

II

La Spagna

di

Roberta Basile

Corinna Cosentino

Giuseppina De Rosa

Liliana Denise Gaglio

LA SPAGNA
PUBBLICITÀ, TRASPARENZA E PARTECIPAZIONE NELL'ATTIVITÀ DELLE CORTES
GENERALES SPAGNOLA

SOMMARIO: -1- STRUTTURA E FUNZIONAMENTO DE LAS CORTES GENERALES SPAGNOLA. 1.1. Considerazioni introduttive e modello costituzionale. – 1.2. I riferimenti costituzionali al procedimento legislativo. – 1.2.1. Le previsioni regolamentari sul procedimento legislativo. – 1.3. Il procedimento legislativo ordinario: l'iniziativa e la fase preliminare. – 1.3.1. L'esame in Commissione e l'approvazione in Assemblea. – 1.3.2. La seconda lettura al Senato. – 1.3.3. L'approvazione definitiva del Congresso. – 1.4. I procedimenti legislativi speciali. – 1.4.1. L'adozione delle leggi organiche. – 1.5. Le funzioni non legislative delle Cortes Generales. -2- LA PUBBLICITÀ NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO SPAGNOLO. 2. Introduzione – 2.1. Precedenti storici del principio della pubblicità dei lavori parlamentari ed elaborazione del principio – 2.2. Le pubblicazioni dei lavori parlamentari. – 2.3. Gli altri mezzi per garantire la pubblicità dei lavori parlamentari. – 2.4. Il Dipartimento di documentazione del Congresso dei deputati e la documentazione parlamentare a) profilo degli utenti b) fonti consultate c) fornitura della documentazione. – 2.5. Il regime di pubblicità delle sedute plenarie. – 2.5 a) Sedute segrete a carattere facoltativo. – 2.5 b) Votazioni segrete. – 2.5 c) Il dovere di mantenere il segreto. – 2.5 d) Pubblicità nelle sedute assembleari delle comunità autonome. – 2.6. Pubblicità e segreto nelle Commissioni – 2.7. Pubblicità nell'introduzione di emendamenti. – 2.8. Battaglia contro il Consiglio dell'Unione europea. – 2.9. La trasparenza. – 2.9 a) La motivazione. – 2.10. Partecipazione dei cittadini. Protezione costituzionale. – 2.10 a) Partecipazione dei cittadini nella fase di elaborazione del disegno di legge ad iniziativa governativa. Consultazioni informali. – 2.10 b) Partecipazione dei cittadini. Fase di dibattito parlamentare. Audizioni formali. – 2.10 c) Partecipazione informale dei cittadini. -3- I MEDIA E LE CORTES GENERALES TRA VISIBILITÀ DEI LAVORI PARLAMENTARI E POSSIBILITÀ DI INTERAZIONE. 3.1. L'informazione parlamentare audiovisiva attraverso *Canal Parlamento* e *Canal Senado*. – 3.2. Contenuti, programmazione televisiva e diffusione dei canali parlamentari. – 3.3. La pubblicità dei lavori parlamentari sui siti *web* istituzionali. – 3.4. Opportunità di interazione con le *Cortes Generales* sul *web*. – 3.5. Il rapporto di *Transparency International-España* sulle camere legislative spagnole. -4- IL LUNGO PROCESSO DI REGOLAMENTAZIONE DELLE LOBBY IN SPAGNA. 4.1. Introduzione allo studio delle lobby in Spagna. – 4.2. La percezione sociale delle lobby. – 4.3. Tentativi di regolamentazione delle lobby. – 4.4. Progetto di regolamentazione delle lobby. – 4.5. Aspetti critici della futura legge sulle lobby. - CONCLUSIONI.

-1- STRUTTURA E FUNZIONAMENTO DE LAS CORTES GENERALES SPAGNOLA

di *Liliana Denise Gaglio*

1.1. Considerazioni introduttive e modello costituzionale.

La Costituzione spagnola del 1978 delinea, all'art. 1, la monarchia parlamentare quale forma di governo prescelta per il nuovo Stato democratico, riuscendo così a sintetizzare perfettamente la tradizione dello Stato monarchico con la modernità del sistema democratico, nell'ambito del quale, un ruolo centrale spetta al Parlamento. La nascita della nuova Costituzione spagnola si deve non già all'azione di una Assemblea Costituente ad hoc eletta, ma all'azione delle stesse *Cortes Generales*, le quali procedettero ad elaborare la nuova Costituzione che fu poi sottoposta a definitiva ratifica con referendum popolare.

Si ebbe così, sin dall'inizio, una forte legittimazione del Parlamento, strutturato secondo un sistema bicamerale asimmetrico o imperfetto, nel quale il ruolo principale è assunto dal *Congreso de los Diputados* piuttosto che dal *Senado*, e che, in quanto organo costituente,

ebbe un ruolo fondamentale nella fase di transizione istituzionale dopo il regime franchista. Questa forte legittimazione e centralità del Parlamento si riflette anche nella previsione costituzionale che assegna alle *Cortes*, con una procedura aggravata, il potere di riforma totale della Costituzione, potere questo non previsto o addirittura espressamente escluso da altre costituzioni democratiche.

La forte caratterizzazione regionale della Spagna ha portato alla strutturazione di un sistema fortemente basato sul principio di autonomia territoriale delle Comunità Autonome, che trova realizzazione in Parlamento attraverso un sistema elettorale proporzionale ma fondato su collegi elettorali di ristrette dimensioni, il quale permette una rilevantissima proiezione delle Comunità locali nelle *Cortes Generales*. Proprio in ragione di tale strutturazione politico-geografica si è determinata, sin da subito, una preminenza del potere esecutivo, e nello specifico del Presidente del Governo “mai, tuttavia, tale da relegare in una posizione residuale il Parlamento, il quale mantiene una seppur formale centralità nell’esercizio del potere legislativo, non intaccata da quei fenomeni di ipertrofia della produzione legislativa extraparlamentare tipici invece della più recente esperienza di altri ordinamenti”³⁸². La stessa Costituzione disciplina poi gli strumenti che consentono al Parlamento di esercitare una funzione di controllo sul Governo, così da confermare la sua centralità procedimentale.

1.2. I riferimenti costituzionali al procedimento legislativo.

I principali riferimenti normativi atti a delineare il sistema parlamentare spagnolo e il conseguente procedimento di produzione legislativa si rinvencono nella Costituzione, ed in particolar modo nel Capo Secondo del Titolo Terzo della stessa intitolato “*De La Elaboracion De Las Leyes*”.

La divisione del Titolo Terzo della Costituzione, relativo a *Las Cortes Generales*, in tre capi comporta la separazione delle regole sul funzionamento delle Camere, da quelle concernenti la elaborazione delle leggi, il terzo capo è dedicato, infine, ai trattati internazionali³⁸³.

Nel Titolo della Costituzione in cui sono collocate le disposizioni sul procedimento legislativo, solo cinque di queste attengono all’attività legislativa vera e propria, e nello specifico l’art. 87, che individua i differenti titolari dell’iniziativa legislativa, l’art. 88 avente ad oggetto l’esercizio del potere di iniziativa legislativa da parte del Governo, e l’art. 89 che rinvia ai Regolamenti delle due Camere per la trasmissione e successivo esame delle proposte di legge. Quanto poi alle disposizioni costituzionali concernenti il procedimento legislativo ordinario è necessario ricordare l’art. 89.1, il quale stabilisce la priorità dell’esame alle Camere dei progetti di legge e rinvia per la regolamentazione dell’iter legislativo ai Regolamenti delle Camere, l’art. 89.2 che prescrive la trasmissione alla Camera delle proposte di legge prese in considerazione dal Senato, l’art. 90 disciplinante l’intervento del Senato nel procedimento legislativo, con cui si delinea un sistema di bicameralismo imperfetto, ed infine l’art. 134.6 che stabilisce una speciale procedura di

³⁸² A. MENCARELLI, *Spagna*, in R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Biblioteca di testi e studi, Corucci, Roma, 2011, p. 148.

³⁸³ Cfr. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo en Las Cortes Generales: regulación, fases y tipos*, in www.juridicas.unam.mx/publica/librev/est8.pdf, p. 211.

trasmissione per quegli emendamenti ai progetti di legge che comportino un aggravio di spesa o una diminuzione di entrate per lo Stato³⁸⁴.

La Costituzione non si premura di definire solo le linee generali dell'iter legislativo ordinario, ma prevede anche delle varianti o abbreviazioni a tale iter, come ad esempio all'art. 75 concernente la delega delle Camere alle Commissioni legislative permanenti all'approvazione dei progetti e delle proposte di legge e all'art. 90.2 con cui si stabilisce l'effetto prodotto dalla dichiarazione di urgenza di una proposta di legge oggetto di analisi da parte del Senato.

Sono inoltre previsti e disciplinati in Costituzione procedimenti speciali per l'approvazione di particolari tipologie di leggi, ad esempio all'art. 81 vengono definiti materie e procedimento di adozione della *leyes orgànica*, e all'art. 134 sono regolate le speciali forme di trasmissione del progetto di legge di bilancio di previsione dello Stato. L'art. 150 prevede la facoltà, senza tuttavia definirne il procedimento, per *Las Cortes Generales* di attribuire, nelle materie di competenza legislativa statale, la possibilità alle *Comunidades Autónomas* di adottare atti legislativi nel rispetto dei principi fondamentali della stessa Costituzione; sempre nell'ambito delle Autonomie, gli articoli 146, 147, 151 e 152 Cost. regolano l'adozione degli Statuti delle Comunità Autonome, ed infine l'art. 74.2 Cost. disciplina la procedura speciale di istituzione del Fondo di Compensazione destinato a spese di investimento.

Effettuata tale preliminare individuazione delle disposizioni che a livello costituzionale regolano, in maniera più o meno stringente, il procedimento legislativo è possibile trarre delle considerazioni di massima. L'articolazione delle varie disposizioni non appare in primo luogo sistematica, né esaustiva, difatti, se si escludono le norme sulla partecipazione del Senato al procedimento legislativo, scarno appare il numero di disposizioni concernenti il procedimento ordinario che può definirsi quindi fortemente carente di regolazione. È stato, infatti, notato che “la Costituzione introduce molteplici e decisive innovazioni sulla funzione legislativa, però lo fa senza variare in modo significativo il procedimento legislativo ordinario”³⁸⁵; da ciò è possibile dedurre che, per il rinvio espresso che le disposizioni costituzionali fanno ai Regolamenti delle Camere, siano proprio questi ultimi a disciplinare compiutamente l'iter legislativo.

Sono invece maggiormente disciplinati in Costituzione i procedimenti diversi da quello ordinario come ad esempio la delegazione legislativa in Commissione o i procedimenti di urgenza, ovvero anche l'iter di adozioni di particolari tipologie di leggi quali la legge organica o la legge di bilancio dello Stato.

Un ruolo rilevante occupano, infine, le Comunità Autonome alle quali è non solo riconosciuta potestà legislativa con riguardo ad alcune materie specificamente elencate in Costituzione ma rispetto alle quali sono state previste forme e procedimenti differenti di adozione degli Statuti e di determinate categorie di leggi di stretta rilevanza per le stesse³⁸⁶.

³⁸⁴ Ivi, p. 214.

³⁸⁵ E. AJA FERNÁNDEZ, *La reforma del procedimiento legislativo en el nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados*, in *Las fuentes del Derecho. Primeras Jornadas Jurídicas de Lleida, Universidad de Barcelona, Barcelona*, 1983, p. 89.

³⁸⁶ Cfr. P. GARCÍA-ESCUADERO MÀRQUEZ, *El procedimiento legislativo en Las Cortes Generales: regulación, fases y tipos*, cit., p. 216.

1.2.1. Le previsioni regolamentari sul procedimento legislativo.

A causa della limitatezza delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo, la vera fonte di disciplina dello stesso possono dirsi i Regolamenti delle due Camere. Data la complessità dell'articolazione di questo insieme di norme, giova effettuare una schematizzazione alla luce della struttura stessa dei Regolamenti.

Il Regolamento del *Congreso de los Diputados* (da ora in avanti R.C.) attualmente in vigore è stato approvato il 10 febbraio 1982 e sottoposto a successive modifiche, l'ultima delle quali nel 2004, esso dedica il Titolo Quinto al procedimento legislativo (artt. da 108 a 150).

Tale Titolo risulta a sua volta suddiviso in tre Capitoli³⁸⁷:

- Capitolo Primo “Del procedimento legislativo” (art. 108).
- Capitolo Secondo “Del procedimento legislativo comune” a sua volta suddiviso in tre sezioni:
 - Sezione I “Dei progetti di legge” (artt. da 109 a 123).
 - Sezione II “Delle proposte di legge” (artt. da 124 a 127).
 - Sezione III “Del ritiro delle proposte e dei progetti di legge” (artt. 128 e 129).
- Capitolo Terzo “Dei procedimenti legislativi speciali” suddiviso in ulteriori sei sezioni:
 - Sezione I “Dei progetti e delle proposte di Legge Organica ” (artt. da 130 a 132).
 - Sezione II “Del progetto di legge di Bilancio” (artt. da 133 a 135).
 - Sezione III “Dello Statuto delle Autonomie” (artt. da 136 a 145).
 - Sezione IV “Della revisione e della riforma costituzionale”(artt. 146 e 147).
 - Sezione V “Della competenza legislativa piena delle Commissioni” (artt. 148 e 149).
 - Sezione VI “Della trasmissione di un progetto di legge a lettura unica” (art. 150).

Il Regolamento del *Senado* (da ora in avanti R.S.) attualmente in vigore è stato approvato il 3 maggio del 1994 e sottoposto a successive modifiche, l'ultima delle quali nel 2005, esso dedica il Titolo Quarto al procedimento legislativo (artt. da 104 a 151).

Tale Titolo risulta a sua volta suddiviso in tre Capitoli³⁸⁸:

- Capitolo Primo “Del procedimento legislativo ordinario” a sua volta suddiviso in cinque sezioni:
 - Sezione I “Del testo legislativo trasmesso dal Congresso dei Deputati” (artt. da 104 a 107).
 - Sezione II “Dell’iniziativa legislativa del Senato” (artt. 108 e 109).
 - Sezione III “Deliberazione in Commissione” (artt. da 110 a 117).
 - Sezione IV “Deliberazione del Plenum della camera” (artt. da 118 a 126).
 - Sezione IV “Norme speciali” (artt. 127 e 128).

³⁸⁷ Per lo schema cfr. P. GARCÍA-ESCUADERO MÀRQUEZ, *El procedimiento legislativo en Las Cortes Generales: regulación, fases y tipos*, cit., p. 217.

³⁸⁸ Per lo schema cfr. Ivi, p. 218.

- Capitolo Secondo “Dei procedimenti legislativi speciali”, a sua volta suddiviso in sette sezioni:
 - Sezione I “Dalla trasmissione del testo di un progetto di legge a lettura unica” (art. 129).
 - Sezione II “Della delegazione della competenza legislativa alle Commissioni” (artt. da 130 a 132).
 - Sezione III “Del procedimento d’urgenza” (artt. da 133 a 136).
 - Sezione IV “Dell’intervento del Senato nelle convenzioni e negli accordi tra le Comunità Autonome e nella distribuzione del Fondo di Compensazione Interterritoriale” (artt. da 137 a 140).
 - Sezione V “Delle leggi di armonizzazione delle disposizioni delle Comunità Autonome” (artt. 141 e 142).
 - Sezione VI “Dello Statuto delle Autonomie” (art. 143).
 - Sezione VII “Dei Trattati e delle Convenzioni Internazionali” (artt. da 144 a 147).
- Capitolo Terzo “Del procedimento di Bilancio” (artt. da 148 a 151).

In maniera più corretta, il Regolamento del Senato dedica un Titolo apposito, il Titolo Quinto, alla disciplina del procedimento di revisione costituzionale, non considerandolo, a differenza di quanto avviene nel Regolamento del Congresso dei Deputati, come un procedimento legislativo speciale.

Oltre alle disposizioni espressamente concernenti il procedimento legislativo possono considerarsi allo stesso inerenti anche le previsioni relative al funzionamento della Camera e dei suoi organi, alle relative modalità di votazione e alla declaratoria di urgenza disciplinata dagli artt. 93 e 94 del Regolamento del Congresso dei Deputati; e per il Senato, le disposizioni che disciplinano le modalità di intervento della Commissione Generale delle Comunità Autonome nel procedimento legislativo vero e proprio e non solo al momento dell’iniziativa legislativa (art. 56 Regolamento del Senato).

1.3. Il procedimento legislativo ordinario: l’iniziativa e la fase preliminare.

L’iniziativa legislativa è attribuita dalla Costituzione spagnola, all’art. 88, al Governo, al Congresso dei Deputati, al Senato, alle Assemblee delle Comunità Autonome e a 500.000 elettori; l’ordine con cui la Costituzione enuncia i soggetti a cui spetta il potere di iniziativa legislativa assume rilievo ai fini della “importanza” dell’iniziativa stessa. Differente appare, infatti, anche la denominazione delle proposte, le quali vengono definite *proposiciones de ley* (proposte di legge) quelle di iniziativa parlamentare, mentre sono definiti *proyectos de ley* (progetto di legge) quelle di iniziativa governativa. È esclusa la possibilità di iniziativa legislativa del singolo deputato o senatore, in quanto l’iniziativa legislativa parlamentare può essere esercitata da 15 deputati o 25 senatori o da un gruppo parlamentare³⁸⁹.

³⁸⁹ Da ciò si evince l’assoluta centralità dei gruppi parlamentari nel Parlamento spagnolo, centralità che si riverbera in ulteriori limitazioni di mobilità tra i vari gruppi parlamentari. I Regolamenti delle due Camere prevedono l’assoluta obbligatorietà di coincidenza tra il partito presentatosi alle elezioni e il gruppo parlamentare, impedendo alle liste di un partito di costituire nuovi o diversi gruppi.

L'avvio dell'iter legislativo avviene tramite l'ammissione dell'iniziativa legislativa da parte della *Mesa de la Càmera* (ossia l'Ufficio di Presidenza della Camera), la quale, dopo aver verificato la sussistenza di tutti i requisiti e di tutte le condizioni richieste per l'iniziativa legislativa, ordina la pubblicazione del testo di legge proposto e lo invia alla Commissione competente.

L'iter legislativo segue, a questo punto, due strade diverse a seconda del soggetto cui fa capo l'iniziativa legislativa.

I progetti di legge governativa sono presentati, previa approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, al Congresso dei Deputati, accompagnati dall'esposizione dei motivi³⁹⁰ e dei precedenti necessari per pronunciarsi su di essi³⁹¹. Dalla pubblicazione e dall'assegnazione alla Commissione competente dei progetti di legge governativa decorrono quindici giorni entro i quali possono essere presentati emendamenti scritti all'Ufficio di Presidenza della Commissione. Tale termine decorre automaticamente dalla pubblicazione del progetto di legge, determinando così un forte vincolo all'attività legislativa del Congresso sui provvedimenti di iniziativa governativa, per i quali l'art. 89 Cost. sancisce una priorità³⁹².

