

Osservatorio sulle fonti

DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA E PUBBLICITÀ DEI LAVORI NELLE PROPOSTE DI RIFORMA DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA

di *Piero Gambale**

SOMMARIO: 1. Due premesse: democrazia partecipativa e nuove tecnologie di comunicazione: verso una dimensione sempre più sinergica e inclusiva? – 1.1. Il rafforzamento degli istituti di democrazia partecipativa come elemento trasversale nel dibattito sulle riforme istituzionali in Italia. - 2. Le proposte di riforma delle procedure d'esame degli istituti di democrazia partecipativa nel Regolamento della Camera: la prima fase: la preliminare "presa in considerazione" degli atti di iniziativa legislativa e delle petizioni; la (possibile) seconda fase: referente o (auspicabile) seguito alla dichiarazione di mancata "presa in considerazione". - 3. Cenni sulla pubblicità dei lavori (e delle sedute) del Parlamento e delle Commissioni e le nuove tecnologie nelle proposte di riforma del Regolamento della Camera.

New technologies pose significant challenges to constitutional and parliamentary law. In particular, Internet offers Parliaments the opportunity to engage citizens in the political process more effectively. In the light of this premise, the essay analyses how the Chamber of Deputies, during the 17th Parliament, is trying to modernize the Rules of Procedure.

Special attention is devoted to the exam of the new rules about publicity of Parliamentary business and to the analysis of the innovative instruments of "participatory democracy", especially in the field of the bill initiated by popular request.

* Dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l'Università degli studi di Siena - Collaboratore presso il CESP-Centro Studi sul parlamento e il Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" della Luiss "Guido Carli" di Roma.

Osservatorio sulle fonti

1. Due premesse: democrazia partecipativa e nuove tecnologie di comunicazione: verso una dimensione sempre più sinergica e inclusiva?

L'erompere delle nuove tecnologie della comunicazione legate al web 2.0 pone da tempo delicate questioni sul piano del diritto costituzionale, sia sul versante di quello che, per riprendere la classica ripartizione contenuta nella *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* (art. XVI)¹, si definirebbe come l'assetto dei "diritti"², sia sul fronte dei "poteri", riguardando i tradizionali capisaldi costituzionali della democrazia rappresentativa e, in primis, le assemblee parlamentari³. Guardando al caso italiano, poi, è dagli anni '90 che, con lo sviluppo delle tecnologie legate ad Internet, cominciano ad assumere una crescente rilevanza sia la comunicazione istituzionale sia l'utilizzo dello sviluppo tecnologico a supporto delle attività organizzative e dei processi di *law-making*⁴.

Ciò che avviene è dunque una crescente opera di intersezione e sinergia tra tali tecnologie e gli istituti e le procedure della democrazia rappresentativa⁵; per restare agli oggetti delle presenti riflessioni, tali processi sembrano spingere nella direzione della valorizzazione degli istituti della c.d. democrazia partecipativa (petizioni, iniziative legislative popolari) e del superamento della tradizionale visione che li ritiene contrapposti alle procedure della democrazia rappresentativa⁶, nonché di una profonda trasformazione degli strumenti che assicurano la pubblicità, o meglio sarebbe dire, la comunicazione istituzionale dei lavori parlamentari.

Emblematico, a riguardo, appare il caso dei cosiddetti "Media Civici", come li definisce un recente rapporto della Fondazione Ahref: si tratta di piattaforme di partecipazione civica (mutuate spesso da esperienze fatte a livello di amministrazioni locali), in grado di

¹ "La Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution".

² Sul punto, cfr., S. RODOTÀ, *Una Costituzione per Internet?*, in *Pol. dir.*, 3/2010, spec. p. 342-343, dove l'Autore sostiene essere giunto il tempo di un vero e proprio *Internet Bill of Rights*, la cui definizione deve scaturire da un modello *multistakeholder* e *multilevel*, vale a dire "partecipato" da più attori e su livelli diversi; sul tema più generale dell'"accesso" a Internet, v. in particolare, P. COSTANZO, *Miti e realtà dell'accesso ad Internet (una prospettiva costituzionalistica)*, in www.giurcost.org/stu-di/costanzo.html.

