprio Paese, ma tale disposizione sancisce l'impegno dei governi a garantire la democrazia. Il diritto di partecipazione all'assunzione delle decisioni, invece, realizza una forma di democrazia partecipativa.

[664] Cfr. Rapporto Ksentini, cit. in nota 26, par. 67-73 e 219. Nel contesto delle Nazioni Unite si veda, in particolare, la «*United Nations Declaration on Social Progress and Development*» (Risoluzione dell'Assemblea Generale 2542 (XXIV) dell'11 dicembre 1969), che invitava i Governi ad adottare misure per favorire la partecipazione di tutte le componenti sociali nell'elaborazione di schemi di sviluppo economico e sociale. Il tema della «*popular participation*» è diventato centrale rispetto al tema dei diritti umani dopo il seminario internazionale di Ljubljana del 1982 e la risoluzione dell'Assemblea Generale 37/55 del 3 dicembre 1982 che ha recepito i lavori sulla partecipazione democratica svolti dalla Commissione sui diritti umani.

[665] Trattasi in special modo della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, nonché della direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, poi modificate al fine di renderle compatibili con la convenzione di Århus.

dell'azione proposta, ossia contribuire all'attuazione degli obblighi derivanti dalla Convenzione di Århus, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a causa delle dimensioni degli effetti dell'azione, essere realizzato meglio a livello comunitario», la Comunità sarebbe potuta intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del Trattato, nei limiti di quanto fosse necessario per conseguire tale obiettivo (principio di proporzionalità).

Si può cogliere la tendenziale completezza di tale impostazione se solo si guardi all'art. 1 della Direttiva 2003/4/CE: nel dettare la definizione di «*informazione ambientale*», si fa riferimento a «*qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o in qualunque altra forma materiale concernente:* [...] *c) le misure (comprese quelle amministrative) quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e le attività che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente di cui alla lettera a)*» (vale a dire «*l'aria e l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, il paesaggio e i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica e i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, nonché le interazioni tra questi elementi*»).

La «*forbice*» dell'applicazione del principio di partecipazione al processo decisionale appare essere, ancora una volta, un corollario del principio della pubblicità e della visibilità dei lavori parlamentari, se solo si noti che l'obbligo di informazione copre qualsiasi informazione disponibile concernente, oltre a quelle già esaminate, non solamente «*le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale*» (art. 1, n. 1, lett. d, in una prospettiva di controllo *ex post* anche finalizzata al miglioramento della normazione), ma anche «*le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche usate nell'ambito delle misure e attività di cui alla lettera c)*» (evidentemente, in un momento di evidente progettazione dell'intervento legislativo).

Non è infine inutile sottolineare che, ai sensi dell'art. 8, co. 1, della direttiva in esame, «*gli Stati membri provvedono, nella misura del possibile, affinché tutte le informazioni raccolte dagli stessi o per loro conto siano aggiornate, precise e confrontabili*».

Quanto alla successiva direttiva 2003/35/CE del 26 maggio 2003[666], essa ha un ambito di intervento ben più ridotto, concernente la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale.

Si è anzitutto considerato, tra l'altro, che «*l'effettiva partecipazione del pubblico all'adozione di decisioni consente allo stesso di esprimere pareri e preoccupazioni che possono assumere rilievo per tali decisioni e che possono essere presi in considerazione da coloro che sono responsabili della loro adozione; ciò accresce la responsabilità e la trasparenza del processo decisionale e favorisce la consapevolezza del pubblico sui problemi ambientali e il sostegno alle decisioni adottate*». In particolare, «*la partecipazione, compresa quella di associazioni, organizzazioni e gruppi, e segnatamente di organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, dovrebbe essere incentivata di conseguenza, tra l'altro promuovendo l'educazione ambientale del*

[666] Sebbene la direttiva in esame sia stata poi modificata con direttiva 2011/92/UE del 13 dicembre 2011 (concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), quanto verrà appresso detto non pare che possa essere messo in dubbio, bensì ulteriormente confermato come tendenza di un sistema culturale e giuridico - fortunatamente - non più solamente europeo.

pubblico». Ciò conferma una tendenza culturale ben più ampia di quella che traspare da una semplice lettura delle disposizioni in esame.
Si dispone, in attuazione di tale tendenza giuridica e culturale, che: «*a) il pubblico sia informato, attraverso pubblici avvisi oppure in altra forma adeguata quali mezzi di comunicazione elettronici, se disponibili, di qualsiasi proposta relativa a tali piani o programmi o alla loro modifica o riesame, e siano rese accessibili al pubblico le informazioni relative a tali proposte, comprese tra l'altro le informazioni sul diritto di partecipare al processo decisionale e sull'autorità competente a cui possono essere sottoposti osservazioni o quesiti; b) il pubblico possa esprimere osservazioni e pareri quando tutte le opzioni sono aperte prima che vengano adottate decisioni sui piani e sui programmi; c) nell'adozione di tali decisioni, si tenga debitamente conto delle risultanze della partecipazione del pubblico; d) dopo un esame delle osservazioni e dei pareri del pubblico, l'autorità competente faccia ragionevoli sforzi per informare il pubblico in merito alle decisioni adottate e ai motivi e considerazioni su cui le stesse sono basate, includendo informazioni circa il processo di partecipazione del pubblico*»[667].

d) Impatto degli strumenti internazionali e della normativa comunitaria sulla legislazione francese

Alla luce di tutto quanto si è sopra esposto, possiamo trarre una prima conclusione legata al notevole impatto degli strumenti internazionali e della normativa comunitaria sulla legislazione francese.
In effetti il legislatore francese sembra essere stato piuttosto attento alle istanze della partecipazione, così come sono state ripensate alla luce degli strumenti internazionali sopra esaminati. Il risultato è apprezzabile in termini qualitativi nella moderna normativa sulla trasparenza dei lavori parlamentari nonché sulla pubblicità dei dibattiti.
Se i cosiddetti «*public partecipation rights*» si sono affermati in una normativa di livello internazionale che ha saputo per la prima volta legare, in materia ambientale, le istanze di protezione dell'ambiente con i diritti umani, il legislatore francese, fortemente influenzato dalla tradizione costituzionale nazionale, nella quale il principio di pubblicità dei lavori parlamentari è presente almeno dal 1791 (con la Costituzione dell'anno I), sebbene nella diversa declinazione di un controllo, come visto, dei cittadini rispetto alle istituzioni (nell'ottica della limitazione del potere), non ha fatto altro che trarre da un principio il suo corollario.
Se, infatti, il miglior modo per prendere una decisione che sia la migliore, dal punto di vista qualitativo, è quello di permettere a coloro che dovranno «*subire*» quella decisione di partecipare al processo decisionale stesso, in Francia il principio di pubblicità dei lavori parlamentari è oggi coniugato non solo come semplice «*fase discendente*» di una decisione

[667] Le modalità dettagliate per la partecipazione del pubblico ai sensi del presente articolo sono stabilite dagli Stati membri in modo da consentire al pubblico di prepararsi e partecipare efficacemente. Vengono fissate scadenze ragionevoli che concedano un tempo sufficiente per espletare ciascuna delle varie fasi della partecipazione del pubblico (art. 2, co. 3). Ai sensi dell'art. 2, co. 1, per «*pubblico*» s'intende «*una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione o prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone*».

già presa, ma addirittura come visibilità del processo decisionale e come possibilità effettiva di influenzare la costruzione della regolamentazione dal basso e in una prospettiva *ex ante*.
Si cercherà, da questo punto in poi, di dimostrare gli assunti qui sostenuti.

III. VISIBILITÀ DEI LAVORI PARLAMENTARI:ANALISI DELLE FONTI

di *Alice Simonetti*

SOMMARIO: 1. Cenni sul sistema parlamentare in Francia – 2. L'attività normativa delle Camere – 2.1 Il lavoro preparatorio in commissione – 2.2 La discussione in plenaria – 3. Le funzioni non legislative – 3.1 Questioni orali e scritte – 3.2 La trasparenza delle commissioni d'inchiesta

L'analisi del percorso storico che ha condotto all'attuale configurazione della forma di governo in Francia consente di partire da una maggiore consapevolezza nella descrizione della portata del principio di pubblicità dei lavori parlamentari di Assemblea Nazionale e Senato. Tale indagine non potrà che rivolgersi a tutte le fonti del diritto interessate da questo tema, a partire dalla Costituzione, sino ai regolamenti parlamentari ed alle istruzioni degli Uffici di Presidenza delle assemblee legislative. Nondimeno, a tal proposito, l'esame si concentrerà dapprima sulla produzione legislativa in senso stretto, per poi andare a esplicare se e in che misura il principio di pubblicità dei lavori viene applicato anche nel contesto di attività non legislative. Infine, per ampliare e completare l'analisi intrapresa, nelle parte successiva sarà interessante legare le fonti istituzionali al sistema di pubblicità mediatica concretamente posto in essere dai due emicicli, nonché con le leggi di recente approvazione in ambito di trasparenza anche nella pubblica amministrazione.
Prima di scendere ulteriormente nel dettaglio, tuttavia, pare opportuno introdurre alcuni brevi cenni sul sistema istituzionale francese con particolare riguardo al potere legislativo così come esercitato congiuntamente da Assemblea Nazionale e Senato, evidenziandone i tratti salienti.

1. Cenni sul sistema parlamentare in Francia

La forma di governo in Francia è quella di una repubblica semipresidenziale, così come fortemente voluta e delineata dal generale De Gaulle con la riforma costituzionale del 1958, ulteriormente integrata con la legge costituzionale n. 2008-74 del 23 luglio 2008: la più ampia revisione costituzionale verificatasi nella vita della Quinta Repubblica, che ha riguardato circa la metà degli articoli della Costituzione[668].
Il potere esecutivo viene definito come "bicefalo", dal momento che la titolarità del medesimo è in capo non soltanto al Governo ma anche e soprattutto al Presidente della

[668] Come specifica ulteriormente M. VOLPI, in *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2000*, "Va tuttavia sottolineato che le revisioni della Costituzione del 1958 sono state numerose e frequenti: ben 23".

Repubblica, che addirittura, a differenza del primo, gode di investitura popolare diretta[669]. Il potere legislativo è invece esercitato in un assetto di bicameralismo "imperfetto", dove sia Assemblea Nazionale che Senato approvano i testi legislativi; l'articolo 34 della Costituzione identifica quali sono le materie riservate alla legge[670], nonché quali i soggetti coinvolti nel procedimento legislativo[671]. Il potere di iniziativa spetta al Primo Ministro o ai membri del Parlamento, mentre il testo, così come predisposto dalle commissioni permanenti, viene esaminato non prima di sei settimane dalla sua prima presentazione[672]. Qualora la dialettica parlamentare non permetta di addivenire a una soluzione di compromesso il Primo Ministro può chiedere a tal uopo la formazione di una Commissione bicamerale paritetica. Dopo la votazione la nuova legge viene pubblicata sul *Journal Officiel*, sia nella sua versione stampata che elettronica.

2. L'attività normativa delle Camere

Già a partire da quanto accennato in precedenza è ben possibile notare come il procedimento legislativo in Francia si caratterizzi per una sorta di divisione in due "fasi" principali, quella preparatoria in commissione e quella di discussione in seduta plenaria. Dal momento che ognuna di queste direttrici implica un diverso atteggiarsi del principio di pubblicità dei lavori parlamentari, vale la pena di analizzare separatamente il procedimento legislativo in entrambi i casi, con i connessi riferimenti normativi sia nel testo costituzionale che a livello di regolamenti parlamentari.

2.1 Il lavoro preparatorio in commissione

Per quanto concerne, infatti, l'attività delle Commissioni parlamentari, l'art. 43, tra quelli interessati dalla nota riforma[673] del 2008, stabilisce che i progetti e le proposte di legge sono inviate per l'esame preventivo a una delle commissioni permanenti competenti per materia (in base ad una ripartizione di competenze fissata dal regolamento di ciascuna assemblea), il cui numero è limitato ad un massimo di otto in totale. A tali commissioni permanenti specializzate, nondimeno, si uniscono delle commissioni speciali con mandato temporaneo che possono essere istituite per l'esame di temi particolari[674], dunque un "*double système*[675]".

---

[669] Questo elemento, secondo F. PASTORE, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo nella V Repubblica francese* (in R. DICKMANN – S. STAJANO, *Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato*, Giuffrè Editore, 2006), conferisce al Capo dello Stato il ruolo di "vero e proprio *dominus* della politica nazionale".

[670] Mentre, stabilisce l'art. 37 Cost., "Le materie diverse da quelle riservate alla legge hanno carattere regolamentare".

[671] "C'est en realité un ensemble complexe de acteurs" secondo l'opinione di G. BRABANT, *Qui fait la loi?*, in *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°64, 64.

[672] Cfr. Camera dei Deputati, Servizio Biblioteca, Ufficio Legislazione Straniera, *Aspetti dell'ordinamento costituzionale in Austria, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, in Materiali di legislazione comparata, 19/04/2010.

[673] Loi constitutionnelle n° 2008-724 del 23 luglio 2008, "Modernisation des institutions de la Ve République".

[674] Sia chiaro che, in ogni caso, l'art. 43 si riferisce esclusivamente al sistema delle commissioni legislative, ivi non comprendendo, ad esempio, anche quelle di inchiesta. Cfr. M. BONNARD, *Article 43*, in F. LUCHAIRE – G. CONAC

Le commissioni permanenti rappresentano dunque un luogo essenziale del lavoro parlamentare, ove i progetti di legge sono preventivamente discussi ed emendati, preparando così già il dibattito in sessione plenaria. Le riunioni di commissione sono convocate su richiesta del Capo del Governo o del loro medesimo presidente e la partecipazione è, almeno in linea di principio, obbligatoria per i parlamentari membri. Le commissioni possono altresì richiedere ed effettuare, prima della discussione sul progetto di legge, l'audizione del Ministro competente o di altre personalità rilevanti in materia, colloqui di norma aperti al pubblico e alla stampa, mentre il dibattito interno viene solitamente documentato con appositi resoconti.

Per quanto concerne l'applicazione del principio di pubblicità e trasparenza al lavoro delle commissioni legislative, tuttavia, per quanto concerne l'art. 43 della Costituzione, è bene distinguere il periodo precedente a quello successivo la riforma del 2008, che rappresenta un notevole spartiacque in questo senso. La vecchia formulazione della norma costituzionale[676] in questione, infatti, esprimeva il principio della totale segretezza dei dibattiti in commissione, ritenuto asseritamente rispondente ad una necessità di rendere maggior libero e spontaneo il confronto sul testo e rendere così il lavoro più sereno e capace di maggiore approfondimento. Anche i processi verbali delle riunioni risultavano avere carattere confidenziale (secondo quanto chiaramente stabilito all'art. 46 del regolamento dell'Assemblea Nazionale), mentre le uniche aperture verso l'esterno erano rappresentate dai comunicati stampa emessi al termine di ogni incontro e dai bollettini settimanali di attività e votazioni effettuate.

Siffatta impostazione risultava chiaramente stridente con il principio di pubblicità, come si vedrà in seguito, espresso dall'art. 33 Cost. con riferimento all'attività delle Camere riunite in seduta plenaria, al punto da ingenerare un acceso dibattito relativamente alla natura ed esposizione del lavoro delle commissioni legislative. Tra i segni di transizione verso un modello più aperto, infatti, già nel 1994 riscontriamo il rafforzamento del principio di pubblicità dei lavori grazie alla pubblicazione sistematica dei resoconti delle sedute all'interno del bollettino settimanale delle commissioni. Con la riforma costituzionale del 2008[677], infine, che istituzionalizza il lavoro preparatorio delle commissioni per l'esame e la modifica di progetti e proposte di legge, nonché porta il numero di tali organismi permanenti da sei a otto, la proposta riforma del sistema di pubblicità e migliore organizzazione dei lavori parlamentari sarà ulteriormente evidenziata ed accolta nelle

– X. PRETOT (a cura di), *La Constitution de la Republique Française: analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2009 p. 1040 ss.

[675] Cfr. *ibidem*

[676] L'analisi del vecchio testo dell'art. 43 è opera di L. HAMON, *Article 43*, in F. LUCHAIRE – G. CONAC – L. HABIB (a cura di), *La Constitution de la Republique Française: analyses et commentaires*, Paris, Economica, II ed. 1987 p. 843 ss.

[677] Al fine di comprendere appieno la portata delle riforme espresse dalla legge cost. n. 2008-724 del 23 luglio 2008 può essere utile confrontare le due versioni della norma interessata. Questa l'attuale formulazione dell'art. 43: "*Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée. A la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet*". Il testo del 1958 recitava invece: "Les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, envoyés puor examen à des commissions spécialement désignées à cet effet. Les projets et propostiions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à six dans chaque assemblée".

modifiche apportate agli articoli dei regolamenti parlamentari che si occupano del tema in esame.

A livello di regolamenti parlamentari[678] i principi relativi alla pubblicità dei lavori parlamentari in commissione può essere rinvenuta principalmente nell'art. 46 della disciplina interna all'Assemblea Nazionale (RAN). La regola è poi ulteriormente specificata, come avremo modo di vedere di seguito, dalle Istruzioni Generali dei rispettivi Uffici di Presidenza delle Camere. Il testo attuale dell'articolo, modificato nel 2009 dopo il dibattito scaturito prima e soprattutto a seguito delle riforme costituzionali del 2008, così dispone: "*Le bureau de chaque commission est compétent pour organiser la publicité des travaux de celle-ci par les moyens de son choix. Les auditions des rapporteurs sur les projets ou propositions de loi sont ouvertes à l'ensemble des commissaires.* ***2*** *À l'issue de chaque réunion, un compte rendu est publié, faisant état des travaux et des votes de la commission, ainsi que des interventions prononcées devant elle. Lorsqu'ils portent sur des réunions consacrées à l'examen d'un texte, ces comptes rendus peuvent être intégrés au rapport.* ***3*** *Sur décision du bureau de la commission, un compte rendu audiovisuel est produit et diffusé*".

In base al testo attualmente vigente, introdotto dall'art. 26 della risoluzione dell'Assemblea Nazionale n. 292 del 27 maggio 2009, l'Ufficio di Presidenza è quello competente ad organizzare in autonomia la pubblicità dei lavori delle commissioni, senza ulteriori restrizioni. La validità di tale radicale cambiamento e la sua conformità al dettato costituzionale è stata riconosciuta anche dal Consiglio Costituzionale stesso che, investito di alcune questioni relative alla risoluzione n. 292, con riferimento alla modifica dell'art. 46 RAN ha ribadito un aspetto importante. Sono proprio le esigenze di chiarezza e sincerità[679] del dibattito parlamentare, ad opinione dei giudici, che impongono sia reso conto con precisione di tutti gli interventi, votazioni, motivazioni agli emendamenti proposti a progetti e proposte di legge, soprattutto nel rispetto dell'art. 43 RAN.

Non solo, quindi, si è registrata la completa apertura verso la partecipazione di stampa e membri delle commissioni stesse alle audizioni ed interrogazione, ma soprattutto la riforma è intervenuta sulla stesura dei rendiconti prevedendone un adeguato livello di specificità nonché, dopo anni di dibattito, la possibilità di richiedere, anche nel caso dei lavori preparatori, la registrazione audiovisiva delle attività espletate in questo contesto.

Come accennato in apertura di paragrafo, inoltre, è chiaro come anche il novellato art. 46 RAN in materia di pubblicità dei lavori delle commissioni si limiti ad enunciarne i principi base, lasciando la regolamentazione di dettaglio alle disposizione degli Uffici di Presidenza delle assemblee, unici nella titolarità di disporre della materia.

---

[678] In via generale, si ricorda, i regolamenti parlamentari e le relative riforme sono sempre soggetti al controllo preventivo di costituzionalità da parte del *Conseil constitutionnel*.

[679] Cfr. Décision n° 2009−581 DC du 25 juin 2009: "*Considérant que les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, qui s'appliquent aux travaux des commissions, imposent qu'il soit précisément rendu compte des interventions faites devant celles−ci, des motifs des modifications proposées aux textes dont elles sont saisies et des votes émis en leur sein ; qu'il en va notamment ainsi pour les projets et propositions de loi dont la discussion porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie*".

A tal proposito, l'Instruction Générale du Bureau de l'Assemblée Nationale (IGB) prevede, sempre con esclusivo riferimento al lavoro delle commissioni legislative, due articoli, che si occupano di due degli aspetti principali appena messi in luce.
L'art. 18 IGB, infatti, attribuisce ai servizi di rendicontazione stessa delle diverse commissioni il compito della redazione dei verbali delle riunioni, delle sedute di missione informative nonché dei meccanismi di valutazione e controllo delle politiche pubbliche; in caso di mancata disponibilità di tali uffici l'attività potrà essere in ogni caso assicurata dalle stesse segreterie di commissione.
Il successivo art. 18 bis IGB, d'altro canto, prende in esame il tema specifico della registrazione audiovisiva delle sedute, dividendo le prescrizioni in quattro commi principali dell'articolo: il primo di questi evidenzia che, ove possibile, sarà il servizio tecnico dell'assemblea di riferimento ad assicurare la registrazione e successiva diffusione del materiale audiovisivo delle sedute preparatorie dei testi di legge. Nondimeno le commissioni stesse possono a loro volta autorizzare l'ingresso e la partecipazione ai lavori a società di trasmissione televisiva e radiodiffusione per la registrazione e, si noti, anche l'eventuale riproduzione simultanea dei dibattiti interni.
Con riguardo alla conservazione del materiale registrato, inoltre, dispone l'art. 18 bis IGB Assemblea Nazionale che la conservazione delle registrazioni deve essere gestita dai servizi di comunicazione ed informazione multimediale della stessa Camera, con il diritto riconosciuto ai delegati e funzionari coinvolti in audizioni ad opera della commissione di prendere visione ed estrarre copia della parte a loro relativa, limitando tuttavia la riproduzione del contenuto per soli fini personali.

Al Senato, invece, va sottolineata la vigenza di una disciplina parzialmente diversa in tema di pubblicità dei lavori di commissione, nonché delineata in maniera ancor più specifica rispetto al codice interno all'Assemblea Nazionale.
Le regole in tema di funzionamento delle commissioni legislative, cui spetta l'esame preventivo di tutti i progetti e proposte di legge nelle materie di competenza, sono in questo caso indicate ai commi 5 e seguenti dell'art. 16 del Réglement du Senat[680] (RS). Dal testo della norma si evince come, pur prevedendo la necessaria stesura del verbale delle sedute,

[680] Art. 16: "1. Les commissions permanentes sont saisies par les soins du Président du Sénat de tous les projets ou propositions entrant dans leur compétence, ainsi que des pièces et documents qui s'y rapportent, sauf dans les cas où le Gouvernement demande le renvoi à une commission spécialement désignée pour leur examen. [...] 5. Chaque commission dresse procès-verbal de ses délibérations ; ce procès-verbal a un caractère confidentiel. Les sénateurs peuvent prendre communication, sans déplacement, des procès-verbaux des commissions. 6. Ces procès-verbaux et documents qui s'y rapportent sont déposés aux archives du Sénat, après chaque renouvellement partiel de celui-ci. 7. Par décision de son président, les travaux d'une commission peuvent faire l'objet d'une communication à la presse. 8. Une commission peut décider la publicité, par les moyens de son choix, de tout ou partie de ses travaux. 9. Lorsqu'une commission est appelée à examiner un projet ou une proposition de loi faisant l'objet d'un vote sans débat, le compte rendu intégral des débats de la commission portant sur ce texte est publié au *Journal officiel*. Le vote ne peut intervenir avant le cinquième jour qui suit celui de cette publication. 10. Les dispositions du précédent alinéa ne sont pas applicables lorsque le vote sans débat a été converti en vote après débat restreint. 11. La commission peut décider de siéger en comité secret à la demande du Premier ministre, de son président ou d'un dixième de ses membres. Elle décide ensuite de la publication du compte rendu de ses débats au *Journal official"*.

tale documentazione ha carattere confidenziale: i *procès-verbaux* sono infatti conservati presso gli archivi del Senato stesso, di modo che i senatori possano prenderne visione in loco ma non estrarne copie per uso esterno.
In maniera analoga a quanto espresso dall'art. 46 RAN, inoltre, la decisione in merito alla pubblicità e trasparenza verso l'esterno è attribuita alla presidenza di ciascuna commissione (così come per l'emissione di comunicati stampa), salvo in due situazioni particolari prese in diretta considerazione dall'art. 16 RS: sedute di commissione in sede deliberante e sedute in regime di segretezza.
Quando una commissione è chiamata ad esaminare un progetto o proposta di legge poi oggetto di voto senza dibattito nella plenaria dell'assemblea, il resoconto integrale di tali sedute deve essere tuttavia pubblicato nel *Journal officiel*, e la votazione stessa non può intervenire prima di cinque giorni da tale divulgazione.
Nondimeno stabilisce l'ultimo comma dell'art. 16 RS che, nel caso in cui una commissione, a richiesta del Primo Ministro, del suo presidente o di un decimo dei membri, decida di riunirsi in comitato segreto, di conseguenza ha la possibilità di decidere in modo discrezionale relativamente alla pubblicazione o meno del resoconto della riunione sempre nel *Journal officiel.*
Con riguardo alle Istruzioni Generali dell'Ufficio di Presidenza, infine, gli articoli IX e IX bis IGB permettono di mettere in luce un ultimo aspetto relativo alla trasparenza dei lavori delle commissioni personali in Senato, concernente in particolare la partecipazione alle sedute di funzionari delle amministrazioni centrali o di membri della segreteria dei gruppi politici rappresentati in assemblea.
In entrambi i casi i partecipanti esterni sono tenuti a rispettare la confidenzialità delle sedute di commissione, la cui apertura e rendicontazione è affidata proprio alla presidenza delle medesime, che assumono in tale contesto funzioni di "polizia" e controllo.

2.2 La discussione in plenaria

Abbiamo già avuto modo di esaminare brevemente il lavoro preparatorio che le commissioni legislative permanenti svolgono con riferimento a proposte e progetti di legge, ma soprattutto le regole in tema di trasparenza delle sedute e attività delle medesime. Una volta elaborato il testo, dunque, il disegno di legge passa all'esame della sessione plenaria delle due assemblee, per poi concludersi con la votazione finale.
In maniera analoga alla disciplina della pubblicità delle attività in commissione, i principi in materia di trasparenza del dibattito in seno al plenum di Senato e Assemblea Nazionale sono dettati in primo luogo da una norma costituzionale, l'art. 33[681] nel testo del 1958. Prima di analizzarne il contenuto pare opportuno chiarire la ratio sottesa a tale norma, di modo da comprenderne appieno il significato storico e politico per l'ordinamento francese.
Nonostante inizialmente non ammesso per gli Stati Generali, il principio di pubblicità dell'attività parlamentare si afferma in Francia sin dagli eventi rivoluzionari del 1789 e non è più stato messo in discussione. Al contrario, la pubblicità delle sedute è considerata un

[681] Il testo dell'art. 33 recita: "Les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au *Journal officiel*. Chaque assemblée peut siéger en comité secret à la demande du Premier ministre ou d'un dixième de ses membres".

elemento determinante per il funzionamento del sistema legislativo, in cui la trasparenza dei dibattiti, attuata sia grazie alla presenza di pubblico in sala che con la diffusione dei verbali selle sedute, contribuisce anche alla funzione di controllo[682] dei cittadini sull'operato delle assemblee elettive, in un quadro generale di pubblicità dell'azione di tutti i pubblici poteri[683].
In tale contesto, il sistema delineato dall'art. 33 si basa sull'affermazione che le sedute delle due assemblee sono pubbliche, per poi basare la propria trasparenza su un duplice canale. La norma in esame si riferisce, infatti, sia ad un modello di pubblicità "diretta", legata alla presenza in aula di spettatori esterni, sia agli strumenti di pubblicità "indiretta[684]", di conoscenza di contenuti del dibattito, resa possibile dalla redazione e diffusione di resoconti e verbali delle sedute.
Con riferimento alla possibilità di assistere direttamente alle sedute è chiaro come, prima dell'avvento del mezzo radiotelevisivo, l'unico modo fosse quello di ammettere un numero limitato (per esigenze logistiche e di ordine pubblico) di visitatori e giornalisti nelle tribune allestite sopra le aule parlamentari. Avendo oggi un valore ben diverso da quello assunto in epoca rivoluzionaria, tale momento di partecipazione continua ad essere assicurato, ad esempio, dall'ammissione in sala delle prime dieci persone che si presentano al Palais Bourbon[685], mentre la permanenza all'interno è regolata, come avremo modo di esaminare, dai regolamenti delle due Camere.
Se la possibilità di seguire i soli lavori di assemblea non permette al cittadini di avere piena consapevolezza dei contenuti e motivazioni degli atti legislativi approvati, la seconda parte del primo comma dell'art. 33, organizzando il c.d. sistema dei resoconti[686], indica il principio alla base della condivisione e diffusione anche di tale documentazione allegata. La norma costituzionale prescrive, infatti, che i resoconti integrali dei dibattiti siano pubblicati nel *Journal Officiel*. Ovviamente l'estrema sintesi del testo costituzionale fa riferimento al principio di trasparenza di seduta destinati alla pubblicazione, mentre la disciplina completa della rendicontazione è espressa dettagliatamente dalle fonti di rango inferiore, quali regolamenti parlamentari e Istruzioni Generali degli Uffici di Presidenza.
Dopo i principi di apertura espressi dal primo comma, inoltre, la seconda parte dell'art. 33 riporta la possibilità per le assemblee di riunirsi in comitato segreto a domanda del Primo Ministro o di un decimo dei rispettivi parlamentari. Tale principio di segretezza costituisce un'eccezione[687] a quello, ben più sacralizzato, della pubblicità delle sedute plenarie, e ciò nonostante in linea con la tradizione parlamentare francese, giustificandosi solo per la trattazione di questioni concernenti interessi vitali dell'ordinamento. Il fatto che le riunioni in comitato segreto non incontrino il *favor* del legislatore, inoltre, si evince anche dalla "de-

[682] "La publicité n'est pas qu'une manifestation anecdotique du débat; elle est la garantie, démocratique, qu'à un moment donné, la loi s'élabore sous le côntrole du peuple:c'est la certitude que la loi échappe, ne serait-ce que provisoirement aux bureaux de ceux qui la rédigent" in J.P. CAMBY – P. SERVENT, *Le travail parlamentaire sous la Cinquième République*, Montchrestein, Coll. Clefs, 1997, p.73.
[683] V. P. COSTANZO, *La nuova Costituzione della Francia*, Giappichelli, 2009, p. 259.
[684] V. ibidem
[685] Sede dell'Assemblea Nazionale.
[686] V. ibidem
[687] In maniera analoga si vedano le regole in tema di trasparenza delle votazioni: a norma degli artt. 63 RAN e 53 RS, infatti, lo scrutinio segreto è impiegato soltanto per le nomine di persone, essendo il principio di pubblicità del voto un corollario di quello dei dibattiti.

costituzionalizzazione[688] " della procedura di convocazione delle medesime sedute, demandata piuttosto alla disciplina dei regolamenti parlamentari. In ogni caso, il dato principale che emerge con riferimento alla disciplina delle sedute in comitato segreto è l'impiego sempre meno frequente a partire dalla Quinta Repubblica, dove le poche istanze presentate sono state in maggioranza respinte al momento del voto, sintomo evidente dall'assoluta priorità concessa nell'ordinamento francese al principio di pubblicità.

Inquadrata la disciplina costituzionale generale espressa dall'art. 33 con riguardo al principio di pubblicità dei lavori parlamentari è possibile passare all'esame dei relativi articoli dei regolamenti di Camera e Senato, che disciplinano con maggiore precisione diversi aspetti della materia.
Con particolare riguardo alla presenza di pubblico e giornalisti nell'emiciclo, le norme delineate dai regolamenti parlamentari tendono principalmente a disciplinare il comportamento e la permanenza del pubblico in aula e nei corridoi del palazzo. L'intento è chiaramente quello di contemperare le esigenze di pubblicità dei lavori con quella del rispetto della sacralità del luogo di elaborazione della legge, e in questo senso le due Camere prevedono indicazioni simmetriche. All'art. 8 delle Istruzioni Generali dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea Nazionale[689], così come all'art. 91 del regolamento del Senato, si enuncia una generale regola di silenzio per gli spettatori, accompagnata dal divieto di fare qualsiasi cenno di approvazione/disapprovazione verso la discussione in atto. I doveri di correttezza che coloro che assistono a sedute plenarie delle assemblee legislative, infine, sono sanzionati con l'allontanamento della sala in caso di trasgressione, mentre si segnala che è permesso prendere appunti ed esaminare documenti.
Proprio la pubblicità documentale, d'altro canto, costituisce l'attuale elemento portante del principio di pubblicità dei lavori assembleari in Francia, grazie alle possibilità di diffusione (in primis, il *Journal Officiel*) ed alle garanzie espresse dalla normativa dei regolamenti parlamentari a tal riguardo. In questo senso la disciplina si concentra su due direttive principali, ovvero sulla predisposizione e pubblicazione di documenti scritti e la diffusione delle registrazioni audiovisive delle sedute, facendo primario riferimento alla norma cardine rappresentata dall'art. 59 RAN[690], recentemente modificata dall'art. 40 della risoluzione 27 maggio 2009 n. 292.

---

[688] La definizione è di C. ZACHARIE, *Article 33*, in F. LUCHAIRE – G. CONAC – L. HABIB (a cura di), *La Constitution de la Republique Française: analyses et commentaires*, Paris, Economica, II ed. 1987, pag. 870.

[689] Art. 8 - TENUE DU PUBLIC ET EVACUATION DES GALERIES ET TRIBUNES "À l'exception des porteurs de cartes régulièrement délivrées à cet effet par le Président et du personnel en service, nul ne peut, sous aucun prétexte, pénétrer dans la salle des séances. Pour être admis dans les tribunes, le public doit porter une tenue correcte. Il se tient assis, découvert et en silence ; il peut consulter les documents parlemen-taires et prendre des notes. Toute personne donnant des marques d'approbation ou d'improbation est exclue sur-le-champ par les agents et les huissiers chargés de maintenir l'ordre. Toute personne troublant les débats peut être traduite devant l'autorité de police ou de justice compétente. Elle peut, en outre, se voir interdire l'accès au Palais-Bourbon. Lorsque la séance est levée ou lorsqu'elle est suspendue, les galeries et les tribunes sont évacuées. Il en est de même lorsque la séance doit être interrompue pour cause de tumulte ou de trouble".

[690] Art. 59 RAN – "**1** Avant de lever la séance, le Président fait part à l'Assemblée de la date et de l'ordre du jour de la séance suivante. **2** Il est établi, pour chaque séance publique, un compte rendu intégral, publié au *Journal officiel*. **3** Le compte rendu intégral est le procès-verbal de la séance. Il devient definiti si le Président de l'Assemblée n'a été saisi par écrit d'aucune opposition ou d'aucune demande de rectification vingt-quatre heures après sa publication au *Journal officiel.* Les contestations sont soumises au Bureau de l'Assemblée, qui statue sur leur prise en

Dal contesto di pubblicità documentale dei lavori del Parlamento incardinato dal citato art. 59 RAN si ricava un sistema basato su due tipologie principali di atti: resoconti integrali, resoconti analitici; vale la pena di dare un cenno, pur se oramai abbandonati, anche ai "bollettini di seduta[691]" per l'Assemblea Nazionale.

I *compte rendu integral* costituiscono proprio la fattispecie ordinaria prevista dall'art. 59 per la resocontazione della seduta plenaria e deliberazioni della Camera. Si tratta della documentazione maggiormente dettagliata su tale attività, identificata dal secondo comma dell'art. 59 RAN come il processo verbale dei lavori[692], eliminando così il requisito dell'approvazione in aula vigente sino al 1958[693]. Ora il testo diviene definitivo de plano, infatti, qualora non venga opposta alcuna contestazione, mentre le richieste di correzione vengono indirizzate all'ufficio di Presidenza della camera il quale, nel caso in cui ritenga di prendere in considerazione le propose di emendamento, le sottopone successivamente al voto dell'assemblea. Siffatto processo di redazione dei resoconti integrali viene ulteriormente specificato ad opera delle Istruzioni Generali dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea Nazionale: all'art. 19 IGB si chiarisce infatti che tale attività è demandata al servizio interno resoconti, il cui direttore, pur sempre sotto l'autorità della presidenza, si assume la responsabilità del testo finale. Effettuati eventuali emendamenti, infatti, il resoconto integrale definitivo, specifica l'ultimo comma[694] dell'articolo citato, viene pubblicato nel *Journal Officiel* nonché, soprattutto, "messo a disposizione del pubblico per via elettronica".

Ai resoconti integrali si aggiungono, inoltre, i *compte rendu analytique*, la cui funzione, data la distribuzione nelle due o tre ore immediatamente seguenti lo svolgimento dell'attività parlamentare riportata, è quella di descrivere, ad opera degli stessi segretari d'assemblea, la fisionomia delle sedute restituendo una relazione concisa ma fedele[695] dei

---

considération après que l'auteur a été entendu par l'Assemblée pour une durée qui ne dépasse pas deux minutes. **4** Si la contestation est prise en considération par le Bureau, la rectification du procès-verbal est soumise par le Président au début de la première séance suivant la décision du Bureau, à l'Assemblée qui statue sans débat. **5** Un compte rendu audiovisuel des débats en séance publique est produit et diffusé dans les conditions déterminées par le Bureau".

[691] "Sommari" per quanto riguarda invece il Senato.

[692] A tal proposito E. PIERRE, in *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, réédition Loysel, 1989, II vol., pag. 787, opera una distinzione tra comptes rendu e procès-verbaux: se i processi verbali rendono conto del dibattito e operazioni di voto in maniera puntuale ma sintetica, i resoconti c.d. in extenso sono considerati come delle relazioni ben più dettagliate, progetti di legge esaminati, rapporti e interventi in aula, alle quali è poi semplicemente allegata la lista ufficilae di presenti e votanti.

[693] V. C. ZACHARIE, *Article 33*, in F. LUCHAIRE – G. CONAC – L. HABIB (a cura di), *La Constitution de la Republique Française: analyses et commentaires*, Paris, Economica, II ed. 1987 p. 873 ss.

[694] Cfr. art. 19 IGB – "COMPTE RENDU DE LA SEANCE. 1. Le service du compte rendu de la séance établit le compte rendu de la séance. [...]4. Les interventions sont tenues à la disposition des orateurs. Ceux-ci revoient leur intervention sur place ; ils ne peuvent en corriger que la forme, sans en modifier le fond. 5. Le directeur du service du compte rendu de la séance a la responsabilité de ce compte rendu ; sous l'autorité du Président et du Secrétaire général de l'Assemblée et de la Présidence, il décide de la suite à donner aux modifications proposées par les orateurs. 6. Les comptes rendus des séances de l'Assemblée nationale sont publiés au *Journal officiel* dans une édition désignée sous le nom de « Débats parlementaires » et indépendante de celle qui contient les comptes rendus des séances du Sénat. En outre, ils sont mis à la disposition du public par voie électronique".

[695] Cfr. art. XI IGB Senat: "1. La direction des Comptes rendus analytiques publie, sous l'autorité du Président du Sénat et du Secrétaire général de la Présidence, un compte rendu analytique des débats en séance publique qui donne une relation méthodique et concise des débats, dont elle s'attache à restituer la physionomie. Ce compte rendu est numérisé, mis à disposition du public par voie électronique et est imprimé en vue de sa distribution. 2. La direction

dibattiti[696] nel minor tempo possibile. Il sistema di rendicontazione era infine completato da documenti di produzione ancora più rapida e sintetica, segnatamente i "Bollettini di seduta" per l'Assemblea Nazionale e "Sommari" per il Senato. Questi resoconti, trasmessi da una Camera all'altra con dei sistemi di telescrittura, avevano come obiettivo la trascrizione più rapida possibile dei dibattiti in corso, per favorire la conoscibilità quasi in tempo reale dello stato di avanzamento dei lavori in seduta plenaria; rispettivamente nel 2004 e nel 2007, tuttavia, Assemblea Nazionale e Senato hanno optato per l'abbandono di tale mezzo sintetico di pubblicità.

Completato il quadro della rendicontazione dei lavori parlamentari di Assemblea Nazionale e Senato, pare opportuno sottolineare come, sebbene agli inizi della Quinta Repubblica la diffusione dei resoconti documentali appariva come l'unico modo per assicurare la conoscibilità ed il controllo sul procedimento legislativo, tale metodo, in assenza di meccanismi di diffusione capillare, finiva tuttavia per avere come destinatari privilegiati soltanto gli stessi parlamentari[697]. Con l'avvento di internet e, ancora prima, grazie alle possibilità offerte dalla registrazione audiovisiva delle sedute, il Parlamento francese ha significativamente ampliato la propria trasparenza nei confronti del pubblico esterno, superando altresì storici timori che tale esposizione potesse nuocere alla genuinità e libertà delle espressioni politiche. Rinviando a sede successiva l'esame degli strumenti concretamente sviluppati a tal fine, è importante tuttavia analizzare come la pubblicità audiovisiva e mediatica sia stata inserita nei regolamenti di Camera e Senato.

Partendo dal citato art. 59 RAN, all'ultimo comma troviamo sinteticamente indicato che "*un compte rendu audiovisuel des débats en séance publique est produit et diffusé dans les conditions déterminées par le Bureau*". Come di consueto tale prescrizione è in seguito specificata all'interno delle Istruzioni Generali dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea Nazionale, all'interno delle quali, dopo la norma che disciplina la stesura dei resoconti integrali, un apposito articolo è dedicato alla registrazione audiovisiva della seduta plenaria. L'art. 19bis IGB statuisce, infatti, nella sua prima parte, che la registrazione audiovisiva integrale dei dibattiti è prodotta sotto la direzione dell'Ufficio di Presidenza o servizi delegati: il materiale è poi diffuso all'interno dell'Assemblea nonché distribuito, munito di un segno di identificazione della provenienza istituzionale, alle società di comunicazione che ne fanno richiesta; la conservazione è poi affidata al servizio interno di comunicazione e informazione multimediale. I commi successivi disciplinano invece la possibilità di richiedere tale materiale da parte sia di soggetti autorizzati, quali deputati stessi e società di radiodiffusione, ma anche di altri richiedenti esterni, per i quali è tuttavia necessaria un'autorizzazione nominativa fornita dall'Ufficio di Presidenza. Nondimeno, completa il quadro l'art. 19quater IGB[698], che, facendo più specifico riferimento alla vera e propria

---

des Comptes rendus analytiques participe à la rédaction des comptes rendus des commissions, qui sont numérisés, mis à disposition du public par voie électronique et imprimés en vue de leur distribution.

[696] In particolare, in base a quanto specificato dall'art. 18 I comma IGB AN: "Le service des comptes rendus des commissions établit les comptes rendus des réunions des commissions ainsi que, le cas échéant, des missions d'information, du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, des délégations et offices.

[697] Cit. P. COSTANZO, *La nuova Costituzione della Francia,* Giappichelli, 2009, p. 260.

[698] Art. 19*quater* IGB - Compte rendu audiovisuel des travaux de l'Assemblee Nationale "Sous l'autorité du Bureau ou de sa délégation chargée de la communication, le service de la communication et de l'information multimédia est chargé de produire et de faire diffuser un programme audiovisuel de présentation et de compte rendu des travaux de l'Assemblée".

versione audiovisiva del resoconto dei lavori, incarica il servizio interno di comunicazione e informazione multimediale di predisporre un programma di presentazione della stessa documentazione relativa all'attività legislativa per via mediatica[699].

3. Le funzioni non legislative

Avendo esaminato con attenzione la disciplina in materia di pubblicità dei lavori parlamentari per quanto concerne l'attività legislativa posta in essere dalle due Camere, vale la pena soffermarsi a questo punto sulle diverse funzioni di garanzia, di indirizzo politico ed ispettive[700] altresì spettanti alle medesime.

3.1 Questioni orali e scritte

Con particolare riferimento alle interrogazioni dei membri del Parlamento, l'art. 48 della Costituzione chiarisce che non solo una settimana di seduta su quattro è dedicata alla valutazione dell'attività del Governo e delle politiche pubbliche, ma più precisamente, al comma sesto, viene riservata almeno una seduta a tali questioni in forma scritta e orale. A livello di regolamenti parlamentari tale attività viene principalmente disciplinata dagli artt. 133, 134 e 135 RAN che riconoscono alla Conferenza dei presidenti la competenza ad organizzare le sedute settimanali dedicate alle interrogazioni, mentre è anche in questo caso l'Ufficio di Presidenza a disciplinare tempi e modalità di presentazione delle questioni.
Per quanto concerne le questioni scritte, in base al dettato dell'art. 135 RAN, l'aspetto che merita di essere messo in luce, oltre al generale obbligo di pubblicazione nel *Journal Officiel*, riguarda la possibilità, per i presidenti dei gruppi parlamentari, di segnalare sempre in gazzetta le interrogazioni che sono rimaste inevase, avviso che induce il Governo a fornire una risposta nel termine di dieci giorni[701].
Le interrogazioni orali, d'altro canto, possono essere ulteriormente distinte al loro interno in *questions orales sans débat*, *questions au Gouvernement* e interrogazioni rivolte al singolo ministro[702]. Mentre le questioni orali senza dibattito sono preliminarmente redatte dal

[699] Per quanto riguarda il Senato, invece, la disciplina è illustrata e riassunta dall'art. XII bis IGB - Enregistrements audiovisuels: "I. Le son et l'image des débats en séance publique sont enregistrés intégralement. Ils sont diffusés dans l'enceinte du Sénat, sur son site Internet et transmis aux organes d'information. À leur demande, et lorsque les installations techniques le permettent, les travaux des commissions et autres organes du Sénat sont enregistrés. À la demande du Secrétaire général de la Présidence ou du Secrétaire général de la Questure, les manifestations organisées par le Sénat dans ses locaux peuvent également être enregistrées. II. - 1. Les enregistrements des séances et réunions mentionnées au I, lorsqu'elles sont publiques, sont librement consultables. 2. Les enregistrements des réunions ou manifestations non publiques sont consultables dans les conditions prévues aux 1 et 2 du III du chapitre XIX. Les sénateurs peuvent consulter ces enregistrements sans condition de délai. III. - Un enregistrement dont la consultation par le public est autorisée peut être, dans les conditions fixées par décision des Questeurs, reproduit, à titre non exclusif, dès lors que le demandeur le destine à un usage à caractère personnel, interne, universitaire, éducatif, informatif, historique ou documentaire.

[700] Cfr. F. Pastore, Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo nella V Repubblica francese, in R. Dickmann – S. Stajano, Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato, Giuffrè Editore, 2006, p. 200 ss.

[701] Cfr. ultimo comma art. 135 RAN: "[…]Au terme des délais mentionnés aux deux alinéas précédents, les présidentsdes groupes ont la faculté de signaler certaines des questions restées sans réponse. Le signalement est mentionné au *Journal officiel*. Les ministres sont alors tenus de répondre dans un délai de dix jours".

[702] Concernente l'operato dei singoli dicasteri, sono state introdotte in via di prassi sin dal 1989.

parlamentare proponente, trasmesse all'Ufficio di Presidenza della camera di appartenenza che si occupa successivamente della notifica al Governo, le interrogazioni orali allo stesso Esecutivo su questioni di attualità hanno carattere prettamente spontaneo. Il dato ancor più rilevante ai fini della presente indagine sulla visibilità dei lavori parlamentari, è che le sedute in cui il Governo si presenta in aula per rispondere alle richieste di informativa sono trasmesse in diretta dalla televisione con un *modus procedendi analogo* a quello del *question time* britannico: le interrogazioni possono essere presentate sino a poche ore prima dell'inizio della seduta, e si procede all'esame in regime di alternanza tra maggioranza e opposizione[703].

3.2.Le commissioni d'inchiesta

Un ultimo aspetto rilevante quanto alla trasparenza dell'attività del Parlamento al di fuori del procedimento legislativo riguarda il funzionamento delle commissioni d'inchiesta o controllo, che possono essere istituite da ciascuna Camera[704] mediante l'approvazione a maggioranza di una specifica risoluzione[705]. Nonostante il fatto che i rapporti definitivi di tali commissioni d'inchiesta siano solitamente secretati[706], infatti, autorevoli commentatori sottolineano come le audizioni poste in essere in ambito di tali inchieste siano sovente ritrasmesse sulla "Chaîne Parlamentaire", ricordando altresì alcuni eclatanti esempio come l'indagine in merito alle condizioni di liberazione delle infermiere bulgare detenute in Libia sino al luglio 2007.

A conclusione dell'esame delle fonti legislative in materia, il dato definitivo che emerge dal sistema di visibilità dell'attività parlamentare in Francia dimostra forse una contraddizione tra la volontà di trasparenza così come delineata in Costituzione, e nello specifico dai regolamenti parlamentari, e l'indebolimento della funzione del Parlamento rispetto al ruolo di primazia svolto dall'Esecutivo. Nonostante ciò la normativa analizzata dimostra di predisporre strumenti concreti di pubblicità per i diversi ambiti di azione di Assemblea Nazionale e Senato, anche se spesso considerati più utili e fruibili ad un professionista del diritto che realmente funzionale ad esigenze di conoscibilità del cittadino comune. Tali documenti istituzionali, anche in versioni e formati più dinamici, come avremo modo di vedere in seguito, sono diffusi in maniera ancor più capillare e facilmente accessibile grazie agli strumenti di comunicazione mediatica di cui le Camere attualmente si avvalgono. Al termine di tale esame sarà possibile, infine, comprendere appieno se il complesso di tali mezzi rende ancora possibile il controllo da parte del cittadino dell'operato dei suoi rappresentanti e la fondamentale garanzia democratica che questo rappresenta.

---

[703] E' interessante notare come tale tipo di interrogazione non è disciplinato in maniera specifica dai regolamenti parlamentari, ma è piuttosto frutto di convenzioni raggiunte in sede di conferenza dei capi gruppo. Così F. PASTORE, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo nella V Repubblica francese,* in R. DICKMANN – S. STAJANO, *Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato,* Giuffrè Editore, 2006, p. 2 ss.

[704] In base all'art. 22 ter RS, inoltre, tale funzione può essere attribuita a una delle commissioni permanenti.

[705] V. *ibidem,* pag. 254. Le commissioni di inchiesta vengono istituite per indagare su fatti determinati, mentre quelle di controllo si occupano di una generale supervisione della gestione finanziaria e amministrativa di servizi pubblici di interesse nazionale.

[706] Si veda, in tal senso, la regola indicata dall'art. 6 IGB Assemblea Nazionale con riferimento alle possibilità di stampa e consultazione.

IV. LA TRASPARENZA MEDIATICA DEI LAVORI NEGLI EMICICLI FRANCESI

di *Mattia Mauro*

SOMMARIO**:** 1. Cenni introduttivi ed evoluzione – 2. La publicité audiovisuel delle Camere francesi – 3. I Compte-Rendus telematici delle Camere – 4. Siti internet istituzionali – 4.1 Il sito dell'Assemblea nazionale – 4.2 Il sito del Senato della Repubblica – 4.3 Altri canali istituzionali di informazione – 5. Canali non istituzionali che favoriscono la trasparenza parlamentare

1. Cenni introduttivi ed evoluzione del sistema di pubblicità mediatica dei lavori parlamentari

È lapalissiano suggerire che il reale grado di trasparenza dei lavori delle Camere parlamentari sia, oggigiorno, proporzionale al livello di "strumentazione informatica" che queste ultime sono in grado di dotarsi. Infatti, il fulcro della piena realizzazione del principio in esame risiede proprio nella capacità delle Assemblee legislative di saper utilizzare i diversificati strumenti di radio-telediffusione e delle piattaforme web, in origine elemento di scontri e dibattiti a causa delle conseguenze che tali sistemi potevano apportare in seno ad un corpo poco abituato alla presenza esterna e sagace nella c.d. "arte del segreto". Il presente lavoro cercherà di dare una visione globale al fenomeno della trasparenza mediatica delle Camere francesi, partendo da un breve *excursus* circa la sua evoluzione, analizzando la regolamentazione della pubblicità audiovisiva e quella contenuta nei resoconti ufficiali sulle piattaforme web e facendo, infine, una efficace esamina circa il grado di trasparenza posto in essere dai siti istituzionali francesi, da quelli extraparlamentari e le iniziative (mediatiche) di questi ultimi per conferire maggiore legittimazione al principio in esame.
Le Camere francesi, secondo parte minoritaria della dottrina, sulla base di un retaggio storico pre-Rivoluzione, hanno conservato quel *facere* reticente, conservatore nei confronti delle tematiche in esame, creando il mito delle c.d. "*Chambres technophobes*". Secondo la restante parte, nonostante le prime effettive "paure" legate a tali nuovi metodi di pubblicizzazione[707] e a discapito dei diversi decenni che hanno caratterizzato le Camere come delle fattispecie dove il segreto era un *modus operandi* del tutto routinario, esse non sono rimaste inerti allo sviluppo tecnologico della pubblicità dei lavori, ricercando, anzi, punte di innovazione: fedeli ad uno dei principi nati nel 1789, si sono costantemente adattate alle esigenze emergenti della pubblicità mediatica, dando prova di una matura capacità nel saper recepire gli impulsi esterni. Importante ai nostri fini, per una prima conferma a quanto appena suggerito, è sottolineare che parte della dottrina odierna rivolge delle critiche all'art. 33 Cost., suggerendo che tale disposizione risulta essere ormai obsoleta

[707] « En France, les parlementaires craignent également les effets de cette nouvelle forme d'exposition de la vie politique et particulièrement la présentation que les journalistes de télévision font des activités des assemblées ». V. LE TORREC, *Aux frontières de la publicité parlementaire : les assemblées et leur visibilité mediatisée*, in Reseaux, 2005/1 n° 129-130, p. 183.

rispetto ai cambiamenti imposti dagli strumenti mediatici e che abbisognerebbe di qualche forma di ammodernamento per poterla rendere al passo con i tempi[708].
Alle esigenze di Saint-Just di voler costruire una tribuna parlamentare per poter accogliere decine di migliaia di persone[709], trova oggi riscontro la creazione di una tribuna virtuale, capace di estendersi all'infinito per accogliere innumerevoli spettatori. In Francia, come altrove, la pubblicità materiale dei lavori parlamentari è fortemente competitiva con la pubblicità immateriale o virtuale: lecito suggerire che quest'ultima , nonostante le presunte arretratezze dell'art. 33 Cost. di cui si parlava, è in grado di dare effettività al principio costituzionale di pubblicità dei dibattiti, ben conciliandosi a vicenda con tale disposizione.
Senza soffermarsi troppo, ritengo obbligatorio dare qualche accenno alle disparate conseguenze che riscontra il sistema francese nel turbine di tale *médiatisation.* Si registra anzitutto un declino delle tematiche concernenti i lavori parlamentari nei giornali nazionali e locali, i quali si occupano ormai solo di specifici eventi o dibattiti[710]. Anche il *Journal officiel* non viene più letto dal grande pubblico, utilizzato ormai per scopi alla base di competenze giuridico - professionali e tecniche. I termini di "*démocratie médiatique*" o "*télécratie*" emergono con insistenza tra le opere dottrinarie e i dibattiti socio-politici del Paese, proprio ad indicare l'approccio cui le Assemblee devono far fronte durante i loro lavori. Allo stesso tempo la crescente esigenza dei cittadini di potersi inserire nelle decisioni politiche, viene presa in carico dallo sviluppo delle piattaforme web e dai nuovi mezzi di comunicazione, portando al progressivo indebolimento della democrazia rappresentativa tradizionale in luogo della c.d. "democrazia d'opinione", figlia di quella telecrazia di cui poc'anzi si diceva[711].
A tal punto ritengo sia utile, ai fini del presente lavoro, dare un seppur breve sguardo all'evoluzione storica della pubblicità mediatica nelle Camere francesi, al fine di ottenere una visione globale di tali tendenze, poter concepire al meglio la predisposizione del sistema francese al recepimento di tali istanze e delineare il grado di flessibilità delle Camere parlamentari agli impulsi dei recenti strumenti di pubblicità.
Punto di partenza è il primo febbraio 1928, quando per la prima volta l'interno del *Palais-Bourbon* venne filmato, seppur in assenza dei deputati. Nel 1937 la Camera dei Deputati rifiutò la radiodiffusione dei dibattiti. Tale diniego perdurò per un intero decennio quando, a gennaio del 1947 si poterono ascoltare i discorsi dei parlamentari sulle onde radio ed infine la prima registrazione televisiva dei lavori parlamentari ebbe luogo nell'Assemblea Nazionale il 23 marzo 1956: l'unico canale della televisione francese filmò l'entrata del presidente Coty e il primo quarto d'ora di sessione[712]. Il 1970 segnò il punto di grande

[708] M. BOUISSON, *Commentaire de l'article 33 de la Constitution, in La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, F. LUCHAIRE e G. CONAC, Economica, Paris, 1987.
[709] J.M. Bélorgey, *Le service public entre transparence et secret, Secret ed démocratie, La documentation française*, Paris, 1997, p. 13
[710] Nonostante negli anni 2007-2008 si sia registrato un numero crescente di articoli dedicati a tal uopo, oggi viene meno la figura del c.d. "séancier": un giornalista incaricato di seguire in maniera permanente i dibattiti dalle tribune dell'una o dell'altra Camera. M. Chauvet *Principe de publicité des débats*, in Y. Lavoinne *Publicité des débats et espace public*, Etudes de communication n°22, 1999
[711] A tal proposito l'esempio idealtipico è rappresentato dal massiccio uso dello strumento sondaggistico al posto di quello referendario, ormai in "disuso". Per quanto concerne l'approfondimento di tali tematiche, J. Julliard, *La Reine du monde*, Flammarion, Paris , 2008.
[712] J. Garrigues, *Histoire du Parlement: de 1789 à nos jours*, Armand Colin, Paris 2007

apertura del Parlamento francese ai mezzi informatici: sia l'Assemblea Nazionale che il Senato furono le prime Camere d'Europa a creare delle banche dati informatiche ed a ricorrere agli strumenti econometrici informatici, al fine di creare una base di partenza per le consultazioni dall'interno e dall'esterno[713]. Ulteriore tappa importante nell'ambito della pubblicità dei lavori parlamentari e, in un certo senso, la primazia della Francia in ambito europeo sulle tematiche in esame, si ebbe a ottobre del 1981, quando vi fu la prima diffusione televisiva di "*Questions au gouvernement*", ispirato al modello britannico del *Question time*, ma quest'ultimo diffuso a partire nel 1978 solo sulle frequenze radio della BBC. Infine nel 1982, su decisione del *Bureau* dell'Assemblea Nazionale, nacque una videoteca parlamentare, destinata all'archiviazione di tutti i dibattiti tenuti in sessione e anch'essa destinata ad essere fonte di accesso libera per le radio e le tv nazionali, i deputati ed i ministri. Il *Sénat* adottò regole simili nel medesimo periodo.

2. La publicité audiovisuel delle Camere francesi e regolamentazione

Come si è appena accennato, la pubblicità audiovisiva dei lavori parlamentari ebbe un ruolo fondamentale nello sviluppo del principio della trasparenza sino ad oggi. Si procederà ad una analisi degli aspetti salienti circa la sua regolamentazione nel sistema in esame, in modo da avere un quadro esaustivo della fattispecie.
Il punto di partenza è il 1992, quando l'Assemblea Nazionale si dotò di un complesso audiovisivo, al fine di offrire a tutti i canali televisivi che lo desideravano, un resoconto registrato completo delle sessioni e delle audizioni pubbliche delle commissioni. Nel 1999 la legge n. 99-1174 del 30 dicembre di quell'anno, sulla base di una proposta di legge dei presidenti di entrambe le Camere, Poncelet e Fabius, creò la "Chaîne Parlementaire", comune a entrambe le Assemblee, ma con alla base due società giuridicamente differenti, nate nel 2000 e denominate "Public Sénat" e "LCP-Assemblée nationale".
Bisogna qui sottolineare che entrambe le emissioni non si limitano, al contrario di molti altri canali parlamentari nel mondo, ad aprire semplicemente una finestra sulla sessione pubblica e sui lavori delle Commissioni, ma mirano a dare spunti di riflessione ai cittadini, al fine di aiutarli a comprendere al meglio i dibattiti posti in essere nelle sedi in esame, il tutto offerto in termini gratuiti, visto le società sono finanziate dalle rispettive Assemblee. Così l'art. 2 della legge costitutiva la *Chaîne Parlementaire* prevede espressamente gli obiettivi alla base di questa: una missione non solo di informazione, ma anche e soprattutto di formazione dei cittadini alla vita pubblica, attraverso programmi parlamentari, educativi e civici. Il principio della trasparenza mediatica viene, quindi, funzionalizzata alla formazione politico-culturale dei propri cittadini
Tale forma di interattività, però, potrebbe introdurre uno spunto di riflessione, circa il grado di neutralità di detti canali rispetto alla controparte politica, con conseguente rischio di creare una emissione delle sedute che possa essere in parziale conflitto con il principio della trasparenza dei lavori. Tale situazione, non essendo del tutto estranea alle vicende di

[713] M. Ameller, Le progrès technique au service du législateur : l'exemple de l'Assemblée nationale, in Pouvoirs n°30, 1984

manipolazione della *publicité audivisuel* francese degli anni '60 [714], ha portato oggi alla delineazione di ristrette condizioni di neutralità delle due società e di rispetto del pluralismo audiovisivo, sebbene la loro programmazione non sia sottoposta al controllo del *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* e la loro indipendenza editoriale sia totale[715]. Ad ogni modo le paure iniziali circa nuove forme di manipolazione e parzialità, derivanti soprattutto dal mondo giornalistico, sono oggi scomparse e pressoché inesistenti[716].

Così l'art. 18 della Legge n. 2001-624 del 17 luglio 2001[717] obbliga a tutti i distributori dei servizi via cavo o via satellite a diffondere in maniera chiara ed a proprie spese i programmi e i servizi interattivi associati a *La Chaîne Parlementaire.* Oggi accessibile in qualsiasi parte del mondo tramite digitale terrestre, via cavo o satellite e via internet, i due canali delle Camere parlamentari diffondono programmi relativamente ai lavori parlamentari, di cui la qualità non è affatto contestata: negli ultimi mesi del 2008, il loro *audience* era compreso tra i 17 e i 20 milioni di telespettatori[718].

Infine, negli ultimi anni, l'*Assemblée nationale* e il *Sénat de la République* hanno permesso di far conoscere al pubblico aspetti tradizionalmente meno conosciuti della loro attività, in particolar modo dei lavori delle Commissioni, nelle quali la regola tradizionale del "*secret*" è stata progressivamente attenuata fino alla sua abrogazione. A titolo di esempio, nel 2006 poco meno di 50000 "*internautes*" hanno seguito in diretta due importanti audizioni parlamentari su "*publicsenat.fr*", registrando un record mai raggiunto in ossequio al principio della trasparenza parlamentare audiovisiva via web [719]. Da questo punto in poi la registrazione audiovisiva, circa la diffusione delle audizioni in diretta o le riunioni delle Commissioni, è pienamente entrata nel *modus operandi* delle Assemblee francesi.

Da quanto esposto rimane uno strumento da più parti elogiato proprio per la sua originalità, la professionalità e la sua efficacia non solo nel rendere il massimo della trasparenza dei dibattiti e dei lavori in Assemblea o nelle Commissioni ma anche, come già anticipato, come incubatore della formazione politica e culturale dei diversi strati sociali, come

---

[714] Si risale agli anni '60, quando le prime videocamere installate in modo permanente presso le due Camere, non erano sinonimo di neutralità della pubblicità dei lavori: nei primi anni '60 l'ORTF(Office de Radiodiffusion et Télévision France), possedeva il monopolio circa la diffusione dei dibattiti ed era direttamente dipendente dal Governo francese. Tra il 1961 e il 1962 il forte dibattito creato a causa della presunta ed evidente parzialità di alcune emissioni televisive trasmesse dall'*Office*, portò alla creazione della Legge n. 64-621 del 27 giugno 1964, la quale sottoponeva la diffusione dei dibattiti parlamentari sotto il controllo dei *Bureaux* delle Assemble, delineati all' interno da una delegazione per la comunicazione. M. Chauvet, *op cit.*, http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880010

[715] J.L Hérin, *Le Sénat en devenir*, Montchrestien, Paris, 2001, p. 135

[716] Rollat, cronista televisivo del giornale *Le Monde*, si spingeva sul fronte delle critiche alla trasparenza dei dibattiti, scrivendo nel 2008: « *La transparence des débats n'est pas totale, parce que les caméras installées au Palais-Bourbon et au Luxembourg respectent les réglements de l'Assemblée nationale et du Sénat* ». A. Rollat, *Un progrès pour la démocratie*, Le Monde, 6 novembre 1998.

[717] Tale disposizione reca modifiche all'art. 45-3 della Legge n. 86-1067 del 30 settembre 1986 relativo alla libertà di comunicazione, c.d. "*Loi Léotard*".

[718] Al giorno d'oggi diverse sono le rubriche dedicate ai picchi di *audience* raggiunti dalle due emissioni in esame nelle diverse trasmissioni. A titolo di esempio:
http://tvmag.lefigaro.fr/programme-tv/article/information/75183/gerard-leclerc-lcp-fait-mieux-que-l-an-dernier.html
http://www.lefigaro.fr/medias/2011/09/26/04002-20110926ARTFIG00579-audience-record-pour-public-senat.php
http://www.lcp.fr/IMG/pdf/LCP__Succes_d_audience_pour_la_retransmission_de_l_audition_de_Jerome_CAHUZAC.pdf

[719] H. Coniez, *Écrire la démocratie: de la publicité des débats parlementaires*, L'Harmattan, Paris, 2012

dimostra lo stesso rapporto presentato al *Bureau du Sénat*, dal presidente della "Delegazione per le relazioni con la *Chaîne Parlementaire"*, Catherine Tasca, il 16 dicembre 2008 [720].

3. I Compte-Rendus telematici delle Camere

La seconda macro-categoria a cui vorrei dedicare qualche cenno è quella dei c.d. *compte-rendus*, pubblicati sulle piattaforme informatiche dei siti istituzionali. La scelta di analizzare tali fattispecie è dovuta anzitutto in relazione alla loro importanza, delineata come esigenza costituzionale ex art. 33 Cost. In secondo luogo si pongono delle ragioni storiche, che vedono i resoconti come il primo strumento in assoluto che diede attuazione al principio della trasparenza dei lavori parlamentari. Infine essi rappresentano tutt'oggi un dato fattuale chiaro, cristallino, che si pone l'obiettivo di mostrare i lavori dell'emiciclo in maniera, per l'appunto, trasparente e quindi ben lungi dal delineare forme di manipolazione che potrebbero, invece, porsi facilmente in seno ad una rendicontazione posta in essere da stampa o dai media. La chiave di volta quindi è la neutralità dei resoconti dei lavori, la loro affidabilità in termini di rappresentazione imparziale della realtà istituzionale di riferimento. A quanto detto si aggiunga la celerità della loro pubblicazione online grazie agli ausili informatici più avanzati, come a breve si discuterà.
Di conseguenza, prescindendo dalle esigenze di carattere costituzionale, seppur il sistema audiovisivo francese possa funzionare e far registrare enormi consensi, la necessità di avere un resoconto telematico scritto per disparate esigenze di studio, ricerca o semplice informazione delle sedute dei lavori parlamentari, si appresta a mantenersi come un'occorrenza intramontabile nel sistema dottrinale francese[721].
Mi preme sottolineare che nel presente paragrafo sono presenti delle nozioni in parte analizzate nel paragrafo III (Visibilità dei lavori parlamentari: analisi della fonti), ritrattate qui non per errore di ridondanza, ma poiché essenziali ai fini di una buona comprensione della fattispecie in analisi.
Aprendo un brevissimo quadro di comparazione, concernente la tipologia dei resoconti pubblicati online dalle Camere nei diversi Paesi, risulta utile denotare che nella maggior parte dei casi si provvede alla pubblicazione di resoconti integrali dei dibattiti, in alcuni casi accompagnati da un resoconto analitico, sebbene questo venga utilizzato al giorno d'oggi solo da pochi Paesi, tra cui Italia, il solo Senato in Francia[722] e Israele[723].
In Francia i *compte- rendus* sono stati sottoposti a modifica, al fine di adattarli ai nuovi strumenti tecnologici: la stenografia viene abbandonata come tecnica di redazione dei resoconti integrali a seguito di una riforma di Assemblea nazionale e Senato nel 2004-2005. Oggi i c.d. "*rédacteur des débats"* si avvalgono degli strumenti informatici più avanzati, tra

[720] Per la visione dell'intero documento: http://www.senat.fr/evenement/candidature_publicsenat/intervention_ctasca_public_senat_16_12_08.pdf
[721] H. Coniez, *op. cit.*
[722] In generale si riscontra nella tradizione di entrambi i Paesi, una certa somiglianza nella redazione i resoconti pubblicati. V. A. Massai, *Dentro il Parlamento*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1998, p. 621
[723]. In relazione a tale ultimo dato sarebbe interessante costituire, nelle sedi appropriate, il punto di partenza di una riflessione circa le motivazioni che hanno condotto molti Stati a tralasciare il resoconto analitico, da rintracciare nella reale efficacia informativa che questi hanno nella compagine sociale di riferimento e il grado di utilizzo che i cittadini ne fanno.

cui la registrazione vocale dei dibattiti ed un software di riconoscimento vocale, che facilita e rende una certa celerità nell'elaborazione del testo. Questa celerità è orientata principalmente verso la pubblicazione online dei resoconti integrali entro 24-36h (in relazione alla durata e alla difficoltà della sessione)[724]. Tale procedura è stata posta in essere al *Sénat* dal 4 giugno 1996 e all'*Assembée nationale* dal primo ottobre 1998, attraverso un motore di ricerca nelle rispettive sezioni sulle piattaforme web, che permette agli utenti di trovare facilmente i passaggi o le informazioni che desiderano ricercare. Tali strumenti hanno permesso di realizzare, oltre ai numerosi vantaggi di cui si diceva poc'anzi, importanti economie in seno a entrambe le Assemblee.

Fino a pochi anni fa esisteva un *compte-rendu sommaire* che, dal 1879, dava, ogni quarto d'ora, una versione molto condensata dei dibattiti. Tale strumento è stato soppresso in Assemblea nazionale nel 2004 e al Senato nel 2007.

Per quanto concerne invece i lavori delle Commissioni, l'art. 46 del regolamento dell'Assemblea nazionale, a seguito della riforma del 2009[725], dispone che: "L'ufficio di ciascuna commissione è competente per organizzare la pubblicità dei lavori di queste attraverso i mezzi a sua scelta […] Ai risultati di ciascuna riunione, un resoconto è pubblicato, in rapporto ai lavori e ai voti della commissione, così come degli interventi effettuati. Quando si tratta di riunioni per l'esame di un testo, tali resoconti possono essere integrati ai rapporti. Sulla decisione dell'ufficio della commissione, un resoconto audiovisivo è prodotto e diffuso". In previsione di tale nuova esigenza di trasparenza il resoconto analitico è stato soppresso all'Assemblea nazionale, durante la sessione del 22 settembre 2008, facendo rimanere in seno a questa la pubblicazione (anzitutto online e poi cartacea) del solo resoconto integrale, conformemente all'art. 33 della Costituzione.

L'art. 16 del regolamento del Senato, modificato anch'esso nel 2009, è più laconico, ma la logica seguita è la medesima : "Una commissione può decidere sulla pubblicità, attraverso i mezzi a sua scelta, di tutti o parte dei lavori". In tale emiciclo il resoconto analitico, come si è già brevemente anticipato all'inizio del paragrafo, è stato mantenuto, facendo oggetto di una doppia diffusione, cartacea e online [726], oltre, si intuisce, alla redazione e pubblicazione online del *compte* integrale .

Si procede ora ad una breve esamina concernente la sezione dei resoconti nei siti internet di entrambe le Camere.

L'Assemblea nazionale[727] permette di formulare la ricerca sulla base del dato temporale che si desidera visionare: è possibile scegliere l'anno di riferimento del *compte rendu* nell'attuale legislatura[728] o, in un menu a parte, scegliere una differente legislatura[729].

---

[724] http://www.senat.fr/seances/comptes-rendus.html
http://www.assemblee-nationale.fr/14/debats/index.asp

[725] La disposizione è stata modificata dalla risoluzione n°292 del 27 maggio 2009 e dichiarata conforme alla Costituzione attraverso decisione del *Conseil constitutionnel* del 25 giugno 2009 osservando: « *les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, qui s'appliquent aux travaux des commissions, imposent qu'il soit précisément rendu compte des interventions faites devant celles-ci, des motifs des modifications proposées aux textes dont elles sont saisies et des votes émis en leur sein ; […] il en va notamment ainsi pour les projets et propositions de loi dont la discussion porte, en séance, sur le texte dont l'assemblées a été saisie* »

[726] Tuttavia è possibile constatare come, a seguito della riforma del 2010, questo abbia una consistenza più succinta rispetto a prima, senza comunque accostarsi alla natura di ciò che era il *compte rendu sommaire* abolito nel 2007. H. Coniez, *op. cit.*

[727] http://www.assemblee-nationale.fr/14/debats/index.asp

[728] La scelta verte tra 2013-2014, 2012-2013, 2011-2012

All'interno di queste sezioni si trovano i resoconti integrali, le tabelle analitiche dei dibattiti e le tabelle nominative degli interventi posti in quella data sessione. Infine grande strumento di utilità potrebbe essere l'esistenza di un flusso RSS proprio in questa specifica sezione, che permette di essere continuamente aggiornato e informato circa la pubblicazione online di un nuovo resoconto.
Per quanto concerne la sezione dei resoconti nel sito del Senato [730], a differenza di quello realizzato per l'Assemblea nazionale, non vi è un'ordinazione cronologica di questi, ma è possibile procedere alla loro analisi selezionando quelli relativi ai dibattiti, alle commissioni o quelli anteriori al 1996. In ossequio a quanto già suggerito, vi è una breve descrizione circa la differenza tra il *compte rendu analytique* e il *compte rendu intégral* dei dibattiti. Il sito non è dotato dello stesso sistema RSS dell'Assemblea nazionale, per cui non vi è un sistema di *alert* nel momento in cui vi sono nuove pubblicazioni di resoconti nella piattaforma web.

4. Siti internet istituzionali

L'analisi si concentra ora sulla trasparenza dei lavori nei principali canali web parlamentari francesi. Si procederà, per ordine, ad una mera analisi dei tre siti internet istituzionali più importanti: quello relativo all'Assemblea nazionale, quello del Senato ed infine il portale *Légifrance*.

4.1 Il sito dell'Assemblea nazionale

Per quanto concerne l'Assemblea nazionale si ha nell'a*ccueil* il solito standard dedicato alle informazioni principali e più recenti che vengono inserite nella parte centrale della pagina. Nella colonna sinistra tra i vari menu e sottomenu, si posizionano i "*travaux parlementaire"*. In questa sezione è possibile anzitutto prendere visione dei testi iscritti all'ordine del giorno nei prossimi mesi, dando la possibilità agli utenti di informarsi in anticipo rispetto ad una determinata tematica[731]. La seconda voce del menu a tendina permette di consultare la lista dei depositi dei lavori parlamentari, tutti ordinati in ordine cronologico in una medesima pagina, a partire dal primo documento adottato dalla legislatura corrente. Qui è possibile, oltre ad effettuare una ricerca rapida nella lista attraverso una apposita barra di ricerca, scegliere di consultare i depositi delle precedenti legislature (fino alla XI)[732]. La terza voce prevede un elenco dei testi esaminati che, sulla base della medesima configurazione dei depositi dei lavori, viene anche ordinata in maniera cronologica dalla prima all'ultima, con possibilità di ricercare i testi adottati da altre legislature (anche qui fino alla XI) ed effettuare una ricerca rapida tramite una medesima barra. Da notare una breve descrizione, in alto nella pagina, delle procedure parlamentari adottate per l'adozione di un testo, a fini

[729] A scelta tra XII (2007-2012), XII(2002-2007) e XI(1997-2002)
[730] http://www.senat.fr/seances/comptes-rendus.html#debats
[731] http://www.assemblee-nationale.fr/14/liste/texte_ordre_du_jour.asp
[732] http://www.assemblee-nationale.fr/14/documents/index-depots.asp

informativi e di maggiore comprensione[733]. Sorvolando la quarta voce, i resoconti dei dibattiti, poiché già esaminata, si provvede ad analizzare la sezione relativa agli scrutini pubblici. Qui è possibile consultare tutti quelli posti in essere negli anni 2013-2014, sotto la XIV legislatura. Anche qui, a seguito di una breve nota informativa riguardo all'oggetto in esame, si provvede ad una elencazione in ordine cronologico, all'interno di una tabella a quattro colonne: numero dello scrutinio, data della sessione, oggetto della votazione, risultati (favorevoli, contrari e astenuti). Al pari delle altre sezioni analizzate vi è sia la possibilità di ricercare le sedute pubbliche antecedenti al 2013, che una barra di ricerca rapida nella tabella[734] . Le altre voci del menu riguardano il budget e le leggi di finanza approvate recentemente, i rapporti di informazione delle delegazioni e delle commissioni, i rapporti concernenti l'applicazione delle leggi ed infine le *questions* scritte e orali, con accesso ad una piattaforma di database dove è possibile scegliere gli estremi della *question* che si vuole cercare (la legislatura di riferimento e la selezione di differenti opzioni tra cui scritta, al governo, orale, con o senza risposta, ritirata o non ritirata).

Un ulteriore menu, posizionato in alto nella pagina di a*ccueil*, permette di eseguire ulteriori ricerche, consentendoci di comprendere come l'esigenza di trasparenza dei lavori, sia un principio consolidato nel sistema francese. Ai nostri fini bisogna prendere in considerazione anzitutto la voce *documents parlementaires* che, a differenza di quella analizzata precedentemente, si divide in numerose sub-sezioni, tali da poter consentire una ricerca più approfondita dei documenti che si desidera analizzare, oltre alla ripetizione di alcune voci già discusse. Al suo interno è possibile prendere visione anzitutto dei documenti c.d. *de référence*, quali la Costituzione, il Regolamento dell'Assemblea, il Regolamento del Congresso del Parlamento e via dicendo. Le altre voci riguardano i progetti e le proposte di legge[735] depositati all'Assemblea nazionale, un database concernente gli emendamenti, una lista dei testi esaminati che collega alla medesima pagina poc'anzi analizzata, rapporti e dossier legislativi, documenti di budget, mozioni e risoluzioni, i rapporti di informazione e sull'applicazione della legge contenuti anch'essi nel menu prima esaminato ed infine una pagina dedicata a "*tous les documents parlementaires"*, dove è possibile effettuare ricerche avanzate sugli stati di avanzamento dei lavori legislativi, liste cronologiche dei documenti e altri testi esaminati e/o adottati[736].

Una seconda voce dello stesso menu, denominata *"Dans l'Hémicycle"* permette, da una parte, di eseguire ulteriori ricerche in ossequio al calendario delle sessioni, le statistiche, dall'altra la ripetizione delle voci già elencate ed esaminate all'inizio del paragrafo. Da un punto di vista critico sembrerebbe spontanea l'osservazione di una qualche piccola forma di ridondanza tra i due menu esaminati, che potrebbe essere superata grazie ad un accorpamento dell'uno nell'altro. Mentre invece bisogna sottolineare l'estrema facilità nel consultare i dati ed allo stesso tempo l'utilità di molte voci che in ogni singola sezione illustrano ai "meno esperti" la natura dei documenti contenuti in quella determinata sezione, le diverse procedure utilizzate nell'adozione dei testi e gli eventuali riferimenti normativi.

[733] http://www.assemblee-nationale.fr/14/documents/index-ta.asp

[734] http://www.assemblee-nationale.fr/14/scrutins/table-2013-2014.asp

[735] Si rammenta che l'art. 39 Cost. prevede le locuzioni "*projet de loi*", per i progetti posti in essere dal Primo ministro, e "*proposition de loi"*, con riferimento a quelle presentate da un membro del Parlamento, deputato o senatore.

[736] http://www.assemblee-nationale.fr/documents/index.asp

Ciò indica palesemente la volontà del sistema francese di fornire gli strumenti basilari per la consultazione e l'esamina dei documenti in esame, anche a coloro che sono poco pratici nella conoscenza dei principali istituti del diritto parlamentare, attraverso piattaforme semplici e intuitive, esplicazioni delle procedure e chiara visibilità dei documenti relativi ai lavori parlamentari.
Infine un utile strumento di pubblicità audiovisiva è la realizzazione di un sito interamente dedicato ai video dell'Assemblea nazionale, accessibile da un menu a destra nella pagina di *accueil* [737]. Qui è possibile prendere visione degli (eventuali) streaming in diretta, visionare le registrazioni precedenti e concernenti le sedute pubbliche, le domande rivolte al governo, i video dei lavori delle commissioni [738], i video concernenti il Presidente in riferimento a colloqui e dibattiti, conferenze stampa e via dicendo, i video dedicati ad altre tematiche quali eventi specifici o conoscenza dell'Assemblea. Nella piattaforma in esame è presente, anche qui, una barra di ricerca rapida dei video che si desidera visionare, relativi ad una certa data e ad uno specifico intervento.
Per quanto concerne invece la parte della trasparenza relativa alla interazione dell'Assemblea con i suoi cittadini, bisogna prendere in considerazione anzitutto la possibilità per questi ultimi di prendere contatti con i propri rappresentanti. Questa possibilità viene fornita dal sito, nel menu a tendina in alto dalla pagina di a*ccueil*, di cui si è già discusso, nella prima sezione relativa a *"Les députés"*, nella voce *"577 députes"*. Tale procedura permette di aprire una pagina dove è possibile, secondo diverse modalità che vanno dalla scelta per nome, per circoscrizione e via dicendo, aprire una ulteriore sezione per il reperimento di svariate informazioni sui lavori, nonché i video e i testi degli interventi che ha posto in essere il deputato selezionato, la sua provenienza, lo storico delle sue funzioni ed infine la possibilità di contattarlo tramite un indirizzo mail, il suo eventuale sito internet o persino l'indirizzo postale istituzionale.
Per ultimo, non per minore importanza, ma per semplice organizzazione logica del presente lavoro, bisogna dare un breve sguardo all'impegno della Camera in esame sui social network. Già dalla pagina di a*ccueil* è possibile cliccare sui tasti di reindirizzamento sui principali social. Avremo, quindi, un profilo ufficiale Facebook e Google plus dell'Assemblea nazionale, all'interno dei quali vengono inserite le principali notizie con cadenza giornaliera, circa l'attività dell'Assemblea, grazie alle quali qualsiasi cittadino può esprimere il proprio parere, commentando come reputa più opportuno. Medesimo discorso va fatto sulla piattaforma di Twitter dove, con i suoi 52800 *followers*, l'emiciclo pubblica aggiornamenti sullo stato dei lavori parlamentari e sulle notizie di rilievo. Sebbene in termini formali l'iniziativa sia quella che più risponde ai principi della democrazia partecipativa, dando possibilità a tutti in maniera indistinta di poter esprimere il proprio parere riguardo a qualsiasi forma di attività parlamentare, bisogna vedere quanto questi "*feedback*" vengano effettivamente presi in considerazione dalla compagine politica e quindi portati in Agenda; problema questo che, naturalmente, oltre a rientrare in un ambito poco consono ai fini del presente lavoro, risulta essere una problematica generale di tutti i Parlamenti nazionali democratici.

[737] Il collegamento è relativo ad un link esterno a quello dell'Assemblea nazionale, in particolare http://videos.assemblee-nationale.fr/index.php
[738] Conformemente all'art. 46 Regolamento Assemblea nazionale già discusso nel presente capitolo.