Il Regolamento del Congresso individua due tipologie di emendamenti ai progetti di legge del Governo, gli *enmiendas de totalidad* (emendamenti alla totalità del testo) e gli *enmiendas al articulado* (emendamenti all'articolato). Gli emendamenti alla totalità del testo possono essere presentati solamente da un gruppo parlamentare e sono quelli relativi ai principi ispiratori del disegno di legge e riguardanti la sua opportunità in termini generali; con la proposizione di tali emendamenti ci si propone la restituzione del testo al Governo (*devolución*) o la sostituzione in blocco del progetto con un altro alternativo³⁹³.

Qualora venga presentato un emendamento alla totalità del testo³⁹⁴, il progetto di legge è sottoposto ad una *debate de totalidad* (discussione generale preliminare), che si concluderà con una votazione dell'Assemblea su tale emendamento: se l'emendamento sulla totalità viene approvato dall'Assemblea, il progetto di legge viene restituito al Governo o sostituito integralmente con il testo indicato nell'emendamento; in quest'ultimo caso, ovvero nell'ipotesi in cui la votazione respinga l'emendamento sulla totalità, il progetto ritorna in Commissione per la prosecuzione dell'iter.

Le proposte di legge di iniziativa parlamentare, delle Comunità Autonome o popolare, anch'esse corredate dai motivi e dai precedenti necessari³⁹⁵, una volta ammesse e pubblicate, vengono trasmesse al Governo, affinché esprima la sua posizione sulla successiva fase della *toma en consideración* (presa in considerazione) a cui le stesse saranno sottoposte da parte

³⁹⁰ L'esposizione dei motivi o preambolo è assimilabile alla nostra relazione di accompagnamento, con la particolarità che nell'ordinamento spagnolo è possibile proporre emendamenti anche ai motivi, i quali saranno poi oggetto di discussione, di votazione e di pubblicazione finale. Cfr. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación*, in Revista Española de Derecho Constitucional, 1991, p. 47 ss.

³⁹¹ Si tratta dell'elaborazione di uno schema da parte del Ministro competente e della predisposizione di relazioni studi o memorie economiche di accompagnamento, come previsto dall'art. 22 della Ley 50/1997 sul Governo.

³⁹² Cfr. A. MENCARELLI, *Spagna*, cit. p. 152.

³⁹³ Cfr. SERVIZIO BIBLIOTECA-UFFICIO LEGISLAZIONE STRANIERA, *Il Parlamento spagnolo. Organi direttivi Struttura amministrativa Procedimento legislativo*, in <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/MLC16026.htm>, Materiali di legislazione comparata, 2012.

³⁹⁴ Gli emendamenti sulla totalità vengono frequentemente utilizzati dalle minoranze parlamentari quale strumento ostruzionistico contro i progetti di legge governativi, proprio per tale ragione l'esito degli stessi è quasi sempre negativo.

³⁹⁵ Vedi note 9 e 10.

dell'Assemblea. Il Governo dovrà esprimere il suo parere entro trenta giorni, decorsi inutilmente i quali la proposta è comunque inserita nell'ordine del giorno dell'Aula, pronunciandosi anche con riguardo agli eventuali aumenti di spesa che la proposta, qualora adottata, comporterà.

La discussione dell'Assemblea, previa lettura in Aula del parere del Governo, segue le stesse forme dei dibattiti sulla totalità, anche per ciò che concerne la presentazione di eventuali emendamenti al testo proposto; qualora l'esito della votazione finale sulla presa in considerazione dovesse essere positivo, la proposta di legge viene trasmessa alla Commissione competente per la prosecuzione dell'iter legislativo.

Una precisazione si impone per quanto concerne le proposte di legge presentate dal Senato, dopo la pubblicazione delle stesse, decorre un termine di quindici giorni, durante il quale possono essere presentate proposte sul medesimo oggetto. Decorso tale periodo le proposte vengono poste all'ordine del giorno dell'Assemblea del Senato per la presa in considerazione, e vengono discusse e votate nello stesso ordine in cui sono state presentate. In caso di esito favorevole della votazione il testo è trasmesso al Congresso dei Deputati per il proseguimento dell'esame³⁹⁶.

1.3.1. L'esame in Commissione e l'approvazione in Assemblea.

Superata la fase di analisi preliminare, l'iter legislativo prosegue con l'esame in Commissione del testo di legge. Vengono nominati dalla Commissione uno o più relatori (*ponentes*) ai quali viene affidato il compito di redigere l'*informe*, ossia una breve relazione introduttiva al dibattito in Commissione, contenente anche le proposte di modifica del testo che risultano alla luce degli eventuali emendamenti proposti nella fase preliminare; il Regolamento stabilisce un termine non superiore a quindici giorni per lo svolgimento di questa fase.

Effettuata la relazione, si apre il dibattito in Commissione, il quale si svolge articolo per articolo sulla base degli emendamenti agli stessi presentati. L'Ufficio di Presidenza della Commissione potrà ammettere, nel corso del dibattito, la presentazione di emendamenti sostitutivi a quelli già presentati purché essi tendano ad un avvicinamento tra l'emendamento precedente e il testo dell'articolo in questione. Chiara appare la ratio della previsione, ossia favorire la convergenza su un testo piuttosto che l'esame di testi ed emendamenti tra di loro confliggenti³⁹⁷. Gli eventuali emendamenti presentati all'esposizione dei motivi vengono discussi dopo l'approvazione dell'articolato.

L'esame del testo di legge in Commissione non può avere una durata superiore ai due mesi, il testo approvato dalla stessa e denominato *dictamen*, viene trasmesso al Presidente del Congresso dei Deputati per il proseguimento dell'iter legislativo. Nelle 48 ore seguenti i gruppi parlamentari di minoranza possono presentare delle relazioni (*votos particulares*) e chiedere che vengano illustrati e votati in aula gli emendamenti respinti in Commissione.

Si apre la fase del dibattito in Aula, nell'ambito della quale la durata di ciascun intervento è stabilita dal Regolamento del Congresso. Nell'ambito di questa fase, oltre ad essere

³⁹⁶ Cfr. SERVIZIO BIBLIOTECA-UFFICIO LEGISLAZIONE STRANIERA, *Il Parlamento spagnolo. Organi direttivi Struttura amministrativa Procedimento legislativo*, cit.

³⁹⁷ Cfr. A. MENCARELLI, *Spagna*, cit. p. 154.

riproposti gli emendamenti presentati in Commissione e non accolti e gli emendamenti di carattere formale o tecnico, ammissibili in qualunque momento, è possibile per i gruppi parlamentari presentare nuovi emendamenti in voce, ammissibili tuttavia alle condizioni molto restrittive previste dal Regolamento. Sono, infatti, ammissibili i soli emendamenti *de transaciòn* (di mediazione) ossia “quelli che meno si discostano dal testo approvato in Commissione rispetto agli emendamenti sostituiti, ai quali il gruppo parlamentare deve contestualmente rinunciare come condizione di presentabilità dei nuovi emendamenti, e sempre che nessun altro gruppo parlamentare si opponga alla loro discussione”³⁹⁸. L’approvazione finale del testo avviene di norma, in questa prima fase, con la maggioranza dei voti dei presenti. Il testo così approvato viene trasmesso al Senato ai sensi dell’art. 90.2 Cost..

1.3.2. La seconda lettura al Senato.

Si apre così la seconda fase di lettura al Senato, il quale, ai sensi del Regolamento, ha due mesi di tempo per esaminare il testo³⁹⁹, al fine di valutare l’opportunità di opporre un veto allo stesso, ovvero di approvare degli emendamenti.

L’iter ricalca per grandi linee quello svolto presso il Congresso: spetterà all’Ufficio di Presidenza, infatti, una volta ricevuto il testo, provvedere alla pubblicazione e all’assegnazione alla Commissione competente, facendo decorrere il termine di dieci giorni per la presentazione degli emendamenti e delle proposte di veto.

L’esame in Commissione al Senato segue in gran parte la procedura prevista per il Congresso, ed anche l’esame in Assemblea si svolge sul modello dei dibattiti sulla totalità.

Nel caso in cui sia stata avanzata proposta di veto sul testo legislativo, la stessa dovrà essere approvata, così come previsto dall’art. 90.2 Cost e confermato dall’art. 122 R.S., dalla maggioranza assoluta dei senatori. Tale approvazione comporterà l’immediata conclusione dell’esame presso il Senato e la trasmissione del testo al Presidente del Governo e al Presidente del Congresso dei Deputati. Laddove, invece, non venga proposta alcuna opposizione di veto o la proposta risulti respinta, l’esame prosegue con la discussione sugli emendamenti già proposti in Commissione e non accolti.

Anche al Senato è possibile, in questa fase, la proposizione di nuovi emendamenti non proposti prima in Commissione, ma anche in questo caso a condizioni molto restrittive; i nuovi emendamenti dovranno essere sottoscritti da tutti i portavoce dei Gruppi parlamentari o dalla maggioranza degli stessi, purché questi rappresentino la maggioranza dei senatori e sempre che le proposte emendative siano state previamente inserite nella relazione di minoranza⁴⁰⁰. In ottica acceleratoria è sempre riconosciuta al Presidente la facoltà di dichiarare chiusa la discussione su un articolo, laddove ritenga sufficiente il dibattito avvenuto, e di passare così alla votazione.

Se al termine della discussione in Aula non risulti approvato alcun emendamento è posto in votazione il testo proposto dalla Commissione. Qualora risulti che durante l’intero iter svolto al Senato, tanto in Commissione quanto in Aula, non siano stati approvati

³⁹⁸ Ibidem.

³⁹⁹ Tale termine si riduce a venti giorni liberi nel caso di progetti dichiarati urgenti da Governo o dal Congresso dei Deputati.

⁴⁰⁰ Art. 125 R. S.

emendamenti al testo presentato dal Congresso, questo, una volta votato viene direttamente trasmesso al Re per la sanzione, la promulgazione e la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale dello Stato⁴⁰¹. Qualora invece fossero stati approvati emendamenti modificativi del testo, questo, una volta approvato dall'Aula del Senato, viene trasmesso nuovamente al Congresso dei Deputati.

1.3.3. L'approvazione definitiva del Congresso.

Nell'ipotesi in cui sia stato opposto il veto da parte del Senato, il testo ritorna al Congresso il quale procederà anzitutto ad un dibattito sulla totalità in Assemblea, all'esito del quale l'Aula voterà il testo originariamente approvato dal Congresso. Per poter superare il veto è necessario che il testo originale venga approvato dalla maggioranza assoluta dei deputati, raggiunta la quale il veto del Senato si intende respinto. Qualora tale maggioranza assoluta non venga raggiunta alla prima votazione, il progetto è sottoposto ad una seconda votazione a distanza di due mesi, e sarà sufficiente, in questa seconda votazione, la maggioranza semplice per superare il veto del Senato. Nel caso in cui nemmeno in tale seconda votazione si raggiunga la maggioranza richiesta il progetto è definitivamente respinto⁴⁰².

Laddove, invece, il Senato abbia approvato degli emendamenti, si svolgerà in Assemblea un dibattito con successiva votazione degli emendamenti apposti dal Senato, i quali saranno approvati se ottengono la maggioranza semplice dei voti favorevoli. Questa terza fase di lettura del testo di legge si svolge unicamente in Assemblea, senza l'esame da parte della Commissione⁴⁰³, ciò in conseguenza del fatto che, trattandosi di una lettura definitiva "non è previsto il previo esame istruttorio da parte di una Commissione, il quale ove ammesso comporterebbe la possibilità di ulteriori modifiche al testo"⁴⁰⁴.

Ai sensi dell'art. 91 Cost. il Re ha quindici giorni di tempo per promulgare le leggi approvate dal Parlamento e ordinare l'immediata pubblicazione nel Bollettino Ufficiale di Stato.

Evidenziata la complessità del procedimento legislativo, si riporta un prospetto sinottico.

⁴⁰¹ Cfr. A. MENCARELLI, *Spagna*, cit. p. 155.

⁴⁰² Cfr. SERVIZIO BIBLIOTECA-UFFICIO LEGISLAZIONE STRANIERA, *Il Parlamento spagnolo. Organi direttivi Struttura amministrativa Procedimento legislativo*, cit.

⁴⁰³ Tale scelta appare criticata da alcuna parte della dottrina, a parere della quale sarebbe opportuno uno studio della Commissione competente, prima della deliberazione dell'aula. Viene in radice criticato il sistema previsto per la c.d. terza lettura dei provvedimenti legislativi, ossia l'approvazione o la reiezione di ciascun emendamento del Senato, senza possibilità di mediazioni, né di presentazione di altri emendamenti innovativi da parte del Congresso.

⁴⁰⁴ A. MENCARELLI, *Spagna*, cit. p. 156.

```

graph TD
    A[PROPOSTA DI LEGGE DEL SENATO] --> B[AMMISSIONE TRAMITE PUBBLICAZIONE]
    B --> C[PROPOSIZIONE DEGLI EMENDAMENTI]
    D[PROPOSTE DI LEGGE] --> E[AMMISSIONE TRAMITE PUBBLICAZIONE]
    E --> F[PRESA IN CONSIDERAZIONE]
    F --> C
    G[PROGETTI DI LEGGE] --> H[AMMISSIONE TRAMITE PUBBLICAZIONE]
    H --> C
    C --> I[DIBATTITO SULLA TOTALITA']
    I --> J[RELAZIONE DELLA COMMISSIONE]
    J --> K[DIBATTITO IN COMMISSIONE]
    K --> L[ESAME IN ASSEMBLEA]
    L --> M[SENATO]
    M --> N[AMMISSIONE TRAMITE PUBBLICAZIONE]
    N --> O[PROPOSIZIONE DEGLI EMENDAMENTI]
    O --> P[RELAZIONE DELLA COMMISSIONE]
    P --> Q[DIBATTITO IN COMMISSIONE]
    Q --> R[ESAME IN ASSEMBLEA]
    R --> S[SENZA EMENDAMENTI]
    R --> T[CON EMENDAMENTI]
    R --> U[VETO]
    S --> V[CONGRESSO]
    T --> V
    U --> V
    V --> W[APPROVAZIONE]
    V --> X[RIGETTO]
    W --> Y[SANZIONE, PROMULGAZIONE, PUBBLICAZIONE]
    X --> Y
    X --> Z[ASSEMBLEA RIGETTA A MAGGIORANZA ASSOLUTA]
    Z --> Y
    X --> AA[SECONDA VOTAZIONE DOPO DUE MESI A MAGGIORANZA SEMPLICE]
    AA --> Y
  
```

1.4. I procedimenti legislativi speciali.

La legge ordinaria non assume, nell'ordinamento spagnolo, i connotati di centralità tipici di altre costituzioni contemporanee, ciò non perché la stessa abbia perso centralità a seguito dei fenomeni di pluralizzazione e specializzazione delle fonti legislative, ma perché è lo stesso dettato costituzionale a prevedere un'accentuata specializzazione dei tipi di legge del Parlamento.

Devono pertanto essere individuate le tipologie e le caratteristiche dei principali procedimenti speciali descritti dalla Costituzione e dai Regolamenti Camerali.

Una prima tipologia di procedimento speciale⁴⁰⁵ è quella della delega in Commissione, disciplinata espressamente dall'art. 75 Cost., ai sensi del quale è facoltà delle Camere delegare alle Commissioni permanenti l'approvazione di disegni o proposte di legge; le Assemblee potranno, tuttavia, revocare la delega in qualsiasi momento al fine di deliberare in seduta plenaria. La delega non è ammissibile per le leggi di revisione costituzionale, i provvedimenti concernenti questioni internazionali, le leggi organiche, le leggi di base e i bilanci generali dello Stato.

Tale facoltà costituzionale è stata attuata dai Regolamenti delle Camere in maniera maggiormente rigorosa, basti pensare che gli artt. 148 e 149 R.C. prevedono un regime di delega automatica, tale per cui l'assenso dell'Aula è sempre presunto per tutte le proposte costituzionalmente delegabili⁴⁰⁶.

Ottenuta la delega, la Commissione opera in sede deliberante, procedendo essa stessa all'adozione dell'atto normativo ed alla successiva trasmissione al Senato, per il quale è prevista la possibilità, previa proposta dell'Ufficio di Presidenza, di assegnare la competenza legislativa piena alla Commissione competente.

Sempre nell'ambito dei procedimenti speciali a carattere acceleratorio dell'iter legislativo, si colloca il procedimento legislativo a lettura unica in Assemblea disciplinato dall'art. 150 R.C..

Con tale previsione si conferisce all'Assemblea la facoltà, se la natura del disegno o della proposta di legge lo consigliano o la semplicità della loro formulazione lo permette⁴⁰⁷, di deciderne la trattazione diretta e in lettura unica su proposta dell'Ufficio di Presidenza.

Qualora si decida l'applicazione di questa procedura speciale, si aprirà un'unica fase di analisi e votazione del testo di legge direttamente in Assemblea, senza la previa attività istruttoria da parte della Commissione. Analoga possibilità è prevista all'art. 129 R.S. secondo presupposti e modalità simili a quanto previsto per il Congresso; in tal caso sarà

⁴⁰⁵ Alcune parti della dottrina, non ritiene che possa parlarsi in questo caso di vero e proprio procedimento speciale, in quanto lo stesso non si applica a particolari tipologie di materia ma ha carattere generalizzato, pertanto tale dottrina ritiene che si debba parlare più correttamente di variante al procedimento ordinario.

⁴⁰⁶ Forti dubbi di legittimità costituzionale sono stati avanzati da più parti della dottrina, rispetto a questo sistema di attuazione, in quanto il dettato costituzionale sembra presupporre chiaramente un accordo delle Camere a riguardo, mediante un'esplicita manifestazione di volontà.

⁴⁰⁷ L'ambiguità della formulazione utilizzata dal Regolamento per l'individuazione delle ipotesi in cui poter ricorrere al procedimento a lettura unica ha portato la passi del Congresso a riconoscere sussistente tale situazione in tre casi: nel caso di proposte o progetti di legge molto semplici e concisi, come ad esempio le previsioni regolamentari; per i progetti o le proposte di legge verso le quali esiste un accordo unanime sull'urgenza politica della loro adozione; quando sia una legge stessa ad imporre tale procedura per l'introduzione di un elemento specifico nel testo di legge.

possibile solo la presentazione delle proposte di veto, in quanto, in caso di voto negativo in Assemblea in sede di lettura unica, e analogamente avviene al Congresso, il progetto di legge si considera respinto tout court⁴⁰⁸.

1.4.1. L'adozione delle leggi organiche.

La Costituzione prevede due tipologie distinte di leggi primarie di rango sub-costituzionale, le leggi organiche e le leggi ordinarie. L'art. 81 Cost. definisce leggi organiche "quelle relative all'attuazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, quelle che approvano gli Statuti delle Comunità Autonome e il regime elettorale generale e le altre previste dalla Costituzione"; nell'ambito di queste ultime si trovano le leggi concernenti le modalità di esercizio delle forme di democrazia diretta, le funzioni, i compiti e lo statuto dei corpi di pubblica sicurezza, la regolamentazione del potere giudiziario e lo statuto dei magistrati, l'istituzione del *Defensor del pueblo* e l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio di Stato e del Tribunale dei Conti⁴⁰⁹.