³ Sul punto, tra gli altri, v. C. LESTON-BANDEIRA, *The impact of the Internet on Parliaments: a legislative studies framework*, in *Parliamentary affairs*, 4/2007 spec. p. 659 la quale evidenzia come molti studi si siano focalizzati sulle conseguenze che i *new media* hanno avuto sui comportamenti dei parlamentari, piuttosto che su *the institution in itself*. In tale ultima ottica, più di recente, v. J. GRIFFITH, C. LESTON-BANDEIRA, *How are Parliaments using new media to engage with citizens?*, in *Parliamentary affairs*, 3-4/2012.

⁴ In tal senso, v., per gli studi sul Parlamento italiano, S. BENTIVEGNA (a cura di), *Parlamento 2.0. Strategie di comunicazione politica in Internet*, Franco Angeli, Milano, 2012, spec. p. 91 e ss. e 116 e ss.; R. DE ROSA, *Il Parlamento italiano alla prova tecnologica*, in *Pol. dir.*, 3/2010, p. 545-546, la quale evidenzia come la riflessione scientifica, soffermandosi soltanto su esperienze di democrazia deliberativa o su forme di partecipazione ai processi decisionali, ha omesso di osservare i processi di cambiamento in atto nelle istituzioni rappresentative.

⁵ Sul punto, cfr. J. GRIFFITH, C. LESTON-BANDEIRA, *How are Parliaments using new media to engage with citizens?*, in *Parliamentary affairs*, cit., spec. p. 510.

⁶ V. R. HOUGH, *Do legislative petitions system enhance the relationship between Parliament and citizens?*, in *Parliamentary affairs*, 3-4/2012, spec. p. 483 e ss.

Osservatorio sulle fonti

intervenire anche in ambito parlamentare, in particolare come a) supporto alle attività dei singoli senatori o dei gruppi parlamentari; b) supporto alle attività delle Commissioni parlamentari; c) infine, per restare al tema che ci occupa, per incrementare la partecipazione della cittadinanza tramite informazioni e invio di petizioni o di disegni di legge di iniziativa popolare.

E' evidente come l'implementazione di tali piattaforme consenta di incidere su tutte le fasi dei procedimenti decisionali, rendendo più agevole e diffusa la fase di raccolta delle informazioni, più celere quella delle sottoscrizioni di atti di iniziativa legislativa o di petizioni (il cui numero può essere anche innalzato) e della consultazione, con un inevitabile ricaduta in termini di un maggior coinvolgimento attivo nella deliberazione, arrivando a ipotizzare forme di "legislazione partecipativa".

Anche la pubblicità dei lavori delle assemblee rappresentative, o meglio la comunicazione istituzionale su tutta una serie di profili che attiene l'organizzazione e le funzioni parlamentari, deve sempre più fare i conti con una dimensione dinamica ed inclusiva legata alla evoluzioni delle tecnologie del web 2.0⁷: superata appare, come si vedrà, la tradizionale distinzione tra la pubblicità delle sedute e quella dei lavori, si pongono con sempre maggiore evidenza questioni particolarmente complesse, quali stabilire l'ambito di accessibilità e le modalità di gestione delle informazioni parlamentari legate al meccanismo dei c.d. *open data*, oppure la previsione di indici di misurazione dell'attività dei parlamentari (cfr. l'iniziativa lanciata da *Openpolis, Parlamentocasadivetro*⁸), per finire alla vicenda che può sembrare, nell'era della *total disclosure*, quasi paradossale: il tema del c.d. "diritto all'oblio" negli atti parlamentari⁹.