4.2 Il sito del Senato della Repubblica

Con riferimento al sito istituzionale del Senato, bisogna indicare gli aspetti salienti di questo, evitando di ripetere gli stessi concetti già espressi nell'analisi del sito dell'Assemblea. Infatti il sito in esame si presta ad una proiezione molto simile rispetto a quello dell'altro emiciclo, seppur con percorsi, denominazioni e grafica differenti. Troviamo, così, anche qui le sezioni dedicate ai lavori parlamentari, dove è possibile analizzare quelli posti in seduta pubblica, i progetti e le proposte di legge, i rapporti e i documenti di lavoro, i resoconti dei dibattiti, i lavori delle commissioni e una base di dati sulle "*questions"* scritte ed orali. Da sottolineare che il Senato fa un ampio uso dei flussi RSS, a differenza dell'Assemblea nazionale che li usa solo per i resoconti dei dibattiti, come già visto. Qui vengono utilizzati anche per l'aggiornamento sui progetti e le proposte di legge, i rapporti, i comunicati stampa e i video dell'emiciclo. A proposito di tale ultimo strumento, bisogna sottolineare che è presente anche qui il collegamento ad un link esterno [739], come nel caso dell'Assemblea, che si occupa interamente della pubblicazione di un archivio concernente i video delle sedute, le domande rivolte al Governo, quelli delle Commissioni, dei dibattiti in seduta e via dicendo.
Anche il Senato prevede la medesima procedura di informazione riguardo un determinato senatore, attraverso un collegamento dalla pagina di *accueil*, con la possibilità di visionare diversificate informazioni che, al pari della sezione prevista nell'Assemblea nazionale, vanno dallo storico delle sue funzioni alle sue proposte di legge e agli interventi in seduta pubblica o in Commissione fino ad un contatto mail di questo.
Medesimo discorso va fatto, inoltre, per le attività di interazione di questa Camera attraverso i social network che, come nel caso dell'Assemblea nazionale, vede l'utilizzo delle principali piattaforme quali Google plus, Facebook e Twitter.
Bisogna, invece, portare l'attenzione su una sezione, non presente nel sito dell'Assemblea, che dà immediatamente conto dell'obiettivo per cui è stata creata. In fondo alla pagina di *accueil* si denota immediatamente un collegamento con su scritto "*Participez! Postez vos avis, commentez, posez vos questions sur les plateformes participatives du Sénat"* [740]. Trattasi di uno strumento aggiuntivo di informazione e di democrazia partecipativa, organizzato in diversificati blog, forum, consultazioni per messaggi e altre piattaforme per il dibattito aperto a tutti. Risulta immediatamente scontato rintracciare il "potenziale partecipativo" insito in tale strumento, con alla base la creazione di un'arena virtuale dove, oltre alla promozione di una vera e propria concertazione tra soggetti pubblici e privati, si pone in essere un massiccio scambio di informazioni che vengono trasmessi informalmente tra questi. Trattasi, a mio umile parere, di uno strumento rivoluzionario, dove l'oggetto informativo non viene più reso attraverso canali prettamente formali, ma attraverso ciò che negli ultimi tempi comincia, timidamente, a farsi sempre più presente negli ambienti istituzionali: l'informalità. È, infatti, l'informalità che governa tali piattaforme, che porta con sé l'obiettivo di conciliare la facilità di comunicazione tra cittadini ed istituzione e la

[739] http://videos.senat.fr/video/index.html
[740] http://www.senat.fr/consult/index.html

celerità dell'informazione ricevuta. Un canale prettamente bidirezionale che dimostra l'estrema capacità di adattamento del Senato francese alle tematiche più recenti di democrazia partecipativa e inclusione del cittadino negli alti ambienti istituzionali, capace di fornire a questo una (in)formazione completa sui principali sviluppi socio-politici del Paese.

4.3 Altri canali istituzionali di informazione

Un ultimo canale istituzionale da esaminare è il portale *"Légifrance"*[741], come fonte di diffusione del diritto online e di informazione a 360 gradi sulla legislazione francese, europea ed internazionale, attraverso la strutturazione di differenti basi di dati estremamente efficaci. Trattasi di una piattaforma semplice e di facile intuizione, strutturata in tre sezioni di ricerca ed una dedicata alla traduzione dei testi.
Nella prima sezione, il sito permette di dare accesso diretto alla ricerca ed alla consultazione dei codici in vigore, di tutti i testi legislativi e regolamentari pubblicati sul *Journal Officiel*, della giurisprudenza costituzionale, amministrativa e giudiziaria e infine delle convenzioni collettive nel sistema francese.
La seconda sezione viene interamente dedicata al diritto europeo, con possibilità di prendere visione, anche qui, dei trattati europei, della Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea e della giurisprudenza europea.
La terza sezione, infine, riguarda i trattati internazionali e la giurisprudenza internazionale.
Il sito è strutturato prevalentemente in lingua francese, ma vi è una apposita sezione, come poc'anzi si accennava, denominata *"Traductions"* per l'appunto, dove è possibile documentarsi attraverso traduzioni a carattere esclusivamente informativo, sprovviste di valenza legale. È palese concepire come si tratti di un servizio pubblico altamente qualificato, creato appositamente al fine di promuovere una efficace informazione e divulgazione del diritto francese nello scenario giuridico internazionale. È possibile la consultazione di tre tipi di contenuto: le traduzioni create espressamente per una divulgazione sulla piattaforma di *Légifrance*, denominate appunto *"Traductions Légifrance"*, traduzioni accessibili su altri siti istituzionali francesi e "altre traduzioni, referenziate con l'accordo degli autori"[742]. Le lingue di traduzione sono l'arabo, il tedesco, l'inglese, lo spagnolo, l'italiano e il cinese.
Infine è doveroso soffermare brevemente l'attenzione sul portale *vie-publique* [743], quale ulteriore strumento istituzionale per la divulgazione delle principali tematiche iscritte nell'agenda parlamentare (e non) all'interno della società e favorire la loro conoscenza ed informazione. Il servizio è editato dalla Direzione dell'Informazione Legale ed Amministrativa (DILA) del segretariato generale del Governo, con lo scopo di documentare ed informare i cittadini francesi sull'attualità politica, economica, sociale ed internazionale, facilitando l'accesso degli utenti alle risorse ed ai dati utili per comprendere le differenti tematiche che animano il dibattito pubblico.

[741] http://www.legifrance.gouv.fr/
[742] http://www.legifrance.gouv.fr/Traductions
[743] http://www.vie-publique.fr

5. *Canali non istituzionali che favoriscono la trasparenza parlamentare*

Al fine di avere una concezione globale del principio della trasparenza parlamentare nel sistema francese, penso risulti agevole soffermarsi, alla fine del presente lavoro, sui canali extraparlamentari che permettono anch'essi di aprire una finestra sugli emicicli, accedendo ad una serie svariata di informazioni che, a seconda delle tematiche, i siti ufficiali non danno. Queste piattaforme sono realizzate prevalentemente da gruppi di persone che, prescindendo da qualsiasi ricompenso lucrativo per il lavoro svolto, sono animati da uno scopo comune: promuovere il massimo dell'informazione e aprire il più possibile le Camere e i loro aspetti tutt'oggi meno conosciuti, così da dare concreti punti di approdo al dibattito pubblico ed alla critica politica. La conoscenza, anche nei minimi particolari (assenze, presenze, voti favorevoli e contrari, interventi e via dicendo), del lavoro concreto che pongono in essere i rappresentanti, oggi è una necessità comune, come lo dimostrano le numerose organizzazioni nate esclusivamente a tal proposito nella maggior parte dei Paesi democratici.
Una conferma a ciò è rappresentata da c.d. *Open Government*[744], il nuovo concetto di *governance*[745] che pone alla base del *modus operandi* di tutte le aziende pubbliche modelli, strumenti e tecnologie da utilizzare per l'ottenimento di un massimo grado di trasparenza, partecipazione e collaborazione, in modo tale da favorire l'azione efficace del cittadino e un controllo pubblico sul suo operato. Il concetto, grazie alla sua diffusione tramite le piattaforme web, ha avuto una influenza notevole negli ultimi anni all'interno dei Paesi democratici e non. In Francia prende il nome di *Démocratie Ouverte* [746], con la creazione di un vero e proprio collettivo di cittadini attivi in tale ambito e con una vera e propria *Charte* con tanto di articoli alla base della loro azione [747]. Ai nostri fini interessa dare uno sguardo al collettivo di *Parlement & Citoyens*[748], portato dall'associazione *SmartGov* a sua volta membro di *Démocratie Ouverte*. Trattasi di un progetto recentissimo nato nel 2009 grazie all'impegno di cinque cittadini e che oggi può contare sul sostegno di oltre tremila cittadini, sei parlamentari e una legge adottata sulla base della loro "metodologia": un procedimento estremamente maturo che concilia alla perfezione informazione e partecipazione, nel rispetto, quindi, dei principi di trasparenza e di democrazia partecipativa[749], tale da coniare il motto "*Ensemble, faisons la loi"*. Questo prende avvio nel momento in cui un parlamentare, ritenendo opportuno proporre una nuova legge, si appoggia al collettivo di *Parlement & Citoyens* per appellarsi a tutti i cittadini, esplicando la problematica che intende risolvere, le soluzioni proposte, i mezzi necessari ed i risultati attesi. Di qui chiunque (cittadini, altri parlamentari, esperti) può fornire altre fonti di informazione riguardo la tematica e pubblicare, sul portale, consulenze o perizie; vengono realizzate

[744] http://www.opengovpartnership.org/
[745] Si risale al 1999 quando Dick Morris, un consigliere di Bill Clinton, pubblicava *vote.com*, anticipando ciò che avrebbe rappresentato una vera e propria rivoluzione sul controllo pubblico delle decisioni politiche.
[746] http://democratieouverte.org
[747] Trattasi di 10 articoli totali. Per visionare la Carta http://www.slideshare.net/zocellemra/charte-de-la-dmocratie-ouverte
[748] https://www.parlement-et-citoyens.fr
[749] http://www.slideshare.net/zocellemra/parlement-citoyens-droul

analisi quantitative e qualitative ed un sistema di valutazione al fine di raccogliere i punti concordanti e discordanti sulle diverse fattispecie della proposta. Al termine di tale procedimento viene fatta una riunione organizzata da cittadini, esperti e parlamentari, filmata e trasmessa in diretta streaming. Il parlamentare, alla fine di tale iter, si presuppone abbia abbastanza "materiale" per redigere la proposta di legge e pubblicarla, dando la possibilità a tutti i cittadini e parlamentari di prenderne visione e sostenerla nei diversi social network o direttamente nelle aule parlamentari. Una volta depositata la proposta, la piattaforma si impegna ad effettuare aggiornamenti circa l'avanzamento di questa, gli eventuali emendamenti, votazioni e via dicendo. L'obiettivo è quindi quello di far fronte alla triplice crisi che attraversa la democrazia rappresentativa francese: una crisi di efficacia delle politiche pubbliche, una crisi di legittimità delle leggi prodotte ed una crisi di fiducia dei cittadini verso gli attori politici.

Un secondo collettivo su cui vorrei brevemente soffermare la mia attenzione è quello di *RegardsCitoyens.org, "Diffusion et Partage de l'Information Politique"*. Trattasi anche qui di un'associazione di cittadini incontratisi su internet e mossi da un obiettivo comune di proporre un accesso semplificato al funzionamento delle istituzioni democratiche francesi, a partire dalle informazioni pubbliche. Ad essi sono da attribuire differenti iniziative tra cui "*open data*", *"nos données"* ed in particolare, ai fini del presente lavoro, "*nos députés*[750]*"*, *"nos sénateurs*[751]*"* e "*Gazouillons depuis l'hémicycle"*. Per quanto concerne la terzultima e la penultima piattaforma, queste hanno l'obiettivo di dare ai cittadini la possibilità di avere maggiori informazioni sul lavoro posto in essere dagli eletti in entrambe le Camere, grazie anche a due liste dettagliate (una per l'Assemblea nazionale ed una per il Senato) all'interno delle quali per ciascun parlamentare sono inserite numerosissime informazioni che certo vanno aldilà di quelle, già analizzate in precedenza, proposte dai siti istituzionali di Assemblea e Senato e che concernono il tasso di partecipazione, informazioni con collegamenti su altri siti web, responsabilità, produzioni di rapporti parlamentari, domande al governo e via dicendo. L'altra piattaforma, invece, sempre proposta da *RegardsCitoyens.org* è il già citato "*Gazouiller depuis l'hémicycle"* [752], letteralmente "Cinguettare dall'emiciclo", favorendo una copertura di micro-blogging dei dibattiti parlamentari in diretta su Twitter. Il presupposto di partenza di tale iniziativa, secondo gli esponenti del progetto, è che per comprendere al meglio lo svolgimento dei dibattiti parlamentari, bisogna assistervi fisicamente, poiché i resoconti ufficiali o le trasmissioni televisive non permettono di apprendere degli elementi importanti come "l'equilibrio dei gruppi presenti, la ripartizione dei voti, i cambi di sostanza o di forma adottati lontano dai microfoni, le discussioni tra il governo e i differenti deputati durante la sospensione della seduta"[753].

Tuttavia, seppur i promotori dell'iniziativa assistano al dibattito dalle tribune, il Parlamento francese ha vietato loro di rapportare le informazioni in diretta su internet. Per ovviare a tale divieto, essi appuntano su un foglio di carta gli elementi salienti del dibattito ed escono ogni 15 minuti dall'emiciclo per trascriverli in "semi-diretta" sulle piattaforme interattive di Twitter.

[750] http://www.nossenateurs.fr
[751] http://www.nossenateurs.fr
[752] http://www.regardscitoyens.org/gazouillis-de-lhemicycle/
[753] V. *supra*

Tale ultimo capoverso mi permette di introdurre le conclusioni del presente lavoro. Sebbene è mio obbligo tenermi al di fuori di qualsiasi elemento di criticità che possa compromettere il fine per cui scriviamo, penso sia lecito suggerire che i Parlamenti contemporanei, nonostante il potenziale che gli strumenti tecnologici e mediatici possono conferire alla trasparenza interna, presentino ancora segni di perplessità ed esitazione. Trattasi di un epifenomeno legato ad un retaggio storico-culturale che ha permesso loro di porre in essere un *modus operandi* teso al soddisfacimento di un interesse rappresentante tutt'altro che quello nazionale. A fianco a ciò si aggiunga la presenza di media e giornali che a volte modellano, o persino manipolano, l'informazione, in relazione a determinati e differenti legami. Ciò permette di chiederci se, a seguito di un faticoso superamento di una democrazia senza pubblicità, siamo oggi in presenza di una pubblicità senza democrazia.

V. L'ATTIVITÀ DI LOBBYING NEL PARLAMENTO FRANCESE: DA PATOLOGIA A STRUMENTO (POTENZIALE) DI TRASPARENZA

di *Matteo Vittori*

SOMMARIO:
1. Introduzione.2. Lobbying, trasparenza, partecipazione. 3. Due modelli possibili. 3.1 (segue) …sulle recenti (e opportune) evoluzioni nell'ordinamento francese. 4. La normativa francese. 4.1. Le norme per i parlamentari. 4.2. Le norme per i lobbisti. 4.3 Il Rapporto del Gruppo di lavoro sui gruppi di pressione e le recenti novità introdotte dall'Assemblea nazionale. 5. La prassi dei gruppi di pressione. 5.1 Il lobbying in parlamento: strumenti di pressione e profili critici. 5.2 I gruppi di pressione all'Assemblea nazionale: alcune tipologie. 5.2.1 Lo studio presentato da Transparence International France e Regards citoyens. *5.2.2 Comparazione con il registro dell'Assemblea nazionale. 6. Conclusioni.*

1. Introduzione

Il tema dell'attività di lobbying all'interno delle assemblee legislative costituisce un campo di analisi molto interessante e sempre più rilevante per il funzionamento delle democrazie contemporanee.
Sotto il profilo della trasparenza dell'attività parlamentare, nell'ordinamento francese la rappresentanza dei gruppi di pressione e la loro attività costituisce una questione assai spinosa, giuridicamente controversa quanto rilevante per il funzionamento del Parlamento e, più in generale, del sistema democratico nel suo complesso.
Prima di approfondire il discorso sui gruppi di pressione, tuttavia, ci sembra opportuno mettere a fuoco alcuni concetti chiave, a partire dai quali svilupperemo l'analisi.

2. Lobbying, trasparenza, partecipazione

Approcciare la tematica del lobbying e, ancora di più, tentare di tracciarne una definizione, risulta un'operazione piuttosto difficile, trattandosi di un concetto la cui ampiezza e intrinseca fluidità ne complicano la trattazione.
L'attività di lobbying risulta infatti strettamente connessa ad una molteplicità di attori e tipologie di attività, oltre a richiamare concetti come la rappresentanza politica, la partecipazione, e le numerose questioni connesse: lo status e il finanziamento dei partiti politici, le cause di ineleggibilità e incompatibilità, il conflitto di interessi, i luoghi e le modalità dei processi decisionali.
In questa sede l'interesse è principalmente rivolto alla trasparenza dell'attività di lobbying nel suo rapporto con il potere legislativo, e, pertanto, tenteremo di fornire una definizione il più possibile funzionale a questo specifico ambito di indagine. L'obiettivo è quello di comprendere se, e attraverso quali strumenti, si intende rendere trasparente l'insieme dei rapporti tra gruppi di pressione[754] e Parlamento francese.
In via preliminare, possiamo definire il gruppo di pressione come "une entité organisée qui cherche à influencer les pouvoir public et les processus politiques dans un sens favorable à ses intérêts sans pour autant participer à la compétition électorale »[755].
Da un punto di vista soggettivo, dunque, questa ampia definizione comprende tutti quei soggetti portatori di interessi particolari presso lo spazio pubblico: le associazioni, i sindacati, le imprese di varia natura e i movimenti sociali[756].
Sul versante oggettivo, l'attività di lobbying fa riferimento all'insieme « des interventions destinées à influencer directement ou indirectement les processus d'élaboration, d'application ou d'interprétation de mesures législatives, normes, réglements et plus généralement, de toute intervention ou décision des pouvoirs publics »[757].
Vengono dunque in rilievo due specifici versanti di azione dei gruppi di pressione : quella svolta nell'ambito del processo di policy-making e quella esercitata nel loro rapporto diretto con il decisore pubblico. Entrambi assumono un rilievo particolare quando prendiamo in considerazione la sede parlamentare.

[754] Nel corso dell'analisi assumeremo i termini "lobby" e "gruppo di pressione" come equivalenti. Per un approfondimento sull'origine dei termini, cfr. MACRI G., *Lobbies*, in "*Digesto delle Discipline Pubblicistiche*", Torino, Utet, 2012, pp. 471-484; Sulla distinzione tra gruppo di interesse e gruppo di pressione, cfr. POLERE C., *Lobbying : l'influence des groupes d'intérêt s'accroît, et favorise une transformation de notre modèle démocratique*, Millénaire 3 – le Centre Ressources Prospectives de Grand Lyon, Juin 2007, Lyon ; GROSSMAN E., *Lobbying et vie politique* , « Problèmes politiques et sociaux », n° 918, La Documentation française, novembre 2005.

[755] GROSSMAN E., *Lobbying et vie politique*, « Problèmes politiques et sociaux », n° 918, La Documentation française, novembre 2005.

[756] GROSSMAN E., SAURUGGER S., *Les groupes d'intérêt français. Transformation des rôles et des enjeux politiques*, « Revue française de science politique », vol. 56, n°2, avril 2006, p. 198.

[757] FARNEL F.J., Le lobbying : stratégies et techniques d'intervention, Éditions d'Organisation, 1994.

Al di là delle diverse classificazioni e concettualizzazioni[758] in cui possiamo declinare questa definizione di base (concernente attività, come si è detto, molto varie e di difficile sistematizzazione), ci sembra opportuno inquadrare il lobbying come un insieme di attività posti in essere da individui o gruppi – portatori di interessi specifici e differenziati - finalizzate ad influenzare le decisioni assunte a livello politico[759].
L'emergere di interessi diversificati nelle sedi della decisione politica, intrinsecamente legato alla progressiva affermazione di sistemi politici pluralistici, ha inevitabilmente aumentato la complessità dei processi decisionali e delle politiche pubbliche che ne derivano. Nella "decisione politica" entrano dunque in gioco una molteplicità di soggetti, e dunque di interessi, rappresentativi sia delle istanze emergenti nella società civile, sia dei diversi livelli di governo (a loro volta sedi formali di decisione politica).
Questo sistema concepisce un modello di democrazia "ragionevole"[760] (come vedremo, di ispirazione anglosassone) dove, circolarmente, partiti, interessi settoriali e verità parziali (l'esprit della "società aperta" si confrontano e si scontrano tra di loro[761], offrendo al decisore pubblico un ventaglio di opzioni da portare a sintesi in nome dell'interesse generale[762].

---

[758] Come emerge dal contributo di alcuni autori, è possibile ricorrere a numerosi schemi e classificazioni, ad ulteriore prova delle molteplici forme a cui possiamo ricondurre l'attività di rappresentanza di interessi e la loro promozione presso le sedi politico-decisionali. Ad esempio, è possibile operare una distinzione tra gruppi portatori di interessi pubblici (ad es. di tipo non-economico) o privati; oppure tra *economic groups* (principalmente imprese private), *professional groups* (sindacati e associazioni di categoria), e *public groups* (gruppi portatori di interessi concernenti tematiche più ampie: diritti umani, difesa dell'ambiente, sicurezza e salute pubblica ecc.). Cfr. CHARI R., HOGAN J., MURPHY G., *Regulating lobbying: a global comparison*, Manchester, New York, Manchester University Press, 2012, p.3; POLERE C., *Lobbying : l'influence des groupes d'intérêt s'accroît, et favorise une transformation de notre modèle démocratique*, op. cit. p. 5 ; Una distinzione utile, ai fini della nostra analisi, è quella tra attività di lobbying "in house" e l'attività posta in essere da lobbisti professionisti, come vedremo analizzando la tipologia dei gruppi iscritti nel Registro dei rappresentanti di interessi predisposto dall'*Assemblée nationale.* Cfr. par. 5.2.

[759] Cfr. CHARI R., HOGAN J., MURPHY G., *Regulating lobbying: a global comparison*, Manchester, New York, Manchester University Press, 2012, p.4;

[760] BARBERA A. (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, 2003, p. 12.

[761] BOBBIO N., *Pluralismo*, in BOBBIO N., MATTEUCCI N., PASQUINO G. (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, Utet, Torino, 2004, pp. 700-705; PINELLI C., *Rappresentanza e democrazia nel Trattato costituzionale e nella recente esperienza dell'Unione*, in CHIEFFI L. (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, 2006, pp. 91-113.

[762] MACRÌ G., *Lobbies*, in "*Digesto delle Discipline Pubblicistiche*", Torino, Utet, 2012, p. 473.

Si affermano così delle modalità decisionali proprie di una "democrazia degli interessi", nella quale la dimensione associativa approda alla sfera del decisore pubblico – di ogni livello, sia esso nazionale o sovranazionale – con l'obiettivo di influenzarlo – o, se si vuole, "rafforzarlo"[763] – nel senso di produrre e distribuire informazioni nei diversi settori in cui i gruppi si trovano ad operare.
A riguardo va evidenziato che, sulla base di questa concezione, la tematica dei gruppi di pressione, e delle lobby in particolare, diviene non solo una questione "di fatto"[764], ma anche, e soprattutto, di diritto, considerato che ad essa è "consustanziale la massima garanzia possibile della trasparenza del processo decisionale pubblico"[765].
Come premessa necessaria, dunque, va constatata la forte correlazione esistente tra l'attività di lobbying e la struttura democratica di un sistema politico. Legandosi alla crescita degli spazi di azione dei cittadini, portatori di interessi via via crescenti e diversificati, l'attività di lobbying configura una forma particolare di partecipazione politica, alternativa sia alla partecipazione elettorale, sia alle tradizionali e più strutturate forme di democrazia diretta e partecipativa. Questa prospettiva assume le lobby come un elemento fisiologico della democrazia, fattore di crescita e indice di "maturità" democratica, in quanto diretta espressione di pluralismo.
La relazione tra attività di lobbying, trasparenza, e democraticità ci consente di approcciare adeguatamente il tema della regolamentazione, e, in particolare, di comprendere le peculiarità dell'ordinamento francese rispetto a questa problematica.
Ed è proprio nel legame tra lobbying e sviluppo democratico che rileva il problema della regolamentazione, inteso come strumento di definizione del rapporto tra i lobbisti e il decisore pubblico. Il lobbying come partecipazione politica (e, nello specifico dell'attività parlamentare, come partecipazione diretta ai processi decisionali) funzionale alla democraticità stessa di un sistema politico viene infatti il sostrato teorico a sostegno della regolamentazione. Infatti, tra le argomentazioni a sostegno dell'intervento normativo vi è proprio l'idea che "the theoretical justification for such rules is based on ensuring transparency and accountability in the political system". Il principio di trasparenza, nell'ottica della regolazione dell'attività di lobbying, assume una portata assai ampia, e ha ad oggetto non tanto, o non solo, la decisione politica in sé, bensì le modalità e i processi mediante le quali si *perviene* alla decisione. In altre parole, la trasparenza attiene "to the ease with which the public can monitor not only the government with respect to its activity, but also which private interests are attempting to influence the state *when public policy is formulated*"[766]. Il controllo sul processo decisionale, dunque, estende a sua volta la nozione di responsabilità (*accountability*), nella misura in cui estende il controllo sull'operato del governo a tutte le decisioni politiche (siano esse promosse in sede governativa o parlamentare).

---

[763] Ibidem.

[764] PETRILLO P., *Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia*, in www.ildirittoamministrativo.it, 24-8-2011. L'Autore mette bene in evidenza l'importanza di «prendere atto che le lobbies esistono, che sono legittima espressione di una societa` multiforme e che rappresentano il naturale sviluppo delle democrazie industriali».

[765] BALDASSARRE A., *Prefazione*, in MAZZEI G., *Lobby della trasparenza. Manuale di relazioni istituzionali*, Roma, 2006; BIFULCO R., *La responsabilita` dello Stato per atti legislativi*, Cedam, Padova, 1999.

[766] CHARI R., HOGAN J., MURPHY G., *Regulating lobbying: a global comparison*, op. cit., p.6.

Il ruolo della regolamentazione è quello di sensibilizzare l'opinione pubblica degli interessi che stanno dietro le proposte legislative e rendere chiari i collegamenti tra lobbisti e responsabili politici. La trasparenza pone il policy-making sotto stretta sorveglianza[767] e, conseguentemente, aumenta la conoscenza presso l'opinione pubblica di come i diversi attori (istituzionali e non) interagiscono nel sistema politico[768].
Inoltre, in termini di partecipazione politica, in assenza di un simile controllo, "it may be difficult for electors to judge whether a representative has taken their interest in consideration when bargaining over policy, or alternatively, whether unseen actions by lobby groups are dominating outcomes"[769].
Pertanto, laddove la regolamentazione ne permette un esercizio equo e trasparente, l'attività di lobbying "can strengthen accountability in government and the participation of citizens in policymaking". Viceversa, "when lobbying becomes an excessively elite profession, exclusively serving well-financed special interests, it can become quite damaging to the citizen's perception of political legitimacy"[770].

3. Due modelli possibili

Una simile visione della democrazia, e in particolare, la concezione dell'attività di lobbying che ne deriva, non sembrerebbe lasciare molto spazio per argomentazioni "ostili" al riconoscimento e alla legittimazione dei gruppi di pressione. La questione, tuttavia, almeno da un punto di vista teorico (ma non solo), non è così pacifica[771].
Quando approcciamo il tema della regolamentazione del lobbying, possiamo fare riferimento, in sintesi, a due modelli di base, concettualmente agli antipodi, e riconducibili a specifiche esperienze nazionali: il modello anglosassone e quello continentale. Questi si basano su differenti concezioni della nozione di interesse generale e rimandano, più in generale, a due visioni del costituzionalismo, quella propria delle democrazie di matrice anglosassone da un lato e quella di derivazione giacobina dall'altro.

---

[767] GRAY V., LOWERY D., *State Lobbying Regulations and Their Enforcement: Implications for the Diversity of State Interest Communities*, "State and Local Government Review", 1998, 30 (2), p. 90.

[768] CHARI R., HOGAN J., MURPHY G., *Regulating lobbying: a global comparison*, op. cit. p.6.

[769] STASAVAGE D., *Open-Door or Closed-Door? Causes and Consequences of Transparency in Domestic and International Bargaining*, "International Organization", 2004, vol.58, no.4, p.672.

[770] OECD, *Lobbyists, government and public trust: Promoting integrity by self-regulation*, 40th session of the Public Governance Committee, 22-23 October 2009, OECD Conference Centre, Paris, p. 14.

[771] Non mancano, difatti, argomentazioni apertamente contrarie ad una regolazione del lobbying. Cfr. CHARI R., HOGAN J., MURPHY G., *Regulating lobbying: a global comparison*, op. cit. pp.7-8.

La visione anglosassone concepisce l'interesse generale come risultato della composizione-scomposizione-ricomposizione di molteplici interessi particolari. La decisione pubblica assolve la primaria funzione di portare a sintesi questa molteplicità. L'interesse generale non preesiste all'ordinamento ma, per via della sua formulazione, è estremamente concreto e strettamente correlato alla formazione e alle trasformazioni di interessi particolari diversificati e contrapposti, "in competizione"[772].

Al contrario, la visione giacobina di interesse generale, diretta emanazione dei principi rivoluzionari, concepisce la decisione pubblica come diretta espressione della volontà generale, di per sé astratta. Il decisore pubblico deve, per così dire, riassumere, all'interno del contesto sociale-istituzionale nel quale opera, l'interesse generale preesistente all'ordinamento stesso. Questa concezione ha le sue radici nella Francia rivoluzionaria, e trova fondamento nell'affermazione della teoria del divieto di mandato imperativo e della legge come espressione della volontà generale.

L'affermazione dei suddetti principi configura una concezione della rappresentanza politica necessariamente contrapposta alla rappresentanza degli interessi. La funzione legislativa, basata sulla centralità e sul primato del Parlamento in quanto interprete autentico della "volontà generale", rende impossibile qualsiasi frammentazione sociale in nome di interessi particolari, considerati come fattore di instabilità e causa di conflitto.

Risulta pertanto evidente come questi caratteri alimentano una forte contrapposizione che rimanda alla "dicotomia tra il c.d. costituzionalismo giacobino, […] e il costituzionalismo di ispirazione anglosassone", nel quale, al contrario, la competizione tra gruppi e il conflitto politico, lungi dal rappresentare una patologia per il sistema democratico, ne costituiscono l'essenza[773].

Ci è sembrato utile il ricorso a questa dicotomia perché non ha solamente una portata storico-teorica – relativa al passaggio dal costituzionalismo giacobino a quello liberal-democratico – ma anche inevitabilmente pratica, relativa cioè all'approccio che il legislatore decide di adottare relativamente alla regolamentazione dell'attività di lobbying[774].

Così, se da una parte le democrazie anglosassoni hanno da tempo fornito una risposta all'esigenza dei gruppi di pressione[775] di poter esercitare la loro attività in maniera libera e

---

[772] DAHL R. A., *Sulla democrazia*, Laterza, 2006.

[773] Argomenta in questo senso, PETRILLO P., *Democrazie sotto pressione*, op. cit. p. 29. Sul punto, cfr. anche BARBERA A. (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, 2003;

[774] In effetti, come osserva PETRILLO P., *Democrazie sotto pressione*, op. cit. p. 6, "la "risposta" degli ordinamenti giuridici a tale fenomeno non è uniforme: in alcuni l'accesso dei gruppi di pressione ai luoghi decisionali è oggetto di specifica legislazione, in cui sono indicati obblighi e diritti; in altri, contano molto le procedure consuetudinarie o i codici di condotta e di deontologia professionale; in altri ancora, manca ogni normativa come se la questione non si ponesse". Gli approcci e le risposte legislative possono mutare a seconda dei contesti istituzionali, delle contingenze di natura prettamente politiche, ma anche degli obiettivi o degli aspetti che il legislatore intende privilegiare: la trasparenza, la partecipazione, l'efficacia/efficienza delle politiche pubbliche, ecc.

[775] Gli Stati Uniti ed il Canada sono gli esempi più rilevanti, essendo da decenni impegnati nella configurazione di una regolamentazione organica. Negli USA, in particolare, la legittimazione dell'attività di lobbying ha basi molto solide, essendo riconosciuta e tutelata costituzionalmente dal I Emendamento. Questa disposizione protegge la libertà di partecipare al processo politico sia attraverso contribuzione economiche sia attraverso opinioni e pensieri. A riguardo merita segnalazione la recente pronuncia della Corte Suprema (sentenza *McCutcheon et al. v. Federal Election Commission*) con la quale è stata sancita l'incostituzionalità della norma del FECA (*Federal Election Campaign Act*, 1971) che fissa un tetto alle donazioni economiche per campagne elettorali da parte dei privati (c.d. «aggregate limits»). La norma, secondo la Corte, andrebbe a ledere proprio la libertà di

trasparente, dall'altro lato gli ordinamenti Europei, e quello francese in particolare, scontano notevoli ritardi. In questo senso è con tutta evidenza ancora molto forte il peso di una tradizione storico giuridica ostile alla legittimazione dei gruppi intermedi, se è vero che la stessa costituzione della V Repubblica "a été conçue en réaction vis-à-vis des institutions de la IV° République condamnées pour avoir fait une part trop belle aux lobbies"[776].
Se da un lato appare pacifico constatare la difficoltà[777] dell'ordinamento francese nel riconoscere e legittimare l'attività di lobbying, dall'altra parte è possibile rinvenire alcuni segnali di una lenta, ma progressiva, inversione di tendenza.

3.1 (segue) …sulle recenti (e opportune) evoluzioni nell'ordinamento francese

La progressiva affermazione e il corrispondente riconoscimento e legittimazione dell'attività di lobbying come forma di partecipazione all'elaborazione delle decisioni politiche sembra così affermarsi anche nell'ordinamento d'Oltralpe. Si tratta di un mutamento di tutta rilevanza, nella misura in cui implica un indebolimento della concezione tradizionale del ruolo dello Stato, delle modalità di decisione del potere pubblico, e della nozione di interesse generale. Si va via via profilando un nuovo ruolo dello Stato, che opera in misura sempre maggiore in veste di "arbitre ou régulateur entre la pluralité des intérêts présents dans la société", e contribuisce all'accettazione e legittimazione dell'attività di lobbying come specifica modalità di partecipazione alla decisione politica[778].
Riprendendo una formula efficace, potremmo dire che « la conception de la démocratie selon Tocqueville semble gagner du terrain face à celle de Rousseau »[779].
Lo "steccato ideologico" che caratterizza la tradizione storico giuridica francese ha dunque radici consolidate e rende indubbiamente problematico ogni tentativo di legittimazione del lobbying. In questo quadro, i primi, seppur timidi, approcci alla regolamentazione del fenomeno costituiscono un primo passo importante, "an undeniable progress given the ideological barriers that such legislation had to overcome compared to those existing in other foreign systems [780] . In effetti, diversi fattori sembrano avvalorare questa controtendenza.
In primo luogo, alla base di questa evoluzione si pone un ripensamento della concezione classica di interesse generale: da concetto definito in maniera univoca dallo Stato ha assunto via via una connotazione più ampia e articolata: non esiste un interesse generale incontestabile, bensì parecchi tipi di interesse generali. La sua definizione non è più una

espressione tutelata nel I Emendamento. Cfr. http://www.diritticomparati.it/2014/04/il-free-marketplace-of-ideas-verso-il-far-west-la-corte-suprema-prosegue-nello-sgretolamento-delle-g.html#sthash.36kVO4tx.dpuf.

[776] LAMARQUE G., *Le lobbying*, "Que sais-je? no 895", Presses Universitaires de France, Paris, 1994, p.51.

[777] Una difficoltà efficacemente espressa da Béatrice Patrie, ex parlamentare europea e attualmente Segretario nazionale del *Parti radical de gauche*, quando afferma che "*Le lobbies si scontrano con le abitudini francesi, poiché nella nostra tradizione giacobina solamente il potere pubblico può disporre della legittimità politica per elaborare le norme"*.

[778] POLERE C., Lobbying : l'influence des groupes d'intérêt s'accroît, et favorise une transformation de notre modèle démocratique, op. cit. p. 1.

[779] Ibidem.

[780] Cfr. HOUILLON G., Corruption and conflicts of interest: Future prospects on lobbying, in AUBY J.-B., BREEN E., PERROUD T. (a cura di), Corruption and Conflicts of Interest. A Comparative Law Approach, Edward Elgar Publishing Ltd, 2014, p.54.

prerogativa esclusiva statale, ma scaturisce dalla necessaria combinazione e conciliazione tra differenti interessi particolari[781]. Come constata efficacemente Grégory Houillon, «l'intérêt général se situe actuellement à un moment clé de son évolution»: siamo di fronte ad un mutamento radicale, tendente ad una «possible […] reconnaissance du lobbying en droit français»[782].
In secondo luogo, la stessa strutturazione dei processi di policy making contribuisce a ridefinire il ruolo dei gruppi di pressione: la c.d. governance multilivello, e in particolare il processo di decentramento dello Stato francese, accresce i centri decisionali e dunque il numero dei decisori oggetto di rivendicazioni particolari. Proprio la progressiva frammentazione amministrativa, "complicates management of local issues by the State and reinforces the value of local lobbying for French firms"[783].
Una ulteriore argomentazione a sostegno di questa tesi deriva dalla nuova riforma costituzionale del 2008, che ha inciso significativamente sul ruolo dei gruppi di pressione in Parlamento e, in particolare, nell'ambito del procedimento legislativo. Come fa osservare Fages, "*la modification du processus d'élaboration de la norme par la régle constitutionnelle modifie tant le modalités d'exercice du lobbying que sa nature*"[784]. Nella misura in cui la riforma costituzionale mira a rivalorizzazione del ruolo del Parlamento nel procedimento legislativo – in particolar modo rispetto all'Esecutivo - i gruppi di pressione vedono accresciuti i loro margini di incidenza nelle politiche pubbliche[785].

4. La normativa francese

È proprio lungo questa linea evolutiva, alimentata, tra l'altro, anche da diverse proposte di riforma avanzate a livello istituzionale[786], dottrinario[787] e, nondimeno, dagli stessi gruppi di pressione[788], che si innesta le recente normativa parlamentare.

---

[781] MANSILLON Y., *L'esperienza del "débat public" in Francia*, in "Democrazia e diritto", n.3, 2006.

[782] ROUVILLOIS F., *Préface* à Houillon G., *Le lobbying en droit public*, Bruylant, Bruxelles, 2012;

[783] RIVAL M., *Are firms' lobbying strategies universal? Comparison of lobbying by French and UK firms*, Workshop en l'honneur de Arndt Sorge, Groningen: Netherlands, 2010, p. 17.

[784] FAGES F., Révision constitutionnelle et lobbying. Lobbying : la nouvelle donne issue de la révision constitutionnelle de juillet 2008, in MEKKI M. (a cura di), La force e l'influence normatives des groupes d'intérêt - Identification, utilité et encadrement, Gazette du Palais, 2011, p. 126.

[785] Il peso dei gruppi di pressione in Parlamento verrebbe incrementato da alcune particolari disposizioni, nello specifico: dalla predisposizione di uno studio di impatto legislativo allo stadio della preparazione di un progetto di legge; dal rafforzamento dell'iniziativa parlamentare (nel quado di un riequilibrio dei rapporti Governo-Parlamento); attraverso l'esame dei progetti e delle proposte di legge in Commissione (nuovi artt. 42 e 43 Cost.); dal procedimento stesso di discussione e in particolare dalla garanzia dei tempi e dalla riforma del diritto di emendamento. Cfr. FAGES F., *Révision constitutionnelle et lobbying. Lobbying : la nouvelle donne issue de la révision constitutionnelle de juillet 2008*, in MEKKI M. (a cura di), *La force e l'influence normatives des groupes d'intérêt - Identification, utilité et encadrement*, Gazette du Palais, 2011; BOCCALATTE S., PICCIRILLI G., *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 2/2009. Più in generale, sulla riforma costituzionale del 2008, cfr. CAVINO M., DI GIOVINE A., GROSSO E. (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, 2010; COSTANZO P., *La "nuova" Costituzione della Francia*, Giappichelli, 2009.

[786] Cfr. ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport sur le lobbying*, n. 613, 2008;

[787] MEKKI M. (a cura di), La force e l'influence normatives des groupes d'intérêt. Identification, utilité et encadrement, Ed. Gazette du Palais, 2011;

Le due Camere del Parlamento francese hanno così dato avvio, nel 2009, ad alcune iniziative volte a disciplinare l'attività di lobbying, predisponendo una serie di strumenti rivolti sia ai parlamentari che ai gruppi di pressione. Il Parlamento ha dunque deciso di affrontare questa controversa tematica nel duplice tentativo di garantire una maggiore trasparenza dell'attività politica e di prevenire eventuali rapporti illeciti tra i parlamentari e i gruppi di pressione.

4.1. Le norme per i parlamentari

Per quanto concerne l'*Assemblée nationale*, va anzitutto rilevato come la nuova disciplina si innesti nel principio del divieto di mandato imperativo. L'art. 79 del regolamento dell'Assemblea nazionale, vieta infatti ad ogni deputato di avvalersi del proprio status di parlamentare in imprese private o nell'esercizio di professioni liberali o ancora di usare il proprio titolo per motivi eccedenti l'esercizio del mandato. Analogamente, al deputato è fatto divieto di aderire ad associazioni o a gruppi che difendono interessi particolari, locali o professionali, o sottoscrivere degli impegni nei loro confronti, concernenti la propria attività di parlamentare, nel caso in cui questa adesione implichi un vincolo di mandato imperativo[789]. Così, la regolamentazione più recente ha fissato alcuni principi e strumenti specifici volti a garantire la prevenzione dei conflitti di interesse tra i parlamentari e, più in generale, la trasparenza nel loro rapporto con i gruppi di pressione. In particolare, la nuova disciplina si sviluppa lungo tre assi principali[790]. In primo luogo, la creazione di un codice deontologico: il 6 aprile 2011 l'Ufficio di Presidenza, su proposta del *Groupe de travail sur la prévention des conflits d'intérêts*[791], ha approvato un *Code de déontologie* recante alcuni principi generali[792] che i deputati si impegnano a rispettare[793].

---

[788] Segnaliamo, in breve, la *charte de déontologie* elaborata da l'*Association Française des Conseils en Lobbying (*AFCL), in http://afcl.net/deontologie/. Allo stesso modo, l'*Association Française des Conseils en Affaires Publiques* (AFCAP) ha posto in essere una vera strategia di lobbying « pour obtenir une réglementation du lobbying en droit français » : cfr. Boissavy M., *Le droit e le lobbying: de la nécessité d'une réglementation en France et auprès de l'Union Européenne*, in DELACROIX X., *Influencer la démocratie. Démocratiser l'influence. Enjeux et perspectives d'un lobbyisme démythifié*, AFCAP Editions, 2004. Infine, l'*Association pour les Relations entre les Pouvoir Public* (ARPP), in : http://www.arpp.net/.

[789] Cfr. Art. 79, *Règlement de l'Assemblée Nationale*, in http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp#rgt_79.

[790] Cfr. *Décision du Bureau relative au respect du code de déontologie des députés, 6 avril 2011*, http://www.assemblee-nationale.fr/13/agendas/cr-bureau.asp#15062011.

[791] Il *Groupe de travail sur la prévention des conflits d'intérêts*, costituito dal *Bureau* dell'AN il 6 ottobre 2010, è un organo ad hoc presieduto dal Presidente dell'Assemblea Bernard Accoyer e composto da membri del *Bureau*, da deputati designati dai rispettivi gruppi politici e dal Presidente della Commissione giuridica. Il Gruppo ha elaborato una propria proposta sulla base di uno studio comparato delle prassi in vigore nei principali Paesi dell'Unione europea. Per un approfondimento, cfr. http://www.assemblee-nationale.fr/13/controle/groupe-travail-prevention-conflits.asp.

[792] I sei principi enunciati riguardano: l'interesse generale, l'ìndipendenza, l'imparzialità, la responsabilità, l'onestà e l'esemplarità. Cfr. http://www.assemblee-nationale.fr/presidence/presse/code_deontologie.pdf.

[793] Per una prospettiva giuridica del codice di deontologia, cfr. l'approfondita analisi di DESCHAMPS M., Quand la déontologie fait son entrée officielle à l'Assemblée nationale…des questions juridiques et institutionnelles surgissent, aprile 2011, Gruppo di Ricerca GREDEG del CNRS francese e dell'università di Nice Sophia Antipolis, disponibile on line su: http://hp.gredeg.cnrs.fr/Marc_Deschamps/Pdf/AN.pdf.

Lo stesso 6 aprile 2011, con una Decisione approvata all'unanimità, il *Bureau* ha disposto l'istituzione di un deontologo presso l'Assemblea nazionale[794], personalità indipendente incaricata di vigilare sul al rispetto dei principi del codice e di consigliare i deputati su tutti i problemi afferenti la deontologia professionale e il rispetto del suddetto codice.
Infine, l'obbligo per tutti i deputati di presentare, entro un mese dalla nomina, una dichiarazione di interessi da aggiornare in "caso di cambiamenti sostanziali" in corso di mandato.
L'insieme di questi dispositivi conserva un carattere esclusivamente preventivo: il deontologo, dopo aver formulato le opportune raccomandazioni ai deputati, si riserva di sottoporre l'eventuale situazione di conflitto di interessi all'Ufficio di Presidenza, che può decidere, in definitiva, se rendere o meno pubblica questa situazione. Il deontologo ha una funzione consultiva, essendo rimandata alla discrezionalità dell'Ufficio l'adozione di eventuali provvedimenti.
Per quanto riguarda il Senato, in questa sede l'adozione di un codice deontologico è già stata oggetto di esame: nel novembre del 2009, infatti, l'Ufficio di Presidenza del Senato ha creato, con l'*Arrêté* del 25 novembre 2009, un *Comité de déontologie parlementaire*[795]. Si tratta di un comitato composto da un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare, ricostituito ad ogni rinnovo triennale del Senato e i cui membri non possono restare in carica per più di due mandati. Il Comitato ha funzioni essenzialmente consultive ed è competente per le questioni deontologiche relative al mandato parlamentare e al funzionamento del Senato nel suo complesso.
In particolare, su richiesta del Presidente del Senato o del suo Ufficio, il Comitato adotta pareri su situazioni particolari o su temi più generali relativi all'etica parlamentare.

4.2. Le norme per i lobbisti

Per quanto concerne le norme destinate ai lobbisti, l'Assemblea nazionale e il Senato hanno proceduto parallelamente, dotandosi di strumenti pressoché identici.
L'*Assemblée nationale*, a partire dal 2 luglio 2009, ha adottato alcune importanti regole di etica e trasparenza destinate ai rappresentanti dei gruppi di pressione. L'intervento ha avuto ad oggetto, anzitutto, la registrazione dei gruppi e l'accesso alla Camera (*Palais Bourbon)*, disciplinato dall'art. 26 de l'*Istruction générale du Bureau*, poi oggetto di importanti modifiche il 24 febbraio 2013[796].
I rappresentanti di interessi, pubblici o privati, iscritti in un elenco fissato dall'Ufficio di Presidenza o da una sua delegazione competente, possono disporre di un badge[797], valido

[794] Secondo l'art. 2 della *Décision du Bureau relative au respect du code de déontologie des députés*, il deontologo deve essere nominato con una maggioranza di almeno i 3 quinti dei membri dell'Ufficio di Presidenza e con l'accordo di almeno un Presidente di un gruppo di opposizione. Il 15 giugno 2011 è stato nominato il primo deontologo nella figura di Jean Gicquel, cui è succeduta, il 10 ottobre 2012, a seguito della conclusione della legislatura, Noëlle Lenoir.

[795] A seguito della sua prima riunione costitutiva del 27 gennaio 2010, il Comitato ha individuato il suo Presidente nella figura di Robert Badinter, mentre l'attuale Presidente è Catherine Tasca. Cfr. http://www.senat.fr/role/comite_deontologie.html.

[796] Cfr. par. 4.3.

[797] Il 24 febbraio 2010 l'Ufficio ha deciso di attribuire un solo *badge* per organismo.

un'intera giornata – che da diritto ad entrare a *Palais Bourbon*[798] un'ora prima dell'inizio della seduta pomeridiana e fino a mezz'ora dopo la fine del question time o una votazione per scrutinio palese[799].
Ai fini dell'iscrizione all'elenco sopra citato, i rappresentanti delle lobby sono tenuti, insieme al loro datore di lavoro, a riempire un formulario contenente informazioni circa la loro attività e sugli interessi dei quali sono portatori e in seguito indirizzare la richiesta al Segretario generale della Presidenza. L'intera istruttoria delle domande è seguita dalla delegazione incaricata dei rappresentanti di interessi e spetta all'Ufficio di Presidenza, o alla sua delegazione, la decisione relativa all'iscrizione nel registro.
Ai fini del perfezionamento dell'iscrizione al registro, tutti i rappresentanti di interessi sono tenuti a sottoscrivere il Codice di condotta. I nominativi degli ammessi nell'Elenco dei rappresentanti di interessi, unitamente agli interessi rappresentati, vengono pubblicati sul sito dell'Assemblea nazionale. Dunque l'iscrizione è subordinata al rispetto del codice di condotta, sulla cui violazione l'Ufficio di Presidenza, sulla base del rapporto redatto dalla delegazione incaricata dei rappresentanti di interessi, potrà decidere di ritirare dalla lista, a titolo provvisorio o definitivo, il lobbista inadempiente o trasgressore[800].
Successivamente, a partire dal 7 ottobre 2009, l'Ufficio di Presidenza del Senato ha predisposto una serie di misure volte a dotare di maggiore trasparenza le attività di lobbying presso la sua assemblea. Anche qui, la nuova disciplina trova fondamento principalmente nell'*Instruction générale du Bureau*, e riprende lo schema adottato dall'Assemblea nazionale, essendo articolata in tre punti chiave. Anzitutto, la disciplina del diritto di accesso: mediante l'istituzione di un nuovo capitolo dell'*Instruction générale*, l'Ufficio ha stabilito che "il diritto di accesso al Senato è accordato, nelle condizioni determinate dai Questori, ai rappresentanti di interessi iscritti in un pubblico registro che si impegnano a rispettare un codice di condotta definito dall'Ufficio"[801]. In seguito, l'*arrêté de Questure* n.2010-1258 del 1° dicembre 2010[802] ha precisato specifiche condizioni di accesso dei rappresentanti di interessi ai locali del *Palais du Luxembourg*, sede del Senato.
Infine, il Codice di condotta (*Code de conduite applicable aux groupes d'intérêts au Sénat*[803]), concernente tanto il comportamento professionale dei gruppi di interesse quanto i loro rapporti con i senatori. Accanto all'indicazione delle caratteristiche e delle modalità di tenuta del registro (art. 1), infatti, il codice prevede diversi obblighi e divieti di carattere deontologico, tra i quali il divieto di utilizzare "mezzi fraudolenti o sleali" (art. 2) o di presentare ai senatori informazioni "volontariamente incomplete o inesatte destinate a indurli in errore" (art. 9).

---

[798] Con accesso alla Grande Rotonda, al Salone della Pace e alla Sala delle Quattro Colonne (ad eccezione, per quest'ultima, del martedì e del mercoledì).
[799] Cfr. Instruction générale du Bureau, art. 26, par. III-B.
[800] Va tuttavia rilevato, in via preliminare, che nonostante questa ipotesi sanzionatoria e la relativa pubblicità che ne deriverebbe, la regolamentazione dell'accesso all'*Assemblée nationale*, così come il dispositivo del registro del codice di condotta, non coprono integralmente l'insieme dei rapporti che i rappresentanti dei gruppi di pressione possono intrattenere con i deputati al di fuori di *Palais Bourbon*, o all'interno della stessa Assemblea in occasioni informali.
[801] Cfr. Instruction générale du Bureau du Sénat, Chapitre XXII bis, redatto sulla base de l'arrêté n° 2009-232 del 7 ottobre 2009.
[802] http://www.senat.fr/role/groupes_interets_aq.html.
[803] http://www.senat.fr/role/code_de_conduite.pdf.

Il Codice di condotta prevede anche la pubblicazione sul sito del Senato[804] degli inviti all'estero indirizzati ai senatori, ai loro collaboratori e ai funzionari del Senato. Inoltre, su ogni spostamento preso in esame da un'istanza del Senato (una commissione, delegazione, etc.), su invito da parte di un organismo esterno, il Presidente di tale istanza è tenuto a informare l'Ufficio del Senato (art. 10). Il mancato rispetto delle regole di deontologia fissate dal Codice di condotta può determinare l'eventuale ritiro del diritto di accesso al Senato.

4.3 Il Rapporto del Gruppo di lavoro sui gruppi di pressione e le recenti novità introdotte dall'Assemblea nazionale.

Questa prima regolamentazione, tuttavia, ha sollevato dubbi circa la sua concreta efficacia ed incisività e incentivato, al contempo, alcune iniziative di revisione dell'assetto iniziale[805].
Nel luglio del 2012 l'Ufficio di Presidenza ha costituito un gruppo di lavoro ad hoc presso l'*Assemblée nationale* presieduto dal vice-presidente Christophe Sirugue (che ricopre anche il ruolo di Presidente della *Délégation chargée des répresentants d'intérets*) al fine di elaborare una disciplina più completa dell'attività di lobbying, sulla base di uno studio della regolamentazione vigente presso altre istituzioni europee.
Il Presidente Sirugue ha presentato, il 27 febbraio 2013, il suo rapporto conclusivo[806] contenente alcune importanti proposte di riforma in materia. Sulla base di tale Rapporto, l'Ufficio di Presidenza ha quindi fissato alcune nuove disposizioni per una migliore regolazione dell'attività di lobbying.
Le principali novità introdotte recepiscono, seppur parzialmente, il contenuto del rapporto e attengono sia la disciplina dell'attività dei gruppi di pressione, sia l'attività dei singoli parlamentari. Sul primo versante, si segnala innanzitutto l'istituzione di un nuovo registro dei rappresentanti di interessi, cui si accompagna un nuovo codice di condotta. Il lobbista iscritto al registro ha diritto ad una *carte de répresentant*, tramite la quale è possibile ricevere un badge d'accesso all'AN per un'intera giornata (il badge è rilasciato per lo svolgimento di una determinata attività). La disciplina del diritto di accesso all'Assemblea nazionale si completa poi con l'abrogazione del paragrafo dell'art. 26 dell'*Instruction générale du Bureau* - disposta con *l'arrêté du 30 septembre 2013 modifiant les articles 22 et 26 de l'IGB* (relativo, come abbiamo visto, alle regole di accesso dei rappresentanti di interessi a *Palais Bourbon)*. Di fatto, con tale intervento normativo si è inteso vietare ai lobbisti di accedere in particolare ad alcune sale limitrofe all'Aula.

[804] La lista completa degli inviti è disponibile in http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/groupes_interet/27-03-2014_Liste_Declarations_Invit_Gpe_Interets_2014.pdf.

[805] A riguardo segnaliamo le numerose proposte avanzate dalle associazioni Transparence International France & Regards citoyens, in http://www.transparency-france.org/ewb_pages/div/Encadrement_du_lobbying.php. Per un approfondimento, cfr. anche ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport public annuel du deontologue*, 20 novembre 2013; http://www.assemblee-nationale.fr/qui/deontologue-rapport-2013.pdf e, con specifico riguardo alla prima regolamentazione del 2009, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport public annuel du deontologue*, 2012, in http://www.assemblee-nationale.fr/qui/rapport_deontologue_2012.pdf.

[806] Cfr. http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/rapport_bureau_2013.pdf.

Per la richiesta di iscrizione al Registro i rappresentanti dei gruppi di pressione sono tenuti, insieme al loro datore di lavoro, a compilare uno specifico modulo (*formulaire d'enregistrement*) nel quale, oltre a dichiarare di sottoscrivere il Codice di condotta, vanno indicati gli interessi di cui sono rappresentanti, il datore di lavoro, l'attività svolta e alcuni dati finanziari[807]. In particolare, sono presenti sei diversi formulari, ognuno relativo ad una categoria di ente presso cui può operare un rappresentante di interessi: imprese; autorità amministrative indipendenti e altri organismi pubblici; organismi di ricerca; organizzazioni non governative e associazioni; organizzazioni rappresentative di categorie professionali o organizzazioni sindacali; studi di consulenti specializzati in determinate materie o studi di avvocati.
Un'altra importante novità introdotta con la nuova disciplina riguarda la possibilità, per tutti i rappresentanti di interessi registrati, di pubblicare sul sito dell'Assemblea un proprio contributo relativo ad una questione trattata durante i lavori parlamentari[808]. La redazione del contributo va poi formalizzata attraverso uno specifico modulo[809], disponibile sul sito dell'*Assemblée nationale*.
Inoltre, sempre con l'*arrêté du 30 septembre 2013 modifiant les articles 22 et 26 de l'IGB*, l'Ufficio di Presidenza ha disposto una modifica dell'*Instruction général* volta a favorire la pubblicità delle audizioni di rappresentanti di interessi. Il nuovo art. 22, c. 1°, lett. d. prevede infatti che le relazioni, i pareri e gli altri documenti presentati alla Presidenza dell'Assemblea da una commissione, una delegazione, un ufficio o altro organo dell'Assemblea nazionale debbano contenere, in allegato, la menzione dell'insieme delle audizioni realizzate dal relatore nell'ambito dei lavori parlamentari. Anche la mancato avvio di un'audizione deve essere segnalato nel rapporto. Vanno inoltre indicate in maniera distinta le audizioni dei rappresentanti di interessi iscritti nel registro.
Altre disposizioni riguardano i *colloques*, in merito ai quali sono stati previsti specifici obblighi a carico dei promotori.
In primo luogo, il par. 11 del rinnovato Codice di condotta dei rappresentanti di interesse vieta la remunerazione degli organizzatori da parte dei partecipanti agli incontri, laddove sancisce che « les prises de parole dans les colloques organisés au sein de l'Assemblée nationale par les représentants d'intérêts inscrits sur le registre, ou toute autre entité extérieure à l'Assemblée nationale, ne peuvent en aucune façon dépendre d'une participation financière, sous quelque forme que ce soit »[810].
Un ultima novità riguarda la limitazione del numero dei collaboratori volontari, fissato ad un massimo di due per deputato, al fine di limitare la possibilità per i gruppi di pressione di beneficiare dei badge di accesso all'Assemblée. Le domande di badge, destinate ai

[807] Questi possono variare a seconda del tipo di formulario: in relazione alle imprese, ad esempio, è prevista l'indicazione del volume d'affari, una stima dei costi legati all'attività di lobbying, nonché di tutte le altre informazioni finanziarie e precisazioni volte a rafforzare la trasparenza della propria attività. Cfr. *Formulaire d'enregistrement pour les emprises*: http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/formulaires/entreprises.pdf.

[808] Il testo del contributo deve essere redatto in un numero massimo di 7000 caratteri e deve riguardare uno specifico atto parlamentare: un disegno di legge o una proposta di legge; una "relazione legislativa"; una "relazione relativa ad un'indagine conoscitiva"; una "relazione di una commissione di inchiesta"; una "relazione del comitato di valutazione delle politiche pubbliche" ecc.

[809] Cfr. http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/formulaires/contribution.pdf.

[810] ASSEMBLEE NATIONALE, *Code de conduite applicable aux représentant d'intérêts* : http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet#rd1316.

collaboratori volontari, infatti, saranno esclusivamente autorizzate « *pour des raisons familiales, pour des stagiaires ou, éventuellement, en lien avec un mandat local ou une responsabilité dans un organisme extérieur* ».
Nel complesso, la revisione posta in essere a seguito del *Rapporto del Gruppo di lavoro sui gruppi di pressione*, prendendo atto della necessità di integrare l'assetto originario, restituisce l'immagine di un dispositivo ancora in evoluzione. In questo senso è stata prevista la possibilità, avanzata da diverse associazioni e ripresa dal rapporto Sirugue[811], di prevedere dei rapporti annuali di valutazione, mediante i quali attuare un monitoraggio relativamente all'attuazione e all'efficacia delle misure fin qui adottate. L'obiettivo, a nostro avviso pienamente condivisibile, è quello di tracciare una valutazione "in itinere", funzionale alla predisposizione graduale di opportuni correttivi, sulla base delle prassi effettivamente riscontrate.

5. La prassi dei gruppi di pressione

Come si è detto, le iniziative intraprese dal Parlamento francese a partire dal 2009 costituiscono, con tutta evidenza, una importante novità nell'ordinamento francese, e, come tali, necessitano di un tempo necessario affinché si sedimentino efficacemente, e possano così produrre gli effetti sperati (in termini di partecipazione, trasparenza, efficacia, nonché legittimità della decisione pubblica). Il tentativo di tracciare una prima valutazione degli strumenti adottati a livello parlamentare si scontra con questa necessaria premessa. Tuttavia, può essere utile in questa fase un rapido sguardo alla prassi fin qui adottata dai gruppi di pressione nel loro rapporto con l'attività dei parlamentari francesi, al fine tracciare un quadro -tuttavia, ribadiamo, parziale - delle eventuali carenze e potenzialità della nuova regolamentazione.

5.1 Il lobbying in parlamento: strumenti di pressione e profili critici;

"Le lobbying s'est infiltré dans toutes les voies d'accès possibles au coeur des lieux de pouvoir. Bien que officiellement proscrit, il a profité du flou de règlements et des usages pour devenir omniprésent»[812].
Come già accennato nel paragrafo introduttivo, l'attività di lobbying si caratterizza, molto spesso, per la sua informalità, potendo dispiegare tutta la sua efficacia attraverso molteplici

[811] Nella consapevolezza che « l'activité du lobbying est assurément en pleine mutation, et cette mutation correspond à un changement institutionnel qui place le Parlement au centre d'un flux d'informations complexes ». Cfr. ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport présenté par M. Christophe Sirugue, Président de la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études, Au nom du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale*, 2013, pp. 10-17.

[812] CONSTANTY H., NOUZILLE V., *Des députés sous influences. Le vrai pouvoir des lobbies à l'Assemblée nationale*, éditions Fayard, Paris, 2006, p. 153.

strumenti e in circostanze non facilmente circoscrivibili. In ambito parlamentare, questo aspetto è di centrale importanza, in quanto, oltre le varie tecniche di influenza[813], esistono diversi altri livelli attraverso i quali i gruppo di pressione possono efficacemente portare a termine la loro strategia.

A questo proposito rilevano, anzitutto, le audizioni parlamentari. Come abbiamo osservato analizzando le recenti modifiche normative, si tratta di uno dei canali più importanti per i gruppi di pressione. Attraverso le audizioni, infatti, « *Les commissions parlementaires cherchent à pallier le manque de moyens d'information du Parlement* »[814]. Decisivo è il contributo dei gruppi di interesse, che possono esercitare in questa sede un'influenza diretta verso il decisore pubblico, formalizzata all'interno del procedimento legislativo. E' proprio con specifico riguardo alle audizioni che il contributo dei gruppi di pressione costituisce quel valore aggiunto in termini di informazione[815], sempre più necessario vista la complessità di alcune politiche pubbliche. Dall'altra parte però, come avremo modo di approfondire[816] - almeno fino all'entrata in vigore della nuova normativa - non sempre le audizioni hanno beneficiato di un'adeguata pubblicità, né in riferimento al loro svolgimento, né, da un punto di vista più sostanziale, relativamente all'oggetto e alla tipologia dei soggetti coinvolti. In questo senso la nuova normativa può fornire uno spunto importante verso una maggiore pubblicità e trasparenza dell'attività e dei soggetti coinvolti.

All'interno di questo strumentario a disposizione dei lobbisti, rilevano inoltre i c.d. *colloques*, delle occasioni di incontro informale con i singoli parlamentari, divenuti molto spesso degli appuntamenti fissi, rinnovati periodicamente ed entrati a pieno titolo nelle tradizioni parlamentari. Attraverso questi incontri, le imprese, gli esperti di settore e i deputati particolarmente attivi – su determinate materie o a livello territoriale – trovano l'occasione per rinsaldare i propri rapporti e creare nuovi contatti. I *colloques* si configurano, dunque, come uno strumento di influenza indiretta, di *soft power*: il gruppo di interesse finanzia i costi dell'incontro (affitto delle sedi, pasti, materiale informativo, pubblicità, ecc.) e i deputati hanno l'occasione di confrontarsi e ascoltare diversi punti di vista, nonché di accogliere alcune proposte in sede legislativa o formare dei gruppi tematici in seno all'*Assemblée* (i c.d. *groupes d'études*, vedi *infra*). Il problema maggiore che sollevano questa pratiche risiede nel fatto che, oltre a sfuggire a qualsiasi forma di trasparenza e pubblicità, pongono inevitabilmente il problema della tutela del pluralismo: lungi dal prevedere un confronto di idee equilibrato, questi incontri finiscono per rispondere alle precise esigenze dei gruppi promotori: in questo senso, "*ces acteurs sont loin d'avoir*

---

[813] CLAMEN M., Le lobbying et ses secrets : guide des techniques d'influence, Dunod: Paris, 2003; CABON M., Le Kamasutra du lobbying. Regard sur dix techniques d'influence modernes, in «Lobbycratie», in www.lobbycratie.fr/2010/01/22/le-kamasutra-du-lobbyingregard-sur-dix-techniques-d%E2%80%99influence-modernes/, 22 gennaio 2010. MAZZEI G., Lobby della trasparenza. Manuale di relazioni istituzionali, Centro di documentazione giornalistica, Roma, 2009.

[814] LAMARQUE G., *Le lobbying*, « Que sais-je? » no 895, Presses Universitaires de France, Paris, 1994, p. 58.

[815] Sembra oramai pacifico, anche in sedi istituzionali, constatare che « Le lobbying bien compris aide le législateur à *adapter sa volonté politique aux réalités du terrain*. Il est donc normal de demander aux rapporteurs des projets de loi de consulter les lobbyistes. » Cfr. ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport sur le lobbying*, n. 613, 2008, p.57 (corsivo mio).

[816] V. par. 5.2.

tous les mêmes moyens matériels et humains, et l'accès aux lieux de pouvoir et d'élaboration des décisions publiques est, dans les faits, opaque et très inégal"[817].
In questo senso, anche la recente normativa adottata, pur testimoniando una rinnovata sensibilità verso le problematiche legate ai *colloques*, non sembra poter fornire sufficienti garanzie : come abbiamo visto, le disposizioni del *Code de conduite applicable aux représentant d'intérêts*, relative al finanziamento degli incontri (par.11), o alla divieto di fornire delle informazioni « *volontairement inexacts destinés à induire les députés en erreur* » (par. 8), rimangono semplici norme deontologiche e, in quanto tali, destinate ad assumere una efficacia limitata, spesso rimandata all'etica dei promotori.
Vi sono poi altri strumenti la cui efficacia possiede una portata diversa, se vogliamo più indiretta, e tuttavia non meno incisiva. A riguardo rilevano in primo luogo, i c.d. gruppi di studio. Si tratta di gruppi[818] costituiti da deputati con la volontà di creare delle sedi di discussione più informali. I gruppi di studio sono molto numerosi[819], anche in ragione della relativa semplicità della procedura di formazione: per la loro costituzione è infatti sufficiente il consenso (*agrément*) del *Bureau de l'Assemblée* che, su rapporto della delegazione competente (la *délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études*)[820] designa il gruppo politico cui è attribuita la presidenza del gruppo[821].
La costituzione dei gruppi di studio permette ai deputati di lavorare in maniera informale e approfondita su una pluralità di temi, dando vita, di fatto, ad una sorta di sotto-commissione parlamentare[822]. È evidente come un simile contesto di lavoro rappresenti un terreno fertile per l'azione di lobbying: i gruppi di pressione hanno l'occasione di approfondire le loro istanze e individuare direttamente i parlamentari più sensibili alle loro richieste. La costituzione di un gruppo *« permettent aux groupes d'intérêts de disposer d'interlocuteurs désignés au Palais-Bourbon et d'une caisse de résonance pour leur revendication»*[823]. La

---

[817] Cfr. Appel citoyen pour un encadrement et une transparence des activités de lobbying en direction des instances de décision publiques, Réseau citoyen ETAL - réactualisation décembre 2009, disponibile on line : http://www.adequations.org/spip.php?article797

[818] La loro costituzione rimane comunque circoscritta nei limiti fissati dall'art. 23 de Regolamento dell'Assemblée nationale: « Est interdite la constitution, au sein de l'Assemblée nationale, dans les formes prévues à l'article 19 ou sous quelque autre forme ou dénomination que ce soit, de groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels et entraînant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif. Est également interdite la réunion dans l'enceinte du Palais de groupements permanents, quelle que soit leur dénomination, tendant à la défense des mêmes intérêts ».

[819] Nella XIII legislatura (2007-2012) hanno raggiunto quota 124 all'*Assemblé nationale*, mentre attualmente se ne contano 107 all'AN e 22 al Senato. Cfr. http://www.assemblee-nationale.fr/qui/xml/ge_alpha.asp?legislature=14; http://www.senat.fr/groupe-etude/etulst.html.

[820] Prima di presentare le sue conclusioni al Bureau, la delegazione consulta la commissione permanente competente al fine di appurare che l'obiettivo del gruppo sia compatibile con i poteri e le competenze ad esso attribuite.

[821] A volte la presidenza può essere condivisa tra più gruppi politici: nel corso della XIII legislatura, ad esempio, è stata prevista una co-presidenza per 22 gruppi di studio. In seguito gli stessi gruppi nominano il presidente del gruppo di studio.

[822] Come rileva Lamarque G., la limitazione del numero delle commissioni parlamentari nel corso della IV° Repubblica ha contribuito a canalizzare l'influenza delle lobby attraverso questo strumento. Anche nel corso della V° Repubblica, il loro peso è andato via via crescendo, e i gruppi di studio "*remplissent ce rôle indirect d'association des lobbies au processus de décision*". Cfr. • LAMARQUE G., *Le lobbying*, « Que sais-je? » no 895, Presses Universitaires de France, Paris, 1994.

[823] CONSTANTY H., NOUZILLE V., *Des députés sous influences*, op. cit., p. 219.

lista completa dei gruppi, dei componenti, così come le riunioni svolte, sono pubblicati sul sito dell'*Assemblée nationale*.
Altro strumento interessante è costituito dai "*clubs parlementaires*", a metà strada tra i gruppi e i *colloques*. In assenza di una definizione giuridica, i clubs possono essere ricondotti a "*un certain nombre de structures qui visent à rassembler des parlementaires autour d'un secteur d'activité déterminé*"[824]. Totalmente estranei a qualsiasi forma di pubblicità, i *clubs* sono interamente finanziati dalle imprese, attengono a politiche di settore piuttosto specifiche e coinvolgono un gruppo selezionato di deputati. Queste caratteristiche sollevano forti criticità circa il loro grado di trasparenza e di permeabilità di cui possono beneficiare i gruppi di pressione promotori. In particolare, da un punto di vista giuridico, la loro informalità trae origine dal fatto che « *les clubs parlementaires sont le plus souvent des associations et qu'ils ne tombent sous le coup d'aucune interdiction. Il est donc permis aux députés d'adhérer à ces clubs, de les présider ou simplement d'assister aux manifestations qu'ils organisent* »[825]. Anche qui, in assenza di una specifica regolamentazione di queste pratiche, le garanzie di trasparenza, pubblicità, e indipendenza dei deputati vengono rimandate all'osservanza dei rispettivi codici deontologici e, soprattutto, alla volontà e capacità dei deputati "d'estimer au cas par cas, […], si leur participation à un club parlementaire, comme à toute autre structure, n'est pas, en tant que telle, susceptible d'engendrer des conflits d'intérêts"[826].
Un ultimo strumento di ingerenza dei gruppi di pressione, potenzialmente molto efficace in ambito parlamentare, attiene alla questione degli assistenti parlamentari. Stando alle ultime statistiche disponibili, i *collaborateurs parlementaires* all'*Assemblée nationale* sono circa duemila[827], considerando che lo statuto degli assistenti consente ad ogni deputato di ingaggiare fino a 5 collaboratori personali, cui vanno ad aggiungersi i vari funzionari dell'*Assemblée*, gli assistenti dei gruppi politici e quelli delle cariche istituzionali. Il problema maggiore, al di là del dato numerico e delle regole sancite nel loro statuto - concernenti, per lo più, il loro trattamento economico - riguarda le funzioni e il ruolo che essi ricoprono. Come dimostrato dalle diverse inchieste concernenti i c.d. "*emplois fictifs*"[828] i collaboratori parlamentari possono rappresentare, per le lobby, un canale di accesso diretto verso i parlamentari, sfruttando le informazioni e i contatti personali di cui questi sono in possesso.
Un altro strumento di influenza indiretta è rappresentato dalle "missioni", ovvero i viaggi all'estero dei deputati organizzati e finanziati dai gruppi di interesse. Le finalità sono soprattutto politiche (mantenere e rinnovare le relazioni internazionali francesi) ed economiche (siglare accordi commerciali, partenariati, sostenere l'internazionalizzazione

[824] ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport public annuel du deontologue*, 20 novembre 2013, p.123; http://www.assemblee-nationale.fr/qui/deontologue-rapport-2013.pdf.
[825] ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport public annuel du deontologue*, 20 novembre 2013, p.123; http://www.assemblee-nationale.fr/qui/deontologue-rapport-2013.pdf.
[826] *Ibidem*, p. 125.
[827] Dati forniti dalla *Questure de l'Assemblée nationale* nel luglio 2013. Cfr. http://blogs.lexpress.fr/cuisines-assemblee/wp-content/blogs.dir/669/files/2013/07/Elements-rapport-dactivite-juillet-2013.pdf.
[828] Il riferimento è al caso che ha visto coinvolto il MNEF nel 2005 e a quello, più recente, nel quale è stato condannato l'ex-presidente Jacques Chirac, entrambi riguardanti i c.d. "emplois fictifs", ovvero l'impiego di collaboratori solo formalmente alle dipendenze di un deputato ma remunerati effettivamente da gruppi di interesse esterni.

delle imprese francesi, supportarne la delocalizzazione). Naturalmente, al di là degli specifici obiettivi del viaggio, i gruppi di interesse hanno l'occasione di rinsaldare i loro rapporti con i deputati e costruire relazioni più stabili.
Infine, meritano un breve cenno tutta una serie di altri strumenti, piuttosto critici, ma che, tuttavia, inseriamo a margine della nostra analisi, non essendo direttamente legati al problema della trasparenza dell'attività parlamentare. Anzitutto, il problema del *pantouflage*, o *revolving door*, ovvero il passaggio di alti funzionari della PA e diplomati dell'ENA al settore privato. Si tratta di questioni rilevanti, perché legano il tema della regolamentazione del lobbying a quello dei conflitti di interesse, che, inevitabilmente, queste pratiche finiscono per sollevare[829]. Altro problema è rappresentato dai c.d. *cumulards*, ovvero i deputati che posseggono più di un mandato nell'amministrazione pubblica[830]. A riguardo il legislatore francese è intervenuto recentemente attraverso due leggi relative al divieto di cumulo dei mandati elettorali locali, nazionali ed europei, approvate lo scorso 22 febbraio[831].
Infine, va almeno menzionato – anche se esula dai fini dell'analisi, pur essendo di centrale importanza in tema di regolamentazione del lobbying – il problema del finanziamento delle campagne elettorali, da sempre forte strumento di pressione e influenza nei confronti del decisore pubblico[832].

*5.2 I gruppi di pressione all'*Assemblée nationale*: alcune tipologie*

In questo paragrafo tenteremo di fotografare la realtà dei gruppi di pressione nel Parlamento, partendo l'analisi di due elementi di base: i dati relativi alle audizioni svolte tra il 2007 e il 2010 e l'elenco dei soggetti registrati all'*Assemblée nationale*.

---

[829] Per un approfondimento, cfr. BOUZIDI B., (THEMA), GARY-BOBO R. (CREST), KAMIONKA T. (CNRS, CREST), PRIETO A. (CNRS, CREST), *Le pantouflage des «énarques» : une première analyse statistique*, Université de Cergy-Pontoise, Deuxième version, in http://ces.univ-paris1.fr/membre/Gary-Bobo/Enarques4bis.pdf., 3 gennaio 2011;

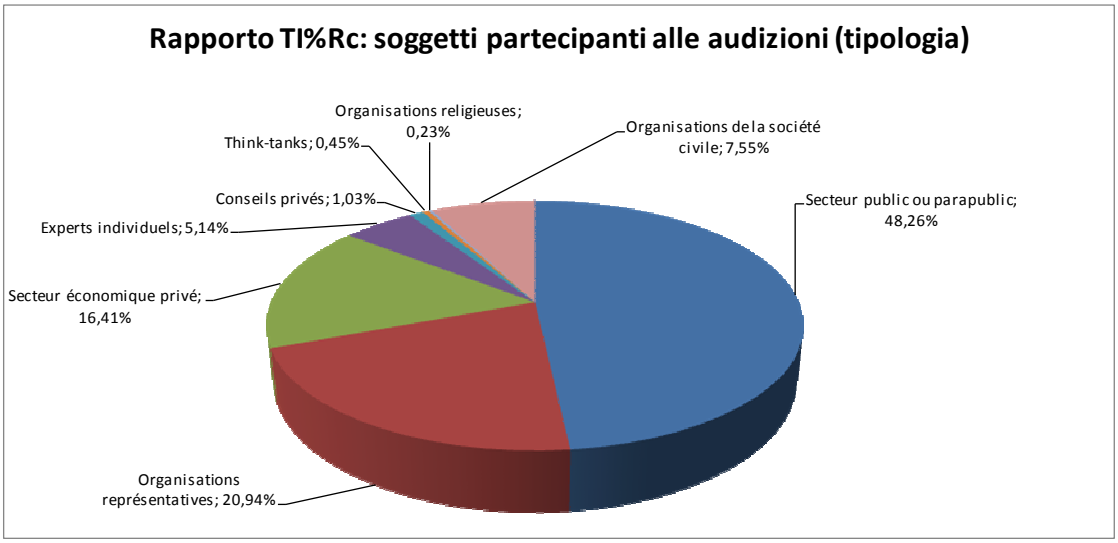
[830] Secondo uno studio relativo alla XIII legislatura (2007-2012), su 577 deputati: 73 avevano un solo mandato, 332 ricoprivano due mandati, 148 rivestivano tre mandati, 23 beneficiavano di quattro mandati. cfr. AYRAULT J.-M., *Cumul des mandats : notre classement des députés*, «Le Post» e «Le Monde.fr», in http://www.lemonde.fr/politique/visuel/2009/10/06/cumul-des-mandats-notre-classement-des-deputes_1247998_823448.html. , 6 ottobre 2009;

[831] Si tratta della *Loi organique n. 2014-1251* e della *Loi n. 2014-1262*. Nello specifico, la legge organica vieta il cumulo delle funzioni esecutive locali con il mandato di deputato o di senatore a decorrere dal 2017 (anno in cui sono previsti l'elezione dell'Assemblea nazionale e il rinnovo parziale del Senato), mentre la legge ordinaria, di simile tenore, riguarda i parlamentari europei, per i quali il divieto scatterà dal 2019. Per un approfondimento, cfr. Senato-Dossier "L'introduzione in Francia del divieto di cumulo tra mandato parlamentare e funzioni esecutive locali", Servizio studi Senato, (07-04-2014), in http://www.federalismi.it/ApplOpenFilePDF.cfm?artid=24727&dpath=document&dfile=07042014180950.pdf&content=Senato-Dossier+%27L%27introduzione+in+Francia+del+divieto+di+cumulo+tra++mandato+parlamentare+e+funzioni+esecutive+locali%27++-+stato+-+documentazione+-+.

[832] Per un approfondimento circa la normativa sul finanziamento delle campagne elettorali, cfr. *Code électoral*, artt. L52-4 – L52-18, in http://droit-finances.commentcamarche.net/legifrance/17-codeelectoral/51161/financement-et-plafonnement-des-depenses-electorales.; Cfr. Servizio Biblioteca - Ufficio Legislazione straniera della Camera dei Deputati, *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna (A.C. 244 e proposte abbinate)*, Serie materiali di legislazione comparata, n. 23, 14 aprile 2011. http://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/MLC16023.htm.

5.2.1 Lo studio presentato da Transparence International France e Regards citoyens

Con specifico riferimento alle audizioni, il rapporto predisposto da Transparence International France & Regards citoyens (*Etude sur l'influence à l'Assemblée nationale)* costituisce un primo valido indicatore del livello di trasparenza, riscontrabile all'*Assemblée nationale* a seguito del primo intervento normativo, dell'attività dei gruppi di pressione. Diffuso nel marzo 2011, lo studio si basa sul complesso dei rapporti elaborati dall'Assemblée nationale tra il luglio 2007 e luglio 2010: nel complesso, sono stati analizzati 1174 rapporti parlamentari dai quali sono emerse 9304 audizioni, cui hanno preso parte circa 5000 organismi, rappresentati da oltre 16000 persone[833].
Si tratta di uno studio importante, dal quale emerge un quadro fortemente pluralista: alla molteplicità degli attori coinvolti nel corso delle audizioni si accompagna infatti la notevole eterogeneità dei temi trattati [834] : agricoltura, cultura, difesa, economia e finanza, immigrazione, giustizia, sicurezza (solo per citarne alcuni).
In questo senso il quadro fornito è piuttosto completo, soprattutto grazie all'elevato numero di rapporti presi in esame e alla numerosità e varietà dei soggetti consultati. Tuttavia, va sottolineato che il 62% dei rapporti prodotti tra il 2007 e il 2010 non forniscono alcuna indicazione sulle audizioni effettivamente condotte, e dunque il dato potenziale potrebbe differire da quanto fin qui riscontrato.
In estrema sintesi, si riporta di seguito il quadro del complesso dei soggetti convocati alle audizioni, suddivisi per tipologia:



[833] Per un approfondimento sulla metodologia seguita, cfr. http://www.regardscitoyens.org/transparence-france/etude-lobbying/methodo.php.
[834] Nel Rapporto si precisa come, a differenza della tipologia adottata per i dei soggetti consultati, "*qualification des thèmes retenue est celle élaborée par l'Assemblée nationale sur ses rapports*".

*5.2.2 Comparazione con il registro dell'*Assemblée nationale

I 124 gruppi iscritti nel registro dell'*Assemblée nationale* (marzo 2011) seguono una tipologia di ripartizione differente da quella sovraesposta.
Tra le due categorizzazioni emergono due differenze principali. Da un lato, il registro dell'*Assemblée* conta 17 associazioni senza precisarne il tipo. Lo studio di Transparency International & Regards Citoyens ripartisce questo numero tra organizzazioni della società civile (5), associazioni professionali (2), associazioni di imprese (3), associazioni di membri elettivi (6), e istituzioni (1).
Dall'altra parte, la tipologia adottata da TI e RC individua, all'interno delle "organizzazioni rappresentative", tre specifiche sottocategorie: associazioni professionali, associazioni di imprese e sindacati rappresentativi.
Rispetto ai soggetti effettivamente convocati nel corso delle audizioni, nel registro dell'AN non compaiono i membri elettivi, gli artisti e giornalisti, i think-tanks, le organizzazioni religiose, né, soprattutto, i membri degli esecutivi e i titolari di funzioni pubbliche. Insomma, il registro, almeno nella sua formulazione iniziale, « semble en effet prévu principalement pour des représentants d'intérêts professionnels »[835].
Nonostante queste importanti differenze (sia quantitative che qualitative) tra lo studio e i dati forniti dall'AN, è stato possibile approdare ad una comparazione sufficientemente esaustiva tra le categorie di soggetti registrati e quelli effettivamente convocati nel corso delle audizioni. Tra i primi abbiamo deciso di includere sia quelli presenti nel marzo del 2011, sia quelli presenti attualmente e si è proceduto ad una armonizzazione delle diverse categorie al fine di renderle, per quanto possibile, comparabili.

Tabella 1. Categorie dei gruppi di interesse all'*Assemblée nationale*

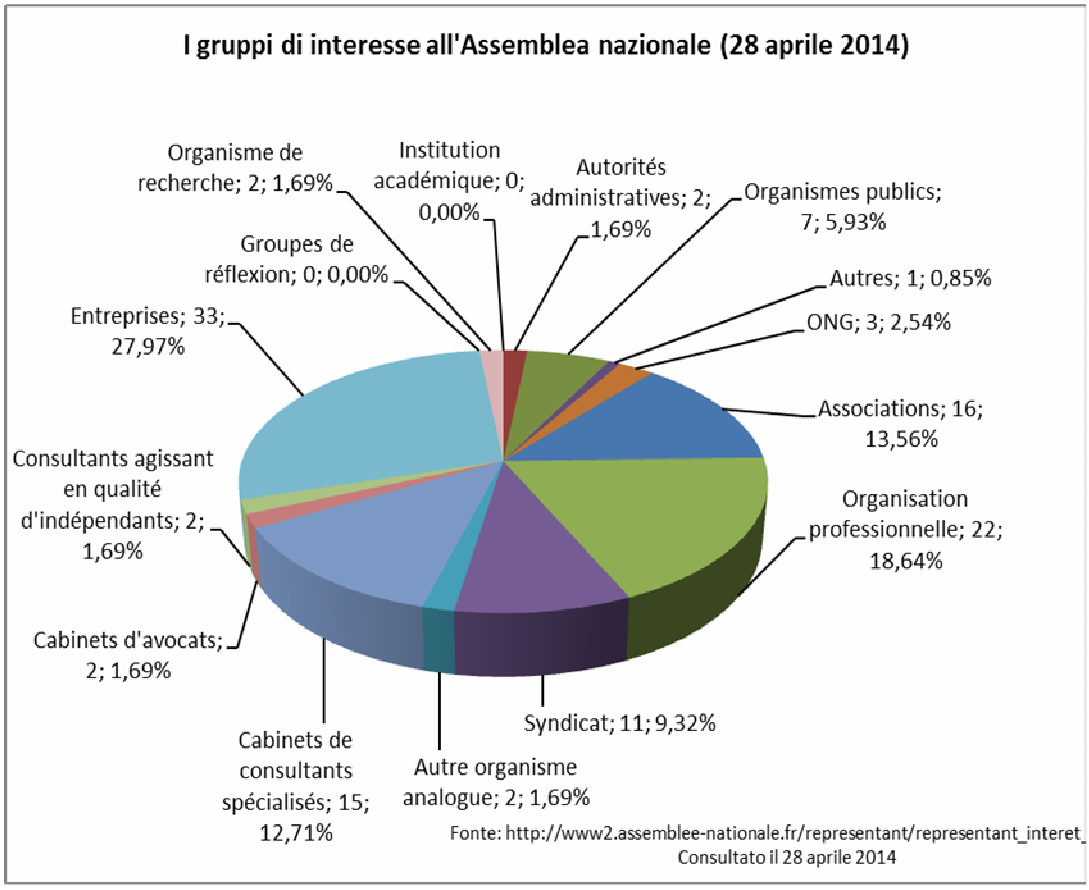
Categoria (in %)	**Rapporto TI&Rc**	**Registro dell'AN (marzo 2011)**	**Registro dell'AN (aprile 2014)**
Conseils privés	**1,5**	**7,3**	**16,10**
-cabinets juridiques			/
Secteur économique privé	**24,3**	**42,7**	**27,97**
-entreprise			27,97
-association d'entreprise			/
Organisations représentatives	**31**	**25**	**27.97**
-associations professionnelles			18,64
-syndicat salariaux			9,32
-syndicat patronaux			
-organisations d'élus			/
-chambre consulaires			/
Organisations de la société civile	**11,2**	**4**	**16,10**
-ong			2,54
-associations			13,56

[835] Transparence International France & Regards citoyens, *Etude sur l'influence à l'Assemblée nationale*, mars 2011, p. 19.