La ratio ispiratrice della scelta del costituente spagnolo di prevedere una fonte di forza intermedia tra le disposizioni costituzionali da un lato e le leggi ordinarie dall'altro, si coglie nella volontà di prevedere un iter aggravato laddove l'atto normativo dia pieno svolgimento ed attuazione ai precetti costituzionali, così da garantire una maggiore stabilità nel tempo di queste discipline.

Tale logica quindi non si ispira, come avviene negli ordinamenti in cui procedure aggravate sono previste solo per l'adozione di leggi di revisione costituzionale, alla volontà di garantire la partecipazione delle minoranze parlamentari all'adozione di decisioni attuative della Costituzione, l'intento è di dare stabilità ad un assetto costituzionale considerato debole in quanto subentrato all'indomani del superamento del regime franchista. Le leggi organiche furono quindi pensate come strumenti "di contenimento delle volontà delle maggioranze semplici piuttosto che di promozione e di valorizzazione del ruolo delle minoranze parlamentari, in quanto strumenti atti a garantire il mantenimento e lo sviluppo coerente di un nuovo assetto costituzionale che si paventava potesse essere esposto a rischi di incompiuta realizzazione per decisioni legislative imputabili a maggioranze occasionali"⁴¹⁰.

La previsione di un aggravamento nell'iter procedurale di adozione delle leggi organiche è stata quindi pensata per evitare che le minoranze, che meno si riconoscevano nel nuovo quadro costituzionale, potessero concorrere a determinare maggioranze in grado di condizionare legislativamente l'operatività dei nuovi principi e istituti costituzionali⁴¹¹.

L'attitudine delle leggi organiche spagnole a portare a compimento i precetti costituzionali consente, inoltre, di distinguere le stesse dalle leggi costituzionali, le quali, a differenza ad esempio che in Italia, sono adottate secondo la procedura aggravata di cui agli artt. 166, 167 e 168 Cost, ma hanno un contenuto di esclusiva revisione totale o parziale della Costituzione; le leggi spagnole di revisione costituzionale rimangono sì sovraordinate

⁴⁰⁸ Cfr. SERVIZIO BIBLIOTECA-UFFICIO LEGISLAZIONE STRANIERA, *Il Parlamento spagnolo. Organi direttivi Struttura amministrativa Procedimento legislativo*, cit.

⁴⁰⁹ Cfr. A. MENCARELLI, *Spagna*, cit. p. 149.

⁴¹⁰ J. F. CHOFRE SIRVENT, *Significado y función de las leyes orgánica*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 318.

⁴¹¹ Cfr. A. MENCARELLI, *Spagna*, cit. p. 150.

gerarchicamente alle leggi organiche ma hanno un ruolo assolutamente residuale, essendo limitate alle sole modifiche testuali della Costituzione.

Molteplici sono i momenti di differenza e di aggravamento dell'iter procedurale necessario per adottare le leggi organiche rispetto al procedimento ordinario: innanzitutto per l'adozione, la modifica o la deroga delle leggi organiche è richiesta la maggioranza dei voti del Congresso nella votazione finale sull'insieme del testo; ulteriori peculiarità sono rappresentate dall'esclusione della possibilità di approvazione delle leggi organiche da parte di Commissioni in sede deliberante, dal divieto di delegazione legislativa sulle materie di competenza della legge organica e dalla sottrazione delle materie organiche dall'ambito su cui è ammissibile l'iniziativa legislativa popolare⁴¹². Infine, il Congresso ha l'obbligo di autoqualificare un progetto o una proposta di legge come organica⁴¹³.

L'art. 131 R.C. prevede che per l'approvazione della legge organica sia necessario il voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri del Congresso, se tale maggioranza è raggiunta alla prima votazione il testo di legge viene trasmesso al Senato, mentre qualora tale maggioranza non sia raggiunta, il progetto è rinviato in Commissione affinché questa lo riesamini e presenti una nuova relazione nel termine di un mese. Decorso tale termine il progetto è sottoposto ad una nuova votazione nell'ambito della quale, se si raggiunge la maggioranza assoluta dei voti, il testo è trasmesso al Senato, altrimenti è da intendersi definitivamente respinto⁴¹⁴.

Il ruolo del Senato nell'iter approvativo della legge organica è piuttosto limitato, infatti, ai sensi dell'art. 90.2 Cost., il Senato nel termine di due mesi dal giorno in cui ha ricevuto il testo del progetto di legge organica può, con messaggio motivato, opporvi il veto o emendarlo (analogamente a quelli che sono i suoi poteri nel procedimento legislativo ordinario).

In caso di opposizione di veto, il Congresso è tenuto a ratificare il testo originale a maggioranza assoluta, per poterlo superare; laddove tale maggioranza non si raggiunga alla prima votazione sarà possibile superare il veto con una successiva votazione a maggioranza semplice, solo qualora siano decorsi due mesi dall'interposizione del veto stesso. Nell'ipotesi in cui il Senato abbia apportato emendamenti al testo di legge organica il Congresso potrà approvare a maggioranza assoluta il testo comprensivo degli emendamenti, ovvero ratificare il testo originario, intendendosi in questo modo respinti tutti gli emendamenti presentati⁴¹⁵.

La questione principale sottesa al contenuto delle leggi organiche attiene all'estensione dello stesso. Parte della dottrina si è, infatti, interrogata sulla conciliabilità, da un lato, di una disciplina costituzionale che elenca puntualmente le materie che possono formare oggetto di legge organica, e sul concetto di *desarrollo*, a tenore del quale la legge organica deve contenere solo una disciplina minima indispensabile alla sua operatività, e dall'altro, di una previsione regolamentare, l'art. 130 R.C., per cui il Congresso deve autoqualificare una legge come organica. Ciò, a parere della dottrina, può spiegarsi solo ove si allarghi il novero delle materie disciplinabili con legge organica anche alle c.d. materie connesse al nucleo della legislazione organica, in tal caso la necessità che il Congresso autoqualifichi

⁴¹² Cfr. A. MENCARELLI, *Spagna*, cit. p. 159.

⁴¹³ Cfr. J. F. CHOFRE SIRVENT, *Significado y función de las leyes orgánica*, cit., p. 212 ss.

⁴¹⁴ Cfr. A. MENCARELLI, *Spagna*, cit. p. 160.

⁴¹⁵ Ibidem.

una legge come organica si spiega in quanto, tale espediente di natura formale, serve per “attrarre all’interno della competenza legislativa organica anche quelle materie che non avrebbero dovuto appartenervi in base ad una tradizionale ricostruzione dei rapporti tra legge organica e legge ordinaria fondata sui criteri della gerarchia e della competenza”⁴¹⁶.

Tale teoria trova conferma nell’art. 28.2 della legge organica sul Tribunale Costituzionale, che consente a quest’ultimo di dichiarare incostituzionale una legge che non sia stata adottata con le formalità previste per la legge organica pur disciplinando materie ad essa riservate “qualunque ne sia il contenuto”, indice pertanto di una concezione formale della legge organica. Lo stesso Tribunale Costituzionale, ha tuttavia chiarito che una volta disciplinata con legge organica una data materia connessa, ciò comporterà la *congelación de rango* della normativa sulla materia, nel senso che essa non potrà più essere modificata in futuro con legge ordinaria, ciò a tutela del principio della sicurezza giuridica di cui all’art. 9.3 Cost..

Lo stesso Giudice Costituzionale ha ulteriormente precisato che, la legge organica può includere precetti che eccedano il suo ambito di competenza ma solo qualora il contenuto di tali disposizioni rappresenti un *desarollo* (sviluppo) del nucleo organico delle stesse e sempre che costituisca un complemento necessario per una loro migliore comprensione, dovendo in ogni caso il legislatore esplicitare i precetti ai quali è riconosciuto tale carattere complementare⁴¹⁷. Da ciò scaturisce una riserva materiale mobile per le leggi organiche, infatti, soltanto le stesse possono, alternativamente, limitare la propria potenzialità normativa a favore di altre fonti, ovvero ampliare il proprio ambito di competenza incorporando materie connesse⁴¹⁸.

Questa caratterizzazione consente di comprendere anche il posto che le leggi organiche occupano nella gerarchia delle fonti, ed in particolare se le stesse si rapportino con le leggi ordinarie in termini di gerarchia ovvero di competenza. Poiché come visto è la legge organica a definire di volta in volta le sue competenze, determinando a contrario la competenza che residua nelle fonti con essa concorrenziali, se ne desume che “il criterio di gerarchia soccorre a definire i rapporti tra legge organica e altre fonti quando la prima decida di spogliarsi di talune competenze, mentre è il criterio di competenza a venire in evidenza allorché la legge organica ritenga di espandere la propria potestà regolatoria a materie ulteriori, ridisegnando in questo modo i confini della riserva materiale”⁴¹⁹.

1.5. Le funzioni non legislative delle Cortes Generales.

La prima e principale funzione non legislativa che la Costituzione spagnola, all’art. 66.1, assegna a *Las Cortes Generales* è la funzione rappresentativa; il Parlamento spagnolo, infatti, come nelle altre moderne democrazie, rappresenta il popolo e lo fa attraverso la mediazione dei partiti politici, che sono, a pieno titolo, i veri attori della vita politica.

⁴¹⁶ A. MENCARELLI, *Spagna*, cit. p. 160. Sull’argomento cfr. anche J. F. CHOFRE SIRVENT, *Significado y función de las leyes orgánica*, cit., p. 196, a parere del quale l’ampliamento del contenuto delle leggi organiche anche alle materie connesse si giustifica per le esigenze di connessione tematica, di armonica regolazione di un intero settore normativo e di buona politica legislativa.

⁴¹⁷ Tribunale costituzionale sentenza n. 76 del 1983.

⁴¹⁸ Cfr. A. MENCARELLI, *Spagna*, cit. p. 162.

⁴¹⁹ Ivi, p. 163.

Seconda e relevantissima funzione non legislativa esercitata dalle Camere, è la funzione di dibattito parlamentare. Tale funzione, caratterizzante il parlamentarismo classico, ha perso tuttavia parte della sua centralità, a causa della forza crescente dei partiti politici, per i quali “è più conveniente avere un parlamentare obbediente che un bravo oratore”⁴²⁰. Nell’esercizio di tale funzione, la Camera diventa cassa di risonanza delle diverse logiche partitiche, infatti, sebbene tale funzione non sia in grado di incidere realmente sulle determinazioni di voto successive, costituisce il momento in cui si manifestano le scelte effettuate a monte dai partiti politici.

È possibile distinguere tre tipi di dibattito: quello *legislativo*, il quale opera sulla base di uno specifico argomento espressione di un progetto di legge governativo e segue la logica giuridica propria del procedimento legislativo, quello *autoreferenziale*, il quale è teso alla formazione e alla espressione della volontà libera delle Camere con carattere non costitutivo, e quello di *controllo*, espressione del potere di controllo del Parlamento, nell’ambito del quale un ruolo più rilevante è riconosciuto alle opposizioni.

Gli ambiti nei quali si realizza tale funzione di dibattito sono:

- Dibattito sullo stato della Nazione. Questo è di certo il dibattito con la maggiore ripercussione a livello mediatico, politico e popolare, nel quale il Governo ed il partito politico di maggioranza mostrano la loro forza; il carattere aperto e generale del tema trattato richiama l’attenzione della popolazione, molto attenta alle problematiche esistenti.
- Comunicazioni del Governo e i solleciti a discutere. Il Governo può inviare al Parlamento una sua comunicazione perché questa sia oggetto di dibattito e discussione tanto in aula quanto in Commissione. Sarà l’Ufficio di Presidenza della rispettiva camera a decidere se il dibattito avverrà in aula o in Commissione.
- Esame del programma e del piano inviato dal Governo e delle relazioni di determinati organi. Anche in questo caso si tratta di un atto inviato dal Governo, che si differenzia dal precedente per il suo carattere spiccatamente tecnico, da cui deriva che l’analisi e il dibattito verranno effettuati esclusivamente in Commissione.
- Proposte di legge e progetti di legge.
- Investitura del Governo, mozione di sfiducia verso lo stesso, fiducia e sfiducia ai singoli Ministri. Questi possono definirsi come dei dibattiti di politica generale in Parlamento, caratterizzati da una votazione finale tendente ai fini indicati.

La terza funzione non legislativa svolta dalle Camere, va individuata nella funzione di informazione. Questa attività, prodromica a quella di dibattito e controllo, consente al Parlamento di conoscere ciò che succede nella vita pubblica, al fine di poter così avere un quadro completo della situazione politica, economica, sociale e giuridica del Paese. L’attività informativa può essere esercitata singolarmente da ciascun parlamentare, ovvero in maniera collettiva, così come previsto dall’art. 109 Cost..

Nell’ambito delle funzioni non legislative un ruolo centrale spetta, inoltre, alla funzione parlamentare di controllo. Il termine controllo assume, nell’ordinamento spagnolo, una

⁴²⁰ J. LOZANO MIRALLES - J. J. RUIZ RUIZ, *Las Funciones no Legislativas de las Cortes Generales*, in R. DICKMANN - S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative*, Raccolta di studi sul Parlamento nella ricorrenza del LX Anniversario della Costituzione, Giuffrè, 2009, p. 131.

duplice accezione, secondo un primo significato la funzione di controllo consta nell'opera di adeguamento di una certa attività ad un parametro precedentemente stabilito; nella seconda accezione, invece, per controllo si intende la verifica della rispondenza di una certa attività ad un parametro precedentemente stabilito e la conseguente irrogazione di sanzioni. Sono espressione della prima accezione di controllo le *preguntas* (domande) e le *interpelaciones* (interpellanze), la differenza tra le due va individuata nell'oggetto, molto più ampio nelle domande, e nel procedimento necessario per la loro adozione; sono, invece, espressione di controllo nella seconda accezione le *mociones* (mozioni). L'attività di controllo del Parlamento viene esercitata anche attraverso le Commissioni d'Inchiesta che possono essere istituite, in una singola camera o in composizione bicamerale, come previsto dall'art. 76 Cost..

Proseguendo nell'individuazione delle funzioni non legislative del Parlamento spagnolo, deve analizzarsi la funzione di designazione delle alte cariche istituzionali da parte del Parlamento. La Costituzione affida tale compito alle Camere al fine di garantire che la nomina venga fatta tra soggetti di alto profilo tecnico, in modo tale da assicurare l'indipendenza, l'imparzialità ed una scelta scevra da qualsiasi forma di interesse dei partiti politici.

Rilevantissima è poi, la funzione diplomatica svolta dal Parlamento che comporta la definizione, il controllo e l'esecuzione della politica estera dello Stato; caratteri di tale attività sono l'informalità, il pluralismo rappresentativo, la permanenza ed il completamento dell'attività dell'esecutivo. Le forme attraverso le quali questa funzione è esercitata sono l'appoggio alla politica estera governativa, le relazioni presentate al Parlamento e l'attività istituzionale svolta dagli organi parlamentari, basti pensare che il Presidente della Camera effettua visite istituzionali in altri paesi⁴²¹.

Accanto alla funzione diplomatica, il Parlamento svolge una importantissima funzione in materia di politica estera, allo stesso attribuita dalla Costituzione, ossia quella di autorizzare la stipula di trattati internazionali. Nello specifico, la Costituzione attribuisce al Parlamento poteri e funzioni diverse distinguendo tra, i Trattati che richiedono la revisione della Costituzione, i Trattati che comportano una limitazione di sovranità, le dichiarazioni di guerra o di pace, e i Trattati che richiedono una previa autorizzazione delle *Cortes Generales*, ossia quei Trattati che hanno carattere militare, politico, che incidono sull'integrità territoriale, sui diritti fondamentali o che importino oneri finanziari per lo Stato.

Rientrano, infine, tra le funzioni non legislative, quella di autogoverno e di gestione in maniera autonoma del funzionamento delle Camere, e l'attività di autorizzazione avente rilievo giuridico, si pensi alla declaratoria dello stato di allarme (art. 116 Cost.) o all'autorizzazione alla celebrazione del referendum (art. 155 Cost.).

Il *Senado* spagnolo svolge la funzione di rappresentanza delle Comunità Autonome, funzione che certamente può meglio svolgersi nell'ambito delle attività legislative, ma che anche nell'ambito di quelle non legislative può mostrare una significativa incidenza.

L'esempio più rilevante in questo senso, è di certo rappresentato dalla *Comisión General de las Comunidades Autónomas* (CGCA) istituita, con la riforma del Regolamento del

⁴²¹ J. LOZANO MIRALLES - J. J. RUIZ RUIZ, *Las Funciones no Legislativas de las Cortes Generales*, cit., p. 158.

Senato, nel 1994. A tale organismo sono state affidate numerose funzioni al fine di farne un fondamentale strumento di raccordo tra lo Stato e il sistema autonomistico; l'intento palese è "di fare dello stesso il baricentro di tutte le relazioni tra Stato e CCAA cercando di attrarre nella dimensione parlamentare anche quei rapporti che si sviluppano prevalentemente sul canale governativo"⁴²².

È possibile parlare di una vera dualità dell'organo, il quale opera, ora come una vera Commissione legislativa, seguendo le norme regolamentari previste in via generale per i procedimenti legislativi, ora, invece, come organo autonomo, esercitando funzioni di natura consultivo-referente, informativa o di proposta, in maniera autonoma dall'attività legislativa. Altro gruppo di funzioni che il Regolamento del Senato attribuisce alla CGCA concerne la valutazione dello sviluppo dello Stato delle Autonomie; la Commissione dedica all'argomento una sessione monotematica annuale ed invia al Presidente del Senato un rapporto su tale Stato.

Rilevanti, infine, le funzioni che la CGCA svolge nell'attuazione dei procedimenti disciplinati dagli artt. 150 e 155 Cost..

LA PUBBLICITÀ NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO SPAGNOLO

di *Roberta Basile*

2. Introduzione.

Sin dalle prime assemblee legislative nacque l'esigenza di avere un mezzo attraverso il quale fosse possibile per i cittadini conoscere il dibattito parlamentare.

Perché un'istituzione parlamentare funzioni, è essenziale che esista un dibattito tra i diversi attori, dove ognuno manifesti le proprie idee e posteriormente si adottino decisioni attraverso le corrispondenti votazioni. Durante questo percorso è necessario garantire un regime di trasparenza attraverso il quale i cittadini conoscano le decisioni adottate dai rappresentanti⁴²³. In questo modo si può tentare di realizzare l'ideale del governo della legge. Il Parlamento essendo l'organo rappresentativo dei cittadini deve soddisfare con maggior rigore il principio affermato⁴²⁴. La pubblicità è l'essenza del parlamentarismo.

La pubblicità è stata dibattuta sin dalle origini del parlamentarismo classico⁴²⁵, garantendola dapprima prevalentemente con la stampa, per poi evolversi posteriormente nei mezzi audiovisivi e oggi con le edizioni digitali.

⁴²² G. FERRAIUOLO, *Le funzioni non legislative del Senato nella Spagna delle autonomie*, in R. DICKMANN - S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative*, Raccolta di studi sul Parlamento nella ricorrenza del LX Anniversario della Costituzione, Giuffrè, 2009, p. 175.

⁴²³ J. MARCO - M. PEREZ GALBADON, *La pubblicità dell'attività parlamentare con speciale riferimento alle Corti valensi*, in *Annuario di diritto parlamentare*, n. 21, p. 37.