Nei paragrafi che seguono si esamineranno le proposte che in tema di democrazia partecipativa e pubblicità dei lavori parlamentari sono contenute nell'ampio e articolato complesso di riforme dei regolamenti della Camera che ha preso avvio nella XVII legislatura: un'analisi che può essere di un qualche interesse perché, se è pur vero che la riforma di alcuni profili della disciplina costituzionale in materia può modificare sostanzialmente la natura di alcuni di questi istituti¹⁰, è pur vero che la tradizionale flessibilità dei regola-

⁷ Lo ricorda 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 AIC*, maggio 2013, spec. nota 13 che parla, citando la riforma dei regolamenti delle Camere in materia di risorse finanziarie ai gruppi parlamentari e connessi obblighi di pubblicità e trasparenza, approvata con le modifiche del Regolamento del Senato del 21 novembre 2012 e della Camera dei deputati del 25 settembre 2012, di "elisione di ogni intermediazione delle due Assemblee nella definizione del regime di pubblicità e dell'attività dei Gruppi".

⁸ Si tratta di una proposta che verte intorno ad una duplice esigenza: potenziare la pubblicità dei lavori ordinari delle Commissioni, ritenendo troppo scarni i resoconti sommari delle loro sedute; introdurre forme di votazioni nominali elettroniche anche in Commissione, in modo da avere una "documentazione pubblica del comportamento degli eletti".

⁹ Cfr. *Bollettino degli organi collegiali*, seduta dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati del 1° Ottobre 2013.

¹⁰ Ciò a maggior ragione se si pensa che sia la disciplina costituzionale che quella, si potrebbe dire, di "attuazione" in termini di legislazione ordinaria di tali istituti siano rimaste, per così dire, "ferme al palo": non così, le esperienze del livello sovranazionale e quelle della dimensione regionale, dove si sono costruiti procedimenti partecipativi in grado di condizionare – in modo quindi complementare, non oppositivo – i

Osservatorio sulle fonti

menti parlamentari consente l'introduzione di forme di "sperimentazione" in grado sia di valorizzarli sia di innovarli¹¹.

1.1. Il rafforzamento degli istituti di democrazia partecipativa come elemento trasversale nel dibattito sulle riforme istituzionali in Italia

Le ipotesi di riforma del regolamento della Camera in tema di istituti della c.d. democrazia partecipativa predisposte dal Gruppo di lavoro¹² e quelle contenute nel – testuale – "possibile intervento di riforma regolamentare presentato (successivamente) dal Movimento 5 Stelle"¹³ riprendono alcuni spunti presenti nei recenti documenti che hanno concluso i lavori sia del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali (istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica)¹⁴ sia della Commissione per le riforme costituzionali (istituita con DPCM dell'11 giugno 2013)¹⁵.

In tali documenti, le possibili modifiche volte ad innovare sia la disciplina costituzionale sia quella dei regolamenti parlamentari in materia di istituti della c.d. democrazia partecipativa (iniziativa legislativa popolare e dei consigli regionali, nonché le petizioni)

procedimenti normativi europei (attraverso la disciplina, invero complessa, dell'iniziativa legislativa europea) e quelli amministrativi di livello locale e regionale (v. recente legge regionale della Toscana n.46/2013). Per quali ragioni? Sicuramente, sul piano locale, la "vicinanza" degli interessi chiamati in causa impongono al decisore politico il coinvolgimento dei soggetti più prossimi alle decisioni; inoltre, il livello regionale sembra, secondo quanto evidenziato dalla dottrina, la dimensione ideale per realizzare forme di sostegno ai procedimenti partecipativi locali; sul piano sovranazionale, l'introduzione di una complessa disciplina dell'iniziativa legislativa popolare si "innesta" su una rete di strumenti (petizione, ma anche la stessa mediazione civica) immaginati per colmare il deficit democratico dell'Unione europea attraverso il corredo di istituti che connotano la c.d. cittadinanza europea.