-fondations			
Think-tanks	**0,7**	**0**	**/**
Organisations religieuses	**0,3**	**0**	**/**
Organismes public ou parapublic	**30,9**	**21**	**10,17**
-agences, autorités et org. autonomes			
-recherche			
-institutions			
-entreprises à capitaux publics			

Tabella 2. Il nuovo registro dell'*Assemblée nationale* (aprile 2014)

Categoria	**numero**	**%**
Autorités administratives - Organismes publics	**10**	**8,47%**
-Autorités administratives	2	1,69%
-Organismes publics	7	5,93%
-Autres	1	0,85%
ONG - Associations	**19**	**16,10%**
-ONG	3	2,54%
-Associations	16	13,56%
Organisations professionnelles - Syndicats	**35**	**29,66%**
-Organisation professionnelle	22	18,64%
-Syndicat	11	9,32%
-Autre organisme analogue	2	1,69%
Cabinets de consultants spécialisés - Cabinets d'avocats - Consultants agissant en qualité d'indépendants	**19**	**16,10%**
-Cabinets de consultants spécialisés	15	12,71%
-Cabinets d'avocats	2	1,69%
-Consultants agissant en qualité d'indépendants	2	1,69%
Entreprises	**33**	**27,97**
-Entreprises	33	27,97%
Groupes de réflexion - Organisme de recherche - Institution académique	**2**	**1,69%**
-Groupes de réflexion	0	0,00%
-Organisme de recherche	2	1,69%
-Institution académique	0	0,00%
TOTALE	**118**	100,00%



Il primo dato che emerge dal rapporto stilato da TI%Rc, in particolare attraverso il confronto dei dati del registro dell'AN, è il grande scarto presente tra il numero dei soggetti registrati e quelli convocati alle audizioni. I primi (124 nel 2011, 118 registrati ad aprile 2014) rappresentano meno del 3% dell'insieme dei gruppi convocati.

Va registrata poi la forte predominanza del settore pubblico (48,26%), pur rappresentando una quota assai minore tra gli iscritti nel registro, (22 organismi pubblici nel 2011 e appena 12 nel 2014[836]) .

Il secondo dato rilevante riguarda l'assenza di lobbisti professionisti. Nell'ambito delle audizioni prese in esame, i c.d. *conseils privés* costituiscono appena il 1,03%. Questa scarsa presenza, o meglio, visibilità, dei "lobbisti di professione" emergeva anche nel registro dell'AN, dove rappresentavano, sempre nel 2011, solamente il 7%. Attualmente registriamo un aumento importante negli ultimi dati del 2014 (circa il 16%)[837].

[836] Nella categoria "Organismi pubblici" abbiamo incluso, relativamente ai dati dell'aprile 2014, le "autorité administratives" e gli "organisme de recherche".

[837] Ci riferiamo alla nuova categoria, prevista con l'entrata in vigore del nuovo registro, dei *Cabinets de consultants spécialisés - Cabinets d'avocats - Consultants agissant en qualité d'indépendants*, indubbiamente più precisa e articolata della precedente dicitura *Conseils privé*.

Inoltre, per quanto riguarda le *Organisations de la société civile*, il nuovo registro sembra riflettere quanto emerso nel corso delle audizioni, registrando un significativo aumento (+12,10%) rispetto alla rilevazione del 2011.
Nel complesso, la comparazione dei dati forniti dallo studio con quelli del registro fornisce una rappresentazione interessante della presenza dei gruppi di pressione presso la sede parlamentare.
Tuttavia, quella che emerge rimane una visione parziale del fenomeno, considerando che la maggior parte dei rapporti presi in esame (62%) non fornisce alcuna indicazione circa le audizioni, né tantomeno su eventuali incontri tra singoli parlamentari e lobbisti al di fuori del procedimento legislativo formale. Come evidenzia lo stesso rapporto, il quadro emergente "ne révèle encore qu'une partie émergée de l'iceberg des nombreuses formes et voies que prend le lobbying a l'Assemblée nationale". Ed il punto, a nostro avviso, è esattamente questo: anche prescindendo dal grado di precisione dei dati e dei rapporti forniti dall'*Assemblée nationale*, rimangono al di fuori di qualsiasi forma di pubblicità le molteplici forme che può assumere l'attività di lobbying in sede parlamentare, alternative a quelle formalmente inquadrabili all'interno del procedimento legislativo.
Come dimostrato da alcuni dei dati esaminati – primo fra tutti, la scarsa presenza di lobbisti professionisti, tanto in sede di audizioni quanto all'interno del registro, le pratiche di lobbying non possono essere confinata nel quadro delle audizioni ufficiali, e neanche all'interno del procedimento legislativo nel suo complesso. In questo senso, una necessaria integrazione della regolazione fin qui delineata dagli organi parlamentari potrebbe anzitutto prendere in esame il lobbying diretto verso i singoli parlamentari, i loro collaboratori e i funzionari stessi dell'*Assemblée nationale*.

VI. CONCLUSIONI GENERALI

Dalla relazione svolta, ci pare di poter affermare, in primo luogo, che il principio di pubblicità dei lavori parlamentari, con il suo (più recente) corollario della visibilità delle attività parlamentari, trova una prima embrionale regolamentazione nell'ordinamento rivoluzionario francese, sin dal 1791. Se oggi i popoli occidentali sono chiamati al dibattito sul tema qui sviluppato, lo si deve al forte influsso delle idee rivoluzionarie e alla loro propagazione (anche ad opera di Napoleone Bonaparte) in Europa.
È chiaro che il dibattito si sviluppa, oggi più che mai, su temi ben più avanzati, quali quelli relativi, in particolare, al lobbying e alle nuove tecnologie applicate ai lavori parlamentari, senza tacere, tuttavia, che tale discussione tiene (o dovrebbe tenere) in debito conto il tema della continua e costante tensione nella forma di governo di uno Stato.
Dall'esame delle fonti legislative e regolamentari in materia abbiamo già avuto modo di sottolineare l'articolazione e disciplina del sistema di trasparenza e visibilità mediatica dei lavori parlamentari in Francia, pur evidenziando altresì un indebolimento, di fronte alla forza politica dell'Esecutivo, del ruolo primario del Parlamento. Nonostante ciò lo stesso principio di pubblicità, percepito come garanzia fondamentale di controllo del popolo sovrano sui propri rappresentanti eletti in seno alle Camere legislative, non è certo rimesso in discussione dalla prassi parlamentare e dall'evoluzione del ruolo della seduta pubblica all'interno del procedimento legislativo. Tale principio dimostra tuttora di imporsi, al

contrario, come compromesso possibile tra democrazia diretta e rappresentazione dei cittadini, unito all'ulteriore e fondamentale obiettivo di accessibilità e piena comprensibilità della legge.
Nondimeno una simile impostazione dimostra di avere un'influenza politica e culturale non indifferente sulla società francese, tanto da essere accolta non soltanto, come abbiamo visto, a livello di comunicazione e consultazione mediatica, ma anche in altri ambiti sostanziali all'interno della Pubblica Amministrazione. Un esempio pregnante, a tal proposito, sono le leggi di recente approvazione in materia di trasparenza nella vita pubblica: la legge organica n. 2013-906 dell'11 ottobre 2013 e la legge ordinaria con le stesse coordinate (n. 2013-906). La legge organica apporta le modifiche necessarie al Code électoral ed a livello istituzionale, mentre proprio la legge 2013-906 disciplina diversi strumenti di prevenzione di conflitti d'interessi nella pubblica amministrazione[838]: obblighi di dichiarazione e trasparenza finanziaria, finanziamento della politica ed istituzione di un'Alta Autorità per la trasparenza della vita pubblica, nonché sanzioni penali.
Si tratta, pertanto, di riforme volte non soltanto a rafforzare ed ampliare il principio di pubblicità dell'azione dei pubblici poteri, ma anche e soprattutto a rafforzarne in maniera severa e diffusa le garanzie di correttezza e integrità
Per quanto concerne la parte tecnologica della trasparenza parlamentare delle Camere francesi, questa è stata analizzata suddividendola in cinque sezioni: una parte dedicata all'evoluzione storica e contemporanea del fenomeno, una parte dedicata alla esamina della regolamentazione della pubblicità audiovisiva, una ulteriore dedicata ai resoconti telematici pubblicati, una parte dedicata alle procedure di promozione della trasparenza nei siti internet istituzionali ed infine un ultimo paragrafo dedicato allo studio dei canali non istituzionali che favoriscono ugualmente la trasparenza parlamentare.
Il primo punto che è venuto in rilievo è che, a discapito della loro iniziale natura di tipiche "*Chambres technophobes"*, queste hanno mostrato, nell'ultimo secolo, un *facere* inverso che ha permesso loro di raggiungere punte di innovazione in tale ambito, come prova di una matura capacità nel saper recepire gli impulsi esterni. A conferma di ciò il primato dell'Assemblea nazionale e del Senato, come prime Camere d'Europa, nella creazione, nel 1970, di banche dati informatiche per la consultazione dei documenti dei lavori parlamentari.
Un ruolo fondamentale, nello sviluppo di tale apparato, viene relegato soprattutto alla pubblicità audiovisiva. La c.d. "Chaîne Parlementaire" che ha dato vita, nel 2000, alle società "Public Sénat" e "LCP-Assemblée nationale", ha alla base una missione non solo di informazione, ma anche e soprattutto di formazione dei cittadini alla vita pubblica, attraverso programmi parlamentari educativi e civici. La qualità di detta missione non è affatto contestata, da più parti elogiato proprio per la sua originalità, la professionalità e l'efficacia nella creazione di un incubatore che ben concilia le necessità derivanti dalla trasparenza parlamentare e dalla formazione politico-culturale dei cittadini. Lo stesso rapporto redatto da Catherine Tasca, presidente della Delegazione per le relazioni con la *Chaine Parlementaire* nel 2008, conferma quanto appena esposto.

[838] V. Art. 1 l. 2013-906: "Les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts".

Per quanto concerne i resoconti delle sedute, questi obbediscono alle medesime necessità di informazione celere e immediata: sin dal 1996 l'Assemblea nazionale (dal 1998 il Senato), pubblica i resoconti integrali online nel termine di 24-36h. Inoltre l'utilizzo di flussi RSS, nel solo sito dell'Assemblea nazionale (ma impiegati anche dal Senato in altre sezioni), permette agli utenti di essere continuamente aggiornati e informati circa la pubblicazione online di un nuovo resoconto.
Dall'esamina dei siti istituzionali (Senato, Assemblea nazionale, *Légifrance* e *vie publique*) risulta la presenza di piattaforme semplici e intuitive dotate di una buona facilità nella consultazione di dati e documenti e chiara visibilità degli stessi. Questo grazie alla creazione di piccoli pannelli che, all'interno di ogni pagina o sezione, hanno il compito di porre una breve descrizione circa la natura dei documenti o dati che si sta per visionare, le procedure utilizzate per la loro adozione e gli eventuali riferimenti normativi. Ciò al fine di fornire indistintamente a tutti i cittadini gli strumenti basilari per la consultazione, l'esamina e la comprensione dei principali istituti del diritto parlamentare francese. Da sottolineare anche la creazione di un sito interamente dedicato ai video di entrambe le Camere al fine di agevolare la visione degli streaming e delle registrazioni precedenti delle sedute pubbliche e delle Commissioni parlamentari. Da ultimo la presenza dei due emicicli sui social networks quali Facebook, Google plus e Twitter (con poco più di 50000 followers) non risulta essere una novità dei sistemi parlamentari contemporanei. L'attenzione ricade piuttosto sul sito del Senato dove, in fondo alla pagina di *accueil*, vi è un collegamento con su scritto "*Participez! Postez vos avis, commentez, posez vos questions sur les plateformes participatives du Sénat"*. Trattasi di un collegamento a diversificati blog, forum, consultazioni per messaggi e altre piattaforme di dibattito aperto a tutti che hanno il fine principale di conciliare e promuovere la partecipazione del cittadino e la trasparenza parlamentare, fornita attraverso canali informativi originali.
Infine con riguardo ai canali web non istituzionali la ricerca ha mostrato la presenza di numerosissime associazioni che basano il loro operato sul c.d. *Open Government*, il nuovo concetto di *governance* (nato negli U.S.A.) che sfrutta gli strumenti della tecnologia per l'ottenimento del massimo grado di trasparenza, partecipazione e collaborazione tra cittadino e Parlamenti nazionali. Un esempio ne sono i collettivi di *Parlement & Citoyens, SmartGov, Démocratie Ouverte*, i quali hanno il fine ultimo di aprire una finestra sulle Camere, per accedere ad una serie svariata di informazioni che i siti ufficiali non danno e permettere di conoscere anche nei minimi particolari il lavoro posto in essere o che stanno ponendo in essere i loro rappresentanti durante il dibattito dei lavori parlamentari.
Come abbiamo rilevato nel corso della trattazione, è ancora presto per valutare compiutamente l'efficacia della nuova regolamentazione del lobbying a livello parlamentare, soprattutto alla luce delle modifiche introdotte nel corso del 2013. Ci pare tuttavia condivisibile l'idea che, nell'attuale quadro normativo francese, «*the lobby law bears many of the same weak regulatory characteristics of the regimes of the European nations*»[839].
I principali limiti della normativa emergono, anzitutto, dal carattere volontario del Registro dei rappresentanti di interessi: anche alla luce delle recenti modifiche introdotte, gli

[839] HOLMAN C., LUNEBURG W., *Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform*, in "Interest Groups & Advocacy", Macmillan Publishers Ltd. 2012, p. 16.

incentivi (e le relative sanzioni) volti a favorire l'utilizzo di questo importante strumento di trasparenza[840] nonché – dal punto di vista dei gruppi di pressione – di credibilità, rimangono ancora piuttosto deboli.
L'altro limite, di portata più ampia, riguarda la sostanziale assenza di una normativa organica, il che implica, in primo luogo, una omogeneità degli strumenti tra Assemblea e Senato, posto che «*the absence of rules common to both assemblies, and uneven legal foundations, create "random" or "variable" lobbying ethics depending on the institution receiving the lobbyist*»[841].
Parallelamente, si rende necessaria una nozione giuridica del lobbying, definita attraverso la legge, ovvero un atto di portata generale applicabile in misura analoga ad entrambe le Camere, e, più in generale, al "complesso dei pubblici poteri"[842].
Da questo punto di vista, la scelta fin qui intrapresa dal Parlamento di affidare alle *Instruction générale du bureau* delle Camere la regolamentazione dell'attività dei gruppi di pressione pone delle evidenti criticità. Come osserva efficacemente B. Accoyer, «*seul un lobbying entièrement encadré devant l'ensemble des institutions productrices de droit peut etre à meme de conferer une légitimité à la pratique au regard de l'opinion publique*»[843].
Da un punto di vista giuridico, pertanto, una delle maggiori sfide per il diritto francese, anche alla luce delle recenti mutamenti di cui si è detto, risiede nella sua capacità di inquadrare in maniera integrale la pratica del lobbying, proprio a partire da due principi cardine di uguaglianza e trasparenza dell'attività parlamentare.
L'attuale evoluzione del diritto francese verso un pieno riconoscimento del lobbying può rappresentare una cesura importante, innovando l'approccio legislativo alla materia, nella consapevolezza, oramai piuttosto matura anche in sedi istituzionali, che «*si le droit ne peut plus se passer du lobbying, le lobbying ne peut plus davantage se passer du droit*»[844].
Ad ogni modo, anche a prescindere dalla qualità dell'impianto normativo, il grado di trasparenza dell'attività dei gruppi di pressione in Parlamento sembra scontrarsi con dei limiti intrinseci, attinenti principalmente al peso di una tradizione giuridica ostile, alla cattiva percezione[845] del lobbying (nel suo rapporto con le istituzioni rappresentative) e al carattere variegato delle sue modalità, spesso del tutto informali (per soggetti e strumenti

---

[840] Da questo punto di vista, in particolare, «*le registre actuel ne suffit pas néanmoins à donner aux électeurs une information précise sur les groupes d'intérêts agissant au Parlement, sur les moyens financiers et humains mis en oeuvre pour le lobbying, ni sur les positions défendues par les acteurs et les éléments pris en compte par les parlementaires pour étayer leurs délibérations et leurs votes*». Cfr. TRANSPARENCE INTERNATIONAL FRANCE & REGARDS CITOYENS, *Etude sur l'influence à l'Assemblée nationale* – Mars 2011, in http://www.regardscitoyens.org/transparence-france/etude-lobbying/images/Analyse_Etude_lobbying_RegardsCitoyens_TIFrance.pdf.

[841] Cfr. AUBY J.-B., BREEN E., PERROUD T. (a cura di), *Corruption and Conflicts of Interest. A Comparative Law Approach*, Edward Elgar Publishing Ltd, 2014, p. 65.

[842] Cfr. HOUILLON G., *Le lobbying en droit public*, op. cit. p. 943.

[843] Huet S., intervista a B. Accoyer, Le Figaro, 27 juin 2007 : « Le lobbying est utile, mais il doit etre codifié, pour que la profession donne l'image de plus de transparence et de plus d'ethique », citato in HOUILLON G., *Le lobbying en droit public*, op. cit. p.942.

[844] HOUILLON G., *Le lobbying en droit public*, Bruylant, Bruxelles, 2012, p. 969.

[845] In questo senso, cattiva percezione del fenomeno e assenza di regolamentazione si autoalimentano: «*la méfiance du droit français à l'égard du lobbying, audelà de la crainte d'une remise en cause de la souveraineté nationale», provenant en particulier de l'opacité, voire «du secret qui entoure son exercice*», lequel «*résulte de sa situation actuelle de non-droit*» ». Cfr. ROUVILLOIS F., *Préface* à HOUILLON G., *Le lobbying en droit public*, Bruylant, Bruxelles, 2012, p. XXVI, (corsivo mio).

adottati). Quest'ultimo aspetto, in particolare, lo rende un'attività difficilmente inquadrabile attraverso una regolamentazione puramente formale[846], priva di un sostrato culturale solido, capace di garantirne piena efficacia e legittimazione. Sullo sfondo di queste considerazioni si colloca dunque la cultura politica nazionale, che conserva potenzialità superiori all'eventuale regolazione giuridica, nella sua capacità di garantire trasparenza e controllo democratico: «*le droit ne suffit pas à créer l'honnêté*»[847].

[846] Con « regolamentazione formale » facciamo riferimento a «*the idea that political sistems have established "rules" wich lobby groups must follow when trying to influence government official*», ovvero «*a set of codified, formal rules which are passed by parliament and written in law*». Cfr. CHARI R., HOGAN J., MURPHY G., *Regulating lobbying: a global comparison*, Manchester, New York, Manchester University Press, 2012, p. 4.

[847] HYEST J.-J., ANZIANI A., BORVO COHEN-SEAT N., COLLOMBAT P.-Y., DETRAIGNE Y., ESCOFFIER A., VIAL J.-P., *Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires*, Rapport d'information fait au nom de la commission des lois, n. 518 (2010-2011), 12 mai 2011. http://www.senat.fr/rap/r10-518/r10-5181.pdf., p. 33.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *La Storia*, vol. 10, De Agostini, Novara 2004;
- ACCOYER B., LE DIVELLEC A., AVRIL P., GICQUEL J., *Jus Politicum, Hors série 2012 : Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire*, Institut Villey, Dalloz, 2012;
- AMELLER M., *Le progrès technique au service du législateur : l'exemple de l'Assemblée nationale*, in *Pouvoirs* n°30, 1984
- *Appel citoyen pour un encadrement et une transparence des activités de lobbying en direction des instances de décision publiques*, Réseau citoyen ETAL - réactualisation décembre 2009, disponibile on line : http://www.adequations.org/spip.php?article797;
- ASSEMBLEE NATIONALE, *Code de conduite applicable aux représentant d'intérêts:* http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet#rd1316:
- ASSEMBLEE NATIONALE, *Questure de l'Assemblée nationale*, luglio 2013. Cfr. http://blogs.lexpress.fr/cuisines-assemblee/wp-content/blogs.dir/669/files/2013/07/Elements-rapport-dactivite-juillet-2013.pdf;
- ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport présenté par M. Christophe Sirugue, Président de la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études, Au nom du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale*, 2013;
- ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport public annuel du deontologue*, 20 novembre 2013; http://www.assemblee-nationale.fr/qui/deontologue-rapport-2013.pdf;
- ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport public annuel du deontologue*, 2012, in http://www.assemblee-nationale.fr/qui/rapport_deontologue_2012.pdf;
- ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport sur le lobbying*, n. 613, 2008;
- AUBY J.-B., BREEN E., PERROUD T. (a cura di), *Corruption and Conflicts of Interest. A Comparative Law Approach*, Edward Elgar Publishing Ltd, 2014;M. VOLPI, in *La forma di governo in Francia alla luce della riforma*
- AVRIL P., GICQUEL J., *Droit parlementaire*, Edité par Montchrestien, 2010;
- AYRAULT J.-M., *Cumul des mandats : notre classement des députés*, «Le Post» e «Le Monde.fr», in http://www.lemonde.fr/politique/visuel/2009/10/06/cumul-des-mandats-notre-classement-des-deputes_1247998_823448.html., 6 ottobre 2009;
- BARBERA A. (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, Bari-Roma, 2003;
- BARBERA A., *Parlamenti. Un'analisi comparativa*, Laterza, Bari-Roma, 2008;
- BELORGEY J.M., *Le service public entre transparence et secret, Secret ed démocratie*, La documentation française, Paris, 1997;
- BELORGEY J.M., *Le service public entre transparence et secret, Secret et démocratie*, La documentation française, Paris, 1997
- BERTAUD J.P., *Bonaparte prend le pouvoir*, Complexe, Bruxelles 1987 ;
- BIDEGARAY C., Emeri C., *Histoire constitutionelle de la France*, A. Colin, 1997;
- BIFULCO R., *La responsabilita` dello Stato per atti legislativi*, Cedam, Padova, 1999;
- BIFULCO R., *Ordinamenti federali comparati*, Giappichelli 2010;
- BLACHER P., *Le Parlement en France*, Lgdj, 2012;
- BOBBIO N., *Pluralismo*, in BOBBIO N., MATTEUCCI N., PASQUINO G. (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, Utet, Torino, 2004, pp. 700-705;
- BOBBIO N., MATTEUCCI N., PASQUINO G. (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, Utet, Torino, 2004;
- BOCCALATTE S., PICCIRILLI G., *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo*

la riforma costituzionale francese del 2008, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 2/2009;
- BONFIGLIO S. (a cura di), *Composizione e funzione delle seconde camere*, Cedam, 2008;
- BORRELLO R., *Finanziamento della politica e diritto pubblico. Profili di teoria generale e caso francese*, Giuffré, 1997;
- BOUDON J.O., *Histoire du Consulat et de l'Empire*, Perrin, Parigi 2003;
- BOUZIDI B., (THEMA), GARY-BOBO R. (CREST), KAMIONKA T. (CNRS, CREST), PRIETO A. (CNRS, CREST), *Le pantouflage des «énarques» : une première analyse statistique*, Université de Cergy-Pontoise, Deuxième version, in http://ces.univ-paris1.fr/membre/Gary-Bobo/Enarques4bis.pdf., 3 gennaio 2011;
- BOISSAVY M., *Le droit e le lobbying: de la nécessité d'une réglementation en France et auprès de l'Union Européenne*, in DELACROIX X., *Influencer la démocratie. Démocratiser l'influence. Enjeux et perspectives d'un lobbyisme démythifié*, AFCAP Editions, 2004 ;
- BRABANT G., *Qui fait loi?*, in *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°64;
- CABON M., *Le Kamasutra du lobbying. Regard sur dix techniques d'influence modernes*, in «Lobbycratie», in www.lobbycratie.fr/2010/01/22/le-kamasutra-du-lobbyingregard-sur-dix-techniques-d%E2%80%99influence-modernes/, 22 gennaio 2010 ;
- CALAMO SPECCHIA M., (a cura di), *La Costituzione francese, I e II*, Giappichelli 2009;
- CAMBY J.P., SERVENT P., *Le travail parlamentaire sous la Cinquième République*, Montchrestein, Coll. Clefs, 1997;
- CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Biblioteca, Ufficio Legislazione Straniera, *Aspetti dell'ordinamento costituzionale in Austria, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, in Materiali di legislazione comparata, 19/04/2010;
- CATTANEO E ZANETTO, *Fare lobby. Manuale di public affairs*, Milano, 2007;
- CAVINO M., DI GIOVINE A., GROSSO E. (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, 2010;
- CHANTEBOUT B., *Droit Constitutionnel*, Armand Colin, Paris, 2012
- CHARI R., HOGAN J., MURPHY G., *Regulating lobbying: a global comparison*, Manchester, New York, Manchester University Press, 2012;
- CLAMEN M., *Le lobbying et ses secrets : guide des techniques d'inf luence*, Dunod : Paris, 2003.
- CONIEZ H., *Écrire la démocratie. De la publicité des débats parlementaires*, L'Harmattan, Paris 2012.
- CONSTANTY H., NOUZILLE V., *Des députés sous influences. Le vrai pouvoir des lobbies à l'Assemblée nationale*, éditions Fayard, Paris, 2006;
- COSTANZO P., *La "nuova" Costituzione della Francia*, Giappichelli, 2009;
- DESCHAMPS M., *Quand la déontologie fait son entrée officielle à l'Assemblée nationale...des questions juridiques et institutionelles surgissent*, aprile 2011, pubblicato sul sito del Gruppo di ricerca GREDEG del CNRS francese e dell'università di Nice Sophia Antipolis, GREDEG-CNRS, http://hp.gredeg.cnrs.fr;
- DICKMANN R., STAIANO S., (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative: studi di diritto comparato*, Giuffré, 2009;
- DONDI S., *Evoluzione del sistema parlamentare e procedimento legislativo in Francia: la guida "mite" del Governo in Parlamento come modello per il regime italiano*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 29-02-2008;

- DYEVRE A., *French Parliament and European Integration*, "European Public Law", 2012,
  disponibile on line: http://works.bepress.com/arthur_dyevre1/2;
- FAGES F., *Révision constitutionnelle et lobbying. Lobbying : la nouvelle donne issue de la révision constitutionnelle de juillet 2008*, in MEKKI M. (a cura di), *La force e l'influence normatives des groupes d'intérêt - Identification, utilité et encadrement*, Gazette du Palais, 2011;
- FAGES F. AND ROUVILLOIS F., *Lobbying: la nouvelle donne constitutionelle*, Recueil Dalloz, n. 5, 2010;
- FARNEL F.J., *Le lobbying: stratégies et techniques d'intervention*, Éditions d'Organisation, 1994 ;
- FEDELI S., VIOLA MARIA F., *La regolamentazione del lobbying parlamentare : esperienze straniere e prospettive per l'Italia*, Economia pubblica - 30 (2000), n. 2, p. 33-55;
- FROSINI T. E., BASSU C., PETRILLO P., *Il Presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di Governo*, Carocci, 2009;
- FROSINI T. E., «Gruppi di pressione», in *Dizionario Costituzionale*, Roma-Bari, 2000;
- FURET F. - RICHET D., *La Rivoluzione francese*, Laterza, Roma-Bari 1974;
- GARRIGUES J., *Histoire du Parlement: de 1789 à nos jours*, Armand Colin, Paris 2007
- GAUDILLERE B., *La publicité des débats parlementaires (1852-1870)*, L'Harmattan, Paris , 2008 URL: www.cairn.info/revue-parlements-2008-3-page-27.htmhttp://www.cairn.info/revue-parlements-2008-3-page-27.htm
- GODECHOT J., *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Puf, Parigi 1968;
- GRAY V., LOWERY D., *State Lobbying Regulations and Their Enforcement: Implications for the Diversity of State Interest Communities*, "State and Local Government Review", 1998, 30 (2), pp. 78-91;
- GROSSI P., *La Costituzione del 1791*, in *Le carte storiche dei diritti - raccolte di Carte, Dichiarazioni e Costituzioni con note esplicative*, a cura di A. MARIANI MARINI e U. VINCENTI, SCUOLA SUPERIORE DELL'AVVOCATURA, Roma 2014;
- GROSSMAN E., *Lobbying et vie politique*, « Problèmes politiques et sociaux », n° 918, La Documentation française, novembre 2005;
- GROSSMAN E., SAURUGGER S., "Les groupes d'intérêt français." Transformation des rôles et des enjeux politiques, *Revue française de science politique*, vol. 56, n°2, avril 2006;
- GROSSMAN E., SAURUGGER S., Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie?, *Revue française de science politique*, vol. 56, n°2, avril 2006;
- HERIN J.L., *Le Sénat en devenir*, Montchrestien, Paris, 2001
- HOUILLON G., *Corruption and conflicts of interest: Future prospects on lobbying*, in AUBY J.-B., BREEN E., PERROUD T. (a cura di), *Corruption and Conflicts of Interest. A Comparative Law Approach*, Edward Elgar Publishing Ltd, 2014;
- HOUILLON G., *Le lobbying en droit public*, Bruylant, Bruxelles, 2012;
- HOUILLON G., *Lobbying et déontologie*, CFP, 2012;
- HOLMAN C., LUNEBURG W., *Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform*, "Interest Groups & Advocacy", Macmillan Publishers Ltd. 2012;
- HOLMAN C., SUSMAN T., *Self-Regulation and Regulation of the Lobbying Profession*, OECD Global Forum on Public Governance, Parigi 2009;

- HYEST J.-J., ANZIANI A., BORVO COHEN-SEAT N., COLLOMBAT P.-Y., DETRAIGNE Y., ESCOFFIER A., VIAL J.-P., *Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires*, Rapport d'information fait au nom de la commission des lois, n. 518 (2010-2011), 12 mai 2011. URL : http://www.senat.fr/rap/r10-518/r10-5181.pdf;
- IACOMETTI M., *L'organizzazione interna dei Parlamenti. Un'analisi comparata*, Carocci, 2011;
- JORDAN G., MALONEY W.A., *Democracy and interest groups: enhancing participation?*, Palgrave Macmillan, Houndmills 2007;
- JULLIARD J., *La Reine du monde*, Flammarion, Paris , 2008
- LAMARQUE G., *Le lobbying*, Paris, "Que sais-je? no 895", Presses Universitaires de France, 1994.
- LAVOINNE Y., «Publicité des débats et espace public», *Études de communication*, n° 22, 1999. disponibile su http://edc.revues.org/2350;
- LENTZ T., *Le 18 Brumaire*, Picollec, Parigi 1997 ;
- LESSARD-BLAIS P., *Lobbyisme, outil imparfait de la démocratie. Lobbyisme et intérêt public peuvent-il coexister?*, Université du Québec, Montréal, 7 mars 2008;
- LE TORREC V., «Aux frontières de la publicité parlementaire : les assemblées et leur visibilité médiatisée», *Réseaux*, n° 129-130, 2005. disponibile on line: http://www.cairn.info/revue-reseaux-2005-1-page-181.htm;
- LUCHAIRE F., CONAC G., PRETOT X. (a cura di), *La Constitution de la Republique Française: analyses et commentaires*, Economica, Paris, 2009;
- MACRÌ G., *Lobbies*, in "*Digesto delle Discipline Pubblicistiche*", Torino, Utet, 2012, pp. 471-484.
- MANCOSU G., *La transparence publique par l'ouverture deso donnes personnelles? Focus sur les systemes juridiques italien et francais*, in federalismi, n.3, 2014, www.federalismi.it;
- MANSILLON Y., *L'esperienza del "débat public" in Francia*, in "Democrazia e diritto", n.3, 2006.
- MASSA P., *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare. Lineamenti di diritto parlamentare comparato*, Luiss Roma, 2003;
- MASSAI A., *Dentro il Parlamento*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1998
- MAZZEI G., *Lobby della trasparenza. Manuale di relazioni istituzionali*, Centro di documentazione giornalistica, Roma, 2009;
- MEKKI M. (a cura di), *La force e l'influence normatives des groupes d'intérêt. Identification, utilité et encadrement*, Ed. Gazette du Palais, 2011;
- MEKKI M., *La lutte contre les conflits d'intérêts: essor de latransparence ou régne de la méfiance?*, in Pouvoirs n.147, novembre 2013, pp.17-31;
- MEKKI M., *L'influence normative des groupes de pression: force vive ou force subversive?*, JCP G, 2009;
- MORTATI C., *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940;
- MORTATI C., *La partecipazione del popolo al governo*, Cronache sociali, 5, 1948;
- MULLIE C., *Biographie des célébrités militaires des armées de terre et de mer de 1789 à 1850*, Parigi 1852 ;
- OECD, *Lobbyists, government and public trust: Promoting integrity by self-regulation*, 40th session of the Public Governance Committee, 22-23 October 2009, OECD Conference Centre, Paris;
- Osservatorio sulle Fonti, numero speciale su "Le proposte di riforma dei regolamenti

parlamentari", Osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 1/2009;
- PASQUINO G., PELIZZO R., *Parlamenti democratici*, Il Mulino, 2009;
- PETRILLO P., *Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia*, in www.ildirittoamministrativo.it, 24-8-2011;
- PIERRE A., Gicquel J., *Droit Parlementaire*, Montchrestien, Paris, 2010
- PIERRE E., *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, réédition Loysel, 1989;
- PINELLI C., *Rappresentanza e democrazia nel Trattato costituzionale e nella recente esperienza dell'Unione*, in CHIEFFI L. (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino 2006;
- POLERE C., *Lobbying : l'influence des groupes d'intérêt s'accroît, et favorise une transformation de notre modèle démocratique*, Millénaire 3 – le Centre Ressources Prospectives de Grand Lyon, Juin 2007, Lyon;
- PRETEROSSI G., *La Costituzione del 1793*, in *Le carte storiche dei diritti - raccolte di Carte, Dichiarazioni e Costituzioni con note esplicative*, a cura di A. MARIANI MARINI e U. VINCENTI, SCUOLA SUPERIORE DELL'AVVOCATURA, Roma 2014;
- RIVAL M., *Are firms' lobbying strategies universal? Comparison of lobbying by French and UK firms*, Workshop en l'honneur de Arndt Sorge, Groningen: Netherlands (2010);
- ROUVILLOIS F., *Préface* à HOUILLON G., *Le lobbying en droit public*, Bruylant, Bruxelles, 2012;
- SAITTA A., *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Giuffré, Milano 1975;
- Senato-Dossier "L'introduzione in Francia del divieto di cumulo tra mandato parlamentare e funzioni esecutive locali", Servizio studi Senato, (07-04-2014), in http://www.federalismi.it/ApplOpenFilePDF.cfm?artid=24727&dpath=document&dfile=07042014180950.pdf&content=Senato-Dossier+%27L%27introduzione+in+Francia+del+divieto+di+cumulo+tra++mandato+parlamentare+e+funzioni+esecutive+locali%27++-+stato+-+documentazione+-+http://www.federalismi.it/ApplOpenFilePDF.cfm?artid=24727&dpath=document&dfile=07042014180950.pdf&content=Senato-Dossier+%27L%27introduzione+in+Francia+del+divieto+di+cumulo+tra++mandato+parlamentare+e+funzioni+esecutive+locali%27++-+stato+-+documentazione+-+
- Seminario di ASTRID su "La riforma della Costituzione in Francia", Roma, 19 novembre 2008 (in ricordo del prof. Leopoldo Elia), pubblicato su Astrid- Rassegna, 28 gennaio 2009, in www.astrid.eu. -la forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008, di Mauro Volpi; http://www.astrid-online.it/Dossier--R2/La-riforma/Volpi_relazione_seminario_19_11_08.pdf;
- SERVENAY D., *Comment lutter contre les lobbys qui assaillent les députés?*, «Rue89», in www.rue89.com/2008/10/15/comment-lutter-contre-les-lobbys-quiassaillent-les-deputes, 15 ottobre 2008;
- Servizio Biblioteca – Ufficio Legislazione Straniera della Camera dei Deputati, *Codici deontologici e disciplina dell'attività di lobbying nei Parlamenti di Francia, Germania, Regno Unito e USA*, «Camera dei Deputati, XVI Legislatura, Materiali di Legislazione comparata», n.28 maggio 2012;
- Servizio Biblioteca - Ufficio Legislazione straniera della Camera dei Deputati, *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna (A.C. 244 e proposte abbinate)*, Serie materiali di legislazione comparata, n. 23, 14 aprile 2011.

http://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/MLC16023.htm;
- SGUEO G., *Lobbying & lobbismi. Le regole del gioco in una democrazia reale*, Prefazione di G. Mazzei, Milano, 2012;
- SPICCIARIELLO E CALVARIO, *Introduzione alle relazioni istituzionali*, Roma, 2006;
- STASAVAGE D., *Open-Door or Closed-Door? Causes and Consequences of Transparency in Domestic and International Bargaining*, "International Organization", vol.58, no.4, pp.667-704, 2004;
- THOMAS C. S., *Research Guide to U.S. And and International Interests Groups*, London, Praeger, 2004;
- TRANSPARENCE INTERNATIONAL FRANCE & REGARDS CITOYENS, *Etude sur l'influence à l'Assemblée nationale* – Mars 2011, in http://www.regardscitoyens.org/transparence-france/etude-lobbying/images/Analyse_Etude_lobbying_RegardsCitoyens_TIFrance.pdf;
- UN Economic Commission for Europe, «*The Århus Convention - an implementation guide*», 2000. URL: www.unece.org/env/pp/acig.pdf;
- VIRIOT DURANDAL JEAN-PHILIPPE, *Le « pouvoir gris » du lobbying au pouvoir sur soi*, in "Gérontologie et société", 4/2012 (n° 143), p. 23-38, in www.cairn.info/revue-gerontologie-et-societe-2012-4-page-23.htm;
- VOLPI M., *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2000*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, n. 4;
- F. ZOHRA KSENTINI, (Special Rapporteur UN Economic and Social Council, Commission on human rights), *Review of further developments in fields with which the sub-commission has been concerned human rights and the environment*, E/CN.4/Sub.2/1994/9.

SITOGRAFIA:

- http://bpr.camera.it/ (BPR Camera dei Deputati)
- http://democratieouverte.org/
- http://juspoliticum.com/-No11-.html.
- http://opac.parlamento.it/F (Biblioteca Camera dei Deputati)
- http://store.torrossa.it/pages/ipplatform/itemDetails.faces;
- http://videos.assemblee-nationale.fr
- http://videos.senat.fr/
- http://www.adequations.org/;
- http://www.biblio.liuc.it/scripts/essper/default.asp (Associazione ESSPER periodici italiani di economia, scienze sociali e storia:)
- http://www.bncf.firenze.sbn.it/ (Biblioteca nazionale centrale)
- http://www.cairn.info/;
- http://www.ladocumentationfrancaise.fr/;
- http://www.lcp.fr
- http://www.lefigaro.fr
- http://www.legifrance.gouv.fr
- http://www.nosdeputes.fr/
- http://www.nossenateurs.fr/
- http://www.opengovpartnership.org/
- http://www.parlalex.it/;
- http://www.persee.fr/;
- http://www.publicsenat.fr/
- http://www.sba.unifi.it/CMpro-l-s-11.html (Biblioteca Unifi)
- http://www.senat.fr
- http://www.vie-publique.fr/;
- https://www.parlement-et-citoyens.fr
- https://www.parlement-et-citoyens.fr/

IV
Il Regno Unito

di

Giulia Caponi

Valentina Capuozzo

Luca Di Majo

Francesco Eleopra

IL REGNO UNITO.

GLI STRUMENTI DI CONOSCENZA DELL'ATTIVITÀ PARLAMENTARE NEL REGNO UNITO

Sommario: 1. Le fonti del diritto e la pubblicità dei lavori nel Parlamento del Regno Unito 1.1 Forma di governo. 1.2. Fonti e sistema costituzionale. 1.3. Le esigenze della trasparenza. Uno sguardo verso il mondo 1.4. Il Regno Unito1.4.1. La trasparenza nei lavori parlamentari 1.4.2. (segue)… e nel procedimento regolatorio. 1.4.3. La pubblicazione dei testi normativi.1.5. Diritto di accesso alle informazioni detenute dalla pubblica amministrazione: il Freedom of Information Act. 1.5.1. Il diritto di accesso: la tutela 2. Media, trasparenza e partecipazione nel contesto britannico 2.1. Il rapporto tra media e Parlamento nel sistema politico inglese. 2.1.1. L'evoluzione storica recente 2.1.2. La perdita di centralità del Parlamento nella stampa 2.1.3. Il ruolo della televisione 2.2. Gli strumenti di conoscenza dell'attività parlamentare inglese tramite il web 2.2.1. Le possibilità offerte dal web 2.2.2. Hansard 2.2.3. Il sito web del Parlamento inglese 2.2.4 (segue)… Le possibilità di controllo dei lavori parlamentari via streaming e podcast 2.3. Gli strumenti di partecipazione all'attività parlamentare inglese tramite il web 2.3.1. Il cambio di paradigma tecnologico 2.3.2. E-petitions 2.3.3. La possibilità di contattare i parlamentari 3. La disciplina delle lobby 3.1 Il fenomeno del lobbying in Gran Bretagna 3.1.1 Considerazioni preliminari 3.1.2 Tecniche di lobbying nei processi di normazione 3.2 La normativa esterna 3.3 Normativa interna 3.3.1 Private Bills e Private Members' Bills 3.3.1.1. Private Bills 3.3.1.2 Private Members' Bills 3.3.2 All-Party Groups 3.3.3 The Code of Conduct for Members of Parliament 4. Conclusioni

1. LE FONTI DEL DIRITTO E LA PUBBLICITÀ DEI LAVORI NEL PARLAMENTO DEL REGNO UNITO

di Luca di Majo

1.1 Forma di governo.

La forma di governo britannica è caratterizzata dal principio della "sovranità del Parlamento"[848]; da ciò ne dovrebbe conseguire un ruolo centrale del *Parliament* sia nell'attuazione dell'indirizzo politico del Governo che in un'azione di impulso attraverso la presentazione di proposte di legge. Tuttavia si è rilevato che le proposte di legge di iniziativa governativa (*government bill*) rappresentano l'82% di quelle complessive a fronte del 17,4% dei cc.dd. *private members' bill*[849]*;* questo dipende anzitutto dal sistema elettorale vigente incentrato su un meccanismo maggioritario uninominale che garantisce una rigida alternanza tra i due partiti antagonisti. In generale viene, quindi, assicurata una forte stabilità ai Governi in carica – solo la Camera dei Comuni dà la fiducia, tant'è che si parla di "bicameralismo asimmetrico" – con la conseguente incentivazione della propria funzione direttiva. Il c.d. *modello Westminster* non si basa sulla separazione dei poteri, bensì sulla loro *fusione*; ovvia conseguenza è il ruolo meramente ratificatorio del Parlamento e la primazia del "Governo del Primo Ministro"[850]; non è un caso che i problemi legati alla trasparenza si riferiscono all'attività del Governo nella preparazione dei propri disegni di legge, data la sua importante funzione di mediazione tra le parti sociali e i

[848] A.V. DICEY, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, Basingstoke, McMillan, 1967, p. 39.

[849] I dati sono reperibili sul sito della Camera, in particolare su *Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati*, Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni, e Unione Europea, vol. II, tomo II, XVII legislatura.

[850] G. RENNA, Il Regno Unito, in R. DICKMANN E A. RINELLA, *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, Carocci, 2011, p. 230

portatori di interessi particolari; e non è un caso, inoltre, che le principali novità in tema di partecipazione e trasparenza del procedimento regolatorio hanno riguardato l'introduzione di organismi e strumenti in seno al Governo[851]; meno per il Parlamento dove, peraltro, sono previsti numerosi strumenti funzionali alle esigenze di conoscibilità dei lavori di entrambe le Camere.

1.2. Fonti e sistema costituzionale.

Nel Regno Unito manca un testo costituzionale scritto[852], ma è stato individuato un sistema di disposizioni e di *conventions* che assieme concorrono ad individuare una Costituzione "flessibile e convenzionale"[853].
Vero è che la posizione di prevalenza, in un sistema delle fonti molto singolare, è occupato dalla *common law* e dall'*equity* entrambi di produzione giudiziaria[854], ma il principio del *Parliamentary sovereignty* per cui il titolare del potere legislativo può modificare o abrogare qualsiasi disposizione normativa, fa in modo tale da garantire che "tutti siano soggetti alla legge […] e non possano essere puniti se non in conseguenza della violazione di una norma"[855]; dunque, se cambia la norma che disciplina una determinata fattispecie, giocoforza si assiste ad una modifica dell'orientamento giurisprudenziale sul tema in funzione della novella.
Il dominio della legge sull'amministrazione della giustizia da parte dei giudici è assicurato dal fatto che il Regno Unito è uno stato di diritto dove l'organo giudicante è "identificato e responsabile; il processo è pubblico; le regole con cui il processo è condotto sono conosciute; le parti vengono sentite lealmente".[856]
Oltre al precedente giudiziario e alla *Statute law*, si annoverano altri atti normativi:

- Gli *Acts* del Parlamento che si dividono in *Public Acts* aventi ad oggetto materia finanziaria e di giustizia, e *Private Acts* dal contenuto simile alle leggi-provvedimento italiane e alle leggi minisettoriali; i *Public Acts* si dividono ulteriormente in *Government bills* di iniziativa governativa e in *Private members' bill* di iniziativa dei singoli parlamentari;
- Gli *Hybrid bills*, proposte di leggi generali presentati dal Governo, ma che incidono su settori particolari;

[851] Come l'istituzione del *Better Regulation Task Force* costituito presso il *Cabinet*, vedi *infra* par. 4
[852] Si consiglia, sul punto, W. BAGEHOT, *La costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995.
[853] F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004, p.341
[854] Sul tema cfr. G. RENNA, *Il Regno Unito*, cit., p. 237 ss; per ulteriori approfondimento, L. ACQUARONE, *Sistemi giuridici nel* mondo, con introduzione di G.C. REGHIZZI, Torino, Giappichelli, 2012; P. BRAND E J. GETZLER, *Judges and judging in the history of common law and civil law: from antiquity to modern times*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012; C. CHIMENTI, *Noi e gli altri. Compendio di diritto costituzionale italiano e di elementi comparativi. I. Sintesi delle fonti del diritto inglese, II. Gran Bretagna, Stati Uniti e Germania*, Torino, Giappichelli, 2001; C.M. GRAY, *Copyhold, equity and common law*, Cambridge, Harvard University Press, 1963; G.J. POSTEMA, *Legal philosophy in the twentieth century: the common law world*, vol. XXIV, Dorderecht, Springer, 2001; I. TRUJILLO, *Sulla specificità del ragionamento giuridico: l'analogia nel civil e nel common law*, Napoli. ESI, 2014.
[855] F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 342
[856] *Ibidem*, p. 342

- La *Subordinate legislation*, atti normativi del Governo che si distinguono in *Prerogative orders in council* e *Statutory instruments*[857].

Il procedimento legislativo è abbastanza complesso e articolato in più fasi che si differenziano in ragione del tipi di atti normativi e in ragione della materia da questi disciplinata[858].
Le riforme maggiormente incisive sul sistema costituzionale britannico si individuano nel *Constitutional Reform Act* del 2005, nel *Constitutional Reform and Governance Act* del 2010 e nello *Scotland Act* del 2012 che ridefinisce l'assetto dell'autonomia scozzese e riprende un processo di devoluzione federalista di poteri e competenze avviato nel 1998[859].
Successivamente al *Constitutional Reform Act* sono state avviate diverse procedure tese a riequilibrare i rapporti tra Governo e Parlamento attraverso il rafforzamento dei controlli parlamentari e la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, funzionali non solo ad incentivare i controlli parlamentari sull'attività del Governo, ma soprattutto tesi a garantire e a rafforzare la trasparenza dei lavori degli organi costituzionali. Sulla stessa scia di queste esigenze si colloca il *Freedom of Information Act* che contiene una serie di disposizioni particolarmente importanti per garantire il rispetto del principio della trasparenza nell'ambito della Pubblica Amministrazione.

1.3. Le esigenze della trasparenza. Uno sguardo verso il mondo

La trasparenza, riferita in particolare al *modus operandi* degli organismi istituzionali, è uno strumento essenziale che garantisce "ossigeno alla democrazia"[860] e incrementa il trend positivo della produzione economica di un Paese[861] tant'è che è stato riconosciuto anche dall'OCSE che sia la democrazia che l'economia garantiscono incrementi di produttività ed efficienza tanto nel settore pubblico quanto in quello privato; viene dimostrato che la trasparenza e la conoscenza implementano una corretta allocazione delle risorse al fine di soddisfare e tutelare i diritti dei singoli conseguendo anche vantaggi economici apprezzabili[862].

Sul versante dei rapporti tra cittadini ed istituzioni la trasparenza è garanzia per lo sviluppo di una società più democratica ed esigenza indispensabile di piena conoscibilità dell'operato della pubblica amministrazione in vista della realizzazione dell'obiettivo di avere un'azione dei pubblici poteri quanto più possibile efficiente ed efficace; il tutto incentiva la fiducia nel rapporto tra regolatore e regolati perché si inserisce a pieno titolo nella lotta alla corruzione

[857] Si rinvia ad AA.VV., *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Dipartimento della funzione pubblica, 2001, p. 163; ma anche G. RENNA, *Il Regno Unito*, cit., p. 237 ss. e F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 348 ss.
[858] Si rinvia a G. RENNA, *Il Regno Unito*, cit., p. 240 ss
[859] *Government of Wales Act* del 1998 che solo nel 2006 ha assunto natura legislativa e *Scotland Act* del 1998
[860] Cfr. la ricerca effettuata dal Prof. P. ICHINO, consultabile in www.foia.it
[861] H.A SIMON, *The many shapes of knowledge*, in *Revue d'économie industrielle*, 1999, p. 88 ss.; B. LUNDWALL e M.J. RODRIGUES, *The new knowledge economy in Europe: a strategy for international competitiveness and social cohesion*, Edward Elgar Publishing, 2002.
[862] OCSE, *The knowled-based economy*, 1986.

e agli scandali clientelari.La conoscibilità dell'operato degli organi istituzionali e il diritto di accesso agli atti e alle informazioni da essi detenuti si rilevano da più parti:

- in ambito internazionale[863], dove "il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha sottolineato che l'art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 – che riconosce e tutela il diritto a cercare informazioni – ha il proprio *nucleo forte* nel diritto di accesso all'informazione in possesso della pubblica amministrazione tant'è che ONU, OCSE, OSA hanno definito il diritto di accesso alle informazioni come un fondamentale diritto umano; anche l'Organizzazione degli Stati Americani e l'Unione Africana considerano fondamentale il diritto all'informazione detenuta dalla pubblica amministrazione e incoraggiano gli Stati membri ad adottare leggi molto aperte in materia finanziaria e a monitorare costantemente l'attuazione delle relative disposizioni al fine di garantire il rispetto delle stesse da parte delle istituzioni governanti; in particolare, negli USA, il principio base della legge sul diritto all'informazione – il *Freedom of Information Act* – è che la stessa informazione detenuta dall'amministrazione pubblica appartiene al popolo americano, quasi come se fosse considerata un "diritto di proprietà": non sono quindi i cittadini a dover motivare le proprie richieste di informazioni, bensì il governo a dover motivare l'eventuale diniego, fornendo prove della necessità di mantenere segrete le informazioni attraverso un bilanciamento attento e costante tra i diritti e gli interessi in gioco.
- A livello europeo, sia sul versante normativo che giurisprudenziale. Per quanto concerne il primo aspetto, oltre ad alcuni recenti interventi[864], già da tempo il Consiglio d'Europa aveva mostrato particolare sensibilità al tema attraverso la diffusione di due raccomandazioni, nel 1981 e nel 2002, che sottolineavano come la trasparenza e il diritto di accesso agli atti "contribuiscono ad affermare la legittimità delle amministrazioni come pubblici servizi e rafforzare la fiducia del pubblico nelle autorità pubbliche" (Racc. 2/02). Vengono, dunque, sollecitati gli Stati membri ad adottare norme che garantiscono la massima apertura della pubblica amministrazione al cittadino[865]. Anche la Corte di Giustizia ha avuto un ruolo molto importante nella garanzia della trasparenza; in particolare nella

[863] M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI E N. RANGONE, *la qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 18

[864] Commissione Europea, *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Proposta di principi generali e requisiti per la consultazione delle parti interessati ad opera della Commissione*; direttiva CE/2002/19 relativa all'accesso delle reti di comunicazione elettronica (c.d. *direttiva accesso*); Commissione Europea, *Smart regulation in the European Union*, COM(2010) 543 def.; Commissione Europea, *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, (COM)2005 97 def.

[865] Si riporta la nota n. 6 a p. 52 di M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit.: <<In particolare, l'obiettivo della trasparenza richiede che l'oggetto della consultazione sia chiaramente definito, così come le problematiche a questo sottese, che si proceda ad una verbalizzazione e un sintetico resoconto nell'atto finale di regolazione delle argomentazioni dei consultati; che siano evidenziate le modalità di individuazione dei consultati, ai quali vanno inviati le ricevute dei contributi inoltrati e un feedback dei risultati della consultazione. Il metodo e l'ampiezza delle consultazioni devono, inoltre, risultare proporzionati alla proposta di regolazione. L'obiettivo della partecipazione effettiva richiede che sia determinato un adeguato termine minimo per le risposte. Inoltre, per risultare efficace, la consultazione deve prendere avvio quanto prima, al fine di evitare il rischio che si risolva in un mero obbligo procedimentale da adempiere formalisticamente. Infine, la responsabilizzazione dei soggetti che consultano richiede che siano chiari i meccanismi di consultazione adottati, le parti consultate e i motivi delle loro scelte, i soggetti che rappresentano e il grado di rappresentatività (al fine di evitare la generalizzazione delle opinioni non rappresentative e l'elusione di soggetti rilevanti, ma con scarso potere di pressione).

causa T-84/03 del 01.07.08 annullava una sentenza del Tribunale di primo grado che non aveva riconosciuto il diritto di accesso al parere n. 9077/02 del servizio giuridico del Consiglio, relativo ad una proposta di direttiva del Consiglio stesso che fissava gli standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. L'occasione che si è presentata è stata immediatamente colta dalla Corte di Giustizia, la quale ha prontamente sottolineato che il Reg. n. 1049/2001 contiene disposizioni che garantiscono trasparenza e partecipazione del cittadino alle fasi del *decision-making* in funzione di una "maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico"[866]; la Corte prosegue statuendo che "la trasparenza […] contribuisce a rafforzare la democrazia permettendo ai cittadini di controllare tutte le informazioni che hanno costituito il fondamento di un atto legislativo […] condizione per l'esercizio effettivo, da parte di questi ultimi, dei loro diritti democratici"[867].

- Sensibilità di associazioni ed enti *non-profit*. L'International Transparency, ad esempio, è un'organizzazione nata per studiare la diffusione dei fenomeni di corruzione in vari parti del mondo: tra gli indici utilizzati per analizzare i dati vi è anche l'accesso del pubblico alle informazioni, un versante che si rivela cruciale per garantire la trasparenza dell'operato degli organi istituzionali e della pubblica amministrazioni; o ancora, l'*Open Knowledge Foundation*, istituita nel Regno Unito nel 2004 e che ha lo scopo di promuovere l'apertura dei contenuti e i della divulgazione dei dati.

1.4. Il Regno Unito

La richiesta di trasparenza dell'operato degli organi costituzionali e della pubblica amministrazione nel suo complesso è, dunque, pressante in tutti gli ordinamenti moderni perché si ricollega direttamente al concetto di democrazia e a quello di partecipazione tanto da costituire "un elemento essenziale dello stato di diritto"[868].

In particolare, l'ordinamento britannico già da tempo è sembrato particolarmente sensibile a questa problematica; già nel 1981 il Governo presieduto da Margaret Tatcher introdusse la *Citizen's Charter* che tra i vari interventi previsti garantiva ai cittadini l'accessibilità alle informazioni sulla gestione dei servizi pubblici.

A cavallo tra il secondo e il terzo millennio si registrano rilevanti novità tra cui l'introduzione dell'analisi di impatto sulla regolamentazione inserito nel *Regulatory Appraisal* (1996) che rimane lo strumento fondamentale che consente, nell'ambito del procedimento regolatorio, non solo la partecipazione degli *stakeholders* al c.d. *life cycle of regulation*, ma garantisce una maggiore trasparenza delle scelte dei regolatori dal momento che gli *Impact Assessments* effettuati vengono collocati in una banca dati pubblica che può essere consultata da chiunque ne abbia interesse.

Per implementare questo strumento si sono resi necessari ulteriori organismi come la *Better Regulation Task Force* (1997): collocato all'interno del *Cabinet* questo organo è titolare di numerose funzioni di controllo, incentrando la propria attività nella garanzia del rispetto

[866] Corte di Giustizia, causa T-84/03, par. 45
[867] Corte di Giustizia, causa T-84/03, par. 46
[868] M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., p. 11.

della trasparenza[869] e dell' *accountabilty*[870]; favorisce, inoltre, "l'interazione tra decisori e destinatari della decisioni"[871]incentivando l'uso dei *consulting papers.*
Ulteriori impulsi in questa direzione provengono dal *Legislative and Regulatory Reform Act* e dall'*Impact Assessments Guidance* – entrambi del 2007 – che sin inseriscono nel solco tracciato dalle precedenti riforme rendendo maggiormente agevole e trasparente l'intero processo di analisi che si incardina nel più ampio procedimento regolatorio, in virtù della considerazione per cui "too much participation, total transparency, too, may dectract from the goal of high-quality decision-making"[872].
Accanto a questi strumenti che incidono prettamente nel campo del procedimento regolatorio, si colloca il *Freedom of Information Act* che costituisce a tutt'oggi la più importante riforma sulla trasparenza amministrativa e che, per la prima volta, rende davvero effettivo il diritto di accesso agli atti della Pubblica Amministrazione da parte dei cittadini.

1.4.1. La trasparenza nei lavori parlamentari

Su questo profilo ci sono due versanti da valutare. La trasparenza dei lavori degli organi costituzionali e i principi tradotti dal FOIA relativi alla pubblica amministrazione.
Per quanto concerne il primo versante esiste un legame molto forte tra procedimento regolatorio e la pubblicità dell'attività di entrambe le Camere. Gli strumenti funzionali a garantire la trasparenza di questi due aspetti rappresentano la svolta decisiva dell'obiettivo del Primo Ministro David Cameron *to rebuild confidence in* [their] *political system*.
In effetti bisogna riscontrare un elevato livello di pubblicità dei lavori di entrambi i rami del *Parliament* che garantisce la conoscibilità delle decisioni prese a garanzia della funzione di controllo che il cittadino può esercitare.
In particolare, riguardo alla *House of Commons*, essa si riunisce dal lunedì al giovedì e il calendario è disciplinato da alcune regole procedurali particolarmente analitiche. L'attività giornaliera inizia con la presentazione di alcuni *arguments* da parte dei *backbanchers* che vengono approvati senza dibattito.
Nel documento che contiene l'*Order of Business* sono contenute le interrogazioni che dovranno essere svolte dagli oratori: i Ministri, in genere, sono presenti in tutte le sedute, mentre il Primo Ministro di solito è presente e risponde il mercoledì durante il *question time*.
Seguono le dichiarazioni ministeriali e i dibattiti che non tutti sono incentrati sulla discussione di leggi specifiche, tant'è che spesso si discute anche sugli argomenti presentati dai *backbanchers* – che pure erano approvati ad inizio seduta senza dibattito – ovvero sollevare questioni attinenti ad interessi locali.
Nell'ambito dei lavori della *House of Commons* si riuniscono le Commissioni permanenti (*Standing Committes*) e i Comitati ristretti (*Select Committes*) i cui lavoro sono, per la maggior parte, pubblici.

[869] AA.VV., *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, cit., p. 180.
[870] *Ibidem*, p. 180.
[871] M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., p. 49.
[872] C. COGLIANESE, H. KILMARTIN E E. MENDELSON, sostengono che <<too much participation, total transparency, too, may detract from the goal of high-quality decision-making>>, in *Transparency and public participation in the Federal rulemaking process: recommendations for the new administration*, in *The George Washington Law Review*, 2009, p. 924 ss.

Parte della funzione di controllo che spetta al *Parliament* sull'operato del Governo – che rimane l'attore principale del procedimento regolatorio – è svolta dai *Select Committes* che esaminano le spese, l'amministrazione e la politica dei Ministeri, conducono indagini su argomenti all'interno della propria giurisdizione e raccolgono testimonianze di organismi interessati. Sovente i Ministri si presentano innanzi ai *Select Committes* per rendere testimonianze e rispondere ad alcune questioni di rilevante importanza.
Di solito, i *report* dei *Select Committes* vengono pubblicati come *House of Commons Papers*, mentre i disegni di legge vengono pubblicati in una serie numerata separata.
Il verbale delle sedute della *House of Commons* viene pubblicato il giorno immediatamente successivo nell' *Hansard Report* reperibile sul sito www.parliament.uk ([873]).
È prevista anche la possibilità di contattare il deputato eletto nel proprio collegio per informarlo di un determinato problema o chiedergli di aprire un dibattito in assemblea su una questione locale ([874]).
Per quanto riguarda invece la *House of Lords*, essa detiene una funzione molto penetrante che riguarda il controllo degli atti approvati dalla *House of Commons* e sull'operato del Governo: può interrogare i membri del Governo a voce ovvero a mezzo di domande scritte.
Le *Select Committes* della *House of Lords* sono caratterizzati da una elevate *expertise* tanto da essere considerati un punto di riferimento importante per la valutazione delle politiche pubbliche; essi rappresentano anche un punto di riferimento costante per garantire la conoscenza dei dati e delle informazioni relative ai progetti di legge esaminati dai componenti poiché le sedute sono pubbliche.
I verbali delle riunioni della *House of Lords* sono pubblicati sull'*Hansard Report* e disponibili già alle 7.30 del giorno successivo sul sito internet del *Parliament.*
L'ordine del giorno è strutturato similmente a quello della *House of Commons*, rilevandosi anche in questo ramo del *Parliament* un momento davvero importante della seduta nella presentazione delle domande al Governo attraverso le quali è possibile controllare l'attività dello stesso, sollevare determinate questioni che suscitano particolari preoccupazioni e perplessità, chiedere qualsiasi altro tipo di informazione.
L'insieme delle attività descritte sono tutte informate al principio della pubblicità dei lavori e consentono alla *House of Lords* di essere non soltanto protagonista delle scelte regolatorie, ma anche di assolvere ad una fondamentale funzione di controllo tesa a garantire, in primo luogo, il rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini: non soltanto è possibile seguire in *streaming* audio/video i lavori delle Commissioni, ma è altresì possibile prendere visione dei materiali di approfondimento – sul sito www.parliament.uk/education – e prendere cognizione di eventuali emendamenti proposti dal Governo in sede di approvazione delle leggi – www.lordswhips.org.uk –[875].
1.4.2. (segue)… e nel procedimento regolatorio.

Sul versante del procedimento di produzione delle regole, pure si possono rinvenire degli strumenti che garantiscono la trasparenza secondo il concetto proprio dell' *open-government* e che si sostanziano nella predisposizione di modelli, strumenti e tecnologie che

[873] Cfr. *infra* paragrafo 2.2.2.
[874] Cfr. *infra* paragrafo 2.3.3.
[875] Cfr. *infra* paragrafo 2.2.4.

consentono non solo alle amministrazioni di essere aperte verso i cittadini, ma soprattutto permettono agli stessi di essere "effettivamente liberi di scegliere"[876] l'opzione regolatoria maggiormente condivisa.
Da più parti si è sottolineato, infatti, che anche attraverso la partecipazione degli *stakeholders* alla formazione delle politiche pubbliche è possibile proiettare all'esterno le scelte del decisore e rendere edotto lo stesso dei bisogni del regolatore[877].
E non è un caso che la scheda della *Regulatory Impact Analysis* preveda la consultazione degli interessati alla scelta dell'opzione regolatoria che può essere condotta attraverso *panel*, *working groups*, *regulatory conversation* e *consulting papers*, intese come comunicative *interactions that occurre between all involved in the regulatory system*.
Un limite alle consultazioni potrebbe essere rinvenuto nel fatto che l'art. 13 del *Regulatory Reform Act* del 2006 riconosce un'ampia discrezionalità al singolo Ministro di procedere alle consultazioni qualora lo stesso le reputi necessarie *as appear to him* ovvero *as he considers appropriate*.
La partecipazione degli *stakeholders* alla formazione delle *policies-making* non si arresta nella fase della predisposizione dell'atto, ma si proietta anche nel *flow* delle disposizioni attraverso la supervisione che, come viene rilevato da più parti, rappresenta un momento fondamentale per verificare se le scelte compiute in sede regolatoria si sono rivelate ottimali assicurando l'*accountabilty* del regolatore[878], migliorando in modo decisivo "la trasparenza del processo decisionale e identificando in modo non equivoco i soggetti tenuti a dare conto a tutti gli *end-users* dei risultati della decisione alla quale è assicurata la regolazione"[879].
In particolare, si rileva che il Regno Unito da sempre è un modello da seguire in questo settore grazie all'esperienza maturata fino dal 1981 con il Governo Tatcher; come è stato già ricordato, in aggiunata, nel 2005 è stato istituito il *Better Regulation Executive and Regulatory Reform* che, a partire dal 2008, viene supportato da un'autorità indipendente – il *Risk and Regulation Advisory Council* – che ha il compito di monitorare costantemente la produzione normativa per aggirare i rischi di *poor policy-making and unecessary laws*.
Nel 2009, è stato istituito il *Regulatory Policies Committee*, con funzione di *external advisory board* e che valuta la qualità dell'attività istruttoria svolta dal regolatore per incentivarlo a compiere scelte il più possibile trasparenti e meno onerose per gli *end-users*[880].

1.4.3. La pubblicazione dei testi normativi.

Oltre alle fonti di cognizioni classiche che forniscono la notizia legale ovvero ne facilitano la diffusione[881], recentemente il Governo britannico ha adottato una serie di supporti *on-line*: sul sito www.legislation.gov.uk sono contenute le versioni originali e le modifiche

[876] M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., p. 33
[877] In questo senso cfr. G. PASQUINO, *Gruppi di pressione*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI E G. PASQUINO (a cura di), Torino, UTET, 2004, p. 420 ss.; ma anche G. NAPOLITANO E M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2009.
[878] In questo senso, M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., pp. 79 e 80
[879] M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI E N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., p. 173
[880] In questo senso, è utile confrontare la Relazione del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi del Governo, *Strumenti per il ciclo della regolazione*, Aprile 2013, ove si possono ricavare interessanti spunti sul tema
[881] F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, p. 363 per un elenco analitico e dettagliato

apportate alla legislazione inglese e che sono costantemente aggiornate a cura dell' *Her Majesty Stationery's Office* (HMSO) che è parte del *National Archives* dell'*Office of the Queen's of Scotland.*
Questo sistema viene considerato "un servizio pubblico di alta qualità" [882] perché organizzato in una serie di uffici che si occupano di riordinare gli atti normativi di Scozia, Galles, Inghilterra e Irlanda del Nord che facilitano l'accesso alle leggi in Parlamento oltre ad offrire una serie di servizi al pubblico, all'industria e allo stesso Governo.

1.5. Diritto di accesso alle informazioni detenute dalla pubblica amministrazione: il Freedom of Information Act.

L'esperienza del Regno Unito si snoda in un periodo di riforme sviluppatesi in maniera costante da più di dieci anni a questa parte e avente come obiettivo quello di "fornire una maggiore trasparenza e responsabilità, rafforzare la democrazia attraverso un controllo più puntuale del pubblico della politica di governo e del processo decisionale"[883.]
Sul procedimento regolatorio si è già detto. Ora rimane da monitorare l'attività propria della pubblica amministrazione, con particolare riferimento ad uno dei due aspetti dell'*accountabilty*, ossia quello che riguarda il modo in cui la stessa comunica le proprie scelte decisionali e si relaziona con il cittadino, favorendo – o non favorendo – la diffusione di una nuova cultura amministrativa che si salda direttamente sul rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini[884]: si parla del modello del c.d. *public interest* in cui è diffusa la concezione dello Stato minimo: i funzionari vengono considerati dei semplici cittadini e non una casta ristretta – i cc.dd. *bruocrati* –, mentre la legge regola gli aspetti generali del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino in modo che la gestione si basi su alcuni principi essenziali quali il *trial error* – procedere per errori – e il *muddling touch* – cavarsela alla peggio – così incentivando i *cittadini-clienti* ad intervenire e a partecipare alle formule istituzionali e gestionali nella erogazione dei servizi pubblici.
A sostegno di quanto affermato, alcuni studi hanno dimostrato come le opinioni dei cittadini siano una componente essenziale nella fase embrionale delle policies-making[885].
La tappa fondamentale che ha garantito definitivamente la trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione rimane il *Freedom of Information Act* britannico. Fino al 1998 nel Regno Unito non veniva garantito ai cittadini un generale diritto di accesso ai dati e alle informazioni detenute dalla pubblica amministrazione per via di una interpretazione alquanto singolare del principio della responsabilità collegiale teso a mantenere riservato il dissenso interno al *Cabinet* funzionale a mascherare eventuali debolezze della compagine

[882] C. TULLO, *L'accesso on-line alla legislazione del Regno Unito: profili strategici e organizzativi*, in *Informatica e diritto*, vol. XXI, 2012, n.2, p. 135 ss.
[883] K. CLARK, conferenza stampa di presentazione del *Public Record*, che si inserisce nel progetto denominato *New Public Management*, reperibile su www.nationalarchives.org/about/20-years-rule.html#text.
[884] In questo senso cfr. POLLIT E BOUCKAERT, *La riforma del management pubblico*, Milano, 2002, Università Bocconi Editore
[885] M. BARZELAY, *A public management for all seasons?*, in *Public Admnistration*, 2001; C. HOOD, *The art of the State*, Oxford, 1991, Oxford University Press.

governativa; in aggiunta, anche l'*Official Secrets Act* puniva penalmente gli ex dipendenti pubblici che, una volta cessati dal servizio, divulgavano notizie relative a *security and intelligence, defence, International relations, crime and special investigation powers*. Si riteneva che il Governo e la pubblica amministrazione in generale fossero detentori di un "potere esclusivo, assoluto e insindacabile, appartenente alle *Royal Prerogatives*, di rifiutare la divulgazione in giudizio di informazioni la cui conoscenza sarebbe stata contraria all'interesse pubblico"[886], sebbene numerose pronunce giudiziarie si siano orientate nel senso di un bilanciamento tra tale prerogativa e l'interesse alla trasparenza e alla conoscenza dei dati da parte dei cittadini.
A ciò si aggiunga il fatto che nel Regno Unito manca una fonte costituzionale in grado di conferire una consistente precettività a tali principi. Nemmeno lo *Human Rights* del 1998, pur incorporando la garanzia della libertà di espressione prevista nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo – sulla scia prodotta dalla giurisprudenza comunitaria degli anni '90 – non permise ai giudici di includere il diritto di accedere alle informazioni detenute dagli enti pubblici nell'ambito della generale garanzia della libertà di espressione, di cui il diritto a ricevere informazioni avrebbe dovuto rappresentare una delle facce della stessa medaglia.
La giurisprudenza comunitaria, *a contrario*, si limitò a riconoscere il diritto di accesso alle informazioni detenute dalla pubblica amministrazione soltanto in alcuni casi relativi, ad esempio alla vita privata ovvero alla vita familiare[887] e, di conseguenza, difficilmente i tribunali britannici avrebbero interpretato in maniera più estensiva rispetto alle "indicazioni" comunitarie tali disposizioni; anzi, i giudici del Regno Unito, più che orientare le proprie scelte a criteri di bilanciamento e di ragionevolezza, tendenzialmente erano abbastanza restii nel concedere la diffusione delle informazioni.
Dopo alcuni interventi normativi[888], un momento di apparente svolta arrivò con il *Data Protection Act* (1998) dove, all'art. 7 comma 1 lett. *a), b), c)* e *d)* garantisce il diritto di

[886] N. TURCHINI, *Trasparenza e accesso nell'esperienza inglese,* in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 503

[887] Cfr. T. MENDEL, *Freedom of information. A comparative legal survey*, Paris, 2008, Unesco.

[888] Come riporta N. TURCHINI, *Trasparenza e accesso*, cit., <<Nell'analisi della normativa antecedente al FOIA deve essere ricordato il diritto di accesso riconosciuto at tre principali ombusdmen, ovvero il *Parliamentary Commissioner for Administration* (PCA), l'*Health Service Commissioner*, nonché i *Local Commissioners*. Ciò che deve essere sottolineato in questa sede è che gli *ombusdmen* hanno un generale diritto di accesso a qualunque informazione utile ai fini delle proprie indagini, da qualunque soggetto sia essa detenuta (*Parliamentary Commissioner Act* 1967, art. 8, *Health Service Commissioner Act* 1993, art. 12, *Local Government Act*, art. 29). Tali articoli chiariscono inoltre che detto diritto di accesso non subisce eccezioni nè *ex lege* né ai sensi di *Royal Prerogatives*. Inoltre il rifiuto di collaborazione alle indagini è punito con il reato do oltraggio alla corte. Fanno eccezione i documenti di Gabinetto o dei Comitati di Gabinetto laddove ne facciano richiesta il segretario di Gabinetto congiuntamente al Primo Ministro. Deve comunque essere precisato che le informzioni ottenute dagli *ombusdmen* non possono sempre essere considerate liberamente divulgabili. Ad esempio il *Parliamentary Commissioner Act* 1967 al suo articolo 11 comma I stabilisce espressamente che il PCA è soggetto all' *Official Secrets Act*, così come è comune per tutti gli *ombusdmen* la previsione di una richiesta vincolante di non divulgazione di informazioni dannose per la sicurezza dello Stato o in genere contrarie al pubblico interesse>>. Queste disposizioni sono contenute nel *Parliamentary Commissioner Act* 1967, all'art. 11 comma 3, nell' *Health Service Commissioners Act* 1993, all'art. 16 e nel *Local Government Act* 1974 all'art. 32 comma 3.

accedere all'informazione (*structured file*) personale chiarendo, all'art. 1, cosa si intende per "dato personale"[889].
Il *Data Protection Act*, sempre all'art. 7, contiene una serie di disposizioni dettagliate che riguardano le procedure di accesso (comma 2) e i limiti all'accesso ai dati (comma 3).
Gli interventi che anticipano il *Freedom of Information Act* sono rappresentati dal *White Papers on Open Government* del 1992 e il *Code of Practice on Government Information* modificato, quest'ultimo, nel 1997[890].
Tuttavia, questi atti normativi continuavano ad operare in un clima di ristretta garanzia del diritto di accesso, caratterizzato dal fatto che il Regno Unito è stato da sempre restio e reticente in questo campo, sebbene sul versante delle *policies-making*, come abbiamo avuto modo di vedere precedentemente, sia stato da sempre aperto alla società civile.
Tale cultura della reticenza ha influenzato anche l'entrata in vigore del Freedom of Information *Act* che fu approvato il 18 novembre del 2000, ma non entrò in vigore immediatamente. Il contesto politico mondiale non aiutò l'entrata in vigore perché all'indomani degli attacchi dell'11 settembre il governo ne differì l'entrata in vigore nei suoi elementi chiave il primo gennaio 2005[891], attraverso la predisposizione di quattro strumenti fondamentali per la garanzia del diritto di accesso e della trasparenza dei dati e delle informazioni:

- Il *Freedom of Information Act* inglese del 2000;
- Il *Freedom of Information Act* scozzese del 2002;
- Le *Environmental Information Regulations* (*EIRS*) inglese del 2004;
- Gli omonimi regolamenti scozzesi dello stesso anno.

Il *Freedom of Information Act* contiene ampie garanzie della trasparenza dei processi amministrativi, allarga il suo campo di applicazione a tutte le amministrazioni pubbliche e propone una serie di strumenti innovativi. Ad esempio introduce l'idea di uno schema di pubblicazione con funzione proattiva (art. 19 comma 1) che deve "indicare le classi di informazioni che l'amministrazione pubblica o intende pubblicare, il modo in cui lo fa o intende farlo, nonché se il materiale sia disponibile gratuitamente o dietro il pagamento di una tassa"[892], prevedendo, altresì, l'obbligo di pubblicazione di tutte le altre informazioni contenute nei *Publication Schemes*, fornendo uno strumento flessibile per aumentare la portata e l'incidenza delle informazioni provenienti dalla società civile.
Sono previste, allo stesso tempo, una serie di *exemptions* (artt. 21-44) che si dividono in *absolute* e *qualified*: le prime possono essere applicate senza che la pubblica amministrazione sia obbligata ad effettuare un bilanciamento con i *contro interessi*, mentre

[889] Per *dato* si intende ogni informazione trattata automaticamente o archiviata a tale scopo ovvero conservata in archivi strutturati con criteri di riferimento individuali che consentano di accedere prontamente al dato stesso; Per *personale* si intende quel dato che consente di risalire alla persona fisica cui appartiene.
[890] Per un'analisi approfondita delle relative disposizioni, cfr. N. TURCHINI, *Trasparenza e accesso nell'esperienza inglese*, cit., p. 509 ss.
[891] Si rafforzò, al contrario, un'apertura alla condivisione dei dati e delle informazioni personali dei singoli cittadini, avviando le sperimentazioni della tecnologia *cloud;* su questo tema, L. DI MAJO, *Cybercrime e cloud computing. Un recente studio comunitario tra evoluzioni normative e prospettive*, in *Democracy and security review*, n. 3/2013
[892] N. TURCHINI, *Trasparenza e accesso nell'esperienza inglese*, cit., p. 516

le seconde operano "laddove vi sia un interesse pubblico all'esenzione dall'obbligo di informazione, dall'obbligo di divulgazione o dal *duty to confirm or deny* che superi quello sotteso all'esercizio dell'accesso" [893] (art. 44 e art. 75 che completa e "spiega" la disposizione dell'art. 44).
Non sono previste divulgazioni parziali delle informazioni, mentre l'art. 40 detta una disciplina articolata per le *exemptions* relative ai dati personali.

1.5.1. Il diritto di accesso: la tutela

Il *Freedom of Information Act* ha previsto una particolare normativa volta a garantire l'adempimento degli obblighi di trasparenza imposti alle pubbliche amministrazioni.
Il sistema si fonda su tre organi: il Segretario di Stato, l'*Information Commissioner* e l'*Information Tribunal*. L'art. 45 riconosce al Segretario di Stato il potere di emanare e di modificare, previo parere del *Commissioner*, un *Code of Practice* sulla base del quale individuare analiticamente le prassi e le procedure che la pubblica amministrazione deve obbligatoriamente rispettare nei casi di rilascio delle informazioni ai cittadini, in applicazione e in adempimento delle relative disposizioni del *Freedom of Information Act*, di cui il parere ne rappresenterebbe la massima attuazione.
L'art. 47 sancisce anzitutto il dovere dell'Information Commissioner di promuovere il corretto adempimento di quanto previsto dal *Freedom of Information Act* e dal *Code of Practice* di cui all'art. 45. L'art. 48 prescrive che laddove il *Commissioner* ritenga che l'amministrazione non si stia uniformando con quanto previsto dal *Code of Practice* possa emettere nei suoi confronti una raccomandazione su quale sia il modo corretto di operare. Annualmente il *Commissioner* deve presentare, ai sensi dell'art. 49, ad entrambi i rami del *Parliament*, un *report* relativo all'applicazione del *Freedom of Information Act* che sia esplicativo del grado di conformità della pubblica amministrazione e delle istituzioni governanti alle disposizioni dello stesso.
Sono previsti ulteriori compiti del Commissioner: a norma dell'art. 50, qualunque soggetto può, difatti, rivolgersi al *Commissioner* per sapere se la propria richiesta di accesso sia stata trattata dalla pubblica amministrazione in conformità a quanto previsto dal FOIA. La giurisdizione del *Commissioner*, peraltro, viene condizionata al previo esperimento dei ricorsi amministrativi interni, nonché al fatto che il reclamo non sia vessatorio, frivolo o presentato tardivamente. Il *Commissioner* emette una *decision notice* vincolante per l'amministrazione, ma non contenente prescrizioni analitiche, al contrario dell'*enforcement notice* che indica anche le modalità con cui attenersi alle prescrizioni indicate. Entrambe le *notices* sono impugnabili innanzi all' *Information Tribunal*, la cui riforma delle sentenze può essere chiesta innanzi alla *High Court*. L'amministrazione può evitare questa procedura dimostrando che l'informazione cui si richiede l'accesso rientri nelle *exemptions* ovvero sia soggetta al *duty to confirm or deny*.
Secondo alcune statistiche il *Freedom of Information Act* è costato oltre 35 milioni di sterline, ma garantisce al cittadino un elevato livello di trasparenza. Può accedere ad una molteplicità di informazioni se è un giornalista, un ricercatore, ma anche se semplicemente vuole scoprire come vengono spesi i suoi soldi purché la richiesta sia sensata, non superi le

[893] *Ibidem,* p. 521

450 sterline (600 se l'informazione riguarda il *Parliament*), non violi la *privacy* di alcuno, non crei problemi di sicurezza ovvero non sia contraria all'interesse pubblico.

2. MEDIA, TRASPARENZA E PARTECIPAZIONE NEL CONTESTO BRITANNICO

Di Francesco Eleopra

Premessa

Lo scopo del presente capitolo è analizzare i *mass media* tramite i quali il "pubblico" ha la possibilità di venire a conoscenza dell'attività del Parlamento inglese; in particolare, si mira ad evidenziare quali sono gli spazi aperti dai mezzi tecnologici più recenti, tipo *web*, e come il legislatore britannico ha colto le nuove opportunità offerte da essi.
Alla prima parte di carattere più storico-teorico ([894]), seguirà un puntuale rapporto volto ad analizzare gli strumenti *concretamente* offerti dal *web* per permettere al cittadino inglese di conoscere quanto avviene nelle due Camere del Parlamento britannico. Pur nella consapevolezza del carattere non netto di questa distinzione, è parso opportuno distinguere da un lato quelli che sono gli strumenti informatici che portano solamente ad una *conoscenza* dell'attività parlamentare ([895]), e dall'altro quelli che invece permettono anche una *partecipazione* alla produzione normativa in senso lato ([896]).