⁴²⁴ A. GARCIA GONZALEZ - A. MANUEL, *Il parlamento come organo di espressione dell'opinione pubblica. La pubblicità parlamentare contrapposta al segreto*, in *Rivista delle Corti generali*, n. 18, 1989, p. 193 ss.

⁴²⁵ J. BENTHAM, *Tecniche parlamentari. I testi parlamentari classici*, in *Pubblicazioni della Camera dei deputati*, Madrid, 1991.

Alla pubblicità si deve un tono più elevato della discussione politica. Inoltre, grazie alla pubblicità si ha un meccanismo di controllo dell'arbitrarietà, della corruzione o dell'ingiustizia, *latu sensu*, dei propri deputati. In terzo luogo, la pubblicità delle assemblee parlamentari si considera il meccanismo più idoneo per, da un lato, rompere lo iato tra rappresentanti e rappresentati⁴²⁶, creando un vincolo di dipendenza tra i due, e dall'altro, procedere ad un'autentica moralizzazione della vita pubblica generale. Questo contributo darà atto sia delle tradizionali forme di pubblicità, quali le pubblicazioni dei verbali delle sedute, del regime di pubblicità in sede plenaria e di Commissione, sia delle forme più moderne di trasparenza, classificabili all'interno della partecipazione dei cittadini, quali audizioni, nella fase di elaborazione del disegno di legge ad iniziativa governativa e nella fase parlamentare.

2.1. Precedenti storici del principio della pubblicità dei lavori parlamentari ed elaborazione del principio.

Per poter parlare di un principio che sta alla base della democrazia rappresentativa moderna, per comprendere la sua portata e il suo significato, è necessario collocare lo studio in un'analisi storica, sociale e politica più ampia⁴²⁷.

La Costituzione spagnola all'art. 80 incorpora un precetto classico del parlamentarismo, che è stato presente costantemente nelle costituzioni risalenti della Spagna. Il principio di pubblicità costituisce, con un'espressione di Schmitt⁴²⁸, lo spirito del parlamentarismo e fu rigorosamente disconosciuto dalla pratica parlamentare anteriore ai processi rivoluzionari borghesi. Nella misura in cui le prerogative regie venivano sempre più limitate, il Parlamento acquisiva autonomia rispetto agli altri poteri statali. Il principio si affermò così in tutto il costituzionalismo europeo posteriore alle rivoluzioni e così anche nelle Costituzioni storiche spagnole.

La prima previsione avvenne nella Costituzione di Cadice del 1812, il cui articolo 126 stabiliva che le sedute delle Camere erano pubbliche e solo nei casi che richiedono il segreto poteva essere tenuta una seduta segreta. Il 5 ottobre 1810, data della prima seduta del Parlamento di Cadice, si iniziò a sentire la necessità di avere un mezzo per conoscere ciò di cui si stava discutendo, ritenendo che fosse necessario creare un giornale in cui pubblicare il contenuto delle sedute del Congresso⁴²⁹. In termini molto simili l'art. 48 dello Statuto Reale del 1834, l'art. 35 della Costituzione spagnola (C.E.) del 1837, art. 34 C.E. del 1845, art. 36 C.E. non nata del 1856, art. 48 della C.E. del 1869, art. 59 del Progetto del 1873, art. 40 della C.E. del 1876 e art. 61 del progetto di Costituzione della monarchia spagnola sviluppata durante le dittatura di Primo de Rivera del 1929; solo la Costituzione

⁴²⁶ P. DURAN, *Il modello parlamentare e i principi di discussione pubblica e pubblicità parlamentare del processo di formazione della volontà politica. I giornate di diritto parlamentare*, Madrid, 1985, p. 882.

⁴²⁷ P. DE VEGA GARCIA, *Il principio di pubblicità parlamentare e la sua protezione costituzionale*, in *Rivista di studi politici*, n. 43, 1985, p. 45.

⁴²⁸ C. SCHMITT, *I fondamenti storico-spirituali del parlamentarismo nella sua situazione attuale*, Munich-Leipzig, 1926, cfr.

⁴²⁹ R. MORENO, *Gli atti e i resoconti nella storia parlamentare*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 8, Camera dei deputati, Madrid, 1986, pp. 229-257.

del 1931, molto sintetica in tutto ciò che riguarda l'organizzazione e il funzionamento delle Camere, prescinde da tale previsione⁴³⁰.

2.2. *Le pubblicazioni dei lavori parlamentari.*

E' la Costituzione che garantisce all'art. 9.3 la pubblicità delle norme, per aggiungere all'art. 91 che il Re, dopo aver promulgato le leggi approvate dal Parlamento, ordinerà la sua immediata pubblicazione. Il progetto di legge è pubblicato due volte, quando è presentato dal Governo e dopo essere stato sottoposto a due differenti fasi di consultazione in Parlamento, per gli emendamenti prodotti in Commissione e in sede plenaria.

I Regolamenti di entrambe le Camere contengono l'articolazione dei tradizionali mezzi attraverso i quali è possibile realizzare la pubblicità parlamentare, di cui le più importanti sono la presenza del pubblico nelle sedute assembleari, ex art. 107 del Regolamento della Camera dei deputati (R.C.D.) e art. 74 del Regolamento del Senato (R.S.), l'accesso ai mezzi di comunicazione, artt. 64 e 98 R.C.D. e art. 75 R.S., i rapporti redatti per ciascuna riunione dei vari organi parlamentari e le pubblicazioni ufficiali del Parlamento, e individualmente della Camera dei Rappresentanti, art. 96.1 R.C.D., e artt. 190 e 191 del Senato⁴³¹.

Il mezzo storico per garantire la pubblicità è sempre stato il Diario delle sedute (*Diario de sesiones*), pubblicazione ufficiale che conta 200 anni di storia⁴³². Ciò è stato ribadito anche dal Tribunale costituzionale s. 136/1989, del 19 luglio, che al paragrafo n. 2 prevede che: *“La pubblicità parlamentare, che è un requisito del carattere rappresentativo delle Assemblee legislative di uno Stato democratico mediante il quale è possibile un controllo politico degli eletti dagli elettori, ha due aspetti: uno, la pubblicità delle riunioni, l'altro la pubblicazione delle deliberazioni e delle risoluzioni adottate”*⁴³³.

La storia impervia del *Diario de sesiones* è stata raccontata da un gruppo di archivisti e bibliotecari del Parlamento in una pubblicazione firmata da Maria Luisa Alguacil, con Mateo Marcia e Maaruca Martinez-Canavate⁴³⁴.

Di questo mezzo di pubblicità si possono seguire le tracce in diverse epoche storiche a partire da epoche lontane, come nei parlamenti medievali di cui si conserva nell'archivio del Congresso dei deputati “Atti del Parlamento di Castiglia” che comprendono gli atti dal 1563 al 1664 redatti dagli scribi di Corte. Il principio della pubblicità dell'attività parlamentare fu, però, un risultato delle rivoluzioni borghesi. Dopo la Rivoluzione francese si stabilì che le deliberazioni del potere legislativo dovessero essere pubbliche, così come gli atti delle sue sedute. La Costituzione degli Stati Uniti d'America del 1787 fissò l'obbligatorietà per ogni Camera di produrre un resoconto delle sedute e la necessità di pubblicarlo volta per volta, ad eccezione delle parti ritenute riservate.

⁴³⁰ F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Diritto parlamentare spagnolo*, in *Editoria nazionale*, Madrid, 1984, p. 19.

⁴³¹ P. MANA, *Commentario su alcune particolarità della base dei dati giuridici*, in *Attualità informatica*, Aranzadi, n. 16, 1995, pp. 1-10.

⁴³² J. SERRANO MARTINEZ, *L'informazione parlamentare. Parlamento e mezzi di comunicazione, riflessioni e dibattiti sul lavoro del legislatore e riflessi sui mezzi di comunicazione*, in *Camera dei deputati*, Madrid, 2004, pp. 19-30.

⁴³³ M. CUETO APARICIO, *A proposito della Relazione mondiale del 2010 sul Parlamento elettronico e le nuove tecnologie*, in *Rivista delle Corti Generali*, [n. 79, 2010](#), pp. 261-273.

⁴³⁴ *Diario delle sedute della Camera dei deputati*, 2013, n. 101, p. 1.

Fin da allora erano i giornali come El Conciso, gli incaricati di redigere queste rassegne. L'insieme di queste raccolte supera le 100000 pagine ed è stata attualmente digitalizzata dal Parlamento. D'altra parte, la storia del Diario delle sedute va unita indubbiamente alla storia del corpo degli stenografi che è stata raccontata da Javier Nunez⁴³⁵.

Il Diario delle sedute è disponibile ora nella pagina web di entrambe le Camere insieme al Bollettino ufficiale del Parlamento. Il Diario delle sedute, sia del Congresso dei Deputati che del Senato, come del Parlamento, riproduce integralmente, dando conto degli avvenimenti verificatisi, tutti gli interventi e accordi adottati nelle sedute plenarie, del Consiglio permanente e delle Commissioni che non hanno carattere segreto.

La sua regolamentazione è stabilita negli artt. 95-98 del Regolamento del Congresso e 190 e 191 del Regolamento del Senato, così come nell'Accordo della Presidenza del Congresso dei Deputati e del Senato, con il quale si approvano le norme sulla Pubblicazione ufficiale delle Corti Generali del 17 gennaio 1991, come modificata dalla risoluzione della Presidenza del 21 aprile 1992 e dalla risoluzione della Presidenza del 19 dicembre 1996⁴³⁶. Delle sedute segrete del Congresso, dice l'art. 96 RCD, è redatto resoconto integrale, la cui unica copia è conservata dal Presidente e può essere consultata dai deputati, previo accordo dell'Ufficio di Presidenza.

E' una pubblicazione ufficiale delle Camere anche la Gazzetta Ufficiale del Parlamento che è composta da tre sezioni, Parlamento, Camera dei deputati e Senato, in cui si includono i testi e i documenti la cui pubblicazione è richiesta da qualche disposizione regolamentare e che sia necessaria per un'adeguata conoscenza della procedura parlamentare o che sia ordinata dalla Presidenza.

Questa Gazzetta è una pubblicazione ufficiale più recente e che è orientata a riprodurre i testi e i documenti la cui diffusione sarà richiesta dai regolamenti delle Camere. Riguardo alla Gazzetta, l'art. 97 del RCD dispone che: "*La Gazzetta Ufficiale del Parlamento, sezione Camera dei Deputati pubblicherà i testi e i documenti la cui pubblicazione sia richiesta da alcune disposizioni del Regolamento, o che sia necessaria per una sua debita conoscenza e adeguata alla trasmissione all'altra Camera o sia ordinata dalla Presidenza*". La sua storia, le sue distinte serie, le variazioni avvenute, nella forma e contenuto, sono state descritte dall'archivista Marina Cueto Aparicio in una pubblicazione recente sulla Rivista del Parlamento⁴³⁷.

La segreteria generale di ogni Camera si occupa della gestione delle sue pubblicazioni ufficiali. Nel caso della Camera è necessario citare il lavoro realizzato dal Dipartimento delle edizioni ufficiali, in operazione con altre unità della Camera, come le sezioni incaricate di supportare il lavoro parlamentare e produttrici della documentazione.

2.3. Gli altri mezzi per garantire la pubblicità dei lavori parlamentari.

⁴³⁵ A. ITURBE MACH, *Alcune note sull'accesso alla documentazione parlamentare*, in *Rivista delle Corti generali*, n. 43, Congresso dei deputati, Madrid, 1998, pp. 407-428.

⁴³⁶ C. ALVAREZ – OSSORIO FERNANDEZ, *Pubblicità e Parlamento: il segreto delle investigazioni parlamentari. Il Regolamento parlamentare; proposte di riforma*, Santander, 2000, pp. 297-310.

⁴³⁷ M. CUETO APARICIO, *Pubblicazioni ufficiali delle Corti Generali*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 85, 2012, pp. 245 – 321.

Delle altre forme di pubblicità la più tradizionale è la presenza del pubblico durante le sedute plenarie, che è soggetta alle norme di disciplina parlamentare che vietano le manifestazioni di approvazione o di rifiuto o di comunicazione nella sala di riunione con i senatori.

I Presidenti, nell'esercizio delle potestà di polizia loro conferiti, dall'art 72.3 C.E., possono ordinare l'espulsione di coloro che disturbano l'ordine e i servizi di sicurezza possono attuare le misure necessarie se gli atti dei presenti potrebbero costituire un crimine o un delitto, arrestare e consegnare all'autorità governativa o mettere a disposizione della polizia⁴³⁸.

Oltre alla presenza del pubblico e dei deputati o senatori che fanno parte dell'organo corrispondente, è prevista la partecipazione di altri soggetti, come i membri del Governo, i funzionari nell'esercizio del loro ufficio, i senatori nelle sedute plenarie e nelle Commissioni del Congresso che non hanno carattere segreto e alle stesse condizioni, i deputati nelle sedute plenarie e nelle Commissioni del Senato (artt. 55 e 66 RCD e art. 83 RS). E' frequente, inoltre, la presenza nelle Commissioni, di assistenti dei funzionari presenti, e in minor misura dei Gruppi parlamentari, che è disciplinata nel Congresso dei Deputati da una risoluzione dell'Ufficio di presidenza del 3 aprile 2001, che ha attribuito ai rispettivi Presidenti il potere di autorizzare l'ingresso, che deve essere richiesto in forma scritta⁴³⁹. Le persone che hanno ricevuto questa autorizzazione occuperanno lo spazio riservato a tal fine e le comunicazioni che avranno con l'intervistato saranno anch'esse trascritte dagli uscieri della Camera.

Per quanto riguarda la presenza di giornalisti, sia in aula che in Commissione, è compito della Presidenza regolamentare la concessioni di accreditamento ai rappresentanti dei *mass media* e autorizzare espressamente la registrazione della seduta, da effettuarsi con il sistema di segnale unico in base al quale ogni Camera accetta e pubblica le immagini delle Plenarie e delle Commissioni e le distribuisce in condizioni di uguaglianza ai vari canali, così come al canale parlamentare creato appositamente per facilitare il monitoraggio dell'attività parlamentare⁴⁴⁰.

Secondo l'art. 65 RCD e l'art. 81 RS, delle sedute plenarie e delle riunioni delle Commissioni, così come di quelle tenute dalla Presidenza delle Camere e del Congresso, e delle sue commissioni, si redige verbale contenente una relazione sintetica delle questioni discusse, delle persone che sono intervenute, l'incidenza prodotta e gli accordi adottati, che è firmata dal segretario, due segretari in caso di atti della Plenaria del Senato, con l'approvazione del Presidente.

2.4. Il dipartimento di documentazione della Camera dei deputati e la documentazione parlamentare.

⁴³⁸ J. TUDELA ARANDA, *L'amministrazione parlamentare nella crociata della rinnovazione*, in *Corts. Annuario di diritto parlamentare*, n. 23, 2010, p. 158.

⁴³⁹ A. FELIU ALBADELEJO, *La pubblicità istituzionale nell'arena parlamentare spagnola*, in *Rivista latina di comunicazione sociale*, n. 66, 2011 cfr.

⁴⁴⁰ A. ITURBE MACH, *Democrazia partecipativa e pubblicità parlamentare*, in F. P. I VALL (a cura di) *Parlamento e comunicazione*, 2005, pp. 75-88.

Lo sviluppo dei servizi di documentazione parlamentare va di pari passo con il crescere dell'importanza del Parlamento nelle democrazie. Fino alla fine degli anni '70 i servizi di documentazione parlamentare avevano una doppia struttura: l'archivio dedicato alla conservazione della documentazione interna e la biblioteca, centrata sulla documentazione esterna e sulle pubblicazioni ufficiali delle Camere. Successivamente divenne necessario l'accesso alle pubblicazioni periodiche e creare un sistema informatico di ricerca documentale. In questo contesto nacque il Centro di documentazione della Camera dei deputati.

Il Dipartimento della documentazione della Camera dei deputati, creato nel 1984, si struttura in tre aree che concentrano il loro impegno nel trattamento e controllo di più di 2000 pubblicazioni giornalistiche, la gestione delle pubblicazioni ricevute su supporti speciali, l'amministrazione della pagina web e la diffusione di informazioni tanto proprie come di altri organi che è demandata dai deputati e offerta attraverso elementi di diffusione selettiva delle informazioni.

Il piano d'azione 2000 – 2001, elaborato dalla sezione della Biblioteca e dal Centro di documentazione parlamentare, è il documento centrale per attuare effettivamente l'informazione⁴⁴¹. Il Parlamento non solo necessita informazione, ma anche autonomia informativa. La capacità di autonomia informativa è il dato più significativo per testare il peso specifico dei poteri parlamentari. La capacità di costruire un apparato interno efficace di documentazione per i deputati, non soggetto all'arbitrio dell'esecutivo, è un dato decisivo per rispettare il ruolo costituzionale della Camera⁴⁴².

Così il Regolamento della Camera prevede, all'art. 60, l'esistenza dei servizi di documentazione: *“Il Congresso dei deputati disporrà dei mezzi personali e materiali per lo sviluppo delle sue funzioni, e specialmente di servizi tecnici, di documentazione e di consulenza”*⁴⁴³.

Il Dipartimento di documentazione è stato creato all'interno della Direzione di studio e documentazione con accordo dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 12 dicembre 1984. Attualmente comprende le seguenti aree: area di memorizzazione e trattamento, area per il trattamento della documentazione in micro forme e supporti speciali, area di diffusione. Dall'area di diffusione dipendono, a sua volta, l'Unità di documentazione spagnola, la Documentazione straniera e la Documentazione economica.

Secondo l'art. 7.2 dello Statuto del personale del Parlamento spetta al corpo degli archivisti – bibliotecari svolgere le funzioni di organizzazione e gestione dei fondi documentali e bibliografici esistenti in ogni Camera e la sua diffusione attraverso gli organi competenti, così come l'assistenza nelle materie di sua competenza e la direzione dei servizi corrispondenti⁴⁴⁴.

⁴⁴¹ Comunicazione presentata al I Congresso universitario della scienza della documentazione, *Teoria, storia e metodologia della documentazione in Spagna*, Madrid, 2000.

⁴⁴² J. CANO BUESO, *Il diritto all'accesso della documentazione dei deputati nell'ordinamento spagnolo*, Madrid, Congresso dei deputati, 1996, p. 20.

⁴⁴³ Regolamento del Congresso dei deputati. Approvato dalla plenaria della Camera nella seduta del 9 e 10 febbraio del 1982, BOE n. 55, 5 Marzo 1982.

⁴⁴⁴ Statuto del personale delle Corti Generali. Approvato dall'Ufficio di Presidenza del Congresso dei deputati e del Senato in seduta congiunta del 26 Giugno del 1989, BOE n. 117, 26 giugno del 1989.

Per quanto riguarda l'area di memorizzazione e trattamento i professionisti dell'informazione, non solo controllano tutte le pubblicazioni, ma forniscono la documentazione richiesta, così da anticipare le richieste degli utenti offrendole in maniera ordinata chiara e concisa. Tale area prepara la Gazzetta del sommario nel quale appaiono una media di 1050 riferimenti indicizzati ogni mese.