¹¹ Come già individuato, con riferimento alla pubblicità dei lavori parlamentari, in P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari: profili storico-comparatistici ed aspetti attuali*, in *Rass. parl.*, 1980, p. 338. Più di recente, v. R. CERRETO, *La pubblicità dei lavori in Commissione*, in *Rass. parl.*, 3/2008.

¹² Sulla genesi procedurale della riforma del Regolamento della Camera, nonché per le prime valutazioni di metodo e di merito sul testo, cfr. R. IBRIDO, *Verso la "riforma Boldrini": processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, in www.federalismi.it, 22 gennaio 2014. Quanto alle specifiche modifiche riguardanti gli istituti di democrazia partecipativa e la pubblicità dei lavori, v. l'allegato 1 al resoconto della seduta della Giunta per il regolamento del 12 dicembre 2013 e, in particolare, per i progetti di legge di iniziativa popolare e le petizioni, le modifiche riguardanti gli artt. 100-bis (nuova introduzione); 107, comma 4, 109, comma 1 e 33 comma 2; per la pubblicità dei lavori e la riduzione della stampa degli atti parlamentari, le modifiche concernenti gli articoli 63, c. 1-2, 65, 120, 144, 68, 68-bis (nuova introduzione), 108, 109, 125, 127-bis, 145 e 147. Ved. inoltre la relazione dell'onorevole Milella (allegato 3).

¹³ V. l'allegato al resoconto della seduta della Giunta per il regolamento dell'8 gennaio 2014: in particolare, per i progetti di legge di iniziativa popolare e le petizioni, gli articoli 76, 100-bis e 107. Quanto alla pubblicità dei lavori, sorprende che il testo predisposto dal Movimento Cinque Stelle non indichi specifiche modifiche sul tema, limitandosi piuttosto ad intervenire sul versante della dematerializzazione di qualsiasi atto parlamentare, per la quale si prevede l'introduzione di un Regolamento per l'informatizzazione della documentazione parlamentare (art. 12, lett. g)).

¹⁴ V. http://www.quirinale.it/qrnw/statico/attivita/consultazioni/c_20mar2013/gruppi_lavoro/2013-04-12_relazione_finale.pdf.

¹⁵ V. <http://riformecostituzionali.gov.it/documenti-della-commissione/relazione-finale.html>.

Osservatorio sulle fonti

sono inserite in un contesto più ampio di riforme istituzionali, a dimostrazione che il potenziamento dei diritti di partecipazione democratica è operazione che deve, per realizzarne l'effettività, "radicarsi" in più settori dell'ordinamento: così, accanto ai classici correttivi referendari alla democrazia rappresentativa (più specificamente il riferimento è al referendum di tipo abrogativo), si affiancano misure più proprie della c.d. legislazione elettorale di "contorno" (nello specifico norme in tema di statuto dei partiti politici), fino a ipotizzare misure che operano più sul versante della c.d. "démocratie de proximité", quindi sul piano della partecipazione al procedimento amministrativo.

Nel primo documento, al tema dei "diritti dei cittadini e alla partecipazione democratica" è dedicato l'intero primo capitolo, nell'ambito del quale il breve inciso che si riferisce alle leggi di iniziativa popolare (p. 6, punto 9) segnala, da un lato, l'opportunità di elevare il numero di firme richieste (ad oggi cinquantamila, ex art. 71, c. 2, Cost.) al fine di tener conto dell'incremento della popolazione avutosi dal 1948 ad oggi, e, dall'altro, contiene una precisa indicazione (p. 18 lett. e)) circa la necessità di prevedere – e proprio nel Regolamento della Camera, evidentemente in ragione del fatto che, con l'approvazione della riforma costituzionale che modificherà il carattere "perfetto" del bicameralismo, il Senato non esaminerà più tutte le leggi statali – l'obbligo di fissare l'esame effettivo in Aula delle proposte di legge di iniziativa popolare e d'iniziativa dei Consigli regionali entro tre mesi dal deposito della proposta.