2.1. Il rapporto tra media e Parlamento nel sistema politico inglese.

2.1.1. L'evoluzione storica recente

Prendendo in esame una cornice temporale relativamente ristretta come quella degli ultimi vent'anni, si possono rilevare profondi cambiamenti riguardanti il rapporto tra *media* e politica inglese. In particolare, se si pensa al Parlamento britannico, e cioè al luogo che nei secoli passati ha maggiormente assunto una posizione centrale nella discussione delle politiche pubbliche e sul quale si focalizzava in maniera prevalente l'attenzione della collettività, si nota una netta *perdita di centralità* di tale organo costituzionale sotto il profilo mediatico.
I "sostituti" su cui si è concentrata l'attenzione dei giornalisti – come le ragioni per le quali il fenomeno è avvenuto – sono diversi, ma si può identificare nel **salotto televisivo** la sede di dibattito politico che ha avuto più di tutte le altre un impatto dirompente ([897]).
Il fenomeno appena accennato ha subito un'accelerazione con le strategie comunicative adottate durante il periodo laburista successivo al 1997, caratterizzato dalla preminenza della figura di Tony Blair, che – come noto – si contrappose al partito conservatore che per i quasi vent'anni precedenti aveva dominato la scena politica inglese. Come rilevano gli osservatori ([898]), gli esperti di comunicazione del partito laburista tendevano a considerare

[894] Cfr. *infra* paragrafo 2.1.
[895] Cfr. *infra* paragrafo 2.2.
[896] Cfr. *infra* paragrafo 2.3.
[897] Il fenomeno è analogo in Italia, negli anni '90, con la c.d. *Seconda Repubblica*: cfr. DE CESARE, *Media and politics: il sistema politico-istituzionale e i mezzi di comunicazione di massa,* in *Lezioni sul Parlamento nell'Età del disincanto*, di DE CESARE G. (a cura di), Aracne Editore, 2011.
[898] P. RIDDELL, *Members and Millbank: the Media and Parliament,* in *The Political Quarterly*, Londra 1998, p. 8.

la presenza nelle Camere del Primo Ministro o degli altri componenti del Governo come solo una tra tante possibilità di comunicazione, e con tutta probabilità neanche la principale: molto più spesso per lanciare nuove politiche sono stati creati eventi mediatici *ad hoc*, o altre occasioni pubbliche di rilievo.
Per diverse ragioni ([899]), oltre ad una diminuzione dell'attenzione che l'attività interna del Parlamento è riuscita ad attirare, è l'**attività del singolo parlamentare** ad essere trascurata dai *media*: il componente di uno dei due rami del Parlamento per "far parlare di sé" dalla stampa con buona probabilità non opterà – o quantomeno non percorrerà in via esclusiva questa strada – per un'attività particolarmente zelante nella propria Camera di appartenenza. Piuttosto, il componente della *House of Commons* o della *House of Lords* si approccerà con maggiore forza alla trasmissioni televisive o ad eventi pubblici. Dunque, un "buon comportamento" in Parlamento è destinato più che altro a riverberarsi su altri aspetti, comunque importanti, come un corretto espletamento delle proprie funzioni istituzionali e una maggiore considerazione dei colleghi parlamentari e dei colleghi (e "superiori") di partito; si può escludere una proporzionalità diretta tra l'efficacia del parlamentare nello svolgimento dei propri compiti e l'attenzione ricevuta sui *media*.
In una prima approssimazione, si può dire che la perdita di centralità delle vicende di squisito interesse parlamentare nelle cronache giornalistiche non corrisponda necessariamente ad uno scemare di interesse per il tema-*politica* nel pubblico inglese: sono solo gli spazi nei quali i confronti vengono promossi, sostenuti e "combattuti" ad essere in parte cambiati.
Inoltre, la diminuzione delle cronache parlamentari ha la propria ragion d'essere nel fatto che molte delle vicende inerenti il Parlamento sono oggi – anche grazie al *web*, come si vedrà meglio più avanti ([900]) – facilmente raggiungibili per chiunque ([901]): in tal modo, resoconti, cronache puntuali, ecc., dell'attività diventano meno "appetibili" per il pubblico, che sarà meno disposto, ad esempio, ad acquistare un giornale per ottenere informazioni conseguibili gratis da un sito *internet*.
Questo profilo si ripercuote sullo stesso ruolo che recentemente hanno assunto i *media*: la tematica, per la sua ampiezza e complessità, non si presta ad essere qui affrontata puntualmente ([902]), ma si può in maniera empirica rilevare la tendenziale assunzione di importanza dell'elemento *interpretativo* a scapito di quello *narrativo* nell'ambito della cronaca politica. In altre parole, il mutamento che si è progressivamente manifestato, alla luce di una pluralità di fattori dei quali si è in parte dato conto, ha fatto sì che i giornalisti (politici) diventassero meno "narratori di vicende" e più "interpreti della vita politica". È così ragionevole ritenere che l'enfasi sul secondo aspetto possa aver progressivamente favorito il riferimento ad attività anche extraparlamentari rispetto a quelle propriamente parlamentari, riducendo lo spazio di interesse per queste ultime.

[899] Tra le quali risalta la diminuzione della copertura giornalistica dell'attività del singolo parlamentare: cfr. *infra* paragrafo inerente.
[900] Cfr. *infra* paragrafo 2.1.3.
[901] Cfr. R. NEGRINE, *Parliaments and the Media: A Changing Relationship?*, in *European Journal of Technology* 14(3).
[902] Per un quadro sul tema cfr. G. TIPALDO, *L'analisi del contenuto e i mass media. Oggetti, metodi e strumenti*, Il Mulino, Bologna 2014.

2.1.2. La perdita di centralità del Parlamento nella stampa

Già nel 1993 un noto politico inglese aveva portato avanti uno studio per dimostrare come nei sessant'anni precedenti la quantità di spazio dedicata al Parlamento sulla stampa britannica fosse notevolmente diminuita ([903]).
La perdita di interesse per la stampa tradizionale è dovuta ad una molteplicità di fattori, ai quali in parte si è già fatto riferimento, e cronologicamente coincidenti con l'inizio degli anni '80 ([904]): in particolare, si è assistito al forte impatto della nuova comunicazione avutosi con la televisione, e al relativo ridimensionamento dell'importanza mediatica dell'attività delle Camere ([905]) durante il *thatcherismo*.
Il momento centrale dal punto di vista simbolico è stata l'eliminazione della pagina politica del *Times* nel 1990.
Al di là degli aspetti che saranno considerati in seguito, si deve evidenziare che lo spostamento del "baricentro" mediatico verso un'informazione rivolta più alla televisione che alla stampa da un lato, e ad una stampa sempre meno attenta alla cronaca parlamentare dall'altro, rendono più difficile per il singolo membro del Parlamento ottenere uno spazio mediatico per se stesso. In questo senso, infatti, delle analisi hanno evidenziato come in un arco relativamente ristretto di anni – quello tra il 1986 e il 1996 – si siano sensibilmente ridotti i riferimenti a parlamentari meno conosciuti ([906]). Si è dunque formata una *gerarchizzazione* dei membri del Parlamento dal punto di vista mediatico, ove solo quelli più in vista avranno un accesso costante ai *media* tradizionali.

2.1.3. Il ruolo della televisione

Come evidenziato in sede introduttiva, nel contesto inglese è da tempo che il media sul quale si focalizza maggiormente l'attenzione – e, di conseguenza, il dibattito politico – è la **televisione**. Oltre ad essersi assistito alla maggiore attenzione rivolta al video piuttosto che alla stampa, vi è stata anche una perdita di centralità dell'*attività day-to-day* del Parlamento per l'opinione pubblica. Così, già dagli anni '90, la promozione di nuove campagne politiche o di progetti di riforma è avvenuta in prevalenza in un ambito extraparlamentare ([907]).
Ciononostante, si devono evidenziare alcune importanti innovazioni che nella storia parlamentare inglese hanno riguardato la pubblicità dei lavori parlamentari. Ai fini della presente analisi, la principale è sicuramente stata l'**introduzione delle riprese audiovisive** per le sedute della *House of Commons*, avvenuta per la prima volta nel 1989; l'anno successivo tale "esperimento" fu definitivamente approvato dai membri del Parlamento ([908]).

[903] Cfr. J. STRAW, *The decline in Press Reporting of Parliament*, Londra 1993.
[904] P. RIDDELL, *The media and Parliament*, cit., p. 12.
[905] Cfr. *infra* paragrafo 2.1.3.
[906] Per l'analisi cfr. R. NEGRINE, *Parliaments and the Media*, cit., p. 341.
[907] P. RIDDELL, *The media and Parliament*, cit., p. 11.
[908] Il tema dell'introduzione delle riprese televisive dei lavori parlamentari era stato ampiamente dibattuto in precedenza dalla politica inglese: già nel 1968 la *House of Lords* fece condurre un esperimento di tre giorni, ma il *test* non venne portato avanti. Nel 1972 si aprì un dibattito sull'argomento, ma alla fine si votò contro la ripresa visiva delle sedute del Parlamento inglese. Infine, negli anni '80, la questione si riaprì con la svolta del 1989 di cui si è dato

Prima della possibilità di riprendere *a mezzo video* le sedute, la copertura televisiva veniva effettuata mediante lo scorrere di immagini e fotografie con l'audio originale della seduta, giacché già dal 1976 i membri del Parlamento avevano votato a favore della copertura radio ([909]).
Inizialmente l'innovazione delle riprese audiovisive portò ad un certo entusiasmo, ma già da metà degli anni '90 ([910]) l'interesse per il nuovo mezzo introdotto diminuì notevolmente. L'utilizzo di video che riprendono dibattiti parlamentari in televisione divenne progressivamente più raro, e comunque le dimensioni del video mostrato si sono ridotte.
Le ragioni principali che hanno causato il fenomeno, tale da limitare la portata della "svolta" del 1989, sono essenzialmente collegate al **declino della copertura giornalistica dell'attività parlamentare**. Le interpretazioni che si possono individuare alla base di quanto riferito sono diverse, e sinteticamente riassumibili nei termini che seguono ([911]): innanzitutto, un approccio sempre più commerciale delle trasmissioni e – in quest'ottica – la necessità di adattare molto la comunicazione al pubblico, a sua volta cambiato ([912]).
In secondo luogo, la cronaca politico-parlamentare nel suo senso classico ha ridotto il suo spazio, per l'ampliarsi dell'attenzione che, sui *mass media*, ricevono contenuti di carattere extrapolitico: in questo modo non può non venirsi a comprimere lo stesso spazio riservato ai resoconti parlamentari.
Infine, una terza interpretazione si può individuare nel fatto che la possibilità di assumere molte informazioni autonomamente – ad esempio tramite *internet* – porta ad un ripensamento del ruolo dei *media* stampati e audiovisivi.
In chiave conclusiva rispetto al presente paragrafo, si può evidenziare che sempre più il *media*-televisione ha assunto un ruolo preponderante rispetto alla stampa tradizionale; l'avvento della progressiva sovrapposizione tra i due *media* è iniziata dalla diffusione degli anni '50, ampliandosi poi passo-passo con l'esponenziale diffondersi delle televisioni. Nel sovrapporsi, tuttavia, la comunicazione è profondamente mutata.
In questo senso, la classe politica inglese ha presto preso coscienza della possibilità di una **comunicazione più diretta** con i cittadini, e del fatto che il successo mediatico non sarebbe dipeso solo da un ottimale svolgimento della funzione di parlamentare, ma anche – e soprattutto – da una marcata ed efficace presenza sui *media*. Così, la cronaca dell'attività nell'aula di appartenenza ha lasciato il posto, sia sui giornali che sulle televisioni, ad attività politiche non svolte nelle sedi classiche.
La svolta del 1989 – che ha introdotto, come detto, le riprese televisive nelle Camere – pur nella sua importanza, è ridimensionata dall'interesse ridotto che il pubblico ha per il Parlamento, e dal fatto che dopotutto i "giochi elettorali" si fanno in luoghi diversi. Ciononostante, appare comunque un apprezzabile tentativo di coinvolgere il cittadino nello

---

segno. Cfr. *Television broadcasts*, in http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentwork/communicating/keydates/commonsproceedingstelevised/.

[909] Si descrive in breve l'evoluzione del *media*-radio, con riferimento alla copertura dei lavori parlamentari: nel 1950 si installarono i microfoni nel Parlamento durante i lavori di ristrutturazione; successivamente, nel 1968, si compì nella *House of Commons* una prima sperimentazione con la radio, che fu poi definitivamente introdotta su base permanente nel 1976. Cfr. *Radio broadcasts*, in http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentwork/communicating/keydates/radiobroadcastsofproceedings/.

[910] Cfr. N. JONES, *Sound Bites and Spin Doctors*, Londra, Indigo 1996.

[911] R. NEGRINE, *Parliaments and the Media*, cit., p. 348-350.

[912] N. JONES, *Sound Bites and Spin Doctors*, cit., p. 18 e 19.

svolgimento dei lavori parlamentari: è evidente che la ripresa audiovisiva, anche se non è destinata ad essere apprezzata dal "grande pubblico", dà la possibilità di esercitare un più efficace controllo tra eletti ed elettori ([913]), e può finanche garantire un'esigenza di **trasparenza**, presupposto necessario per garantire la **partecipazione** dei consociati nell'attività di *policy-making*.

2.2. Gli strumenti di conoscenza dell'attività parlamentare inglese tramite il web

2.2.1. Le possibilità offerte dal web

Dopo il cambio dei modelli comunicativi a seguito dell'avvento del *media* televisione, l'altro fenomeno che ha avuto un grande impatto è stato quello dell'incremento di utilizzo del web, in primo luogo come *strumento di conoscenza* dell'attività del Parlamento. Anche se la copertura giornalistica dell'attività dei *Commons* e dei *Lords* ha perso di rilievo – come visto – dal punto di vista mediatico, la politica inglese ha cercato di favorire un coinvolgimento nell'attività legislativa dei cittadini; questo è avvenuto alla luce del progressivo allontanamento che sussiste tra eletti ed elettori, dovuto in buona parte agli scandali che recentemente hanno coinvolto la politica inglese ([914]).
Dunque, vi sono diversi canali per venire a conoscenza dell'**attività del Parlamento**: conviene partire da quelli *istituzionali* per avere un primo quadro di approssimazione.

2.2.2. Hansard

Il più tradizionale strumento di conoscenza dell'attività della *House of Commons* e della *House of Lords* è senza dubbio il c.d. *Hansard*, cioè una "trascrizione" – con alcune peculiarità di cui si dirà – dei dibattiti avvenuti nel Parlamento britannico ([915]).
La storia di tale strumento di conoscenza è piuttosto risalente nel tempo, ed ha la propria origine nell'attività di un editore, Thomas Hansard; questi – insieme a William Cobbett – fu tra i primi a sfidare il divieto di pubblicazione dei dibattiti del Parlamento inglese nei primi decenni dell'Ottocento, periodo nel quale era ancora vigente un ampio divieto di diffusione dei resoconti inerenti il confronto parlamentare, del quale prima non rimaneva traccia (per lungo tempo l'attività del Parlamento è stata caratterizzata da una grande segretezza).

Al di là dell'origine storica, l'*Hansard* si caratterizza per essere una trascrizione del dibattito parlamentare: tuttavia, non viene riportata ogni parola pronunciata nella discussione, essendovi alcuni "correttivi". Innanzitutto, vengono di norma corretti gli errori ed espunte le ripetizioni, se non hanno una motivazione particolare; il criterio ispiratore

[913] Tale rapporto è molto stretto in Inghilterra, per il fatto di avere un sistema elettorale basato collegi uninominali: cfr. U. MATTEI, *Il modello di* common law, Giappichelli, Torino 2004.

[914] Il riferimento è in particolare allo scandalo dei rimborsi-spese che ha coinvolto molti parlamentari inglesi nel 2009, definito come il giorno più buio del Parlamento britannico da P. WEBSTER, *Parliament's darkest day: MPs suspended and Michael Martin at risk, The Times* del 15 maggio 2009, Londra, p. 1.

[915] Lo strumento dell'*Hansard* è invalso anche in altri ordinamenti, soprattutto in Paesi facenti parte del *Commonwealth* (nei quali la derivazione dal sistema giuridico della madrepatria coloniale è molto forte), come Canada, Australia, Nuova Zelanda, Sudafrica, Hong Kong, Singapore, e altri.

della trascrizione è eliminare tutto ciò che appare come superfluo, senza trascurare nulla che possa avere una qualche rilevanza nella discussione ([916]).
Le trascrizioni sono separate per *House of Commons* e *House of Lords*, e l'una opera indipendentemente dall'altra; questo profilo vale anche e soprattutto dal punto di vista della divisione fisica degli *Hansard*, visto che si trovano in volumi separati (esiste un *Hansard* per ogni camera). Una recente innovazione nella trascrizione dell'attività della *House of Commons* è l'aver iniziato a distinguere espressamente (nel 2003) l'*appartenenza partitica*, prima desumibile solo indirettamente dall'aggiunta del sostantivo *friend* prima del nome del *Commoner*, quando a riferirsi ad esso era un membro dello stesso partito.
Un importante passaggio nella storia dell'*Hansard* è dato da un episodio del 1839, nel quale l'editore aveva pubblicato un resoconto nel quale si riportavano delle affermazioni diffamatorie nei confronti di un cittadino inglese: si pose così il problema riguardante la possibilità di pubblicare materiale diffamatorio nell'attività di trascrizione del dibattito parlamentare, e se cioè l'editore fosse o meno "coperto" dalla prerogativa costituzionale dei parlamentari di esprimere liberamente la propria opinione. Si noti che, all'epoca, l'attività di trascrizione era già stata ufficializzata, e la pubblicazione era avvenuta su istanza della stessa *House of Commons*. Questo stesso organo, poi, aveva espressamente disposto che Hansard dovesse essere assolto, perché la sua attività era stata ordinata dai *Commons*, superiori – secondo la difesa di Hansard nel giudizio – a qualsiasi organo giurisdizionale.
La risposta che diede il giudice incaricato di pronunciarsi sull'incriminazione fu però negativa ([917]), e non si ritenne immune da sanzioni il fatto di aver pubblicato materiale offensivo e a contenuto diffamatorio: per questo, nel 1840 fu approvato dal Parlamento il ***Parliamentary Papers Act***, volto a sancire l'immunità per l'editore che pubblica dei resoconti a seguito di un'indicazione in tal senso da parte di uno dei due rami, *House of Commons* e *House of Lords* ([918]).
Nella forma odierna l'*Hansard* continua ad essere un importante **strumento di conoscenza** dell'attività delle Camere che compongono il Parlamento inglese: copre un cospicuo insieme di avvenimenti di interesse politico-parlamentare, compreso il noto *question time* tra Governo e Parlamento. Ormai è uno strumento classico di controllo dell'attività dei parlamentari nelle Camere.
La sua origine risalente, tuttavia, non pregiudica che siano state comunque colte le opportunità offerte dalle nuove tecnologie, ed in particolare da *internet*. Già dalla mattina successiva alla seduta è possibile dalle 6 a.m. reperire il resoconto completo della giornata precedente, sia in forma cartacea che in forma digitale sul sito *web* del Parlamento inglese ([919]). Tale resoconto comprende diverse sezioni: vi è quella tradizionale dedicata ai

[916] Nell'ambito della non perfetta trascrizione testuale di quanto detto in Aula, vi sono anche altre particolarità degne di nota: ad esempio, quando un parlamentare si riferisce ad un collega chiamandolo per nome, a questo viene aggiunto anche il collegio nel quale è stato eletto (cfr. *supra*, per quanto riguarda il collegio elettorale uninominale, la nota n. 20).
[917] *Stockdale v Hansard* (1839), 9 Ad & El 1.
[918] Cfr. E. STOCKDALE, *The unnecessary crisis: The background to the Parliamentary Papers Act 1840,*. *Public Law*, 1990, p. 30 e ss.
[919] Gli indirizzi *web* dell'*Hansard*, rispettivamente della *House of Commons* e della *House of Lords*, sono i seguenti:
- *http://www.parliament.uk/business/publications/hansard/commons/*;
- *http://www.parliament.uk/business/publications/hansard/lords/*.

Parliamentary Debates, e vi sono spazi per *Oral Answers*, *Written Statements*, *Written Answers*.
Oltre a tale rapporto giornaliero, l'*Hansard* – grazie al vasto numero di *reporter* che lavorano nell'Istituzione parlamentare – pubblica già tre ore dopo lo svolgimento del dibattito un primo resoconto, suscettibile di correzioni successive.
A cadenze periodiche fisse, vengono rilegati in forma cartacea dei volumi comprendenti svariati *Report* giornalieri; sono acquistabili dal pubblico od ottenibili dai membri del Parlamento presso uffici istituiti nella propria Camera di appartenenza.
Il sito *web* del Parlamento inglese offre anche un motore di ricerca per consultare gli *Hansard* risalenti fino al 1988 ([920]); l'articolazione dello strumento informatico è particolarmente apprezzabile, giacché oltre ad un indice cronologico di ricerca delle sedute passate delle Camere, permette anche di individuare i *report* nei quali compare un singolo parlamentare. In questo modo per la circoscrizione territoriale che esprime un certo rappresentante è agevolmente controllabile l'attività svolta in sede istituzionale.
L'*Hansard* della *House of Commons* è presente sul *social network Twitter* con un proprio profilo informatico: in tal modo permette di conoscere tempestivamente l'uscita di nuovi *Report* sul sito *internet*, e di focalizzare l'attenzione sugli avvenimenti di maggiore importanza mediatica che avvengono nella Camera di riferimento. L'inizio dell'attività su tale *social network* risale a giugno 2013, e vi è un aggiornamento pressoché quotidiano ([921]).
Un progetto congiunto tra la biblioteca della *House of Commons* e quella della *House of Lords*, al fine di rendere possibile la conoscenza dei *Report* più datati, ha creato un *database* molto ricco ([922]), ove il primo *Hansard* reperibile è addirittura quello del 2 giugno 1802. La suddivisione viene fatta per decenni, e arriva all'anno 2005 (quindi per un *Hansard* posteriore quest'anno si dovrà far riferimento al sito del Parlamento, che – come detto – offre una copertura dal 1988 in poi).

2.2.3. Il sito web del Parlamento inglese

Un passaggio importante nell'evoluzione della comunicazione dell'attività parlamentare inglese è stata la creazione di un sito *web*, avvenuta nel 1996. Dopo l'inizio della trasmissione per radio nel 1976 e l'apertura alle televisioni nel 1989, infatti, apparse un esito scontato cercare di garantire il coinvolgimento dei rappresentati nella vita politica mediante *internet*, destinato a diventare uno dei più efficaci *mass media* di sempre.
Il sito *web* al quale si farà riferimento è *www.parliament.uk*, oggetto di un profondo ripensamento e ammodernamento nel 2002 per adeguarlo al rapido progresso tecnologico e comunicativo. Ad esso si può fare riferimento sia per *House of Lords* che per *House of*

[920] Gli indirizzi *web*, rispettivamente per la ricerca sulla base della data e sulla base del *Member of Parliament*, sono i seguenti (si sono qui indicati i motori di ricerca inerenti la *House of Commons*):
-*http://www.parliament.uk/business/publications/hansard/commons/by-date/#session=73895&year=2014&month=4&day=1*;
- *http://www.parliament.uk/business/publications/hansard/commons/by-mp/*.
[921] L'*account* al quale ci si è riferiti è *@CommonsHansard*, ed è descritto come "*The Official Report of House of Commons proceedings, with updates on Prime Minister's questions, departmental questions and statements to the House*".
[922] L'archivio è reperibile in *http://hansard.millbanksystems.com*.

Commons, destinatarie di sotto-sezioni interne (nessuna delle due Camere ha un autonomo sito ufficiale).
Tale portale è lo strumento per molti servizi volti in senso lato a permettere la conoscenza dei procedimenti interni all'attività legislativa: uno è già stato esaminato ([923]), ed è la componente online dei resoconti *Hansard*, ma ve ne sono diversi altri rispetto ai quali un accenno pare doveroso.
Innanzitutto, è da segnalare la possibilità di reperire dei ***business paper*** recanti la programmazione dell'attività delle Camere. Come nel caso dell'archivio degli *Hansard*, si distingue tra le due *House*. Tra gli strumenti accessibili dalla sezione inerente ([924]), ve ne sono tre da segnalare in particolare:

- ***Summary Agenda***, che dà scarne indicazioni e uno sguardo generale sull'attività programmata dalle Camere;
- ***Business Today***, che elenca l'ordine del giorno di *House of Commons*, *Westminster Hall* e le *Common Committees* (le commissioni), e della *House of Lords*;
- ***Future Business***, ove si indicano gli ordini del giorno programmati per il futuro.

Nella sezione del sito alla quale si è appena fatto riferimento, è anche possibile effettuare una ricerca degli ordini del giorno passati; mediante la ricerca nell'archivio, è possibile ricavare gli o.d.g. fino all'ottobre del 1997.
Tra i *business paper* accessibili al pubblico, oltre ai tre appena citati, vi sono anche *Votes and Proceedings, Early Day Motions, Questions Book, Deferred Divisions, European Business, European Union Documents, Public Bill List, Deposited papers, List of Statutory Instruments, Private Bill List, Draft Legislative Reform Orders*. Il contenuto potenzialmente raggiungibile è così molto vasto, e dal punto di vista documentale appare una ricca risorsa per il "pubblico" (e in particolare per studenti, ricercatori, giornalisti, ecc.).
La sezione appena vista attiene più che altro a materiale d'interesse prevalentemente interno, e attinente all'attività legislativa delle Camere; per uno sguardo più ampio, invece, sono da segnalare i ***Parlamentary Archives***, con contenuti di interesse soprattutto storico e politico ([925]).
Viene operata una divisione per argomenti nel modo seguente:

- ***Records of the House of Lords and House of Commons***, con la possibilità di ottenere i già visti *Hansard*, ma anche i provvedimenti normativi approvati, i *Journals*, i piani depositati, e altro;
- ***Other Parlamentary Collections***, con altre collezioni accumulate dal Parlamento britannico nel corso della sua lunga storia, anche relativamente ad organi e ad istituzioni non più in funzione;
- ***Private Papers***, con circa duecento collezioni di documenti privati, appartenenti o appartenuti a politici e a gruppi di pressione;
- ***Informazioni sul palazzo di Westminster***, e cioè sulla sede del Parlamento;

[923] Cfr. *supra* paragrafo 2.2.2.
[924] Il riferimento è al portale presente nel seguente indirizzo *web*: http://www.parliament.uk/business/publications/business-papers/.
[925] Il riferimento è alla risorse elettronica reperibile in: *http://www.parliament.uk/business/publications/parliamentary-archives/*.

- ***Family History Source***, ovvero una risorsa che permette di trovare informazioni su di una famiglia inglese, il cui nome potrebbe essere emerso in passato nel corso del lavori del Parlamento;
- ***Galleria fotografica del Parlamento***.

2.2.4 (segue)… Le possibilità di controllo dei lavori parlamentari via streaming e podcast

Rispetto a quelle viste finora, forse quella che si sta per affrontare è per la presente ricerca la più interessante risorsa messa a disposizione dal sito *web* del Parlamento britannico: si tratta della possibilità di visionare e/o di ascoltare in diretta (o in differita) i lavori di *House of Lords* e *House of Commons*. Infatti, si tratta di un efficace connubio tra le nuove tecnologie e l'efficacia comunicativa dei *media* tradizionali, che da un lato permette il controllo *potenziale* sull'attività parlamentare, e dall'altro risponde ad un'esigenza di *marketing* politico volta a riacquistare la fiducia dei cittadini, sempre più lontani – in Inghilterra come in molti altri Paesi – dall'Istituzione-Parlamento ([926]).
Dunque, nel senso evidenziato è da segnalare la presenza di una ***Parliament Live TV*** ([927]), che offre diversi servizi ([928]). Innanzitutto garantisce una copertura in diretta dell'attività pubblica svolta da una serie di soggetti: in particolare per l'attività della *House of Commons* e della *House of Lords* è costante la copertura audio-video delle sedute pubbliche, alle quali si può assistere direttamente *online*, senza nessuna necessità di "autenticazione", dal sito internet della *Parliament TV*.
Diversamente, per le Commissioni, la copertura audio-video non è sempre garantita per tutte: essendoci dei *team* di operatori dietro alle telecamere ([929]), quando vi sono sedute simultanee non è possibile avere delle riprese in diretta per tutti, nonostante i 18 canali dedicati allo *streaming*. Dunque, in tal caso – cioè quando l'attività giornaliera è troppo ricca – si riesce a garantire il video per un massimo di quattro *Committees*, oltre ovviamente alle sedute delle due *House*. Per le altre Commissioni la copertura è solo audio: per ovviare a questo limite, è in studio la possibilità di riprendere l'attività delle altre Commissioni in maniera automatizzata, limitando la necessità di operatori umani.
Oltre al servizio di *streaming*, il Parlamento britannico garantisce un **archivio** ([930]) con i *podcast* (audio-video o solo audio, quando la ripresa non è stata possibile) delle passate sedute degli organi coperti dalla *Parliament TV*: quindi *House of Commons*, *House of Lords*, *Westminster Hall*, e *Committees*. Diversamente da quanto s'è visto con gli archivi dell'*Hansard* e dei *Business Paper*, qui la cornice temporale garantita nella ricerca è molto più limitata, stante la novità dello strumento: andando a ritroso, infatti, si può arrivare solamente alle registrazioni avvenute il primo luglio 2009.
Infine, il servizio *streaming* del Parlamento offre una serie di mini-film didattici, dedicati alla spiegazione delle attività istituzionali svolte in quella sede; alcuni sono dedicati ad un

[926] Cfr. *supra* paragrafo 2.1.2.
[927] Si segnala l'indirizzo *internet*: *http://www.parliamentlive.tv/Main/Home.aspx*.
[928] Anche la *Parliament TV* è presente con un proprio *account* sul *social network Twitter* (*@ParliamentLive*).
[929] L'attività di ripresa e di messa in onda è stata affidata dal Parlamento ad un produttore televisivo inglese, il *TwoFour Group*, a sua volta parte della compagnia *Boom Pictures*.
[930] L'archivio è reperibile all'indirizzo *web* seguente: *http://www.parliamentlive.tv/Main/Archive.aspx*.

pubblico prettamente scolastico, mentre altri ad un gruppo di persone più trasversale come età e cultura. I nomi sono evocativi rispetto ai temi trattati: *Scrutiny Uncovered, The General Election, Explained Democracy? You Decide, You've got the power*.

2.3. Gli strumenti di partecipazione all'attività parlamentare inglese tramite il web

2.3.1. Il cambio di paradigma tecnologico

Il concetto di *web tout court* nell'ambito dell'evoluzione dei *mass media* è già in parte superato dal veloce progresso tecnologico di questi ultimi anni: oggi, piuttosto, si è in un contesto di *web* c.d. 2.0, che in estrema sintesi si caratterizza per l'interattività dei siti *web*, possibile grazie a protocolli di programmazione non sufficientemente implementati in passato ([931]). Se, nella sua prima fase, *internet* era più legato ad una dimensione di mero confronto con contenuti con i quali l'utente-lettore aveva poca possibilità di interazione, oggi è l'*user generated content* a dominare la scena e le interazioni nel mondo virtuale.
Questo discorso generale ha certamente avuto un riscontro nel tema qui trattato, e cioè sui mezzi mediante i quali il Parlamento britannico garantisce la *trasparenza* della propria attività, presupposto necessario alla partecipazione. Nella sua continua e naturale ricerca di *consenso*, la politica (inglese) ha certamente saputo raccogliere le possibilità offerte dal cambio di paradigma tecnologico.
Ad esempio, sono presenti profili istituzionali sui siti dei *social network* più noti: *Facebook* e *Twitter* ([932]), sia per la *House of Commons* che per la *House of Lords*. Non pare opportuno soffermarsi su tali pagine, visto che al di là di informazioni "di servizio" non paiono garantire ampie possibilità di partecipazione, alla luce della mera possibilità di commentare le informazioni. A giudizio di chi scrive, pare che l'utilizzo di tali strumenti corrisponda più ad un'esigenza di *marketing* politico rispetto ad una seria volontà di coinvolgere i cittadini nel processo decisionale.
Tuttavia, vi sono altri strumenti predisposti dal legislatore britannico che sembrano più consoni a garantire il coinvolgimento dei cittadini nell'attività di ***policy-making***.

2.3.2. E-petitions

Un interessante strumento partecipativo predisposto dal legislatore inglese è quello delle ***e-petitions***: si tratta di un'efficace possibilità di influire sulla discussione pubblica per i cittadini britannici e per i residenti nel Regno Unito.

---

[931] Cfr. A. D'OTTAVI, *Web 2.0 - Le meraviglie della nuova Internet*, RGB, 2006.

[932] In *Facebook*, vi sono due pagine dedicate alla *House of Commons* e alla *House of Lords* (nominate come le stesse Camere), ma offrono più che altro contenuti di carattere informativo generale agevolmente reperibili altrove. In *Twitter*, invece, le due pagine (*@HouseofCommons* e *@UKHouseofLords*) delle Camere offrono un *feed* di informazioni continuo, svolgendo un'attività di contenuto prevalentemente conosciuto sui lavori parlamentari.

L'introduzione di tale strumento è relativamente recente ([933]): la necessità di un maggior coinvolgimento della cittadinanza nei dibattiti dell'*House of Commons* è stata evidenziata dalla Commissione per le riforme della Camera dei Comuni, la c.d. *Wright Committee*, nel novembre del 2009. La sfida è stata raccolta nella campagna elettorale, e il partito che ha ottenuto la maggioranza relativa dei seggi ([934]), il *Conservative Party*, ha fatto delle *e-petitions* una propria bandiera politica.
Dunque, dal 4 agosto 2011 è stato messo *online* il sito web per le "petizioni elettroniche" (*http://epetitions.direct.gov.uk*): su base sperimentale, si è previsto che ottenuto un certo numero di firme digitali si possa influire sulle discussioni in atto nelle camere. Nel luglio 2013, la durata di tale "esperimento" è stata estesa fino alla fine della legislatura in corso.
I tratti fondamentali del funzionamento del sistema sono i seguenti: l'utente che ha intenzione di promuovere una discussione nella *House of Commons* dovrà innanzitutto sfruttare l'apposito motore di ricerca predisposto sul sito, per verificare se esiste già una petizione inerente la tematica alla quale è interessato; in questo caso la possibilità di aderire con la propria firma è libera, previo inserimento di alcuni dati personali e della *e-mail*.
Qualora il tema da proporre non sia già oggetto di una petizione, lo stesso utente avrà la possibilità di promuovere una *e-petition*; questa, tuttavia, non sarà automaticamente pubblicata sul portale del Parlamento, dovendoci prima essere una verifica da parte dell'organo governativo competente per la materia trattata. Il controllo è piuttosto veloce, dovendo essere esercitato entro sette giorni. I casi di esclusione della petizione dalla pubblicazione sul portale sono quelli che seguono ([935]):

- l'intento è offensivo, ironico o satirico;
- non vi è una chiara richiesta propositiva;
- il contenuto riporta affermazioni confidenziali o diffamatorie;
- esiste già una *e-petition* sulla stessa materia;
- non si tratta di una materia di competenza governativa.

Superato detto passaggio, il soggetto proponente può determinare per quanto tempo intende mantenere la propria proposta di discussione sul sito *web*; in ogni caso, il periodo non può superare i dodici mesi. Se, alla scadenza, vi sono almeno *centomila adesioni*, lo *Speaker* comunica alla *Backbench Business Committee* il raggiungimento della soglia richiesta. A quel punto in risposta alla tematica sollevata – sulla quale, evidentemente, si sarà ormai focalizzata una certa attenzione pubblica – viene innanzitutto data una risposta da parte del Governo; inoltre, la questione sollevata diviene potenziale oggetto di dibattito nella *House of Commons*.
Stante il carattere sperimentale delle *e-petitions*, la *Procedure Committee* nel gennaio 2012 ha fornito un puntuale rapporto sul successo dello strumento ([936]). I punti critici evidenziati sono stati due: il primo è quello inerente il fattore temporale nel dibattito delle *e-petitions*.

---

[933] Per un'analisi puntuale dei principali passaggi, che saranno comunque di seguito richiamati sinteticamente, cfr. R. KELLY, *e-Petitions, SN/PC/06450*, in *Research Brifiengs*, reperibile in *http://www.parliament.uk/business/publications/research/*.

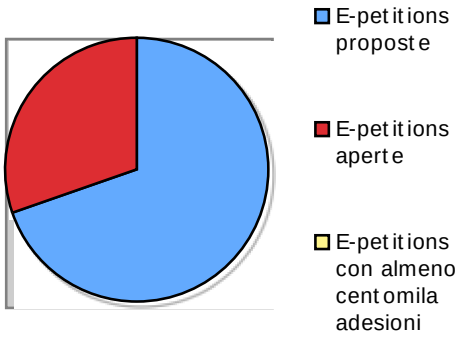
[934] Si ricorda che il partito conservatore nelle ultime elezioni generali avutesi nel Regno Unito ha avuto un numero di seggi pari al 36,1% di quelli complessivi: cfr. *http://electionresources.org/uk/house.php?election=2010*.

[935] Si trattano solo quelli principali, evidenziati al seguente *link*: *http://epetitions.direct.gov.uk/how-it-works#checked*.

[936] *Procedure Committee, Debates on Government e-Petitions*, 19 gennaio 2012, HC 1706 2010-12.

Si è evidenziato come le questioni oggetto di petizione non siano destinatarie di un autonomo spazio, gravando al pari di qualsiasi altra discussione sulle risorse di tempo della *Backbench Business Committee*. L'aver evidenziato questo punto ha portato alla previsione di un tempo supplementare nell'attività della *Westminster Hall* (per la precisione ogni lunedì). La prima *e-petition* effettivamente dibattuta in uno spazio creato *ad hoc* è stata trattata il 17 settembre 2012.
Circa il secondo problema evidenziato dalla *Procedure Committee*, si tratta di un'incomprensione diffusa nel pubblico, ovvero che il raggiungimento delle centomila firme digitali non avrebbe portato automaticamente alla trattazione in sede assembleare. Per questo è stato modificato il sito *web*, precisando con maggiore chiarezza che la questione oggetto della "*e-petition* ***could be debated*** *in the House of Commons*".
I primi dati sulle *e-petitions* ([937]) segnano un buon successo in termini di utilizzo dello strumento: 17 milioni di visite al sito, 13 milioni di visitatori unici e 68 milioni di pagine visualizzate, solo nel primo anno di vita. Tuttavia, si deve segnalare anche una certa difficoltà nel raggiungimento delle centomila adesioni, come emerge dal grafico: a fronte di 36000 *e-petitions* proposte, solo 15600 hanno superato il controllo preventivo di ammissibilità, e – soprattutto – solo 10 sono riuscite a superare la soglia delle centomila firme digitali (fig. 1).

Fig. 1:



2.3.3. La possibilità di contattare i parlamentari

Com'è noto, il sistema di collegi uninominali alla base del modello elettorale britannico porta ad uno stretto rapporto tra eletti ed elettori. Così, tra i numerosi strumenti in senso lato ascrivibili all'ambito di interazione e di partecipazione offerto dal *web*, vi è da annoverare molto sinteticamente la sezione del sito del Parlamento inglese riguardante la possibilità di mettersi in contatto con il proprio parlamentare "di riferimento" ([938]).

[937] Per altri dati rispetto a quelli di seguito riportati cfr. la fonte: P. HERLIHY, *Happy birthday e-petitions – a year in numbers, Government Digital Service*, in *https://www.gov.uk/government/groups/government-digital-service*.
[938] Il sito è reperibile all'indirizzo *http://www.parliament.uk/get-involved/contact-your-mp/contacting-your-mp/*.

Normalmente i membri del Parlamento risponderanno solo agli elettori della propria circoscrizione, e per questo si è creato un motore di ricerca informatico che permette di individuare il rappresentante di ogni collegio elettorale nel Regno Unito ([939]). In questo modo, pur non avendo la garanzia di una risposta, aumentano notevolmente le possibilità, dato l'evidente interesse del parlamentare a mantenere contatti frequenti con il proprio elettorato.
Le possibilità di interazione sono diverse: oltre a quelle classiche del telefono e della lettera cartacea, è consentito l'invio di richieste o di suggerimenti per posta elettronica: a tal fine, si dovrà fare riferimento allo stesso *database* creato per l'individuazione del "proprio" rappresentante.

3. LA DISCIPLINA DELLE LOBBY

di Giulia Caponi e Valentina Capuozzo

3.1 Il fenomeno del lobbying in Gran Bretagna

3.1.1 Considerazioni preliminari

In una società pluralista quella della "partecipazione democratica" è considerabile come la forma più caratteristica di "interazione politica"[940] e, in questo senso, lo studio del fenomeno del *lobbying* insieme a quello della sua regolamentazione ci dà contezza di come quest'ultimo possa essere utilizzato per "gestire e ricondurre a compatibilità"[941] quella pluralità di interessi che in una società complessa non si esauriscono in quelli portati dai soggetti politici e istituzionali in senso stretto, ma coinvolgono necessariamente anche soggetti extra-istituzionali e della società civile.[942]
Ecco la prospettiva in cui il fenomeno è visto in Gran Bretagna: la lobby è tecnica di negoziazione e, in quanto tale, sarà democratica se e solo se la partecipazione che attua

[939] Il motore di ricerca si rinviene nella seguente pagina *web*: *http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/*.

I paragrafi 3.1 e 3.2 sono di Valentina Capuozzo, il paragrafo 3.3 è di Giulia Caponi.

[940] Cfr. sul punto E. DE MARCO, *La "negoziazione legislativa"*, Cedam, Padova 1984; P. TRUPIA, *La democrazia degli interessi: lobby e decisione collettiva*, Giuffrè, Milano 1989, p. 119

[941] P. TRUPIA, *op. cit.*, p. 127

[942] Cfr. P. TRUPIA, *op. cit.*, pp. 127 e ss., in part. p. 130: "La conclusione cui si deve giungere, se non si vogliono chiudere gli occhi alla realtà – per cecità culturale o per interesse a non aprire il gioco – è che il parlamento potrà scrivere leggi migliori, se ad esso sarà consentito di essere quello che deve essere in uno stato pluriclasse: ‹‹organo di teatro››. In esso, come in ogni teatro ben ordinato – essendo il teatro il luogo delle rappresentazioni regolate rispetto a quelle spontanee, improvvisate e spesso violente della vita di tutti i giorni – gli interessi, le vedute, le pretese, i suggerimenti si confrontano, seguendo regole istituzionali, in modo da consentire al parlamento di deliberare a ragion veduta. Il parlamento è infatti una macchina del sistema di governo sociale che trasforma visioni, pretese, interessi privati, in decisioni pubbliche che abbiano il carattere della sintesi politica."

rispetterà le regole di "trasparenza e … tutela del terzo"[943] poste in essere da uno Stato arbitro "sopra le parti e fuori di esse e non strumento nelle mani di forze reali".[944]
Con la nostra analisi, in questo senso, cercheremo di mettere in luce come in Gran Bretagna la lobby rappresenti uno strumento organizzato e tecnicamente efficace di partecipazione democratica.
Il nostro esame riguarderà, in particolare, lo studio della normativa preposta alla regolamentazione dell'attività dei gruppi di interesse, sia di quella interna, rivolta cioè agli organi istituzionali, che di quella esterna, predisposta per i soggetti che operano all'esterno del circuito istituzionale[945] e cercherà di mettere in luce come il fenomeno del *lobbying* rivesta nel mondo anglosassone un importante ruolo nel circuito della rappresentanza, costituendo uno strumento di trasparenza nel portare concretamente al centro del processo decisionale interessi e preferenze specifiche.[946]

3.1.2 Tecniche di lobbying nei processi di normazione

Il termine "lobby" etimologicamente deriva dal latino *laubia*, cioè "portico" e, ancora oggi, in lingua inglese, significa "atrio, ingresso, vestibolo", questo ci dà contezza di come l'attività considerata implichi un'attesa, che in Gran Bretagna assume un significato profondo, quello di rendere effettiva, nella sede decisionale, la rappresentanza degli interessi particolari della collettività.[947]
In altre parole, il compito dei lobbisti è "quello di trasmettere ai *policy makers* comunicazioni o informazioni concernenti certe *issues* che possono divenire oggetto di un'iniziativa legislativa da parte del Parlamento, o di una disposizione governativa".[948]
Comunicazioni e informazioni che, da un lato, realizzano quell'influenza sulla formazione e l'attuazione delle politiche pubbliche a favore dei gruppi rappresentati, e, dall'altro, si rivelano utili per i *decision makers*, consentendo scelte politiche "che alimentino il consenso al governo e la legittimazione delle istituzioni democratiche".[949]
Ma concretamente come fa una lobby ad orientare le decisioni in favore degli interessi che rappresenta?

---

[943] P. TRUPIA, *op. cit.*, p. 119

[944] *Ibidem*; cfr. anche p. 158: "una società complessa non si governa senza partecipazione e questa è effettiva, cioè influente, se organizzata".

[945] La distinzione tra normativa interna ed esterna è mutuata da P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano 2011, pp. 104 e ss.

[946] Cfr. P.L. PETRILLO, op. cit., pp. 90 e 91; J.H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Giuffrè, Milano 1993, pp. 70 e 71

[947] P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano 2011, pp. 95 e ss., cfr. in part. pp. 103 e 104 in cui si mette in evidenza il concreto "…ruolo delle lobby nel processo decisionale", nel "*rend(erlo) trasparente*" "differenzia(ndolo) rispetto alla funzione assunta dai partiti politici" (corsivo mio).

[948] L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, il Mulino, Bologna 2010, p. 152; D.B. TRUMAN, *The Governmental Process*, Knopf, New York 1951, p.332-343

[949] *Ibidem*, p. 153 dove Mattina sottolinea che "i decision makers hanno bisogno dei gruppi sia per acquisire le informazioni necessarie a varare buone politiche pubbliche, sia per ottenere la loro attiva collaborazione nella fase di applicazione delle politiche stesse."

Dal momento che il risultato perseguito da chi pone in essere un'attività di *lobbying* è quello di incidere sul processo decisionale[950], è chiaro come gran parte del successo nel raggiungimento dei propri obiettivi dipenda dall'influenza che il gruppo di interesse[951] riesce ad esercitare sull'opinione pubblica[952] e, in una società di massa, quello dei media diviene strumento essenziale per un'azione incisiva.
Wyn Grant[953], nell'analizzare come i gruppi di interesse utilizzano i media, distingue diversi modi di impiego di questi ultimi per l'esercizio dell'azione di pressione.
Il primo è quello della *visibilità*: essi vengono utilizzati per fissare la propria presenza e per reclutare membri, cioè persone accomunate dallo stesso interesse.
I mezzi di comunicazione di massa rappresentano, poi, una *fonte di informazione* attraverso la quale il lobbista può venire a conoscenza delle tendenze più diffuse relativamente al tipo di interesse portato e quindi modulare la propria azione anche per pianificare un programma a lungo termine che incida su quello che Grant chiama il *climate of opinion*: usare i media quale strumento per estendere quanto più possibile la portata dell'interesse, cercando di renderlo, nel lungo periodo, parte di quei valori in cui si riconosce la collettività.
Ancora, potrebbe rendersi necessario per il gruppo di pressione reagire ad una falsa pubblicità negativa[954] attraverso una *reactive response*, cioè assumendo un atteggiamento difensivo, che, attraverso tecniche comunicative *ad hoc*, potrebbe rovesciare la situazione e creare una forma di pubblicità positiva per il gruppo stesso.
Infine, può verificarsi che l'oggetto del *lobbying* sia proprio il mezzo di comunicazione di massa: in tal caso l'obiettivo è quello di influenzare direttamente il *contenuto* della sua produzione e, in ultima istanza, la pubblica opinione.
La necessità di un'efficiente concomitanza di queste forme di impiego impone un costante aggiornamento del gruppo di interesse sulle tecniche di diffusione dell'informazione che consentano il suo più efficace intervento.[955]
Con il generico termine "media", infatti, intendiamo una varietà di forme di divulgazione (la televisione, la stampa, la radio, la rete) e, a seconda della forma prescelta, bisognerà porre l'attenzione a come indirizzare il contenuto al pubblico. Non sempre sarà vantaggioso rivolgersi ad un pubblico ampio, ma occorrerà scegliere di volta in volta l'approccio migliore per un consapevole e mirato impiego del mezzo, molto spesso punto di partenza irrinunciabile per influenzare l'agenda politica, locuzione che peraltro esprime un concetto

[950] Cfr. sul punto P. NIZZA, *Il "lobbying"*, in *Rass. Parl.* n. 1-2/1989, in part. p. 30: "…il denominatore comune a tutti i fenomeni di ‹‹lobbying›› de(ve) essere ricercato nel così detto ‹‹processo decisionale››: quell'insieme cioè di atti e di comportamenti in sequenza logica e temporale che sfocia nell'assunzione, da parte del soggetto (persona fisica o giuridica) di una decisione avente rilevanza, e quindi influenza, nell'habitat (ci si passi il termine) ove la decisione viene a determinarsi."

[951] P. NIZZA, op. cit., pp. 30 e 31 definisce il gruppo di interesse come l'associazione di persone accomunate da un interesse comune "con l'intenzione di esercitare un potere nei confronti di altri soggetti, titolari di poteri pubblici, in modo da orientare in un senso o in un altro le decisioni di questi ultimi"

[952] Cfr. W. GRANT, *Pressure Groups. Politics and Democracy in Britain*, Philip Allan, Londra 1989, p. 47

[953] W. GRANT, *op. cit.*, pp. 81 e ss.

[954] Cfr. l'esempio riportato da W. GRANT, *op. cit.*, p. 82: "*…for example, the egg industry was obbliged to react in December 1988 to a statement by a junior minister, Edwina Currie, about allegedly extensive contamination of eggs by salmonella. In such circumnstances, a group may be forced into a defensive stance*."

[955] Cfr. E. VITIELLO, *La rappresentanza degli interessi e la rete (I lobby you)*, in *Rass. Parl.* n. 3/2001, p. 722

assai ampio[956], appunto inscindibile da tutte quelle questioni che, in un determinato contesto, stimolano la pubblica opinione.[957]
L'attenzione che viene creata intorno alla questione di interesse, infatti, ottiene l'effetto di mettere in movimento i giochi della politica, vediamo come.
Ogni gruppo di interesse[958] gravita attorno ad un dipartimento del Governo e la situazione di "emergenza" creata attorno alla *issue* determina o la formazione di nuovi *cause groups* o – non per forza alternativamente – la creazione di alleanze tra gruppi già esistenti.
A questo punto vengono avviate le consultazioni con le parti interessate, consultazioni che possono essere viste come un processo che serve ad inquadrare concretamente i risultati che si vogliono ottenere.
Esse hanno luogo tra i rappresentanti dei gruppi di pressione e i *civil servants* e i risultati ottenuti, peraltro meramente formali e non vincolanti, vengono portati innanzi ai *junior ministers*, i quali valutano la rilevanza degli interessi in gioco.
Inizia così una fase molto importante in cui l'interesse portato diviene oggetto di discussione all'interno del potere esecutivo che, "troppo vasto, complesso e potente per lasciare ogni decisione nelle mani di poche persone",[959] terrà conto dei dati formatisi nell'*iter* fin qui condotto per decidere se promuovere l'interesse e avviare un *policy process*.
Se l'esito di queste valutazioni sarà positivo, l'interesse portato nel *policy-making process* dal gruppo di interesse sarà l'oggetto di un preventivo *consultative Green paper* che poi sfocerà nella pubblicazione di un *White paper* (o direttamente di un *White paper*) e nella presentazione di un *bill* al Parlamento.

3.2 La normativa esterna

Nell'ottica di comprendere se l'esercizio dell'attività di pressione possa essere considerata uno strumento di trasparenza delle attività parlamentari e di Governo, oltre che di partecipazione del cittadino alle stesse, occorre procedere alla disamina della regolamentazione esterna,[960] cioè all'analisi della normativa rivolta ai lobbisti.
Ripercorrendo la storia parlamentare britannica, possiamo datare al 1860 il "primo riconoscimento ufficiale dei gruppi di pressione", [961] quando venne prevista, nel Regolamento della Camera dei Comuni, la figura dell'*agente parlamentare*, "ovverosia di

[956] A proposito del concetto di agenda politica cfr. W. GRANT, *op. cit*., p. 48: "*However, important though the legislative agenda is*, the political agenda is a somewhat broader concept. *It refers to those issues which arouse public concern at a particular period of time*."(evidenziazione dell'autrice)
[957] Cfr. ancora W. GRANT, *op. cit*., pp. 48-50: "*There may be short-run variations in response to particular events, but there may also be longer-term shifts in public opinion. The media undoubtedly plays an important role*, if not in creating public opinion then at least in reinforcing it. *The rise in the importance of the environment as a political issue undoubtedly owed something to increased media attention. In part, this reflected the growth of television as a communications medium, particularly the introduction of colour television. Pollution disasters offer powerful visual images: a spreading oil slick; stunted trees; dying seals*." (evidenziazione dell'autrice)
[958] Con il proprio staff professionale, solitamente strutturato gerarchicamente al proprio interno, cfr. W. GRANT, *op. cit*., p. 60
[959] S. CASSESE, *La funzione consultiva nei governi moderni*, in *Quad. cost*. n. 1/2001, p. 1
[960] Cfr. P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano 2011, p. 126
[961] *Ibidem*

un avvocato che, responsabile personalmente dinanzi allo Speaker della Camera, si impegnava a sostenere o bloccare l'approvazione di un preciso disegno di legge".[962]
Gli agenti parlamentari erano tenuti ad iscriversi in un Registro in custodia presso il segretario generale e, se venivano meno alle disposizioni stabilite dal Regolamento della Camera, erano sanzionati col pagamento di 2000 sterline.
Secondo questa disciplina ogni disegno di legge doveva contenere l'indicazione dei nomi degli agenti parlamentari favorevoli o contrari allo stesso, agenti che avevano la possibilità di condurre studi e ricerche relative a proposte di emendamenti da apportare al disegno stesso.
Ancora oggi la figura dell'agente parlamentare è presente nel Parlamento inglese[963], tuttavia, si tratta di una professione ormai desueta,[964] come si evince chiaramente dalla "sostanziale inattualità"[965] del relativo registro, consultabile sul sito ufficiale del Parlamento.[966]
Attualmente la regolamentazione rivolta ai lobbisti è contenuta nella *Transparency of Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014*, approvata il 30 gennaio 2014.
Questa legge è considerabile come il punto di arrivo di un percorso iniziato quando nel 2008 il rapporto *Lobbying: Access and Influence in Westminster*, frutto dell'indagine conoscitiva sull'attività dei gruppi di pressione avviata nel 2007 dalla *Public Administration Committee* (PASC) della *House of Commons*, aveva evidenziato la necessità di creare un registro dei lobbisti.
L'istanza era stata presentata dalla *Assotiation of Professional Political Consultant* (APPC), dal *Chartered Institute of Publc Relations* (CIPR) e dalla *Public Relations Consultants Association* (PRCA) che sono le tre principali organizzazioni che rappresentano i lobbisti professionisti in Gran Bretagna.[967]
Queste ultime, poi, avevano dato vita nel 2010 all'*UK Public Affairs Council* (UKPAC), un organismo indipendente che doveva tenere un registro pubblico e aggiornarlo trimestralmente. Il registro serviva a compendiare tutta una serie di indicazioni circa l'identità dei lobbisti interagenti professionalmente con il Governo e i dettagli relativi alla loro attività di *lobbying*.
Oggi, invece, con la legge approvata il 30 gennaio 2014, possiamo dire che in Gran Bretagna esiste un vero e proprio *codice di condotta unitario* per tutti quelli che esercitano un'attività di *lobbying* e questo ci rende possibile affermare che nel Regno Unito la negoziazione legislativa è *disciplinata in maniera trasparente* e rappresenta uno strumento di partecipazione democratica alla decisione politica.

---

[962] *Ibidem*
[963] Cfr. P.L. PETRILLO, *op. cit.*, p. 127; per un'analisi approfondita della figura dell'agente parlamentare si veda il paragrafo 3.3.1.1 di questo lavoro.
[964] Così P.L. PETRILLO, *op. cit.*, p. 128
[965] *Ibidem*, p. 128
[966] *Ibidem*; il registro è consultabile online all'indirizzo web http://www.publications.parliament.uk/pa/pbagents.htm
[967] Così P.L. PETRILLO, *op. cit.*, p. 128

La legge in esame dedica al fenomeno del *lobbying* tutta la *Part 1* e, a testimonianza di quanto detto, qualifica espressamente l'attività di pressione, riferendosi ad essa, nel disciplinarla, con la locuzione "*business of consultant lobbying*".[968]
Innanzitutto, all'art. 3 è prevista la figura del *Registrar of Consultant Lobbyists*, il quale ha il compito, ai sensi del successivo art. 4, di custodire e curare la pubblicazione del *register of consultant lobbyists*.[969]
I requisiti per la registrazione sono elencati al secondo comma dell'art. 4 e si differenziano a seconda che si tratti di una *company*, di una *partnership*, oppure di una persona fisica.
Nel caso della *company*, a dover essere indicato sarà il nome della stessa, il numero di registrazione, la sede e l'identità del suo personale direttivo.
Nel caso della *partnership*, dovranno essere elencati i nomi dei singoli *partners* e l'indirizzo della sede commerciale.
Per quanto riguarda poi le persone fisiche, esse dovranno corrispondere identità e indirizzo.[970]
Poi, vanno registrati anche il nome con cui il gruppo andrà ad identificarsi nell'esercizio dell'attività di pressione e tutte quelle informazioni che il *Registrar* riterrà opportuno richiedere ai fini di un esercizio trasparente dell'attività stessa. Se il gruppo, poi, ha un codice di condotta, avrà l'obbligo di dichiararlo nonché di renderne possibile la consultazione.[971]
L'obbligo di registrazione non riguarda solo chi pone in essere l'attività di pressione, ma anche chi vi collabora. L'art. 4 del *Lobbyn' Act*, infatti, prosegue disponendo al comma 3 che per ogni trimestre i lobbisti devono corrispondere tutte le informazioni relative ai loro *clients*.[972]

---

[968] Cfr. la legge che parla espressamente di un "*act to make provision for establishing and maintaining a register of persons carrying on the business of consultant lobbying and to require those persons to be entered in the register*."

[969] Art. 4 (1): "*The Registrar must keep and publish a register of consultant lobbyists"*

[970] Cfr. art. 4 (2): "*The entry for each registered person must include –*

(a) in case of a company –

(i) its name, its registered number and the address of its registered office, and

(ii) the names of its directors and of any secretary and any shadow directors;

(b)in the case of a partnership (including a limited liability partnership), the names of the partners and the address of its main office or place of business;

(c) in the case of an individual, the individual's name and the address of the individual's main place of business (or, if there is no such place, the individual's residence)"

[971] Cfr. sempre art. 4 (2): " *(e) any name or names … under which the person carries on business as a consultant lobbyist;*

(f) such other information regarding the identity of the person as may be determined by the Registrar;

(g) a statement of –

(i) whether there is in place an undertaking by the person to comply with a relevant code of conduct, and

(ii) if so, where a copy of the code may be inspected"

[972] Art. 4 (3): "*Each entry must also include –*

(a) for each quarter in which the registered person has been entered in the register, the person's client information … and

(b) if the person received payment in the pre-registration quarter to engage in lobbying, the name of the person or persons on whose behalf the lobbying was or is to be done."

L'obbligo di corrispondere informazioni sempre aggiornate sui *clients* è poi specificato al successivo art. 5:

"*(1) A registered person must submit an information return to the Registrar for each quarter.*

(2) The information return for a quarter must contain –

(a) either the client information for that quarter or a statement under subsection (5), and

(b) details of any change in that quarter in the particulars included in the register under section 4(2)

Il registro, che ai sensi dell'art. 6 va costantemente aggiornato dal *Registrar*, deve essere pubblicato obbligatoriamente su un sito web e, eventualmente, in tutte le forme che il *Registrar* ritenga opportune (art. 7).[973]
Sulla disciplina della pubblicazione appare necessaria una riflessione: quella di rendere obbligatoria l'accessibilità online del *register of consultant lobbyists*, è una scelta che pone in evidenza come in Gran Bretagna le pratiche di *lobbying* siano condotte alla luce del sole, questo significa che esse vengono sottoposte anche ad una forma di controllo sociale.
Questa regolamentazione, infatti, elimina la possibilità che l'attività di pressione possa divenire compravendita di favori illeciti e recide il rapporto che, esercitando tale attività per vie traverse, oscure e non chiaramente previste e disciplinate dall'ordinamento, potrebbe venire ad instaurarsi con la corruzione.
Con una disciplina di questo tipo, infatti, la lobby è "azione di influenza organizzata ed efficiente sulla decisione pubblica", che, "per questo particolare tipo di organizzazione", "sfiora e spesso si compenetra con una vera e propria azione politica, che si distingue dall'azione politica vera e propria solo per la natura del soggetto promotore, che è un'Organizzazione rappresentativa di interessi".[974]
In tal senso, quindi, la lobby pone in essere un'attività positiva sia per il fatto che essa realizza quella partecipazione del cittadino e dei suoi interessi ai processi decisionali, sia perché orienta l'azione politica rendendola qualitativamente migliore perché sinergica rispetto alla pubblica opinione e al comune sentire e in grado di rispondere positivamente alle istanze della collettività.
Una chiara regolamentazione di cosa è o cosa debba essere la lobby e il *lobbying* fa sì che tutto quanto non ne fa parte, lungi dal diventare scambio clientelare, cada nell'illecito e a questo punto appare opportuno ritornare all'analisi del *Lobbyin' Act* del 2014 e dell'apparato sanzionatorio che è in esso previsto dall'articolo 12 all'articolo 20.
La disciplina inizia con l'elenco delle infrazioni: secondo quanto stabilito dall'art. 12 è illegittimo l'esercizio dell'attività di pressione da parte di chi non è registrato oppure, anche se registrato, ha fornito indicazioni sommarie o sbagliate in violazione a quanto richiesto dalla normativa.[975]

---

(3) The client information for a quarter is –

(a) if the registered person engaged in lobbying in the quarter in return for payment (ehether or not the payment has been received), the name of the persons on whose behalf the lobbying was done, and

(b) if the registered person received payment in the quarter to engage in lobbying (whether or not the lobbying has been done), the name of the person or persons in whose behalf the lobbying is or was to be done.

(4) Regulations may specify other information about the persons mentioned in subsection (3) which must be included in an information return.

(5) A statement under this subsection is a statement that, in the quarter in question, the registered person neither engaged in lobbying in return for payment nor received payment to engage in lobbying.

(6) The information return for a quarter must be submitted before the end of the period of two weeks beginning immediately after the end of the quarter."

[973] Cfr. art. 7 (3): "*Publication under this section is to be –*

(a) on a website, and

(b) in such other form or forms as the Registrar considers appropriate."

[974] P. TRUPIA, *La democrazia degli interessi: lobby e decisione collettiva*, Giuffrè, Milano 1989, pp. 120 e 121

[975] Art. 12 *Offences*: *"(1) If a person carries on the business of consultant lobbying in breach of section 1(1) (lobbying whilst unregistered), an offence is committed by –*

(a) the person, and

(b) any individual who, not being entered in the register, engages in lobbying in the course of that business.

Inoltre, per quanto concerne le informazioni richieste per i *clients* dall'art. 5, esse vanno corrisposte solo per il periodo di afferenza alla lobby, altrimenti viene a configurarsi un illecito nei loro confronti, illecito che avrebbe luogo anche laddove le informazioni richieste fossero state fornite in maniera imprecisa o errata.[976]
Ai sensi dell'art. 14, una volta accertata la sussistenza di un'infrazione ex art. 12, il *Registrar* impone una sanzione (*a civil penalty*) di un ammontare massimo di £7,500 (art. 16 c. 3°).[977]
Prima di imporre una *civil penalty*, però, il *Registrar* deve seguire una procedura descritta dagli artt. 15 e 16.
Innanzitutto, deve provvedere a notificare alla persona interessata l'intenzione di comminare una sanzione nei suoi confronti. La notifica, ai sensi dell'art. 15, deve indicare:
1) le basi sulle quali si fonda l'intenzione del *Registrar* di comminare la sanzione;
2) le ragioni per le quali egli ha ritenuto sussistente un illecito;
3) l'ammontare della sanzione proposta;
4) l'informazione che è possibile, entro un periodo specificato nella notifica stessa, replicare alla proposta di sanzione mediante la presentazione di dichiarazioni scritte in merito.
Per imporre la *civil penalty* il *Registrar* dovrà attendere la fine del periodo entro il quale è possibile produrre le dichiarazioni di replica e, laddove queste fossero state presentate, dovrà tenerle in debita considerazione secondo quanto stabilito dai c. 3° e 4° dell'art. 15.[978]
Se al termine di questa procedura il *Registrar* deciderà nel senso di imporre la sanzione, allora dovrà darne atto all'interessato attraverso una *penalty notice* che dovrà dare conto del percorso condotto dal *Registrar* per decidere in senso positivo alla sanzione, nonché esplicitarne le motivazioni. Dovrà inoltre stabilire l'ammontare della *penalty* e specificare il periodo entro il quale dovrà essere pagata e la forma in cui dovrà essere corrisposta. La

---

(2) It is an offence for a registered person to engage in lobbying if –
(a) the person's entry in the register is inaccurate or incomplete in a material particular, and
(b) the person has failed … to provide sufficient information in or accompanying the return to enable the inaccuracy to be rectified."

[976] Art. 12: "*(3) Where a person is required to submit an information return under section 5, it is an offence for the person –*
(a) to fail to do so within the period specified in section 5(6), or
(b) to provide information which is inaccurate or incomplete in a material particular.
(4) Where an information notice has been served on a person, it is an offence for the person –
(a) to fail to supply the required information on or before the date by which the person is required to do so, or
(b) to provide information which is inaccurate or incomplete in a material particular."

[977] Art. 14 *Civil penalties*: "*(1) The Registrar may impose a civil penalty on a person (in accordance with sections 15 to 18) if the Registrar is satisfied that the person's conduct amounts to an offence under any of subsections (1) to (4) of section 12*."

[978] Art. 15: "*(1) Before imposing a civil penalty on a person, the Registrar must serve on that person a notice standing that the Registrar proposes to impose the penalty.*
(2) The notice must –
(a) set out the conduct on which the proposal to impose the penalty is based,
(b) set out the reason why the Registrar is satisfied that the person has engaged in that conduct,
(c) state the amount of the proposed penalty, and
(d) inform the person that the person may, within a period specified in the notice, make written representations in relation to the proposal.
(3) The Registrar must not impose the penalty before the end of the period specified under subsection (2) (d).
(4) The Registrar must consider any written representation received before the end of that period."

notifica dovrà poi rendere edotto il destinatario del suo *right to appeal* stabilito dall'art. 17.[979]
Chi si vede notificata una *penalty*, infatti, ha il diritto di presentare appello dinanzi all'autorità giudiziaria. L'appello potrà avere ad oggetto la decisione di imporre la sanzione, l'eventuale decisione del *Registrar* di variare la *penalty*[980], oppure l'ammontare della stessa e l'obbligo di pagamento sarà sospeso fino alla decisione del Tribunale.[981]
Ai sensi dell'art. 18, poi, è precluso al *Registrar* di imporre la *civil penalty* laddove sia pendente un procedimento penale nei confronti della persona che si intende sanzionare, in tal caso occorrerà attendere gli esiti del processo perché la *civil penalty* non può essere cumulata con una condanna in sede penale.[982]
Nel caso in cui la *civil penalty* non dovesse essere corrisposta potranno essere instaurati dei procedimenti giudiziari che, però, avranno quale unico fine quello di ottenere l'*enforcement* della *penalty* stessa, quindi non potranno avere riguardo alla sanzione, né in riferimento al procedimento seguito per la sua imposizione, né rispetto al suo ammontare.[983]
Quando riceve il pagamento della *penalty*, come stabilito dal c. 3° dell'art. 19, il *Registrar* dovrà versare la somma nell'apposito *Consolidated Fund*.
Una volta completata anche la disamina della regolamentazione dell'eventuale patologia dell'attività di pressione, non possiamo non rilevare come "la trasparenza del *lobbying*, ottenuta attraverso la sua regolamentazione", conferisca "ai gruppi credibilità" rendendoli "possibili controllori delle scelte dei governanti".[984]

---

[979] Art. 16: "*(1) If the Registrar decides to impose a civil penalty, the Registrar must serve on the person a notice to that effect (a "penalty notice").*
(2) The notice must –
(a) set out the conduct on which the decision to impose the penalty is based,
(b) set out the reasons why the Registrar is satisfied that the person has engaged in that conduct,
(c) state the amount of the penalty,
(d) specify the period within which and the form in which the penalty must be paid, and
(e) contain particulars of the right to appeal under section 17.
(3) The amount specified in a penalty notice must not exceed £ 7,500."
[980] Ai sensi dell'art. 16 *(7) il Registrar ha la possibilità di modificare la sanzione:* "*Where a penalty notice has been served on a person, the Registrar may vary or cancel it by serving written notice to that effect on the person.*"
[981] Art. 17: *(1) A person on whom a penalty notice has been served may to the Tribunal against –*
(a) the decision to impose the penalty;
(b) if the penalty notice has been varied, the decision to vary it;
(c) the amount of the penalty.
(2) I fan appeal is brought under this section, the person is not required to pay the penalty until the date on which the appeal is finally determined or withdrawn.
(3) Regulations may make provision for and in connection with the determination of appeals under this section."
[982] Art. 18: *(1) The Registrar may not impose a civil penalty on a person in respect of any conduct –*
(a)at any time after criminal proceedings for an offence under this Part have been instituted against the person in respect of thet conduct and before those proceedings have been concluded, or
(b) after the person has been convicted of an offence under this Part in respect of that conduct.
(2) If the Registrar has imposed a civil penalty on a person in respect of any conduct, the person may not be convicted of an offence under this Part in respect of that conduct.
[983] Art. 19: *(1) An amount payable to the Registrar as a civil penalty may be recovered by the Registrar as a debt.*
(2) In proceedings for the enforcement of a civil penalty no question may be raised as to –
(a) liability to the imposition of the penalty, or
(b) the amount of the penalty."
[984] L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, il Mulino, Bologna 2010, p. 232

Quella "coesistenza tra valori e principi", necessaria in una società pluralista, "richiede" infatti, "che ciascuno di tali valori e tali principi sia assunto in una valenza non assoluta, compatibile con quelli con i quali deve convivere"[985] e in questo senso il *lobbying*, permettendo l'accesso delle forze sociali alle istituzioni,[986] inserisce sia i gruppi che i governanti in "un sistema di controlli incrociati" che, stante la trasparenza della disciplina analizzata, rende possibile ai gruppi di interesse di svolgere "un ruolo … significativo nel monitoraggio delle decisioni dei governanti, pretendendo il rispetto delle regole del gioco indispensabili"[987] a rendere trasparente l'attività di pressione.

3.3 Normativa interna

A questo punto, appare opportuno continuare la nostra analisi prendendo in considerazione le "norme verso l'interno", cioè quelle che regolano la partecipazione dei gruppi di pressione al *decision-making* delle due Camere. Gli istituti che sono descritti, però, possono essere impiegati solo dai gruppi interni[988] al Parlamento che godono di un riconoscimento ufficiale da parte dell'istituzione rappresentativa. Esse pertanto sono rivolte a disciplinare le modalità di pressione che questi gruppi compiono sulle rispettive *Houses*. Sono appartenenti a questa categoria la disciplina dei *private bills* e *private Members' bills*, la recente revisione della *Guide of All-Party Group* e il *Code of Conduct of Members' of Parliament*, questi ultimi modificati nel 2013[989].

3.3.1 Private Bills e Private Members' Bills

3.3.1.1. Private Bills

[985] G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino 1992, p. 11

[986] Cfr. P. TRUPIA, *op. cit*., p. 141

[987] L. MATTINA, *op. cit*., p. 232

[988] Con l'espressione gruppi interni al Parlamento si intendono quelli che i governanti ritengono legittimi e consultano in modo regolare a differenza dai gruppi esterni che non tengono rapporti privilegiati con i *policy makers*. Cfr. in tal senso W. GRANT, *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, Philip Allan, London 1989, pp. 14 e 15; L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, Il Mulino, Bologna 2010, p. 176

[989] Questa normativa non si applica nella Regione della Scozia. Infatti a seguito dello *Scotland Act* (1998), il Parlamento scozzese può legiferare autonomamente tranne in casi tassativi (art. 29). Nel 2012 è stato proposto un *private Members' bill* dal parlamentare Finlay (*Lobbyng Trasparency Scotland Bill*) che voleva obbligare i gruppi di interesse a iscriversi e a spiegare la loro attività in un registro pubblico, sulla falsariga della normativa inglese. L'iter del provvedimento non si è concluso ma il Governo scozzese si è impegnato ad elaborare un proprio progetto di legge su questo tema. L'intera materia, pertanto, è ancora disciplinata dal *Code of Conduct of Members' Scotland Parliament* per l'attività di finanziamento e per la disciplina dei *Cross-Party Groups* (CPGs').

I *private bills*[990]sono lo strumento più risalente di partecipazione dei gruppi di pressione alla vita del Parlamento: possono essere presentati o da un Membro del Parlamento (di seguito MP) o da singoli cittadini, portatori di specifici interessi. Essi sono fondamentalmente uno "strumento di legislazione diretta[991]" perché spingono il Parlamento ad occuparsi di questioni che riguardano determinate persone o luoghi in aggiunta o anche in contrasto con la normativa generale[992].

Questi sono impiegati soprattutto da comuni, da autorità pubbliche e da imprese le quali utilizzano spesso la figura dell' "*Parliamentary Agent*[993]" come tramite con il potere politico. Questo soggetto è un avvocato incaricato di portare avanti la proposta di legge, dialogando con i parlamentari; infatti può inviare a questi documenti, ricerche, studi relativi al tema specifico trattato. Per svolgere questi incarichi, è necessario presentare un "certificato di onorabilità" rilasciato da un giudice di pace o da un avvocato di chiara fama o da un parlamentare. Parlamentari e funzionari pubblici non possono svolgere questa attività. Gli Agenti possono essere di due tipi: i c.c.d.d *Roll A Parliamentary Agents* e i .c.c.d.d. *Roll B Parliamentary Agents.* I primi svolgono professionalmente questa attività presso la Camera dei Comuni e dei Lord al fine di redigere disegni di leggi e rappresentare in modo stabile interessi particolari all'interno di Westminster. Appartengono invece al secondo gruppo gli agenti che solo occasionalmente, e previa specifica e motivata richiesta allo *Speaker* di ciascuna Camera, possono presentare una petizione per contrastare l'approvazione di un *private bill.*

Questi *bills* devono essere introdotti mediante una petizione presentata entro il 27 Novembre di ogni anno[994] di cui deve essere data comunicazione ad almeno un giornale a diffusione nazionale entro l'11 dicembre per consentire a chi ha un interesse diretto o specifico di poter aderire[995].Gli agenti parlamentari devono depositare copie dei *bill* alle varie autorità interessate e renderle disponibili ai Membri delle Camere nel *Vote Office*. Esponenti dell'opinione pubblica possono altresì visionare le copie mostrate dagli stessi agenti parlamentari come legali rappresentanti dei promotori. Gli interessati possono presentare una petizione di supporto o una contraria al disegno di legge sempre che abbiano un "interesse specifico e diretto" che potrebbe essere leso dal *private bill*. L'alternativa consiste nel contattare il proprio parlamentare a Westminster in modo da fargli presentare una mozione di blocco dell'*iter* procedimentale. La scelta nel farlo iniziare dalla Camera dei Comuni o dei Lord è affidata ai loro Presidenti; in genere fanno iniziare dalla Camera dei Lord quella relative alla disciplina delle autorità locali e quelle a contenuto complesso. La

[990] La disciplina normativa è contenuta nella *House of Commons Information Office Private Bills* Factsheet 2010 e integrata con il "*Private Bills in Parliament: House of Commons Background Paper"* (Standard Note: SN/PC/06508) 7 gennaio 2014.

[991] P. L. PETRILLO**,** *Democrazie sotto pressione*, Giuffrè, Milano 2011, p. 104

[992] Art. 1 "*Private legislation is legislation of a special kind for conferring particular powers or benefits on any person or body of person – including individuals, local authorities, companies, or corporations – in addition to or in conflict with the general law*".

[993] Dal sito ufficiale del Parlamento inglese risulta che solo 6 studi legali hanno la licenza permanente per operare come "agenti parlamentari".

[994] Art. 2A SO (2005) "No such petitions hall be received after 27th November (or if that day is a Saturday or a Sunday, the first Monday following that day) unless it has been endorsed by the Chairman of Ways and Means."

[995] Art. 10 "*The notices hall be published in the newspapers prescribed by the next following paragraph once in each of two consecutive weeks with an interval of at least six clear days between publications, the second publication being not later than 11th December*".

prima lettura segue il procedimento legislativo ordinario. Una volta conclusasi, se il *bill* non è stato proposto da un parlamentare viene nuovamente riesaminato dall'aula. Il *Clerk*[996]della Camera dà lettura del titolo e se non ci sono interruzioni, sintetizza il suo contenuto in punti. In questa fase, qualunque MP può fare una *blocking motion* per fermare il procedimento, chiedendo di fissare la data per il dibattito[997]. Terminata la seconda lettura, se il *bill* è stato oggetto di opposizione deve essere inviato alla *Opposed Bill Committee*[998]altrimenti alla *Unopposed Bill Committee*[999]*:* il procedimento è semi-giurisdizionale ed è volto a valutare quale sia il procedimento più idoneo e gli aspetti prettamente tecnici legati alla sua approvazione. Preliminarmente alla valutazione tecnica, i componenti devono dichiarare di non avere nessun interesse personale o locale nel provvedimento da esaminare (art. 85 *Code of Conduct)*. Sono le situazioni riguardanti le ipotesi di benefici o vantaggi futuri derivanti dall'approvazione o interessi propri di tutti i suoi elettori o anche di un loro numero significativo. Davanti alla seconda Commissione, non essendoci obiezioni, il procedimento è più celere perché l'attività principale consiste nell'ascoltare i promotori sulla necessità del provvedimento e porre loro domande. Le audizioni di altri interessati non sono obbligatorie ma nel caso di obiezione sollevata da un MP, esse devono sentirlo altrimenti vi sono penalità. La discussione delle Commissioni è segreta. L'esito può essere negativo quando la giustificazione della presentazione del *bill* non è provata o può essere positivo: in questo caso, la Commissione formula i possibili emendamenti. Successivamente il *bill* viene iscritto all'ordine del giorno e durante la terza lettura, che avviene in genere qualche giorno dopo, possono essere presentate nuovamente *blocking motions* [1000] . Questo stesso procedimento si applica nella Camera dei Lord ma questa non può reinserire una disposizione eliminata dalla Commissione né tantomeno eliminare una disposizione prevista da questa. L'*iter* di approvazione deve essere terminato entro la fine della sessione (Ottobre-Novembre) altrimenti decade e deve essere riproposto nella sessione successiva. L'unica eccezione consiste nella *Suspention Motion* che consente la sospensione del procedimento fino alla sessione successiva, anche nel caso di elezioni nazionali, su richiesta dei promotori; altre volte è prevista la sua reviviscenza quando non c'è stato tempo per decidere sulla sospensione. Una volta approvato, è sottoposto al *Royal Assent*e pubblicato nei *Local and Personal Acts Series*.

Questo strumento è stato molto utilizzato nei primi del Novecento quando l'opinione pubblica premeva affinché si realizzassero opere pubbliche rilevanti ma dagli anni '60 in poi il loro numero si è ridotto drasticamente a causa del trasferimento di competenze amministrative al Governo e all'estensione dell'utilizzo della tecnica di delega legislativa[1001].

[996]Trad. Segretario.

[997] Negli ultimi anni, i successivi dibattiti avevano un raggio di azione molto ampio e concernevano specialmente il merito del provvedimento o per tentare una conciliazione fra promotori e oppositori. È compito del Presidente dell'aula controllare il rispetto dell'oggetto della discussione e impedire divagazioni.

[998] Composizione: 4 Membri imparziali nominati dalla *Committee of Selection.*

[999] Composizione: 7 Membri di cui il Presidente, due deputati nominati d'ufficio e quattro Membri presi da una lista e nominati dalla *Committee of Selection.*

[1000]In genere non lo fanno perché il Governo mette pressione affinchè il procedimento si concluda velocemente.

[1001] P. L. PETRILLO, *op.cit*., pp. 107 ss.

3.3.1.2 Private Members' Bills

I *private Members' Bills*[1002] sono iniziative pubbliche assimilate a quelle proposte dal Governo. Sono introdotti dal parlamentare, MP o Lord, che vuole modificare una normativa già in vigore che ha come destinataria la società civile. Quasi sempre il proponente è mosso da gruppi di pressione che vogliono modificare un assetto normativo poco favorevole ai loro obiettivi. Solo una minoranza diviene legge ma sono utile per focalizzare l'attenzione pubblica su alcuni temi al fine di influenzare indirettamente l'attività governativa[1003].
Il proponente devi dare due titoli al *bill:* uno più corto per consentirne l'immediata identificazione e uno più lungo che spieghi brevemente il contenuto del provvedimento. Ci sono tre modalità di introduzione della proposta: con sorteggio (*S.O [1004]n. 14)*, secondo la regola dei dieci minuti (c.d. *Ten Minutes Rule; S.O n.23*) e con la presentazione (*S.O. n.57)*.
La prima consente una maggiore possibilità per il *bill* di diventare legge perché i nomi degli MPs richiedenti sono sorteggiati durante la seduta del secondo giovedì della sessione; i primi sette estratti più facilmente possono ottenere la fissazione di una data per il dibattito. I risultati sono pubblicati sul sito *web* del Parlamento inglese. La prima lettura, meramente formale, è tenuta il quinto mercoledì della sessione.
Con la regola dei dieci minuti, si consente al parlamentare di presentare i motivi che giustificano il *bill* e per dare un'opinione sulla legislazione già esistente. Ogni altro MP può ribattere sempre nei limiti dei dieci minuti. Spesso viene impiegato per verificare il consenso degli altri membri. Questa modalità però più che garantire l'effettiva approvazione della proposta vuole sensibilizzare la Camera al tema sottostante.
Infine con la presentazione, ogni MP può introdurre un *bill* previa comunicazione dei suoi intenti ma non può dire niente a supporto di questo: difficilmente, perciò, diventa legge. Questa disciplina si applica allo stesso modo per i *bill* introdotti dalla Camera dei Lord ma non hanno le stesse priorità rispetto a quelli della Camera: infatti, verranno esaminati solo se c'è tempo. Inoltre richiedono l'intervento di un MP che li introduca nella Camera dei Comuni. Al contrario, lo *Standing Order n. 14* impone che i *Private MPs' Bills* hanno la priorità sulle questioni di Governo ogni tredicesimo venerdì della sessione e nei primi sette di questi la precedenza è data ai *bills* introdotti con votazione. Per le restanti fasi si applica la disciplina legislativa ordinaria.
Nel marzo 2014 è stato pubblicato il *Fifth Report* della *Procedure Committee* che ha evidenziato elementi di criticità del meccanismo. Infatti il *bill* è proposto subito dopo la concessione del permesso e gli viene assegnato un giorno durante il quale deve essere compiuta la seconda lettura. In realtà questo provvedimento rimane negli *Order Papers* (ordini del giorno) per tutta la sessione senza possibilità che possa andare avanti[1005]. Altro

[1002] La disciplina si trova sul sito http://www.parliament.uk/about/how/laws/bills/private-members/
[1003] Per dati e maggiori dettagli, si rinvia alla fine del paragrafo.
[1004] L'acronimo sta per *Standing Order.*
[1005] Fifth Report (2014) par. 13"*At present, the bill is presented immediately after leave is given, and a day named for second reading. The bill may then stay on the Order Paper for the remainder of the session, even though it stands virtually no chance of further debate or progress*".

problema è l'elevato rischio di monopolizzazione dei dieci minuti da parte di un solo parlamentare, impedendo di fatto anche ad altri membri di presentare le loro proposte[1006].
All'esito della ricerca, la Commissione propone di eliminare l'obbligo di applicare la regola dei dieci minuti al *bill* subito dopo che il permesso è stato concesso[1007] e di prevedere un numero massimo di provvedimenti che un singolo parlamentare può presentate, che consiste in uno al giorno tranne se agisce su suggerimento di un ministro della Corona[1008]. In merito alla tutela della trasparenza, infine, la Commissione afferma la necessità di pubblicare sul sito del Parlamento le bozze dei provvedimenti prima che essi vadano in seconda lettura al fine di far conoscere agli altri Membri del Parlamento e ai cittadini il loro contenuto e segnalare eventuali modifiche necessarie. Ciò contribuirebbe ad avere un procedimento di miglior qualità e a favorire un contributo anche dall'opinione pubblica.[1009]

Di seguito vi è una tabella (fig.1) che riassume i *bills* diventati leggi nella sessione 1983-1984 e altre tre (figg. 2,3,4) relative alle sessioni 1997-1998 ,2010-2012 e 2012-2013, che consentono di valutare se vi sono delle differenze rilevanti in merito a chi li presenta e con quali modalità[1010].

I numeri accanto alla parola "votazione" indicano la loro posizione nella votazione.

Fig.1;

1983-1984		
Lord	Lotteria (Emendamento)	Lord Irving of Dartford
Lord	Educazione (Emendamento)	Earl of Caithness
Sorteggio 1	Videocassette	Graham Bright
Sorteggio 9	Commercio (Emendamento)	Stephen Dorrell
Sorteggio 20	Traffico stradale (Istruzioni per la guida)	ElizabethPeacock
Sorteggio 4	Prescrizioni e limitazioni	Alex Eadie
Sorteggio 8	Giurie (rimozioni)	John Watson
Sorteggio 16	Pista ciclabile	Cecil Franks

[1006] Par. 16 "*to prevent the situation where a very small number of Members—and potentially just a single Member—prepared to queue overnight in the Public Bill Office so that they are the first to present a bill, or bills, after the ballot bills have been presented can take up all the remainings lots and crowd out other Members completely"*

[1007] Par.15 "…*a bill need not be brought in immediately afte rleave is granted under the ten minute rule*".

[1008] La formulazione proposta sarebbe: "(1A) *Such notice shall be given in the Public Bill Office by the Member in person or by another Member on his or herbe half, but on any one day not more than one notices hall be accepted from anyone Member.(1B) Paragraph (1A) of this order shall not apply to notices given by a Minister of the Crown."*

[1009] Par. 10 "*Were commend that the House establish a means for the Member in charge of a private Member's bill to post a draft bill online for scrutiny and comment before it is published in advance of second reading. Itwouldnot be mandatory for a Member to make a draftbillavailable in this way before proceeding with it through the private Members' bill process, but we believe that many will find it desirable to do so and that better-quality bills could result*".

[1010] Questo studio è contenuto nel *Successful Private Members' Bills since 1983-84* aggiornato il 1 luglio 2013 (Standard Note: SN/PC/04568) pagg. 6-7.