L'area di trattamento dei supporti speciali è centrata nell'incorporazione delle nuove tecnologie documentali, attraverso internet e la pagina web della Camera dei deputati⁴⁴⁵. L'area di diffusione ha come compito principale quello di facilitare agli utenti la richiesta di informazioni.

Le petizioni arrivano al Dipartimento principalmente in via telefonica e via fax. Le petizioni possono essere distinte in puntuali e generali. Le prime richiedono un dato concreto, le seconde necessitano di un'informazione più ampia. Quest'ultime richiedono una maggiore elaborazione e un maggior tempo di risposta, giacché, per compiere uno studio esaustivo, bisogna includere iniziative parlamentari sul tema, disposizioni statali e delle autonomie locali, ed, eventualmente, uno studio di diritto comparato, di documenti comunitari⁴⁴⁶, piani di studio o bibliografie di articoli di riviste.

Sia un tipo che l'altro hanno due caratteristiche, da una parte la celerità della risposta alla domanda, dato che una gran percentuale delle petizioni sono urgenti o molto urgenti, e dall'altra l'aumento del numero delle petizioni.

2.4 a) Profilo degli utenti.

Il dipartimento è fruito da deputati come da senatori, che sono coloro i quali ne fanno un maggior uso. Oltre che da loro, ne hanno accesso il personale di servizio delle Camere, il personale dei Gruppi parlamentari, i mezzi di comunicazione accreditati al Parlamento e non è raro ricevere petizioni esterne all'arco parlamentare da parte di istituzioni pubbliche.

2.4 b) Fonti di informazioni consultate.

Le petizioni relative all'attività delle Camere, che possiamo chiamare documentazione parlamentare *strictu sensu*, trovano risposta con la consultazione delle banche dati di ARGO⁴⁴⁷, che raccoglie tutta l'attività parlamentare della Camera, le iniziative e gli interventi dei deputati nei distinti organi della Camera a partire dalla legislatura costituente⁴⁴⁸.

Il Dipartimento consulta, inoltre, i dati della composizione della Camera, delle convocazioni delle commissioni, e il Diario delle sedute. L'indicizzazione della documentazione parlamentare contenuta in queste banche dati non si elabora nel

⁴⁴⁵ D. LOPEZ GARRIDO, *L'informatica parlamentare. L'informatizzazione delle Corti Generali*, II giornata di Diritto parlamentare, Congresso dei deputati, 27 – 29 Marzo del 1985.

⁴⁴⁶ R.M. GRAU GUADIX, *Analisi della documentazione dell'Unione europea*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 43, 1998, pp. 277 – 405.

⁴⁴⁷ M. A. GONZALO ROZAS, M. MACIA, J. REVIRIGO, *Base di dati giuridici spagnoli*, in *Rivista dell'amministrazione pubblica*, n. 125, 1991, pp. 583- 603.

⁴⁴⁸ M MACIA, *La base dei dati parlamentari del Congresso dei deputati*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 29, 1993, pp. 225-233.

Dipartimento di documentazione, ma nel Dipartimento di assistenza tecnico-parlamentare⁴⁴⁹. Quando si parla di legislazione spagnola è automatico pensare alla banca dati del BOE (Bollettino ufficiale Spagna) e principalmente a Iberlex, che permette di conoscere le ultime modificazioni normative. Inoltre, risulta molto utile la consultazione della rivista Reuters che è un primo punto di avvicinamento a temi poco conosciuti e attraverso il quale è possibile iniziare la ricerca.

2.4 c) Fornitura della documentazione.

Una volta localizzata l'informazione, essa si trasmette a mano o tramite posta, su supporto cartaceo. Nelle banche dati si trova il testo completo delle leggi e molti documenti esistono in formato pdf, ma ciò non esclude l'esistenza di problemi tecnici; può succedere che le disposizioni non siano aggiornate o che rimandino ai testi ufficiali, per cui è necessario ricorrere alla documentazione cartacea⁴⁵⁰.

Per questo il Dipartimento ospita in distinti supporti le pubblicazioni ufficiali del Parlamento, dello Stato e delle Comunità autonome, del Tribunale costituzionale, dell'Unione europea e pubblicazioni non ufficiali⁴⁵¹.

Inoltre, insieme all'area di diffusione e in collaborazione con altri dipartimenti elabora dossier e note documentali.

I primi supportano con documenti alcuni progetti di legge di speciale rilevanza⁴⁵². Le note documentali sono elaborate solo dal Dipartimento di documentazione e costituiscono un'analisi abbastanza esaustiva del tema trattato e si realizzano a domanda di ciascuna Commissione⁴⁵³.

2.5. Il regime di pubblicità delle sedute plenarie.

L'art. 80 della Costituzione sancisce che le sedute assembleari delle Camere sono pubbliche, salvo accordo contrario adottato da ogni Camera a maggioranza assoluta o per diversa disposizione del Regolamento.

Tale art. 80 fu oggetto di alcune modifiche durante l'iter di elaborazione parlamentare, in generale approvate per limitare la portata delle norme stabilite nella prima versione.

Il primo testo del disegno di legge, infatti, intendeva la pubblicità in senso più ampio in quanto si applicava a tutte le sedute, incluse quelle delle Commissioni⁴⁵⁴.

La relazione introduttiva (informe de ponencia) al Congresso dei Deputati esclude questo principio disponendo che: *“Le riunioni plenarie delle Camere saranno pubbliche salvo*

⁴⁴⁹ M. FERNÁNDEZ, *Informatizzazione dei fondi bibliografici nei parlamenti europei*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 26, 1992, pp. 248-265.

⁴⁵⁰ M. MACIA, *Sistema di informazione parlamentare e nuove tecnologie*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 30, 1993, pp. 225-233.

⁴⁵¹ M. MACIA, *Manuale di documentazione giuridica*, Madrid, 1998, p. 495.

⁴⁵² G. CARRIZO SAINERO, *Le fonti di informazioni. Studi teorici-pratici*, in I. TORREZ RAMIREZ (a cura di), *Le pubblicazioni ufficiali. Studio e fonti*, Madrid, 1998, pp. 305-319.

⁴⁵³ M. FERNÁNDEZ, *Trattamento informatico della documentazione parlamentare*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 28, 1993, pp. 336-360.

⁴⁵⁴ O. ALZAGA VILLAAMIL (a cura di), *Articolo 80. Le sedute plenarie delle Camere. Commentario alla Costituzione spagnola del 1978*, Tomo VI, Corti Generali-edersa, Madrid, 1998, p. 809.

*diverso accordo con ciascuna Camera, adottato a maggioranza assoluta ai sensi del Regolamento*⁴⁵⁵.

L'effetto che ne deriva è che il principio di pubblicità parlamentare è vincolante solo quando le Camere lo decidono⁴⁵⁶.

La regolamentazione della pubblicità nelle sedute assembleari è, inoltre, contenuta nel Regolamento della Camera dei Deputati del 10 febbraio del 1982, in particolare negli artt. 63, 64, e del Senato, nel testo consolidato del 3 maggio 1994, agli artt. 101.2 e 22.3, 23.2, 72, 73 e 102.3.

Il Regolamento della Camera all'art 63, dopo aver affermato il carattere pubblico delle sedute, crea due generi di eccezioni.

Da un lato fissa una serie di materie in cui obbligatoriamente le sedute assembleari delle camere sono segrete, ad esempio quando si tratta di questioni relative al decoro della Camera o dei suoi membri o della sospensione di un deputato o di senatore o quando si dibatte di proposte, pareri o relazioni discusse in Commissione sullo Statuto dei deputati (a meno che non interessino incompatibilità parlamentari, nel qual caso le riunioni plenarie sarà pubblica, ai sensi del Regolamento del Congresso di riforma del 29 ottobre 2009).

Sono segrete, inoltre, le riunioni della Presidenza del Congresso, che di solito si celebrano all'inizio della settimana per decidere, tra l'altro, quali dei temi presentati dai Gruppi parlamentari potrà essere discusso alla Camera. Non è possibile sapere immediatamente che iniziative sono state accettate e quali argomentazioni sono state elaborate per difenderle o rifiutarle.

Nel caso della riunione della Giunta dei portavoce parlamentari, che stabilisce l'ordine del giorno delle sedute assembleari, possiamo accedere alle sue decisioni attraverso conferenze stampa offerte dai Gruppi in seguito, ma possiamo ottenere solo informazioni distorte, visto che ogni portavoce dà una spiegazione dal suo punto di vista e in base agli interessi del suo Gruppo.

Dall'altra, il Regolamento prevede in astratto la possibilità e il procedimento per il quale una seduta possa essere resa segreta, a maggioranza di ogni Camera, *ex art. 63.3 R.C.D.*, su iniziativa della Presidenza, del Governo, di due Gruppi parlamentari o di un quinto dei membri del Congresso, votata a maggioranza assoluta dei membri.

Per il Senato è l'art 72 che dice che le sedute delle sessioni saranno pubbliche se non a domanda del Governo o di 50 senatori se è favorevole la maggioranza assoluta dei componenti. Le sedute saranno, inoltre, segrete quando lo prescrive il Regolamento, come i casi che riguardano le informazioni su una rogatoria, art. 22.3 RS, o i procedimenti di sospensione, previsti all'art. 102.3. Tutti i casi di segreto obbligatorio pretendono, in misura maggiore o minore di evitare che si diffondano argomenti interni della Camera che incidano nella vita intima della stessa o dei suoi componenti, il che può giustificare in questi casi il segreto.

Quello che succedeva regolarmente è che da accettare legalmente che qualche seduta possa non essere pubblica, questa divenne la regola generale.

⁴⁵⁵ P. DE VEGA GARCIA, *Il principio di pubblicità parlamentare e la sua protezione costituzionale*, in *Rivista di Studi politici*, n. 43, Madrid, 1985, p. 54.

⁴⁵⁶ L. M. DIEZ - PICAZO, *Parlamento, processo e opinione pubblica*, in *Rivista spagnola di Diritto costituzionale*, n. 18, Madrid, 1986, pp. 83 – 106.

I voti in assemblea sono offerti da giugno 2012 in formato XML e PDF, e dettagliati per deputato e per Gruppo parlamentare.

2.5 a) Sedute segrete a carattere facoltativo.

Le Camere possono prevedere il carattere segreto delle sedute senza alcun tipo di giustificazione, bastando l'approvazione a maggioranza assoluta della Camera stessa su iniziativa dei soggetti già menzionati. Questa seconda via permette che il principio di pubblicità sia giuridicamente vincolante solo se le maggioranze parlamentari lo decidano. Ciò porta a domandarsi quale sia la portata dell'art. 80 della Costituzione⁴⁵⁷. La contraddizione è evidente e tale previsione apre ad un uso abusivo dell'eccezionalità, che potrebbe portare a far diventare questa la regola generale, che per quanto riprovevole possa essere da un punto di vista politico, sarebbe corretto da un punto di vista giuridico⁴⁵⁸.

2.5 b) Votazioni segrete.

In concreto la Camera bassa all'art. 82 RCD riconosce la possibilità della votazione segreta, stabilendo all'art. 87 che si ricorrerà a tale modalità o per votazione elettronica⁴⁵⁹, che accredita il risultato totale omettendo l'indicazione dei votanti, oppure con biglietti, quando si tratta di elezioni di persona o quando lo decide la Presidenza. Con questa seconda modalità, i deputati sono chiamati nominalmente a mettere i biglietti con le votazioni nelle urne.

Per quello che riguarda la Camera alta, l'art. 92 RS indica che la votazione nominale può essere pubblica o segreta, e in questo secondo caso potrà esserlo per biglietti o per palle bianche o nere. Lo sviluppo di questa modalità nominale segreta lo troviamo nell'art. 97 che segnala che al margine dei casi in cui viene espressamente previsto, come nella designazione degli incarichi o nella qualificazione degli atti personali, sarà segreta quando lo sollecitano in assemblea un minimo di cinquanta senatori. Entrambe le Camere hanno, dunque, un sistema di votazione segreta mediante biglietti, però mentre il Congresso ha, inoltre, un sistema elettronico di votazione segreta, il Senato opta per il tradizionale sistema delle sfere bianche o nere, per l'approvazione o la negazione⁴⁶⁰.

2.5 c) Il dovere di mantenere il segreto.

Il carattere segreto di queste sedute si accompagna al dovere di tenere il segreto da parte dei deputati, esigenza che può vulnerare la libertà d'espressione garantita dalla Carta costituzionale. Questo dovere al segreto si concretizza nell'art 16 RCD che indica che i

⁴⁵⁷ P. DE VEGA GARCIA, *Articolo 80. Le sedute plenarie delle Camere.*, in O. ALZAGA VILLAAMIL (a cura di), *Commentario alla Costituzione spagnola del 1978*, Madrid, 1998, p. 809.

⁴⁵⁸ CANO BUESO, *Informazione parlamentare e segreti ufficiali*, Working Paper, Istituto della Scienza politica, n. 133, Barcellona, 1997, p. 1.

⁴⁵⁹ E. Y. MUNIVE CORTES, *Voto elettronico e protezione dei dati personali*, in *Rivista generale di diritto pubblico comparato*, n. 13, 2013.

⁴⁶⁰ A. M. ABELLAN GARCIA GONZALES, *Il Parlamento come organo di espressione dell'opinione pubblica: la pubblicità parlamentare contrapposta al segreto*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 18, Madrid, 1989, p. 200.

deputati sono obbligati a non divulgare le attuazioni che possono avere eccezionalmente carattere segreto. In consonanza con questa esigenza, l'art. 99 RCD stabilisce meccanismi di sanzione per cui l'eventuale inadempimento il deputato potrà essere privato, per accordo dell'Ufficio della Presidenza, di alcuni o di tutti i diritti concessi dagli art. 6 e 9 del Regolamento. L'art. 101 del Regolamento prevede invece la sospensione temporale della condizione di deputato. Il Regolamento del Senato non prevede nulla in merito⁴⁶¹.

2.5 d) Pubblicità nelle sedute assembleari delle comunità autonome.

A livello locale, la maggior parte degli Statuti tace su questo tema, vale a dire Catalogna, Galizia, Paesi Baschi, Andalusia, La Rioja, Valensia, Aragona, Canarie, Navarra, Extremadura, Baleari, Castiglia e León.

Nonostante ciò non mancano Statuti che stabiliscono, con sfumature diverse, l'obbligo della pubblicità, salvo le eccezioni delle sedute plenarie delle rispettive Assemblee legislative.

E' il caso dell'art. 12.4 dello Statuto della Cantabria, che dispone il carattere pubblico delle sedute plenarie del Parlamento, salvo in casi eccezionali previsti dal Regolamento; art. 27.3 dello Statuto delle Asturie e art. 26.3 dello Statuto di Murcia, che ha dichiarato pubbliche le sedute plenarie della Giunta generale (Junta General) e all'Assemblea, rispettivamente, tranne nei casi previsti dal suo Regolamento; art. 11.7 dello Statuto di Castiglia - La Mancha, dove si traduce letteralmente il tenore della suddetta norma costituzionale; l'art. 11.3 dello Statuto della città Autonoma di Ceuta e dell'art. 11.3 dello Statuto della città Autonoma di Melilla, che prevedono la segretezza solo in casi eccezionali consentiti dal Regolamento, per quanto riguarda i diritti dell'onore, della privacy e dell'immagine personale, protetti dall'art. 18.1 CE.

L'art. 12.2.e) dello Statuto di Madrid rappresenta un caso speciale perché, sebbene faccia riferimento al regime di pubblicità delle sedute della Camera, si limita a rinviare al Regolamento la sua disciplina. L'ultimo Statuto che riconosce espressamente la natura pubblica delle sedute plenarie è quello catalano, che le prevede all'articolo 60.2⁴⁶².

2.6. Pubblicità e segreto nelle Commissioni.

L'art. 75.2 della Costituzione spagnola sancisce che le Camere possano delegare alle commissioni legislative permanenti l'approvazione di progetti o proposizioni di legge.

A differenza di quanto succede per le sedute plenarie, la Costituzione spagnola non fa alcun riferimento all'esigenza o meno della pubblicità in sede di Commissione.

Ai fini della realizzazione della pubblicità, risulta importante non solo che sia conoscibile il dettato finale della legge, ma anche tutto il suo percorso di formazione, le informazioni ottenute, il dibattito verificatosi⁴⁶³, per questo la pubblicità dovrebbe essere la regola generale che governa l'attività delle Commissioni.

⁴⁶¹ J. A. ALONSO DE ANTONIO, Il dovere al segreto dei parlamentari, in *Rivista della facoltà di Diritto dell'Università Complutense*, n. 76, 1990, pp. 3 – 26.

⁴⁶² M. MONFORT PASTOR, *Pubblicità e segreto nella vita locale*, in *Paper di formazione municipale*, n. 22, Barcellona, 1996.

⁴⁶³ R. GARCIA MAHAMUT, *Pubblicità parlamentare e commissioni d'investigazione. I problemi attuali del controllo parlamentare*, VI giornata di Diritto parlamentare, Congresso dei deputati, Madrid, 1997, pp. 707 – 724.

D'altra parte se le sedute delle Commissioni sono segrete, le persone invitate a dare la loro opinione come esperti non esiteranno a dare risposte dettagliate, proprio per la maggiore confidenzialità.

Nonostante ciò la pubblicità garantisce la visibilità dell'evoluzione del lavoro realizzato, stimola il dibattito politico e soddisfa la necessità di trasparenza che si sente nelle democrazie⁴⁶⁴. Grazie a questa opzione il pubblico sarà più informato e potrà formarsi un'opinione propria, le relazioni tra Parlamento e Governo saranno comprese meglio.

Il rischio nel rendere pubbliche le discussioni della Commissione è che si crei un altro foro in cui i rappresentanti politici discutono segretamente. Inoltre, in questo modo gli interventi dei parlamentari sarebbero condizionati alla prestazione televisiva e all'approvazione⁴⁶⁵.

Visto il silenzio della Costituzione, sulla pubblicità del lavoro delle Commissioni, il RCD, all'art. 64, ha interpretato negativamente questa omissione costituzionale fissando come clausola generale che le sedute delle Commissioni non sono pubbliche, ritenendo che la segretezza favorisca la ricerca di soluzioni consensuali.

Il Regolamento del Senato lascia ai membri della Commissione la scelta di renderle pubbliche o private.

Ciò non osta a che lo stesso art. 64 RCD distingua tra sedute delle Commissioni non pubbliche, alle quali possono però accedere i mezzi di comunicazione, art 64.1 RCD e 75.1 RS, e sedute segrete (il RS parla di riunioni a porte chiuse).

Si crea così un *tertium genus*, quello delle sessioni riservate in cui i mezzi di comunicazione accreditati possono partecipare.

Nella regolamentazione delle sedute segrete il RCD e il RS hanno una regolamentazione simile. Si distingue, infatti, tra sedute che in qualunque caso sono segrete, art. 64.3 RCD e 75.2 RS, e sedute che saranno segrete solo con il voto favorevole della maggioranza dei suoi membri, art 63.2 RCD e 75.3 RS, come previsto per le sedute assembleari.

Sono, inoltre, segrete quando è così deciso dalla maggioranza assoluta dei membri della Commissione ad iniziativa del Congresso, del l'Ufficio di presidenza, del Governo, di due Gruppi parlamentari o di un quinto dei parlamentari che la compongono.