Nel secondo documento, il tema degli istituti di partecipazione popolare è esaminato nel Capitolo VI (p. 34) e sullo specifico punto che qui interessa, si formula una proposta ben più articolata (condivisa dall'unanimità della Commissione), volta – come si dice testualmente – ad elaborare lo "sviluppo di strategie legislative alternative, dando vita a forme più intense di legislazione popolare". In questa sede si può soltanto accennare alla soluzione prospettata, che, in sintesi, realizza quella che si definisce come un'iniziativa popolare "indiretta" e che presenta, sul piano procedurale, profili di intersezione tra il procedimento referendario e quello legislativo ordinario. Si segnala infine l'esigenza di potenziare l'istituto della petizione, adottando sul punto le regole del Parlamento europeo e ricorrendo anche agli strumenti di comunicazione elettronica (punto 5).

2. Le proposte di riforma delle procedure d'esame degli istituti di democrazia partecipativa nel Regolamento della Camera: la prima fase: la preliminare "presa in considerazione" degli atti di iniziativa legislativa e delle petizioni; la (possibile) seconda fase: referente o (auspicabile) seguito alla dichiarazione di mancata "presa in considerazione"

Tenendo quindi conto delle cose appena dette, che confermano come dalla modifica della disciplina costituzionale degli istituti richiamati possa anche derivare una diversa configurazione della loro natura¹⁶, occorre dire che, sul piano delle fonti regolamentari delle due Assemblee, la definizione di nuove procedure d'esame di tali documenti o

¹⁶ Sul punto v. l'ampia e documentata ricerca condotta nell'ambito del Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi", ora in P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *L'iniziativa legislativa popolare in prospettiva comparata*, Firenze, 2013.

Osservatorio sulle fonti

l'apporto di correttivi alle modalità procedurali esistenti può in ogni caso risultare un elemento determinante ai fini di una loro compiuta valorizzazione.

In primo luogo, le ipotesi di riforma del regolamento della Camera in tema di istituti di c.d. democrazia partecipativa presentano, a differenza di altri versanti sui quali si registrano notevoli distanze tra i testi di riforma predisposti dal Gruppo di lavoro e dal Movimento Cinque Stelle¹⁷, molte analogie.

Evidentemente, ciò riflette l'esigenza, percepita da tutti i gruppi parlamentari, di rivitalizzare tali istituti, attraverso un *restyling* delle relative procedure d'esame, in modo da superare le obiezioni che, sin dai lavori dell'Assemblea costituente, furono mosse nei loro riguardi. Da allora, infatti, se ne è costantemente rimarcato il carattere di marginalità e si è evidenziato il rischio, rivelatosi reale guardando al rapporto tra il numero di atti presentati e il seguito avuto, in termini di approvazione, nelle aule parlamentari, di una loro totale obsolescenza¹⁸.

La *ratio* della nuova procedura di esame dei progetti di iniziativa popolare (e di quelli presentati dai consigli regionali che probabilmente non andrebbero accomunati) e delle petizioni mira sicuramente a scongiurare il totale "insabbiamento" di tali istituti ma non persegue tale obiettivo semplicemente attraverso la previsione, quasi "meccanica", della loro calendarizzazione in Assemblea o nelle Commissioni.

E' evidente infatti che, senza la costruzione di un meccanismo che operi da "filtro", la sola previsione di un automatismo procedurale in grado di attivare, decorso un determinato lasso temporale, l'esame nelle sedi parlamentari potrebbe soltanto far correre il rischio di un "effetto-slavina", particolarmente presente per quegli istituti, come le petizioni, che per la loro presentazione non prevedono né un requisito numerico riferito ai presentatori (art. 50 Cost.), né una forma standard rispetto al contenuto (forma tecnica di pdl o obbligo di indicare la copertura finanziaria).