Sorteggio 13	Sequestro di minori	Timothy Wood
Sorteggio 15	Scommesse, giochi, lotterie	Sir IanGilmour
Sorteggio 14	Agricoltura (Emendamento)	Edward Leigh
Presentazione	Riforma legislativa sul matrimonio	Lord James Douglas-Hamilton

Fig.2;

1997-1998		
Lord	Diritti dei lavoratori	Lord Archer of Sandwell
Lord	Giustizia criminale	Lord Evans of Parkside
Sorteggio 5	Riduzione traffico stradale	CynogDafis
Sorteggio 10	Apertura del pubblico interesse	Richard Shepherd
Sorteggio 4	Noleggio veicoli privati	Sir George Young
Sorteggio 17	Pesticidi	Ben Bradshaw
Sorteggio 14	Cure sociali	MarshaSingh
Regola 10 minuti	Salute degli animali	Paul Flynn
Presentazione	Riduzione rifiuti	Angela Smith
Presentazione	Registrazione immobili	Dr Lynda Clark

Fig.3;

2010-2012		
Lord	Musica dal vivo	Lord Clement-Jones
Sorteggio 19	Violenza domestica (Emendamento)	Sir Paul Beresford
Sorteggio 15	Convenzione sulla rimozione dei relitti	Dr ThérèseCoffey
Sorteggio 14	Autorità per la Sicurezza nell'attività sportive terrestri	Jonathan Lord
Sorteggio 13	Moneta (misurazione)	Mark Lancaster
Sorteggio 5	Stato delle persone decedute (Legge di successione)	Greg Knight
Sorteggio 3	Servizi pubblici	Chris White

Fig.4;

2012-2013		
Sorteggio 2	Navigazione marina	Sheryll Murray
Sorteggio 5	Case mobili	Peter Aldous
Sorteggio 14	Presunzione di morte	John Glen
Sorteggio 7	Antartico	Neil Carmichael
Sorteggio 17	Permessi di parcheggio per disabili	Simon Kirby
Sorteggio 11	Prigioni	Stuart Andrew
Sorteggio 9	Prevenzione delle frodi sociali assicurative	Richard Harrington
Sorteggio 8	Prigioni	Sir Paul Beresford
Sorteggio 4	Salute mentale	Gavin Barwell
Sorteggio 2	Metal Detector	Richard Ottaway

Si può notare che nella sessione 1983-1984 la maggior parte dei *bill* approvati hanno utilizzato lo strumento del sorteggio mentre solo due sono stati introdotti da Lord e uno solo mediante presentazione. Questa tendenza è rimasta sostanzialmente inalterata anche nelle successive sessioni; infatti le proposte accolte sono tutte per sorteggio, eccetto una proposta da parte dei Lord (2010-2012). Non vi è nessun *bill* proposto con la "Regola dei 10 minuti" (solo nel 1997-1998 uno ha completato l'*iter*) e anche la presentazione, utilizzata nel 1997-1998, non ha comportato approvazioni di *bills* nelle ultime sessioni. Pertanto risulta chiaro che lo strumento che consenta un maggior successo in termini di risultato è il sorteggio. Per quanto riguarda il numero dei *bill* divenuti leggi non si riscontrano sostanziali diminuzioni o modifiche di rilievo nelle sessioni ora esaminate.

Di queste proposte è interessante vedere, inoltre, quante abbiano completato l'*iter* legislativo[1011] (Fig.6):

[1011] Questi dati sono stati tratti dal "*Summary of public bills introduced since 1983-84*" (Standard Note: SN/PC/02283) 1 luglio 2013.

Fig.6;

Introdotti	Divenuti leggi

Anno	Totale presentati	Pres.	Regola 10 minuti	Votazione	Lords	Totale approvati
1983-1984	118	2	0	9	2	13
1997-1998	156	2	1	5	2	10
2010-2012	228	0	0	6	0	6
2012-2013	133	0	0	10	0	10

Nonostante l'aumento di *bills* esaminati che indicano una richiesta crescente dei gruppi di pressione a certe tematiche, si assiste ad una drastica riduzione di quelli che terminano con successo il procedimento legislativo. Infatti, nonostante il dato finale sia pressoché costante nelle sessioni ora esaminate, il divario fra numero di proposte presentate e accolte aumenta. Es: se su un totale di 118 presentati, vengono approvati 13 la percentuale risultante è del 11%. Se si considera invece la sessione 2010-2012 il numero dei presentati è di 228 di cui sono divenuti leggi 6, la percentuale risultante è del 2.6%. Perciò vi è una riduzione dell'impatto di queste proposte legislative nell'attività parlamentare.

3.3.2 All-Party Groups

Un altro strumento che consente alle lobby di influire sono gli *All-Party Groups* (di seguito APGs'). Sono gruppi informali, rappresentativi di interessi trasversali a tutti i partiti che non hanno nessun riconoscimento ufficiale dal Parlamento e non ricevono da questo nessun finanziamento[1012]. Perciò sono diversi dalle *Select Committees* che, al contrario, sono inserite all'interno del Parlamento e sono riconosciute come suoi organi.
Sono composte da MP di entrambe le Camere o da soli MP della Camera dei Comuni o esponenti della Camera dei Lord. Questi parlamentari sono molto spesso *back-benchers*[1013] ma delle volte sono anche ministri. Non è infrequente che questi gruppi coinvolgano nelle attività anche soggetti esterni al Parlamento (art.3).
Gli APGs' perseguono numerose finalità fra le quali salute, educazione e trasporto mentre altre volte possono avere collegamenti con altri Stati o essere finalizzati a determinati temi o ancora avere finalità sociali (art. 2). Tramite questi gruppi, gli interessi della società civile possono essere portati in Parlamento ed essere perseguiti in modo più efficace.
L'art. 2 della *Guide* of APGs' è molto vago su quale sia effettivamente il loro numero, affermando semplicemente che vi è "*a great number of APGs*[1014]".Questa disposizione sintetizza l'estrema difficoltà del Parlamento inglese a riconoscere il loro esatto numero

[1012] La definizione è presa dall'art. 1 della Guide of APG's (2013).
[1013] Sono parlamentari che non svolgono un ruolo né all'interno del partito né nel Governo.
[1014] Trad. "Un gran numero di APGs'"

visto il loro mancato riconoscimento. Il *APGs' Report* della *Standard and Privilege Committee* riporta che in venti anni dal 1986 al 2006 il loro numero è passato da 148 a 442 e nel 2010 si è raggiunto il massimo con 600 APGs'. La *Committee* ha notato però che l'aumento o la diminuzione di questi gruppi è strettamente connesso al fenomeno delle elezioni nazionali. Infatti ogni gruppo deve registrarsi entro 2 mesi dalla prima seduta delle nuove Camere. (art. 32-33) e ciò causa una diminuzione del loro numero dovuta all' ancora non avvenuta registrazione. Tale numero è destinato nuovamente ad aumentare a legislazione già avviata, raggiungendo quota 566[1015].

Quanto detto può essere sintetizzato con una tabella (Fig.7):

Fig.7;

Data	Country Group	Subject Group	Total
1986	68	80	148
1996	93	142	235
2006	121	321	442
2010 (pre-elezioni)	150	450	600
2012(post-elezioni)	136	430	566

Per consentire una maggiore identificazione degli APGs', dei suoi membri e soprattutto al fine di rendere conoscibile le loro fonti di finanziamento e di altro tipo di aiuto esterno, l'art. 13 della *Guide* impone l'obbligo di iscrizione al Registro[1016]. Esso viene aggiornato ogni 6 settimane dopo la seduta della Camera dei Comuni e la sua manutenzione è affidata *all'Officer of the Parliamentary Commissioner*. Tale figura è la destinataria delle proteste contro la violazione delle norme sugli APGs' compiuta da un gruppo sempre che la violazione non sia seria; se lo è, spetta al *Parliamentary Commissioner for Standard* con l'accordo della relativa *Committee* intentare un'indagine formale (art.16).
Hanno l'obbligo di iscrizione solo i gruppi che hanno membri in entrambe le Camere e che sono costituiti da almeno 20 membri. All'interno di questi, inoltre, devono essercene almeno 10 appartenenti al partito[1017] politico della maggioranza e almeno 10 dei partiti di minoranza (di cui almeno 6 del maggior partito di opposizione). Come ultimo requisito, questi devono avere almeno un dirigente appartenente alla Camera dei Comuni[1018]. I gruppi

[1015] Questi dati sono riportati nella *APGs' Report* (2012) Punto 2.

[1016] Viene meno nella Guide 2013 la compresenza del *Register* e dell' *Approved List* (*Resolution of the House 1984)* che ha causato numerosi problemi di coordinamento in passato. Infatti la esistenza di due regimi, il primo obbligatorio l'altro facoltativo, favorivano la confusione degli stessi parlamentari e comportavanoo una lesione al principio di trasparenza ed efficienza degli APGs'. A sostegno di quanto detto a pag. 11 del Rapporto sugli APGs' del 2012 si legge "The fact that there are currently two sets of rules applying to registered Groups—the rules on registration, which apply compulsorily; and the requirements for inclusion on the *Approved List*, to which groups can subscribe if they wish—leads to confusion both outside the House and among Members". E ancora: "the balance of advantage lies in the greater transparency and efficiency that will be provided by a single registration and approval regime for APGs".

[1017] Con il termine "partito" si intende anche la declinazione al plurale in caso di governi di coalizione.

[1018] Art. 17: " *Any group whose membership:*

che non soddisfano questi criteri non possono registrarsi ma questo non esime il capogruppo a dichiarare qualunque beneficio finanziario o di altro tipo al *Register of Members' Financial Interests*[1019]. L'iscrizione comporta il riconoscimento formale dell' APG dal Parlamento e ciò consente di utilizzare il nominativo di APG[1020], o qualunque altra parte del nome nella propria denominazione, insieme all'identificazione dell'interesse principale del gruppo (art. 18). Le uniche eccezioni ammesse sono le ipotesi di elezioni iniziali dei dirigenti al fine di essere iscritti o di elezione generali del gruppo al fine di essere riammesso nel registro in caso di cancellazione. L'ultimo vantaggio è la precedenza rispetto a quei gruppi non riconosciuti nella prenotazione di stanze nel Palazzo di Westmister.
Ogni gruppo iscritto è tenuto a comunicare ogni cambiamento al suo interno entro 28 giorni da quando si è verificato, scrivendo una lettera o una *e-mail* al *Commissioner Office* dove si specifica cosa aggiungere o cancellare. A sua volta, questi invierà la notifica dell'avvenuta ricezione al gruppo. Ci sono però due eccezioni: la prima riguarda l'obbligo di inviare una copia dell'Assistent Registrar dopo ogni Assemblea Generale del Gruppo comprensiva di tutte le aggiunge e cancellazioni scritte a mano che il Gruppo vuole inserire. La seconda riguarda l'ipotesi di iscrizione per la prima volta nel Registro o di re-iscrizione dopo l'elezione nazionale perché il Gruppo è tenuto a fare la procedura completa di registrazione (artt. 21-24).
Le cause di cancellazione dal Registro consistono in tutti quei casi in cui il Gruppo ha omesso di fornire informazioni o comunicare cambiamenti nel *Register* entro il termine previsto. Infatti sono ricomprese la mancanza di fare un'assemblea generale, di registrarne i risultati entro la data fissata, di comunicare il cambiamento di uno dei 20 membri in caso di morte, cambiamento di partito o dimissioni. Infine si ha la rimozione quando il gruppo non si è re-iscritto dopo le elezioni nazionali entro la data fissata o se si è sciolto o confluito in altro gruppo (art. 26). In questi casi il gruppo perde tutti i benefici e il riconoscimento formale. In ogni caso è sufficiente per l'ex-APG di porre rimedio alle varie carenze per essere nuovamente iscritto nel *Register*.
La parte generale della disciplina, infine, si conclude con la procedura da seguire nel caso di elezioni nazionali (artt. 32-36): l'ufficio competente comunica agli interessati i tempi e la modalità di registrazione oltre a pubblicare avvisi periodici per ricordarlo. I gruppi devono completare la registrazione entro 2 mesi dalla prima seduta del nuovo Parlamento, tempo ragionevole per consentire agli interessati di organizzarsi e fare gli opportuni cambiamenti. È obbligatorio per ogni gruppo di stabile una elezione di apertura dei dirigenti perché è una condizione imprescindibile per essere ammessi all'iscrizione nel Registro. Al termine dei due mesi, la prima edizione del *Register* è pubblicata per il Parlamento; i gruppi che non si sono nuovamente registrati, possono richiederlo in ogni momento e saranno inclusi nella edizione successiva.

• is open to all Members of the House of Commons and House of Lords, and includes at least 20 Members (each of whom must be a Member of the House of Commons or House of Lords), comprising: at least 10 Members who are from the same political party 1 as the government, and at least 10 who are not from the government party 2 (of whom at least 6 must be from the main opposition party), and

• includes at least one officer who is a Member of the House of Commons"

[1019] Per un approfondimento sul tema, si v. il paragr.2.2.3

[1020] Il termine APG può indicare sia "All-Party-Group" sia " Associate Parlamentary Group". Questa distinzione rileva a seconda se si preveda o no la partecipazione anche di soggetti estranei al Parlamento: se si, si utilizza il termine " Associate" altrimenti "All-Party".

La parte successiva della *Guide* concerne la disciplina dell'iscrizione dei nominativi dei membri di ciascun gruppo e di ogni entrata o altro beneficio che l'APG riceve come finanziamento per la sua attività. Il grado di informazioni richieste nel tempo si è progressivamente accentuato per consentire una più agevole comprensioni delle relazioni intercorrenti fra questi gruppi e le *lobbies* fuori dal Parlamento per garantire una maggiore trasparenza e visibilità dell'assetto degli interessi rilevanti per la compagine politica e una migliore conoscenza all'opinione pubblica[1021].
Nel *Register*, devono essere iscritti i nomi dei 20 membri qualificati e quello dei dirigenti del gruppo. I restanti membri compaiono solo nella lista completa, affidata ad ogni APG che ha il compito di mantenerla aggiornata. L'iscrizione è necessaria per consentire agli MP di iscriversi mentre l'ingresso ad altri membri è subordinato alla valutazione discrezionale di ciascun gruppo (art. 45-46). In caso di violazione dell'obbligo di registrazione si applica la disciplina procedurale e sanzionatoria degli art. 108 del *Code of Conduct for Members of Parliament*[1022].
L'ultima parte riguarda la trasparenza dell'attività degli APGs' verso l'opinione pubblica. Gli artt. 118-119 della *Guide* non obbligano questi gruppi ad avere un sito internet accessibile a tutti ma attribuiscono loro solo una facoltà. Qualora però decidano di avvalersene, devono includere l'indirizzo web nel *Register* e specificare chi siano gli sponsorizzatori e i segretari.

3.3.3 The Code of Conduct for Members of Parliament

Nonostante l'utilizzo crescente degli APGs', le lobby hanno sempre fatto riferimento prevalentemente ai singoli MP come promotori dei loro interessi all'interno di Westminster. Ciò ha sempre comportato continui rischi di violazione del divieto di mandato imperativo. Su queste basi, nel 1986 è stato approvato il *Code of Conduct for Members*[1023]*'* insieme ad una *Guide* che prevedessero norme volte a rendere trasparenti i rapporti intercorrenti fra singolo parlamentare e gruppi di interesse, estendendo tale obbligo anche ai segretari, assistenti, giornalisti e APGs'[1024]. L'ultima revisione del codice è del 2012.
Il *Code* è diviso in varie sezioni: principi generali, disciplina della registrazione di proventi e benefici ricevuti dalle Lobby, dichiarazione di interessi durante l'attività politica e sanzioni.
Nei Principi Generali, si prevede l'obbligo per ciascun MP di essere "altruista" cioè di perseguire solo il pubblico interesse. Non deve fare attività politica per perseguire finanziamenti o altro tipo di apporto materiale da parte di gruppi di interesse ma solo e

[1021] Sir Mawer P. in *APGs' Report* (2012) "*Transparency would undoubtedly be assisted if all consultancies named their clients, and when considering whether or not to accept assistance from a consultancy, officers of APGs may wish to check whether or not the consultancy does so.*"

[1022] Per maggiori approfondimenti si rinvia al punto 3.2.3 del presente testo.

[1023] La formula dei codici di condotta alternativi a regolamentazioni legislative garantisce una maggiore effettività del controllo sull'attività compiuta perché è solo da questa che derivano status e rispetto, essendo frutto di auto-regolamentazione. In questi termini si v. Oliver D. *Regulating the Conduct of MPs'* in *PoliticalStudies*f.3,1997, pag..539 ss.

[1024] Risulta chiaro la stretta connessione fra Codice di Condotta e la disciplina degli All-Party Group.

soltanto per il bene pubblico[1025]. Strettamente connesso con questo principio è il concetto di "integrità" che vieta al MP di sottostare ad ogni rapporto finanziario o di altro tipo con singoli od organizzazioni durante lo svolgimento delle proprie funzioni[1026]. Al fine di rispettare questo obbligo, è necessario che forniscano le informazioni richieste dal *Register of Members' of Financial Interests* in modo veritiero[1027].

La disciplina vera e propria del *Register of Members' of Financial Interest* però si ha nella *Guide* dove all'art. 11 si indica quale sia lo scopo per la sua introduzione. Questo strumento serve a rendere noto ogni interesse, finanziario e non, che potrebbe influenzare l'attività del singolo in attuazione del principio di pubblicità. È pubblicato dalla *Committee on Standards and Privileges* all'inizio di ogni legislatura e viene aggiornato ogni anno. Tutte le versioni, sia l'odierna che le passate, sono sottoposte al controllo ispettivo pubblico (art. 18). Come accennato in precedenza, il *Register of Members' of Financial Interest* è composto da quattro registri: quello dei parlamentari, dei segretari e assistenti, dei giornalisti e infine degli All-Party Group.

Per quanto riguarda l'oggetto della nostra analisi è opportuno soffermarsi sulle procedure di dichiarazione degli interessi durante i lavori della *Selected Committees*(artt. 83-84) e nella discussione sui *Private Bills*[1028](art.85).

Con riferimento alla prima situazione, quando si procede alla elezione del nuovo Presidente della Commissione si deve rendere noto al Segretario degli interessi dei membri durante l'incarico del suo predecessore[1029]. Allo stesso modo in caso di interessi finanziari in conflitto con i lavori della Commissione, vi è un obbligo di astensione e in ogni caso ogni membro deve dichiarare nella prima fase dei lavori se ha uno specifico interesse nell'esaminare quella questione. Il fine della normativa è quella di tutelare la trasparenza e l'informazione fra colleghi ma, qualora la Commissione si riunisce in pubblico, ciascun membro deve dichiarare i propri interessi davanti all'opinione pubblica. Se si riunisce segretamente e richiede la prova orale, la declaratoria degli interessi deve essere fatta in presenza di testimoni (art. 83 punto 6[1030]). Infine se il progetto di legge riguarda direttamente un soggetto estraneo al Parlamento, la Commissione deve valutare se il membro strettamente legato a questo possa partecipare comunque ai lavori senza violare il divieto di mandato art.84). Obblighi di dichiarazione aggiuntiva degli interessi sono stati

[1025] Art. 8 General Principles "*Selflessness: Holders of public office should take decisions so lely in terms of the public interest. They should not do so in order to gain financial or other material benefits for themselves, their family, or their friends"*.

[1026] "*Integrity: Holders of public office should not place themselves under any financial or other obligation to outside individuals or organizations that might influence them in the performance of their official duties*" cit. *ibidem*

[1027] Art. 12 "*The acceptance by a Member of a bribe to influence his or her conduct as a Member, including any fee, compensation or reward in connection with the promotion of, or opposition to, any Bill, Motion, or other matter submitted, or intended to be submitted to the House, or to any Committee of the House, is contrary to the law of Parliament"*. Art. 13 *"Members shall fulfil conscientiously the requirements of the House in respect of the registration of interests in the Register of Members' Financial Interests. They shall always be open and frank in drawing attention to any relevant interest in any proceeding of the House or its Committees, and in any communications with Ministers, Members, public officials or public office holders*".

[1028] Per maggiori dettagli sui *Private Bills* v. cap. 2.2.1 del presente testo.

[1029] Tale obbligo non si applica per le Commissioni prettamente procedurali.

[1030] *"Although the main purpose of declaration of interest is to inform colleagues, it is right that witnesses and the public, if the Committee is meeting in public, should also be informed. When a Committee meets in public, declaration of interest should be in public Session. When a Committee meets in private and regularly takes oral evidence, declaration should be made when witnesses are present."*

previsti anche nei rapporti fra colleghi e soprattutto con ministri e pubblici funzionari, in special modo quando si agisce a favore di interessi che coinvolgono direttamente o indirettamente governi stranieri (art.85[1031]).
L'art. 97 afferma, infine, in modo molto chiaro che la mancata iscrizione nel *Register* o la mancata dichiarazione nel procedimento legislativo dei rapporti di interesse costituiscono una violazione molto grave della normativa. In questo caso, le denunce degli altri parlamentari o da esponenti della pubblica opinione devono essere diretti alla *Standards and Privileges Committee* sempre che l'affermazione sia provata e che non sia solo basata su un articolo di giornale o su un'inchiesta televisiva. È compito del *Commissioner* prima di accettare l'indagine di verificare se la questione non risalga a più di sette anni prima o se non ha ad oggetto un tema specifico. Il *Commissioner* però non può indagare sulle opinioni private del MP, su convinzioni private per determinate questioni, su finanziamenti a partiti politici o su violazioni di altri *Codes*. Inoltre non deve controllare la vita privata né agire sulla base di denunce anonime[1032]. Di questa indagine deve essere informato lo MP interessato in modo da consentirgli di rispondere qualora le accuse siano sufficientemente fondate. Successivamente se ritiene che le accuse non sono più fondate prepara una breve relazione per la *Committee* dove spiega l'esito delle indagini altrimenti: invece, in caso di effettiva violazione della normativa, deve descrivere e riportare analiticamente i fatti e le sue conclusioni. Secondo lo *Standing Order n.150*, si può risolvere il problema della mancata registrazione con l'iscrizione della informazione mancante insieme ad una nota esplicativa mentre se è una mancata dichiarazione, la procedura si conclude con una scusa formale alla Camera, inserita nell'ordine del giorno. Se nella rettifica sono coinvolti favori parlamentari o permessi ci deve essere un'opportuna riparazione (art. 108).
L'idea di garantire la trasparenza del processo decisionale senza limitare l'interazione fra rappresentanza politica generale e rappresentanza degli interessi è il nucleo essenziale dell'intero *corpus* normativo sulle lobby. In definitiva, è una disciplina che tutela sia il pubblico, che deve essere informato del rapporto fra parlamentari e gruppi di pressione, sia le stesse istituzioni rappresentative per rendersi conto dell'esatta portata di questi interessi.

4. CONCLUSIONI

Alla luce dell'analisi delle forme mediante le quali il Parlamento del Regno Unito mira a garantire la trasparenza dei propri lavori, emergono alcuni tratti salienti che paiono meritevoli di interesse. In primo luogo, pare si possa affermare che l'attività di entrambe le House delle Commissioni in esse istituite, si pone in un sistema imperniato da un'ampia

[1031] "*The requirement to declare a relevant interest at the appropriate time covers almost every aspect of a Member's parliamentary duties extending to correspondence and meetings with Ministers and public officials. Frankness with colleagues is also important. In 1975 the House agreed to the report of the Select Committee on Members' Interests (Declaration) which contained these words: "it should be a matter of honour that a financial interest is declared not only, as at present, in debate in the House and its Committees but also whenever a Member is attempting to influence his fellow Members, whether in unofficial committees and gatherings or at any kind of sponsored occasion, with or without entertainment, or simply in correspondence or conversation. Above all it should be disclosed when a Member is dealing with Ministers of the Crown and civil servants, and his obligation becomes of paramount importance when a foreign government is involved either directly or indirectly*".

[1032] Nel caso di violazione penale, spetta al *Commissioner* il compito di informare a colui che denuncia di rimettere la questione all'agenzia competente.

trasparenza: dato il superamento storico della segretezza che in passato aveva caratterizzato l'attività parlamentare (giustificata dall'originaria matrice "giurisdizionale" di quest'organo costituzionale), oggi vi sono numerosi strumenti che permettono al cittadino inglese di venire a conoscenza dell'attività dei propri rappresentanti a *Westminster*.

Numerosi strumenti sono stati previsti in particolare nell'ambito del procedimento di produzione delle regole, che garantiscono la proiezione – e dunque la conoscenza – all'esterno delle scelte riguardanti l'indirizzo politico governativo.

Dopotutto, si tratta di un esito coerente con il carattere "trasparente" dell'intero ordinamento giuridico inglese, che soprattutto dall'approvazione del *Freedom of Information Act* è riuscito a garantire una conoscibilità da parte del pubblico di molte informazioni prima riservate o comunque di difficile accesso.

Tornando ad un ambito propriamente parlamentare, il modello inglese presenta una disciplina dettagliata del fenomeno del *lobbying*, attraverso una normativa volta a regolamentare sia le modalità con le quali il lobbista può esercitare l'attività di pressione, sia i rapporti tra lobby e Parlamento. La sua analisi puntuale è parsa opportuna, perché da essa è emersa la presenza di diversi elementi di pubblicità nel rapporto tra gli interessi sostenuti dai parlamentari e quelli dei portatori di istanze "autonome". In questo segmento si iscrive dunque un elemento di importante raccordo tra la politica e i soggetti che mirano ad esprimere interessi particolari al di fuori di un mero rapporto elettorale: si tratta di uno dei punti in cui il rapporto tra trasparenza e partecipazione è più sviluppato, e – come detto – ampiamente regolamentato.

Al di là di questo canale, formale e rivolto al confronto con istanze specifiche, si riscontrano ricche possibilità di venire a conoscenza dei lavori delle due *House* anche per un pubblico ampio. La tradizionale copertura della stampa, che realizzava in passato puntuali cronache parlamentari, si è notevolmente ridimensionata negli ultimi anni ma lo spazio lasciato vuoto è stato in grande misura colmato da diversi strumenti mediatici che permettono un confronto a trecentosessanta gradi con il lavoro dei Lords o dei Commons. Infatti, non solo negli scorsi decenni si sono "aperti" i lavori ai mass media più importanti del Novecento, cioè radio e televisione, ma più di recente s'è colta appieno la portata comunicativa delle nuove tecnologie legate alla diffusione del web. Quest'ultimo ha rafforzato le possibilità conoscitive dell'attività legislativa, ma ha anche instaurato modelli di partecipazione prima non possibili.

Numerosi, così, sono gli strumenti istituiti per permettere un parziale ripensamento delle relazioni tra rappresentanti e pubblico inglese; è evidente che la semplice possibilità di conoscenza e di partecipazione ai lavori delle Camere è cosa ben diversa da una puntuale considerazione delle istanze, o di effettivo utilizzo delle risorse elettroniche, nell'ambito della formazione delle politiche pubbliche. Ciononostante, all'esito della ricerca, pare che la direzione intrapresa dall'ordinamento inglese sia quella giusta, anche se l'istituzione di numerosi strumenti di conoscenza e partecipazione appare solo il primo *step* per quello che può essere considerato il fine ultimo: il raggiungimento di una sistematica interazione tra Parlamento e pubblico nell'attività *day to day* delle Camere.

BIBLIOGRAFIA COMPLETA:

-AA.VV., *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata, Dipartimento della funzione pubblica*, 2001
-L. ACQUARONE, *Sistemi giuridici nel mondo*, con introduzione di G.C. Reghizzi, Giappichelli, Torino 2012
-U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. Amm.* 2007
-W. BAGEHOT, *La costituzione inglese*, Il Mulino, Bologna 1995
-T. BINGHAM, *The rule of law*, Allen Lane, London 2010
-M. BARZELAY, *A public management for allseasons*?, in *Public Admnistration* 2001
-P. BRAND, J. GETZLER, *Judges and judging in the history of common law and civil law: from antiquity to moderntimes*, Cambridge University Press, Cambridge 2012
-G. CARAVALE, *Il Governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano 2004
-S. CASSESE, *La funzione consultiva nei governi moderni*, in *Quad. cost*. n. 1/2001
-C. CHIMENTI, *Noi e gli altri. Compendio di diritto costituzionale italiano e di elementi comparativi. I. Sintesi delle fonti del diritto inglese. II. Gran Bretagna, Stati Uniti e Germania*, Giappichelli, Torino 2001
-G. CRISCUOLI, *Sintesi delle fonti del diritto inglese*, Giuffrè, Milano 2001
Introduzione allo studio del diritto inglese. Le fonti, Giuffrè, Milano, 2000
- A. D'OTTAVI , *Web 2.0 - Le meraviglie della nuova Internet*, RGB 2006
-M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI E N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Il Mulino, Bologna 2011
- DE CESARE, *Media and politics: il sistema politico-istituzionale e i mezzi di comunicazione di massa*, in *Lezioni sul Parlamento nell'Età del disincanto*, di De Cesare G. (a cura di), Aracne Editore, 2011
-E. DE MARCO, *La "negoziazione legislativa"*, Cedam, Padova 1984
-DHARENDORF, *Economicopportunity, civil society and politicallibery*, in *Development and change*, n. 27/2, 1995, trad. it, *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Laterza, Roma – Bari 1995
-A.V. DICEY, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, McMillan, Basingstoke 1967
-W. GRANT, *Pressure Groups. Politics and Democracy in Britain*, Philip Allan, Londra 1989
-C.M. GRAY, *Copyhold, equity and common law*, Harvard University Press, Cambridge 1963
- C. HOOD, *The art of the State*, Oxford University Press, Oxford 1991
-J.H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Giuffrè, Milano 1993
-N. JANSEN, *The making of legal authority. Non-legislative codifications in historical and comparative prospective*, Oxford University Press, Oxford 2010
-N. JONES, *Sound Bites and Spin Doctors*, Indigo, Londra 1996
-F. LANCHESTER, *Drafting e procedimento legislativo in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Bulzoni, Roma 1990

- M. D'ANTONIO (a cura di), *Elementi di drafting e procedimento legislativo comparato*, in *Corso di studi superiori legislativi 1988-1989* , Cedam, Padova 1992
-B. LUNDWALL, M.J. RODRIGUES, *The new knowledge economy in Europe: a strategy for international competitiveness and social cohesion*, Edward Elgar Publishing, 2002
-L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, il Mulino, Bologna 2010
- U. MATTEI, *Il modello di* common law, Giappichelli, Torino 2004
-T. MENDEL, *Freedom of information. A comparative legalsurvey*, Paris, 2008, Unesco
-G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna 2009
- R. NEGRINE, *Parliaments and the Media: A Changing Relationship?*, in *European Journal of Technology* 14(3)
-P. NIZZA, *Il "lobbying"*, in *Rass. Parl.* n. 1-2/1989
-G. PASQUINO, *Gruppi di pressione*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI E G. PASQUINO (a cura di), UTET, Torino 2004
-P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano 2011
-G.J. POSTEMA, *Legal philosophy in the twentiethcentury: the common law world, vol. XXIV*, Springer, Dorderecht 2001
-G. RENNA, *Regno Unito*, in R. DICKMANN, A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma 2011
- P. RIDDELL, *Members and Millbank: the Media and Parliament*, in *The Political Quarterly*, Londra 1998
-H.A SIMON, *The manyshapes of knowledge*, in *Revue d'économieindustrielle*, 1999
- J. STRAW, *The decline in Press Reporting of Parliament*, Londra 1993
-E. STOCKDALE, *The unnecessarycrisis: The background to the ParliamentaryPapersAct 1840*, in *Public Law*, 1990
- G. TIPALDO, *L'analisi del contenuto e i mass media. Oggetti, metodi e strumenti*, Il Mulino, Bologna 2014
-I. TRUJILLO, *Sulla specificità del ragionamento giuridico: l'analogia nel civil e nel common law*, ESI Napoli 2014
-D.B. TRUMAN, *The Governmental Process*, Knopf, New York 1951
-P. TRUPIA, *La democrazia degli interessi: lobby e decisione collettiva*, Giuffrè, Milano 1989
-C. TULLO, *L'accesso on-line alla legislazione del Regno Unito: profili strategici e organizzativi*, in *Informatica e diritto*, vol. XXI, 2012, n.2
-N. TURCHINI, *Trasparenza e accesso nell'esperienza inglese*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano 2008
-E. VITIELLO, *La rappresentanza degli interessi e la rete (I lobby you)*, in *Rass. Parl.* n. 3/2001
-G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino 1992

V

L'Unione Europea

di

Luca Bartolucci

Ilaria Del Vecchio

Federica Fradella

Lucrezia Lorenzini

Francesco Panci

L'UNIONE EUROPEA

LE FORME DI VISIBILITÀ NEL PARLAMENTO EUROPEO

SOMMARIO: 1. TRASPARENZA E PARTECIPAZIONE NEL PARLAMENTO EUROPEO: NORMATIVA DI RIFERIMENTO - 1.1. Introduzione - 1.2. Fonti primarie - 1.2.1. Art. 11 TUE: l'Unione europea tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa - 1.2.2. Art. 15 TFUE: il principio di trasparenza ed il diritto di accesso ai documenti delle Istituzioni europee - 1.2.3. Art. 42 Carta dei Diritti: il diritto di accesso ai documenti - 1.3. Fonti secondarie - 1.3.1. Il Regolamento 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione - 1.3.2. L'Accordo interistituzionale del 23.06.2011: l'istituzione del Registro per la trasparenza - 1.4. Fonti interne - 1.4.1. Art. 103 Regolamento del Parlamento europeo: trasparenza delle attività del Parlamento - 1.4.2. Art. 104 Regolamento del Parlamento europeo: diritto di accesso del pubblico ai documenti - 2. FORME CLASSICHE DI TRASPARENZA NELLE ISTITUZIONI EUROPEE - 2.1 Pubblicità e trasparenza nell'Unione europea, elementi imprescindibili per una compiuta democrazia partecipativa - 2.2 Evoluzione del diritto di accesso ai documenti nel diritto comunitario - 2.3 Esercizio del diritto di accesso: il Registro pubblico dei documenti - 2.4 Forme classiche di trasparenza e partecipazione: ordini del giorno, processo verbale, resoconti, streaming delle sedute, consultazioni - 2.5 Forme più recenti di trasparenza e partecipazione: conferenze, piattaforme e work forum - 2.6 Cenni sull'Iniziativa legislativa - 3. NUOVE FORME DI TRASPARENZA NEL PARLAMENTO EUROPEO - 3.1. Introduzione - 3.2. La casella postale - 3.2.1 L'Ask EP - 3.3. La possibilità di contattare direttamente i deputati del Parlamento europeo - 3.3.1. Il DG EPRS (Servizio Studi del Parlamento Europeo) - 3.4. Le petizioni - 3.4.1. La commissione per le petizioni (PETI) - 3.5. Lo Europe Direct - 3.5.1.Lo Europe Direct Network: I Centri di Informazione Europea (EDIC); i Centri di Documentazione Europea (EDC) e il Team Europe - 3.6. L'Agorà (rinvio) - 3.7. L'Osservatorio Legislativo - 4. PARLAMENTO EUROPEO E INTERNET, LA SFIDA DELLA NUOVA COMUNICAZIONE - 4.1 La comunicazione imprescindibile – 4.1.1 Evoluzione della comunicazione: da un rapporto univoco a dimensione relazionale con i cittadini – 4.1.2 Internet, "fast politics" e comunicazione 2.0 – 4.1.3 La rivoluzione dei social newtwork – 4.1.4 Unione europea e nuove forme di comunicazione – 4.2.1 Il sito web del Parlamento europeo – 4.2.2 Monitorare le attività dei parlamentari – 4.2.3 Strumenti di controllo delle attività delle commissioni – 4.2.4 Registro dei documenti online e bilancio online – 4.2.5 EuroparlTV – 4.2.6 "Agorà" e "Your voice in Europe" – 4.2.7 Petizioni online – 4.3 Europa 2.0, l'Unione europea e i social network – 4.4 Conclusioni - 5. LA TRASPARENZA DELLE ATTIVITÀ DEI GRUPPI DI PRESSIONE PRESSO IL PARLAMENTO EUROPEO - 5.1. Introduzione – 5.2. Il ruolo "necessario" dei gruppi di pressione nel procedimento decisionale dell'Unione Europa e la trasparenza delle attività istituzionali – 5.2.1. Gruppi di pressione e Unione Europea – 5.2.2. Le norme dei Trattati – 5.3. Dai primi dibattiti su una possibile regolamentazione fino al registro comune tra Commissione e Parlamento europeo – 5.3.1. Cenni sulla regolamentazione dei gruppi di pressione presso il Parlamento europeo… - 5.3.2. …e presso la Commissione europea – 5.3.3. L'accordo interistituzionale del 2011 che crea il "Registro per la trasparenza" – 5.3.4. Chi si registra – 5.4. Il gruppo di lavoro per le modifiche da apportare al registro e la revisione dell'accordo interistituzionale – 5.4.1. Alla ricerca della trasparenza: le criticità del registro tra volontarietà e obbligatorietà – 5.5. Trasparenza dell'attività parlamentare come carattere "naturale" del Parlamento europeo e "opacità" della fase delle negoziazioni interistituzionali nel procedimento legislativo post Trattato di Lisbona: alcuni riflessi sull'attività dei gruppi di pressione – 5.6. La trasparenza delle attività dei gruppi di pressione tra Unione europea e Stati membri: i Parlamenti nazionali e la necessità di una regolamentazione uniforme – 5.7. Qualche considerazione conclusiva – 6. CONCLUSIONI - BIBLIOGRAFIA

1. TRASPARENZA E PARTECIPAZIONE NEL PARLAMENTO EUROPEO: NORMATIVA DI RIFERIMENTO

di *Federica Fradella*

1. Introduzione

Il Trattato di Lisbona ha tentato di superare l'ormai antica critica del c.d. *deficit* democratico del Parlamento europeo[1033], ampliando le sue competenze legislative e quelle di controllo, nonché ridisegnando gli equilibri interistituzionali dell'Unione rafforzando la posizione del Parlamento stesso[1034]. Tra le funzioni attribuite al Parlamento europeo si può, esemplificativamente, ricordare la funzione di co-legislatore dell'Unione[1035], rafforzata dall'adozione della procedura di codecisione come procedura legislativa ordinaria[1036]; ed ancora viene riconosciuta al Parlamento europeo la facoltà di proposta di modifica dei Trattati sia nella procedura di revisione ordinaria che in quella semplificata[1037]. Quanto al rapporto con le altre istituzioni basti ricordare la competenza del Parlamento europeo per l'elezione del Presidente della Commissione nonché l'approvazione di tutti i membri della Commissione stessa e dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza[1038].

[1033] J. WEILER – U. HALTERN- F. MAYER, *European Democracy and its Critique*, in J. HAYWARD (a cura di), *The Crisis of Representation in Europe*, London, 1995; G. NEVOLA, *Democrazia, costituzione, identità. Prospettive e limiti dell'integrazione europea*, Torino, 2007; J. LODGE, *The Democratic Deficit and the European Parliamen*t, London - New York, 1991; Y. MENY, *De la Démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges*, in *Journ. com. mar. stud*., 2003, p. 1 ss.

[1034] P. PIRODDI, *Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com*., 2011, fasc. 3-4, p. 801 ss.

[1035] Art. 14 c. 1 TUE: "Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa […]".

[1036] Art 289 c. 1 TFUE: "La procedura legislativa ordinaria consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione. Tale procedura è definita all'articolo 294."

[1037] Art 48 c. 2 TUE: "Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare i trattati. Tali progetti possono, tra l'altro, essere intesi ad accrescere o a ridurre le competenze attribuite all'Unione nei trattati. Tali progetti sono trasmessi dal Consiglio al Consiglio europeo e notificati ai parlamenti nazionali."; art. 48 c. 6 TUE: "Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio europeo progetti intesi a modificare in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relative alle politiche e azioni interne dell'Unione. Il Consiglio europeo può adottare una decisione che modifica in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della Banca centrale europea. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. La decisione di cui al secondo comma non può estendere le competenze attribuite all'Unione nei trattati.".

[1038] Art. 17 c. 7 TUE: "Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura. Il Consiglio, di comune accordo con il presidente eletto, adotta l'elenco delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione. Dette personalità sono selezionate in base alle proposte presentate dagli Stati membri, conformemente ai criteri di cui al paragrafo 3, secondo comma e al paragrafo 5, secondo comma.

Riconoscendo, dunque, le importanti novità introdotte dal Trattato di Lisbona, autorevole dottrina riconosce nel Parlamento europeo "*l'istituzione trainante*" del processo di integrazione, nonché una completa "*parlamentarizzazione*" dell'assetto istituzionale dell'Unione[1039].

Accanto a questo riconoscimento e al rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo all'interno del sistema istituzionale dell'Unione europea, il Trattato di Lisbona ha introdotto con l'art. 11 TUE[1040] il principio di democrazia partecipativa quale pilastro fondamentale per l'assetto democratico dell'Unione europea, fonte complementare al principio di democrazia rappresentativa sancito nell'art. 10 TUE [1041] . Alla base di un'efficace partecipazione dei cittadini alla vita politica e democratica dell'Unione non può che sottendersi un principio di trasparenza che renda facilmente accessibile ai cittadini qualsiasi informazione o documento delle Istituzioni e di tutti gli Organi e Organismi dell'Unione, al fine di poter intervenire nei processi decisionali[1042].

Dunque il principio di partecipazione ed il principio di trasparenza sono i due elementi che costituiscono il concetto di "apertura" su cui il Trattato di Lisbona ha voluto porre

---

Il presidente, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. In seguito a tale approvazione la Commissione è nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata.".

[1039] P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in P. RIDOLA (a cura di), *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, p. 325 ss.; P. PIRODDI, *Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 801 ss.

[1040] Art. 11 TUE: "1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. 2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. 3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate. 4. Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini sono stabilite conformemente all'articolo 24, primo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.".

[1041] Art. 10 TUE: "1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. 2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini. 3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini. 4. I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione.".

[1042] C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rass. parl*., 2008, fasc. 4., p. 925 ss.; F. OZZOLA, *Partecipazione, asimmetrie informative e comunicazione pubblica*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010, p. 209 ss.; D. CURTIN – H. HOFMANN – J. MENDES, *Constitutionalising EU Executive Rule-Making Procedures: A Research Agenda*, in *Eur. law jour*., 2013, p. 1 ss.; J. MENDES, *Participation and the role of law after Lisbon: a legal view on article 11 TEU*, in *Com. mar. law rev*., 2011, p. 1849 ss.; G. CONTE, *Portata e limiti del diritto di accesso ai documenti nell'Unione europea*, in *Dir. un. eur*., 2013, p. 293 ss.; D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com*., 2012, p. 481 ss.; C. RIVADOSSI, *Il diritto di accesso agli atti delle Istituzioni europee all'ennesima prova della Corte di Giustizia. Brevi note a commento della sentenza della Corte di Giustizia, prima sezione, 21.07.2011, C-506/08 P.*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, n. 3/12, p. 1 ss.; V. TINTO, *Il diritto di accesso del pubblico agli atti dell'Unione europea, in Dir. comm. int*, 2009, p. 747 ss.; P. PIRODDI, *Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 801 ss.

l'accento al fine di avvicinare i cittadini, riconoscendo loro il diritto di essere informati e consultati. Attraverso il principio di trasparenza ai cittadini dell'Unione è riconosciuta la possibilità di osservare il processo decisionale e di realizzazione delle norme, mentre con la partecipazione si promuove la possibilità di intervenire in questi processi permettendo alla cittadinanza, singolarmente o in modo associato, di far valere le proprie istanze[1043].

1.2. Fonti primarie

1.2.1. Art. 11 TUE: l'Unione europea tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa

Con il Trattato di Lisbona il principio di democrazia partecipativa assurge a principio fondante del sistema democratico istituzionale europeo. L'art. 11 TUE[1044], infatti, è collocato tra le "*Disposizioni relative ai principi democratici"* rendendo evidente il mutamento del concetto di partecipazione avvenuto con il Trattato di Lisbona: se prima era meramente visto come un aspetto di efficienza politica, adesso si è in presenza di un vero e proprio principio di democrazia che prevede in capo alle Istituzioni un obbligo di consultazione. In particolare l'articolo 11 nei primi tre paragrafi prevede che: "*Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate*.".

Alcuni autori[1045] hanno criticato questa norma ritenendola più che una norma prescrittiva un'affermazione retorica, volta ad essere una mera norma di facciata, vuota, senza una normativa sistematica e di contorno che le desse efficacia. A questa critica sfugge il quarto paragrafo dell'articolo in questione[1046] che, disciplinando la possibilità di iniziativa normativa da parte dei cittadini dell'Unione, detta regole precise e chiare circa le modalità con cui i cittadini possono proporre alla Commissione progetti legislativi.

Molti sono i problemi interpretativi relativi all'articolo 11 TUE.

Un primo problema nasce dall'incapacità di comprendere chi sono i soggetti cui è indirizzata la norma. Il legislatore comunitario, infatti, indica: "*cittadini e […] associazioni rappresentative*" (art. 11 c. 1 TUE), ed ancora: "*associazioni rappresentative e la società civile*" (art. 11 c. 2 TUE), infine: "*parti interessate*" (art. 11 c. 3 TUE). La norma non dà alcuna indicazione ulteriore circa l'individuazione di tali soggetti, né se questi termini debbano essere interpretati come termini distinti o come sinonimi.

Un altro punto di incertezza riguarda le materie ed i campi oggetto della partecipazione. La norma non dà alcun riferimento circa le politiche oggetto del dialogo, non definendo e

[1043] D. CURTIN – H. HOFMANN – J. MENDES, *Constitutionalising EU Executive Rule-Making Procedures: A Research Agenda*, cit., p. 1 ss.; P. PIRODDI, *Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 801 ss.

[1044] Vedi nota n. 8.

[1045] J. MENDES, *Participation and the role of law after Lisbon: a legal view on article 11 TEU*, cit., 2011, p. 1849 ss.

[1046] Vedi nota n. 8.

chiarendo se tutte le politiche dell'Unione possono essere oggetto di partecipazione o se alcune possano, o debbano, essere escluse.

Il terzo paragrafo della norma in esame[1047], inoltre, pone l'obbligo di procedere ad "*ampie consultazioni*" solo in capo alla Commissione, non chiarendo come tale dettame possa collegarsi con i primi due paragrafi dell'articolo 11 TUE che, al contrario, riconoscono un obbligo di partecipazione in capo a tutte le Istituzioni.

L'articolo 11 TUE, infine, prevede il dovere di consultazione solo in capo alle Istituzioni europee, escludendo quindi gli altri Organi e Organismi che lavorano all'interno dell'Unione, i quali sono tenuti, al contrario, ai doveri di trasparenza come prevede l'articolo 15 c. 1 del TFUE[1048] al fine di garantire la piena partecipazione. E' inevitabile, quindi, che un'interpretazione restrittiva dell'articolo 11 TUE contrasterebbe con la logica dei Trattati ed *in primis* con l'articolo 15 TFUE che pone i principi di trasparenza e di partecipazione alla base della vita democratica dell'Unione europea[1049].

Il problema della a-sistematicità dell'articolo 11 TUE deriva sia dal fallimento del Trattato Costituzione e la volontà di riproporre comunque la norma all'interno del Trattato di Lisbona senza un collegamento con le altre norme del Trattato, sia dal fatto che, ad eccezione del quarto paragrafo, le disposizioni in esame codificano le prassi consolidate poste in essere dalle Istituzioni e, in particolar modo, dalla Commissione[1050]. Le attuali prassi partecipative, tuttavia, presentano numerose lacune che richiedono un intervento legislativo al fine di delineare aspetti rilevanti quali:

1. chiarire le modalità di selezione dei partecipanti alle audizioni;
2. definire i tempi e i modi in cui si svolgono le consultazioni in modo che i partecipanti possano poter partecipare compiutamente;
3. capire quali siano effettivamente i riscontri delle audizioni, in particolare rispetto a coloro che portano idee contrastanti.

Dunque l'articolo 11 TUE impone una nuova visione della partecipazione, richiedendo un'analisi attenta e profonda da parte del legislatore al fine di imporre alle Istituzioni il dovere di coinvolgere tutti i cittadini, delineando una normativa derivata che, organicamente, disciplini la partecipazione garantendo a tutti coloro che sono interessati uguali procedure di intervento e dialogo con le Istituzioni. E' necessario quindi che vengano riformate le attuali prassi, frutto della discrezionalità delle Istituzioni che le pongono in essere, al fine di garantire un pluralismo dei contributi ed un'effettiva partecipazione di tutti i cittadini interessati.

1.2.2. Art. 15 TFUE: il principio di trasparenza ed il diritto di accesso ai documenti delle Istituzioni europee

[1047] Vedi nota n. 8.

[1048] Articolo 15 c. 1 TFUE: "Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile".

[1049] J. MENDES, *Participation and the role of law after Lisbon: a legal view on article 11 TEU*, cit., 2011, p. 1849 ss.

[1050] P. PIRODDI, *Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 801 ss.; J. MENDES, *Participation and the role of law after Lisbon: a legal view on article 11 TEU*, cit., 2011, p. 1849 ss.

Presupposto indefettibile del principio di partecipazione è il principio di trasparenza che si concretizza con il diritto di accesso dei cittadini dell'Unione europea, ovvero di tutte le persone fisiche o giuridiche ivi residenti, ai documenti delle Istituzioni, degli Organi e degli Organismi che la compongono[1051]. Il diritto di accesso si è dapprima affermato nella prassi dell'Unione per poi trovare un primo riconoscimento nell'articolo 255 TCE del Trattato di Amsterdam[1052] che ha sancito a livello primario tale diritto. Tale norma riconosceva ad ogni cittadino comunitario e ad ogni persona fisica o giuridica, che risiedesse o avesse la sede sociale nel territorio della Comunità, il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, rinviando ad una normativa di diritto derivato le modalità con cui si sarebbe esplicato in concreto tale diritto. La giurisprudenza, a causa del rinvio alla normativa derivata, aveva escluso la diretta applicabilità dell'articolo 255 TCE[1053].

Con il Trattato di Lisbona il diritto di accesso viene ripreso dall'articolo 15 TFUE che ne amplia il contenuto, apportando significative innovazioni.

Il primo paragrafo statuisce che: "*Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile*". Già dal primo paragrafo si nota come, a differenza da quanto previsto dall'art. 255 TCE, l'obbligo generale alla trasparenza grava non solo sulle Istituzioni, ma su tutti gli attori istituzionali che compongono l'Unione.

Con il secondo paragrafo si è voluto dare concreta attuazione al principio di trasparenza stabilendo che: "*Il Parlamento europeo si riunisce in seduta pubblica, così come il Consiglio allorché delibera e vota in relazione ad un progetto di atto legislativo*", richiedendo quindi la pubblicità delle deliberazioni a carattere legislativo.

Il terzo paragrafo è suddiviso in più commi che disciplinano il diritto di accesso. Il primo comma prevede che: "*Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma del presente paragrafo*". Il testo riprende il primo paragrafo dell'articolo 255 TCE, ma estende il diritto di accesso ai documenti di tutti i soggetti istituzionali dell'Unione, in concordanza con quanto stabilito nel primo paragrafo della norma in esame. Inoltre la norma specifica che tale diritto viene riconosciuto a prescindere dal supporto del documento. Questa norma ha voluto colmare la lacuna della precedente normativa, alla luce dell'importanza crescente che vengono ad

---

[1051] D. CURTIN – H. HOFMANN – J. MENDES, *Constitutionalising EU Executive Rule-Making Procedures: A Research Agenda*, cit., p. 1 ss.; V. TINTO, *Il diritto di accesso del pubblico agli atti dell'Unione europea*, cit., p. 747 ss.; P. PIRODDI, *Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 801 ss.; D. U. GALLETTA, *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, p. 265 ss.; G. CONTE, *Portata e limiti del diritto di accesso ai documenti nell'Unione europea*, cit., p. 293 ss.

[1052] Art. 255 TCE Trattato di Amsterdam: "1. Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma dei paragrafi 2 e 3. 2. I principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti dal Consiglio, che delibera secondo la procedura di cui all'articolo 251 entro due anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam. 3. Ciascuna delle suddette istituzioni definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti.".

[1053] Tribunale, 11 Dicembre 2001, causa T-191/99, *Petrie*, in *Racc*., p. II-3677 ss.

assumere gli Organi e gli Organismi dell'Unione nelle politiche europee. Il secondo comma del terzo paragrafo riprende la precedente versione dell'articolo 255 TCE, stabilendo che: "*I principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti mediante regolamenti dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria*". Il regolamento n. 1049 del 2001, entrato in vigore per dare attuazione all'articolo 255 TCE del Trattato di Amsterdam è, infatti, ancora oggi in vigore e disciplina le modalità di accesso agli atti e le limitazioni che questo diritto incontra, prevedendo specifiche e tassative eccezioni (*infra 3.1.*). Con il terzo comma si richiede che: "*Ciascuna istituzione, organo od organismo garantisce la trasparenza dei suoi lavori e definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti, in conformità dei regolamenti di cui al secondo comma*". Come gli altri attori istituzionali cui è indirizzata la norma, anche il Parlamento europeo ha previsto all'interno del proprio Regolamento interno norme che disciplinano la trasparenza ed il diritto di accesso del pubblico ai documenti (*infra 4.1. – 4.2*). Nel quarto comma si precisa che: "*La Corte di giustizia dell'Unione europea, la Banca centrale europea e la Banca europea per gli investimenti sono soggette al presente paragrafo soltanto allorché esercitano funzioni amministrative*". Da ciò si evince che sono esclusi dall'assoggettamento alla normativa sul diritto di accesso i documenti relativi alle funzioni giurisdizionali della Corte di Giustizia dell'Unione europea ed agli interventi nel mercato della Banca Centrale europea e della Banca europea per gli investimenti al fine di tutelare diritti fondamentali quali la buona amministrazione della giustizia ed il funzionamento corretto dei mercati. Infine l'ultimo comma del terzo paragrafo prevede che: "*Il Parlamento europeo e il Consiglio assicurano la pubblicità dei documenti relativi alle procedure legislative nel rispetto delle condizioni previste dai regolamenti di cui al secondo comma*", assicurando la trasparenza del processo legislativo.

Parte della dottrina[1054] ritiene che tali principi di trasparenza e partecipazione debbano valere anche per gli atti delegati previsti dall'articolo 290 TFUE[1055] nonché per gli atti di esecuzione sanciti all'articolo 291 TFUE[1056].

[1054] J. MENDES, *Delegated and Implementing Rule Making: Proceduralisation and Constitutional Design*, in *Eur. law jour.*, 2013, p. 22 ss.; S. PEERS – M. COSTA, *Accountability for Delegated and Implementing Acts after the Treaty of Lisbon*, in *Eur. law jour.*, 2012, p. 427 ss.

[1055] Art. 290 TFUE: "1. Un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo. Gli atti legislativi delimitano esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere. Gli elementi essenziali di un settore sono riservati all'atto legislativo e non possono pertanto essere oggetto di delega di potere. 2. Gli atti legislativi fissano esplicitamente le condizioni cui è soggetta la delega, che possono essere le seguenti: a) il Parlamento europeo o il Consiglio possono decidere di revocare la delega; b) l'atto delegato può entrare in vigore soltanto se, entro il termine fissato dall'atto legislativo, il Parlamento europeo o il Consiglio non sollevano obiezioni. Ai fini delle lettere a) e b), il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei membri che lo compongono e il Consiglio delibera a maggioranza qualificata. 3. L'aggettivo «delegato» o «delegata» è inserito nel titolo degli atti delegati".

[1056] Art. 291 TFUE: "1. Gli Stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione. 2. Allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 del trattato sull'Unione europea, al Consiglio. 3. Ai fini del paragrafo 2, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono preventivamente le regole e i principi generali relativi alle modalità di

1.2.3. Art. 42 Carta dei Diritti: il diritto di accesso ai documenti

A seguito del primo riconoscimento a rango di diritto primario da parte dell'articolo 255 TCE con il Trattato di Amsterdam, il diritto di accesso è stato riconosciuto come diritto fondamentale dall'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata nel Dicembre del 2000 che così statuiva: "*Ogni cittadino dell'Unione nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione*"[1057].

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è diventata vincolante, acquisendo lo stesso valore giuridico dei Trattati stessi.

L'articolo 42 della Carta è stato, quindi, modificato per renderlo omogeneo con quanto disposto dall'articolo 15 del TFUE garantendo il diritto di accesso ai documenti "*delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto*" ampliando così il contenuto del diritto e rendendo coerente il sistema delle fonti[1058].

1.3. Fonti secondarie

1.3.1. Il Regolamento 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione

Il Regolamento 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 Maggio 2001[1059] disciplina i principi generali e le limitazioni applicabili al diritto di accesso ai documenti delle Istituzioni secondo quanto previsto prima dall'articolo 255 TCE del Trattato di Amsterdam e poi ripreso dall'articolo 15 TFUE del Trattato di Lisbona[1060].

Il Regolamento, riprendendo quanto disposto dagli articoli dei Trattati, disciplina una normativa esauriente ampliando a sua volta la portata del diritto di accesso ai documenti e prevedendo regole tassative sulle eccezioni.

---

controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione. 4. I termini «di esecuzione» sono inseriti nel titolo degli atti di esecuzione".

[1057] R. BIFULCO, *Commento all'art. 42*, in R. BIFULCO – M. CARTABIA – A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, p. 293 ss.; G. CONTE, *Portata e limiti del diritto di accesso ai documenti nell'Unione europea*, cit., p. 293 ss.; D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa?*, cit., p. 481 ss.

[1058] G. CONTE, *Portata e limiti del diritto di accesso ai documenti nell'Unione europea*, cit., p. 293 ss.

[1059] Reg. 2001/1049/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 Maggio 2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, in GUCE, L 145, p. 43 ss.

[1060] V. TINTO, *Il diritto di accesso del pubblico agli atti dell'Unione europea*, cit., p. 747 ss.; G. CONTE, *Portata e limiti del diritto di accesso ai documenti nell'Unione europea*, cit., p. 293 ss.; D. U. GALLETTA, *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, cit., 2006, p. 265 ss.; D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa?*, cit., p. 481 ss.; L. BARONI, *Le eccezioni al diritto di accesso nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, p. 312 ss.

Quanto all'ampliamento dei soggetti titolari del diritto di accesso ai documenti delle Istituzioni il Regolamento riprende quanto previsto dalla norma del Trattato [1061], riconoscendo tale facoltà anche alle persone fisiche e giuridiche di Paesi terzi, subordinando ciò alla discrezione delle Istituzioni che possono prevedere tale facoltà nei propri Regolamenti interni[1062].

L'articolo 3 lett. a del Regolamento [1063] dà una definizione estesa del concetto di documento, in linea con quanto previsto dall'articolo 15 TFUE, dando rilevanza al dato sostanziale dell'informazione contenuta nel documento, che all'aspetto formale della natura dell'atto in cui essa è contenuta.

Altro dato importante è che il diritto di accesso è riconosciuto verso tutti i documenti detenuti dalle Istituzioni e non solo quelli da queste redatti[1064]. In tal modo si è voluta superare la c.d. "regola dell'autore", permettendo, a coloro che ne fanno richiesta, di conoscere anche il contenuto di documenti redatti da soggetti terzi, purché siano in possesso delle Istituzioni. Tuttavia il quinto comma dell'articolo 4 del Regolamento prevede che: "*Uno Stato membro può chiedere all'istituzione di non comunicare a terzi un documento che provenga da tale Stato senza il suo previo accordo*". Secondo parte della dottrina[1065] il Regolamento prevedrebbe un vero e proprio "diritto di veto" dello Stato circa la divulgazione di propri documenti detenuti dalle Istituzioni dell'Unione. Altri autori[1066] ritengono che in capo agli Stati membri vi sia solo una facoltà di richiedere la non divulgazione dei propri documenti senza il loro previo consenso. Dunque graverebbe sulle Istituzioni l'obbligo di consultare previamente lo Stato autore del documento, il quale emette un parere che, però, le Istituzioni possono disattendere in quanto non vincolante.

Il diritto di accesso non è però assoluto. Il regolamento prevede dei limiti all'accesso dei documenti detenuti dalle Istituzioni, prevedendo delle eccezioni.

Una prima categoria di eccezioni è prevista dall'articolo 4 c. 1: "*Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue:*

a) l'interesse pubblico, in ordine:

— *alla sicurezza pubblica,*

[1061] Art. 2 c. 1 reg. n. 1049/2001: "Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha un diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni, secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definite nel presente regolamento".

[1062] Art. 2 c. 2 reg. n. 1049/2001: "Secondo gli stessi principi, condizioni e limitazioni le istituzioni possono concedere l'accesso ai documenti a qualsiasi persona fisica o giuridica che non risieda o non abbia la sede sociale in uno Stato membro".

[1063] Art. 3 lett. a reg. n. 1049/2001: "Ai fini del presente regolamento, valgono le seguenti definizioni: «documento», qualsiasi contenuto informativo, a prescindere dal suo supporto (testo su supporto cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva) che verta su aspetti relativi alle politiche, iniziative e decisioni di competenza dell'istituzione".

[1064] Art. 2 c. 3 reg. n. 1049/2001: "Il presente regolamento riguarda tutti i documenti detenuti da un'istituzione, vale a dire i documenti formati o ricevuti dalla medesima e che si trovino in suo possesso concernenti tutti i settori d'attività dell'Unione europea".

[1065] V. TINTO, *Il diritto di accesso del pubblico agli atti dell'Unione europea*, cit., p. 747 ss.; G. CONTE, *Portata e limiti del diritto di accesso ai documenti nell'Unione europea*, cit., p. 293 ss.; M. E. DE LEEUW, *The Regulation on public access to European Parliament, Council, and Commission documents in the European Union: are citizens better off?*, in *Eur. law rev*., 2003, p. 336 ss.

[1066] S. PEERS, *The New Regulation on Access to Documents: A Critical Analysis*, in *Year. Eur. Law*, 2001, p. 385 ss.; I. HARDEN, *Citizenship and Information*, in *Eur. pub. law*, 2001, p. 165 ss.

— *alla difesa e alle questioni militari,*
— *alle relazioni internazionali,*
— *alla politica finanziaria, monetaria o economica della Comunità o di uno Stato membro;*

b) la vita privata e l'integrità dell'individuo, in particolare in conformità con la legislazione comunitaria sulla protezione dei dati personali".

In questi casi le Istituzioni sono sempre tenute a negare l'accesso ai documenti poiché potrebbero essere lesi interessi protetti. In particolare rispetto alle persone fisiche tale norma deve essere coordinata con la normativa sulla privacy ed il trattamento dei dati personali.

Una seconda categoria di eccezioni è prevista dall'articolo 4 c. 2: "*Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue:*

— gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale,

— le procedure giurisdizionali e la consulenza legale,

— gli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile,

a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione". In questi casi l'Istituzione cui perviene una domanda di accesso in relazione a questi atti dovrà controllare che la divulgazione di tali atti non arrechi alcun pregiudizio agli interessi previsti dalla norma. Successivamente dovrà fare un bilanciamento tra l'interesse protetto dal Regolamento e l'interesse pubblico alla divulgazione del documento stesso.

Il Regolamento prevede un'ultima categoria di eccezioni statuendo all'articolo 4 c. 3: "*L'accesso a un documento elaborato per uso interno da un'istituzione o da essa ricevuto, relativo ad una questione su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione, viene rifiutato nel caso in cui la divulgazione del documento pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.*

L'accesso a un documento contenente riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, viene rifiutato anche una volta adottata la decisione, qualora la divulgazione del documento pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione". Quest'ultima categoria riguarda le Istituzioni stesse e gli atti interni che precedono l'adozione di una decisione. Tale eccezione può essere fatta valere anche dopo l'adozione della decisione, rifiutando l'accesso a questi documenti. Anche in questo caso, però, come per la seconda categoria di eccezioni, l'Istituzione è tenuta a compiere un bilanciamento tra il suo interesse alla segretezza del documento e l'interesse pubblico alla divulgazione dell'atto. Il c. 7 dell'articolo 4 del Regolamento [1067] chiude l'articolo relativo alle eccezioni prevedendo che queste non debbano durare più del periodo necessario per cui la protezione del documento sia

[1067] Art. 4 c. 7 reg. n. 1049/2001: "Le eccezioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 si applicano unicamente al periodo nel quale la protezione è giustificata sulla base del contenuto del documento. Le eccezioni sono applicabili per un periodo massimo di 30 anni. Nel caso di documenti coperti dalle eccezioni relative alla vita privata o agli interessi commerciali e di documenti sensibili, le eccezioni possono continuare ad essere applicate anche dopo tale periodo, se necessario".

giustificata e comunque non oltre i trenta anni. Tuttavia per una serie tassativa di casi tale limite temporale può essere superato, ove risulti necessario.

Il 30 Aprile 2008 la Commissione ha inviato al Parlamento europeo ed al Consiglio una proposta di modifica del Regolamento n. 1049 del 2001[1068]. A seguito della mancata ricezione di tale proposta, la Commissione ha formulato una nuova proposta di modifica del Regolamento relativo all'accesso ai documenti delle Istituzioni nel Marzo del 2011[1069], ma anche questo tentativo non ha sortito alcun effetto.

1.3.2. L'Accordo interistituzionale del 23.06.2011: l'istituzione del Registro per la trasparenza

In base a quanto disposto dall'articolo 11 TFUE [1070] il Parlamento europeo e la Commissione, con un accordo interistituzionale siglato il 23 Giugno 2011, hanno adottato il Registro per la Trasparenza[1071].

In tale Registro sono contenute tutte le informazioni relative alle organizzazioni, alle persone giuridiche, nonché ai lavoratori autonomi che interagiscono con le istituzioni, partecipando ai procedimenti decisionali delle politiche europee. Mediante il Registro è possibile risalire al tipo di attività del soggetto iscritto ed agli interessi perseguiti[1072].

Il Registro contiene, altresì, un codice di condotta[1073] che i soggetti registrati sono tenuti ad osservare. In caso di violazione è prevista un'apposita procedura di reclamo[1074] la quale può portare anche alla cancellazione dal Registro.

L'articolo 28 dell'Accordo [1075] invita le altre Istituzioni dell'Unione ad aderire al Registro, ed incoraggia gli altri Organi ad utilizzare tale *modus operandi* come riferimento per introdurre la partecipazione nella realizzazione delle loro politiche.

Il 31 Marzo 2014 la Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo ha redatto una Relazione sulla modifica dell'accordo interistituzionale sul registro per la trasparenza [1076] auspicando l'obbligatorietà del Registro ed invitando, quindi, la

---

[1068] COM (2008) 229 def. in http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=it&DosId=196983.

[1069] COM (2011) 137 def. in http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=it&DosId=196983.

[1070] Vedi nota n. 8.

[1071] Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sull'istituzione di un registro per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione, in *GUCE*, del 22.7.2009, L 191, p. 43 ss.

[1072] D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa?*, cit., p. 481 ss.

[1073] Allegato III dell'Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sull'istituzione di un registro per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione.

[1074] Allegato IV dell'Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sull'istituzione di un registro per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione.

[1075] Art. 28 dell'Accordo: "Il Consiglio europeo e il Consiglio sono invitati ad aderire al registro. Le altre istituzioni, organi e agenzie dell'Unione sono incoraggiati a utilizzare il sistema come strumento di riferimento per le loro relazioni con le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione".

[1076] Relazione sulla modifica dell'accordo interistituzionale sul registro per la trasparenza, in *http://www.europarl.europa.eu*, del 31 Marzo 2014.

Commissione a presentare, entro la fine del 2016, una proposta legislativa per l'istituzione di un registro obbligatorio.

Il 15 Aprile 2014 il Parlamento europeo, in seduta plenaria, ha approvato misure volte a incoraggiare i lobbisti a firmare il Registro per la Trasparenza, chiedendo nuovamente l'obbligatorietà di tale Registro.

1.4. Fonti interne

Il Parlamento europeo in base all'articolo 232 c. 1 TFUE [1077] si è dotato di un Regolamento [1078] che prevede norme interne di organizzazione e funzionamento del Parlamento stesso.

Il Titolo III è dedicato alla Trasparenza dei Lavori.

1.4.1. Art. 103 Regolamento del Parlamento europeo: trasparenza delle attività del Parlamento

La prima norma del Titolo III del Regolamento interno dedicato alla trasparenza è l'articolo 103 che disciplina la Trasparenza delle attività del Parlamento[1079].

Coerentemente con quanto disposto dall'articolo 15 TFUE[1080] e dall'articolo 42[1081] della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la norma prevede un generale dovere di trasparenza del Parlamento europeo nell'ambito delle sue attività. In particolare la norma dispone che le discussioni del Parlamento debbano essere pubbliche, così come le riunioni delle Commissioni, a meno che non sia deciso che alcuni punti debbano essere discussi a porte chiuse. Tutti i documenti delle riunioni delle Commissioni del Parlamento europeo sono accessibili da parte di chi ne fa richiesta a norma del Regolamento n. 1049 del 2001, che determina le modalità e le eccezioni all'accessibilità di tali documenti.

[1077] Art. 232 c. 1 TFUE: "Il Parlamento europeo stabilisce il proprio regolamento interno a maggioranza dei membri che lo compongono".

[1078] Regolamento, in http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/00a4c9dab6/Regolamento.html.

[1079] Art. 103 Regolamento: "1. Il Parlamento assicura la massima trasparenza delle sue attività in linea con le disposizioni dell'articolo 1, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea, dell'articolo 15 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dell'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. 2. Le discussioni in seno al Parlamento sono pubbliche. 3. Le riunioni delle commissioni del Parlamento sono di norma pubbliche. Le commissioni possono tuttavia decidere, al più tardi in sede di approvazione dell'ordine del giorno della riunione in questione, di dividere l'ordine del giorno di una determinata riunione in punti aperti al pubblico e punti a porte chiuse. Tuttavia, in caso di riunioni a porte chiuse la commissione può decidere, fatto salvo l'articolo 4, paragrafi da 1 a 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio di concedere l'accesso del pubblico ai documenti e al processo verbale della riunione. In caso di violazione delle norme di confidenzialità si applica l'articolo 153. 4. L'esame da parte della commissione competente delle richieste riguardanti le procedure in materia di immunità di cui all'articolo 7 si svolge sempre a porte chiuse".

[1080] Vedi *supra* 1.2.2.

[1081] Vedi *supra* 1.2.3.

1.4.2. Art. 104 Regolamento del Parlamento europeo: diritto di accesso del pubblico ai documenti

L'articolo 104 del Regolamento interno del Parlamento[1082] disciplina il diritto di accesso del pubblico ai documenti in armonia con quanto disciplinato dall'articolo 15 TFUE[1083] e dal regolamento n. 1049 del 2001[1084].

La norma riconosce il diritto di accesso ai documenti del Parlamento europeo in capo alle persone fisiche e giuridiche residenti nel territorio dell'Unione e "*nella misura del possibile*" anche alle persone fisiche e giuridiche di Stati terzi in coerenza con quanto disposto dall'articolo 2 c. 2 del Regolamento n. 1049 del 2001[1085].

Anche il Regolamento interno prevede una nozione ampia di documento richiamando la definizione del Regolamento n. 1049 del 2001[1086] e individuando i "*documenti del Parlamento*" in tutti gli atti prodotti o ricevuti da:

1. titolari di cariche del Parlamento;
2. organi del Parlamento;
3. commissioni o delegazioni interparlamentari;
4. Segretariato del Parlamento.

[1082] Art. 104 Regolamento: "1. Qualsiasi cittadino dell'Unione europea e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento, a norma dell'articolo 15 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definite nel regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio e in conformità delle specifiche disposizioni del presente regolamento. Nella misura del possibile, l'accesso ai documenti del Parlamento è parimenti consentito ad altre persone fisiche o giuridiche. Il regolamento (CE) n. 1049/2001 è pubblicato per informazione secondo le stesse modalità del regolamento del Parlamento. 2. Ai fini dell'accesso ai documenti, l'espressione "documenti del Parlamento" sta ad indicare qualsiasi contenuto informativo ai sensi dell'articolo 3, lettera a), del regolamento (CE) n. 1049/2001 che sia stato elaborato o ricevuto dai titolari di cariche del Parlamento ai sensi del titolo I, capitolo 2, dagli organi del Parlamento, dalle commissioni o delegazioni interparlamentari o dal Segretariato del Parlamento. I documenti elaborati da singoli deputati o gruppi politici sono documenti del Parlamento ai fini dell'accesso ai documenti se sono presentati a norma del presente regolamento. L'Ufficio di presidenza stabilisce norme volte ad assicurare che tutti i documenti del Parlamento siano registrati. 3. Il Parlamento istituisce un registro dei documenti del Parlamento. I documenti legislativi e alcune altre categorie di documenti sono resi direttamente accessibili, in conformità del regolamento (CE) n. 1049/2001, attraverso il registro del Parlamento. Riferimenti ad altri documenti del Parlamento sono inseriti, per quanto possibile, nel registro. Le categorie di documenti direttamente accessibili sono indicate in un elenco adottato dall'Ufficio di presidenza e pubblicato sul sito internet del Parlamento. Tale elenco non limita il diritto d'accesso ai documenti che non rientrano nelle categorie elencate; tali documenti sono resi accessibili su richiesta scritta. L'Ufficio di presidenza può adottare norme, conformi al regolamento (CE) n. 1049/2001, che disciplinano le modalità di accesso e che sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea. 4. L'Ufficio di presidenza designa gli organi incaricati del trattamento delle domande iniziali (articolo 7 del regolamento (CE) n. 1049/2001) e adotta le decisioni relative alle domande di conferma (articolo 8 di detto regolamento) e alle domande di accesso a documenti sensibili (articolo 9 dello stesso). 5. La Conferenza dei presidenti nomina i rappresentanti del Parlamento al comitato interistituzionale istituito a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1049/2001. 6. Uno dei vicepresidenti è responsabile della supervisione del trattamento delle domande di accesso ai documenti. 7. La commissione competente del Parlamento, sulla base di informazioni fornite dall'Ufficio di presidenza e da altre fonti, elabora la relazione annuale di cui all'articolo 17 del regolamento (CE) n. 1049/2001 e la presenta in Aula. Inoltre, la commissione competente esamina e valuta le relazioni adottate dalle altre istituzioni e agenzie a norma dell'articolo 17 del precitato regolamento".

[1083] Vedi *supra* 1.2.2.

[1084] Vedi *supra* 1.3.1.

[1085] Vedi nota n. 30.

[1086] Vedi nota n. 31.

Inoltre possono essere annoverati anche gli atti dei singoli parlamentari o dei gruppi politici se presentati secondo le modalità prescritte dal Regolamento interno.

La norma, richiamando quanto disposto dal Regolamento n. 1049 del 2001[1087], prevede la predisposizione da parte del Parlamento di un registro dei documenti in cui i documenti legislativi possano essere direttamente accessibili. Infine, incarica l'Ufficio di Presidenza di nominare gli organi designati al recepimento delle domande per i documenti non direttamente accessibili e di decidere circa le richieste inerenti i documenti sensibili.

2. LE FORME CLASSICHE DI TRASPARENZA NELLE ISTITUZIONI EUROPEE

di *Lucrezia Lorenzini*

2.1 Pubblicità e trasparenza nell'Unione europea, elementi imprescindibili per una compiuta democrazia partecipativa.

Una delle definizioni di "Democrazia partecipativa" più in voga nei tempi recenti è quella che in una voce enciclopedica degli Annali rimanda ad una democrazia partecipativa come «categoria generale comprensiva di un universo di nuove pratiche e dispositivi, che sta acquistando sempre più un ruolo significativo nel cammino delle democrazie dei paesi più avanzati»[1088].

Se volessimo trovare una definizione al "concetto" polisemico di partecipazione, nei termini in cui andremo ad occuparcene parlando delle forme di pubblicità e trasparenza dei lavori delle istituzioni europee, potremmo dire che la democrazia partecipativa (che va ad integrare e a completare ma non a sostituire i concetti affini di democrazia rappresentativa, democrazia diretta e democrazia pluralista [1089]) riguarda tutti quei processi in cui intervengono direttamente sia cittadini comuni che istanze istituzionali (interventi entro procedure pubbliche, in seno alle quali i cittadini interagiscono con le istituzioni elettive, burocratiche e tecniche, secondo una logica procedurale che vede l'alternarsi di momenti di conflitto e momenti di consenso), con l'intento di pervenire al risultato unico di una decisione pubblica, perseguendo la strada di un'ulteriore "democratizzazione" della democrazia.

Si tratta di andare ad analizzare forme di intervento diretto dei cittadini nella qualità di semplici cittadini (considerati come singoli, che potrebbero agire collettivamente tramite organismi che li raggruppano ma scelgono di non farlo), all'interno di procedure decisionali messe in atto dalle istituzioni. Il cittadino si presenta come "chiunque", senza essere portatore di interessi qualificati o appartenente a categorie specifiche. Ciò perchè la ricerca di una democrazia partecipativa che vada a colmare le lacune di una democrazia rappresentativa, si muove sulla scorta dell'idea contemporanea che, strettamente correlata a quella di democrazia, ci sia l'idea dell'uguaglianza e dei diritti fondamentali inviolabili

[1087] Art. 11 c. 1 reg. n. 1049/2001: "Affinché i cittadini possano esercitare effettivamente i diritti di cui godono in virtù del presente regolamento, ciascuna istituzione rende accessibile un registro di documenti. L'accesso al registro dovrebbe aver luogo in forma elettronica. I riferimenti ai documenti sono iscritti senza indugio nel registro".

[1088] U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia Partecipativa,* in *Enc. Dir., Annali,* volume IV, Milano, 2011, p. 295 ss.

[1089] U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia Partecipativa,* cit., p. 295 ss.

delle persone, e a corollario di ciò che siano necessarie una serie di modificazioni organizzative e procedurali del principio di maggioranza in funzione del rispetto dei diritti delle minoranze.

In questo contesto l'elemento della pubblicità e della trasparenza dei lavori parlamentari o istituzionali in genere si pone come presupposto necessario e fondamentale per un prendere parte effettivo al processo decisionale di una politica. Quel presupposto senza il quale sarebbe inutile parlare di partecipazione, la "*conditio sine qua non*" non potremmo iniziare alcun discorso relativo all'esigenza di una sempre maggiore legittimazione democratica degli organi politici europei.

Il fenomeno che ha visto l'accentuarsi dell'esigenza di trasparenza del processo decisionale europeo ha avuto inizio quasi trent'anni fa, momento in cui gli studiosi dell'integrazione europea hanno iniziato a confrontarsi con la questione del "deficit democratico". Questione che non è stata facilmente risolta nè con l'elezione diretta del Parlamento europeo, nè con il progressivo accrescersi del ruolo di tale istituzione nel processo legislativo. Per non parlare della previsione dell'organo consultivo composto da rappresentanti delle categorie produttive, mai sentita come reale strumento per coinvolgere la società civile europea: il Comitato economico e sociale europeo nel 1957 infatti, si era rivelato funzionale ad un'identificazione degli interessi, ma non aveva garantito apertura alle parti non organizzate, ovvero non espressive di interessi economici.

Nemmeno il tanto auspicato "dialogo sociale" previsto con un protocollo allegato al trattato di Maastricht e recepito all'interno del Trattato di Amsterdam e nel TFUE, agli artt. 154 e 155, aveva offerto una risposta adeguata a lenire i limiti di legittimazione dell'Unione.

Le cause di questo deficit sono molte e diversificate, e con l'acuirsi della crisi economica e della generale crisi della rappresentanza politica, mai come ora si sente l'urgenza di ovviare alla scarsa trasparenza dei processi decisionali ed evitare l'allontanamento definitivo dei cittadini dalle istituzioni. In generale la disaffezione mostrata dal corpo elettorale nei confronti dei tradizionali circuiti rappresentativi e del tradizionale ruolo mediatore delle formazioni partitiche ha contribuito a determinare la richiesta e la conseguente nascita di nuovi modi e sedi di partecipazione.

Nel 2001 con il Libro bianco sulla Governance europea inizia una riflessione sul ruolo della società civile nell'Unione europea e da quel momento la partecipazione diviene il fulcro di una vera e propria azione politica in combinato disposto con altri importanti temi quali il decentramento legislativo ed esecutivo, la convergenza delle politiche nazionali, l'efficace applicazione della legislazione dell'Unione, la trasparenza, l'accesso agli atti e la partecipazione procedimentale.

In questi termini si è pensato alla democrazia partecipativa come strumento capace di contribuire a sanare almeno in parte il deficit democratico e ad offrire una nuova legittimazione al progetto europeo. In contemporanea a ciò la crisi della rappresentanza politica che ha diffuso un profondo senso di malessere nei confronti delle rappresentanze nazionali e sovranazionali, per non dire anche di quelle locali (che per natura dovrebbero essere sentite come più vicine dai cittadini), hanno imposto una riflessione su strumenti nuovi che vadano oltre il circuito rappresentativo, percepito ormai dal singolo individuo come altro da sè.

Di certo quella partecipativa non è un'esigenza tutta figlia della modernità: già la democrazia ateniese, come dimostrato dalla sua struttura e dai discorsi dei suoi protagonisti, era senza dubbio basata sulla partecipazione "diretta" dei cittadini che costituiva anzi il nocciolo duro del concetto ellenico di democrazia[1090]. Quella moderna prevede l'intervento dei cittadini nel momento elettorale per la scelta dei rappresentanti, si tratta cioè di una partecipazione "indiretta", ed è in relazione a questo carattere che si pone continuamente il tema della partecipazione come problema essenziale.

Per garantire in modo effettivo la "pubblicità" e la "trasparenza" dei processi di decisione delle politiche pubbliche le istituzioni europee sono chiamate a moltiplicare i loro compiti ed è per questo motivo che tali oneri si traducono in costi notevoli per l'Unione: doveri d'informazione, di trasparenza, doveri di comunicazioni dei progetti e delle intenzioni di procedere a un certo provvedimento, doveri di lealtà nella collaborazione e di attivismo rispettoso dell'autonomia della società. A ciò dovrebbe corrispondere da parte della società, nel pieno esercizio della propria autonomia, un analogo riconoscimento del ruolo e del valore delle istituzioni e l'accettazione della collaborazione con esse per la soluzione dei problemi pubblici (in Europa in particolare è sul terreno urbanistico che si trovano percorsi partecipativi con maggiore frequenza, ma esperienze riguardano anche altri campi come per esempio in tema di bilanci, politiche sanitarie, giovanili, culturali).

Il principio della "trasparenza", nella sua dimensione comunitaria, deve essere considerato in un contesto articolato, attraverso il suo inserimento nelle varie attività degli organi comunitari; prende così l'aspetto di un concetto eterogeneo, "pentagonale"[1091], le cui cinque facce sono rappresentate dai seguenti principi-cardine:

1) la chiarezza del sistema istituzionale, resa possibile dalla semplicità e comprensibilità dei Trattati istitutivi, che sono la "carta costituzionale" dell'Unione europea;

2) la qualità redazionale della legislazione, in termini di motivazione, pubblicità e facilità di accesso;

3) la trasparenza del processo decisionale, che si lega alla possibilità per i cittadini di conoscere le varie fasi dell'*iter* decisionale;

4) la politica generale d'informazione e di apertura verso il pubblico (attuata attraverso i *bureaux* d'informazione nazionale di Commissione e Parlamento, presenti in ciascun Paese Membro e in altri Stati; i CED, Centri di documentazione europea; gli Euro-Info-Centres, i punti d'informazione, che forniscono gratuitamente informazioni e brochures su tutte le politiche dell'UE. Inoltre, per una consultazione *on line* aggiornata e comoda, il sito *www.europa.eu.int* permette di collegarsi ai siti di tutte le istituzioni ed organismi dell'Unione europea);

5) l'accesso del pubblico ai documenti comunitari.

2.2 Evoluzione del diritto di accesso ai documenti nel diritto comunitario.

[1090] Tucidide in un passo della sua "La guerra del Peloponneso" (II, 37) fa dire a Pericle: "Le cura degli interessi privati procede per noi di pari passo con l'attività politica […] Siamo gli stessi a partecipare alle decisioni comuni".

[1091] Espressione coniata da J.-C. PIRIS, *La transparence dans les institutions communautaires*, intervento in occasione del decimo anniversario dell'istituzione del Tribunale di Prima Istanza, Lussemburgo, 19 ottobre 1999, in *Diritto dell'Unione Europea*, n. 4/1999, p. 675-693.

Ricollegandoci all'ultimo dei principi cardine del concetto di trasparenza sopra enunciati, ci sembra opportuno approfondire il tema dell'accesso ai documenti, riconosciuto nel diritto dell'Unione come strumento, non solo, di partecipazione al procedimento amministrativo e come presupposto indispensabile per un effettivo esercizio del diritto di difesa avverso provvedimenti sfavorevoli ma che si espande anche sull'operato degli organi pubblici quando esercitano poteri amministrativi o normativi[1092].

I trattati istitutivi nella loro formulazione originaria non riconoscevano ai cittadini degli Stati membri un diritto di accesso agli atti delle istituzioni, questo anche perché, secondo il modello istituzionale allora previsto, gli organi comunitari avevano poteri normativi assai più limitati rispetto a quelli odierni. L'incidenza del diritto comunitario era circoscritta, ed essendo un sistema che nasceva senza un proprio apparato amministrativo, si avvaleva per l'esecuzione delle proprie politiche delle strutture amministrative degli Stati membri.

Successivamente, con l'ampliamento della sfera di azione della Comunità prima e dell'Unione poi, soprattutto a partire dal trattato di Maastricht, contemporaneamente allo sviluppo di un apparato amministrativo europeo e all'affermazione della preminenza del diritto comunitario sul diritto interno è emersa l'esigenza di garantire una più rigida applicazione del principio democratico anche all'interno dell'Unione.