Sono in ogni caso segrete le sedute della Commissione dello Statuto dei deputati e la Commissione di inchiesta del Congresso, che preparano il loro piano di lavoro o che siano meramente deliberative, anche se è garantita la presenza dei media, dopo la riforma del regolamento del 16 Giugno 1994, che mira a estendere la conoscenza informativa, sempre che non si tratti di materie classificate o che coincidano con decisioni giudiziali dichiarate segrete⁴⁶⁶.

Su richiesta del Governo sono segrete anche le riunioni relative alle informazioni classificate come segreti ufficiali, come richiesto dal sesto capoverso della risoluzione del Presidente del Congresso dei Deputati sul segreto di Stato, del 11 maggio 2004⁴⁶⁷.

⁴⁶⁴ A. GUDE FERNANDEZ, *Le commissioni parlamentari*, in *Servizio di pubblicazioni e interscambio scientifico* dell'Università di Santiago di Compostela, 2000.

⁴⁶⁵ M. CAVERO GOMEZ, *L'organizzazione parlamentare. Sedute parlamentari. Dibattito e pubblicità*, in E. ARNALDO ALCUBILLA (a cura di), *I Parlamenti d'Europa e il Parlamento europeo*, 1997, pp. 172-186.

⁴⁶⁶ A. MANUEL ABELLAN, *La rappresentazione politica e la pubblicità parlamentare di fronte al segreto*, in *Giornata di studio sulla Costituzione spagnola*, vol. 2, Madrid 1993, pp. 1185 - 1198, Vol. 2, 1993.

⁴⁶⁷ N. PEREZ – SERRANO JAUREGUI, *Investigazione giudiziale e segreto parlamentare*, in M. REVENGA SANCHEZ (a cura di), *Accesso giudiziale all'ottenimento dei dati*, pp. 313 – 336.

Nel Senato, sono segrete anche le riunioni delle Commissioni di Incompatibilità e della Giunta delle elezioni, oltre le riunioni che hanno per oggetto l'analisi di questioni personali che riguardano senatori, *ex art. 75.2*.

Mentre in assemblea i voti da giugno 2012, sono offerti in formato xml e pdf, dettagliati per deputato e Gruppo parlamentare, i voti in Commissione sono offerti solo nel numero degli astenuti, favorevoli o contrari⁴⁶⁸.

Nelle sale delle Commissioni non esiste un sistema elettronico di calcolo dei voti, si vota, infatti, per alzata di mano. I membri dell'Ufficio di Presidenza li contano e li appuntano riportando, però, solo il numero dei favorevoli, astenuti o contrari, senza riportare il nome del deputato o a che Gruppo appartengono.

L'unico modo per sapere come un deputato ha votato in Commissione è vedere se aveva lasciato un commento su Twitter, o se durante il dibattito avevano dichiarato di votare a favore o contro. Il Congresso ha, quindi, messo da parte una funzione informativa molto importante per la cittadinanza.

2.7. Pubblicità nell' introduzione di Emendamenti.

Un'altra parte del processo legislativo che non è pubblica al cento per cento è quello dell'introduzione di emendamenti a un disegno di legge durante la presentazione in assemblea o in Commissione⁴⁶⁹.

I relatori sono parlamentari responsabili di studiare disegno di legge e presentare una relazione che rifletta le modifiche che si possono fare per migliorarlo e gli emendamenti proposti dai distinti Gruppi.

Come si può vedere, ad esempio, nella relazione illustrativa della legge sugli imprenditori, si introdussero emendamenti a maggioranza, senza specificare che deputati avessero votato le modifiche⁴⁷⁰.

In Spagna le ombre che troviamo nel procedimento di elaborazione della legge permettono ai diversi partiti di non mostrare sempre la loro posizione chiaramente sulle questioni dibattute⁴⁷¹. Inoltre, la mancanza di trasparenza nella documentazione (report, *query...*) che accompagna le leggi, impedisce di sapere da dove vengono le modificazioni che si introducono. L'elenco di eccezioni esplicitate sinora nell'accesso all'informazione del dibattito parlamentare riflette chiaramente un problema di opacità nel processo legislativo in Spagna, un problema che risulta ancora più rilevante se lo si confronta con il processo decisionale dell'Unione europea.

2.8. Battaglia contro il Consiglio dell'Unione europea.

⁴⁶⁸ <http://quehacenlosdiputados.net/mision-imposible-para-el-congreso-publicar-los-votos-en-comision/>.

⁴⁶⁹ <http://www.access-info.org/es/union-europea/548-ep-committee-transparency>.

⁴⁷⁰ L. 14/ 2013, del 27 Settembre di sostegno agli imprenditori e alla loro internazionalizzazione.

⁴⁷¹ <http://www.quehacenlosdiputados.net/las-tareas-pendientes-del-congreso-para-dar-informacion-transparente-a-la-ciudadania/>.

Giovedì 17 ottobre 2013 l'organizzazione Access Info Europe ha vinto una causa contro il Consiglio dell'Unione europea, inerente la richiesta trasparenza nel processo di elaborazione della legge⁴⁷².

La Corte di giustizia europea ha respinto le argomentazioni formulate dal Consiglio dell'Unione europea e da altri Paesi, sostenute anche dal Governo della Spagna, che cercavano di mantenere segreta l'identità degli Stati membri al momento di proporre modifiche legislative durante le discussioni in Consiglio.

In questo tipo di controversie i Paesi membri dell'UE possono unirsi a qualunque delle parti in causa per difendere una o l'altra posizione.

In questo caso, la Spagna si era allineata con il Consiglio dell'UE e contro la trasparenza, sostenendo che l'organizzazione Access Info Europe non aveva un interesse legittimo per agire, preferendo che non si sapesse quale Paese fosse l'autore di ciascuna proposta al fine di evitare pressioni da parte della società civile⁴⁷³.

La Spagna ha anche affermato che i cittadini avevano già abbastanza strumenti per conoscere il contenuto delle proposte, ma non l'autore.

Tutti questi sono argomenti che riflettono una concezione arcaica di trasparenza che non è in linea con i più avanzati standard internazionali.

Tale sentenza ha molta rilevanza per migliorare il livello di trasparenza dell'UE, ma sembra anche indispensabile a livello nazionale perché ora sarà più facile sapere cosa accade a Bruxelles, essendo più semplice per i Parlamenti nazionali e la società civile controllare il processo legislativo dell'UE⁴⁷⁴.

2.9. La trasparenza.

Il dibattito generale sull'importanza della trasparenza nell'esecuzione dei poteri pubblici, come garanzia di qualità democratica, si è alimentato a seguito dell'approvazione del progetto di legge sulla trasparenza, accesso all'informazione pubblica e buon governo, approvato dal Consiglio dei ministri il 27 luglio 2012⁴⁷⁵.

La trasparenza consente una prestazione attiva di informazioni in maniera accessibile e pertinente. Se l'accesso all'informazione costituisce un elemento fondamentale per determinare la qualità di una democrazia, si comprende l'importanza della trasparenza in un'istituzione fondamentale quale è il Parlamento.

In diversi studi elaborati dall'Unione interparlamentare, risulta che i cittadini hanno oggi una minor fiducia nel Parlamento. Secondo i dati dell'Eurobarometro del 2011, se in Europa la media della fiducia nei parlamenti nazionali è del 31%, in Spagna la media è più bassa, solo il 21%⁴⁷⁶.

⁴⁷² <http://quehacenlosdiputados.net/la-elaboracion-de-las-leyes-un-proceso-opaco-en-espana/>.

⁴⁷³ <http://www.access-info.org/es/union-europea/502-ecj-outcome-international-board>.

⁴⁷⁴ <http://www.civio.es/>.

⁴⁷⁵ M. DOLORES LLOP RIBALTA, *Trasparenza, accesso all'informazione pubblica e buon governo nei parlamenti*, in M. GIMENEZ ABAD (a cura di), *Quaderni*, n. 4, 2012.

⁴⁷⁶ *Informativa parlamentare mondiale*, Unione interparlamentare, Programma delle Nazioni unite per lo sviluppo, Aprile 2012.

L'Unione interparlamentare ha sottolineato la necessità di porre a disposizione dei cittadini le informazioni e le conoscenze necessarie per partecipare in maniera informata e ridurre la distanza tra rappresentati e rappresentanti.

Nella Conferenza mondiale del 2012 sul Parlamento elettronico di Roma, il vice presidente del Senato e il vice presidente della Camera Javier Barrero hanno presentato una relazione sulla trasparenza del Parlamento.

Questo è stato il foro in cui è stata presentata la dichiarazione sulla trasparenza del Parlamento, a cura dei Parlamenti nazionali e degli organi legislativi subnazionali e internazionali e delle organizzazioni della società civile di supervisione parlamentare, con l'obiettivo di trovare un compromesso tra la trasparenza e la partecipazione dei cittadini nell'iter legislativo.

Nonostante i presupposti e gli intenti, la legge spagnola di trasparenza approvata non fa differenza tra la trasparenza richiesta agli altri organi amministrativi e quella richiesta al Parlamento. Un Parlamento non può limitarsi a garantire la sua trasparenza all'attività soggetta al diritto amministrativo, che è in qualunque caso strumentale e accessoria rispetto alla trasparenza necessaria all'esercizio delle sue funzioni come istituzione rappresentativa di tutti i cittadini.

Ciò è stato già segnalato dal Centro di studi politico e costituzionali, che ha sottolineato la necessità di introdurre una disposizione eccezionale che stabilisca nei Regolamenti parlamentari norme specifiche di trasparenza, per tutte le altre attività che non rientrino in quelle amministrative⁴⁷⁷.

I Parlamenti restano esclusi dalle obbligazioni di pubblicità attiva del capitolo secondo titolo primo, che comportano l'obbligatorietà di rendere pubblici i piani e programmi annuali e pluriennali e non sono soggetti neppure alle obbligazioni di cui all'art. 6 che stabiliscono l'obbligo di facilitare le informazioni di rilevanza giuridica.

2.9 a) La motivazione.

La trasparenza nella decisione di adottare una legge, richiede che la decisione sia motivata e che la motivazione sia pubblica⁴⁷⁸.

La motivazione deve superare il test di proporzionalità per assicurarsi che la forma della legge sia adeguata al fine che si vuole raggiungere⁴⁷⁹, evitando leggi sprovviste di razionalità o carenti di spiegazioni razionali; deve essere necessaria e sussidiaria poiché risultano insufficienti altre forme giuridiche o non giuridiche, il che presuppone anche l'inesistenza di riserva di regolamento; e proporzionata, dimostrando che l'ordinamento migliora realmente con l'elaborazione della nuova legge, il che richiede una valutazione *ex ante* sulla sua fattibilità giuridica, economica e sociale.

⁴⁷⁷ A. ARCE JANARIZ, *La trasparenza della legge*, in M. GIMENEZ ABAD (a cura di), *Quaderni*, n. 5, 2013, p. 60 ss.

⁴⁷⁸ R. AINHOA DE FRUTOS GARCIA, *E' possibile misurare la trasparenza in Spagna, ma ci si può fidare degli indicatori attuali?*, XVI Convegno di Roma, Settembre 2012.

⁴⁷⁹ Dall'art 6 della Dichiarazione dei Diritti dell'uomo e del cittadino ha detto il Consiglio costituzionale francese risulta che la legge deve enunciare le regole di diritto e deve essere investita di una portata normativa, Decisione 500/2004, Decisione 512/2005.

La motivazione deve essere pubblica, non solo nell'esposizione dei motivi che deve accompagnare ogni progetto di legge, ma anche e soprattutto deve essere pubblico il preambolo che si approva e si pubblica nella Gazzetta ufficiale, dato che esso ha un valore interpretativo ed ermeneutico.

La trasparenza nella redazione del testo di legge richiede chiarezza, che è attuabile rispettando due regole, precisione ed omogeneità.

Il Tribunale costituzionale non è indifferente all'imperativo di chiarezza e precisione e fa notare l'importanza che la certezza del diritto ha nell'elaborazione delle norme e che una legislazione confusa, oscura e incompleta rende difficile la sua applicazione e soffoca la fiducia dei cittadini nel diritto⁴⁸⁰.

L'omogeneità non è un dogma e non trova riferimenti normativi espliciti o impliciti, ma è una tecnica per circostanziare il dibattito politico di un progetto di legge a una materia specifica, il che porterà a una migliore competenza e tecnicismo del risultato.

La trasparenza nel procedimento parlamentare di elaborazione della legge non si soddisfa solo con la pubblicità del dibattito in assemblea e in Commissione, ma bensì esistono altri rimedi, come ad esempio, la dichiarazione dei precedenti progetti di legge presentati sul tema, che secondo il Regolamento della Camera, artt. 109 e 124, deve accompagnare ogni progetto. Il vizio in procedendo dell'assenza dei precedenti può essere reclamato, ma sta alla Presidenza della Camera e ai Gruppi parlamentari dissuadere il Governo dalla presentazione di un disegno di legge elaborato in tale modo.

In questo caso non aiuta il Tribunale costituzionale che qualifica i precedenti appartenenti alla fase prelegislativa, relativizzando l'importanza che può avere questa omissione.

Sarebbe, inoltre, utile una minore opacità nella relazione illustrativa, esplicitando i motivi per cui il testo originale sia stato emendato.

2.10. Partecipazione dei cittadini. Protezione costituzionale.

Da alcune decadi le teorie democratiche stanno enfatizzando la necessità di potenziare i mezzi di partecipazione dei cittadini nell'elaborazione della legge.

Se la pubblicità consente l'informazione e il controllo dell'organo legislativo, la partecipazione consente di incidere attivamente sull'adozione delle decisioni da prendere⁴⁸¹.

I meccanismi della democrazia partecipativa devono essere visti come complementari della democrazia rappresentativa.

Alcuni diritti partecipativi hanno radici antiche e sono garantiti già dalla Costituzione, altri più moderni trovano attuazione in disposizioni speciali o in prassi informali.

L'esercizio del voto a suffragio universale nell'elezione periodica dei rappresentanti è l'unica forma di partecipazione riconosciuta dalla democrazia rappresentativa tradizionale. L'art. 23 della Costituzione spagnola sancisce che: *"I cittadini hanno il diritto di partecipare agli affari pubblici, direttamente o attraverso rappresentanti liberamente eletti in elezioni periodiche a suffragio universale e il diritto alla parità di accesso alle cariche pubbliche, con i requisiti che indica la legge"*.

⁴⁸⁰ M. D. LLOP RIBALTA, *Trasparenza, accesso all'informazione pubblica e buon governo nei parlamenti*, in M. GIMENEZ ABAD (a cura di), *Quaderni*, n. 4, 2012.

⁴⁸¹ A. L. MARTINEZ PUJALTE, *Alcune notazioni sulla partecipazione dei cittadini nel procedimento di elaborazione della legge*, in *Annuario di Diritto parlamentare*, n. 23, p. 259.

L'art 29 della Costituzione riconosce, inoltre, il diritto di tutti gli spagnoli di proporre una petizione individuale o collettiva per iscritto, nella forma e con gli effetti prescritti dalla legge.

Questo diritto, secondo quanto illustra il Senato, è la facoltà di rivolgersi ai poteri pubblici, per essere informati su determinati avvenimenti, o reclamare un intervento⁴⁸².

Il Regolamento del Senato disciplina le petizioni all' art. 49.3, e in maniera più estesa agli artt. da 192 a 195.

All'art. 193.2 disciplina la possibilità di trasmettere la petizione ai Gruppi parlamentari in modo che se lo ritengano opportuno possano promuovere qualche iniziativa.

Nel Regolamento della Camera è prevista una Commissione delle petizioni, all' art. 46,2, a cui i cittadini si possono rivolgere per sollevare le loro petizioni individuali e collettive.

Nella sessione web del Congresso sono pubblicate delle statistiche sulle petizioni, ma non è possibile conoscerne il contenuto. Se è vero che le petizioni ricevute dalle Commissioni non sono pubblicate per non vulnerare il diritto all'intimità e la protezione dei dati di coloro i quali inviano le petizioni, si potrebbe introdurre un sistema con il quale gli autori della petizione possano autorizzare la pubblicazione scritta, prendendo precauzioni sull'identità e le misure che è necessario adottare per preservare i cittadini⁴⁸³.

Ogni petizione viene esaminata ed eventualmente trasmessa al Difensore del popolo, alla Commissione del Congresso che sta trattando quel tema, al Senato, al Governo, al Ministero economico o alla Comunità autonoma.

Come corollario, l'art. 194 del R.S. prevede la pubblicazione ufficiale dei dettati della Commissione delle petizioni.

La Costituzione disciplina, inoltre, all'art. 87 la possibilità per i cittadini di presentare progetti di legge che esigono non meno di 500000 firme autenticate⁴⁸⁴.

Il referendum è un'altra possibilità di partecipazione riconosciuta dalla Costituzione all'art. 92, i cui risultati implicano solamente la manifestazione della volontà generale in forma non vincolante. Le decisioni politiche di particolare rilevanza devono essere oggetto di una consultazione pubblica per mezzo di un referendum⁴⁸⁵.

E' possibile consultare gli esperti e i rappresentanti dei gruppi economici quando i disegni di legge sono esaminati in Commissione.

Per alcuni settori, la legge stabilisce la consultazione obbligatoria delle parti interessate (ad esempio, la protezione dei consumatori, le telecomunicazioni)⁴⁸⁶.

⁴⁸² M. J. LARIOS PATERNA, *La partecipazione dei cittadini nell'elaborazione della legge*, Madrid, 2003, cfr.

⁴⁸³ J. J. MARTI, *La Repubblica deliberativa. Una teoria della democrazia*, Marcial pons, Barcellona, 2006.

⁴⁸⁴ V. CUESTA LOPEZ, *Partecipazione diretta e iniziativa legislativa del cittadino nella democrazia costituzionale*, Thomson/Civitas-Parlamento de Canarias, Pamplona, 2008.

⁴⁸⁵ F. VIOLA, *La democrazia deliberativa tra costituzionalismo e multiculturalismo*, Messico, 2006.

⁴⁸⁶ J. J. LOPEZ GONZALES, *Il referendum nel sistema spagnolo di partecipazione politica*, Università di Valencia, 2005.

2.10 a) *Partecipazione cittadini nella fase dell'elaborazione del disegno di legge ad iniziativa governativa. Consultazioni informali.*

Per quanto riguarda la partecipazione dei cittadini nella fase di elaborazione del progetto di legge ad iniziativa governativa, il diritto spagnolo non stabilisce un'obbligazione generale di consultazione dei cittadini nel procedimento di elaborazione dei progetti di legge, a differenza di quanto accade nella redazione delle disposizioni regolamentari⁴⁸⁷. Infatti, l'art. 105 della Costituzione spagnola prevede, se pur rimettendola ad un successivo sviluppo legislativo, la consultazione dei cittadini, direttamente o attraverso le organizzazioni e associazioni riconosciute dalla legge, nell'elaborazione delle disposizioni regolamentari che le riguardano.

Tutte le disposizioni regolamentari che riguardano i diritti o gli interessi legittimi dei cittadini devono essere elaborate ascoltando i cittadini in un termine ragionevole direttamente o attraverso le associazioni che li rappresentano che hanno relazione diretta con l'oggetto della disposizione⁴⁸⁸. E', inoltre, disciplinato l'accesso a file e registri amministrativi e l'intervento nel procedimento attraverso il quale si producono gli atti amministrativi.