Per tale ragione, la procedura di cui al nuovo articolo 100-*bis* si incentra sull'indispensabile ruolo-filtro delle commissioni parlamentari e mira, attraverso *steps* successivi, tutti scanditi da termini temporali ben definiti, a portare all'esame dell'Assemblea: 1) o un "prodotto" sufficientemente istruito; 2) o, nel caso, ad adottare una preliminare pronuncia del Parlamento, anche di mancata "presa in considerazione" dell'atto.

La prima fase della procedura è finalizzata a promuovere una deliberazione sulla "presa in considerazione" del progetto da parte della Commissione. Il lavoro si incentra su un Comitato permanente (istituito ex art. 22, c. 4) che su ciascun progetto propone, motivan-

¹⁷ A dare, in qualche modo, il segno della diversa impostazione dei due documenti di riforma predisposti, sia sufficiente citare le misure previste nel testo del Movimento 5 Stelle a tutela del principio di legalità nell'ordinamento parlamentare e, segnatamente, l'art. 16-*ter* che istituisce il Comitato di garanzia del Regolamento, composto da tre membri scelti tra i giudici emeriti della Corte costituzionale e chiamato ad esprimersi su questioni di interpretazione del Regolamento sollevate anche da minoranze parlamentari.

¹⁸ Come confermano i dati riportati nel Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, regioni e Unione europea predisposto dalla Camera dei deputati, dove il dato delle leggi approvate per iniziativa nella XVI legislatura è, con riferimento alle leggi di iniziativa popolare, pari a 13 (3,32%), dato peraltro inserito in quello della c.d. "iniziativa mista", che indica i testi unificati risultanti da progetti di iniziativa governativa e parlamentare e/o regionale e/o popolare e/o del CNEL. Cfr. *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Camera dei deputati – XVII Legislatura, Volume secondo, Tomo II, p. 466.

Osservatorio sulle fonti

dola, la richiesta che la Commissione inizi o meno l'esame del provvedimento; in tale fase, il Comitato dovrebbe anche segnalare se all'esame della Commissione vi siano progetti di legge che vertono sulla stessa materia, procedendo ad ipotesi di abbinamento in modo da evitare inutili duplicazioni dei lavori.

La seconda fase, quella di vero e proprio esame in sede referente delle proposte, deve in ogni caso concludersi entro due mesi dalla deliberazione di presa in considerazione (salvo termini più brevi qualora ne sia stata dichiarata l'urgenza ex art. 69), pena l'automatismo, a mo' di clausola di salvaguardia, dell'iscrizione nel calendario dei lavori dell'Assemblea.

E' chiaro che una delle finalità che le nuove procedure d'esame devono perseguire, comprese quelle relative alle petizioni, è quella di mantenere sempre "vivo", nell'ambito del procedimento, l'interesse dei presentatori di tali istituti. In questa direzione, pare positivo sia prevedere, nella fase istruttoria, la possibilità di audire un rappresentante dei promotori del progetto di legge di iniziativa sia, assunta la determinazione di "non presa in considerazione", informare di tale esito i promotori, i consigli regionali e il primo firmatario della petizione.

Ci si rende anche conto che la possibilità di dare un seguito (*diverso da quello che si è appena richiamato*) sia a deliberazioni negative da parte del Parlamento in ordine alla procedibilità degli atti di iniziativa legislativa sia all'esame delle petizioni dipende dalle modifiche strutturali che si intenderà apportare, sul piano costituzionale, a tali istituti; in tal senso, potrebbe utilmente guardarsi ai tentativi di valorizzare, da ultimo sul piano regionale, l'utilità in forma complementare di tali istituti, in grado così di arricchire la gamma dei canali di comunicazione tra organi di governo e cittadini in una società pluralista.