Negli ultimi anni ci si è mossi nei termini di un ripensamento dei rapporti tra istituzioni e cittadini, proprio perché il motore dei cambiamenti istituzionali, politici, economici, sociali ed occupazionali del panorama comunitario è diventato sempre più il cittadino, posto al centro della costruzione di una dimensione europea, nonché individuato come destinatario primo delle riforme in seno all'Europa.

Si è cercato di realizzare un nuovo assetto di tali rapporti all'insegna di una crescente "*openness*": non è casuale che quando il tema dell'integrazione comunitaria ha iniziato a essere oggetto di studio e ha fatto emergere con prepotenza il nodo del deficit democratico, (inteso come la mancanza di potere decisionale in capo al Parlamento europeo e sul piano nazionale come l'assenza di controlli da parte dei parlamenti nazionali sulle decisioni adottate a livello comunitario), sia emersa la necessità di rendere più aperto e trasparente l'operato di quelle istituzioni, verso l'idea di ridurre il più possibile le distanze tra queste ultime e i cittadini europei. Il riconoscimento ai cittadini dell'Unione del diritto di accesso ai documenti consente appunto una migliore conoscenza dell'attività dei pubblici poteri.

Emerge perciò una differenza sostanziale rispetto al modo in cui il diritto di accesso è garantito nel nostro ordinamento, dove la legittimazione all'esercizio del diritto di accesso è circoscritta ai soli soggetti che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso[1093], in modo da non rendere possibile quel controllo generalizzato sull'azione dei pubblici poteri che il principio di trasparenza dovrebbe in astratto consentire, e il modo in cui viene invece ad evolversi nel diritto dell'Unione, che nel complesso tutela il diritto di accesso agli atti delle istituzioni pubbliche con maggiore ampiezza di quanto non accada nel nostro ordinamento.

[1092] F. DONATI, L'accesso ai documenti nel diritto dell'Unione, in C. COLAPIETRO (a cura di), Il diritto di accesso e la commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990, Atti del convegno internazionale, Università degli studi di Roma Tre, 10 novembre 2010, Napoli, 2012, p. 123 ss.

[1093] Vedi articolo 22 della legge n. 241/1990 come modificato dalla legge n. 15/2005.

Il primo documento comunitario in materia di trasparenza è la dichiarazione n. 17 allegata al Trattato sull'Unione europea del 1992, nella quale la Conferenza evidenziava come "la trasparenza del processo decisionale rafforzi il carattere democratico delle istituzioni nonché la fiducia del pubblico nei confronti dell'amministrazione" e raccomandava alla Commissione di presentare al Consiglio entro l'anno seguente una relazione sulle misure che essa avrebbe inteso adottare per accrescere l'accesso del pubblico ai documenti delle attività istituzionali. In linea con questo indirizzo il 6 dicembre 1993 il Consiglio e la Commissione hanno approvato un codice di condotta relativo all'accesso al pubblico ai documenti in loro possesso[1094].

In quell'occasione la Corte di giustizia, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della disciplina regolata dal codice di condotta e dalla decisione n. 93/731, ha individuato il fondamento legale di tale disciplina nel potere di organizzazione interna degli organi delle istituzioni comunitarie[1095]. Nonostante avesse abbracciato un'interpretazione restrittiva della disciplina, essa non fu esente dal sottolineare come la regolamentazione interna della maggioranza degli Stati membri avesse sancito ormai in termini di principio generale il diritto d'accesso del pubblico ai documenti e come a livello comunitario l'importanza di tale diritto fosse stata riaffermata più volte, lasciando presagire un futuro sviluppo verso un pieno riconoscimento a livello comunitario del diritto di accesso[1096].

Il Trattato di Amsterdam compie passi avanti in quella direzione ma non arriva ad affermare l'esistenza di un principio generale di accesso: dopo aver affermato all'art. 1 che le istituzioni devono agire nel rispetto del principio di trasparenza, riconosce ai cittadini e ai residenti degli Stati membri un diritto di accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (art. 255 comma 1 TCE). La disciplina dell'esercizio di tale diritto viene tuttavia rinviata ad un apposito regolamento contenente "i principi generali e le limitazioni a tutela degli interessi pubblici e privati" (art. 255 comma 2) e a ciascuna istituzione viene rimesso il potere di definire nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti (art. 255 comma 3 e art. 207 comma 3).

Il regolamento CE n. 1049 del 2001 dà attuazione alle previsioni dell'art. 255 TCE definendo il campo di applicazione, le modalità di esercizio del diritto di accesso ai documenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione e i relativi limiti; attribuisce un ruolo centrale al principio di trasparenza, configurandolo come strumento per "una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico"[1097].

Attraverso questa regolamentazione l'Unione Europea ha inteso dare la massima attuazione al diritto di accesso eliminando quanto più possibile le restrizioni al suo

[1094] Questi principi sono stati recepiti da parte del Consiglio con la decisione n. 93/731 del 20 dicembre 1993 e dalla Commissione con la decisione 94/90 dell'8 febbraio 1994.

[1095] Sentenza del 30 aprile 1996, causa C-58/94, Regno dei Paesi Bassi c. Consiglio. In quella sentenza ancora si escludeva l'esistenza di un principio generale del diritto comunitario volto a garantire l'accesso agli atti delle istituzioni, come invece sosteneva l'avvocato generale Tesauro, ma lasciava a ciascuna istituzione facoltà di libera scelta riguardo il riconoscere o meno il diritto di accesso ai propri documenti e conseguente facoltà di stabilirne i limiti.

[1096] M.P. CHITI, The right of Access to Community Information under the Code of Practice: the Implications for Administrative Developement, in Eur. Pub. Law, 1996, p. 363 ss.

[1097] Considerando n. 2 del Regolamento n. 1049/2001.

esercizio, stabilendo che la richiesta di documenti non implica la dimostrazione di uno specifico interesse né alcuna motivazione e prevedendo che le istituzioni possono rifiutare l'accesso solo per "circostanze eccezionali": in particolare, quando l'accesso possa pregiudicare l'interesse pubblico, la vita privata e l'integrità dell'individuo, gli interessi commerciali di un terzo, i procedimenti giudiziari o ispettivi, il processo decisionale dell'istituzione, a meno che non vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione (art. 4 comma 3: «l'accesso a un documento elaborato per uso interno da un'istituzione o da essa ricevuto, relativo ad una questione su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione, viene rifiutato nel caso in cui la divulgazione del documento pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione»). Il comma 1 dell'articolo in questione ha individuato le eccezioni obbligatorie e le ha divise in due gruppi, in base all'interesse tutelato:

a) l'interesse pubblico

- alla sicurezza pubblica;
- alla difesa e alle questioni militari;
- alle relazioni internazionali;
- alla politica finanziaria, monetaria o economica della Comunità o di uno Stato membro[1098];

b) la vita privata e l'integrità dell'individuo (in conformità con la legislazione comunitaria sulla protezione dei dati personali[1099]);

Il comma 2 prevede invece ipotesi di eccezioni facoltative che vengono applicate "a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione" e riguardano:

- gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, compresa la proprietà intellettuale;
- le procedure giurisdizionali e la consulenza legale;
- gli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e revisione contabile.

Tali eccezioni regolate dall'art. 4 del regolamento prevedono una scadenza temporale: escluse quelle riguardanti i dati relativi alla persona e quelle che riguardano documenti sensibili, esse non possono protrarsi per oltre trent'anni.

Il regolamento CE n. 1367/2006 (che riguarda l'applicazione delle disposizioni della Convenzione di Aarhus alle istituzioni e agli organi comunitari) ha previsto un rafforzamento di tale diritto in materia ambientale: in questo campo infatti il diritto di accesso è stato attribuito a qualsiasi persona fisica o giuridica, indipendentemente dalla cittadinanza o dallo Stato di residenza ed il suo esercizio è stato esteso ai documenti di tutte

[1098]Per quanto riguarda la garanzia di riservatezza relativa ai documenti provenienti da uno Stato membro il regolamento n. 1049/2001 ha stabilito all'art. 4 comma 5 che "uno Stato membro può chiedere all'istituzione di non comunicare a terzi un documento che provenga da tale Stato senza il suo previo accordo, e di conseguenza il Tribunale nella sentenza del 30 novembre 2004 causa T- 168/02 ha chiarito che quando pervenga loro una domanda di accesso ad un documento presentato dallo Stato membro le istituzioni devono consultare le autorità di quello Stato e, laddove lo Stato chieda di non divulgare il documento, la domanda di accesso è soggetta alle disposizioni nazionali pertinenti e non alla disciplina comunitaria sull'accesso.

[1099]La Corte ha ritenuto che una domanda di accesso in questa materia deve rispettare la disciplina stabilita dal regolamento n. 45/2001, volto a garantire la tutela delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone fisiche, in particolare della loro vita privata, nel trattamento di dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari. Perciò quando la richiesta di accesso riguarda anche dati personali il richiedente deve dimostrare la necessità di tale divulgazione ai sensi dell'art. 8 del regolamento n. 45.

le istituzioni ed organi dell'Unione (mentre il regolamento del 2001 si applica solo a Parlamento, Commissione e Consiglio), e ha ridotto l'applicazione delle eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001.

L'ultimo stadio di questo processo di evoluzione che ha condotto verso una sempre maggiore valorizzazione del diritto di accesso ai documenti delle istituzioni europee è rappresentato dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

L'art. 15 del TFUE, che sostituisce il 255 del TUE, riafferma il principio di trasparenza prevedendo un vero e proprio obbligo delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione di operare "nel modo più trasparente possibile"; detta inoltre una disciplina particolare per la Corte di giustizia, la Banca centrale europea e la Banca europea per gli investimenti, rispetto alle quali il diritto di accesso ai documenti si applica solo quando esercitano funzioni amministrative.

Il diritto di accesso viene garantito anche dall'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (alla quale l'art. 6 TUE riconosce stesso valore giuridico dei trattati), dove si prevede che ogni cittadino dell'Unione nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi, organismi; il che rende evidente il cambiamento di rotta rispetto alla fase iniziale in cui tale riconoscimento era rimesso ad una valutazione discrezionale di ciascuna istituzione[1100].

L'esigenza di garantire nella misura più ampia possibile la trasparenza e il diritto di accesso ai documenti nel diritto dell'Unione si fa sentire ancora di più in tutti quei casi in cui le istituzioni agiscono in veste di legislatore, tanto che la giurisprudenza ha interpretato in maniera più restrittiva i limiti che possono giustificare un rifiuto da parte delle istituzioni alla divulgazione degli atti relativi ai procedimenti normativi.

Il Tribunale di primo grado, nella decisione resa sul caso *My Travel*[1101], ha sottolineato la differenza "tra i casi in cui le istituzioni comunitarie agiscono in veste di legislatore, in cui si dovrebbe garantire un accesso più ampio ai documenti ai sensi del sesto considerando del regolamento n. 1049/2001" e quelli che invece si inseriscono "nell'ambito delle funzioni meramente amministrative della Commissione". Nel punto n. 49 della sentenza in particolare si sottolinea come «l'interesse del pubblico ad ottenere la comunicazione di un documento in forza del principio di trasparenza, volto ad assicurare una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e a garantire una maggiore legittimità, una maggiore efficienza e una maggiore responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico, non ha lo stesso peso per un documento rientrante nell'ambito di una procedura amministrativa di applicazione della normativa di controllo delle concentrazioni o sul diritto della concorrenza in generale rispetto ad un documento attinente ad una procedura nell'ambito della quale l'istituzione comunitaria interviene in veste di legislatore»[1102]. In questo caso il Tribunale conferma il diniego di accesso espresso dalla Commissione ritenendo che la divulgazione degli stessi possa determinare un concreto rischio per l'effettività dell'azione della Commissione in materia di applicazione delle norme sulla concorrenza.

[1100] F. DONATI, L'accesso ai documenti nel diritto dell'Unione, cit., p. 123 ss.
[1101] Tribunale di primo grado, sentenza 9 settembre 2008, causa T-403/05.
[1102] Tribunale di primo grado, sentenza 9 settembre 2008, causa T-403/05.

Molto noto per essere stato uno dei primissimi esempi di tale linea di pensiero è anche il caso *Guardian*, in cui il Tribunale ha annullato il diniego di accesso da parte del Consiglio alla richiesta di esibizione di alcuni documenti relativi ad alcuni procedimenti normativi da parte di un giornalista: nel caso di specie, secondo il Tribunale, il Consiglio non aveva dimostrato di avere effettuato un preventivo bilanciamento tra l'interesse del cittadino di ottenere un accesso ai documenti e l'interesse eventuale dell'istituzione a tutelare la segretezza delle proprie deliberazioni, avendo respinto la richiesta del singolo attraverso un semplice richiamo all'art. 4 n. 2 della decisione 97/731/CE secondo cui l'accesso ad un documento del Consiglio può essere rifiutato per tutelare la segretezza delle deliberazioni[1103]. A partire da quel caso l'interpretazione restrittiva delle eccezioni al diritto di accesso ai documenti normativi ha trovato conferma nella giurisprudenza successiva.

Si potrebbe ricordare la sentenza del 1 luglio 2008 sul caso *Turco*[1104], in occasione della quale la Corte di giustizia ha riformato la sentenza del Tribunale di primo grado che aveva ritenuto legittimo il rifiuto del Consiglio di garantire l'accesso ad un parere del servizio giuridico con riguardo ad una proposta di direttiva. La Corte non ha accolto la tesi secondo cui l'accesso al parere legale sulla proposta avrebbe potuto suscitare dubbi sulla legittimità dell'atto legislativo interessato: ha ritenuto infatti che proprio la trasparenza, nel consentire la libera discussione dei diversi punti di vista "contribuisce a conferire alle istituzioni una maggiore legittimità agli occhi dei cittadini europei e ad accrescere la loro fiducia", sostenendo inoltre che il rischio individuato per poter negare il diritto di accesso deve essere "ragionevolmente prevedibile e non solo meramente ipotetico". Esclude altresì che l'indipendenza del servizio giuridico possa essere messa in pericolo dalla divulgazione dei suoi pareri e aggiunge che tale divulgazione è giustificata da un prevalente interesse pubblico: la necessità di garantire la trasparenza del procedimento legislativo.

Da ultimo il recente caso *Borax*[1105] dove a promuovere il giudizio era stata un'azienda produttrice di borato e acido borico alla quale era stato negato l'accesso ai documenti relativi ai lavori di un gruppo di esperti che avevano deciso come tali prodotti dovessero essere inseriti nella lista delle sostanze pericolose, sulla scorta del rilievo che la loro divulgazione avrebbe violato la riservatezza che la stessa Commissione aveva assicurato agli esperti, esponendoli ad indebite pressioni esterne e pregiudicando il processo decisionale in materia. Il tribunale annulla il diniego ritenendo che la Commissione non abbia fornito la prova effettiva che la divulgazione comporti un concreto rischio di pregiudizio dell'interesse tutelato.

2.3 Esercizio del diritto di accesso: il Registro pubblico dei documenti.

L'esercizio del diritto di accesso trova la sua applicazione pratica nell'utilizzo da parte del cittadino del registro pubblico dei documenti, direttamente consultabile dal sito istituzionale del Parlamento Europeo[1106].

Il Regolamento interno del Parlamento all'art. 104 stabilisce che qualsiasi cittadino dell'Unione europea e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale

[1103] Sentenza del 19 ottobre 1995, *Carvel e Guardian Newspaper*, causa T-194/94.
[1104] Cause riunite C-39/05 P e C- 52/05 P.
[1105] Tribunale di primo grado, sentenza 11 marzo 2010, causa T-121/05.
[1106] v. *http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simpleSearchHome.htm?language=IT*.

in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento, a norma dell'art.15 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definite nel regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio e in conformità alle specifiche disposizioni del presente regolamento.

L'art. 11 del regolamento n. 1049 prevede che per rendere effettivo tale diritto di accesso ciascuna istituzione debba rendere accessibile un registro di documenti in forma elettronica.

Il comma 2 dell'art. 104 specifica che per "documenti" del Parlamento si intende qualsiasi contenuto informativo ai sensi dell'articolo 3, lettera a), del regolamento (CE) n. 1049/2001 che sia stato elaborato o ricevuto dai titolari di cariche del Parlamento ai sensi del titolo I, capitolo 2, dagli organi del Parlamento, dalle Commissioni o delegazioni interparlamentari o dal Segretariato del Parlamento.

Le categorie di documenti direttamente accessibili sono indicate in un elenco adottato dall'Ufficio di presidenza e pubblicato sul sito internet del Parlamento, che comprende un larghissimo numero di documenti:

- Documenti relativi all'attività legislativa del Parlamento (documenti dell'Aula quali ordini del giorno, processi verbali, testi approvati, emendamenti, proposte di risoluzione, elenchi dei presenti, risultati delle votazioni per appello nominale - documenti delle commissioni parlamentari, documenti pubblici della conciliazione);

- Documenti relativi ad altre attività del Parlamento (documenti relativi alle attività dei deputati, quali dichiarazioni scritte e interrogazioni parlamentari con risposte - documenti pubblici relativi all'Ufficio di presidenza, alla Conferenza dei presidenti, ai Questori, alla Conferenza dei presidenti di commissione e alla Conferenza dei presidenti di delegazione, quali ordini del giorno e processi verbali);

- Documenti di carattere generale relativi al funzionamento dell'Unione (regolamento, elenco dei deputati e dichiarazioni degli interessi finanziari degli attuali deputati, statuto dei deputati e misure di attuazione corrispondenti, elenco degli assistenti accreditati dei deputati, documenti per la stampa, studi e pubblicazioni del Parlamento);

- Documenti ufficiali trasmessi da altre istituzioni comunitarie e documenti di terzi già pubblicati (corrispondenza ufficiale; alcune categorie di documenti amministrativi, quali i documenti pubblici relativi agli appalti, conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario e alle sue modalità di esecuzione, e orientamenti amministrativi generali; documenti resi disponibili a seguito di una richiesta precedente presentata conformemente al regolamento (CE) n. 1049/2001).

Questo elenco non limita il diritto d'accesso ai documenti che non rientrano nelle categorie indicate, infatti tali documenti sono resi accessibili su richiesta scritta a meno che la loro accessibilità non sia limitata perché rientranti nelle deroghe di cui agli artt. 4 e 9 del

Regolamento.

In particolare nel Registro pubblico dei documenti figurano i riferimenti a quei documenti elaborati o ricevuti dalle istituzioni europee a partire dal 3 dicembre 2001, data di entrata in vigore del regolamento. La maggior parte dei documenti in questione è direttamente accessibile in formato elettronico, e non è richiesta la specificazione di motivazione alcuna per potervi accedere.

Il registro permette di rintracciare i documenti singolarmente grazie all'indicazione specifica di alcuni caratteri (non lasciando margine di spazio a ricerche non più di tanto mirate e puntuali):

- di un numero di riferimento
- della data del documento
- dell'autore o del servizio competente all'elaborazione del documento
- documenti connessi (ovvero *link* verso altri documenti inerenti alla medesima procedura).

L'art. 6 del regolamento n. 1049/2001 disciplina le modalità di formulazione delle domande di accesso, stabilendo che esse debbano essere presentate in forma scritta, in forma cartacea o anche in forma elettronica, in una delle lingue dell'art. 314 CE (ex art. 248) e che debbano presentarsi con formulazioni sufficientemente precise per permettere all'istituzione di identificare il documento in oggetto. Come già anticipato sopra colui che richiede l'accesso non ha nessun obbligo di motivazione.

Qualora la domanda non sia adeguatamente specifica il regolamento prevede che l'istituzione possa chiedere chiarimenti al richiedente e che possa "assisterlo" nell'operazione di riformulazione della richiesta, ad esempio fornendo informazioni sull'uso dei registri pubblici di documenti, sul luogo e sulle modalità di presentazione delle domande di accesso.

Non appena inviata la domanda al richiedente viene inviato un avviso di ricevimento ed entro 15 giorni lavorativi dalla registrazione della richiesta (che possono essere prorogati di ulteriori 15 giorni in caso di una domanda relativa a documenti molto voluminosi, previa comunicazione motivata al richiedente), l'art. 7 del regolamento prevede che l'istituzione possa:

- concedere e fornire l'accesso al documento richiesto mediante consultazione sul posto oppure tramite il rilascio di una copia, anche elettronica, in base alla preferenza del richiedente (art. 10 reg. n. 1049/2001);
- con risposta scritta, motivare il rifiuto (totale o parziale) e informare il richiedente del suo diritto a presentare una domanda di conferma entro i successivi 15 giorni, chiedendo alla stessa istituzione di rivedere la sua posizione (comma 2).

La possibilità per il richiedente di presentare domanda di conferma è prevista anche nel caso di assenza di risposta nei termini da parte dell'istituzione: nei successivi 15 giorni lavorativi l'istituzione deve scegliere se concedere e fornire l'accesso o di nuovo rifiutarlo, essendo tenuta altresì stavolta ad informare il richiedente dei mezzi giurisdizionali di cui questi dispone in tal caso: l'art. 8 del regolamento al comma 1 prevede che colui che si sia visto negare per la seconda volta l'accesso ai documenti richiesti, perchè "secretati", possa

avviare un ricorso giurisdizionale contro l'istituzione e/o presentare una denuncia presso il mediatore a norma degli artt. 230 e 195 del trattato CE.

Inoltre viene previsto un ulteriore onere a carico delle istituzioni, che sono tenute secondo l'art. 17 del Regolamento a pubblicare annualmente una relazione circa l'anno precedente, che metta in luce il numero dei casi in cui ha rifiutato l'accesso ai documenti, i motivi di tali rifiuti, nonché il numero dei documenti sensibili non inseriti nel registro. Questi ultimi sono quei documenti provenienti dalle istituzioni o dalle agenzie da loro istituite, da Stati membri, paesi terzi o organismi internazionali, che vengono classificati come "*confidentiel*" in virtù delle disposizioni che proteggono interessi essenziali dell'Unione o di uno o più Stati membri, in particolare nei settori della sicurezza pubblica, della difesa e delle questioni militari.

2.3.1 Archivi Storici del Parlamento Europeo.

Per la ricerca di documenti storici non consultabili *online* o nel caso di ricerche documentarie approfondite e/o tematiche inerenti alla storia della costruzione storica europea è possibile rivolgersi al servizio, di documentazione e assistenza, addetto agli archivi storici del PE per la consultazione dei documenti attinenti alla sua attività legislativa e politica dal 1952 sino alla VI legislatura (2004-2009).

Vi è un'apposita sezione denominata "fondi e collezioni" che permette di verificare se i documenti ricercati sono rinvenibili in formato cartaceo ed un'altra sezione che segnala, mese per mese, i principali avvenimenti che hanno avuto luogo in passato nel Parlamento ed infine un'ultima sezione che contiene le pubblicazioni storiche, redatte sotto forma di sintesi di fondi d'archivio, che contribuiscono a tracciare un quadro su taluni aspetti della storia della costruzione europea.

A partire dal 2005 l'unità Archivi storici pubblica le relazioni di informazione annuali previste dall'art. 9, comma 2, del Regolamento n. 354/1983 modificato dal Regolamento n. 1700/2003 del Consiglio del 22 settembre 2003, al fine di rendere conto al pubblico delle attività svolte dall'istituzione in materia di archivi, stabilendo che "ogni istituzione pubblica annualmente un'informazione riguardante le sue attività in materia di archivi storici"; ogni relazione segue uno schema comune a tutte le istituzioni, previamente stabilito dal Gruppo interistituzionale degli archivisti unitamente alla relazione del Centro archivistico e documentario (CARDOC), ed è redatta su decisione degli organi e delle istituzioni europee. Più in particolare questa relazione riguarda l'attuazione degli obiettivi fissati dall'Ufficio di presidenza nella decisione del 16 dicembre 2002 ("Rafforzare l'informazione e la trasparenza: gli archivi del Parlamento europeo"), con riferimento alla centralizzazione degli archivi del Parlamento presso il Cardoc, alla loro modernizzazione (digitalizzazione e pubblicazione delle informazioni in una banca dati accessibile attraverso Internet) e all'accesso al pubblico dei documenti conservati negli archivi. Essa tiene conto anche della decisione dell'Ufficio di presidenza del luglio 2011 sull'acquisizione e il trattamento degli archivi dei deputati ed ex deputati al Parlamento europeo.

2.4 Forme classiche di trasparenza e partecipazione: ordini del giorno, processo verbale, resoconti, streaming delle sedute, consultazioni.

Come abbiamo osservato sopra comunicare con i cittadini è da tempo un obiettivo primario delle istituzioni europee, volto a favorire la fiducia nel progetto europeo.

Dopo l'esito negativo dei referendum relativi alla costituzione europea in Francia e nei Paesi Bassi (maggio 2005), e, successivamente, con il "no" espresso dall'Irlanda al trattato di Lisbona (giugno 2008), l'Unione ha adottato una serie di misure volte a migliorare la comunicazione tra le istituzioni e i cittadini dell'Unione. Si è infatti ritenuto che questo fosse necessario non solo per il fatto che il pubblico non disponeva di sufficienti informazioni riguardo alle politiche dell'Unione e alla loro incidenza sulla propria vita quotidiana, ma anche e soprattutto per consentire ai cittadini europei di esercitare il loro diritto a partecipare alla vita democratica dell'Unione, all'interno della quale le decisioni dovrebbero essere prese nel modo più aperto e più vicino possibile ai cittadini, nel rispetto dei principi di pluralismo, di partecipazione, di apertura e di trasparenza.

La recente Iniziativa dei cittadini europei, di cui parleremo brevemente nel paragrafo in coda al capitolo, costituisce un'innovazione contenuta nel trattato di Lisbona, la quale permette ai cittadini di avanzare direttamente, per la prima volta, proposte di nuovi atti legislativi dell'Unione.

Prima di passare in rassegna le nuove misure adottate dalle Istituzioni europee, anche grazie all'apporto delle nuove tecnologie, e dei tentativi messi in atto per coinvolgere la società civile nella decisione delle politiche pubbliche, vorremmo però andare ad analizzare le forme più classiche di visibilità.

Forme tipiche di trasparenza e pubblicità dei lavori parlamentari sono rappresentate dall'ordine del giorno delle sessioni di lavoro di tutte le sedute (seduta plenaria e sedute delle diverse commissioni), ordine che viene quotidianamente pubblicato *online* e per cui viene riportato: l'orario di inizio e della fine della seduta, l'oggetto di discussione, il relatore, il relativo testo discusso corredato dagli emendamenti presentati, il tempo di parola ed infine l'esito della votazione finale in commissione con i nominativi di chi ha votato a favore, chi contro o chi si è eventualmente astenuto.

Altre forme di pubblicità tipiche, disciplinate nel Regolamento interno del Parlamento europeo all'art. 179 e seguenti (capitolo 7 del titolo VI), sono rappresentate:

- dal processo verbale, un documento che illustra nei dettagli lo svolgimento della seduta in questione e dei lavori (compresi i documenti presentati, le discussioni, le dichiarazioni di voto e di seguito le votazioni, le nomine, etc..), sottoposto all'approvazione del Parlamento all'inizio della seduta successiva, depositato negli archivi una volta che è stato firmato dal Presidente e dal Segretario generale, poi pubblicato in Gazzetta Ufficiale;

- dal resoconto integrale delle discussioni (art. 181 del Regolamento), documento multilingue corredato da tutti i contributi orali riportati in lingua originale, il quale viene pubblicato come allegato alla Gazzetta Ufficiale dell'UE e conservato anch'esso negli archivi del Parlamento;

- dallo *streaming* delle sedute, al quale si può accedere in tempo reale dal sito internet del Parlamento e dalle registrazioni audiovisive delle riunioni del

Parlamento in seduta plenaria e delle Commissioni parlamentari (art. 182), le quali si possono recuperare dal sito andando nell'apposita sezione "EuroparlTV" e selezionando uno dei diversi canali di ricerca (cronologica, per oratore, per organo e per parola chiave)[1107]. Le registrazioni rimangono accessibili durante tutta la legislatura in corso e quella successiva, dopodichè sono conservate negli archivi del Parlamento.

Altro elemento a garanzia della trasparenza e pubblicità dei lavori parlamentari è il carattere pubblico dei dibattiti in Commissione e in seduta plenaria (art. 103 Regolamento interno del Parlamento), a meno che le commissioni non stabiliscano di dividere l'ordine del giorno in punti "aperti al pubblico" e "punti a porte chiuse" (art. 103 co. 2), nonché la pubblicazione dei relativi verbali nella Gazzetta ufficiale. Il Regolamento disciplina all'art.145 l'accesso all'aula da parte del pubblico, prevedendo che le persone ammesse ad assistere alla seduta debbano essere dotate di una tessera regolamentare appositamente rilasciata dal Presidente o dal Segretario generale del Parlamento e specificando al comma 3 come esse debbano assistere in silenzio senza possibilità di esprimere opinioni proprie: «Il pubblico ammesso nelle tribune deve stare seduto e in silenzio. Chiunque manifesti approvazione o disapprovazione è immediatamente espulso dai commessi»[1108].

Tuttavia lo strumento partecipativo più risalente nel tempo è rappresentato dalle "consultazioni": consentono ai cittadini, agli attori istituzionali degli Stati membri e anche a soggetti di Paesi terzi, di esprimere opinioni circa le politiche dell'Unione in fase di pianificazione e preparazione di proposte di leggi, attraverso la compilazione di questionari prestabiliti. Rappresentano di sicuro un efficace strumento di partecipazione in potenza, ma nella realtà emergono spesso chiaramente i limiti di tale strumento.

Tra le più importanti consultazioni avvenute recentemente e che hanno coinvolto molteplici soggetti pubblici sono quella indetta con il Libro verde "Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare"[1109], che aveva il proposito di suscitare un dibattito sulle condizioni per stimolare lo sviluppo delle industrie culturali e creative dell'Unione. Già questo esempio del Libro verde dimostra come i processi di consultazione rimangano ancora oggi per così dire "poco partecipati" sotto il profilo del coinvolgimento dei singoli individui, che spesso hanno scarsa conoscenza delle consultazioni, se si considera che solo otto cittadini italiani, un cittadino olandese, quattro spagnoli hanno compiuto in quel caso il questionario online[1110].

[1107]"EuroparlTv" è il canale televisivo online del Parlamento Europeo. Propone la trasmissione in diretta delle sedute parlamentari e delle riunioni in commissione nonché programmi di attualità, dibattiti e video educativi, con la possibilità di seguire con sottotitoli in 22 lingue ufficiali. Il Parlamento europeo ha deciso di ricorrere ad operatori esterni per garantire il funzionamento quotidiano del canale televisivo online. Scelti sulla base di una gara pubblica aperta organizzata dal Parlamento, due operatori esterni sono responsabili della produzione dei contenuti e degli aspetti tecnici di EuroparlTV. Una carta editoriale definisce i principi su cui si basa il canale ed un consiglio consultivo costituito da deputati di tutti i gruppi politici veglia al rispetto di tale carta. I programmi di EuroparlTV sono inoltre messi a disposizione da parte di un'ampia rete di partner e gli utenti possono condividere video sui *social media* o sul proprio sito *web* con l'aiuto di codici. (Vedi*: http://www.europarl.europa.eu/ep-live/it/schedule*).

[1108] Art. 145 comma 3 del Regolamento interno del Parlamento europeo

[1109] Vedi il link: *http://www.unesco.it/cni/index.php/newsletter/132-libro-verde-sulle-industrie-culturali-e-creative.*

[1110]In quest'occasione ad esempio i partecipanti svedesi erano stati do.dici e comprendevano lo stesso Parlamento svedese, Regioni e Consigli di contea, mentre l'Italia aveva visto la partecipazione ufficiale della sola Provincia di

Se si passa poi ad esaminare quei processi di consultazione su temi tecnici o settoriali emerge chiaramente come il livello di partecipazione sia decisamente basso: ad esempio la Consultazione sulla revisione del sistema delle preferenze tariffarie generalizzate ha ricevuto 143 risposte, di cui solo nove da singoli[1111].

Dunque sembra costituire un paradosso il fatto che la consultazione «ambisca ad includere tutti, ma - di fatto- riesca concretamente a coinvolgere solo qualcuno, ossia una piccola (spesso piccolissima) frazione della popolazione interessata»[1112]. Avuto poi riguardo agli aspetti più "qualitativi" della partecipazione «può affermarsi che le consultazioni sono utili per offrire i*nput*, per porre all'attenzione della Commissione problemi, criticità e talvolta specifiche soluzioni. Ma il questionario comprime le possibilità di espressione, anche a causa delle modalità di formulazione delle domande.

Ciò alimenta l'impressione che la Commissione sia maggiormente interessata ad acquisire, attraverso la consultazione, consensi sulle proprie proposte e ad incrementare la propria legittimità di fronte ad altre istituzioni, più che a conferire alla società civile un ruolo effettivo nel processo di policy»[1113].

2.5 *Forme più recenti di trasparenza e partecipazione: conferenze, piattaforme e work forum.*

Da tempo i politologi s'interrogano sulle forme di partecipazione di cittadini e associazioni all'interno dei processi decisionali dell'Unione svincolate dai tradizionali processi democratico-rappresentativi, e studiano le ricadute prescrittive di tali forme cosiddette "*soft*" di partecipazione (in quanto non disciplinate da norme cogenti).

Il nostro intento è quello di esaminare le nuove misure adottate dalle Istituzioni europee e cercare di capire se l'Unione Europea stia effettivamente andando verso forme di trasparenza che anticipino una qualche democrazia partecipativa, concepita come qualcosa di più e di diverso rispetto all'intermediazione tra società e potere politico svolta dai cosiddetti gruppi di pressione.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si è registrata una certa apertura nei confronti di elementi di democrazia diretta e partecipativa pur rimanendo ancorati al modello classico di democrazia rappresentativa. Ma il paradigma formale su cui ancora oggi si regge l'Unione europea si esprime attraverso una democrazia rappresentativa deficitaria e su strumenti partecipativi per così dire "perfettibili"[1114].

Quando si parla di "strumenti partecipativi" si sta utilizzando un'espressione a-tecnica per indicare istituti che non sono stati codificati, nè giuridicamente previsti o regolati in forma vincolante, ovvero forme di partecipazione che non hanno la struttura di procedimenti tipizzati, ma che al contrario appaiono ancora come dei "canali di dialogo" informali. Questo dialogo permetterà poi di configurare un'interazione, entro procedure

---

Roma, e quella di alcuni enti locali e regionali che hanno partecipato congiuntamente attraverso appositi network qualificati come organizzazioni attive in ambito UE.

[1111] *http://trade.ec.europa.eu/consultations/consul_id=142&lang=en*.

[1112] L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa,* in *Democrazia e diritto*, 4-2006, pp. 11-26.

[1113] D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa,* in *Riv. it. dir. pubbl. comunit*. 2012, 3-4, 481.

[1114] D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla Governance al nuovo Registro per la Trasparenza,* cit., 2012, 3-4, 481.

pubbliche, tra società e istituzioni, che mira a pervenire e produrre di volta in volta un risultato unico attraversando fasi di collaborazione e fasi di conflitto[1115].

Il Libro bianco del 2001 aveva indicato che la qualità e l'efficacia delle politiche dell'Unione dipendevano dall'ampia partecipazione sia alle fasi di elaborazione delle politiche che a quelle di esecuzione, secondo la Commissione infatti solo la partecipazione avrebbe aumentato la fiducia nelle istituzioni. A differenza del passato in cui l'esecutivo europeo era da sempre stato abituato ad ancorare la propria legittimazione ai risultati delle proprie politiche (quindi all'*output*), con il Libro bianco la partecipazione inizia ad essere concepita come fattore di legittimità delle politiche europee e allo stesso tempo come condizione per aumentare l'efficienza dell'Unione: si comincia a guardare alla fase di elaborazione delle politiche stesse, a richiedere competenze e saperi tecnici insiti nella società civile per comporre, mediare i diversi interessi in gioco e cercare un approccio condiviso.

Aldilà dei suoi limiti (perchè c'è chi ritiene che la "*governance"* evocata dal Libro bianco «promette partecipazione, ma questa sembra assumere un unico verso immediatamente percepibile, un'unica direzione esplicita […] rendere accessibili e comprensibili al grande pubblico le decisioni dell'Unione europea, in modo di "accrescere la fiducia" dei cittadini in istituzioni troppo complesse perché essi vi possano esercitare un ruolo decisionale» [1116]), con il Libro bianco si registra un rinnovato impegno della Commissione verso un "*participatory engineering"*[1117], che si è riversato sul piano del diritto attraverso una serie di atti di *soft law* culminati con l'accordo interistituzionale del maggio 2011 sotto la vigenza del nuovo TUE.

Questo "*participatory engineering"* si è basato sin dall'inizio sull'impiego di nuove tecnologie con la messa a punto dell'*Interactive Policy Making* (IPM): un sistema volto a sviluppare forme di consultazione dei cittadini su specifiche questioni. Le forme più tradizionali di queste consultazioni sono quelle tramite questionario *online* rivolto a «interested individuals, companies, research institutes and citizens[1118]»: ad esempio il sito internet "La vostra voce in Europa" permette la consultazione dei cittadini attraverso dei questionari *online*[1119], l'invio da parte di questi di osservazioni tramite *format*, o l'invio di proposte maggiormente strutturate quando i *format online* vengono ritenuti troppo rigidi[1120] e altri strumenti che consentono di partecipare più o meno attivamente alla vita politica e legislativa europea, anche se preme sottolineare come la previsione di questi strumenti preveda un intervento solo a monte delle scelte di politica gestionale, non arrivando ad incidere nelle fasi di attuazione e controllo del *decision making*.

[1115] U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), Democrazia partecipativa. *Esperienze e prospettive in italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, pp. 545.

[1116] R. BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme:il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011, pp. 3-16.

[1117] Epressione usata da B. KOHLER-KOCH,, *Does Participatory Governance Hold its Promises?*, in *Efficient and Democratic Governance in the European Union*, Connex report series n. 09, University of Mannheim, 2008, p. 265 ss.

[1118] D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla Governance al nuovo Registro per la Trasparenza*, cit., 2012, 3-4, p. 481 ss.

[1119] *http://ec.europa.eu/yourvoice/index_it.htm*.

[1120] Come ad esempio è avvenuto nel caso della consultazione pubblica che ha preceduto l'elaborazione della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020, nel quale nove organizzazioni rappresentative di persona con disabilità hanno deciso di non partecipare alla consultazione ma di presentare alla Commissione propri documenti.

Nel corso del tempo e con il rafforzamento del ruolo giocato dai *new media* si sono aggiunti strumenti legati ad esigenze contingenti, come è avvenuto in occasione del Libro verde "Trasformare le sfide in opportunità: verso un quadro strategico comune per il finanziamento della ricerca e dell'innovazione dell' Unione europea" quando si sono utilizzati blog interattivi, *work forum* e conferenze.

Nel 2006 la Commissione lanciava l'iniziativa Europea per la Trasparenza (IET)[1121] al fine di migliorare la trasparenza del processo decisionale e con essa il "controllo esterno delle attività del lobbismo". Due anni dopo veniva istituito un Registro per i rappresentanti di interesse e un codice di condotta per consolidare la fiducia dei cittadini attraverso un sistema più approfondito della semplice base dati usata prima del 2008 (chiamata CONECS - *Consultation, the European Commission and Civil Society*). Il registro doveva rendere più trasparente e meno ambigua la partecipazione della società civile: in primo luogo gli organismi che si registravano erano tenuti ad applicare principi di apertura, trasparenza, onestà ed integrità; in secondo luogo, nell'ottica di una maggiore inclusività, le attività per le quali era prevista la registrazione erano quelle svolte al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle istituzioni europee, e non era richiesta una specifica rappresentatività territoriale delle organizzazioni a differenza del precedente sistema CONNECS[1122].

Attualmente, nonostante la revisione avvenuta nel 2009, il Registro della Commissione è stato surclassato dal nuovo Registro per la Trasparenza, istituito il 23 giugno 2011, adottato sulla base del combinato disposto degli articoli 11 TUE e 295 TFUE nel rispetto dei principi generali del diritto dell'Unione, che segna l'inizio di un approccio unitario alla partecipazione della società civile da parte delle istituzioni[1123].

Inoltre il diritto internazionale pattizio ha svolto un ruolo non secondario per la positivizzazione di alcuni strumenti partecipativi europei. Infatti, pur dovendo riconoscere l'approccio tendenzialmente *soft* degli interventi della Commissione e delle altre istituzioni, non si può negare il ruolo che la pregnanza di determinati obblighi internazionali ha svolto nella fissazione di requisiti e principi in materia di partecipazione.

Si registra un solo caso, che rimane isolato, nel quale sono stati utilizzati strumenti di *hard law* per disciplinare un processo di partecipazione pubblica ed è il caso verificatosi in materia ambientale: ratificando la Convenzione di Arhus del 1998 sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, l'Unione si è obbligata a garantire un ampio diritto di informazione ambientale sullo stato delle variabili ambientali, sugli agenti ambientali, sulle diverse attività (politiche, piani, programmi, legislazione) e sullo stato della salute e sicurezza e delle condizioni di vita umane. Si è vincolata così a promuovere e tutelare il diritto alla partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche in quella materia, nel corso delle diverse fasi che scandiscono il processo di *decision-making*, e a garantire, (soprattutto attraverso la seconda direttiva CE, la 2003/35/CE, che dà una definizione ampia di "pubblico" e include

[1121] COM (2006) 194 def. Al Libro verde ha fatto seguito la Comunicazione "Seguito del Libro verde: Iniziativa europea per la trasparenza", COM (2007) 127 def.

[1122] Da notare anche l'evoluzione terminologica avvenuta con l'intento di abbandonare la connotazione negativa che ormai si legava al termine "lobbisti" per adottare una dicitura più neutra riferendosi al generico "rappresentanti di interessi".

[1123] Per quanto riguarda tale nuovo Registro per la Trasparenza si rimanda al capitolo sulle lobby.

in essa anche i singoli cittadini), che il cittadino possa ricorrere a strumenti amministrativi e giurisdizionali qualora ritenga violati i propri diritti in materia di accesso all'informazione.

In altri casi l'Unione ha continuato ad utilizzare un approccio *soft* come ad esempio per quanto riguarda la Convenzione UNESCO sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali[1124] o la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità [1125], grazie alle quali hanno messo in discussione i propri strumenti partecipativi interni cercando di spingersi oltre e di rispondere agli stimoli verso un ampliamento delle prassi.

Altri strumenti di partecipazione con i quali l'Unione europea tenta di instaurare un processo decisionale trasparente e cristallino con il coinvolgimento diretto della società civile sono quelli che sono stati definiti esperimenti di "*citizens conference*": per prendere solo alcuni tra gli esempi più noti vi è quello nell'ambito del progetto europeo RAISE, dove sono stati coinvolti 26 cittadini (scelti a caso tra soggetti che avevano chiesto di essere coinvolti) e ad essi è stato chiesto di incontrarsi e pronunciarsi sui diversi approcci allo sviluppo urbano sostenibile, arrivando alla formulazione del documento finale dal titolo "Dichiarazione sulla Città Europea del Domani"; un secondo esempio da ricordare quello fatto con "Incontro di Menti - Dibattito Cittadino Europeo sulle Neuroscienze", che aveva l'obiettivo di coinvolgere i cittadini europei in un processo di dibattito e valutazione pubblica sul tema delle neuroscienze, insieme a ricercatori, esperti di etica, decisori politici e rappresentanti delle istituzioni europee. Altri esperimenti più recenti si sono avuti con i due progetti finanziati dalla Commissione: l'"*European Citizens Panel"* lanciato nel 2006[1126], che ha visto un comitato di 400 cittadini presentare una serie di misure sul futuro dell' Europa e le "Consultazioni europee dei Cittadini" (CEC 2009), che hanno visto un utilizzo massiccio delle nuove tecnologie e un forte sviluppo dei dibattiti online.

Tuttavia, questi strumenti, pur rappresentando apprezzabili tentativi di apertura verso l'esterno da parte delle istituzioni comunitarie, hanno sollevato numerose critiche da parte della dottrina: a) i*n primis* perché dal punto di vista soggettivo hanno interessato un numero estremamente esiguo di cittadini europei; b) secondariamente perché non si è seguito alcun criterio di rappresentatività nella selezione degli individui; c) dal punto di vista degli effetti si è notato come questi strumenti non siano stati resi noti efficacemente e come non abbiano inciso in qualsivoglia modo sull'agenda europea (infatti non è chiaro come e in che misura le istituzioni abbiano tenuto conto dei risultati raggiunti in sede di conferenze).

Agli strumenti di cui sopra si affiancano gli incontri organizzati generalmente dalla Commissione a cui prendono parte i rappresentanti della società civile organizzata dei vari Stati membri, come nel caso della Strategia europea per la disabilità 2010-2020 dove le ONG cofinanziate dall'Unione sono state invitate ad esprimere le loro opinioni e le loro proposte nella conferenza annuale. In realtà l'idea degli *work forum* nasce per dare direttamente voce a coloro che sono interessati in prima persona dalla questione politica oggetto dell'incontro, poi invece si nota come i soggetti che partecipano siano sostanzialmente pre-selezionati e invitati dall'Unione, cosa che porta alla conseguente esclusione dei singoli cittadini.

[1124] Decisione 2006/515/CE del 18 maggio 2006, in GUCE L 201 del 25 luglio 2006.
[1125] Decisione del 26 novembre 2009, in GUCE L 23, 27 gennaio 2010.
[1126] *http://www.citizenspanel.eu*.

Nel caso di simili conferenze i metodi di selezione della porta aperta o quello casuale non possono essere utilizzati, anche se qua, a differenza che nelle consultazioni, vi è un dialogo attivo, che vede i partecipanti in posizione di stimolo nei confronti della Commissione: i primi, cessano di essere puri destinatari e divengono attori influenti, i secondi, tendono a trasformarsi da gestori dei poteri da esercitare in registi di un processo decisionale e gestionale che li vede in posizione di partecipanti[1127].

Ma bisogna pur sempre ricordare che anche in questo caso non vi è nessun obbligo giuridico per le istituzioni europee di tener conto dei risultati o delle soluzioni proposte e discusse sotto l'egida di simili circostanze. Nella prassi l'esecutivo europeo gode della libertà di discostarsi da quanto emerso durante lo svolgimento di tali processi partecipativi, anche se il suo essere "politicamente" responsabile esigerebbe quantomeno un chiarimento del come e del perché di volta in volta si è richiesto l'intervento della società per poi non tenere conto delle risultanze emerse. Rimane perciò irrisolto l'interrogativo di Boucher: «If citizens have a voice, who's listening?»[1128].

Accanto a consultazioni e conferenze hanno cominciato ad affermarsi più o meno dal 2007, con l'evolversi delle tecnologie, le cosiddette "piattaforme" (ovvero *network* telematici e luoghi virtuali di dibattito), come per esempio la piattaforma per l'Europa interculturale creata attraverso una collaborazione tra l' *European Forum for Arts and Heritage* e l'*European Cultural Foundation*, che è divenuta uno degli interlocutori privilegiati della Commissione per quanto riguarda il dialogo interculturale, le industrie culturali e l'accesso alla cultura. Fino al novembre del 2008 aperta alla partecipazione di chiunque fosse interessato, è poi divenuta anch'essa un consorzio che associa diverse organizzazioni e che mira, senza registrare significativi risultati, ad incidere sull'agenda politica europea.

Un altro esempio di piattaforma è dato dalla *Platform for Action on Diet, Physical Activity and Health*[1129], creata come forum di dialogo su temi quali il benessere psicofisico, il "mangiare sano" e la lotta all'obesità. La piattaforma si connota per il fatto di essere strettamente legata alla Commissione (sia dal punto di vista finanziario, sia dal punto di vista operativo, perché è quest'ultima a presiedere i gruppi di lavoro formati al suo interno) e per il fatto che per la prima volta si è svolto un controllo e una valutazione sull'operato del processo di partecipazione, culminato nella pubblicazione di un rapporto nel luglio 2010 dove emerge chiaramente che l'influenza esercitata dalla piattaforma sulle politiche europee è stata limitatissima e quindi in buona sostanza non all'altezza delle aspettative. Ancora minore è stata l'influenza della piattaforma sulle politiche degli Stati membri nell'ambito della salute, ambito che pur prevede competenze dell'Unione solo residuali. Le cause di tali insuccessi si fanno risalire generalmente alla scarsa partecipazione dovuta spesso alla poca visibilità dell'operato delle piattaforme.

Unico esempio, che si qualifica come eccezione che conferma la regola, di piattaforma che ha influito in maniera significativa sulle politiche europee fino a portarle al varo di un quadro di strategie nazionali di integrazione, è quello dato dalla piattaforma europea sui

---

[1127] U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa,* in *www.associazioinedeicostituzionalisti.it,* 25 novembre 2010, p. 2 ss.

[1128] D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza,* cit., 481.

[1129] *http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/platform/platform_en.htm*.

Rom che ha avuto il pregio di fungere da interlocutore e mediatore tra le istanze sovranazionali e le comunità Rom.

Il sistema delle piattaforme è recente e perlopiù usato per interessi settoriali, ma ha il vantaggio di consentire alle istituzioni di rivolgersi ad un unico interlocutore, il quale nel momento in cui si trova a confrontarsi con queste ha già provveduto a "dialogare" e "riordinare" gli interessi in gioco. L'unico elemento di criticità, ancora una volta, è che le piattaforme (come le conferenze e gli *work forum*) non sono ancora aperte alla società civile europea nel suo complesso, infatti ne fanno parte relativamente poche organizzazioni con evidenti squilibri territoriali.

Da non sottovalutare anche il fatto che sono strumenti extra istituzionali, privi di "status" giuridico, sostenuti economicamente dall'esecutivo europeo, che tende quasi sempre ad esercitare una certa influenza sugli stessi e che potrebbe portare alla creazione di un sistema "a-regolato", ovvero fuori da regole certe e trasparenti.

2.6 *Cenni sull'Iniziativa legislativa.*

Il trattato di Lisbona ha consentito a partire dal 1 aprile 2012 la possibilità per i cittadini dell'Unione di chiedere direttamente alla Commissione, e non più solo al Parlamento tramite la petizione, di presentare nuove iniziative politiche (art. 11 par. 4 TUE), introducendo il diritto di iniziativa dei cittadini europei (*European Citizens' Initiative* - ECI)[1130]. L' intenzione è quella di conferire una nuova dimensione alla democrazia Europea rafforzando la partecipazione dei cittadini e della società civile alla definizione delle politiche europee ed è ritenuto dalla dottrina come il principale istituto di democrazia partecipativa. Come richiesto dal trattato su proposta della Commissione Parlamento Europeo e Consiglio hanno adottato il regolamento n. 211/2011 che definisce le regole e le procedure che disciplinano questo procedimento, a cui ha fatto seguito nel novembre 2011 il regolamento di esecuzione della Commissione n. 1179/2011.

Proprio nella relazione introduttiva alla proposta di regolamento sull'iniziativa, la Commissione aveva affermato l'importanza degli strumenti di democrazia partecipativa, osservando come ci si fosse spinti oltre la semplice codificazione delle prassi consultive introdotte dalla stessa Commissione. L'iniziativa dei cittadini prevede che un comitato formato da almeno sette cittadini residenti in altrettanti Stati membri si faccia carico della preparazione di un'iniziativa che deve essere appoggiata da un milione di firmatari appartenenti ad almeno un quarto degli stati membri (viene richiesto anche un numero minimo di firme per Stato membro, indicato nell'art. 1, che si ottiene moltiplicando per 750 il numero dei membri del Parlamento europeo eletti in ogni Stato), per poter essere presentata alla Commissione, chiamata ad emanare atti giuridici nell'ambito delle sue attribuzioni. Gli organizzatori dell'iniziativa prima di iniziare la raccolta delle firme sono tenuti a chiedere la registrazione della proposta alla Commissione, fornendo una serie di informazioni riguardanti l'oggetto e gli obiettivi dell'iniziativa. Solo successivamente, la proposta che soddisfi tutte le condizioni richieste viene registrata in un apposito registro elettronico e i promotori dispongono di un anno di tempo per raccogliere le dichiarazioni di sostegno necessarie, numero che deve essere certificato dalle autorità competenti degli Stati

[1130] Vedi il sito *http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome*.

membri (in questa prima fase infatti la Commissione esercita una sorta di controllo di ammissibilità della proposta, mentre invece il controllo di legittimità sulle firme raccolte spetta agli Stati membri). Una volta avvenuto il controllo statale sulle firme, gli organizzatori possono presentare l'iniziativa alla Commissione insieme alle informazioni relative al sostegno e ai finanziamenti eventualmente ricevuti.

La Commissione a questo punto dà inizio ad una sorta di contraddittorio con gli organizzatori ed "entro tre mesi, espone in una comunicazione le sue conclusioni giuridiche e politiche riguardo all'iniziativa dei cittadini, l'eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso" (art. 10 reg. 211/2011). Possiede un ampio margine di discrezionalità dato che è tenuta ad esprimersi sull'iniziativa, ma non è vincolata a proporre l'emanazione di un atto normativo: l'ultima parola sull' effettivo interesse europeo alla proposizione della proposta spetta all'esecutivo, questo riduce l'impatto dell'ECI e induce a ritenere che questa abbia una portata simbolica maggiore degli effetti che è in grado di produrre.

Anche l'ECI, come molti altri strumenti partecipativi, è destinata ad incidere in una fase precedente il processo legislativo vero e proprio, ovvero nella sola fase di pianificazione della politica.

3. LE NUOVE FORME DI VISIBILITÀ NEL PARLAMENTO EUROPEO

di *Ilaria Del Vecchio*

3.1. Introduzione.

Gli anni immediatamente successivi al fallimento della c.d. Costituzione europea[1131] sono stati caratterizzati da un ampio dibattito in seno alle istituzioni sulle strategie da adottare per rafforzare l'interazione fra cittadini ed Unione Europea[1132]. Tale discussione ha portato ad «un ripensamento delle scelte in materia di comunicazione, intesa ora quale strumento biunivoco essenziale per ridurre il *gap* democratico e avvicinare le istituzioni ai cittadini»[1133].

[1131] Così C. DE FIORES, *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismi.it*, fasc. n. 1/2008. Si v. anche P*residency Conclusions, Brussels European Council*, 21-22 June 2007, § 1, in www.consliumeuropa.eu/ueDocs dove si ammette «The constitutional concept, which consisted in repealing all existing Treaties ad replacing them by a single text called "Constitution", is abandoned».

[1132] Prova della differente percezione che i cittadini avevano in quel periodo ed hanno in tempi recenti è data dal confronto tra i report degli studi sullo stato dell'opinione pubblica negli Stati membri che il Parlamento europeo commissiona periodicamente (cc.dd. Eurobarometri). V. *Eurobarometro 2005*, eb63/2005 in *http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63_en.pdf* e *Eurobarometro 2013*, eb79/2013 in *http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2013/election/eb79_5_synthese_institutionnelle_it.pdf*.

[1133] F. OZZOLA, *Partecipazione, asimmetrie informative e comunicazione pubblica*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010, p. 227.

[1133]Il richiamo alla partecipazione attiva dei cittadini era già rinvenibile nel programma di riforme approvato a Lisbona dai Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea nel 2000 (c.d. Strategia di Lisbona oggi sostituita dell'Europa 2020) Sull'argomento si v. M. DE CARO (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 2011.

La ricerca di nuovi strumenti di comunicazione e partecipazione, in particolare, è stata il punto nodale nelle politiche, anche risalenti[1134], dell'Unione che da sempre ha inteso rafforzare la più ampia circolazione e diffusione delle conoscenze arrivando a risultati concreti quali, ad esempio, l' *eEurope*[1135] e *l'i2010*[1136].

Inoltre, con l'approvazione del Trattato di Lisbona il Parlamento europeo ha assunto un ruolo sempre più incisivo nella dinamica sovranazionale. Il Trattato del 2009 ha, infatti, conferito nuovi poteri legislativi al Parlamento europeo e gli ha attribuito voce in capitolo nell'approvazione del bilancio dell'UE. Dal punto di vista del tema della trasparenza, in particolare, non si può non sottolineare come «il Parlamento [sia] l'unica istituzione direttamente eletta, e dispo[ne] di nuovi strumenti per rendere le altre istituzioni più responsabili di fronte ai cittadini europei (…) e per dare voce ai 500 milioni di cittadini che rappresenta»[1137].

Le nuove forme di visibilità sono dunque espressione della democrazia partecipativa in quanto volte a rendere i cittadini partecipi e consapevoli dei processi decisionali del Parlamento Europeo[1138].

[1134] Cfr. *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI* secolo, Libro Bianco di Delors, 1993. Si v. inoltre, la Risoluzione del Parlamento europeo del 7 settembre 2010 sul giornalismo e i nuovi media – creare una sfera pubblica in Europa (2010/2015(INI)) dove il Parlamento europeo ha indicato che «deve essere obiettivo delle istituzioni dell'UE creare insieme una sfera pubblica europea caratterizzata dalla possibilità di partecipazione per tutti i cittadini dell'UE e avente come fondamento l'accesso libero e gratuito a tutte le informazioni pubbliche della Commissione europea, del Consiglio e del Parlamento in tutte le lingue dell'UE».

[1135] L'8 dicembre 1999 la Commissione europea ha dato il via all'iniziativa *eEurope* con l'adozione della comunicazione intitolata 'eEurope – una società dell'informazione per tutti'. COM(1999) 687. V. anche GLOBAL CENTRE FOR ICT IN PARLIAMENT, *World e-Parliament Report 2012*, United Nation, 2012. Il *World e-Parliament Report 2012* «descrive, anche in termini comparativi rispetto alle precedenti edizioni (2008 e 2010), la diffusione, lo sviluppo e l'effettivo utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei parlamenti nel mondo» (SETTORE ORIENTAMENTO E INFORMAZIONI BIBLIOGRAFICHE, *WePC 2012. Le tecnologie nei parlamenti e le attività del Global Centre for ICT in Parliament*, in *MinervaWeb*, n. 13 (Nuova Serie), Roma, Senato della Repubblica, febbraio 2013).

[1136] L'«i2010 è il nuovo quadro strategico della Commissione europea che definisce gli orientamenti strategici di massima per la società dell'informazione e i media» in *http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/c11328_it.htm*.

[1137] Cfr. *Il Parlamento Europeo e il Trattato di Lisbona. Il nuovo Parlamento: più poteri, più responsabilità*, in http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/0042423726/Il-Parlamento-e-il-Trattato-di-Lisbona.html.
Sull'argomento si v. P. BILANCIA-M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffré. Milano, 2009; P. CRAIG, *The Role of the European Parliament under the Lisbon Treaty*, in S. GRILLER and J. ZILLER (eds), *The Lisbon Treaty, EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Springer, Vienna, 2008, pp. 109-134; P. PIRODDI, *Il Parlamento Europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit*. 2011, 3-4, 801ss.; OFFICE FOR PROMOTION OF PARLIAMENTARY DEMOCRACY, *Information and Communication Technologiesin Parliament. Tools for democracy*, Buxelles, European Parliament – OPPD, 2010; A. G. MANDELBAUM *Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information: A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations*, National Democratic Institute and World Bank Institute, 2011; D. BEETHAM, *Parliament and democracy in the twenty-first century. A guide to good practice*, Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2006; BENTIVEGNA, S., a cura di, *Parlamento 2.0. Strategie di comunicazione politica in Internet*, Roma, Franco Angeli, 2012.

[1138] Cfr. P. PIRODDI, *Il Parlamento Europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., 801. L'A. sottolinea come il Trattato di Lisbona abbia rafforzato ulteriormente il principio di democrazia partecipativa all'interno dell'Unione. In particolare, «l'art. 11 TUE impone alle istituzioni, da un lato, l'obbligo di concedere ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e scambiare pubblicamente le loro opinioni, in tutti i settori di azione dell'Unione (par. 1) e, dall'altro, l'obbligo di mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile (par. 2)». Sull'utilizzo di internet come mezzo di democrazia v. lo studio compiuto dallo STOA (Science and

Nelle pagine che seguono si analizzeranno gli strumenti di nuova introduzione e l'impatto che gli stessi hanno avuto sulla opinione pubblica europea.

3.2. La casella postale.

Il Parlamento europeo nell'esercizio della propria autonomia istituzionale ha istituito la *mailbox*, una casella di posta elettronica con un apposito modulo online attraverso il quale i cittadini possono rivolgersi al Parlamento per richiedere informazioni sulle modalità di partecipazione dei cittadini alle attività dell'Istituzione o fornire commenti[1139].

La casella, istituita per la prima volta nel 1985 con il nome di *courrier du citoyen*, è divenuta nel 2008 un indirizzo email sul quale poter inviare richieste ed infine un *form* da compilare. L'evoluzione delle modalità di contatto con il Parlamento europeo lascia intuire come lo strumento fosse stato inizialmente sottovalutato e poi, con l'evolversi dei mezzi di comunicazione e con l'aumentare delle richieste è stato necessario introdurre modalità di richiesta standardizzate e subordinate alla specificazione di alcuni dati (essenziali per filtrare le richieste).

Lo strumento della casella postale è riconducibile al diritto dei cittadini di scrivere all'istituzione in una delle lingue dei Trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua (*ex* art. 21, terzo comma Tr. CE, ora art. 20, par. 2, lett. d TFUE)[1140], prerogativa inclusa oltretutto tra i diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione (art. 24 TFUE)[1141].

La domanda del cittadino, una volta inviata attraverso il sito del Parlamento europeo, è trattata all'Unità Richieste di Informazioni dei Cittadini (Ask EP) che provvede a rispondere, nella lingua del richiedente o nella lingua scelta come seconda opzione, nel più breve tempo possibile[1142].

L'Unità offre informazioni generali sul Parlamento europeo quali, ad esempio, la sua organizzazione, le sue competenze e le sue attività. Si serve delle banche dati e dei canali di ricerca a disposizione del Parlamento ma non può formulare pareri giuridici o commenti su questioni specifiche: l'attività è strettamente informativa e non deve andare oltre la mera trasmissione di informazioni già fruibili sui siti istituzionali del Parlamento Europeo.

Pertanto tale strumento di dialogo pur instaurando un dialogo diretto tra Istituzione e società civile non costituisce tuttavia un canale privilegiato di accesso alle procedure decisionali per i cittadini.

Technology Options Assessment) AA.VV., *E-public, e-participation and e-voting in Europe - prospects and challenges. Final Report*, in *http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/471584/IPOL-JOIN_ET(2011)471584_EN.pdf*, novembre 2012.

[1139] *https://www.secure.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/askEP.html*

[1140] Articolo 20 TFUE (ex articolo 17 del TCE): «…2. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. Essi hanno, tra l'altro:…d) il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua».

[1141] Peraltro, l'art. 227 TFUE estende l'esercizio di questo diritto politico a qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro. Cfr. anche gli artt. 201-203 del Regolamento del Parlamento europeo, oltre che l'art. 44 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

[1142] Si tratta, in media, di 3 giorni lavorativi.

3.2.1. L'Ask EP

Il servizio Ask EP dal dicembre 2013 fornisce un riepilogo delle questioni e dei commenti principali posti all'attenzione dell'Unità Richieste di Informazioni dei Cittadini. L'Ask EP ne riporta esaurienti risposte in forma pubblica così da poter arrivare ad un'utenza più ampia possibile al fine di deflazionare il lavoro di risposta del servizio. inoltre stilare la *top 5* delle domande più richieste è un indice reale ed aggiornato delle preoccupazioni o degli interessi che investono l'opinione pubblica[1143]. L'Ask EP indica inoltre i link attraverso i quali arrivare alle notizie ed ai documenti utili per la risoluzione della questione. I riepiloghi hanno cadenza mensile e sono reperibili sulla pagina internet dedicata all'Ask EP del sito dell'European Parliamentary Research Service (EPRS)[1144].

L'Unità Richieste di Informazioni dei Cittadini collabora con Europe Direct, il centro di informazione europea con sedi nelle principali città degli Stati Membri[1145], al fine di agevolare lo smaltimento delle richieste in tempi celeri ma soprattutto di garantire che le risposte siano fornite nella lingua prescelta dal richiedente[1146].

L'ufficio dell'Ask EP è strutturato in modo tale che le richieste una volta inoltrate tramite *form*, vengono filtrate da un *work flow*, una banca dati che memorizza i nominativi degli scriventi e che controlla l'esattezza dell'indirizzo e-mail fornito. Successivamente le richieste vengono inoltrate al *reception team*, un gruppo di 6 persone che compie il primo *screening* delle richieste: risponde a quelle per le quali è possibile inviare un modello di risposta standard[1147] e le altre le smista ai redattori. I redattori (circa 10 persone) rispondono alle domande più complesse cercando di non impiegare più di due ore per ciascuna richiesta.

Fonte importante di lavoro dell'Ask EP sono le lettere o le e-mail che riceve il Presidente del Parlamento Europeo che rientrano tra le competenze dell'Unità.

Difatti, sul sito istituzionale del Presidente del Parlamento Europeo[1148] vi è la possibilità di compilare un apposito *form* per porre domande al Presidente. Una volta inviata la richiesta, il *Cabinet*[1149] con l'ausilio dell'Unità richieste provvederà a rispondere ai quesiti a

[1143] L'esigenza di classificare mensilmente gli argomenti di domanda maggiormente richiesti è nata infatti dell'apparato politico del Parlamento europeo, cosciente di quanto questo strumento possa essere utilizzato quale *catalizzatore* delle preoccupazioni della cittadinanza europea.

[1144] http://epthinktank.eu/author/epanswers/. Per la *top 5* dell'aprile 2014 si v. http://epthinktank.eu/2014/04/30/topics-and-links-april-2014/

[1145] V. *infra* parr. 3.5. e 3.5.1.

[1146] Vi è una Convenzione, stipulata nel 2013 da Ask EP con Europe Direct, in base alla quale all'Ask EP vengono demandate le domande rivolte allo Europe Direct che riguardano il Parlamento Europeo mentre lo Europe Direct supporta l'Ask EP per le domande nelle lingue non ricomprese tra quelle a disposizione dell'Ask EP. Difatti, mentre lo Europe Direct ha la caratteristica di assicurare la risposta in tutte le lingue ufficiali dell'Unione europea, l'Ask EP è dotato di redattori in 5 lingue. Peraltro, come rilevato in EUROPE DIRECT, *Annual Report 2012*, p.11 in *http://europa.eu/europedirect/index_it.htm*, la maggior parte delle richieste perviene in lingua inglese (36.6%) e un'altra grande percentuale in francese o tedesco (rispettivamente 13.8% e 13.3%). In EUROPE DIRECT CONTACT CENTRE, *Quarterly report for October - December 2013*, p. 3, in *http://europa.eu/europedirect/pdf/2013/edcc_report_october_december_2013_en.pdf* l'utilizzo della lingua inglese è ancora più generalizzato (40%).

[1147] L'Ask EP ha una banca dati di circa quindici modelli di risposta standard.

[1148] http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/president/html/contact

[1149] Il *Cabinet* è l'Ufficio di stretta collaborazione del Presidente del Parlamento Europeo.

condizione che la domanda sia stata inviata correttamente, compilando tutti i campi richiesti (nome, cognome, sesso, email, indirizzo, città, nazione…).

3.3. La possibilità di contattare direttamente i deputati del Parlamento europeo.

Il sito del Parlamento Europeo offre, con l'intento di promuovere l'interazione tra cittadini e istituzione, la possibilità di consultare l'elenco dei membri del Parlamento Europeo per avere informazioni su di essi o contattarli con posta elettronica.

Le alternative di ricerca sono quattro: "esplora la mappa", "ricerca avanzata", "consulta la tabella incrociata" ed "esplora l'emiciclo".

La prima modalità di ricerca, "esplora la mappa"[1150], permette di selezionare il Paese interessato escludendo dall'elenco tutti i membri non appartenenti al Paese scelto. Con la "ricerca avanzata"[1151] si può inserire il Cognome del Membro, selezionare il Gruppo politico di appartenenza, la Circoscrizione elettorale o l'Organo politico in cui opera (Commissioni, Delegazioni o altri organi). La "ricerca incrociata"[1152] mostra una tabella attraverso la quale poter incrociare i dati relativi al Paese di provenienza e al Gruppo politico di appartenenza per addivenire alla selezione dei Membri ricercati. Infine "esplora l'emiciclo"[1153] offre una panoramica sulla divisione e sul peso di ciascun Gruppo all'interno del Parlamento Europeo e sulla successiva ripartizione dei seggi tra i Membri dei Gruppi Politici.

Ciascun Membro ha una pagina internet dedicata dove è possibile reperire tutti i dati relativi alle attività parlamentari svolte[1154], il suo Curriculum vitae, le Dichiarazione di interessi finanziari[1155] e altre informazioni tra le quali, appunto, l'email del parlamentare. È dunque possibile contattare il Deputato direttamente sul proprio indirizzo di posta elettronica.

I Deputati hanno la possibilità di rivolgersi ad un Servizio Studi (European Parliament Research Service) interamente dedicato alla ricerca e al supporto analitico dei Membri del Parlamento. I Deputati sono, dunque, in prima linea nelle relazioni con i cittadini e possono sollecitare i servizi dell'EPRS per raccogliere informazioni sulle richieste ricevute.

3.3.1. Il DG EPRS (Servizio Studi del Parlamento Europeo)

Il Servizio Studi del Parlamento Europeo[1156] garantisce la ricerca e il supporto analitico ai membri del Parlamento europeo, alle sue commissioni parlamentari e al

[1150] http://www.europarl.europa.eu/meps/it/map.html
[1151] http://www.europarl.europa.eu/meps/it/search.html
[1152] http://www.europarl.europa.eu/meps/it/crosstable.html
[1153] http://www.europarl.europa.eu/meps/it/hemicycle.html
[1154] Quali gli interventi in seduta plenaria, le relazioni in quanto relatore, le relazioni in quanto relatore ombra, le proposte di risoluzione, le dichiarazioni scritte e le interrogazioni parlamentari.
[1155] Ciascun Membro del Parlamento Europeo, a norma del Regolamento del Parlamento riguardante il Codice di Condotta dei Deputati al Parlamento Europeo in materia di interessi finanziari e conflitti di interessi, deve trasmettere la "Dichiarazione degli interessi di carattere finanziario del deputato" (allegato I al Codice di Condotta) al Presidente «entro la fine della prima tornata successiva alle elezioni europee o, in corso di legislatura, entro trenta giorni dall'inizio del mandato al Parlamento Europeo ed entro trenta giorni dal verificarsi di una modifica» (art. 4, Cod. Cond.)
[1156] Il sito del Servizio Studi è http://epthinktank.eu/

Parlamento europeo nel suo insieme. La filosofia dell'EPRS è quella di fornire un'informazione indipendente, obiettiva e autorevole.

L'EPRS è stato istituito il 1 novembre 2013, raggruppando una serie di servizi di analisi e di supporto per i membri del Parlamento Europeo e delle commissioni parlamentari preesistenti[1157].

L'esigenza di creare un organo di supporto alla ricerca indipendente è nata da uno studio interno al Parlamento europeo che ha confrontato quattro Parlamenti nazionali di Stati Membri (Francia, Germania, Italia e Regno Unito) e il Congresso degli Stati Uniti[1158].

Lo studio ha individuato una serie di carenze nella struttura di sostegno preesistente del Parlamento europeo. Uno degli ambiti dove si è rilevata maggiormente l'esigenza di innovazione e di espansione è stato quello della consulenza scientifica[1159]. In particolare si è voluto istituire un organo che garantisse un supporto scientifico indipendente e a disposizione dei deputati a fronte di semplici richieste[1160]. Il Joint Working Group ha concluso i suoi lavori ritenendo che «an independent in-house parliamentary research service, at the disposal of all Members, should be developed, with highly-qualified specialists able to adapt existing research material to Members' needs in the fulfilment of their mandate. In parallel, the building up of a network to gather and use "existing expertise in particular in the EU agencies and other institutions is vital[1161]».

Ecco perché le linee guida per il Bilancio 2014 del Parlamento europeo hanno previsto lo sviluppo del Servizio Bibliotecario, unico strumento di supporto di studio ai Membri fino ad oggi esistito, e la creazione di un vero e proprio Servizio Studi di supporto a tutti i Membri del Parlamento europeo[1162].

[1156] Il motto dell'EPRS, "lavoriamo per un parlamento europeo ben informato", riportato sul sito è espressione del quanto il Servizio miri a fornire un supporto di conoscenze tecnico-giuridiche il quanto più specializzato possibile ai membri del parlamento europeo.

[1157] Sulla nascita del Servizio si v. A. TEASDALE, *Creating the European Parliament Research Service - DG EPRS*, Brussels, 14 novembre 2013 in *http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/en/activities/recent_activities/articles/articles-2013/articles-2013-november/articles-2013-november-2.html*

[1158] K. WELLE, *Parliamentary Democracy in action, Summary. Comparison Studies European Parliament with US Congress, German Bundestag, UK House of Commons, Italian Camera dei Deputati, French Assemblée Nationale*, Brussels, European Parliament, 2013.

[1159] K. WELLE, *Parliamentary Democracy in action, cit.,* p.7 «The Working Group concluded that there are four areas where the European Parliament is not yet matching its means to the challenges which it is facing: 1. Independent scientific or research advice; 2. Capacity of scrutiny; 3. Logistical support for members; 4. Local support for Members».

[1160] Cfr. le conclusioni a cui si è arrivati in K. WELLE, *Preparing for complexity. European Parliament in 2025. Going global, going local, going digital. Final report by the Secretary-General of European Parliament to the Bureau of the European Parliament*, Brussel: Parlamento Europeo, 9 aprile 2013 «The Parliament cannot simply rely on the expertise provided by the European Commission. It has to establish its own independent view on legislation being proposed, in order to be able to judge whether to endorse or to amend the proposed texts. It therefore needs to be supported by its own independent research or 'scientific' service. The Bureau in the Budget proposal for 2014 is already envisaging the development of the current Library into a more comprehensive Parliamentary Research Service for Members, screening the full range of existing expertise and developing deeper research capacity, and making it available to Members».

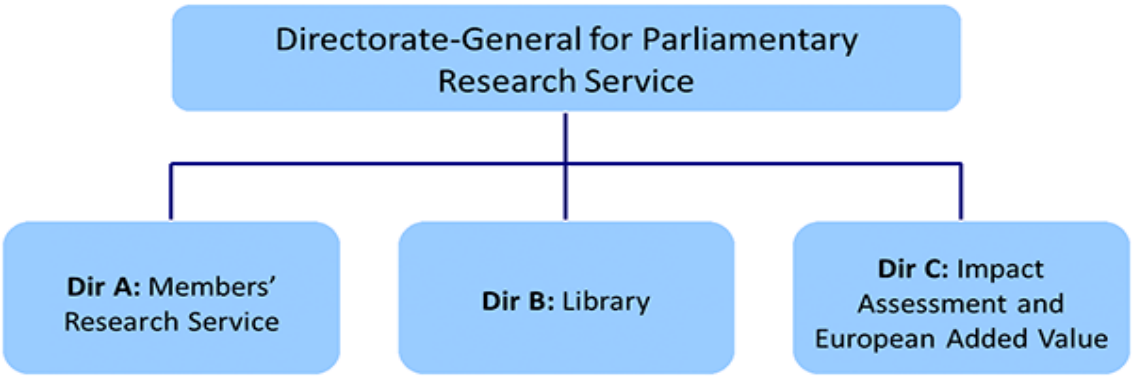
[1161] K. WELLE, *Parliamentary Democracy in action, cit.*, p. 9.

[1162] Cfr. *European Parliament resolution of 23 October 2013 on the Council position on the draft general budget of the European Union for the financial year 2014 (13176/2013 – C7-0260/2013 – 2013/2145(BUD)), section I, punto 94*: « [European Parliament] approves the following adjustments to the estimates:… endowing the new DG for Parliamentary Research Services with human and financial resources following the successful conclusions of cooperation agreement with the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions».

L'Ufficio di presidenza nel decidere la conformazione da dare alla nuova Direzione Generale ha considerato il ruolo fondamentale svolto dal Parlamento europeo e, sulla base dell'esperienza di servizi analoghi in altri parlamenti, ha mirato a fornire un supporto analitico e di ricerca di massima qualità tanto ai deputati quanto alle commissioni interne al Parlamento. Si tratta di un'importante iniziativa all'interno dell'amministrazione del Parlamento e quello che dovrebbe migliorare notevolmente è la coerenza e il grado di approfondimento di ciò che viene offerto ai deputati nel loro lavoro quotidiano[1163].

Per quanto riguarda l'organizzazione del noeistituito Servizio bisogna rilevare che l'EPRS è diviso in 3 direzioni:

Organigramma Direzione Generale del Servizio Studi del Parlamento Europeo[1164]



- Dir A. *Members' Research Service* (il servizio di ricerca dei membri). Il Servizio ha come compito centrale quello di garantire a tutti i membri del Parlamento Europeo l'analisi di, e la ricerca su, questioni politiche riguardanti l'Unione europea, al fine di aiutarli nel loro lavoro parlamentare.
- Dir. B. *Library* (biblioteca). La Biblioteca offre servizi in loco e servizi on-line, l'accesso alle pubblicazioni interne ed esterne sulle questioni europee e nazionali e l'accesso online alle notizie e ai servizi di informazione. Il servizio della Biblioteca consente, inoltre, l'accesso anche all'Archivio Storico[1165].
- Dir. C. *Impact Assessment and European Added Value* (servizio valutazione di impatto e valore aggiunto europeo). Tali servizi contribuiscono a valutare la necessità di un'azione normativa a livello europeo e a fornire il controllo e la supervisione nell'esecuzione della normativa UE. Questa direzione è supportata da esperti di ricerca

[1163] Cfr. A. TEASDALE, *Creating the European Parliament Research Service - DG EPRS, cit.* «The decision by the Bureau to create the new Directorate-General reflects the importance the Parliament attaches to our providing the highest quality of analytical and research support to Members and committees, drawing on the experience of comparable services in other parliaments».

[1164] Organigramma reperibile su http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/transform/thumb-view/secgen_model/content/static/images/organigramme-2---dg-research-services.png?epbox

[1165] V. *supra* par. 2.3.1.

e di analisi in tutti i settori della politica e, se necessario, è coadiuvata da esperti esterni[1166].

La Direzione per la valutazione d'impatto e valore aggiunto europeo (ex DG IPOL) e la Library (ex DG PRES) erano già esistenti ma sono state potenziate e si è aggiunta nuova Direzione, quella del Servizio Studi dei deputati suddivisa per aree tematiche. Le tre direzioni costituiscono la nuova Direzione Generale con circa 200 dipendenti. L'intenzione per il futuro prossimo è che il DG cresca «albeit still in a budgetary neutral manner»[1167]. Inoltre, in una prospettiva più a lungo termine, «the Bureau has already authorised negotiations with the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions in the framework of the 2014 budgetary procedure to jointly realise new efficiency gains in the area of translation. The part of those efficiency gains realised within Parliament has already been earmarked by the Bureau for the further build-up of the Parliamentary Research Service»[1168].

3.4. Le petizioni

Il diritto di rivolgere petizioni al Parlamento europeo è un classico strumento di trasparenza delle democrazie parlamentari, che consente al rappresentato di concorrere alla determinazione della politica nazionale[1169]. In tale prospettiva, esso venne previsto dal regolamento interno del Parlamento europeo del 1981, nell'ambito della sua potestà di auto-organizzazione[1170].

Il diritto di petizione è una prerogativa dei cittadini dell'Unione Europeo che viene attribuita direttamente dei Trattati dell'Unione Europea (ex art. 194 Tr. CE, ora art. 227 TFUE[1171]) e che risulta rafforzata ulteriormente attraverso l'inclusione della suddetta prerogativa tra i diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione (art. 24 TFUE[1172]).

[1166] Tra le attività svolte dall'*Impact Assessment and European Added Value* si possono richiamare: la valutazione di impatto *ex-ante*, il valore aggiunto europeo, valutazione di impatto *ex-post*, la politica di valutazione delle prestazioni.

[1167] Cfr. A. TEASDALE, *Creating the European Parliament Research Service - DG EPRS, cit.*

[1168] A. TEASDALE, *Creating the European Parliament Research Service - DG EPRS, cit.* dove si spiega anche in che rapporto dovrà essere l'EPRS con il Policy Department: «Whereas the Members' Research Service will support individual Members, the Policy Departments will continue to service office and specific function holders like rapporteurs, with their own production, as they were explicitly designed to be immediately answerable to parliamentary committees and delegations. Nevertheless it will be vital for the two services to develop the closest possible cooperation and exchange of information, with the aim of offering a coherent and integrated set of products. The cooperation between the Policy Departments and the new DG should be subject of a review at half time of the new legislature».

[1169] In questo senso M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Giuffré, Milano, 2006, p. 62 ss. Sul diritto di petizione v. anche G. DELLA CANANEA, *Diritto Amministrativo Europeo. Principi e istituti*, Milano, Giuffré, 2011, p. 136 ss.; M. P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo, Volume 1*, Milano, Giuffré, 2007, p. 99 ss.

[1170] Oggi gli artt. 201-203 Regolamento del Parlamento europeo.

[1171] Articolo 227 TFUE (ex articolo 194 del TCE) «Qualsiasi cittadino dell'Unione, nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, ha il diritto di presentare, individualmente o in associazione con altri cittadini o persone, una petizione al Parlamento europeo su una materia che rientra nel campo di attività dell'Unione e che lo (la) concerne direttamente».

[1172] Articolo 24 (ex articolo 21 del TCE) «…Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo conformemente all'articolo 227…».

L'articolo 227 TFUE, subordina l'esercizio di tale diritto ad una condizione oggettiva, rappresentata dalla circostanza che la materia su cui verte l'applicazione rientri nel campo di azione dell'Unione, e ad una soggettiva, costituita dalla rilevanza individuale della questione per il colui che formula la petizione[1173].

Quanto al requisito oggettivo, la norma esclude, innanzitutto, che la petizione possa riguardare materie che non rientrano nelle competenze dell'Unione, ma degli Stati. In tal caso la petizione dovrà essere dichiarata irricevibile. Ciò non significa, peraltro, che la petizione debba avere ad oggetto strettamente, «il comportamento di istituzioni o organi comunitari, potendo anche concernere il comportamento di uno Stato membro o dei suoi organi, almeno laddove esso sia attuazione o applicazione di norme comunitarie o, comunque, di scelte elaborate a livello comunitario»[1174].

La petizione è uno «strumento importante e spesso efficace che permette ai cittadini di partecipare direttamente all'attività del Parlamento e di far sì che le loro preoccupazioni, proposte o denunce siano specificamente esaminate dai membri della commissione»[1175].

I soggetti legittimati, le modalità di presentazione e il contenuto della petizione sono disciplinati dal Titolo VIII del Regolamento del Parlamento europeo[1176].

I cittadini dell'Unione Europea e le persone fisiche e giuridiche (come le società) che vi risiedono, possono presentare una petizione al Parlamento europeo su una materia che li concerne direttamente e che rientra nel campo d'attività dell'UE. Il diritto di petizione, garantito dal trattato, è riconosciuto anche alle società, organizzazioni o associazioni con sede sociale nell'UE[1177].

[1173] Cfr. M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, *cit.*, p. 63. Gli A. a proposito del requisito soggettivo, aggiungono «l'articolo 194 CE [ora 227 TFUE] esige che la questione su cui verte la petizione concerna direttamente colui che presenta la petizione».

[1174] M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, *cit.*, p. 62.

[1175] Cfr. E. MAZZONI, *Parole di benvenuto*, in http://www.europarl.europa.eu/committees/it/peti/home.html.

[1176] Cfr. Artt. 201-203 Regolamento del Parlamento europeo.

[1177] V. Art. 201 Regolamento del Parlamento Europeo «Diritto di petizione. 1.Tutti i cittadini dell'Unione europea, nonché le persone fisiche o giuridiche che risiedano o abbiano la sede sociale in uno Stato membro, hanno il diritto di presentare, individualmente o in associazione con altri cittadini o persone, una petizione al Parlamento su una materia rientrante nel campo di attività dell'Unione europea e che li concerna direttamente. 2.Le petizioni al Parlamento devono menzionare il nome e cognome, la cittadinanza e il domicilio di ciascuno dei firmatari. 3. Nel caso in cui una petizione abbia come firmatari più persone fisiche o giuridiche, i firmatari designano un rappresentante e rappresentanti sostituti che sono considerati i firmatari ai fini del presente titolo. Nel caso in cui tale designazione non abbia avuto luogo, è considerato autore della petizione il primo firmatario o altra persona idonea. 4. Ciascun firmatario può in qualunque momento ritirare il proprio sostegno alla petizione. Qualora tutti i firmatari ritirino tale sostegno, la petizione diviene caduca. 5. Le petizioni devono essere redatte in una lingua ufficiale dell'Unione europea. Le petizioni redatte in un'altra lingua sono prese in esame solo se il firmatario ha allegato una traduzione in una lingua ufficiale. Nella corrispondenza con il firmatario il Parlamento utilizza la lingua ufficiale in cui è redatta la traduzione. L'Ufficio di presidenza può decidere che le petizioni e la corrispondenza con i firmatari possano essere redatte in altre lingue utilizzate in un dato Stato membro. 6. Le petizioni sono iscritte in un ruolo generale nell'ordine in cui sono pervenute, se soddisfano alle condizioni previste al paragrafo 2; in caso contrario esse vengono archiviate e il motivo viene comunicato ai firmatari. 7. Le petizioni iscritte nel ruolo generale sono deferite dal Presidente alla commissione competente, che deve stabilirne la ricevibilità o meno in base all'articolo 194 del trattato CE. Nel caso in cui la commissione competente non raggiunga un consenso sulla ricevibilità di una petizione, quest'ultima è dichiarata ricevibile su richiesta di almeno un quarto dei membri della commissione. 8. Le petizioni dichiarate irricevibili dalla commissione sono archiviate. I firmatari sono informati in merito alla decisione presa e ai motivi della stessa. Ove possibile, possono essere raccomandati mezzi di ricorso alternativi. 9. Una volta iscritte nel ruolo generale, le petizioni diventano di norma documenti pubblici e il Parlamento, per ragioni di trasparenza, può

La petizione può contenere una richiesta personale, un reclamo o un'osservazione riguardo all'applicazione del diritto dell'UE [1178], o invitare il Parlamento europeo a pronunciarsi su una determinata questione. Una petizione può, dunque, assumere la forma di una denuncia o di una richiesta e può fare riferimento a questioni d'interesse pubblico o privato. Non vengono prese in considerazione dalla commissione per le petizioni semplici richieste d'informazione né osservazioni generali sulla politica dell'Unione europea.

