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°.

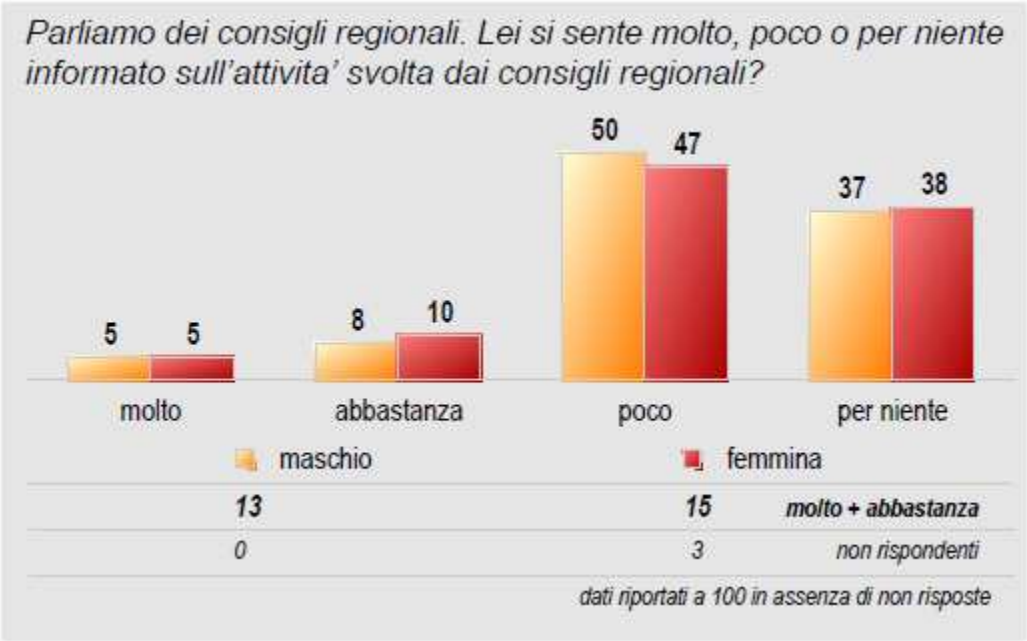
[351] Reg. int. art. 34, c. 2° .

[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 .

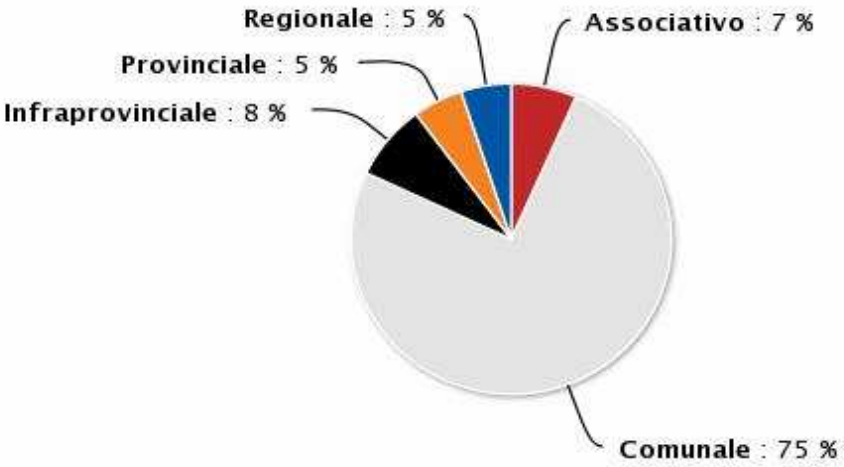


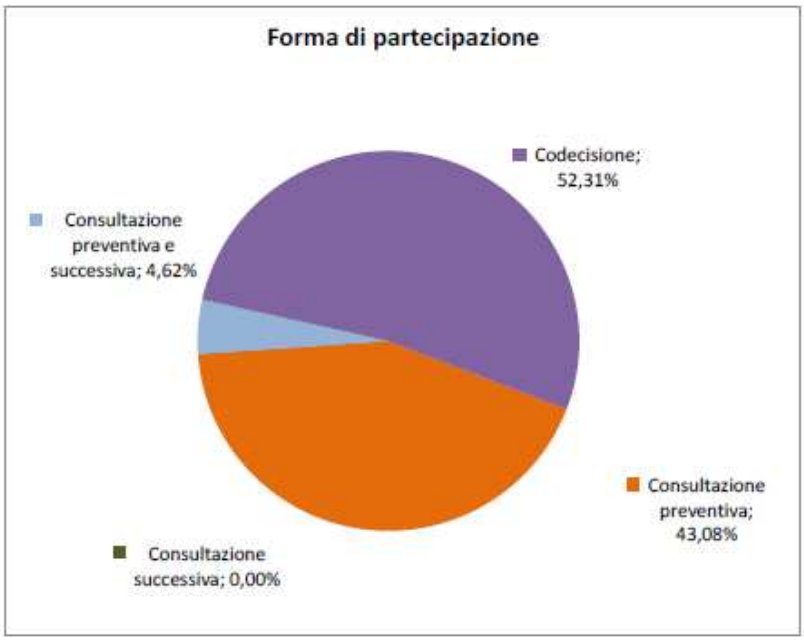
Grafico sul livello/impatto n. 572

	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)

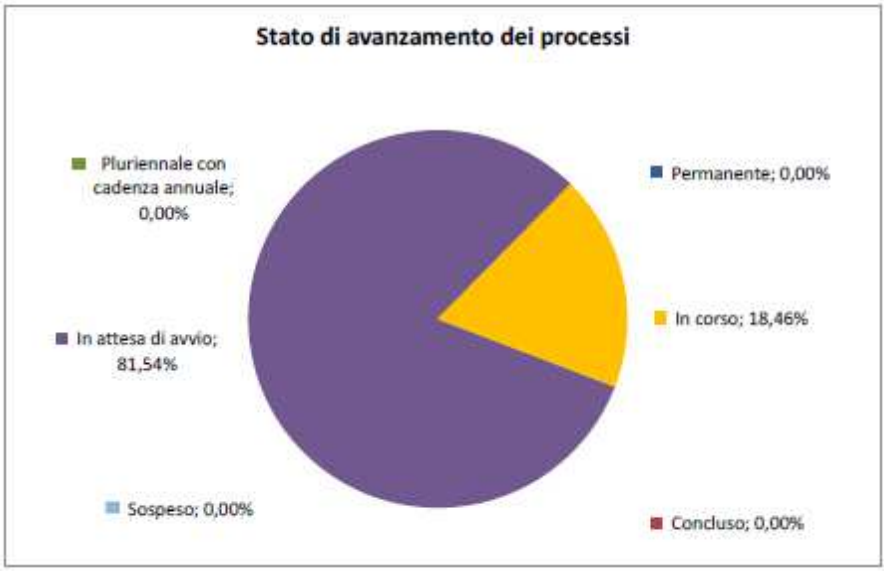
I settori di maggiore coinvolgimento della comunità sono l'ambiente ed il governo del territorio (55%), seguito dal welfare (22%) e dall'assetto istituzionale (12%) dell'ente competente del procedimento. Per quanto riguarda gli strumenti partecipativi, i dati mostrano la netta predilezione di riunioni 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