La proposta contenuta nella relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali va ad esempio nel senso di riprendere le soluzioni sperimentate da alcune regioni, come il Lazio (art. 62 St.) e la Campania (art. 15 St.) dove, sia pure secondo modalità differenti, l'iniziativa legislativa popolare è "rinforzata" dall'attivazione degli strumenti di democrazia diretta, quali il referendum; in attesa di tali possibili sviluppi si potrebbero ipotizzare sbocchi procedurali alternativi, magari ipotizzando che un parlamentare (o un ristretto quorum) possa far propria l'iniziativa legislativa popolare "non presa in considerazione"; per le petizioni, poi si potrebbero configurare sia la possibilità di audire un rappresentante dei sottoscrittori (obbligatoriamente, nel caso in cui si raggiunga un certo numero di sottoscrittori) sia quella di stabilire forme di raccordo più incisive con gli strumenti di indirizzo (mozioni e risoluzioni), sul modello sperimentato dal Parlamento europeo¹⁹.

¹⁹ Gli articoli 201 e seguenti del Regolamento del Parlamento europeo fanno discendere dall'esame delle petizioni l'attivazione di una serie di ulteriori procedimenti: si segnala (articolo 201, comma 12), a seguito della presa in considerazione della petizione, il possibile intervento del Mediatore europeo. Sul punto, cfr. D. PICCIONE, *Gli istituti di partecipazione nei regolamenti parlamentari all'avvio della XVII legislatura: cronaca di una riforma annunciata, ma ancora da meditare*, op. cit.

Osservatorio sulle fonti

3. Cenni sulla pubblicità dei lavori (e delle sedute) del Parlamento e delle Commissioni e le nuove tecnologie nelle proposte di riforma del Regolamento della Camera

Le proposte di modifica avanzate dal Gruppo di lavoro in tema di pubblicità dei lavori del Regolamento della Camera sono non casualmente abbinate a quelle che prevedono la riduzione della stampa degli atti parlamentari, dal momento che dalla drastica riduzione del supporto cartaceo discendono inevitabili trasformazioni strutturali degli strumenti della pubblicità dei lavori. Dispone infatti l'art. 68 nella nuova versione che “disegni di legge e proposte di legge presentati alla Camera o trasmessi dal Senato sono ora pubblicati in *formato elettronico* sul sito Internet della Camera”.

Del resto, le innovazioni in tema di strumenti della pubblicità dei lavori parlamentari²⁰ non possono non tenere conto di quanto prescrive l'articolo 68-bis (di nuovo inserimento) che, al primo comma, fissa la *regola generale* della pubblicazione di qualsiasi documento presentato alla Camera o deliberato dai suoi organi in *formato elettronico*. Conseguentemente, anche i tradizionali strumenti cartacei di pubblicità dei lavori parlamentari – per l'Assemblea il resoconto integrale (finalmente non più stenografico!), ex art. 63, c. 2, R.C.; per le Commissioni essenzialmente i resoconti sommari (art. 65, c. 1 lett. a), nonché, nelle ipotesi in cui questo è previsto, il resoconto integrale art. 65, c. 1 lett. b), assumono ora il formato elettronico. Non sembra tuttavia che il supporto cartaceo possa definitivamente essere accantonato dopo secoli nell'ambito dell'attività parlamentare; anzi, a leggere il comma 2 dell'art. 68 esso rimane in pratica per tutti i principali provvedimenti di iniziativa governativa, nonché per i progetti di legge rinviati alle Camere dal Presidente della Repubblica, per quelli per i quali sia richiesta l'urgenza ex art. 69 del regolamento e per quelli dei quali sia proposta l'assegnazione in sede legislativa ai sensi dell'articolo 92, comma 1. Oltre a questi casi tassativamente indicati, la possibilità di disporre la stampa di progetti di legge, documenti e relazioni, oltre che di altri atti, rimane praticabile, dal momento che ciascun gruppo parlamentare può avanzarne la richiesta, tenendo tuttavia conto della individuazione delle categorie di atti effettuata dall'Ufficio di Presidenza (68-bis, comma 1).