Queste petizioni offrono al Parlamento europeo la possibilità di richiamare l'attenzione su eventuali violazioni dei diritti dei cittadini europei da parte di uno Stato membro, di autorità locali o di un'istituzione.

In molti casi, infatti, la commissione risponde alle petizioni presentate da cittadini dell'Unione europea adoperandosi per risolvere le eventuali violazioni dei diritti loro conferiti dal trattato e collaborando con le autorità nazionali, regionali e locali su questioni connesse all'applicazione del diritto europeo in settori quali l'ambiente, gli affari sociali, la libera circolazione, ecc.[1179]

Dal punto di vista formale la petizione deve essere redatta in una delle lingue ufficiali dell'Unione europea, deve essere esaustiva e includere tutti i fatti attinenti alla questione su cui verte, evitando tuttavia particolari superflui e deve essere scritta in maniera chiara e leggibile, eventualmente corredandola di una sintesi.

Vi sono due modalità di presentazione della stessa: invio postale oppure invio on line mediante apposito formulario elettronico:

- L'invio postale consente la presentazione tramite supporto cartaceo e non vi sono nè formulari da compilare né modelli standard per la redazione. La petizione dovrà tuttavia recare il nome, la nazionalità e l'indirizzo permanente del firmatario (nel caso di petizioni collettive devono figurare il nome, la nazionalità e l'indirizzo

---

pubblicare il nome del firmatario e il contenuto della petizione. 10. In deroga alle disposizioni del paragrafo 9, il firmatario può chiedere che il suo nome non sia rivelato, al fine di tutelare la sua vita privata. In tal caso il Parlamento è tenuto a soddisfare tale richiesta. Quando la denuncia del firmatario non può dar luogo ad indagini per ragioni di anonimato, il firmatario è consultato sul seguito da dare. 11. Il firmatario può chiedere che la sua petizione sia trattata in via riservata. In tal caso il Parlamento adotta precauzioni idonee a evitare che il contenuto della petizione sia reso pubblico. Il firmatario è informato delle specifiche condizioni di applicazione della presente disposizione. 12. Qualora la commissione lo ritenga opportuno, può sottoporre la questione al Mediatore. 13. Le petizioni indirizzate al Parlamento da persone fisiche o giuridiche che non siano cittadini dell'Unione europea né abbiano la propria residenza o sede sociale in uno Stato membro sono trattate e archiviate separatamente. Il Presidente invia mensilmente una relazione sulle petizioni ricevute durante il mese precedente, con l'indicazione del loro oggetto, alla commissione competente per l'esame delle petizioni, che potrà chiedere di prendere visione di quelle che ritiene opportuno trattare».

[1178] Sul sito del Parlamento Europeo (*http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/00533cec74/Petizioni.html*) si richiamano alcuni argomenti su cui può essere presentata una petizione come, ad esempio, «i …diritti [dei] cittadini europei ai sensi dei trattati, le questioni ambientali, la protezione dei consumatori, la libera circolazione di persone, merci e servizi e il mercato interno, l'occupazione e la politica sociale, il riconoscimento delle qualifiche professionali, altre questioni connesse all'attuazione della legislazione dell'Unione europea».

[1179] Cfr. EUROPEAN PARLIAMENT, *The European Parliament*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013, p.19 «Numerose petizioni mettono in luce le difficoltà di applicazione concreta, a livello nazionale, delle direttive europee esistenti, in particolare nel settore dell'ambiente, della sicurezza sociale, del riconoscimento dei diplomi e delle competenze e di alcuni aspetti del funzionamento del mercato unico dell'UE. Il Parlamento contribuisce a risolvere tali problemi».

permanente dell'autore o almeno del primo firmatario) e dovrà essere firmata ed inviata all'indirizzo del Parlamento Europeo a Bruxelles[1180];

- L'invio on line, invece, avviene mediante apposito modulo elettronico. Dopo aver inviato la petizione tramite modulo elettronico si riceverà conferma elettronica dell'avvenuta ricezione.

La petizione sarà inviata alla commissione per le petizioni, incaricata di gestire la procedura e di formulare le opportune raccomandazioni e conclusioni. Le petizioni che contengono un linguaggio offensivo o che non sono pertinenti nella sostanza non saranno oggetto di esame né di risposta da parte dalla commissione per le petizioni.

La commissione per le petizioni comunicherà le informazioni relative al seguito dato alla petizione per posta.

Eventuali informazioni supplementari o documenti giustificativi allegati alla petizione devono essere inviati per posta, con l'indicazione del numero della petizione[1181].

3.4.1. La commissione per le petizioni (PETI)

La commissione per le petizioni è composta da 34 deputati e presieduta da un presidente e 4 vicepresidenti.

La commissione per le petizioni è una commissione investigativa e non una commissione legislativa. Essa mira a garantire ai cittadini l'accesso a mezzi di ricorso extra giudiziari qualora le loro denunce risultino fondate. Essa può organizzare missioni d'informazione e riferire al riguardo in seduta plenaria[1182].

[1180] Nel plico inviato si possono accludere allegati come, ad esempio, le copie dei documenti probanti eventualmente in possesso del richiedente.

[1181] Per la pubblicità data alle petizioni cfr. articolo 203 Regolamento del Parlamento Europeo «1. Le petizioni iscritte al ruolo generale di cui all'articolo 201, paragrafo 6, e le principali decisioni in merito alla procedura di esame delle stesse sono annunciate in seduta. Tali comunicazioni sono pubblicate sul processo verbale. 2. Il titolo e la sintesi delle petizioni iscritte a ruolo nonché i pareri e le principali decisioni trasmessi congiuntamente all'esame della petizione sono inseriti in una banca dati di pubblico accesso, sempre che il firmatario sia d'accordo. Le petizioni da esaminare in via riservata sono custodite negli archivi del Parlamento dove possono essere consultate da qualsiasi deputato».

[1182] Cfr. art. 202 Regolamento del Parlamento Europeo «Esame delle petizioni 1. Le petizioni ricevibili sono esaminate dalla commissione competente nel corso della sua normale attività, attraverso una discussione durante una riunione ordinaria, oppure con procedura scritta. I firmatari possono essere invitati a partecipare alle riunioni della commissione qualora la loro petizione sia oggetto di discussione, oppure possono chiedere di essere presenti. Il diritto di parola è concesso ai firmatari a discrezione del presidente. 2. Su una petizione ricevibile, la commissione può decidere di elaborare una relazione di iniziativa a norma dell'articolo 48, paragrafo 1, o di presentare una breve proposta di risoluzione al Parlamento, salvo obiezioni da parte della Conferenza dei presidenti. Tali proposte di risoluzione sono iscritte nel progetto di ordine del giorno della tornata che si svolge entro otto settimane dall'approvazione in commissione. Esse sono oggetto di una votazione unica e sono altresì senza discussione, salvo che la Conferenza dei presidenti decida a titolo eccezionale di applicare l'articolo 139. La commissione può chiedere il parere di un'altra commissione nelle cui specifiche attribuzioni rientra la questione in esame conformemente all'articolo 49 e all'allegato VII. 3. Qualora la relazione tratti, in particolare, dell'applicazione o dell'interpretazione del diritto dell'Unione europea o di modifiche proposte al diritto vigente, la commissione competente per la materia trattata è associata a norma dell'articolo 49, paragrafo 1, e dell'articolo 50, primo e secondo trattino. La commissione competente accetta senza votazione i suggerimenti relativi ad alcune parti della proposta di risoluzione pervenuti dalla commissione competente per la materia trattata che vertono sull'applicazione o sull'interpretazione del diritto dell'Unione europea o su modifiche al diritto vigente. Se la commissione competente non accetta tali suggerimenti, la commissione associata può presentarli direttamente al Parlamento. 4. È istituito un registro elettronico sul quale i cittadini possono associarsi oppure ritirare il proprio sostegno al primo firmatario apponendo la propria firma sulla

La commissione svolge pertanto «un ruolo essenziale al fine di creare un legame con i cittadini europei e di rafforzare la legittimità e la responsabilità democratiche del processo decisionale dell'Unione europea»[1183].

La CITE redige *report* annuali sul lavoro della Commissione stessa[1184]. Nel *report* 2013[1185] si riporta che le petizioni ricevute e registrate, dal 2009 ad oggi, sono circa 10.000; il 60% di queste è stato dichiarato ricevibile, in quanto rientrante nel settore di attività dell'Unione europea. Si nota inoltre un forte incremento delle petizioni nell'ultimo anno, difatti, «In 2013, the number of registered petitions approached the three thousand mark, having grown by over forty-five per cent since 2012, and having doubled since 2011. To be more precise in 2013 the Committee on Petitions received in total 2885 petitions. The PETI Committee managed to process approximately 989 petitions out of which 654 petitions were admissible, 335 inadmissible, 538 have been closed. 199 have been recognised admissible, considered and closed»[1186].

Il crescente numero di petizioni ricevute nel 2013 è dettato, secondo il *report* 2013[1187], da una serie fattori: il rafforzamento dei poteri legislativi del Parlamento europeo a partire dalla settima legislatura[1188]; l'aumento di visibilità tanto del Parlamento europeo stesso quanto della Commissione per le petizioni al suo interno; la sensazione di fallimento e la mancanza di fiducia nelle autorità pubbliche, sottolineati dalla crisi economica e finanziaria che ha colpito i paesi europei a partire dal 2008.

Ad ogni modo, considerando il contenuto di molte delle petizioni ricevibili, e una percentuale significativa di quelle inammissibili, è chiaro che molte persone ritengono di

---

petizione dichiarata ricevibile e iscritta nel ruolo generale. 5. Ai fini dell'esame delle petizioni, dell'accertamento dei fatti o della ricerca di soluzioni, la commissione può organizzare missioni d'informazione nello Stato membro o nella regione cui la petizione si riferisce.

[1182]Le relazioni sulle missioni sono redatte dai partecipanti. Esse sono trasmesse al Presidente del Parlamento dopo l'approvazione in commissione. 6. La commissione può chiedere alla Commissione parlamentare di assisterla, specialmente mediante precisazioni sull'applicazione o il rispetto del diritto comunitario, nonché mediante la comunicazione di informazioni e documenti relativi alla petizione. Rappresentanti della Commissione sono invitati a partecipare alle riunioni della commissione. 7. La commissione può chiedere al Presidente del Parlamento di trasmettere il suo parere o la sua raccomandazione alla Commissione, al Consiglio o all'autorità dello Stato membro in questione al fine di ottenere un intervento o una risposta. 8. La commissione informa il Parlamento con periodicità semestrale sui risultati delle proprie deliberazioni. La commissione informa in particolare il Parlamento sulle misure che il Consiglio e/o la Commissione hanno adottato in relazione alle petizioni trasmesse dal Parlamento. 9. Il firmatario della petizione è informato della decisione adottata dalla commissione e dei motivi che sono alla base di tale decisione. Una volta terminato l'esame di una petizione ricevibile, quest'ultima viene archiviata e il firmatario ne è informato».

[1183] Cfr. E. MAZZONI, *Parole di benvenuto*, *cit.*

[1184] È possibile reperire tutti i *report* su http://www.europarl.europa.eu/committees/en/peti/reports.html#menuzone.

[1185] J. L. WAŁĘSA, *Report on the activities of the Committee on Petitions 2013*, (2014/2008(INI)), 19 febbraio 2014.

[1186] Cfr. J. L. WAŁĘSA, *Report on the activities of the Committee on Petitions 2013, cit.*, p.15. Il relatore del report (J. L. Wałęsa) ha esternato la sua preoccupazione per tale incremento di petizioni irricevibili auspicando nella reintroduzione di un filtro che promuova uno smaltimento delle petizioni non ricevibili. Si aggiunge «the Rapporteur… believes that a first filter, at the moment of the registration by DG Presidency, should be reintroduced, as previously was the case in 2012. It is also to be noted that the development of the PETI web portal is expected to work as an important filter to the inadmissible petitions». Il filtro è tanto più necessario quanto nell'ultimo anno si è verificato un accumulo del lavoro presso la Commissione per le petizioni del 70%.

[1187] Cfr. J. L. WAŁĘSA, *Report on the activities of the Committee on Petitions 2013, cit.*, p.16.

[1188] Ovvero dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

non essere ascoltati dai loro parlamenti e dalle istituzioni nazionali e per questo si rivolgono al Parlamento europeo.

3.5. Lo Europe Direct.

Ulteriore strumento di visibilità del Parlamento Europeo (e di tutte le altre istituzioni europee) è il sistema di Europe Direct[1189].

Lo Europe Direct è composto dallo Europe Direct Contact Centre (EDCC) e da tre network decentralizzati che operano localmente: lo Europe Direct Information Centre (EDIC), lo European Documentation Centre (EDC) e il Team Europe.

In questo paragrafo si parlerà dell'Europe Direct Contact Centre (EDCC) rimettendo al paragrafo successivo l'approfondimento degli altri meccanismi appartenenti allo Europe Direct network[1190].

Lo Europe Direct Contact Centre (EDCC) è una unità di richiesta informazioni per via telefonica, email e web chat che i cittadini possono utilizzare da qualsiasi parte dell'Unione europea per trovare le risposte a questioni connesse all'Unione europea, su temi tanto teorici quanto pratici[1191].

Il Centro è stato lanciato dalla Commissione Europea nel giugno 1998[1192] durante la presidenza britannica di Cardiff dal presidente della Commissione europea Jacques Santer e il primo ministro britannico Tony Blair. Il servizio ha avuto inizio nell'Europa dei 15 nel 2000. Il 1 maggio 2004, il numero telefonico unico è divenuto accessibile ai cittadini dei dieci nuovi Stati membri e il servizio è ora operativo in tutte le lingue ufficiali dell'UE.

Nuova spinta al sistema dell'EDCC si è avuta nel 2006 grazie all'interessamento della vicepresidente della Commissione europea Margot Wallström. Durante il suo mandato alla Commissione Europea sotto la presidenza Barroso, difatti, la vicepresidente nonché responsabile per le relazioni istituzionali e la strategia della comunicazione, ha posto al centro della sua agenda politica l'intento di «ricollegare l'UE ai suoi cittadini»[1193]. Il suo obiettivo è stato quello di ristabilire un dialogo tra l'UE e i suoi cittadini e quello di rendere le politiche dell'UE più accessibili ai cittadini europei e con questo scopo ha promosso politiche di sensibilizzazione della cittadinanza sui mezzi offerti dall'Europe Direct.

Il funzionamento dell'Europe Direct Contact Centre è fondato sulla possibilità di contattare un servizio che possa fornire risposte esatte e celeri. Gli strumenti di comunicazione attraverso i quali i singoli cittadini possono richiedere informazioni sull'Unione Europea sono tre:

[1189] Sito istituzionale: http://europa.eu/europedirect/index_it.htm

[1190] Cfr. *infra* par. 3.5.1.

[1191] Il sito dell'Europe Direct si apre con i seguenti suggerimenti di questione «Mi trasferisco in un altro paese europeo: come ottengo il permesso di soggiorno? Quali sono le norme sulle tariffe di roaming? Mi hanno cancellato il volo: quali sono i miei diritti? Quali sovvenzioni offre l'UE alla mia impresa? Per trovare una risposta a questa e ad altre domande, contatta il servizio centrale d'informazione Europe Direct».

[1192] V. il comunicato stampa della Commissione Europea MEMO/06/56 del 03 febbraio 2006 in http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-06-56_en.htm?locale=en

[1193] Cfr. il discorso tenuto dalla Vicepresidente Wallström alla Conferenza presso il Comitato delle Regioni CIRCOM del 12 ottobre 2005. SPEECH/05/600 consultabile su http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-05-600_en.htm

• Telefono. Un numero telefonico gratuito unico che può essere raggiunto da qualsiasi punto degli Stati membri dell'UE. Un numero di telefono a pagamento è previsto per le chiamate che provengono da Paesi extra-europei, che può essere composto da qualsiasi parte del mondo e per il quale si applicano le normali tariffe telefoniche .

• E-mail. Un servizio di posta elettronica attraverso il sito web[1194].

• Informazioni on-line. Un servizio di assistenza web attraverso il sito di Europe Direct dove gli utenti possono andare online per avere informazioni direttamente da un agente di Europe Direct, che fornirà loro una risposta in tempo reale[1195].

Gli utenti che si mettono in contatto con Europe Direct nella maggior parte dei casi ricevono una risposta immediata alle loro domande generali sull'Unione europea. Per le domande più complesse è possibile che gli agenti si avvalgano dell'ausilio di esperti o dei servizi di *problem-solving*. Se e quando opportuno, gli utenti saranno rinviati ad altre fonti di informazione e consulenza a livello nazionale, regionale o locale[1196].

Tutte le richieste vengono gestite da personale multilingue sottoposto ad un programma di formazione che consenta loro di affrontare in modo adeguato una vasta gamma di questioni. Europe Direct ha la sede centrale a Bruxelles. Il funzionamento del servizio è monitorato quotidianamente dalla Direzione generale Comunicazione della Commissione europea. La stessa Direzione, per alcune sue funzioni, è ritenuta un vero e proprio *back-office* in quanto coadiuva lo Europe Direct nelle questioni politicamente sensibili[1197]. Tutti questi elementi combinati permettono Europe Direct di operare come un servizio di informazioni di alta qualità che fornisce risposte personalizzate alle domande dei cittadini.

Il Report Bimestrale dello Europe Direct Contact Centre ci fornisce un utile quadro delle richieste più frequentemente sollevate dagli utenti[1198].

[1194] http://europa.eu/europedirect/write_to_us/index_it.htm

[1195] http://europa.eu/europedirect/web_assistance/login/index_it.htm

[1196] I Centri di Informazione Eruopea e i Centri di Documentazione Europea presenti su tutto il territorio degli Stati Membri ed anche in alcuni Stati extra-europei, sui quali si v. *infra* par. 3.5.1.

[1197] Cfr. comunicato stampa della Commissione Europea MEMO/06/56 del 03 febbraio 2006 dove, a proposito del Directorate-General Communication of the European Commission, si sottolinea: «it handles questions of a politically sensitive or extremely specific nature through liaison with the relevant services». La questioni sensibili vengono, poi, smistate ai Servizi competenti della Commissione europea.

[1198] Cfr. EUROPE DIRECT CONTACT CENTRE, *Quarterly report for October-December 2013,* in *http://europa.eu/europedirect/pdf/2013/edcc_report_october_december_2013_en.pdf.*

Europe Direct Contact Centre: top 10 subjects of questions received in October-December 2013[1199].

Top 10 subjects	Enquiries	
EU general, EU Institutions and Member States	4,473	15.7%
Employment, social affairs and inclusion	2,952	10.4%
Justice, fundamental rights and citizenship	2,828	9.9%
Education / Training / Youth	1,608	5.7%
Consumer / Food safety / Public health	1,350	4.7%
Air Passengers' Rights	1,340	4.7%
External relations and development	1,299	4.6%
Enterprise and industry	1,112	3.9%
Home affairs	1,038	3.6%
Customs and taxation	984	3.5%
Total	**18,984**	

Rileva sottolineare come il 15.7% delle domande ricevute dell'EDCC sono inerenti l'Unione europea in generale, le sue Istituzioni e gli Stati Membri. Alta percentuale (10.4%) riguarda, invece, questioni sull'impiego e sugli affari sociali e l'inclusione. La terza richiesta più diffusa concerne la giustizia, i diritti fondamentali e la cittadinanza (9.9%)[1200].

3.5.1. Europe Direct Network: I Centri di Informazione Europea (EDIC); i Centri di Documentazione Europea (EDC) e il Team Europe.

Oltre al servizio centrale di comunicazione, di cui si è appena parlato[1201], il *network* dello Europe Direct si avvale di servizi decentrati che lavorano a più stretto contatto con il territorio. Si tratta dei Centri di Informazione Europea (EDIC), 468 uffici dislocati in tutti gli Stati Membri; dei Centri di Documentazione Europea (EDC), 403 archivi di documentazione europea ed, infine, del Team Europe, 418 esperti preposti alla diffusione delle conoscenze sull'Unione Europea.

Gli EDIC (Europe Direct Information Centre) hanno le stesse funzioni dell'EDCC con il vantaggio, però, di essere in grado di rispondere a questioni e bisogni locali più specifici. Difatti la loro dislocazione sul territorio di tutti gli Stati Membri contribuisce ad adeguare i servizi offerti alle diverse esigenze nazionali e regionali.

Il consulto del Centro può avvenire per via telefonica, per via telematica (email) o recandosi direttamente presso il centro più vicino.

[1199] Tabella tratta da EUROPE DIRECT CONTACT CENTRE, *Quarterly report for October-December 2013*, *cit.*, p. 5.

[1200] Peraltro la classifica degli argomenti e le percentuali si discostano ben poco da quelle dell'anno 2012 Cfr. EUROPE DIRECT, *Annual Report 2012*, in *http://europa.eu/europedirect/index_it.htm*, p. 11.

[1201] Cfr. *supra* par. 3.5.

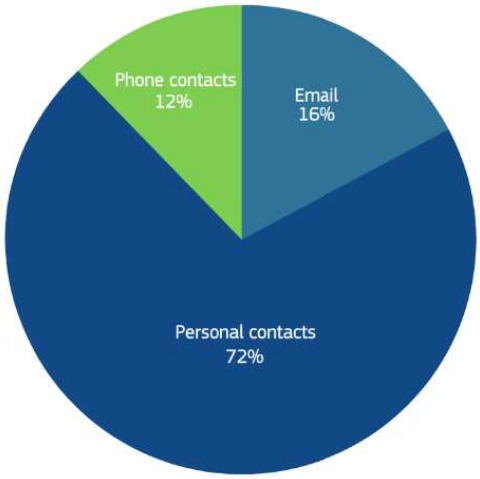
Europe Direct Information Centres' contacts with the public in 2012[1202].

I Centri di Informazione si distinguono dai Centri di Documentazione perché, mentre i primi offrono informazioni di carattere generale fruibili a tutti, i Centri di Documentazione mirano a fornire informazioni approfondite destinate ad un pubblico qualificato e basate sulla documentazione normativa europea[1203].

Gli EDC (Europe Documentation Centre) sono istituti dalla Commissione europea presso le università e le istituzioni di insegnamento superiore di tutti i Paesi membri e di alcuni Paesi terzi[1204].

La peculiarità che rende i Centri utili alla visibilità dei procedimenti decisionali del Parlamento stesso è quella di disporre della gran parte della documentazione cartacea ed elettronica prodotta dalle istituzioni comunitarie e dalla possibilità di renderla accessibile tanto al mondo accademico quanto al grande pubblico.

Se da un lato, la *mission* degli EDC è quella di aiutare le università e le istituzioni di insegnamento superiore e di ricerca a promuovere e a sviluppare l'insegnamento e la ricerca sull'integrazione europea; dall'altro indirettamente essi contribuiscono, attraverso la promozione della trasparenza, a far conoscere le politiche dell'Unione europea a tutti i cittadini europei anche esterni al mondo universitario. I Centri di Documentazione Europea sono oggi 403 nei Paesi Membri dell'Unione europea e 294 nei Paesi Terzi.



Attraverso una stretta collaborazione con gli Archivi Storici dell'Unione europea[1205] è possibile per gli EDC rendere disponibile al pubblico documenti provenienti dalle Istituzioni europee così come quelli dei movimenti pro-europei e delle personalità rilevanti.

[1202] Grafico tratto da EUROPE DIRECT, *Annual Report 2012*, in *http://europa.eu/europedirect/index_it.htm*, p. 6.

[1203] Sulla distinzione tra *general* e *in depth information* si v. http://europa.eu/europedirect/meet_us/index_en.htm

[1204] Il rapporto che intercorre tra la Commissione Europea, l'organo preposto all'attivazione, e il CDE è regolato attraverso una convenzione che disciplina i diritti e i doveri di ciascuna parte.

[1205] Gli Archivi Storici dell'Unione europea «opened its doors in 1986 and its mandate is contained in, Decision No. 359/83 of the ECSC, and Regulation No. 354/83 of the EEC and Euratom, amended on 22 September 2003 by Council Regulation (EC, Euratom) No. 1700/2003, concerning the opening to the public of the historical archives of the European Coal and Steel Community, the European Economic Community and Euratom, taking into

Gli EDC sono depositari delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione europea.

La collezione degli EDC comprende:

- la legislazione Europea (trattati, regolamenti, direttive, decisioni, proposte legislative, documenti generati durante il processo legislativo, i dibattiti del Parlamento europeo -ora solo on-line- ed il case law della Corte di giustizia);
- la Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (in particolare Serie L-Legislazione e Serie C -Comunicazioni e informazioni);
- le pubblicazioni ufficiali (Report, riviste, statistiche compiute da Eurostat ecc.);
- tutti i testi incentrati su questioni europee.

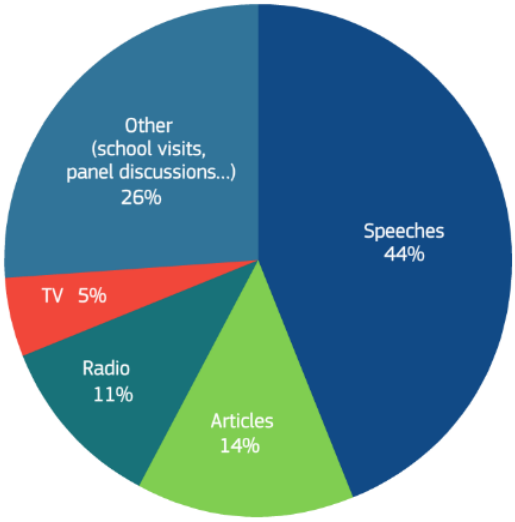
Il Team Europe, infine, è un servizio di comunicazione costituito da voci indipendenti di esperti pronti a dare supporto in tutta Europa.

Team Europe è composto da conferenzieri indipendenti. Si tratta di «EU expert speakers (Team Europe) who can lead presentations, workshops or debates by invitation (schools, NGOs, businesses, etc.)»[1206].

Gli *speakers* sono avvocati, consulenti e accademici che coprono tutti i settori legati all'Unione europea

L'obiettivo principale del Team Europe è quello di fornire ai vari gruppi *target* informazioni corrette e oggettive sulle tematiche legate all'Unione europea. I membri del Team Europe partecipano a seminari, conferenze, corsi di formazione, programmi televisivi, ecc, su richiesta e informano i diversi segmenti del pubblico su temi inerenti all'Unione europea selezionati.

Team Europe: contribution by media in 2012[1207].



consideration the standard delay of 30 years» in http://www.eui.eu/Research/HistoricalArchivesOfEU/AbouttheHistoricalArchives/Index.aspx

[1206] Cfr. http://europa.eu/europedirect/meet_us/index_en.htm

[1207] Grafico tratto da EUROPE DIRECT, *Annual Report 2012*, *cit.*, p. 9.

3.6. L'Agorà (rinvio).

Il Parlamento europeo nell'esercizio della propria autonomia istituzionale ha promosso uno strumento specificamente volto ad instaurare un dialogo con la società civile: l'European Parliament Fora (c.d. Agorà) [1208].

L'Agorà è un forum telematico, accessibile dal sito web del Parlamento dedicato alla discussione di questioni di particolare rilievo per l'opinione pubblica.

Attraverso la creazione di un *account* sul sito è possibile partecipare ai diversi forum promossi dal Parlamento Europeo.

I forum sono divisi per categorie, quali:

- Workshops
- Parliamentary Committees contributions
- European Institutions
- International organizations
- Research & Studies

All'interno di ciascuna categoria sono presenti differenti *threads* ovvero temi di interesse riconducibili sotto stessa categoria.

L'esperienza della consultazione on-line ha comportato un grosso dispendio di energie da parte dei funzionari del Parlamento europeo senza portare a risultati notevoli. Per questo, nonostante lo strumento sia formalmente attivo il suo valore partecipativo è gradualmente diminuito.

Ulteriore strumento di consultazione e dibattito, fornito però dalla Commissione europea, è *Your Voice in Europe*[1209] mentre il sito *Debate Europe*[1210] è stato archiviato.

3.6. L'Osservatorio legislativo.

L'Osservatorio legislativo offre lo stato dei lavori su tutte le procedure che passano attraverso il Parlamento europeo[1211].

Si tratta di un database del Parlamento europeo contenente oltre 12.000 cc.dd. *procedure files.*

La banca dati dell'Osservatorio legislativo è stata istituita nel 1994 come strumento per il monitoraggio del processo decisionale istituzionale dell'UE.

Nuove funzionalità sono state aggiunte nel corso degli anni, rendendo il sito una ricca fonte di informazioni sul processo decisionale dell'UE, con particolare focalizzazione sulle attività del Parlamento europeo. Il sito è stato, infatti, ampliato per includere ulteriori informazioni sulle attività del Parlamento, comprendendo non solo quelle inerenti il suo potere legislativo, ma anche quelle che riguardano i poteri di bilancio, il diritto di iniziativa, il potere di approvare le nomine, il potere di revocare le *delegation of power* o di opporsi al loro tacito rinnovo ecc.

L'Osservatorio pubblica una documentazione completa in lingua inglese e francese[1212]. Il sito web contiene i *record* di tutte le procedure ancora in corso ma anche di quelle che

[1208] http://forum.agora.europarl.europa.eu. Sull'Agorà v. *infra* par. 4.2.6.
[1209] http://ec.europa.eu/yourvoice/
[1210] http://ec.europa.eu/archives/debateeurope/index_it.htm
[1211] Sito istituzionale http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do

hanno completato il loro passaggio attraverso il Parlamento dall'inizio della quarta legislatura, nel luglio 1994, ad oggi[1213].

Il servizio fornisce il calendario delle sedute plenarie attraverso il quale è possibile cercare le procedure all'ordine del giorno delle sessioni passate, presenti o future.

Nella homepage è possibile trovare i *procedure files* pubblicati più di recente, quelli contenenti le ultime relazioni delle Commissioni presentate alla plenaria e i link che rinviano ai documenti informativi trasmessi al Parlamento dalla Commissione a titolo ufficiale e quelli interni alle Commissioni parlamentari competenti per le aree disciplinari interessate[1214].

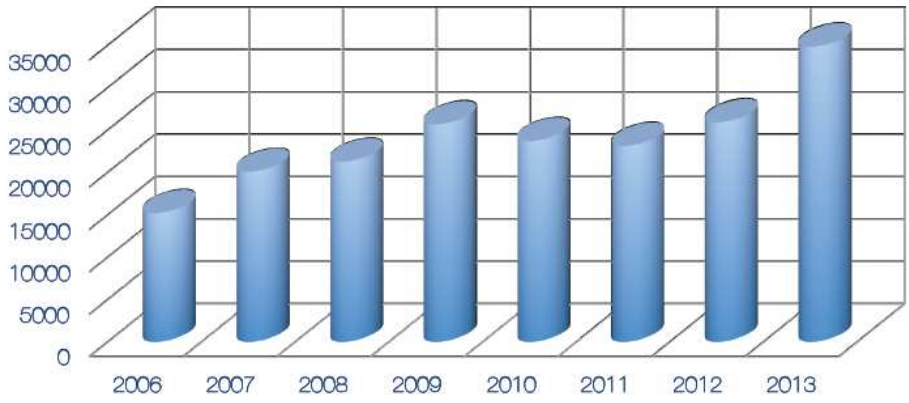
Attualmente attira in media più di 30.000 visitatori mensili provenienti dagli Stati Membri ma anche da Stati extra-europei.

[1212] I cc.dd. *procedure files*. «Each file has a unique identifying reference number and is constantly updated as the procedure progresses, until it is completed. Daily uploads of the database ensure that any new data can be rapidly added to the procedure files. he Legislative Observatory procedure files consist of different sections which can be opened or closed, enabling users to have an overview of the whole file or simply to focus on one section in particular. A typical legislative procedure file will contain the following sections: Basic information, with title, subject classification, procedure reference, type of procedure and stage reached. This section may also contain links to related procedure files; Key players in the main EU institutions involved, including European Parliament committees and rapporteurs (plus indications of political group affiliation), the Commissioner responsible, the relevant Commission Directorate-General, etc. Links to various web pages of the institutions are provided wherever possible; Key events, listing the sequence of events in a procedure in chronological order, with links to relevant documents and summaries; Technical information, indicating the legal basis, legislative instrument,etc. Links to the final act of a procedure as published in the Official Journal of the European Union and the Commission's database of legislation; whenever a final act contains provisions for delegated acts, this is explicitly mentioned in the procedure file and the summaries. Documentation gateway showing all documents relating to a procedure, in chronological order, grouped by institution or in a full list, with references, links and summaries of the major documents; Links to two other sites: IPEX, a platform for information exchange between the European Parliament and the national parliaments, and PreLex, the European Commission's database for monitoring legislative decision-making at EU level. Ongoing procedure files may also contain a section showing forecasts and deadlines for forthcoming activities, such as the adoption of a report in the European Parliament committee, the debate or vote in plenary, etc.» in *http://www.europarl.europa.eu/oeil/info/info2.do*.

[1213] Sull'Osservatorio recente attenzione è stata posta da D. NAURIN, A. RASMUSSEN, a cura di, *Dynamics of change in the European Union*, London, Routledge, 2013.

[1214] Questi documenti scompaiono dal database dopo un anno, se la Commissione decide di non elaborare una relazione.

Media dei visitatori del sito ogni mese[1215].



La Direzione generale della Presidenza del Parlamento europeo è responsabile della gestione operativa dell'Osservatorio legislativo, con il contributo di molti servizi diversi del Parlamento. La Direzione generale per l'innovazione e il supporto tecnologico è responsabile della gestione tecnica del sito.

4. PARLAMENTO EUROPEO E INTERNET, LA SFIDA DELLA NUOVA COMUNICAZIONE

di *Francesco Panci*

4.1.La comunicazione imprescindibile

Quello della comunicazione, è un tema che solleva molte domande, anima dibattiti e stimola riflessioni a riguardo, ma su un punto sembrano non esserci dubbi: la sua crescente centralità e la sua capacità attrattiva in termini di attenzione e interesse da parte di un numero sempre più ampio di soggetti. La comunicazione è un fenomeno che coinvolge tutti in maniera profonda: non c'è soggetto, pubblico o privato, che non si ponga oggi la domanda su "cosa" e "come" comunicare. In particolare, negli ultimi dieci anni, si è delineato uno scenario che vede tensioni al cambiamento riguardanti normativa, strumenti e tecnologie, professionalità e competenze. L'impossibilità di sottrarsi alla comunicazione traspare se ne interpretiamo la centralità da due prospettive strettamente correlate tra di loro: in primis la comunicazione come risposta a una pressante domanda sociale di informazione e conoscenza. In secondo luogo la comunicazione come esigenza in termini di visibilità, affermazione e legittimazione dell'istituzione: farsi conoscere, attivare delle relazioni fondate su credibilità e fiducia, diventa una priorità di ogni soggetto sociale. Così, anche per le istituzioni, è di vitale importanza riflettere sulla propria immagine e sulle modalità comunicative tese a promuoverla e raccontarla.

[1215] Grafico tratto da LEGISLATIVE OBSERVATORY, *Survey results overview*, 2013, *http://www.europarl.europa.eu/oeil/extdoc.do?id=1&l=en*, p. 1.

4.1.1 Evoluzione della comunicazione: da un rapporto univoco a dimensione relazionale con i cittadini.

La necessità di assolvere ai suddetti doveri di trasparenza e visibilità, processo che ha gradualmente interessato tutti i soggetti pubblici, ha delineato il passaggio da un modello comunicativo autoreferenziale a quello che viene definito il modello della "trasparenza"[1216]: fino a quando la comunicazione si occupava soltanto di pubblicità, propaganda e immagine, era confinata e relegata in sporadiche quanto estemporanee attività. Oggi è invece componente strutturale dei processi decisionali di un'organizzazione. In tal senso, si parla di una responsabilità del soggetto pubblico nei confronti dei cittadini, non più intesi come individui da convincere, controllare o, nella migliore delle ipotesi, da informare, quanto piuttosto da coinvolgere, includere e motivare. Al centro di questo processo evolutivo stanno i mutamenti della società: fenomeni come la crescita dei livelli di scolarizzazione e l'aumento del consumo dei media, tendono a diffondere sempre di più la consapevolezza da parte del cittadino dei propri diritti, a far maturare nuovi bisogni e, di conseguenza, nuove aspettative nei confronti dei soggetti pubblici.
É l'interazione con il cittadino l'elemento che permette di distinguere tra mera attività informativa e attività di comunicazione strategica, volta cioè ad alimentare il senso di appartenenza degli interlocutori con l'istituzione, ottenere legittimazione, favorire e accelerare i processi di democratizzazione e partecipazione, facilitare la capacità di scelta e azione degli individui e creare una cultura condivisa in termini di conoscenza da parte degli utenti di obiettivi e significati propri del soggetto pubblico.

4.1.2 Internet, "fast politics" e comunicazione 2.0

Nel descrivere il suddetto processo di trasformazione della comunicazione, è imprescindibile considerare internet e la sua diffusione in larga scala come l'elemento capace di stimolare un tale processo evolutivo alla luce del suo potenziale in grado di superare le asimmetrie di tipo *top-down* tipiche dei media tradizionali[1217] e delle democrazie rappresentative e, allo stesso tempo, supportare tale processo tramite le nuove tecnologie messe a disposizione dal web. Castells definisce l'attuale periodo in cui vive la società con l'espressione "età dell'informazione", caratterizzato cioè dal cosiddetto "internet boom" e dal dominio indiscusso delle innovative possibilità garantite dal nuovo medium[1218]. In questo contesto, numerose pratiche tipiche della società, finiscono nel mondo virtuale adattandosi alle sue regole e perdendo in alcuni casi il legame con le proprie origini, acquisendo nuovi significati alla luce dei cambiamenti tecnologici e sociali[1219]. Luciano Paccagnella fa notare che se la modernità è stata associata ai mass media, i nuovi media sono espressione di una neonata fase che viene chiamata dagli studiosi con appellativi diversi, come società complessa, società dell'informazione o società reticolare, a seconda

[1216] Solito, *Comunico ergo sum*, Le Lettere, Firenze, 2010, p.24
[1217] Lovink, *Ossessioni Collettive , critica dei social media* , Università Bocconi, Milano, 2012. p.2
[1218] Castells, *The information age: economy, society and culture*, Università Bocconi, Milano, 2008
[1219] Cavallo, Spadoni, *I social network, come internet cambia la comunicazione*, Milano, 2010

delle caratteristiche alle quali si attribuisce un peso maggiore. Il termine "postmoderno" ingloba questa molteplicità di aspetti che caratterizzano la società attuale[1220].
Più in generale, la presenza di canali che trasmettono notizie 24 ore su 24 e la rapida diffusione che messaggi e informazioni possono avere attraverso Internet, nonché l'enorme flusso di notizie al quale gli utenti sono esposti, impongono un nuovo tipo di politica e comunicazione indicato con il termine "fast politics". Tale espressione sta a indicare la necessità di saper rispondere rapidamente, utilizzando i media più moderni e diffusi prima di tutto per comunicare entro i giusti, brevissimi, tempi e in secondo luogo per coinvolgere i cittadini in un contesto che vede ridurre drammaticamente la soglia di attenzione e la pazienza degli stessi utenti a causa di un sovraccarico delle informazioni reperibili sul web. In sintesi, da un lato le nuove tecnologie riducono drasticamente i tempi che intercorrono tra invio e ricezione del messaggio e supportano l'interattività tra i soggetti, ponendo le basi per la partecipazione dei cittadini al processo decisionale delle istituzioni[1221], ma dall'altro è compito di chi comunica saper suscitare interesse nel destinatario del messaggio inducendolo a creare una relazione stabile e interattiva.

4.1.3 La rivoluzione dei social networks

Se internet è il presupposto tecnologico per il cambiamento della società, i social network sono lo strumento che più di tutti gli altri incarna e declina le caratteristiche descritte nel precedente paragrafo: immediatezza della comunicazione, interattività, costruzione di relazioni tra i soggetti. "Mentre per oltre trent'anni lo sperimentalismo democratico via Internet era rimasto confinato agli spazi e agli effetti di piccole utopie, con la nascita e la fulminante espansione dei social networks l'*e-democracy* trova finalmente un suo zoccolo duro, un radicamento, una prassi ben collaudata da cui cercare di spiccare il salto alla conquista del politico" [1222]. Con questa frase, il politologo Mauro Calise descrive l'importanza dei social network nel favorire lo sviluppo dell'*e-democracy*. In alcuni settori della società i social media sono considerati un mezzo potenzialmente rivoluzionario. Permettono al cittadino di accedere agevolmente all'informazione e di partecipare più attivamente grazie a un accesso più diretto a leader politici e istituzioni e all'offerta di maggiori occasioni di dialogo tra le parti. Non si tratta solo di una maggiore partecipazione, ma di modi diversi di partecipare. È in questo contesto che, inevitabilmente, le istituzioni si sono avvicinate a questo nuovo mondo nel tentativo di omologarsi, seppur gradualmente, ai nuovi formati comunicativi imposti dalla società del web 2.0.

4.1.4 Unione Europea e nuove forme di comunicazione

Una volta definito il contesto generale nel quale ci troviamo ad operare, lo scopo di questo ultimo capitolo è quello di analizzare come il Parlamento europeo abbia percepito l'importanza dei nuovi canali di comunicazione forniti da Internet. L'analisi è dunque volta a descrivere e valutare gli strumenti messi a disposizione del cittadino sia per conoscere le

[1220] Paccagnella, *Sociologia della comunicazione*, Il Mulino, Milano, 2004, p.222
[1221] Cacciotto, *Marketing Politico*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 157
[1222] Calise, *Fuorigioco, la sinistra contro i suoi leader*, 2013, Laterza, Roma, p.47

attività del Parlamento europeo che per interagire con esso, assumendo un ruolo attivo nel procedimento legislativo.
Più in generale, la sitografia ufficiale dell'Unione europea è molto ampia e articolata, data la quantità di istituzioni e organi che la compongono, la vastità di argomenti che le politiche europee trattano, l'eterogeneità dei destinatari che le politiche attuate investono.
In questa sede, ci si soffermerà esclusivamente sul Parlamento europeo, se ne analizzeranno uno per uno tutti i canali di comunicazione ufficiali a partire dal sito web, passando per i social network soffermandoci sugli strumenti implementati al loro interno volti a coinvolgere il cittadino nel processo decisionale e/o a sviluppare quella dimensione relazionale tra istituzione e utente che caratterizza l'ultima frontiera della comunicazione via web.

4.2.1 Il sito web del Parlamento Europeo

Il sito del Parlamento Europeo[1223] costituisce la piattaforma sul web tramite la quale gli utenti hanno la possibilità di reperire informazioni, dati e approfondimenti sul funzionamento dell'organo e sulle attività svolte da quest'ultimo. Il sito è ovviamente disponibile in tutte le ventidue lingue dei paesi membri componenti l'UE. Il primo elemento degno di nota è la presenza dei link ai profili ufficiali del Parlamento europeo per i vari social networks, canali di comunicazione che analizzeremo in seguito. La scelta di inserire i suddetti collegamenti in una posizione ben visibile nella homepage indica la volontà di utilizzare i social network come canali di comunicazione paralleli al sito nel tentativo di sfruttarne la maggiore interattività con l'utente e di adattarsi a quel nuovo stile comunicativo al quale si è fatto riferimento nei precedenti paragrafi.
La homepage si presenta semplice e intuitiva, tuttavia completa di informazioni ed elementi multimediali fin da subito. Oltre ai link ai profili social, sono subito visibili i collegamenti al sito e ai profili Facebook e Twitter del Presidente del Parlamento europeo nonché ai siti ufficiali dei vari gruppi politici. In tal senso, il sito del Parlamento europeo è solo uno dei numerosi anelli che compongono la vastissima rete online degli organi dell'Ue nel tentativo di fornire al cittadino un quadro a trecentosessanta gradi sul suo funzionamento e la possibilità di muoversi agevolmente da un sito all'altro alla ricerca di notizie e informazioni, più o meno dettagliate, delle quali ha bisogno.
Tornando all'analisi del sito, uno dei primi elementi a disposizione del cittadino per monitorare l'attività del Parlamento Europeo è l'agenda della settimana che si suddivide in tre diverse sezioni:

- **Agenda: in primo piano**: in questa parte viene fornito un breve resoconto dei più importanti appuntamenti della settimana.
- **Programmazione giornaliera - Eventi**: in queste due sezioni, molto simili tra di loro, è possibile consultare nel dettaglio la programmazione giorno per giorno. All'interno dell'elenco è possibile circoscrivere la ricerca selezionando determinati ambiti (ad esempio *sessione plenaria, attività del Presidente, conferenze stampa, commissioni parlamentari, delegazioni, audizioni pubbliche*).

[1223] www.europarl.europa.eu/portal.it

All'utente è inoltre fornita la possibilità di visualizzare le programmazioni delle settimane precedenti che vengono memorizzate in un apposito archivio online.

4.2.2 Monitorare le attività dei deputati

Il sito del Parlamento europeo è munito di un archivio con l'elenco di tutti i deputati in carica. Si tratta di uno strumento senza dubbio molto utile dal punto di vista della pubblicità e della trasparenza e che permette al cittadino di monitorare le attività dei propri rappresentanti eletti. È prevista la possibilità di effettuare ricerche specifiche in base a numerosi criteri:

- Scegliendo il paese di provenienza del deputato.
- Effettuando una ricerca avanzata che permette di specificare il cognome del deputato, la circoscrizione elettorale nella quale il deputato è stato eletto, il gruppo politico di appartenenza o gli organi politici dei quali fa parte.
- Tramite la consultazione di una tabella incrociata che riordina i deputati per Stato membro e gruppo politico di appartenenza.
- Tramite l'opzione "esplora l'emiciclo" che permette di visualizzare la ripartizione dei seggi tra i membri dei gruppi politici e, in seguito, di selezionarne i singoli componenti.

Il sito riporta inoltre l'elenco dei deputati entranti e uscenti. Una volta selezionato un deputato, si accede alla scheda personale di quest'ultimo, dove è possibile consultare dati generici come il curriculum vitae e la cronologia delle legislature nonché dati relativi alle attività parlamentari svolte dal deputato (interventi in seduta plenaria, relazioni in quanto relatore, relazioni in quanto relatore ombra, pareri in quanto relatore ombra, proposte di risoluzione, dichiarazioni scritte e interrogazioni parlamentari). Per quanto riguarda le dichiarazioni scritte, queste sono rese disponibili al download da parte dell'utente in formato PDF. Inoltre, nella pagina di ciascun deputato è indicato l'indirizzo email per permettere al cittadino di mettersi in contatto direttamente con esso.

Oltre all'elenco dei deputati, è presente anche la lista completa degli assistenti locali nonché degli accreditati presso il Parlamento europeo. Accanto al nome di ciascuno degli assistenti appare il nome del deputato di riferimento.

Altro elemento degno di nota per monitorare l'attività dei deputati è *EpNewshub*[1224]. Questo strumento raccoglie e aggrega in un solo sito i messaggi prodotti dagli europarlamentari nei loro profili ufficiali sui social network. In questo modo, l'utente ha la possibilità di monitorare simultaneamente i pareri e le opinioni dei deputati su temi di attualità e questioni inerenti le attività del Parlamento europeo in tempo reale e di condividerle, tramite il proprio account, sui social network, contribuendo a diffondere i contenuti. In tal senso, questo strumento si introduce perfettamente nel contesto di *fast*

[1224] www.epnewshub.eu

politics[1225] descritto in precedenza e risponde in toto all'esigenza di una comunicazione tempestiva e condivisa con gli utenti. Oltre ai contenuti prodotti dai singoli parlamentari, Newshub raccoglie tutte le comunicazioni generate dai gruppi politici, dal Presidente del Parlamento europeo e dal servizio "Ep news". È possibile selezionare i contenuti in base ai seguenti criteri:

- ***Search by news*:** in questa sezione sono raccolte le ultime notizie e i contenuti più attuali. Si può inoltre scegliere tra una visualizzazione di tutti i tipi di contenuto, la consultazione di soli file audiovisivi, di immagini o dei soli messaggi prodotti dai deputati.
- ***Search by topics*:** possibilità di limitare la consultazione dei messaggi in base ad aree tematiche prestabilite. Per ciascuna di queste è indicato il numero totale degli interventi a disposizione dell'utente. Gli stessi *topics* possono essere visualizzati in ordine alfabetico o in base al maggior numero di interventi presenti in ciascuno di essi.
- ***Search by contributors*:** in questa sezione sono elencati tutti i soggetti che producono i contenuti raccolti su Newshub. L'utente ha la possibilità di selezionare un singolo deputato per visualizzare tutti i contributi prodotti da quest'ultimo. I deputati possono essere filtrati per nazione di provenienza o per gruppo politico di appartenenza. Essendo anch'essi *contributors*, anche i gruppi politici possono essere consultati singolarmente per monitorarne i messaggi prodotti. Due sezioni sono dedicate esclusivamente al Presidente del Parlamento europeo e al servizio EP News del Parlamento europeo.

4.2.3 Strumenti di controllo delle attività delle commissioni

Un altro elemento degno di nota del sito è costituito dalla sezione dedicata alle commissioni del Parlamento europeo[1226]. Tramite un motore di ricerca simile a quello utilizzato per i singoli candidati, si possono reperire informazioni sulla composizione delle singole commissioni e sulle attività svolte da queste. È presente un calendario nel quale sono definite le date delle sedute di commissione per l'anno corrente e una sezione nella quale si elencano tutte le audizioni, i workshop e gli altri eventi che hanno coinvolto o coinvolgeranno la commissione in oggetto. Per le audizioni delle commissioni sono disponibili programmi, locandine e contributi degli oratori.

Di particolare rilievo è la disponibilità alla consultazione e al download di tutti i documenti prodotti durante le attività della commissione: a partire dagli ordini del giorno e dai verbali delle singole riunioni, passando per comunicazioni formulate ai singoli

[1225] Cfr. par. 4.1.2
[1226] www.europarl.europa.eu/committees/it/home.html

membri[1227], documenti di lavoro[1228], progetti di parere[1229], progetti di relazione[1230], emendamenti[1231], pareri e relazioni finali delle commissioni.

Vi è poi la sezione "lavori in corso"[1232], nella quale si riportano le procedure legislative attualmente in corso presso ciascuna commissione. Vengono indicati il tipo e la fase della procedura, il nome del relatore e se la commissione sia quella competente per merito o per parere. Tutte le voci contengono inoltre un link al sito dell'Osservatorio legislativo, dove è possibile approfondire la procedura nel dettaglio e consultare la documentazione attinente. Nella stessa pagina è presente un modulo di ricerca che permette di consultare i lavori futuri selezionando le singole commissioni.

Degna di nota la possibilità di seguire in diretta oppure tramite "VOD" (Video On Demand) tutte le sedute delle commissioni. I video sono ovviamente disponibili per il download. L'archivio multimediale contiene al suo interno circa quattromila registrazioni delle riunioni di commissione, a partire dalla legislatura 2004-2009. La diretta delle sedute di commissione costituisce solo uno dei tanti servizi forniti da *EuroparlTV*, la televisione online del Parlamento Europeo della quale parleremo in un successivo paragrafo[1233].

4.2.4 Registro dei documenti online e bilancio online

L'articolo 15 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede il diritto di cittadini e residenti ad accedere ai documenti interni del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. L'accesso ai documenti costituisce un elemento imprescindibile della trasparenza in seno alle istituzioni europee. Tale diritto è disciplinato dal regolamento (CE) n. 1049/2001. Al fine di agevolare il cittadino, il Parlamento europeo ha provveduto a istituire un apposito Registro online nel quale sono contenuti i riferimenti dei documenti elaborati e quelli ricevuti dal Parlamento europeo a partire dal 3 dicembre 2001[1234], data di

[1227] Le comunicazioni ai membri sono utilizzate per trasmettere ai loro deputati informazioni che non rientrano nella tipologia di altri documenti. Ad esempio, informazioni quali la sintesi della visita di una delegazione, una riunione con un esperto, un questionario ad un Commissario o la pubblicazione delle petizioni pervenute.

[1228] I documenti di lavoro sono documenti attinenti alla redazione di relazioni e pareri. Spesso le commissioni pubblicano la motivazione delle loro relazioni sotto forma di documento di lavoro.

[1229] Il deferimento per parere ad una commissione di un testo, legislativo o meno, rappresenta solitamente la fase iniziale di una procedura in seno al Parlamento europeo. Per i testi legislativi, i pareri assumono la forma di emendamenti alla relazione elaborata dalla commissione competente per il merito, accompagnati eventualmente da una breve motivazione. Per i testi non legislativi, i pareri sono espressi sotto forma di suggerimenti riguardanti parti del testo. I progetti di parere vengono in seguito votati in commissione, prima di essere presentati alla commissione responsabile dell'elaborazione della relazione.

[1230] Ovvero i testi dei progetti di relazione prima che siano stati emendati.

[1231] Dopo la presentazione in commissione di un progetto di relazione, un parere o una proposta, i deputati hanno la possibilità di proporre emendamenti. La commissione fissa un termine entro il quale tutti gli emendamenti devono essere depositati. Gli emendamenti vengono dunque discussi e posti in votazione durante le riunioni della commissione, quelli approvati vengono incorporati nel testo provvisorio prima che esso diventi definitivo.

[1232] http://www.europarl.europa.eu/committees/it/work-in-progress.html

[1233] Cfr. *infra* par. 4.2.5

[1234] Più nel dettaglio, i tipi di documento disponibili sono:

1) Documenti relativi all'attività parlamentare: Regolamento interno del Parlamento europeo, documenti della seduta plenaria, documenti relativi alle attività dei deputati, documenti delle commissioni parlamentari, documenti delle delegazioni parlamentari, documenti di conciliazione, documenti di altri organi del Parlamento.

2) Documenti di informazione generale del Parlamento europeo: bollettini del Parlamento, documenti della stampa, studi e pubblicazioni realizzati dal Parlamento europeo, eurobarometro del Parlamento europeo, newsletters.

entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1049/2001. La maggior parte dei documenti è accessibile direttamente dall'utente in formato elettronico tramite un motore di ricerca, per la ciascuno di questi il registro contiene di norma: la segnatura o il numero di riferimento del documento, la data del documento, l'autore o il servizio competente per l'elaborazione del documento, documenti connessi come link verso altri files inerenti alla medesima procedura. Per quanto riguarda i documenti non direttamente consultabili sul Registro[1235], è necessario compilare online un apposito modulo di richiesta. A seguito dell'esame del modulo, che non richiede di indicare una particolare motivazione, i servizi competenti del Parlamento europeo provvederanno a comunicare la possibilità di consultare o meno il documento tramite una risposta motivata entro quindici giorni lavorativi.

Altro elemento di particolare interesse è costituito dalla pubblicazione online del bilancio, reso altresì disponibile per il download. Nella sezione apposita del sito, è sufficiente selezionare il relativo link per essere ridiretti alla pagina del bilancio online[1236]. Oltre al documento finale, sono disponibili anche le prime e le seconde versioni dei progetti di bilancio generale, i progetti di lettera rettificativa e i "Line-by-line". La documentazione è disponibile a partire dall'anno 2011.

4.2.5 EuroparlTV

Nonostante l'avvento di Internet negli ultimi venti anni abbia posto le basi per l'elaborazione di nuove strategie comunicative utilizzando nuovi canali di diffusione del messaggio, ciò non toglie che un media tradizionale come la televisione mantenga ancora un ruolo importante nel palcoscenico mediatico moderno. Ma sono proprio i nuovi media coloro che forniscono ai mezzi di comunicazione tradizionali la possibilità di rinnovarsi, di rivolgersi a nuovi pubblici e di coinvolgere maggiormente i propri *followers* tramite l'approfondimento e la partecipazione via web. Il panorama contemporaneo della comunicazione si caratterizza proprio per una commistione fra tecnologie tradizionali e innovative. Si pensi, ad esempio, alle testate giornalistiche che supportano l'edizione in carta stampata con sempre più diffuse versioni digitali. Internet consente di fruire i contenuti dei mass media tradizionali tramite il web, in gran parte attraverso meccanismi di condivisone messi in atto da membri della propria rete di relazioni online.[1237]
Nata nel settembre 2008, "EuroparlTV"[1238] è la televisione via web del Parlamento europeo e costituisce un chiaro esempio di ibridazione tra vecchi e nuovi media nonché uno degli

3) Documenti ufficiali trasmessi dalle altre istituzioni e dagli Stati membri: Commissione europea, Consiglio, BCE, Banca europea per gli investimenti, Comitato delle regioni, Comitato economico e sociale, Corte dei conti.
4) Documenti di terzi.
5) Procedure di bilancio: bilanci annuali, discarichi annuali.
6) Documenti resi disponibili a seguito di una richiesta precedente.

[1235] Si tratta dei documenti precedenti al 2001 e quelli per i quali possono esservi limitazioni di accesso in forza delle deroghe al diritto di accesso di cui all'articolo 4 del regolamento (CE) n.1049/2001.

[1236] http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-it.htm

[1237] Mosca e Vaccari, *Nuovi media, nuova politica? Partecipazione e mobilitazione online da MoveOn al Movimento 5 stelle*, 2011, Franco Angeli, Milano, p.10

[1238] europarltv.europa.eu/it/home.aspx

strumenti più importanti messi a disposizione del cittadino per controllare i lavori parlamentari.
Il Parlamento europeo ha preferito un canale web rispetto ai tradizionali mezzi di trasmissione per diverse ragioni. In primis, un canale web corrisponde all'evoluzione delle tecnologie informatiche e della televisione e tiene conto del rapido sviluppo della banda larga. In secondo luogo, è concepito in funzione dell'interesse dell'utente piuttosto che del produttore, offrendo allo spettatore un ampio ventaglio di prodotti da guardare al momento e nel luogo scelto. Infine, offre un migliore rapporto costo/efficacia rispetto a una televisione tradizionale.
Il canale ha lo scopo di informare i cittadini dell'UE sulle attività del Parlamento e dei propri membri. Il servizio è provvisto di streaming in diretta delle sessioni parlamentari, delle sedute delle commissioni o, in alternativa, di eventi concernenti attività del Parlamento Europeo esterne a quelle legislative (seminari, conferenze su temi specifici, eventi ufficiali). Oltre allo streaming in diretta, è possibile consultare "on demand" i vari interventi nelle sezioni "La plenaria on demand"[1239] e "Le commissioni parlamentari on demand".
È a disposizione del cittadino un motore di ricerca che permette di selezionare gli interventi in base a numerosi criteri: ricerca cronologica[1240], ricerca per nome dell'oratore, ricerca per organo[1241] e ricerca per parola chiave. Oltre al canale della diretta delle varie sedute, è possibile seguire notiziari sulle più recenti attività, dibattiti e programmi sui temi più attuali, riproducendo una programmazione in linea con il più classico format di una qualsiasi emittente televisiva via etere. Tutti i video sono provvisti di sottotitoli per le ventidue lingue ufficiali dell'UE.
Oltre allo streaming in diretta, "EuroparlTV" si divide in tre canali dedicati ciascuno a un pubblico diverso: "Parliament News", "Young Parliament" e "Discover Parliament". A questi canali si è recentemente aggiunta la nuova sezione "Il Parlamento vicino al cittadino"[1242], dove è possibile consultare i video delle attività svolte dal Parlamento europeo nei paesi membri, con la possibilità di filtrare i video in base alla locazione degli interventi.
Dal punto di vista della diffusione dei contenuti, EuroparlTV conta più di duecento partner tra stazioni televisive, siti internet e televisioni dei parlamenti nazionali che trasmettono i contenuti via web oppure via etere[1243].

[1239] europarl.europa.eu/ep-live/it/plenary/
[1240] Voci disponibili per la ricerca: legislatura, data di inizio e/o di fine dell'intervento
[1241] Voci disponibili per la ricerca: organo politico (tutti gli organi, commissioni o delegazioni), gruppo politico, legislatura, paese.
[1242] http://europarltv.europa.eu/it/parliament-near-you/all-videos.aspx
[1243] Per la consultazione dell'elenco completo dei partner di EuroparlTV si rimanda all'indirizzo europarltv.europa.eu/it/about-europarltv/our-partners

È prevista una carta editoriale[1244] che esprime i principi e i fini del progetto: in primis il riconoscimento del diritto dei cittadini a conoscere e comprendere le attività del Parlamento, la necessità di creare e sviluppare uno spazio pubblico e promuovere la democratizzazione dell'UE. Si fa riferimento anche al rispetto della pluralità delle opinioni e alla necessità di mantenere un orientamento neutrale e imparziale. Dalla carta traspare anche la volontà di fornire al cittadino elementi di interattività tramite i quali esprimere opinioni e scegliere il contenuto delle trasmissioni come ad esempio sondaggi o questionari di valutazione.

4.2.6 Agorà e Your voice in Europe

Agorà: uno strumento creato dal Parlamento europeo volto a promuovere un dialogo con la società civile è l'European Parliament Fora, più comunemente conosciuto con il nome di "Agorà". Si tratta di un forum online collegato al sito web del Parlamento europeo nel quale gli utenti possono discutere di questioni di particolare rilievo per l'opinione pubblica. Il forum si suddivide in cinque macroaree:

- Workshops
- Parliamentary Committees contributions
- European institutions
- International organizations
- Research & studies

All'interno di ciascuna macroarea sono presenti differenti *threads* (temi di interesse) sui quali gli utenti possono discutere e confrontarsi. I risultati ottenuti da questo strumento, in termini di partecipazione degli utenti al dibattito e quindi di qualità dello stesso, sono da considerare fallimentari al netto del dispendio di risorse umane ed economiche investite dal Parlamento europeo in questo progetto. La maggior parte dei *threads* proposti riscontrano un numero di visualizzazioni medio di duemila utenti e in nessuno di questi si è sviluppato un dibattito che abbia prodotto dei risultati degni di nota. Gli ultimi post prodotti risalgono ormai al 2011. Se ne deduce che lo strumento sia ormai in disuso.

Uno strumento simile ad Agorà è *Your voice in Europe*[1245], promosso dalla Commissione europea piuttosto che dal Parlamento europeo. Il sito si divide in quattro sezioni:

[1244] Carta editoriale di EuroparlTV: 1-Il parlamento europeo ha creato una rete televisiva via web (denominata "europarltv"), per soddisfare il diritto di tutti i cittadini a conoscere e comprendere quanto sta accadendo nell'istituzione che hanno eletto. La rete è destinata a contribuire alla democratizzazione dell'UE e allo sviluppo di uno spazio pubblico europeo. 2- La rete è disciplinata dai principi del servizio pubblico per rispondere ad obiettivi di informazione e istruzione. Essa è destinata a garantire che tutti gli aspetti della vita del Parlamento siano presentati in modo attraente, credibile e professionale. 3- La rete garantisce che si rispecchi la pluralità di opinioni nel Parlamento europeo, tenendo in debita considerazione la relativa forza dei gruppi politici, in conformità con una politica editoriale neutra e imparziale. 4- La rete è sviluppata in modo tale da rafforzare l'interattività tra il Parlamento e i cittadini europei. Essa consente ai cittadini di esprimere le proprie opinioni sul contenuto della rete e contribuire a detto contenuto. 5- Il contenuto globale e l'orientamento strategico della rete sono definiti su base annuale in un documento da presentare all'Ufficio di presidenza. L'attuazione di questo quadro è di competenza dei servizi del Parlamento. 6- Il rispetto della presente Carta è controllato da un comitato consultivo, sotto l'autorità dell'Ufficio di presidenza del Parlamento. 7- La presente Carta è messa a disposizione del pubblico e pubblicata sul sito Internet dell'istituzione.

[1245] http://ec.europa.eu/yourvoice/index_it.htm

- **Pagina iniziale:** nella quale viene presentato il sito nelle sue funzioni e i motivi della sua creazione. In tal senso, il sito si propone di migliorare la governance europea e promuovere l'azione "Legiferare meglio"[1246].
- **Consultazioni:** in questa sezione sono presenti delle consultazioni aperte online per sondare l'opinione dei cittadini su temi specifici. Per ciascuna consultazione è disponibile una scheda informativa dove ne sono indicati obiettivi, durata e settori di interesse. È possibile rispondere alla consultazione online, inviare un contributo per email oppure caricare un documento che esprime le posizioni del cittadino. I partecipanti possono rispondere in tutte le lingue ufficiali dell'UE.
- **Dibattiti:** questa parte del sito permette di partecipare, in modo simile ad Agorà, ai dibattiti sull'Unione europea, interagire con i leader politici e con gli altri utenti. Tramite link è possibile accedere al blog dell'Unione europea nella quale ciascun commissario della Commissione europea gestisce una propria area personale nella quale l'utente ha, potenzialmente, la possibilità di interagire con il leader politico. Non tutti i blog dei commissari sono aggiornati con frequenza e il livello di interattività è comunque scarso, a dimostrazione di come tali strumenti di interazione con gli utenti, quantomeno per un semplice scambio di opinioni, siano stati sostituiti dai social network. Non a caso, sempre nella sezione dibattiti, è possibile consultare un elenco di tutti i profili ufficiali dell'UE sui social network.
- **Altri strumenti**: in questa ultima sezione ci si limita ad elencare gli altri strumenti a disposizione del cittadino per far sentire la sua voce. Tra le possibilità elencate si annovera la possibilità di contattare il proprio eurodeputato (ed è presente il link all'archivio dei parlamentari sul sito del Parlamento europeo descritto in precedenza[1247]) o il proprio rappresentante presso il Comitato delle regioni o il Comitato economico e sociale europeo, aderire al Gruppo pilota di imprese europee per partecipare a dibattiti sui temi riguardanti il mondo delle imprese e infine fare ricorso a servizi di consulenza e informazione dell'UE.

4.2.7 Petizioni online

Ai sensi dell'articolo 227 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ogni cittadino può esercitare il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo[1248], individualmente o in associazione con altri. Il sito web fornisce la possibilità di presentare una petizione online tramite la compilazione di un apposito modulo. Questo verrà poi vagliato dalla Commissione per le petizioni che ne valuterà l'attinenza con i settori di attività dell'UE e provvederà a comunicare al firmatario la decisione adottata. Potenzialmente, le petizioni online sono un modo più immediato, facile e gratuito per

[1246] http://ec.europa.eu/yourvoice/about/index_it.htm#background
[1247] http://www.europarl.europa.eu/meps/it/map.html
[1248] Per maggiori riferimenti si v. *supra* parr. 3.4. e 3.4.1.

partecipare alle attività del Parlamento europeo e quindi in grado di incoraggiare il cittadino ad una maggiore interazione con le istituzioni.

4.3 Europa 2.0, l'Unione europea e i social network

Veniamo adesso ad affrontare un altro ambito della comunicazione dell'UE (e quindi del Parlamento europeo) che si muove parallelamente ai contenuti e agli strumenti presenti nel sito web e si integra con quest'ultimo. Come abbiamo già accennato in precedenza, i social networks sono la massima declinazione di quello che l'espressione *Internet 2.0* vuole indicare: il passaggio da un rapporto unidirezionale tra comunicatore e ricettore del messaggio, ad un rapporto biunivoco tra i due attori nel quali entrambi sono contemporaneamente comunicatori e ricettori di messaggi. Ma come si è adattata l'Unione europea a questo nuovo contesto? I profili ufficiali sui vari social sono effettivamente concepiti in un'accezione strategica o costituiscono soltanto delle bacheche informative alternative al sito? Nel tentativo di dare una risposta alla domanda, si evidenzieranno tutti quegli strumenti messi a disposizione del cittadino in grado di garantire interattività e scambio di informazioni.
Nell'introdurre il tema dei social network, sul sito è presente il seguente incipit: "Il Parlamento europeo è l'assemblea del popolo. Di conseguenza, il nostro intento non solo è di attirare lettori sul nostro sito web, ma anche di essere presenti nei luoghi frequentati dalle persone, e le persone sono sui media sociali"[1249].
Il Parlamento europeo è, in sostanza, presente in tutti i social network più importanti[1250] non solo a scopo informativo, ma anche con l'intento di incontrare i cittadini nei luoghi (cibernetici) dei quali sono assidui frequentatori.

- **Facebook**: è senza dubbio il social network più importante in termini di utenti registrati. Oltre un miliardo di persone possiede un profilo su questo sito[1251]. Il Parlamento europeo è presente con più di un account ufficiale. Al momento, faremo riferimento a quello principale[1252]. Le prime informazioni sulle quali vale la pena soffermarsi sono il numero di utenti collegati al profilo, circa 1.4 milioni, e la fascia d'età media che va dai 18 ai 34 anni. Quest'ultimo dato, lascia ben intendere quale sia l'importanza della comunicazione tramite social network per raggiungere la platea dei cittadini più giovani che ormai fanno sempre più riferimento a Internet piuttosto che ai media tradizionali per informarsi e reperire notizie. Lo stile comunicativo è informale: il linguaggio è semplice e comprensibile, i testi sono concisi e sono sempre integrati da un contenuto multimediale e da un link alle sezioni del sito del Parlamento europeo dove si potranno reperire gli approfondimenti desiderati. Nei contenuti, ogni post cerca di coinvolgere l'utente attivamente, stimolandolo a produrre contributi, confrontare le proprie opinioni aprendo discussioni e, più in generale, a instaurare quel rapporto biunivoco tra gli attori di cui si è precedentemente parlato. L'elemento più innovativo del profilo in

[1249] http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/00fd7b595a/Social-media.html
[1250] Facebook, Newshub, Twitter, LinkedIn, Youtube, Flickr, Foursquare, Pinterest, Myspace
[1251] De Rosa, *Cittadini digitali*, Milano, Apogeo education, 2014, p.24
[1252] https://www.facebook.com/europeanparliament

termini di interattività tra cittadini e istituzione è la possibilità di chattare in diretta con gli europarlamentari. Una volta al mese, un deputato risponde alle domande degli utenti su temi di attualità. Al termine dell'incontro, la chat viene archiviata e messa a disposizione degli utenti per una successiva consultazione. Sono inoltre presenti applicazioni per connettersi con i profili dei singoli deputati e con gli uffici di informazione dislocati nel territorio.

- **Twitter**: rispetto a Facebook, questo social network si contraddistingue per la sua essenzialità e immediatezza. Caratteristiche che si riflettono sul modo di comunicare utilizzato in questo contesto. L'account Twitter del Parlamento europeo[1253] altro non è che una bacheca di informazioni e news aggiornata al minuto in ventidue lingue diverse[1254] tramite messaggi di massimo 140 caratteri denominati in gergo *tweets*. Come nel caso di Facebook, il numero di utenti (in questo caso denominati *followers*) è molto ampio, facendo di Twitter l'altro canale social di comunicazione principale. Essendo particolarmente sintetici, i messaggi (o *tweets*) sono accompagnati da link di rimando al sito, contenuti multimediali e infografiche. Dal punto di vista dei mezzi a disposizione dell'utente, il profilo del Parlamento europeo non fornisce particolari opzioni di interazione, se non quelle funzioni messe a disposizione dal sito che sono dunque caratteristiche strutturali di Twitter, ovvero la possibilità di condividere le notizie sul proprio profilo personale, di commentarle e di citare il Parlamento europeo nei messaggi personali dell'utente.
- **LinkedIn**: rispetto a tutti gli altri social media, LinkedIn è l'unico che si concentra sull'attività professionale, eliminando l'aspetto ludico tipico di tutti gli altri[1255]. Per questo motivo, il profilo del Parlamento europeo[1256] viene utilizzato quasi come un blog, nel quale gli utenti hanno la possibilità di confrontare le proprie opinioni e discutere su vari argomenti di natura più specifica e tecnica. In ogni caso, l'attività di scambio di informazioni e di interazione, si verifica maggiormente tra i diversi utenti piuttosto che tra questi ultimi e le istituzioni. Rispetto a Facebook e Twitter, il profilo su questo social è seguito da un numero inferiore di utenti, anche per via delle caratteristiche di LinkedIn che ne fanno un target per una fascia di età più adulta e già inserita nel mondo del lavoro.
- **Flickr, Instagram, Youtube e Pinterest** : peculiarità di questi social media è la comunicazione tramite contenuti multimediali piuttosto che tramite messaggi testuali. Negli account di Flickr[1257] e Instagram[1258], il Parlamento europeo mette a disposizione dell'utente, gratuitamente, una vastità di immagini ufficiali che ne illustrano la vita quotidiana. Youtube è invece il sito di riferimento per quanto riguarda la condivisione di contenuti audiovisivi. I video a disposizione nel profilo del Parlamento europeo[1259] spaziano da brevi contributi sulle tematiche più attuali a

[1253] Si fa riferimento al profilo @Europarl_EN
[1254] Sono presenti ventidue account, ciascuno per una delle lingue dei paesi membri.
[1255] Cavallo e Spadoni, *I social network, come Internet cambia la comunicazione*, 2010, Franco Angeli, Milano, p.53
[1256] http://www.linkedin.com/company/european-parliament
[1257] https://www.flickr.com/photos/european_parliament
[1258] http://instagram.com/europeanparliament#
[1259] https://www.youtube.com/user/EuropeanParliament

interviste, dibattiti e video informativi, il social in questione è inoltre utilizzato per integrare i servizi forniti da EuroparlTV. Infine, Pinterest è il social media nel quale si possono trovare e scaricare numerose infografiche ufficiali del Parlamento europeo [1260] . La possibilità di utilizzare gratuitamente, purché a scopi non commerciali e citando la fonte, il materiale messo a disposizione su Pinterest, rende tale strumento una risorsa importante per tutti quei progetti di natura didattica volti all'istruzione e alla sensibilizzazione sui temi cruciali dell'Unione Europea e sul funzionamento di istituzioni quali il Parlamento europeo.

4.4 Conclusioni

Una volta analizzati i canali online del Parlamento europeo possiamo cercare di trarre alcune conclusioni concernenti le modalità di utilizzo di questi. In primis, si è cercato di scindere la dimensione comunicativa in due parti: la prima riguardante il mero scopo informativo, la seconda legata agli strumenti in grado di coinvolgere l'utente nel processo decisionale. A tal proposito, si è notato come quello del Parlamento europeo sia un sito più che esaustivo dal punto di vista della trasparenza e della pubblicità dei lavori, in grado di fornire al cittadino una serie di elementi che permettono il controllo delle attività della camera e dei suoi deputati. A partire dalla possibilità di consultare l'agenda dei lavori, fino ai servizi forniti da EuroparlTV, passando per il monitoraggio delle attività dei singoli deputati, delle commissioni e dei gruppi parlamentari. Il tutto è integrato da servizi di informazione in grado di orientare il cittadino su qualsiasi tematica. Pur mantenendo un approccio sostanzialmente formale, non mancano i contenuti, spesso di natura didattica, rivolti a un pubblico più giovane.

Dal punto di vista del coinvolgimento del cittadino sui temi principali del Parlamento europeo, il progetto dell'Agorà si è dimostrato superato e poco utilizzato soprattutto in relazione alla diffusione in larga scala dei social network, canali di comunicazione in grado di sostituirsi al blog del Parlamento europeo. Più positiva l'esperienza del sito *Your voice in Europe* che sembra contare su una maggiore partecipazione degli utenti e dare un certo peso alle loro opinioni tramite lo strumento delle consultazioni online. Degne di nota anche le petizioni online, dimostrazione di come Internet possa fornire i mezzi per incoraggiare e semplificare la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali.

Venendo al tema dei social networks, si può affermare che il Parlamento europeo abbia percepito la necessità di servirsene parallelamente al sito, nel tentativo di aumentare la propria visibilità intercettando quegli utenti che fanno di questi strumenti il loro canale principale, se non unico, di informazione e tramite i quali costruiscono una propria rete di contatti. EpNewshub è la dimostrazione di come sito e social riescano ad integrarsi perfettamente, colmando l'uno le lacune degli altri e viceversa. Spostando la nostra attenzione sui profili ufficiali del Parlamento europeo, si nota come dal punto di vista comunicativo, lo stile si adatti alle caratteristiche e alle peculiarità di ciascun social network. In generale, rispetto al sito il linguaggio è decisamente più informale e i messaggi sostanzialmente più semplici e concisi per lasciare spazio ai numerosi contenuti multimediali.

[1260] http://www.pinterest.com/epinfographics/

Dal punto di vista della trasparenza e del controllo sulle attività del Parlamento europeo, i profili sono più che esaustivi, il che li rende strumenti utili al pari del sito, se non più di quest'ultimo per le notizie di attualità, se consideriamo la tempestività e la frequenza con la quale i social media vengono aggiornati. In ogni caso, l'eventualità che determinati argomenti vengano trattati marginalmente sui social, è sopperita dai numerosi link ai siti ufficiali sui quali poter approfondire qualsiasi tema.

Per quanto riguarda gli elementi di interattività a disposizione del cittadino, si è notato che, nel complesso, essi supportano l'attività informativa, promuovono lo scambio di opinioni tra gli stessi utenti, integrano servizi già disponibili sul sito web, ma difficilmente coinvolgono davvero nell'attività di policy-making e, in tal senso, non sono presenti elementi degni di nota.

In conclusione, se da una parte il Parlamento europeo ha accettato la sfida dei social network e ha dimostrato padronanza nel loro utilizzo dal punto di vista comunicativo, dall'altra si rilevano numerose lacune nello sfruttare pienamente il potenziale di questi strumenti per coinvolgere i cittadini nel processo decisionale. D'altra parte, non si può escludere l'esigenza dell'unico organo dell'Unione europea eletto direttamente dai cittadini di legittimarsi di fronte ad essi. In quest'ottica, essere sui social network è essenziale per stabilire un legame con un'ampia parte della popolazione. Quindi, quelle attività nelle quali si cerca di coinvolgere gli utenti, devono piuttosto essere interpretate come il tentativo di promuovere le istituzioni per riavvicinare ad esse i cittadini in un periodo di forte crisi e diffusione di pulsioni antieuropeiste.

5. La trasparenza delle attività dei gruppi di pressione presso il Parlamento europeo

di Luca Bartolucci

5.1. Introduzione

Il Trattato di Lisbona ha notevolmente modificato l'assetto istituzionale dell'Unione europea[1261]. Alcuni dei cambiamenti che ha provocato, in particolare, non possono che dispiegare i propri effetti anche sull'attività dei gruppi di pressione. Si pensi, anzitutto, all'estensione del voto a maggioranza qualificata, presso il Consiglio. In secondo luogo, si pensi all'estensione della procedura legislativa ordinaria, che fa, conseguentemente, acquisire al Parlamento europeo poteri più ampi in molte e sensibili materie, proseguendo sulla strada di ampliamento dei poteri del Parlamento europeo. Questi fattori rendono

[1261] Sul Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla forma di governo dell'Unione europea, cfr. R. Bin – P. Caretti, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2008, in particolare p. 162 ss.; F. Bassanini – G. Tiberi, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010; C. Fasone – N. Lupo, *Il Parlamento europeo e l'intervento delle associazioni italiane di interessi nelle procedure parlamentari*, in *Sinergie rapporti di ricerca*, n. 35, settembre 2012, specialmente p. 38 ss.

sempre più influente l'attività dei gruppi di pressione nel processo decisionale europeo e presso il Parlamento.
Dunque, la trasparenza delle attività di *lobbying*[1262] nei confronti del Parlamento europeo è tanto più importante nel nuovo scenario istituzionale anche, se possibile, rispetto a quanto lo era prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. D'altra parte, rendere trasparente il modo in cui i portatori di interessi influenzano l'attività parlamentare è estremamente rilevante per sapere "quanto" l'attività parlamentare stessa e i suoi prodotti sono pubblici e visibili all'esterno.
Non s'intende, in questa sede, analizzare come e quanto i gruppi di pressione influenzano il procedimento legislativo e le decisioni dell'Unione: quello che si intende osservare è se e quanto l'attività dei gruppi di pressione e degli interessi organizzati sia trasparente attraverso le norme giuridiche che disciplinano il loro rapporto con le istituzioni e il modo in cui i gruppi di pressione hanno la possibilità di avere accesso alle informazioni.

5.2. Il ruolo "necessario" dei gruppi di pressione nel procedimento decisionale dell'Unione Europa e la trasparenza delle attività istituzionali

5.2.1. Gruppi di pressione e Unione Europea

I gruppi di pressione trovano nell'Unione europea il "luogo" ideale per la loro azione, tanto che Bruxelles è stata definita "*lobbying paradise*"[1263]. Questo è dovuto alla forma di governo dell'Unione e alla sua natura negoziale. Il modo in cui si formano le decisioni, infatti, prevede in genere un coinvolgimento anche preventivo degli interessi organizzati. Si pensi ai Libri verdi della Commissione europea, coi quali si mira ad "ascoltare" la società civile[1264] – e, con questa, i gruppi di pressione – ancora prima della formalizzazione dell'iniziativa legislativa. S'accoglie, nell'ambito dell'Unione europea, un modello per cui l'interesse generale è la somma e il risultato degli interessi particolari, rigettando il classico modello francese secondo il quale la legge è espressione della volontà generale e non tollera intermediari tra il corpo elettorale e il Parlamento.
Ci sono, peraltro, altri determinanti fattori che rendono l'Unione europea necessariamente esposta all'azione dei gruppi di pressione: si pensi, anzitutto, all'alto contenuto tecnico delle competenze che i Trattati affidano all'Unione; in secondo luogo, all'assenza di intermediari istituzionali, data la (ancora) scarsa strutturazione ed organizzazione dei partiti politici così come conosciuti all'interno delle forme di governo nazionali[1265]; infine, si pensi alla stessa dimensione sovranazionale del processo decisionale e quindi "lontano" dalle realtà

[1262] Per una ricostruzione della nascita e dello sviluppo del termine *lobby* si v.: P. L. PETRILLO, *European Union and pressure groups. A legal perspective*, in M. CARTABIA – N. LUPO – A. SIMONCINI (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU. National Parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 76.
[1263] W. DINAN – E. WESSELIUS, *Brussels: a lobbying paradise*, in *Bursting the Brussels Bubble. The battle to expose corporate lobbying at the heart of the EU*, Bruxelles, in www.alter-eu.org, 2010.
[1264] Per un'analisi del concetto di società civile nell'Unione europea si v. A. SIMONCINI , *Beyond representative democracy: the challenge of participatory democracy and the boundless galaxy of civil society*, in *Democracy and subsidiarity in the EU*, cit., in particolare pagg. 55 e ss.
[1265] G. GRASSO, *Partiti politici europei*, voce del *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III volume di aggiornamento, Tomo II, UTET, Torino, 2008, p. 609 ss.

nazionali. Lo stesso graduale allargamento dell'Unione europea – fino a 28 Stati membri – ha reso sempre più necessaria la partecipazione dei gruppi di pressione, anche soltanto vista la necessità di avere a che fare con una pluralità di lingue e tradizioni diverse. Infine, molti gruppi, non avendo una dimensione nazionale, trovano preferibile rappresentare i propri interessi al livello dell'Unione[1266].

Tutti questi fattori contribuiscono a rendere necessario il ruolo dei gruppi di pressione nell'attività dell'Unione europea, configurandosi come strumento per collegare le istituzioni dell'Unione alle società civili degli Stati membri. Il processo d'integrazione si è sviluppato in modo certamente non lineare, né può essere questa la sede per un'analisi del suo sviluppo, ma alcune linee direttrici possono certamente individuarsi: una di questa sembra potersi rintracciare nel graduale tentativo di superare il c.d. *deficit* democratico[1267], del quale l'Unione europea è accusata da lungo tempo. Questi tentativi di superamento sono andati dal sempre maggiore ruolo affidato al Parlamento europeo[1268], alle nuove funzioni che il Trattato di Lisbona ha assegnato ai Parlamenti nazionali[1269], fino al coinvolgimento delle autonomie regionali[1270].

Il diretto coinvolgimento dei gruppi di pressione può essere letto, anch'esso, come ulteriore tentativo di "poter (se non) risolvere (quanto meno) attenuare"[1271] il *deficit* democratico. In questo senso, la trasparenza delle istituzioni dell'Unione nel loro rapporto coi gruppi di pressione e con gli interessi organizzati sembra riuscire ad interpretare l'esigenza di "contemperare il ruolo sovrano delle istituzioni politiche" e "un pluralismo nell'accesso dei gruppi al momento della consultazione precedente alla assunzione di determinazioni"[1272] fornendo, così, una diversa risposta alla questione del *deficit* democratico stesso[1273].