L'art. 88, invece, si limita ad esigere che: *"I progetti di legge saranno approvati dal Consiglio dei Ministri che li sottoporrà al Congresso, accompagnati da una indicazione dei motivi e dei precedenti necessari per pronunciarsi su di essi"*, senza nulla specificare in merito alla consultazioni con i cittadini.

E' interessante segnalare che tre comunità autonome – Catalogna, art. 36.4 l. 13/2008, Comunità Valensiana, art. 18.1 l. 11/2008 e Andalusia, art. 43.5 l. 6/2006 – prevedono con carattere generale l'audizione di cittadini nel procedimento di elaborazione dei progetti di legge, sebbene in tutti i tre casi sia facoltativo.

In ambito statale esistono leggi settoriali che stabiliscono, in relazione a determinate materie, l'obbligo per il Governo di sentire i cittadini interessati o le organizzazioni rappresentative degli interessi.

Si possono elencare l'art. 7.1 a) della l. 21/1991, creativa del Consiglio economico e Sociale; l'art. 32.1 della legge organica 8/1985, regolatrice del Diritto all'educazione, che stabilisce la consultazione preventiva del Consiglio scolastico statale per ordinare il sistema educativo; l'art. 2.2 della l. 2/1974 sui Collegi professionali che dispone che i Collegi di ambito nazionale parteciperanno ai progetti di legge o a qualunque tipo di disposizione che si riferisca alle condizioni generali delle funzioni professionali; la l. 51/2004 sull'uguaglianza, pari opportunità, non discriminazione e accesso universale alle persone con disabilità, che stabilisce un obbligo di consultazione abbastanza ampio che esige la partecipazione delle organizzazioni rappresentative di persone con handicap e delle loro famiglie nell'elaborazione, esecuzione e valutazione delle politiche ufficiali inerenti le persone con disabilità⁴⁸⁹.

⁴⁸⁷ C. S. NINO, *La costituzione della democrazia deliberativa*, Gedisa, Barcellona, 1997.

⁴⁸⁸ C. COLOMBO, *Innovazione democratica, esiste una democrazia partecipativa*, in *Rivista di internet, Diritto e politica*, n. 3, 2006, pp. 28 – 40.

⁴⁸⁹ A. L. MARTINEZ – PUJALTE, *I principi basici del nuovo Diritto spagnolo sulla disabilità alla luce della non discriminazione e accessibilità universale dei disabili*, in L. CAVO (a cura di), *Esiste un diritto della disabilità*, Thomson – Aranzadi, 2009, pp. 245 – 268.

Bisogna tener presente che salvo il caso eccezionale che si tratti di rapporti richiesti da norme costituzionali, l'omissione di tali consultazioni non invalida il procedimento legislativo⁴⁹⁰.

Secondo la dottrina uniforme del Tribunale costituzionale esistono due argomenti per sostenere questa tesi: in primo luogo queste consultazioni fanno parte del procedimento amministrativo, che avviene prima dell'invio del progetto al Congresso, e non del procedimento legislativo strettamente inteso e per questo la sua omissione non può invalidare quest'ultimo; in secondo luogo la consultazione ha valore solo se si privano le Camere di un elemento di giudizio necessario per la sua decisione (s. Tribunale costituzionale, fondamento giuridico 3)⁴⁹¹.

Se le Camere non hanno ritenuto che questo elemento era necessario, e hanno approvato la legge senza di esso, il Tribunale non può interferire con il valore della rilevanza che un elemento di giudizio ha avuto per i parlamentari. Al contrario proprio perché è un atto che pone fine a un procedimento amministrativo, l'accordo del Consiglio dei Ministri di rimettere alle Camere un progetto di legge è impugnabile davanti la giurisdizione amministrativa e l'omissione della consultazione converte tale atto in un atto nullo di diritto, poiché prescinde da una fase essenziale del procedimento.

2.10 b) Partecipazione dei cittadini. Fase di dibattito parlamentare. Audizioni formali.

Per quanto riguarda la partecipazione dei cittadini nella fase parlamentare, l'istituto più significativo è costituito da quelle che vengono tradizionalmente chiamate audizioni, ossia comparizioni pubbliche di organizzazioni e associazioni di cittadini interessati a un progetto o a una proposizione di legge per esprimere la loro posizione davanti alla Commissione parlamentare incaricata della sua trasmissione all'aula e rispondere alle domande formulate dai Gruppi parlamentari⁴⁹².

Questa modalità partecipativa ha due vantaggi, da una parte offre alle associazioni la possibilità di partecipare alle sedute parlamentari e prendere una decisione insieme a tutte le forze politiche rappresentate, dall'altra, ed è ciò che le distingue dalle audizioni informali, le associazioni esprimono pubblicamente la loro posizione, che viene trascritta nel Diario delle sedute⁴⁹³.

Questo istituto è disciplinato solo in una previsione molto generica del Regolamento della Camera dei deputati, e concretamente l'art. 44.4, che dispone: "*Le Commissioni attraverso la mediazione del Presidente, potranno richiedere la comparizione di altre persone competenti nella materia per informare e consigliare la Commissione*".

Per arrivare alla celebrazione delle audizioni è necessaria, la proposta da parte di Gruppi parlamentari e l'espressa adozione dell'Ufficio di Presidenza della Commissione.

⁴⁹⁰ I. CELAVA PEREZ, La partecipazione dei cittadini come politica pubblica, in *Partecipazione dei cittadini per un'amministrazione deliberativa*, 2009, pp. 107 – 118.

⁴⁹¹ A. L. MARTINEZ PUJALTE, Alcune annotazioni sulla partecipazione dei cittadini nel procedimento di elaborazione della legge, in *Annuario di Diritto parlamentare*, n. 23, p. 265.

⁴⁹² J. BLANCO HERRANZ, *Modernizzazione dei Parlamenti, nuovi strumenti di gestione per la sua organizzazione e funzionamento*, p. 184.

⁴⁹³ L. PASTOR, La gestione delle audizioni, in *Studi di giornalismo, Giornalismo cittadino, possibilità e rischi per il discorso informativo, X Congresso della Società spagnola di giornalismo, Salamanca, 2008*, pp. 373 – 380.

E' intuitivo per la complessità procedimento che le audizioni non siano molto frequenti. A differenza della disciplina statale, l'Andalusia, l'Asturia, la Cantabria, la Catalogna, e l'Extremadura, hanno previsto le audizioni come una fase ordinaria del procedimento legislativo⁴⁹⁴.

Consultazioni governative e audizioni parlamentari, al di là dell'identità dell'oggetto, non devono considerarsi ridondanti. Esse hanno, infatti, iter ed effetti diversi e sono presidiate da principi differenti.

Queste due forme di partecipazione si manifestano come complementari e non alternative⁴⁹⁵. Le audizioni parlamentari si producono davanti a tutti i Gruppi parlamentari, il che permette che tutti i partiti politici con rappresentanza parlamentare ascoltano i rappresentanti dei settori sociali interessati e hanno occasione per porre dubbi e interrogare chi ritengano opportuno.

Inoltre, tale forma di partecipazione avviene non solo per i progetti di legge proposti dal Governo, ma qualunque progetto di legge a prescindere dalla titolarità dell'iniziativa. Inoltre, mentre le consultazioni governative avvengono con organi consultivi, nei quali sono integrate solo le associazioni più rappresentative, le audizioni parlamentari possono coinvolgere ogni associazione anche la più indipendente e minoritaria, di scarsa rappresentatività, che può apportare comunque un contributo rilevante.

Per evitare che questi istituti siano usati come tattica dilatoria, dovrebbe fissarsi un numero massimo di comparizioni⁴⁹⁶. Un'alternativa è fissare dei criteri di distribuzione tra i Gruppi parlamentari che deve essere proporzionale al numero dei deputati di ogni gruppo.

2.10 c) Partecipazione informale dei cittadini.

La partecipazione politica si verifica anche in altre sedi non istituzionali, come nella società civile (associazioni, ONG, fondazioni...), per le strade, su Internet.

La discussione o le proposte di modifica non necessitano del potere pubblico per realizzarsi, ma ne hanno bisogno se vogliono concretizzarsi in una legge.

Un esempio recente è la campagna #SenatoTrasparente, in cui diverse organizzazioni come Access Info, CIVIO, Citizen Foundation, Project Sentry, OKFN Spagna, OpenKratio e Que hacen los diputados hanno invitato i cittadini a reclamare ai senatori un miglioramento della legge di trasparenza nel suo passaggio per il tramite legislativo del Senato⁴⁹⁷.

⁴⁹⁴ F. PINDADO SANCHEZ, Governo locale e partecipazione cittadina, in *Intervento psicosociale*, vol. 13, n. 3, 2004, pp. 307-324.

⁴⁹⁵ M. J. LARIOS PATERNA, *La partecipazione dei cittadini nell'elaborazione della legge*, Madrid, Congresso dei deputati, 2003.

⁴⁹⁶ J. TUDELA ARANDA, *Il Parlamento necessario*, op. cit., pp. 239-250.

⁴⁹⁷ <http://quehacenlosdiputados.net/senadotransparente-una-iniciativa-para-mejorar-la-ley-de-transparencia-a-su-paso-por-el-senado/>.

-3- I MEDIA E LE CORTES GENERALES TRA VISIBILITÀ DEI LAVORI PARLAMENTARI E POSSIBILITÀ DI INTERAZIONE.

di *Corinna Cosentino*

L'attenzione crescente che, in tempi recenti, è stata rivolta al tema della trasparenza nell'Amministrazione pubblica - e che in Spagna si è manifestata da ultimo con l'approvazione della legge n.19/2013⁴⁹⁸ - è strettamente legata allo sviluppo delle nuove tecnologie dell'informazione. Esse, infatti, hanno aperto la strada a nuove opportunità e a nuove domande di accesso e di partecipazione all'attività pubblica. La domanda di trasparenza ha investito, naturalmente, anche le camere legislative, che hanno perciò dovuto adattare i loro strumenti di pubblicità al nuovo contesto.

Il presente paragrafo si propone perciò di indagare le forme di visibilità dei lavori delle *Cortes Generales* attraverso i vecchi e i nuovi *media*, in particolare attraverso i canali istituiti - e in gran parte gestiti - dalle *Cortes* stesse. Si tratta dei canali televisivi parlamentari (*Canal Parlamento* e *Canal Senado*) e dei siti *web* delle due Camere.

Per ciascuno di questi canali mediatici si prenderanno in esame diversi aspetti: le ragioni della loro attivazione, la loro gestione, il tipo di contenuti cui danno accesso, la diffusione e la qualità dei loro servizi. Infine, si esamineranno le critiche e le recenti proposte per un loro miglioramento⁴⁹⁹.

3.1. *L'informazione parlamentare audiovisiva attraverso Canal Parlamento e Canal Senado.*

Il Regolamento del Congresso, all'art. 98, stabilisce che la *Mesa* è l'organo responsabile per la disciplina dei rapporti fra i *media* e la Camera. Sarà infatti la *Mesa* ad adottare le misure necessarie affinché i giornalisti abbiano accesso ai locali del Parlamento e alle sessioni cui è loro permesso di assistere⁵⁰⁰, ma tutte le registrazioni audiovisive devono essere espressamente autorizzate dal Presidente della Camera⁵⁰¹. Il Regolamento del Senato dispone in modo simile per l'accesso alle sessioni di Assemblea e di Commissione, ma nulla dice riguardo alle registrazioni⁵⁰².

In ogni caso, all'interno di entrambe le Camere, il servizio di registrazione audiovisiva è monopolio quasi esclusivo del servizio tecnico-televisivo interno al Parlamento. Le telecamere sono state installate all'interno di tutte le sale dei rispettivi edifici e non è possibile concedere ai *media* esterni installazioni ulteriori. Fanno eccezione soltanto le sale-conferenza e alcuni corridoi in cui i giornalisti possono effettuare riprese proprie. Il dibattito sull'opportunità delle registrazioni all'interno del Parlamento sorse negli anni Settanta, poichè alcuni sostenevano che la ripresa televisiva modificava la naturalezza del dibattito e

⁴⁹⁸ La Legge n.19 del 9 dicembre 2013 è stata infatti accompagnata da un ampio dibattito ed è stata denominata appunto *Ley de Transparencia*. Essa regola principalmente il diritto di accesso all'Amministrazione Pubblica.

⁴⁹⁹ Nell'ambito di questa ricerca, il tema dell'informazione parlamentare fornita dalle catene televisive private e dalla televisione statale (TVE) sarà affrontata solo marginalmente per focalizzare l'attenzione sull'informazione che viene gestita in modo diretto dalle istituzioni, sia a livello economico che di contenuti.

⁵⁰⁰ V. art. 64, R.C.

⁵⁰¹ V. art. 98 c. 3°, R.C.

⁵⁰² V. artt. 73 e 75 c.1°, R.S.

il lavoro del deputato; mentre altri contestavano questa tesi facendo appello alla trasparenza o alle esigenze della comunicazione (dal momento che ciò che non appare in televisione non esiste)⁵⁰³. Il problema della gestione concreta delle telecamere in Asamblea e in Commissione si pose invece per la prima volta alla fine degli anni Ottanta. Da una parte, infatti, l'installazione creava difficoltà pratiche e rischiava di disturbare i lavori; dall'altra, le televisioni private non si conformavano alle immagini riprese dalla televisione pubblica. Perciò oggi le Camere mantengono l'esclusiva delle immagini riprese per la maggior parte delle attività che si svolgono al loro interno. Il segnale istituzionale viene poi trasmesso a tutti i *media* accreditati che ne abbiano fatto richiesta⁵⁰⁴.

La moltiplicazione delle televisioni private fu dunque uno dei fattori che spinsero la *Mesa del Congreso*, alla fine del 1992, a concludere un accordo con l'*Universidad Complutense de Madrid*, affinché il Dipartimento di Comunicazione Audiovisiva si occupasse di gestire un canale televisivo completamente dedicato alle attività della Camera. Nacque così *Canal Parlamento*. Questo progetto, tuttavia, nasceva anche sull'esempio degli altri paesi europei che avevano già operato allo scopo di avvicinare cittadini e rappresentanti. Sul sito della Camera, nella sezione audiovisiva, si legge infatti che il canale parlamentare nasce idealmente come strumento della democrazia che permette ai cittadini di conoscere, senza mediazioni, il lavoro di coloro che hanno eletto⁵⁰⁵.

Il nuovo *Congreso* aperto necessitava di servizi tecnici e professionali adeguati. Esso dovette dunque dotarsi di attrezzature e personale indipendente da altre emittenti televisive, mentre il Dipartimento di Comunicazione Audiovisiva e Pubblicità dell'Università formava un gruppo di lavoro composto da professori, tecnici e studenti. Le prime telecamere vennero installate nel 1993, ma solo nel 1998 queste furono collocate anche nelle sale delle Commissioni e delle conferenze - mentre in una sala distaccata si centralizzarono i rispettivi controlli.

Il canale attivò le sue trasmissioni per la prima volta il 5 aprile del 2000, in occasione della sessione costitutiva della VII Legislatura. Nel 2005, il *Congreso* decise poi di concedere la gestione del canale a una società privata: la *MediaPro*⁵⁰⁶. L'intenzione era quella di esternalizzare il servizio in modo da moltiplicare e arricchire i suoi contenuti: si assisteva così a una prima evoluzione del progetto. Infatti la gestione del canale veniva ceduta a un soggetto privato. In aggiunta alla trasmissione delle attività parlamentari si sarebbero prodotti sia programmi divulgativi di educazione civica per i più giovani, sia programmi di approfondimento sui temi più rilevanti; infine documentari storici sulle istituzioni⁵⁰⁷. Tuttavia, la responsabilità ultima della programmazione e dei contenuti si manteneva in capo al Dipartimento di Comunicazione della Presidenza del Congreso.

Il 13 febbraio 2009, il segnale cominciò a essere trasmesso via satellite. Il servizio di

⁵⁰³ Cfr. P.G. FERNANDEZ, *Nuevas tecnologías, comunicación política y parlamentarismo. Hacia una democracia electrónica?*, Universidad Complutense de Madrid, Cuadernos de Información y Comunicación, num. 6, 2001, pp.141-162.

⁵⁰⁴ Cfr. H. M. GARCÍA, *El Canal Parlamento en España*, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias de la Información, Madrid, 2010, p.157.

⁵⁰⁵ Cfr. sito del Congreso, <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/CongresoTV/CanPar>.

⁵⁰⁶ Cfr. H. M. GARCÍA, *El Canal Parlamento en España*, cit., p. 160.

⁵⁰⁷ V. BOCG, sez. Congreso, VIII legislatura, Serie D, General, num. 278, 21 ottobre 2005, p.28, riguardante le clausole di esecuzione tecnica del *Plan de Modernización del Congreso de los Diputados*, riguardo alla programmazione di *Canal Parlamento*.

distribuzione venne affidato a un'altra società privata, la TSA (*Telefonica Servicios Audiovisuales S.A.*), che divenne poco dopo anche l'assegnataria di tutto il servizio televisivo⁵⁰⁸.

Il concessionario, in base al contratto di servizio, doveva (e deve tutt'ora) occuparsi della ricezione, realizzazione, trasmissione, catalogazione, diffusione e distribuzione dei segnali audiovisivi delle attività pubbliche che si svolgono all'interno della Camera, utilizzando la strumentazione tecnica del *Congreso*⁵⁰⁹. Deve inoltre produrre una copia, in formati diversi, di tutte le trasmissioni registrate perchè siano messe a disposizione del Dipartimento dell'Archivio e della Segreteria Generale del *Congreso*. Deve catalogare tutte le trasmissioni secondo i criteri fissati, consentendo l'accesso in diretta e in differita ai segnali via *internet* e *intranet*. Dunque, dal 1993 a oggi, si sono susseguiti tre soggetti diversi nella realizzazione del servizio televisivo del *Congreso*, due dei quali privati.

Diversa è la vicenda per l'istituzione di *Canal Senado*, il canale parlamentare della Camera alta. In questo caso, l'installazione degli strumenti di ripresa audiovisiva fu portata a termine nel gennaio 2003. Seguì un periodo di prova di poco più di un mese, conclusosi con l'avvio delle trasmissioni in marzo. L'allora Presidente del Senato, Juan José Lucas, affidò alla stessa TSA il servizio di distribuzione delle immagini via satellite, diffuse a partire da maggio 2003⁵¹⁰. Anche in questo caso, sebbene fosse vietata l'installazione di telecamere da parte di altri operatori, venne concesso a tutti i mezzi l'accesso alle immagini del canale.

I lavori del Senato sono di entità minore rispetto a quelli del *Congreso*, sebbene le sue funzioni siano simili. Tuttavia, la differenza che va rilevata fra i due rispettivi canali non sta tanto nella quantità dei contenuti offerti, bensì nel fatto che *Canal Senado* continua a essere gestito da giornalisti ed esperti di comunicazione appartenenti all'*Universidad Complutense de Madrid*⁵¹¹ non da un'impresa privata come nel caso di *Canal Parlamento*. In particolare, il responsabile ultimo della realizzazione di *Canal Senado* è Fernando Huertas Jiménez, professore di Comunicazione Audiovisiva dell'Università.