Quanto alla pubblicità dei lavori parlamentari, la riforma prospettata, in entrambi i documenti proposti, va nella direzione del progressivo superamento della tradizionale distinzione tra pubblicità dei lavori (affidata esclusivamente alla redazione dei prodotti cartacei) e pubblicità delle sedute, sia dell'Assemblea che delle Commissioni²¹. Per questa

²⁰ V. http://www.quirinale.it/qrnw/statico/attivita/consultazioni/c_20mar2013/gruppi_lavoro/2013-04-12_relazione_finale.pdf, paragrafo 18, punto i), p.15.

²¹ Non mancano tra i due documenti di riforma differenze anche significative, ad esempio circa le sedi da “aprire” ad una maggiore pubblicità dei lavori alcuni “*arcana*” del diritto parlamentare. Si segnala, nel testo predisposto dal Movimento 5 Stelle, l'innovativa disposizione contenuta nella proposta di modifica del comma 6 dell'articolo 23, ai sensi della quale “salvo diverso accordo dei presidenti di Gruppo, delle sedute della Conferenza dei capigruppo è sempre redatto e pubblicato un resoconto steno-grafico.” Nella stessa direzione va la previsione (art. 12, lett. h)) del Regolamento per l'accesso diretto all'archivio dei precedenti.

Osservatorio sulle fonti

ragione, soprattutto per i lavori delle Commissioni, si prevede, ad esempio, che la loro diffusione via web-tv soddisfi sempre di più le esigenze di pubblicità integrale (art. 65), esigenze sicuramente da soddisfare, se uno degli architravi di questa riforma – l'individuazione delle Commissioni come luogo centrale dell'elaborazione "politica" dei provvedimenti – sarà approvata, ma da temperarsi con la necessaria informalità che è tipica delle sedi più ristrette nelle quali si svolge il lavoro parlamentare²².

Di fronte a questo possibile "effetto-valanga" di informazioni riguardanti i lavori parlamentari (si svolgano in Assemblea o nelle Commissioni), in qualche misura conseguenza inevitabile della integrazione tra le diverse tecnologie della comunicazione (si aggiunga la recente apertura anche di profili Twitter in entrambi i rami del Parlamento, dai quali è possibile seguire costantemente i lavori dell'Assemblea, oltre a tutti gli altri eventi che si svolgono nelle sedi parlamentari), sembra permanere con ogni probabilità la necessità di strumenti agili - una sorta di indici ragionati - in grado di far comprendere rapidamente la trama procedurale dei lavori. Alla luce di questo, ad esempio, piuttosto che l'abrogazione di ogni forma di resocontazione sommaria in Assemblea potrebbe utilmente mutarsi la struttura di quest'ultima in una sorta di agile *report* dei lavori di seduta, disponibile in tempo reale e al quale "linkare" agevolmente sia l'intera trama dei lavori sia desumere elementi di merito delle discussioni dei principali provvedimenti, prodotto in particolar modo utile nelle Commissioni, dove con ogni probabilità quella della resocontazione sommaria continuerà ad essere la forma predominante di pubblicità cartacea dei lavori (v. art. 65).

In tale ottica, la nuova impostazione della pubblicità dei lavori parlamentari (in particolare di quella sommaria) consentirebbe inoltre di rendere effettive le ipotesi di modifica di alcuni atti parlamentari, quali il processo verbale della seduta dell'Assemblea, per rendere praticabili le innovazioni riguardanti sia il suo contenuto (art. 34, comma 1-*bis*)²³ sia in particolare per rendere effettive le nuove modalità di approvazione e la, eventuale, sua contestazione (si prevede infatti ora la mera affissione del processo nella seduta successiva e la possibilità di formulare solo osservazioni scritte al suo contenuto).

²² Sul punto cfr. C. FASONE, N. LUPO, *Transparency vs Informality in Legislative Committees. Comparing the U.S. House of Representatives, the Italian Chamber of Deputies and the European Parliament*, in corso di pubblicazione.

²³ Nelle modifiche proposte all'art. 34, il processo verbale contiene soltanto l'indicazione dei temi trattati, l'elenco dei deputati intervenuti e la menzione delle deliberazioni assunte dalla Camera.