5.2.2. Le norme dei Trattati

Col Trattato di Lisbona, i gruppi di pressione acquistano per la prima volta una rilevanza "costituzionale". Si riconosce un diritto dei gruppi di pressione di partecipare al processo decisionale e un obbligo delle istituzioni di decidere nel modo più aperto e partecipato

---

[1266] Si pensi, ad esempio, alle imprese multinazionali.

[1267] Sul concetto di *deficit* democratico, cfr.: P. CRAIG, *Integration, democracy, and legitimacy*, in P. CRAIG– G. DE BURCA (a cura di), *The evolution of EU law*, II ed., Oxford, 2011, p. 13 ss.; invece, per il diverso concetto di *democratic disconnect*, cfr. P. L. LINDSETH, *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

[1268] Cfr. N. LUPO – A. MANZELLA, voce *Parlamento europeo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, vol. V, 2006; R. CORBETT – F. JACOBS – M. SHACKLETON, *The European Parliament*, London, John Harper Publishing, 2011; O. COSTA – F. SAINT MARTIN, *Le parlement européen*, Paris, La Documentation Française, 2011.

[1269] Sulle nuove prerogative che il Trattato di Lisbona ha assegnato ai Parlamenti nazionali la letteratura è ormai ampia; cfr., tra tutti, P. KIIVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht Jour. Eur. Comp. Law*, 1/2008, pp. 77-83; P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, p. 535-551; M. OLIVETTI, voce *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Dig. disc. Pubbl.*, Agg., 2012, spec. p. 509 s.

[1270] G. RIVOSECCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Ist. fed.*, n. 3/4, 2009, spec. pp. 381-387.

[1271] P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 263.

[1272] M. C. ANTENUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane*, Roma, Carocci Editore, 2011, p. 54.

[1273] J. GREENWOOD, *Interest Representation in The European Union*, Palgrave Macmillan, 2011, p. 200 ss.

possibile. Infatti, se l'art. 10, par. 3, TUE, stabilisce che "le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina al cittadino", l'art. 11, par. 1, stabilisce che "le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione": a tal fine, le istituzioni mantengono "un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile", procedendo ad "ampie consultazioni delle parti interessate".
I gruppi di pressione fanno dunque il loro ingresso nel testo stesso del Trattato con norme inserite, in modo piuttosto significativo, tra i principi democratici dell'Unione europea[1274]; per la prima volta "sono espressamente citati da un testo che vuole avere natura costituzionale"[1275] e che pone sullo stesso piano "cittadini, partiti, movimenti e lobby, riconoscendo per tutte queste espressioni della società civile pari dignità e rilevanza costituzionale" [1276] . L'art. 11, dunque, riconosce alla partecipazione, anche delle associazioni rappresentative di interessi e della società civile, il massimo grado di vincolatività giuridica, facendone un principio fondamentale dell'Unione[1277].
Questo rende i gruppi di pressione un vero e proprio attore del processo decisionale dell'Unione europea. In linea con questa previsione, esattamente come per le istituzioni e vista la natura stessa dell'Unione europea, la trasparenza diviene carattere necessario della loro attività e del loro rapporto con le istituzioni.

5.3. Dai primi dibattiti su una regolamentazione fino al registro comune tra Commissione e Parlamento europeo

5.3.1. Cenni sulla regolamentazione dei gruppi di pressione presso il Parlamento europeo…

Già nel 1951, con la creazione della CECA, nacque il primo ufficio di rappresentanza a Bruxelles della Confindustria italiana. Nel tempo, furono istituiti altri luoghi di rappresentanza degli interessi come, ad esempio, il Comitato economico e sociale[1278] e il Comitato delle Regioni[1279]. Soltanto dopo l'Atto unico europeo[1280], però, s'iniziò a sentire

[1274] Cfr. C. PINELLLI, *Le "Disposizioni relative ai principi democratici*", in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit., p. 135 ss.; e A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013.

[1275] P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., p. 270; sulla natura costituzionale del Trattato di Lisbona, nonostante il fallimento di un Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, si v. M. FRAGOLA, *Osservazioni sul Trattato di Lisbona tra Costituzione europea e processo di "decostituzionalizzazione"*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 1, 2008; e A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit.

[1276] T. E. FROSINI – P. L. PETRILLO, *La normativa dell'Unione Europea in materia di gruppi di pressione tra Parlamento e Commissione Europea*, in *Sinergie rapporti di ricerca*, n. 35, settembre 2012, p. 67.

[1277] D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza*: *l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit*., 3-4, 2012.

[1278] Il CESE, fondato nel 1957, è un organo consultivo dell'Unione europea e uno dei compiti principali è "fungere da ponte tra le istituzioni dell'UE e la società civile organizzata: il Comitato promuove la democrazia partecipativa nell'UE e contribuisce a rafforzare il ruolo delle organizzazioni rappresentative della società civile stabilendo un dialogo strutturato con tali organizzazioni negli Stati membri dell'UE e in altri paesi del mondo" (da www.eesc.europa.eu).

[1279] Anche questo un organo consultivo, composto da rappresentanti locali e regionali.

l'esigenza di regolare la trasparenza dei gruppi di pressione presso il Parlamento europeo[1281]. La riflessione ebbe inizio nel 1989[1282] quando si mise per la prima volta in evidenza le necessità di contenere in qualche modo le pressioni che il Parlamento iniziava a subire in modo più incisivo da alcuni gruppi economici. Nel 1991 Marc Galle, presidente della Commissione per il regolamento interno e le immunità, proponeva una proposta di modifica del Regolamento interno che prevedeva l'obbligo, per i lobbisti, di registrarsi in un albo pubblico presso un ufficio del Parlamento. Questa proposta di modifica del Regolamento, che voleva creare il registro e attribuiva un *pass* permanente a coloro che si iscrivevano e che intendevano frequentare abitualmente il Parlamento Europeo, non approdò però mai in Assemblea.

Continuando a ripercorre velocemente la genesi della regolamentazione dei gruppi si pressione nel Parlamento europeo, si deve citare la proposta di modifica regolamentare di Glyn Ford risalente al 1995. Il testo finale venne questa volta approvato e il "rapporto Ford" arrivò in Aula nel gennaio del 1996. Si venne a creare, però, una situazione di stallo dalla quale il Presidente Pat Cox ritenne d'uscire creando un gruppo di lavoro ristretto. Sulla base delle osservazioni di quest'ultimo, Ford modificava il suo rapporto e il 17 luglio 1996 l'Assemblea approvava le modifiche al proprio Regolamento interno, nel quale veniva introdotta una prima regolamentazione dei gruppi di pressione.

Il principio cardine su cui si basava questa prima regolamentazione fu proprio la trasparenza. Queste innovazioni, pur non definendo con precisione che cosa si dovesse intendere per "gruppo di pressione", pongono obblighi e diritti per quanti intendono frequentare assiduamente il Parlamento europeo. I "frequentatori abituali"[1283], in base all'art. 9, comma 4, del Regolamento interno hanno diritto ad avere un lasciapassare per un periodo di tempo che varia da 3 mesi ad 1 anno. Una volta ricevuto il *pass*, i frequentatori abituali devono iscriversi ad un registro, riportando una serie di informazioni rilevanti[1284]. Con l'iscrizione a tale registro ci si impegna a rispettare il codice di condotta contenuto nell'art. 3 dell'allegato X al Regolamento (aggiunto il 2 giugno 1997). Se il codice viene violato, il *pass* può essere ritirato o, nei casi di violazioni più gravi, può perfino essere bandita la società rappresentata dal lobbista espulso.

Come stabilito dall'allegato X al regolamento interno, il lasciapassare contiene il nome e il cognome del frequentatore abituale, la fotografia e il nome della società o dell'organizzazione cui appartiene; si distingue, sia per colore che per veste grafica, dai *badge* di riconoscimento del personale del Parlamento e da quelli dei visitatori occasionali.

Il registro è consultabile dal 2003 sul sito web del Parlamento europeo.

[1280] È convinzione diffusa che vi sia stato un importante incremento dei gruppi di pressione a Bruxelles dopo l'AUE. Peraltro, come si nota in L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 136, quest'incremento numerico non può essere facilmente accertato e le diverse fonti disponibili, non essendovi disposizioni che prevedano la registrazione obbligatoria dei gruppi, riportano dati contrastanti.

[1281] Lo stesso *nomen* "Parlamento europeo" compare per la prima volta proprio con l'Atto Unico Europeo.

[1282] In particolare con l'interrogazione a risposta scritta del deputato Alman Metten al Presidente del Parlamento.

[1283] Che desiderano "fornire informazioni ai deputati nel quadro del loro mandato parlamentare nell'interesse proprio o di terzi".

[1284] Dati anagrafici, dati della società per cui lavorano, tipo di rapporto di lavoro, interessi sostenuti, nome di deputati che possono fornire referenze; devono, inoltre, allegare all'iscrizione un certificato da cui si evince di non aver riportato alcun tipo di condanna di rilievo penale.

Si ricorda che in questa sede si desidera analizzare esclusivamente le norme che riguardano la trasparenza e la visibilità degli atti e dei rapporti del Parlamento verso l'esterno, tralasciando conseguentemente le norme – che pure sono presenti – che riguardano l'istituzione e, in particolare, i parlamentari [1285] (nonostante siano rilevanti ai fini di un'analisi, più generale, del rapporto tra istituzioni e gruppi di pressione).

5.3.2. …e presso la Commissione europea

La fisionomia della Commissione europea non può che renderla particolarmente esposta alla "invadenza" dei gruppi di pressione. Si è resa così necessaria una regolamentazione del fenomeno che arriva, in piccolissima parte, già nel 1992, quando la Commissione adotta due Comunicazioni[1286] per instaurare un "dialogo aperto e trasparente" con i gruppi di pressione. Già in queste comunicazioni la trasparenza assume un ruolo centrale ed è tesa ad informare ogni rapporto dell'istituzione con soggetti esterni.
La Commissione, a partire dalle Comunicazioni del 1992, s'iniziò a porre il problema di una maggiore trasparenza del suo rapporto con i gruppi di pressione, pur senza giungere ad una regolamentazione organica. Peraltro, il ruolo dei gruppi di pressione presso la Commissione si configura spesso come vero e proprio ruolo di consulenza. Si pensi, innanzitutto, ai Comitati di esperti che aiutano la Commissione nella preparazione delle proposte di legge. È da considerare, poi, un altro fattore estremamente rilevante che spiega la grande attenzione dei gruppi di pressione verso la Commissione europea, già prima dell'Atto Unico Europeo. Infatti, la Commissione svolge un importante ruolo nella fase di attuazione delle decisioni, producendo gli atti delegati di esecuzione, con l'ausilio del c.d. sistema della comitologia [1287] : oltre al potere d'iniziativa legislativa, dunque, la Commissione è l'istituzione più attiva nell'attuazione e nell'esecuzione della legislazione. Ciò spiega perché i gruppi di pressione concentrano su di essa larga parte della loro attenzione ed azione[1288].
Nel 2001 la Commissione licenzia un Libro bianco per la nuova *governance* dell'Unione[1289].
La stessa normativa in materia di accesso ai documenti, prevista dal regolamento CE 1049/2001, risulta in un certo senso finalizzata a creare "un *corpus* unitario relativo all'accesso e alla condotta dei gruppi di pressione rispetto al processo decisionale delle istituzioni europee"[1290].
Ancora, la previsione di strumenti informatici, tra cui un sito web costantemente aggiornato, che include anche informazioni sui consulenti tecnici che svolgono attività presso la Commissione, sia sui contatti tra gruppi di pressione con commissari e parlamentari, si

[1285] Ci si riferisce alle norme del Regolamento interno che disciplinano gli interessi finanziari dei deputati. Per un'analisi si v. P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., spec. pp. 265-268.
[1286] Commissione SEC (92) 2274, *Increased transparency in the work of Commission;* e SEC (92) 2272, *An open and structured dialogue between the Commission and the special interest group.*
[1287] P. CRAIG, *Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation*, in *European Law Review*, 2011.
[1288] L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, cit., p. 139 spiega anche che "la legislazione delegata costituisce più dell'80% del totale della produzione legislativa dell'Unione, mentre la legislazione secondaria è inferiore al 20% in quanto da essa va distinta la cosiddetta legislazione primaria che concerne l'approvazione dei trattati".
[1289] COM (2001) 428.
[1290] M. C. ANTENUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit., p. 55.

muove sul piano della trasparenza degli interessi intervenuti nel processo decisionale, sebbene è stato notato come questa "grande disponibilità di dati consegue l'obiettivo di una trasparenza prevalentemente formale, non rivelando poi molto sulla capacità di influenza istituzionale dei differenti gruppi di pressione coinvolti"[1291].
Nell'ottobre del 2005 il primo passo verso una regolamentazione improntata alla trasparenza del fenomeno dei gruppi di pressione presso la Commissione. Questa, infatti, promuove il "Piano D per la Democrazia, il Dialogo e il Dibattito". Nel 2006 la stessa Commissione licenzia un Libro Verde sull'*European Transparency Iniziative*[1292], col fine di aumentare la trasparenza del processo decisionale. Per la prima volta, peraltro, in tale documento si dà una definizione di *lobbying* e di lobbista: cioè, rispettivamente, ogni azione con l'obiettivo di influenzare il processo decisionale e ogni soggetto che lavori con questo scopo.
Nel 2007 la Commissione licenzia i seguiti del Libro Verde del 2006 impegnandosi così a lanciare un registro dei rappresentanti di interessi entro il 2008. Del 27 maggio 2008 è la Comunicazione della Commissione[1293] contenente il "quadro di riferimento per le relazioni con i rappresentanti di interessi" che istituiva un registro per i gruppi di pressione e stabiliva un codice di condotta. L'idea dietro il registro era quella di creare "una sorta di "mappatura" degli interessi in gioco, al fine di rendere individuabili e "visibili" i soggetti che interagivano con la Commissione"[1294].
Il registro aveva, però, natura volontaria. Non vi era nessun obbligo di registrazione a carico dei rappresentanti di interessi: vi era un incentivo alla registrazione, consistente nel diritto per chi era registrato di essere consultato in modo privilegiato e di essere informato sulle procedure di consultazione in atto. D'altro canto, chi avesse deciso d'iscriversi, doveva indicare quali interessi rappresentava, per conto di chi e con quali mezzi economici, impegnandosi a rispettare il codice etico. Qualora questo fosse stato violato, si poteva presentare un reclamo alla Commissione, che poteva aprire un procedimento amministrativo e applicare sanzioni che potevano arrivare alla sospensione o all'esclusione dal registro stesso.
Prima del 2008, la Commissione non aveva alcun tipo di sistema d'accreditamento presso di lei, ma solo una sorta di "base dati", il c.d. CONECCS (*Consultation, the European Commission and Civil Society*), che era un albo di esperti e portatori di interessi che utilizzava quando voleva "sentire" qualcuno su un determinato argomento: questo veniva ora sostituito dal registro del 2008.

5.3.3. L'accordo interistituzionale del 2011 che crea il "Registro per la trasparenza"

Vi è da notare, in generale, come la regolazione dei gruppi di pressione prevista nel Parlamento, rispetto a quella della Commissione, fosse improntata verso una maggiore rigidezza. Al di là di questa considerazione, una disciplina non uniforme, pur essendo sostanzialmente gli stessi i destinatari, creava incertezze anche per quanto riguarda il versante della trasparenza. Iniziarono, quindi, i primi timidi tentativi di armonizzare le

[1291] M. C. ANTENUCCI, *Rappresentanza degli interessi oggi*, cit., p. 56.
[1292] COM (2006) 194.
[1293] COM (2008) 323.
[1294] D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza*, cit.

regole delle due istituzioni. Un primo tentativo risale al 2009, quando un gruppo di lavoro congiunto Commissione-Parlamento licenziava un documento contenente una serie di azioni per raggiungere una omogeneizzazione e per giungere ad una forma congiunta di registro.
Il 23 giugno 2011, dopo lungo dibattito, Commissione e Parlamento approvavano un registro comune attraverso un accordo interistituzionale e il 22 luglio 2011 veniva pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea l'*Interistitutional agreement* contenente l'istituzione di un "Registro per la Trasparenza".
La base giuridica del Registro per la Trasparenza veniva individuato nell'art. 11 TUE, e, in particolare, nei paragrafi 1 e 2. Nel preambolo è altresì richiamato l'art. 295 TFUE, che prevede la possibilità, per le istituzioni europee, di concludere accordi interistituzionali.
L'adesione a tale registro rimane, però, volontaria: si conferma il sistema di incentivi, per cui viene segnalata una determinata consultazione pubblica ai soggetti iscritti che si ritengono interessati. Non vi è ancora alcun obbligo di iscrizione, quanto piuttosto un invito: l'iscrizione fa nascere dei vantaggi ma, allo stesso tempo, degli obblighi di trasparenza. Gli accordi interistituzionali, infatti, hanno delle conseguenze giuridiche simili a quelle dei regolamenti interni delle istituzioni: sono vincolanti per le istituzioni stesse e per coloro che interagiscono con loro, ma non possono stabilire vincoli formali sui singoli individui come può fare, invece, una legislazione vincolante[1295].
Dopo che nelle premesse dell'accordo si sottolinea il ruolo vitale dei gruppi di pressione nel procedimento decisionale dell'Unione, il registro stabilisce innanzitutto chi sono i soggetti che devono registrarsi, chiarendo quali sono le attività che possono considerarsi *lobbying* e che sono quindi tenute a registrarsi e quelle che invece ne sono escluse: in base all'art. 8 dell'accordo interistituzionale, le attività interessate sono tutte quelle "svolte allo scopo di influenzare, direttamente o indirettamente, l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni dell'Unione, a prescindere dai canali o mezzi di comunicazione impiegati, quali l'esternalizzazione, i media, i contratti con intermediari specializzati, i centri di studi, le "piattaforme", i forum, le campagne e le iniziative adottate a livello locale"[1296].
Sono escluse, invece, un'altra serie di attività, quali: le attività legate alla prestazione di consulenza legale o altre attività professionali, nella misura in cui si riferiscano all'esercizio del diritto fondamentale di un cliente a un processo equo, compreso il diritto di difesa nei procedimenti amministrativi, esercitate da avvocati o da altri professionisti; le attività delle parti sociali in quanto attori del dialogo sociale (sindacati, associazioni di datori di lavoro, ecc.) nell'esercizio del ruolo loro conferito dai Trattati; le attività che costituiscono risposte a richieste dirette e individuali delle istituzioni dell'Unione o di deputati al Parlamento europeo. Inoltre, è precisato che il registro non concerne né le chiese e le comunità religiose,

[1295] M. KRAJEWSKI, *Legal Framework for a Mandatory EU Lobby Register and Regulations*, in http://ssrn.com/abstract=2284843, 25 June 2013, p. 6.
[1296] Queste attività comprendono, sempre in base all'art. 8 dell'accordo "i contatti con membri, funzionari o altro personale delle istituzioni dell'Unione, la preparazione, la divulgazione e la trasmissione di lettere, materiale informativo o documenti di dibattito e di sintesi, e l'organizzazione di eventi, riunioni, attività promozionali e iniziative sociali o conferenze, cui siano stati invitati membri, funzionari o altro personale delle istituzioni dell'Unione. Sono altresì inclusi i contributi volontari e la partecipazione a consultazioni formali su futuri atti legislativi o altri atti giuridici dell'Unione ovvero ad altre consultazioni aperte".

né i partiti politici, né le autorità locali, regionali o municipali. Tuttavia, qualora questi soggetti creino degli uffici, degli organismi giuridici o delle associazioni per rappresentarli nelle relazioni con le istituzioni dell'Unione, allora questi sono chiamati a registrarsi.
Chi è tenuto a iscriversi, e si iscrive, deve fornire una serie di informazioni, come: il nome, l'indirizzo, il numero di telefono, l'indirizzo e-mail o il sito internet dell'organizzazione, le finalità dell'organizzazione, i settori di attività e di interesse e il numero di persone impegnate in tali attività; ancora, altre informazioni come le proposte legislative che hanno interessato l'attività nell'anno precedente alla registrazione e le informazioni finanziarie relative all'ultimo esercizio.
Le altre due parti fondamentali dell'accordo interistituzionale riguardano il codice di condotta e i meccanismi di vigilanza e di sanzione. Il codice di condotta indica le norme di comportamento alle quali devono attenersi gli iscritti al registro[1297]. Responsabili della vigilanza sono i Segretari Generali di Parlamento e Commissione che creano un "Segretariato congiunto del Registro per la Trasparenza" (che opera sotto il coordinamento di un capo unità del Segretario generale della Commissione). Qualora siano riscontrate delle violazioni, può esserci un'indagine e, al termine di questa, possono essere erogate delle sanzioni che variano in base alla volontarietà, alla gravità e alla eventuale reiterazione della violazione e possono andare da una semplice notifica scritta fino alla cancellazione dal registro per due anni.
Senza dubbio il nuovo registro può considerarsi un progresso rispetto a quelli preesistenti, soprattutto in virtù del suo approccio unitario. D'altro canto, è ancora limitato a due istituzioni, rimanendo fuori non solo il Consiglio, ma anche tutte le altre istituzioni dell'Unione europea. Obiettivo del registro è quello di raggiungere una maggiore trasparenza nelle interazioni dei gruppi di pressione con la Commissione e il Parlamento: tuttavia, è stato rilevato come l'attuale codice di condotta "si fonda essenzialmente sulle regole precedenti e non si differenzia nemmeno per quanto riguarda gli effetti sanzionatori"[1298].

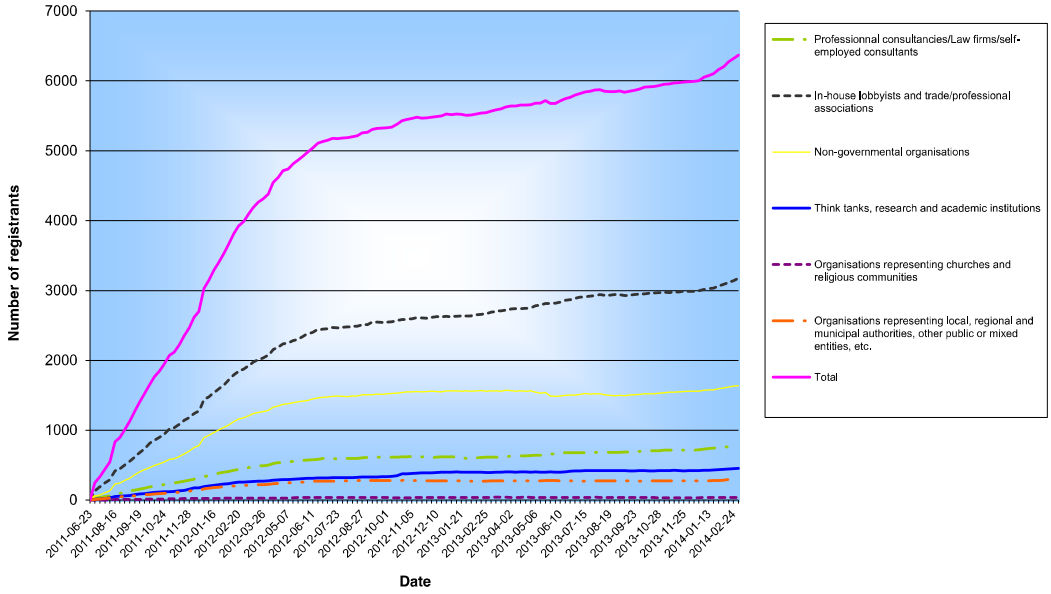
5.3.4. Chi si registra

Al primo maggio 2014 risultano iscritti nel registro 6587 soggetti[1299]. Tra questi, 802 sono società di consulenza specializzate, studi legali e consulenti indipendenti[1300]; 3262 lobbisti interni e associazioni di categoria o professionali[1301]; 1693 organizzazioni non governative; 481 centri di studio, istituti accademici e di ricerca[1302]; 39 organizzazioni rappresentative di

[1297] In particolare, le norme di comportamento principali cui devono attenersi, sono: identificarsi sempre col proprio nome, facendo riferimento all'organizzazione che rappresenta; dichiarare gli interessi, gli obiettivi e le finalità promosse; evitare di cercare di ottenere informazioni in maniera disonesta; non possono rivendicare alcuna relazione ufficiale con l'Unione nei loro rapporti con terzi; garantire che le informazioni fornite siano complete e aggiornate e non fuorvianti; astenersi dal vendere a terzi copia dei documenti ricevuti.
[1298] D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza*, cit.
[1299] Sul sito web del Registro per la trasparenza (http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do) è possibile scaricare l'elenco completo delle organizzazioni registrate, nonché l'elenco completo delle persone accreditate autorizzate ad accedere agli edifici del Parlamento europeo per rappresentare le organizzazioni registrate.
[1300] In particolare, 499 società di consulenza specializzate; 71 studi legali e 232 consulenti indipendenti.
[1301] Così suddivisi: 913 imprese e gruppi; 1989 associazioni di categoria, imprenditoriali e professionali; 135 sindacati e 225 altre organizzazioni simili.
[1302] 338 centri di studio e istituti di ricerca; 143 istituti accademici

chiese e comunità religiose e 310 organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali, comunali e altri enti pubblici[1303]. Il grafico analizza le iscrizioni al registro in base alle variazioni settimanali, dal 23 giugno 2011 (quando nasce il Registro) al 24 febbraio 2014.

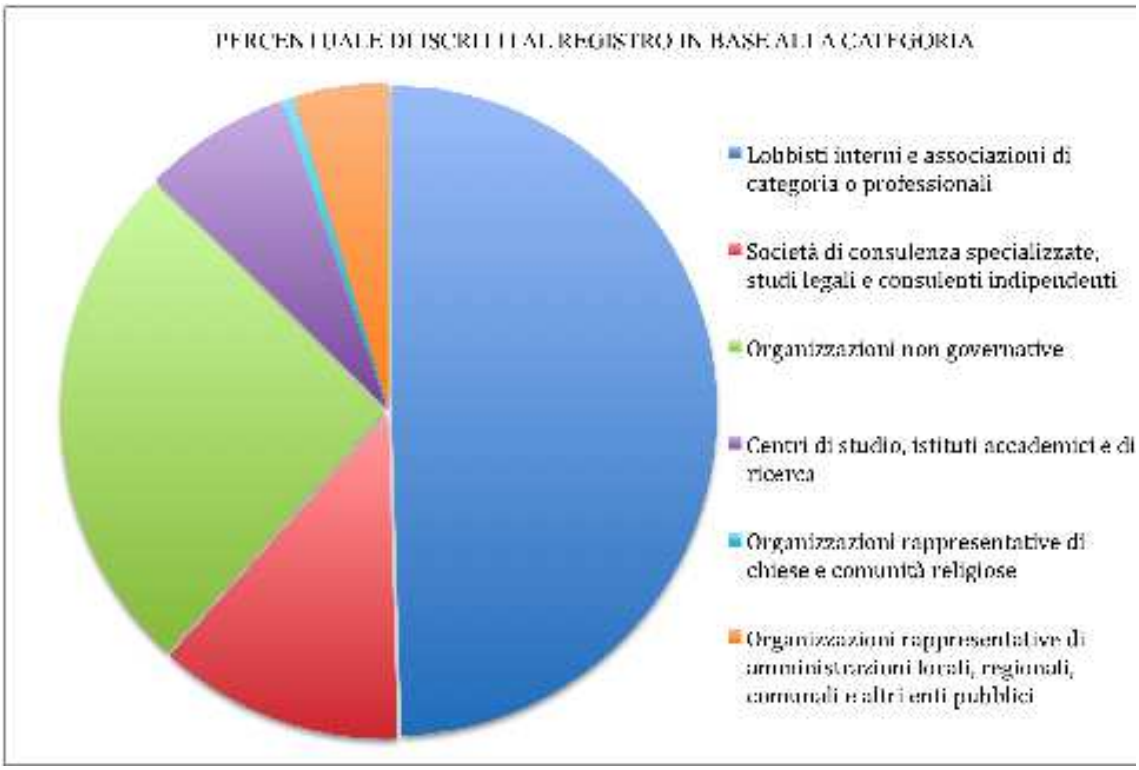
REGISTRO PER LA TRASPARENZA – EVOLUZIONE SETTIMANALE DEGLI ISCRITTI[1304]



Come si evince dal grafico che segue, tra gli iscritti al registro i lobbisti interni e le associazioni di categoria o professionali sono la gran parte: in percentuale, il 49, 52% del totale. Le organizzazioni non governative, anche queste molto numerose, rappresentano invece il 25,7%. Seguono le società di consulenza specializzate, gli studi legali e i consulenti indipendenti, al 12,17%. I centri di studio, gli istituti accademici e di ricerca, sono il 7,3% del totale degli iscritti al registro, seguiti dalle organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali, comunali e altri enti pubblici che sono il 4,7% del totale. La categoria con meno rappresentanti iscritti, infine, riguarda le organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose, che con appena 39 organizzazioni rappresenta lo 0,59% del totale.

[1303] 137 associazioni di amministrazioni locali, regionali e comunali (a livello subnazionale) e 173 altri enti pubblici o misti.

[1304] Grafico preso da: http://ec.europa.eu/transparencyregister/info.



5.4. Il gruppo di lavoro per le modifiche da apportare al registro e la revisione dell'accordo interistituzionale

Nella seduta del 15 aprile 2014 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione sulla modifica dell'accordo interistituzionale sul Registro per la trasparenza.
Era stato in precedenza istituito un gruppo di lavoro interistituzionale *ad hoc* per le modifiche da apportare al registro[1305], che aveva iniziato i suoi lavori il 9 luglio 2013 e li aveva conclusi adottando delle raccomandazioni il 12 dicembre 2013[1306], che erano state poi approvate dall'Ufficio di presidenza del Parlamento il 13 gennaio 2014. Il gruppo di lavoro, copresieduto dal Vicepresidente della Commissione Maroš Šefčovič e dal Vicepresidente del Parlamento europeo Rainer Wieland, e composto da parlamentari appartenenti a tutti i gruppi politici oltre ad un osservatore del Consiglio[1307], si è riunito nove volte tra l'agosto e

[1305] In linea con l'art. 30 dell'accordo interistituzionale che prevedeva un processo di revisione nella prima metà del 2013.

[1306] Per un resoconto dei lavori, delle riunioni e delle raccomandazioni del gruppo di lavoro si v. il PDF disponibile nel sito: http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/consult-register/whatsNew.do.

[1307] Il gruppo era composto da membri sia della Commissione che del Parlamento, in particolare: Maroš Šefčovič, Commissione Europea; vicepresidente del Parlamento europeo Rainer Wieland; i vicepresidenti del PE Anni Podimata (S&D, EL), Isabelle Durant (Verdi/EFA, BE), Edward McMillan-Scott (ALDE, UK), Oldřich Vlasák (ECR, CZ); il questore del PE Jiří Maštálka (GUE/NGL, CZ); Francesco Enrico Speroni (EFD); Martin Ehrenhauser (NI, AT); il

il dicembre 2013 (ascoltando diversi specialisti e utilizzando una serie di studi e documenti[1308]) e ha formulato circa trenta modifiche con l'obiettivo di rafforzare l'accordo interistituzionale e incoraggiare la registrazione.
Il Parlamento, dopo aver ricevuto le raccomandazioni del gruppo di lavoro, ha fatto analizzare la questione alla Commissione Affari Costituzionali e poi all'Assemblea. Il risultato è una revisione dell'accordo interistituzionale, che è stato adottato dalla Commissione il 9 aprile 2014 e approvato dal Parlamento europeo durante la sessione plenaria del 15 aprile 2014. Il giorno successivo ha avuto luogo la cerimonia della firma con il Vicepresidente Šefčovič e il Presidente del Parlamento europeo Martin Schulz.
Con la decisione del 15 aprile il Parlamento europeo approva l'accordo modificato e decide di allegarlo al suo Regolamento, peraltro a larghissima maggioranza (646 voti favorevoli, 7 contrari e 14 astenuti) e, allo stesso tempo, "invita" la Commissione a presentare una proposta legislativa per rendere obbligatoria l'iscrizione al registro entro la fine del 2016 e comunque non oltre il 2017.
Le modifiche apportate prevedono un sistema di incentivi alla registrazione e disincentivi per la non registrazione. La natura del registro, però, non cambia: rimane ad iscrizione facoltativa e non obbligatoria. Il Parlamento, però, sottolinea di deplorare "il fatto che la proposta di modifica dell'accordo del 23 giugno 2011 non porti all'istituzione di un registro per la trasparenza obbligatorio" (punto 1 della decisione).
Gli incentivi previsti per l'iscrizione riguardano un incoraggiamento verso funzionari e deputati a spronare alla registrazione un gruppo di pressione quando sono avvicinati da questo; la limitazione dell'accesso ai locali del Parlamento per le organizzazioni e le persone non registrate; rendere più facile l'autorizzazione di eventi presso i locali del Parlamento per i rappresentanti di interessi registrati; facilitare la trasmissione di informazioni per chi è registrato; consentire a chi è registrato di partecipare come oratore alle audizioni. Nella decisione vi sono poi alcune definizioni più chiare: sia per quanto riguarda il "comportamento scorretto"[1309], sia per quanto riguarda chi sono i "lobbisti", ricomprendendo in questa categoria anche gli studi legali che svolgono attività di

presidente della Commissione per gli Affari Costituzionali Carlo Casini (EPP, IT) e i deputati Rafał Trzaskowski (EPP, PL) e Roberto Gualtieri (S&D, IT), coordinatori della Commissione per gli Affari Costituzionali.

[1308] Tra i quali: The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Forum on Transparency and Integrity in Lobbying*, in http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying-forum.htm; e Council of Europe, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying)*, Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session, Venice, 8-9 March 2013.

[1309] In particolare: "qualunque interferenza nella sfera personale o nella vita privata dei decisori, ad esempio mediante l'invio di doni all'indirizzo privato dei medesimi o avvicinandoli al loro domicilio privato o attraverso i loro parenti o amici; lo svolgimento, o qualsiasi promozione attiva, di attività nel campo della comunicazione con le istituzioni dell'Unione e i loro membri o il loro personale che potrebbero compromettere la funzionalità dei sistemi di comunicazione delle istituzioni dell'Unione, specialmente nei casi in cui tali attività siano svolte anonimamente; il fatto di omettere di dichiarare gli interessi o i clienti che si rappresentano quando si prende contatto con un deputato al Parlamento europeo o un funzionario o un altro agente del Parlamento europeo in relazione al processo legislativo; l'impiego di "gruppi di facciata", ovvero organizzazioni che nascondono gli interessi e i soggetti da loro serviti, i quali non sono registrati nel registro per la trasparenza; l'impiego di rappresentanti di paesi terzi quando sono impegnati in attività lobbistiche dirette o indirette; l'offerta o la concessione di sostegno, sia finanziario sia sotto forma di personale o materiale, ai deputati al Parlamento europeo o ai loro assistenti.

advocacy[1310].
In generale, rispetto alle conclusioni del gruppo di lavoro costituito *ad hoc*, sembra che la modifica dell'accordo sia più timida e meno coraggiosa.
Il Parlamento dopo aver riconosciuto il ruolo svolto dal Consiglio sin dall'istituzione del Registro per la trasparenza ed essersi compiaciuto del fatto che abbia partecipato, in qualità di osservatore, al processo di riesame del registro "rinnova il proprio appello al Consiglio affinché aderisca quanto prima al Registro per la trasparenza, al fine di garantire la trasparenza in tutte le fasi del processo legislativo a livello dell'Unione".

Con la decisione in analisi il Parlamento invita il suo Ufficio di Presidenza, ai fini della piena attuazione delle misure, a prendere in considerazione la possibilità di includere altre proposte concrete nelle decisioni dell'Ufficio di presidenza stesso[1311].

5.4.1. Alla ricerca della trasparenza: le criticità del registro tra volontarietà e obbligatorietà

L'iscrizione al registro, nonché l'adozione del codice di condotta, sono ancora previsti su base volontaria. Non vi è dunque nessun obbligo di registrazione: questo, a ben vedere, è il maggior limite dell'attuale regolamentazione dei gruppi di pressione.

Il Parlamento europeo ha richiesto la trasformazione del registro in vincolante, oltre che con l'ultima decisione del 2014, anche con una risoluzione dell'8 maggio 2008 sullo sviluppo di un quadro per le attività dei lobbisti nelle istituzioni dell'Unione europea, nonché con la stessa decisione dell'11 maggio 2011 che accompagnava l'accordo interistituzionale che istituisce il Registro per la Trasparenza. Tali decisioni non hanno mai specificato, però, quale dovrebbe essere la base giuridica utilizzata per creare un registro obbligatorio. Un registro obbligatorio, infatti, richiederebbe l'adozione di un regolamento o

[1310] Con la decisione, il Parlamento "si compiace delle definizioni volte a illustrare più chiaramente quali attività degli studi legali costituiscono eccezioni all'ambito di applicazione del registro per la trasparenza; auspica che tali definizioni più chiare contribuiscano a incentivare un maggior numero di iscrizioni nel registro e a consentire una migliore comprensione di quali siano le attività degli studi legali che rientrano nell'ambito di applicazione del registro per la trasparenza, affinché questi ultimi possano beneficiare degli incentivi offerti dal registro nonché partecipare in modo trasparente al processo decisionale; insiste affinché gli studi legali registrati dichiarino nel registro per la trasparenza tutti i clienti per conto dei quali svolgono attività che rientrano nell'ambito di applicazione del registro per la trasparenza".

[1311] Tali misure concrete sono: a) incoraggiare i funzionari e gli altri agenti del Parlamento europeo, quando sono avvicinati da un rappresentante di un'organizzazione o da una persona impegnata in un'attività che rientra nell'ambito di applicazione del registro per la trasparenza, a verificare se tale organizzazione o tale persona è registrata e, se non lo è, a spronarla a registrarsi prima di incontrare il rappresentante dell'organizzazione o la persona in questione; b) limitare l'accesso ai locali del Parlamento europeo per le organizzazioni e le persone non registrate; c) autorizzare lo svolgimento di eventi da organizzare e/o ospitare congiuntamente con organizzazioni o persone che rientrano nell'ambito di applicazione del registro per la trasparenza soltanto se tali organizzazioni o persone sono registrate; d) consentire ai rappresentanti delle organizzazioni e alle persone che rientrano nell'ambito di applicazione del registro per la trasparenza di partecipare in qualità di oratori alle audizioni di commissione soltanto se tali organizzazioni o persone sono registrate; e) circoscrivere il patrocinio del Parlamento europeo, per qualunque evento organizzato da un soggetto che rientra nell'ambito di applicazione del registro per la trasparenza, ai soli casi in cui il soggetto in questione è registrato; f) aumentare la vigilanza contro la concessione di privilegi parlamentari ad organizzazioni di facciata di paesi terzi che non rispettano i valori dell'Unione europea;

di una direttiva: probabilmente, per la sua natura obbligatoria e direttamente applicabile, un regolamento sarebbe l'opzione migliore[1312], anche perché con questo si stabilirebbero requisiti per l'iscrizione senza bisogno di ulteriori norme di attuazione. Il punto cruciale e di maggiore difficoltà è la mancanza di una base giuridica chiara che in base al principio di attribuzione giustifichi l'adozione di un tale atto: non vi è, infatti, nei Trattati, nessuna disposizione che contenga una competenza dell'Unione europea ad adottare norme vincolanti per i gruppi di pressione. L'opposizione della Commissione europea nei confronti di un registro obbligatorio deriva, almeno in parte, proprio da questo.

Invero, gli artt. 11 e 15 del TFUE, contenenti norme generali in materia di trasparenza, non contengono una competenza legislativa: tali disposizioni, infatti, si limitano a stabilire principi generali, senza uno specifico conferimento di poteri al legislatore europeo. D'altro canto, se è vero che l'art. 11 TUE non menziona in alcun modo un obbligo di registrazione per i soggetti che intendono avere un dialogo con la Commissione e le altre istituzioni dell'Unione europea, allo stesso tempo neanche vieta il contrario.

Peraltro, in dottrina[1313], sono state rintracciate altre tre possibili basi giuridiche per l'adozione di un atto che imponga un registro obbligatorio: l'art. 298 TFUE[1314], la dottrina dei poteri impliciti e l'art. 352 TFUE[1315]. Quest'ultimo, in particolare, è emerso anche dalle discussioni nell'ambito del gruppo di lavoro per la revisione del Registro. Altra via che è stata suggerita è la combinazione dell'art. 298 TFUE e la dottrina dei poteri impliciti[1316].

[1312] M. KRAJEWSKI, *Legal Framework for a Mandatory EU Lobby Register and Regulations*, cit., p. 6.

[1313] Per una analisi delle tre possibili basi giuridiche e la loro idoneità a supportare per un registro obbligatorio si v. M. KRAJEWSKI, *Legal Framework for a Mandatory EU Lobby Register and Regulations*, cit., spec. p. 7 e ss.

[1314] Articolo 298 TFUE*:* "1. Nell'assolvere i loro compiti le istituzioni, organi e organismi dell'Unione si basano su un'amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente. 2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, fissano disposizioni a tal fine, nel rispetto dello statuto e del regime adottati sulla base dell'articolo 336".

[1315] Art. 352 TFUE: "1. Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo. 2. La Commissione, nel quadro della procedura di controllo del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, paragrafo 3 del trattato sull'Unione europea, richiama l'attenzione dei parlamenti nazionali sulle proposte fondate sul presente articolo. 3. Le misure fondate sul presente articolo non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei casi in cui i trattati la escludono. 4. Il presente articolo non può servire di base per il conseguimento di obiettivi riguardanti la politica estera e di sicurezza comune e qualsiasi atto adottato a norma del presente articolo rispetta i limiti previsti nell'articolo 40, secondo comma, del trattato sull'Unione europea".

[1316] M. KRAJEWSKI, *Legal Framework for a Mandatory EU Lobby Register and Regulations*, cit., p. 10-11: "*However, the doctrine of implied powers in its narrow sense could be used to complement the competence given to the EU in Article 298 (2) TFEU. As stated above, this provision explicitly only covers the regulation of open and independent administration, but not legislation or general policy making. However, lobbying activities vis-à-vis staff of the European Commission or of the European Parliament who are engaged in administrative tasks cannot be usefully regulated without also regulating lobbying activities targeted atlegislative or policy-making activities. The doctrine of implied powers in its narrow sense and used in connection with Article 298 (2) TFEU would therefore allow the regulation of all lobbying activities, because the regulation of lobbying activities targeted at administrative only is not possible. A regulation based on the doctrine of implied powers in connection with Article 298 (2) TFEU*

Ancora, sono state individuate altre due vie per creare un registro obbligatorio: una riforma dei Trattati[1317] e l'uso di un Regolamento dello staff delle istituzioni[1318].

Nella decisione del Parlamento europeo del 15 maggio 2014 si chiede alla Commissione (punto 4), in eventuali future proposte di modifica dei Trattati, di integrare l'art. 298 oppure di proporre una base giuridica adeguata "che consenta l'istituzione di un registro obbligatorio conformemente alla procedura legislativa ordinaria". Intanto, nella stessa decisione, come già ricordato, si "invita la Commissione a presentare, entro la fine del 2016, una proposta legislativa per l'istituzione di un registro obbligatorio sulla base dell'articolo 352 TFUE" (punto 3).

Viste queste difficoltà per un registro obbligatorio, per il momento il registro per la trasparenza è rimasto facoltativo. D'altro canto, alcuni soggetti hanno preferito continuare a non essere iscritti, per rimanere più "liberi" nella loro azione. La stessa Commissione ha osservato che, in questo modo, il registro non è riuscito ad attrarre le principali società di *lobbying* e, soprattutto, gli studi legali, che pure svolgono una massiccia attività di consulenza e di *advocacy* a Bruxelles. Peraltro, anche coloro che sono iscritti, non hanno spesso chiarito in modo esauriente il complesso dei costi sostenuti per la loro attività. È stato da più parti[1319] segnalato, infatti, come tale registro basato sulla volontarietà sia già risultato scarsamente efficace.

Un registro obbligatorio potrebbe svolgere in modo migliore la funzione di rendere sempre più trasparente il procedimento decisionale e le influenze che questo subisce, permettendo, inoltre, l'attività di pressione soltanto ai soggetti iscritti. Il registro trae ispirazione da alcune esperienza nazionali, come, ad esempio, l'elenco pubblico dei gruppi

---

would be adopted in the same way as regulations based directly on Article 298 (2) TFEU, i.e. through the ordinary legislative procedure".

[1317] *Ibidem*; p. 13: "*The analysis of the previous sections clearly showed that a sufficient legal basis for a binding lobby-register can already be found in the existing primary law. However, for reasons of clarity it might be useful to include an explicit legal basis in the treaties in the context of a future treaty reform. For example, Article 298 TFEU could be amended to include a paragraph 3 stating "The European Parliament and the Council acting by means of regulations in accordance with the ordinary legislative procedure may establish a mandatory register for lobbyists and binding standards for the activities of lobbyists." Such a provision could be implemented on the basis of the requirements for amending the treaties are laid down in Article 48 TEU. Amendments are to be developed by a European Convention or by an Intergovernmental conference. The reforms then need to be ratified by all Member States in order to enter into force*".

[1318] *Ivi*: "*It is worth pointing to the possibility of regulating the behavior of the staff of the EU's institutions through the Staff Regulations. The legal basis for staff regulations can be found in Article 336 TFEU. It stipulates that Parliament and Council can enact Staff Regulations of Officials of the European Union and the Conditions of Employment of other servants of the Union based on the ordinary legislative procedure. There are no relevant restrictions regarding the competences of the EU institutions concerning rules which only apply to their own personnel when they interact with lobbyists. For example, rules requiring Commission staff to only speak at events organised by registered organisations or to only meet with lobbyists from registered organisations could be incorporated into the Staff Regulations. However, it should be noted that these Staff Regulations are binding on the staff only and not on lobbyists*".

[1319] Si pensi, per tutti, ad ALTER-EU (*The Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation*): una coalizione di oltre 200 gruppi (della società civile, sindacati, istituti accademici e aziende di lobby) che si batte proprio per una maggiore trasparenza della rappresentanza di interessi nell'Unione europea e per un registro obbligatorio (http://www.alter-eu.org/)

che desiderano esprimersi al *Bundestag*; mentre non può essere equiparato ai registri di Canada e Stati Uniti, che prevedono un'iscrizione obbligatoria.

La non obbligatorietà, se fa perdere in termini di trasparenza (più sono i lobbisti iscritti al registro, maggiore è la trasparenza dell'attività dei gruppi di pressione; viceversa, minore è l'adesione dei lobbisti al registro, minore sarà il grado di trasparenza), rende senza dubbio il sistema più flessibile nel suo complesso. Rimane, in questo modo, la possibilità per chiunque e per qualunque associazione di rispondere liberamente ad una consultazione della Commissione pur senza essere registrata. In dottrina e non solo[1320], ad ogni modo, continua ad essere invocata una maggiore trasparenza degli interessi tramite l'istituzione di un registro obbligatorio.

5.5. Trasparenza dell'attività parlamentare come carattere "naturale" del Parlamento europeo e "opacità" della fase delle negoziazioni interistituzionali nel procedimento legislativo post Trattato di Lisbona: alcuni riflessi sull'attività dei gruppi di pressione

Senza qui poter analizzare il procedimento parlamentare europeo e le sue fasi in termini di trasparenza, basti citare, a titolo puramente esemplificativo, l'art. 193 del Regolamento interno del Parlamento europeo, che prevede che le Commissioni permanenti organizzino delle audizioni di esperti che, spesso, sono proprio i rappresentanti dei gruppi di pressione.

Il programma di tali audizioni è organizzato sulla base di una sorta di *call for hearing*[1321], inviata ai soggetti iscritti nel registro dei gruppi di pressione ai quali potrebbe, potenzialmente, interessare l'argomento. È questo uno degli incentivi alla registrazione. La trasparenza, in questo caso, è data dalla pubblicazione sul sito web di tutte le audizioni organizzate su un determinato argomento.

In generale, gli interessi organizzati possono intervenire nella procedura legislativa presso il Parlamento europeo tramite i gruppi, e gli intergruppi[1322], e i loro riflessi nelle Commissioni permanenti: questo è, infatti, il luogo più "decisionale" del Parlamento europeo[1323].

La trasparenza dell'attività parlamentare dell'Unione europea può considerarsi, dunque, come un carattere naturale. La natura negoziale della forma di governo dell'Unione europea, però, può comportare alcune fasi decisionali che si pongono fuori sia dal passaggio parlamentare vero e proprio che dalle altre sedi "trasparenti". Inoltre, lo stesso Trattato di Lisbona ha, in alcuni punti, contribuito ad alimentare tali momenti "negoziali". Infatti, un notevole ruolo giocano le negoziazioni informali tra le istituzioni e gli *early agreements*, dove il grado di trasparenza è necessariamente molto inferiore al procedimento

[1320] Si pensi, ancora, ad ALTER-EU.

[1321] T. E. FROSINI – P. L. PETRILLO, *La normativa dell'Unione Europea in materia di gruppi di pressione tra Parlamento e Commissione Europea*, cit., p. 68.

[1322] Sugli intergruppi cfr. C. FASONE – N. LUPO, *Il Parlamento europeo e l'intervento delle associazioni italiane di interessi nelle procedure parlamentari*, cit., p. 53-54; e T. E. FROSINI – P. L. PETRILLO, *La normativa dell'Unione Europea in materia di gruppi di pressione tra Parlamento e Commissione Europea*, cit., p. 66.

[1323] C. FASONE – N. LUPO, *Il Parlamento europeo e l'intervento delle associazioni italiane di interessi nelle procedure parlamentari*, cit., p. 56.

parlamentare vero e proprio. Tali negoziazioni iniziano ancor prima della presentazione ufficiale della proposta per proseguire tra una lettura e l'altra del progetto legislativo. Anche in questa fase qualcosa è cambiato nei rapporti interistituzionali, ma in senso "consociativo"[1324]. Questo è dovuto, soprattutto, a tali negoziazioni informali e alla notevole efficacia del dialogo a tre tra le istituzioni principali che viene definito "trilogo".

Tutto questo, come si accennava, è avvenuto però "a danno della trasparenza e della pubblicità delle procedure decisionali e soprattutto del dibattito parlamentare che, stando ai Trattati, si svolge prevalentemente nella seconda lettura"[1325]. Questi negoziati informali hanno provocato una mancanza di trasparenza, privando il Parlamento della possibilità di svolgere un dibattito aperto e pubblico e riducendo, così, l'Assemblea a mera ratificatrice di decisioni prese altrove. Questo ha portato ad una modifica dell'art. 70 del Regolamento interno del Parlamento europeo[1326], che riguarda proprio i negoziati informali.

Un momento di scarsa trasparenza della procedura decisionale – e dove quindi può essere potenzialmente poco trasparente la pressione degli interessi organizzati – si può rintracciare, dunque, anche in relazione al Parlamento: qui, infatti, vi è una "tensione costante tra assoluta trasparenza delle sue attività da una parte, e opacità/"corporizzazione" dell'istituzione, dall'altra"[1327]. Se, infatti, il Parlamento europeo pare una della Assemblee che garantisce la maggiore trasparenza, in realtà solo una parte della sua attività è realmente conoscibile: quella "politicamente più delicata è occultata dal metodo di lavoro "obbligato" che il Parlamento europeo segue nelle negoziazioni interistituzionali durante il procedimento legislativo"[1328].

5.6. La trasparenza delle attività dei gruppi di pressione tra Unione europea e Stati membri: i Parlamenti nazionali e la necessità di una regolamentazione uniforme

Vi è un altro aspetto da considerare per quanto riguarda la trasparenza dell'attività dei gruppi di pressione tra Parlamento europeo e realtà nazionali. Com'è ovvio, i gruppi di pressione ben potrebbero "agire" sui Governi nazionali per influire sulla posizione che questi terranno in sede di Consiglio.

Il Trattato di Lisbona, però, ha creato un altro possibile canale di influenza che parte dagli Stati nazionali e raggiunge il processo decisionale europeo. Infatti, il Trattato di Lisbona, come è noto, ha assegnato delle nuove prerogative ai Parlamenti nazionali (soprattutto attraverso l'art. 12 TUE e i primi due protocolli allegati al Trattato[1329]). I

[1324] *Ibidem* p. 42.

[1325] *Ivi*.

[1326] Cfr. L. DONATELLI, *La disciplina delle procedure negoziali informali nel "triangolo decisionale" unionale, dagli accordi interistituzionali alla riforma dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento Europeo*, in *SOG Working Paper Series*, 10/2013.

[1327] C. FASONE – N. LUPO, *Il Parlamento europeo e l'intervento delle associazioni italiane di interessi nelle procedure parlamentari*, cit., p. 57.

[1328] *Ivi*.

[1329] Protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea e Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità; Cfr. P.G. CASALENA – C. FASONE – N. LUPO, *Comment to the Protocol No.*

Parlamenti nazionali diventano, a pieno titolo e per la prima volta nella storia dell'integrazione europea, "interlocutori diretti delle istituzioni dell'Unione" e si viene pertanto a configurare un nuovo "sistema parlamentare euro-nazionale"[1330], il cui buon funzionamento sembra poter determinare i futuri equilibri della democrazia europea[1331]. La procedura di *early warning* e il c.d. "dialogo politico"[1332] (sebbene, quest'ultimo, non sia previsto dai Trattati) diventano dei mezzi attraverso i quali i Parlamenti nazionali possono influenzare le decisioni dell'Unione europea già a partire dalla fase della loro formulazione.

L'art. 130 del Regolamento del Parlamento europeo, così come modificato dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, agevola lo scambio di informazioni coi Parlamenti nazionali, stabilendo che "il Parlamento europeo tiene regolarmente informati i Parlamenti nazionali degli Stati membri in merito alle sue attività". È da rilevare, quindi, come la trasparenza dell'attività dei gruppi di pressione a livello nazionale e, specificamente, nei Parlamenti nazionali, sia idonea ad influenzare il procedimento decisionale dell'Unione europea. Si pensi al controllo di sussidiarietà, potenzialmente idoneo – sebbene l'esperienza dimostri come sia estremamente difficoltoso raggiungere le soglie richieste[1333] – a bloccare una proposta della Commissione. I gruppi di pressione hanno dunque una strada nuova per intervenire nella legislazione dell'Unione, "agendo" sui Parlamenti nazionali. Peraltro, i Parlamenti nazionali hanno "usato" il controllo di sussidiarietà come mezzo per sviluppare il dialogo politico, ed esprimersi pure sul merito delle proposte e non solo per quanto riguarda il profilo della sussidiarietà.

La trasparenza e la regolamentazione che i gruppi di pressione stessi ricevono a livello degli Stati membri, dunque, integra necessariamente la trasparenza a livello europeo; sembra che anche in questo campo sia necessaria, sia per la forma di governo italiana che per quella dell'Unione europea, una "europeizzazione"[1334] della regolamentazione nazionale

---

1, on the role of national parliaments in the European Union annexed to the Treaty of Lisbon, in H.-J. BLANKE – S. MANGIAMELI (a cura di), *The Treaty on European Union (TEU)*, Vienna-New York, Springer, 2013, p. 1529 ss.

[1330] N. LUPO – A. MANZELLA (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014.

[1331] *Ibidem*, Premessa.

[1332] Ci si riferisce alla c.d. "procedura Barroso", nata con la comunicazione del 10 maggio 2006 [COM(2006) 211] con la quale la Commissione europea ha deciso di trasmettere tutte le nuove proposte e i documenti di consultazione ai Parlamenti nazionali, chiedendo loro di esprimere osservazioni e pareri e impegnandosi a rispondere formalmente a ciascuno di essi. Cfr. D. A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del Trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in *Amministrazioneincammino*, 2011; e N. LUPO, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in N. LUPO – A. MANZELLA, *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., p. 113 e ss.

[1333] Difatti, non è finora mai stata raggiunta la soglia per far scattare il c.d. "cartellino arancione" e solo due volte è stata raggiunta quella per il "cartellino giallo"; da ultimo, sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce una procura europea, COM (2013) 534. Sul tema, si v. per il primo cartellino giallo, F. FABBRINI – K. GRANAT, *"Yellow Card, but no Foul": The Role of the National Parliaments under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal for an EU Regulation on the Right to Strike*, in *Common Market Law Review*, n.1, 2013, p. 115 e ss.; per il secondo, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the national Parliaments, on the review of the proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office with regard to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol No 2* **(**COM(2013) 851 final), 27 novembre 2013.

[1334] Cfr., fra tutti, S. FABBRINI, *L'europeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in S. FABBRINI

dei gruppi di pressione improntata alla trasparenza. D'altro canto questo è in linea con la considerazione secondo cui una sola forma di governo non funzionante in uno degli Stati membri influisce sul funzionamento della forma di governo "composita" dell'Unione europea.

5.7. Qualche considerazione conclusiva

Indagare sulla trasparenza delle attività dei gruppi che influenzano il processo decisionale significa indagare sullo stesso funzionamento di una democrazia costituzionale. In altri termini, "il tema dei gruppi di pressione – ovvero le lobbies – è cruciale per il buon funzionamento della democrazia di tipo liberale, per il semplice fatto che a esso è consustanziale la massima garanzia possibile della trasparenza del processo decisionale pubblico"[1335]. Attività dei gruppi di pressione non intesa, come spesso accade in Italia, come attività necessariamente oscura o ai limiti della liceità, bensì come un canale d'informazione per il decisore pubblico – e, quindi, anche per i Parlamenti – e come mezzo di partecipazione di legittimi interessi organizzati.

Il Parlamento europeo, pur avendo una spiccata attitudine alla trasparenza, incluso il suo rapporto con i gruppi di pressione, ha tuttora delle zone d'ombra, all'interno delle quali possono ben inserirsi e operare anche i gruppi di pressione. Una di queste zone d'ombra, come ricordato precedentemente, riguarda i momenti di negoziazione interistituzionale. Un'altra può scorgersi nella mancanza di regolamentazione e di trasparenza dei gruppi di pressione a livello nazionale. La questione più discussa e rilevante riguarda, ad ogni modo, l'obbligatorietà del Registro per la trasparenza.

In conclusione, il Parlamento europeo ha prodotto e produce, anche recentemente, un notevole sforzo per rendere trasparente la sua attività anche in relazione al suo rapporto coi gruppi di pressione. D'altro canto, per rendere trasparente ancora di più la sua attività, "ha assoluto bisogno di un contesto, per così dire, favorevole; in cui il suo particolare *modus operandi* possa prevalere"[1336]. Se il Parlamento rinuncia alla sua natura e peculiarità per inseguire il "risultato", sacrifica, inevitabilmente, la trasparenza tipica del suo dover essere.

(a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia*, Roma-Bari, 2003, p. 3 e ss.

[1335] T. E. FROSINI, Editoriale *La democrazia e le sue Lobbies*, in *Percorsi costituzionali*, n.3, 2012.

[1336] G. VOSA, *La codecisione nel diritto parlamentare europeo*, in *Amministrazioneincammino*, 2009; infatti, "un "Parlamento" si realizza nel confronto "scontro" fra opinioni divergenti, tutte egualmente lecite ed ammissibili, espresse e diffuse in base a regole precise: un organo intergovernativo "puro" persegue l'"incontro", l'accordo a prescindere dai mezzi, trova la sua soddisfazione nel mero "risultato" e ad esso sacrifica la trasparenza e la pari dignità sostanziale delle opinioni. […] invece di "parlamentarizzare" l'UE, il Parlamento Europeo si è "consiliarizzato" esso stesso. Mettersi d'accordo a porte chiuse è più rapido e più facile; ancora meglio se a decidere sono in pochi, a nome dell' intero organo, secondo processi non del tutto trasparenti e in buona parte non esplicitati […] Qualunque sia il giudizio che se ne tragga, è su questo punto che vale la pena lavorare per la "democratizzazione" dell' Unione, ben più che su ulteriori concessioni formali, magari di "pezzetti" di potere normativo".

6. CONCLUSIONI

Il Parlamento europeo, come ogni altra istituzione parlamentare della tradizione costituzionale occidentale, è il foro democraticamente costituito dove ha luogo la deliberazione politica e l'intero processo decisionale. I parlamenti moderni in generale giocano un ruolo cruciale nello sviluppo e l'evoluzione della democrazia rappresentativa. Pertanto, è di fondamentale importanza che, nella loro modalità di funzionamento i Parlamenti rimangano «open, accessible and thus allowing the general public to hold their elected representatives to account»[1337].

L'Unione Inter-Parlamentare ha individuato gli elementi che possono essere utilizzati come indici di democraticità e li ha così definiti[1338]:

- rappresentativo, «which means an elected parliament that is socially and politically representative of the diversity of the people, and committed to equal opportunities for all its members so that they can carry out their mandates»;
- trasparente, «that is open to the public sphere through different media and thus transparent in the conduct of its business»;
- accessibile, «that is involving the public, including civil society movements and associations, in the work of parliament (e.g. public participation in pre-legislative process, notably through open consultations with the interested parties)»;
- responsabile (che renda conto), «which entails members of parliament being accountable to the electorate and citizenry at large for their performance in office and integrity of conduct»;
- effettivo, «which involves effective organisation of business as well as performance of parliament's legislative and scrutiny functions in accordance with the said democratic norms and values. With regard to local/ regional and international levels, effectiveness requires active and cooperative involvement in the work of legislatures also in those contexts».

Nella valutazione degli strumenti di visibilità di un Parlamento, dunque, bisogna prestare molta attenzione non solo ai mezzi apprestati ma anche allo scopo che gli stessi intendono assicurare.

Partendo da questi presupposti, a nostro avviso, è necessario operare una netta distinzione all'interno della strumentazione di conoscibilità offerta dal Parlamento europeo tra gli strumenti di "mera trasparenza", da un lato, e gli strumenti che promuovono la "partecipazione effettiva" del cittadino alla vita politica, dall'altro.

In seno al Parlamento europeo non vi è dubbio che gli strumenti di "trasparenza mera" si siano evoluti e moltiplicati, anche grazie all'apporto delle nuove tecnologie e all'ausilio del

[1337] I. JĘDRZEJOWSKA, *Democratic scrutiny, transparency, and modalities of vote in the National Parliaments of the Member States and in the European Parliament*, in *Studies Constitutional Affairs' Committee (AFCO)*, 2012, p. 7.

[1338] D. BEETHAM, *Parliament and democracy in the twenty-first century. A guide to good practice*, Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2006, p. 20.

mondo del web. Il cittadino ha a disposizione, sul sito istituzionale del Parlamento, numerosi mezzi di interazione con l'Istituzione, che vanno dalla possibilità di accedere ai documenti alla opportunità di contattare un ufficio preposto alla soddisfazione delle questioni poste sul Parlamento (c.d. Ask EP).

D'altro canto gli strumenti di "partecipazione effettiva" solo a partire Libro bianco del 2001 hanno cominciato ed essere sentiti come necessari. Oggi la partecipazione della società civile nel *policy making process* ha assunto un ruolo sempre più centrale nell'Agenda delle Istituzioni europee senza però raggiungere livelli di effettività tali da considerarsi sufficienti.

Rimangono aperti, infatti, i problemi del finanziamento garantito dalle istituzioni verso le ONG, del carattere sperimentale dei progetti di consultazione, del numero limitato di cittadini europei singoli coinvolti, della scarsa informazione riguardo i *blog* dei rappresentanti delle istituzioni, della scarsa dimestichezza col *web* di molte fasce della popolazione europea, per non parlare del limite per molti ancora attuale della mancata conoscenza dell'inglese, visto che quasi tutti i siti contengono "*post*" esclusivamente in lingua inglese.

Inoltre, le consultazioni, che sono ancora lo strumento partecipativo più importante, continuano a presentarsi entro le forme di rigidi format che non lasciano margini di libertà di espressione agli utenti che intendono partecipare. Sembrerebbe lecito pensare che più che uno strumento di partecipazione sia piuttosto uno strumento di formazione del consenso.

Il ruolo ancora tutto da definire dell'ECI, la dimensione ancora scarsamente "partecipata" e la natura esclusivamente *soft* e non regolamentata attraverso procedure degli strumenti esaminati ci porta ad affermare che non possa parlarsi di democrazia partecipativa già attuata ma piuttosto di una partecipazione allo stato embrionale.

Per dare maggiore concretezza e trasparenza a simili esperienze sembrerebbe necessario un salto di qualità realizzabile attraverso un intervento normativo, che sebbene potrebbe limitare la flessibilità delle pratiche partecipative (oggi avvantaggiate dal *soft law)*, consentirebbe d'altro canto di regolare l'aspetto soggettivo del processo di partecipazione, attribuendo diritti e obblighi in collegamento con le dinamiche dell'eguaglianza e dell'inclusione sociale (principi fondamentali dell'UE) e specificando altresì quali debbano essere le ricadute degli input forniti dalla società civile, in modo da permettere di individuare chiaramente il "valore" della consultazione sociale. Sarebbe auspicabile quindi una regolamentazione che stabilisca fino a che punto l'istituzione possa discostarsi dal risultato di una consultazione o di un forum, evitando che queste si riducano a meri simboli di un'apertura virtuale del potere pubblico nei confronti della società, o che divengano mezzi di acquisizione del consenso in ordine a ciò che è stato già deciso a livello istituzionale.

Auspicato in dottrina[1339] è anche un intervento della Corte di giustizia in merito allo stabilire fino a che punto le regole dei codici di condotta siano vincolanti, qual è lo spazio di discrezionalità della Commissione e quale deve essere la ricaduta effettiva degli strumenti partecipativi.

Sul versante della trasparenza delle attività dei gruppi di pressione le constatazione che oggi si possono fare sono le stesse. Il Parlamento e la Commissione hanno adottato già dal 2011 un Registro per la trasparenza con un accordo interistituzionale e nell'aprile 2014 il Registro è stato modificato per incoraggiare la registrazione, dimostrando uno sforzo costante verso una più decisa trasparenza. La non obbligatorietà d'iscrizione al Registro lascia però l'istituto incompiuto. L'assenza, nei Trattati, di una base giuridica chiara che permetta di imporre l'iscrizione sembra porre un ostacolo insormontabile alla funzionalità del Registro stesso.

Le politiche adottate negli ultimi anni, infine, hanno mirato ad assicurare una sempre maggiore trasparenza sino ad arrivare alla proposta della Commissione di riforma del Regolamento interno n. 1049/2001[1340]. Tale iniziativa è risultata talmente radicale da essere contrastata tanto dal parere negativo del Garante europeo della protezione dei dati[1341] quanto dalla posizione reticente del Parlamento europeo stesso[1342] ed è ancora oggi in attesa della prima lettura da parte del Consiglio. Un ritardo che a ragione va inteso come tentativo anche da parte del Consiglio di insabbiare la modifica stessa[1343].

A tali spinte verso forme di trasparenza "estrema" hanno fatto da contrappeso i tentativi di ricondurre entro i canali della discrezionalità politica alcune valutazione in ordine alla ostensibilità dei documenti. Emblematica è la procedura, prevista dall'art. 8 del Regolamento interno, da seguirsi in caso in cui i documenti di cui viene fatta richiesta debbano intendersi secretati: ad una richiesta di accesso a documenti secretati fa seguito una lettera in cui si motiva il rifiuto che è firmata dal Segretario Generale del Parlamento europeo; nel caso in cui fosse esperito ricorso avverso tale rifiuto è previsto l'invio di una seconda lettera, firmata dal Vicepresidente del Parlamento europeo. Di fronte all'ulteriore rifiuto l'unico strumento che rimane al singolo è presentare ricorso al Mediatore europeo o al Tribunale di Prima Istanza. È chiaro come, attraverso una procedura non più automatica ma rimessa ad una discrezionalità operata da massimi organi politici (v. Segretario Generale

[1339] C. LOPEZ, *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: a Legal Framework for Partecipatory Democracy*, in *Eur. Pub. Law*, 2010, p. 135 ss.

[1340] v. COM(2008) 229 definitivo 2008/0090 (COD) Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, 30 aprile 2008

[1341] Parere del Garante europeo della protezione dei dati sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (2009/C 2/03), 7 gennaio 2009

[1342] Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 15 dicembre 2011 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (rifusione) (COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)) 2013/C 168 E/45.

[1343] Lo Rapporteur Michael Cashman ha rilevato che «the Cypriot Presidency concluded by saying that current circumstances were not favourable to reach a compromise on this file, the Danish Presidency will tell you the same. Can I tell you why? It is because of the obstruction and the misinformation being spread by the Commission»

e Vicepresidente) si sia voluto ovviare alla rigidità con la quale questi istituti sono disciplinati dal punto di vista giuridico.

Per quanto riguarda le procedure decisionali europee, la prassi dei cc.dd. triloghi[1344], le negoziazioni informali tra le tre istituzioni, ha soppiantato la procedura legislativa ordinaria bypassando così qualsiasi prescrizione in ordine alla trasparenza e alla conoscibilità dei lavori. La mancanza di visibilità e il ricorso crescente a luoghi informali di confronto interistituzionale, inoltre, «ha innescato dei processi di gerarchizzazione decisionale a favore dei negoziatori (in particolare i relatori, nella maggior parte dei casi espressione dei gruppi di dimensioni maggiori), con un'assemblea ridotta al ruolo di mera ratifica di decisioni prese in altre sedi[1345]».

Anche dal punto di vista della regolamentazione dei gruppi di pressione, le procedure informali stanno acquisendo un grosso peso tanto da pregiudicare, nella sostanza, il grado di trasparenza raggiunto dalle procedure più propriamente parlamentari.

A conclusione di tale analisi sullo stato della visibilità dei procedimenti decisionali interni al Parlamento europeo appare possibile operare un bilancio finale mettendo in luce i punti chiave che costituiscono ombre e luci del sistema di trasparenza in Europe.

Sebbene non si può negare il Parlamento europeo disponga di numerosi strumenti di trasparenza, questi sono principalmente volti a dare mera visibilità ai procedimenti decisionali senza che vi sia effettiva possibilità per i cittadini di parteciparvi.

Gli strumenti partecipativi in senso stresso, pur essendo previsti, sono carenti e hanno finalità alternative rispetto alla *ratio* originaria degli istituti propri della c.d. democrazia partecipativa.

In maniera direttamente proporzionale all'implementazione degli strumenti di trasparenza si sono andate a creare strade alternative di raggiungimento delle decisioni che minano fortemente la funzionalità e l'appropriatezza degli strumenti stessi.

Di fronte a tali risultanze andrebbe forse ripensato il sistema di trasparenza in ambito europeo avendo cura di bilanciare il principio di trasparenza con quello, altrettanto importante, della necessaria discrezionalità e informalità che alcune scelte politiche richiedono.

In altre parole, promuovere inavvedutamente la trasparenza può portare a risultati paradossali come quelli pocanzi riportati e, d'altro canto, la presenza di numerosi strumenti

[1344] I triloghi sono oggi disciplinati dal novellato art. 70 Reg. interno al PE « Il processo di riforma, avviato nell'autunno del 2011 [e completatosi il 20 novembre 2012], ha avuto come obiettivo esplicito la regolamentazione di un fenomeno ormai ordinario nel processo di legiferazione unionale, ossia quello dei c.d. triloghi (dialoghi a tre) svolti tra la Commissione, il Parlamento ed il Consiglio nell'ambito della procedura legislativa ordinaria. Il nuovo articolo 70, precedentemente composto di soli tre paragrafi, svolge ora nei suoi sei paragrafi - accompagnati da un nuovo articolo 70 bis – una più dettagliata regolamentazione della possibilità di giungere, attraverso i richiamati triloghi, ad accordi nel corso della prima lettura, significativamente aumentati nel corso delle ultime due legislature e particolarmente criticati per le distorsioni da essi portate alle modalità di coinvolgimento del Parlamento nella procedura legislativa» (L. DONATELLI, *La disciplina delle procedure negoziali informali nel "triangolo decisionale" unionale: dagli accordi interistituzionali alla riforma dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento Europeo,* in *SOG Working Paper Series*, 10/2013, p. 5).

[1345] L. DONATELLI, *La disciplina delle procedure negoziali informali nel "triangolo decisionale" unionale, cit.*, p. 17.

di trasparenza può non corrispondere automaticamente ad altrettante garanzie partecipative in capo ai singoli.

Come è stato acutamente rilevato «Parliaments are not only uniquely positioned to implement the values of transparency and accountability in relation to the public sphere, but also contribute to and inspire the democratic process, including its participatory dimension[1346]».

[1346] I. JĘDRZEJOWSKA, *Democratic scrutiny, transparency, and modalities of vote in the National Parliaments of the Member States and in the European Parliament, cit.*, p. 13.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *E-public, e-participation and e-voting in Europe - prospects and challenges. Final Report*, Brussels, European Parliament, 2011

ALLEGRETTI U. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010

ALLEGRETTI U., *Democrazia Partecipativa*, in *Enc. Dir., Annali*, volume IV, Giuffrè, Milano, 2011

ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in ALLEGRETTI U., *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *www.associazioinedeicostituzionalisti.it*, 25 novembre 2010

ANTEUCCI M.C., Rappresentanza degli interessi oggi. Il lobbying nelle istituzioni politiche europee e italiane, Roma, Carocci Editore, 2011

BARONI L., Le eccezioni al diritto di accesso nell'ordinamento comunitario, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007

BASSANINI F. –TIBERI G., *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010

BEETHAM D., *Parliament and democracy in the twenty-first century. A guide to good practice*, Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2006

BENTIVEGNA, S., a cura di, *Parlamento 2.0. Strategie di comunicazione politica in Internet*, Roma, Franco Angeli, 2012

BIFULCO R., *Commento all'art. 42*, in R. BIFULCO – M. CARTABIA – A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001

BILANCIA P. - D'AMICO M. (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffré, Milano, 2009

BIN R. –CARETTI P., *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2008

BIN R., *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Cedam, Padova, 2011

BOBBIO L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, num. 4, 2006

CACCIOTTO M., *Marketing Politico*, Il Mulino, Bologna, 2011

CALISE M., *Fuorigioco, la sinistra contro i suoi leader*, 2013, Laterza, Roma

CAPUANO D.A., *Il Senato e l'attuazione del Trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in *Amministrazioneincammino*, 2011

CARETTI P., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona,* in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011

CARRARA S., *Towards e- ECIs? European Participation by Online Pan-European Mobilization*, in *Perspetives on European Politics and Society*, 3, 2012

CASALENA P.G. –FASONE C. –LUPO N., *Comment to the Protocol No. 1, on the role of national parliaments in the European Union annexed to the Treaty of Lisbon*, in H.-J. BLANKE – S. MANGIAMELI (a cura di), *The Treaty on European Union (TEU)*, Vienna-New York, Springer, 2013

CASTELLS M., *The information age: economy, society and culture*, Università Bocconi, Milano, 2008

CAVALLO M., SPADONI F., *I social network, come internet cambia la comunicazione*, Milano, Franco Angeli, 2010

CHITI M. P., GRECO G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo, Volume 1*, Milano, Giuffré, 2007

CHITI M.P., *The right of Access to Community Information under the Code of Practice: the Implications for Administrative Developement*, in *Eur. Pub. Law*, 1996

COMMISSIONE EUROPEA, MEMO/06/56, 03 febbraio 2006

CONDINANZI M., LANG A., NASCIMBENE B., *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Giuffré, Milano, 2006, DELLA CANANEA G., *Diritto Amministrativo Europeo. Principi e istituti*, Milano, Giuffré, 2011

CONTE G., *Portata e limiti del diritto di accesso ai documenti nell'Unione europea*, in *Dir. un. eur*., 2013

CORBETT R. –JACOBS F. –SHACKLETON M., *The European Parliament*, London, John Harper Publishing, 2011

COSTA O. –SAINT MARTIN F., *Le parlement européen*, Paris, La Documentation Française, 2011
CRAIG P., *Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation*, in *European Law Review*, 2011

ID., *Integration, democracy, and legitimacy*, in P CRAIG – G. DE BURCA (a cura di), *The evolution of EU law*, II ed., Oxford, 2011

ID., *The Role of the European Parliament under the Lisbon Treaty*, in S. GRILLER and J. ZILLER (a cura di), *The Lisbon Treaty, EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Springer, Vienna, 2008

CURTIN D. – H. HOFMANN – J. MENDES, *Constitutionalising EU Executive Rule-Making Procedures: A Research Agenda*, in *Eur. law jour.*, 2013

DE CARO M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 2011

DE FIORES C., *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismi.it*, fasc. n. 1/2008

DE LEEUW M. E., *The Regulation on public access to European Parliament, Council, and Commission documents in the European Union: are citizens better off?*, in *Eur. law rev.*, 2003

DE ROSA R., *Cittadini digitali. L'agire politico al tempo dei social media* , Milano, Apogeo education, 2014

DINAN W. –WESSELIUS E., *Brussels: a lobbying paradise*, in *Bursting the Brussels Bubble. The battle to expose corporate lobbying at the heart of the EU*, Bruxelles, in www.alter-eu.org, 2010

DONATELLI L., *La disciplina delle procedure negoziali informali nel "triangolo decisionale" unionale, dagli accordi interistituzionali alla riforma dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento Europeo*, in *SOG Working Paper Series*, 10/2013.

DONATI F., *L'accesso ai documenti nel diritto dell'Unione*, in CARLO COLAPIETRO (a cura di), *Il diritto di accesso e la commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990, Atti del convegno internazionale, Università degli studi di Roma Tre, 10 novembre 2010*, Crispel, Napoli, 2012

EUROPE DIRECT CONTACT CENTRE, *Quarterly report for October-December 2013*, Brussels, European Parliament, 2013

EUROPE DIRECT, *Annual Report 2012*, Brussels, European Parliament, 2012

EUROPEAN PARLIAMENT, *The European Parliament*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013

FABBRINI F. –GRANAT K., *"Yellow Card, but no Foul": The Role of the National Parliaments under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal for an EU Regulation on the Right to Strike*, in *Common Market Law Review*, n.1, 2013

FABBRINI S., *L'europeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in FABBRINI S. (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia*, Roma-Bari, 2003

FASONE C. –LUPO N., *Il Parlamento europeo e l'intervento delle associazioni italiane di interessi nelle procedure parlamentari*, in *Sinergie rapporti di ricerca*, n. 35, settembre 2012

FERRI D., *Dal Libro bianco sulla governance al nuovo Registro per la Trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com*., 2012, num. 3-4

FRAGOLA M., *Osservazioni sul Trattato di Lisbona tra Costituzione europea e processo di "decostituzionalizzazione"*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 1, 2008

FROSINI T.E. –PETRILLO P.L., *La normativa dell'Unione Europea in materia di gruppi di pressione tra Parlamento e Commissione Europea*, in *Sinergie rapporti di ricerca*, n. 35, settembre 2012

FROSINI T.E., Editoriale *La democrazia e le sue Lobbies*, in *Percorsi costituzionali*, n.3, 2012

GALLETTA D.U., *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com*., 2006

GLOBAL CENTRE FOR ICT IN PARLIAMENT, *World e-Parliament Report 2012*, United Nation e Inter-parliamentary Union, 2012

GRASSO G., *Partiti politici europei*, voce del *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III volume di aggiornamento, Tomo II, UTET, Torino, 2008

GREENWOOD J., *Interest Representation in The European Union*, Palgrave Macmillan, 2011

HARDEN I., *Citizenship and Information*, in *Eur. pub. law*, 2001

J. L. WAŁĘSA, *Report on the activities of the Committee on Petitions 2013*, (2014/2008(INI)), 19 febbraio 2014

KIIVER P., *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht Jour. Eur. Comp. Law*, 1/2008

KOHLER-KOCH B., *Does Participatory Governance Hold its Promises?*, University of Mannheim, Connex Report Series n. 09, 2008

KRAJEWSKI M., *Legal Framework for a Mandatory EU Lobby Register and Regulations*, in http://ssrn.com/abstract=2284843, 25 June 2013

LEGISLATIVE OBSERVATORY, *Survey results overview*, Brussels, European Parliament, 2013

LINDSETH P.L., *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford, Oxford University Press, 2010

LODGE J., *The Democratic Deficit and the European Parliament*, London - New York, 1991

LOPEZ C., T*he Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: a Legal Framework for Partecipatory Democracy*, in *Eur. Pub. Law*, num.1, 2010

LOVINK G., Parrella B. (trad.), *Ossessioni Collettive. Critica dei social media*, Università Bocconi, Milano, 2012

LUPO N. –MANZELLA A. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014

LUPO N. –MANZELLA A., voce *Parlamento europeo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, vol. V, 2006

LUPO N., *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in N. LUPO – A. MANZELLA, *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014

MANDELBAUM A. G., *Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information: A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations*, National Democratic Institute and World Bank Institute, 2011

MANZELLA A., *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013

ID., *Un Trattato necessitato*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010

MATTINA L., *I gruppi di interesse*, Il Mulino, Bologna, 2010

MAZZONI E., *Parole di benvenuto*, in http://www.europarl.europa.eu/committees/it/peti/home.html.

MENDES J., *Delegated and Implementing Rule Making: Proceduralisation and Constitutional Design*, in *Eur. law jour.*, 2013

MENDES J., *Participation and the role of law after Lisbon: a legal view on article 11 TEU*, in *Com. mar. law rev*., 2011

MENY Y., *De la Démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges*, in *Journ. com. mar. stud*., 2003

MOSCA L. VACCARI C.(a cura di), *Nuovi media, nuova politica? Partecipazione e mobilitazione online da MoveOn al Movimento 5 stelle*, 2011, Franco Angeli, Milano

NAURIN D., RASMUSSEN A., a cura di, *Dynamics of change in the European Union*, London, Routledge, 2013

NEVOLA G., *Democrazia, costituzione, identità. Prospettive e limiti dell'integrazione europea*, Torino, 2007

OFFICE FOR PROMOTION OF PARLIAMENTARY DEMOCRACY, *Information and Communication Technologiesin Parliament. Tools for democracy*, Buxelles, European Parliament – OPPD, 2010

OLIVETTI M., voce *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Dig. disc. Pubbl.*, Agg., 2012

OZZOLA F., *Partecipazione, asimmetrie informative e comunicazione pubblica*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010, p. 209 ss.

OZZOLA F., *Partecipazione, asimmetrie informative e comunicazione pubblica*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010

PACCAGNELLA L., *Sociologia della comunicazione*, Il Mulino, Milano, 2004

PARLAMENTO EUROPEO, *Il Parlamento Europeo e il Trattato di Lisbona. Il nuovo Parlamento: più poteri, più responsabilità*, in http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/0042423726/Il-Parlamento-e-il-Trattato-di-Lisbona.html

PEERS S. – M. COSTA, *Accountability for Delegated and Implementing Acts after the Treaty of Lisbon*, in *Eur. law jour.*, 2012

PEERS S., *The New Regulation on Access to Documents: A Critical Analysis*, in *Year. Eur. Law*, 2001
PETRILLO P.L., Democrazie sotto pressione, Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato, Milano, Giuffrè, 2011

ID., *European Union and pressure groups. A legal perspective*, in M. CARTABIA – N. LUPO – A. SIMONCINI (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU. National Parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, Il Mulino, 2013

PINELLI C., *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rass. parl*., 2008, fasc. 4

PINELLA C., *Le "Disposizioni relative ai principi democratici*", in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2010

PIRIS J.C., *La transparence dans les institutions communautaires*, intervento in occasione del decimo anniversario dell'istituzione del Tribunale di Prima Istanza, Lussemburgo, 19 ottobre 1999, in *Diritto dell'Unione Europea*, n. 4, 1999

PIRODDI P., *Il Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com*., 2011, fasc. 3-4

RIDOLA P., *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in P. RIDOLA (a cura di), *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010

RIVADOSSI C., *Il diritto di accesso agli atti delle Istituzioni europee all'ennesima prova della Corte di Giustizia. Brevi note a commento della sentenza della Corte di Giustizia, prima sezione, 21.07.2011, C-506/08 P.*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, n. 3/12

RIVOSECCHI G., *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Ist. fed.*, n. 3/4, 2009

SETTORE ORIENTAMENTO E INFORMAZIONI BIBLIOGRAFICHE, *WePC 2012. Le tecnologie nei parlamenti e le attività del Global Centre for ICT in Parliament*, in *MinervaWeb*, n. 13 (Nuova Serie), Roma, Senato della Repubblica, febbraio 2013

SIMONCINI A., *Beyond representative democracy: the challenge of participatory democracy and the boundless galaxy of civil society*, in *Democracy and subsidiarity in the EU, National Parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, Il Mulino, 2013

SOLITO L., *Comunico ergo sum. Idee e fatti sulla comunicazione*, Le Lettere, Firenze, 2010

TEASDALE A., *Creating the European Parliament Research Service - DG EPRS*, Brussels, 14 novembre 2013 in *http://www.europarl.europa.eu*

TINTO V., *Il diritto di accesso del pubblico agli atti dell'Unione europea, in Dir. comm. int*, 2009

VOSA G., *La codecisione nel diritto parlamentare europeo,* in *Amministrazioneincammino*, 2009

WEILER J. – U. HALTERN- F. MAYER, *European Democracy and its Critique,* in J. HAYWARD (a cura di), *The Crisis of Representation in Europe,* London, 1995

WELLE K., *Parliamentary Democracy in action, Summary. Comparison Studies European Parliament with US Congress, German Bundestag, UK House of Commons, Italian Camera dei Deputati, French Assemblée Nationale,* Brussels, European Parliament, 2013

WELLE K., *Preparing for complexity. European Parliament in 2025. Going global, going local, going digital. Final report by the Secretary-General of European Parliament to the Bureau of the European Parliament,* Brussel