Ora che sono state illustrate le ragioni e le vicende alla radice della creazione dei due canali, si può passare a esaminare la loro programmazione.

3.2. *Contenuti, programmazione e diffusione dei canali parlamentari.*

Secondo quanto riportato nel *Boletín Oficial* del 17 settembre 2012⁵¹², le imprese che si aggiudicano la gestione del servizio tecnico televisivo del *Congreso* devono rispettare i criteri della professionalità e della neutralità politica. La Camera, attraverso la Direzione per la Comunicazione, si occupa di assicurare che i segnali istituzionali rispettino tali requisiti. Una violazione in tal senso verrebbe considerata come grave inadempienza delle

⁵⁰⁸ V. BOE, sez. V-A, Cortes Generales, n.171, 16 luglio 2009.

⁵⁰⁹ V. le clausole tecniche del nuovo contratto in BOE, sez. Cortes Generales, Serie A, n.224, 17 settembre 2012.

⁵¹⁰ Cfr. J.M. DIAZ, La información institucional en el Senado de España a través de su canal de television oficial, Congreso Internacional de Comunicación 3.0, Universidad de Salamanca, 4 y 5 octubre de 2010, p.5 in <http://campus.usal.es/~comunicacion3punto0/comunicaciones/013.pdf>.

⁵¹¹ V. *Convenio de colaboración con la Universidad Complutense de Madrid in* <http://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/transparencia/informacioneconomicacontractual/convenios/index.htm>.

⁵¹² BOE n.224, 17 settembre 2012, clausola n.31.

obbligazioni contratte dall'aggiudicatario, fino alla possibilità di un ritiro della concessione. I canali parlamentari sono stati infatti concepiti come un servizio pubblico, destinato a fornire un'informazione il più possibile autentica, priva di orientamenti politici e di mediazioni. Allo stesso scopo il Senato ha optato per l'affidamento del servizio a un ente terzo, autonomo, composto da esperti della comunicazione.

Inizialmente, l'orario di trasmissione di *Canal Parlamento*, garantito da un gruppo di 30 persone dell'Università Complutense, si estendeva dalle ore 9,00 alle ore 24,00 - dal lunedì al venerdì. Oggi, le trasmissioni si realizzano anche nei fine settimana, dalle 10.00 alle 22.00. Il mercoledì, alle 20,30, si ripete in differita la sessione di controllo nei confronti del Governo, appena terminata la sua trasmissione in diretta. Essa rappresenta infatti l'attività più mediatica del Parlamento, nel corso della quale l'opposizione pone le proprie domande ai membri dell'Esecutivo e vengono discusse le iniziative legislative.

Chi decide della programmazione e dei contenuti è il Dipartimento di Comunicazione della Camera, anche se il responsabile ultimo è la *Mesa*. L'obiettivo primario è quello di trasmettere il maggior numero di sessioni di Assemblea e di Commissione, ma nel caso in cui vi siano sovrapposizioni di orario si opera una scelta in base alla rilevanza degli eventi previsti. Si considera per esempio l'interesse sociale chiamato in causa, l'attualità del tema e la sua proiezione informativa. La sessione esclusa verrà trasmessa in differita o resa consultabile nell'archivio *web*. Un'altra regola consiste nella trasmissione delle sessioni per intero, per evitare di privilegiare posizioni politiche particolari. Come già accennato, gli intervalli fra le sessioni vengono colmati da reportage o programmi di informazione collaterale di produzione propria⁵¹³.

Canal Senado, invece, non produce alcun contenuto di approfondimento o di informazione proprio e si limita esclusivamente alla trasmissione delle diverse attività della Camera. Infatti, durante il fine settimana non viene trasmesso alcun tipo di programma (nemmeno le sessioni in differita). Inoltre, secondo quanto dichiara il responsabile del servizio, Fernando Huertas, non esiste alcuna direttiva istituzionale o esterna che vincoli la realizzazione delle riprese. La Direzione di Comunicazione del Senato, al pari di quella della Camera bassa, si occupa però della supervisione⁵¹⁴.

Per quanto riguarda la diffusione dei canali, l'obiettivo delle camere è quello, naturalmente, di far giungere l'informazione al maggior numero possibile di persone. A questo scopo sono stati conclusi accordi con i principali operatori televisivi⁵¹⁵ e si è assicurata la trasmissione via satellite (Hispasat). Ciò, potenzialmente, allarga l'*audience* in modo considerevole. Chiaramente, un altro importantissimo e recente canale di diffusione è il *web*. Chiunque abbia a disposizione una connessione *internet* può infatti accedere a *Canal Parlamento* dal sito del *Congreso de los Diputados*⁵¹⁶, (dove peraltro si trova anche la

⁵¹³ Cfr. H. M. GARCÍA, *El Canal Parlamento en España*, cit., p. 145 ss.

⁵¹⁴ H. M. GARCÍA, *El Canal Parlamento en España*, cit., p. 189.

⁵¹⁵ In primo luogo con la televisione statale TVE, che usa le immagini del canale in particolare per la produzione del programma di approfondimento intitolato "*Parlamento*", in onda su La2. Qui, tra gli altri temi trattati, si analizzano le leggi più importanti e si riassumono gli interventi principali della sessione di controllo nei confronti del Governo.

⁵¹⁶ L'accesso a *Canal Parlamento* è reso anche disponibile attraverso i link presenti su numerosi siti *web* non istituzionali, per esempio: <http://www.tvgratis.tv>, <http://www.tutelevisiononline.com>, <http://es.wwitv.com>, <http://www.elmundo.es>, <http://www.tvporinternet.tv>, <http://www.sintele.com>; <http://www.eselx.com>, <http://www.jejiji.com>, <http://www.televisiongratis.com>. Anche all'interno del sito *web* di *El Diario El Mundo* è

directa web). Lo stesso servizio *web*, come si vedrà in seguito, è disponibile per *Canal Senado*.

Negli ultimi anni, l'Ufficio di Comunicazione del *Congreso* ha investito molto nelle nuove tecnologie per diffondere l'informazione sull'attività parlamentare. L'integrazione fra trasmissione televisiva e trasmissione via *web* è uno dei risultati ottenuti. Nella parte centrale della *home-page* del sito si incontra infatti la sezione "*Congreso TV*", dalla quale si accede alle tre sottosezioni audiovisive disponibili: *Canal Parlamento*, *Congreso en directo* e *Archivo audiovisual*⁵¹⁷. Il canale TV è trasmesso via satellite, via cavo e ancora via *internet*, ed è destinato, come si è visto, alla diffusione dei contenuti istituzionali (sessioni plenarie e attività in Commissione) ma anche di programmi divulgativi di produzione interna. Sulla pagina del sito dedicata al canale, si trova anche la programmazione di tutta la settimana, e selezionando una specifica sessione in programma si accede all'ordine del giorno previsto, in modo da rendere più semplice la comprensione di quanto viene trasmesso.

La sezione del sito intitolata "*Congreso en directo*" permette invece di accedere alla diretta *streaming*. La maggior parte delle volte, le immagini in diretta vengono catalogate, vale a dire che si forniscono informazioni sull'evento in corso e i *link* agli interventi anteriori della sessione.

Nella terza sezione, "*Archivo Audiovisual*", si può infine attingere ai contenuti audiovisivi immagazzinati a partire da gennaio 2008 a oggi. La ricerca dei dati è resa più agevole dalla possibilità di applicare diversi filtri. Infatti è possibile cercare i contenuti in base all'organo parlamentare implicato, per data o per legislatura. Per la maggior parte delle sessioni è disponibile la catalogazione dell'evento in *podcast*, con la segnalazione delle risorse documentali associate, i nomi di relatori, le trascrizioni.

Qui di seguito si dà un esempio del modo in cui le attività parlamentari in agenda vengono diffuse in formato audiovisivo attraverso i diversi canali (TV, diretta *web*, archivio).

possibile trovare collegamenti al *Canal Parlamento*. In realtà, tutti i periodici digitali di informazione generalista fanno affidamento sull'informazione prodotta dal *Congreso de los Diputados*.

⁵¹⁷ V. <http://www.congreso.es/portal/pagelportal/Congreso/Congreso/CongresoTV/HistEmisionFecha>.

Tabella 3.1*

ATTIVIDAD AGENDA		IN	CANAL PARLAMENTO	CONGRESO DIRECTO	EN	ARCHIVO AUDIOVISUAL
Martedì 22 aprile 2014						
9,00	Video di produzione propria			10,00	Mesa del Congreso; Subcommissione di studio sulle reti sociali (a porte chiuso).	
11,30	Commissione mista di controllo parlamentare sulla società RTVE		Diretta web: Commissione mista di controllo della società RTVE. Prevista catalogazione interventi in diretta. Collegamento all'ordine del giorno.	11,00	Riunione dei Portavoce;	Disponibile registrazione della sessione delle 11,30: Commissione mista per il controllo parlamentare sulla società RTVE. E' possibile visualizzare: Ordine del giorno, video integrale e registrazioni videondi tutti gli interventi, anche separati e scaricabili.
				11,30	Commissione mista per il controllo di RTVE.	
Fine antici pata	Video di produzione propria			12,30	Ponencia sulla legge 26/2007	
16,00	Ripetizione della sessione: Commissione mista di controllo parlamentare sulla società RTVE			13,30	Subcommissione per lo studio della tratta di esseri umani - Commissione dell'uguaglianza (porte chiuso).	
Fine antici pata	Video di produzione propria					

* La schematizzazione delle attività è frutto dell'elaborazione di chi scrive sulla base di quanto emerso dalla ricerca sul sito www.congreso.es nei giorni 22-24 aprile 2014.

Come si può notare dalla tabella, alcune sessioni di Commissione si svolgono a porte chiuse e non vengono quindi trasmesse in base a quanto disposto dal Regolamento (art. 75 RS e art. 64 RCD). Inoltre, sebbene su entrambi i siti siano disponibili tutte le registrazioni delle sessioni in *podcast*, sul sito del Senato non esiste una sezione di raccolta unica. Come si illustrerà meglio in seguito, i video delle sessioni si possono trovare nelle pagine specifiche dedicate all'Assemblea o alle Commissioni.

Considerando poi l'aspetto dell'*audience*, si deve riscontrare l'impossibilità di rilevare l'entità effettiva degli ascolti dei canali parlamentari. Né il *Congreso*, né il *Senado* riportano tali dati sui loro siti. In particolare, a seguito di richiesta inviata in occasione della presente ricerca, il Senato ha dichiarato di non avere contratti di servizio per la misurazione

dell'*audience* del canale televisivo, proprio perché le trasmissioni sono concepite come un servizio pubblico indipendentemente dagli ascolti che ottengono. Inoltre, le televisioni che captano il segnale del Senato dal satellite Hispasat per distribuirlo sono numerose e ciò renderebbe complicata una rilevazione. Per quanto riguarda invece la diffusione via internet, l'accesso è garantito sia dalla pagina *web* del Senato, sia dalle molteplici pagine *web* cui il Senato cede, a richiesta, l'URL. Perciò, sebbene la Camera alta disponga di dati riferiti al numero di visite della propria pagina, pur tralasciando di pubblicarli, non è in grado di calcolare l'*audience* globale del canale via internet⁵¹⁸.

Gli unici dati riportati sull'informazione audiovisiva del Parlamento (si veda la tabella qui di seguito) si trovano nella sezione "Transparencia" del sito del Senato e rilevano la percentuale delle sessioni trasmesse in diretta rispetto al totale di quelle celebrate nel 2013.

Tabella 3.2⁵¹⁹

Trasmissioni in diretta	% sul totale delle sessioni svolte nel 2013
Sessioni Asamblea	100%
Sessioni Consiglio permanente	100%
Commissioni	99%

Per concludere la breve analisi sull'uso dei canali audiovisivi usati dalle *Cortes Generales*, è utile citare le proposte di miglioramento che erano state avanzate nel *Plán informático* del Senato 2009-2012⁵²⁰ e che sono state effettivamente portate a compimento. Nel corso di quattro anni è stata migliorata la qualità delle immagini, la catalogazione della diretta *web* ed è stato sviluppato il supporto video per *tablet* e *smartphone* (al fine rendere le immagini facilmente condivisibili sui *social network*). Nel nuovo piano approvato per il 2013-2015 si aspira invece a creare un servizio di diffusione dei video via *internet* in modo che supporti il carico di collegamenti alla rete nel corso degli eventi di grande richiamo mediatico.

Il *Plán de modernización del Congreso* approvato nel 2005 prevedeva invece l'ampliamento della programmazione attuale, per dedicare uno spazio più vasto all'informazione sull'agenda, sull'attività della Camera e sulle visite delle personalità al *Congreso*. Il Dipartimento di Comunicazione sostiene infatti che la tendenza naturale è quella di ampliare i contenuti per rendere più attrattivo il canale istituzionale, introducendo reportage e brevi servizi di interesse generale, in considerazione del fatto che le dichiarazioni brevi e l'aneddotica politica restano più accattivanti rispetto ai dibattiti veri e propri sulle politiche da adottare⁵²¹.

La direttrice di sviluppo più promettente, e perciò perseguita, riguarda però la televisione

⁵¹⁸ Quella riportata è la risposta fornita dall'Ufficio di Informazione del Senato a seguito di richiesta inoltrata il 18 aprile 2014, tramite la casella di posta offerta a tal fine sul sito *web* istituzionale.

⁵¹⁹ Schema rielaborato sulla base dei dati forniti dall'Ufficio di Informazione del Senato alla pagina <http://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/transparencia/sobretransparencia/compromisoscalidadtransparencia/index.html>.

⁵²⁰ Cfr. il *Plán Informático y de Comunicaciones 2013-2015*, 24 de abril de 2013, Secretaría General, Senado, http://www.senado.es/web/wcm/idc/groups/public/@cta_info/documents/document/mdaw/mdq/-edisp/planinformatico2013_ok.pdf.

⁵²¹ Cfr. H. M. GARCÍA, *El Canal Parlamento en España*, cit., p. 299.

digitale. L'obiettivo è quello di offrire l'opportunità di scegliere attivamente i contenuti fra quelli proposti nella programmazione, senza essere vincolati agli orari delle trasmissioni. Si parla infatti di "*televisión a la carta*". Inoltre, una televisione che non richiede il supporto delle catene di distribuzione usuali per la sua diffusione, offre la possibilità di una gestione più autonoma, senza l'intervento dei grandi gruppi di comunicazione⁵²². Infatti, i primi canali televisivi parlamentari richiedevano un investimento iniziale elevato, sia per il montaggio che per la gestione delle apparecchiature collocate nel Parlamento. Invece, grazie alle nuove tecnologie, si abbattano i costi delle autorizzazioni e delle licenze, così che anche i Parlamenti delle Autonomie, pur con risorse limitate, possono offrire la trasmissione audiovisiva delle sessioni attraverso il *web*⁵²³.

Il *web*, naturalmente, non costituisce una risorsa soltanto per l'informazione audiovisiva. Resta il mezzo di diffusione più semplice e rapido delle informazioni e degli atti prodotti nel corso dei lavori parlamentari. Nella parte 3.3 si prenderà in esame proprio questo aspetto e si cercherà di fornire un'analisi puntuale dell'informazione fruibile attraverso i siti *web* delle *Cortes Generales*.

3.3. La pubblicità dei lavori parlamentari sui siti web istituzionali.

I siti *web* istituzionali del *Congreso* e del *Senado* sono ormai lo strumento più usato per mantenere attivo un flusso costante di informazioni dal Parlamento alla società. Inizialmente essi hanno svolto una funzione esclusivamente informativa, ma in un secondo momento hanno cominciato a offrire al cittadino anche molteplici aree di interazione con le Camere. Sebbene leggi recenti (la l. n.11/2007 e la n.9/2014)⁵²⁴ siano intervenute sulla disciplina del rapporto fra cittadini e Amministrazione attraverso i mezzi elettronici, nessuna disciplina precisa è stata prevista per regolare l'informazione parlamentare fornita dai siti *internet*. Si precisa che nel presente paragrafo saranno prese in esame soltanto le informazioni che riguardano, specificamente, l'attività parlamentare, lasciando da parte contenuti - per quanto basilari - che attengono invece ad altri spazi di trasparenza (regole interne, amministrazione e composizione degli organi parlamentari). Ci si limita infatti a osservare che tali informazioni sono comunque fornite in modo sufficientemente dettagliato⁵²⁵.

Prima di iniziare l'analisi vera e propria, è utile introdurre qualche riferimento temporale. Il sito del *Congreso* (www.congreso.es) è stato inaugurato nel giugno 1997; quello del Senato, nel novembre dello stesso anno. Il dibattito sulle opportunità offerte dalle nuove tecnologie, anche per l'informazione parlamentare, si accese tuttavia negli anni successivi, grazie all'opera di due commissioni del Senato che portarono avanti i lavori fra il 1998 e il 2004. Come si approfondirà in seguito, esse stesse si servirono dei nuovi strumenti

⁵²² Cfr. H. M. GARCÍA, *El Canal Parlamento en España*, cit., p. 295.

⁵²³ Attualmente, tutte le Comunità Autonome dispongono di un canale televisivo o di un canale *web* per trasmettere le attività delle loro camere legislative.

⁵²⁴ Si tratta, rispettivamente, delle leggi sull'accesso elettronico dei cittadini ai servizi pubblici e della già citata legge sulla trasparenza.

⁵²⁵ Si riportano infatti: la storia del Parlamento, la Costituzione, i regolamenti interni, la struttura organizzativa, tutti gli atti riguardanti l'attività di contrattazione, il bilancio, la composizione e le funzioni degli organi.

disponibili per avviare un dialogo in rete con la cittadinanza⁵²⁶. Entrambi i siti vennero in seguito migliorati sulla base delle indicazioni provenienti dal rapporto presentato dall'UIP (Unione Interparlamentare) alla Conferenza di Amman del 2000, e del successivo aggiornamento del 2009. L'obiettivo di questo incontro era quello di stabilire alcune linee guida per la creazione dei siti parlamentari, individuando alcuni elementi essenziali ai fini della trasparenza e di un loro agevole utilizzo⁵²⁷.

Nel 2005, come già ricordato nella sezione precedente, la *Mesa del Congreso* approvò il *Plán de modernización* in cui si stabilivano, fra l'altro, alcune linee strategiche a favore di una maggiore intellegibilità del sito da parte del cittadino⁵²⁸. Si prospettavano infatti i seguenti cambiamenti:

- miglioramento della grafica e dei contenuti della pagina *web* del *Congreso* (come effettivamente è accaduto nel 2007);
- elaborazione di materiali diretti a gruppi di interesse specifici;
- digitalizzazione completa dell'archivio (anche audiovisivo);
- sviluppo di un *Portal del conocimiento*, con basi di dati aperte, una biblioteca virtuale, applicazioni di assistenza alla ricerca delle risorse e un sistema di indicizzazione automatico;
- sviluppo di strumenti per seguire in modo selettivo ed efficace i temi di attualità;
- introduzione di formati standard per le risorse documentali in modo che sia più facile sia l'accesso che l'utilizzo e lo scambio dei dati;
- l'attivazione di una "*factoria de contenidos*" che consiste nell'elaborazione di riassunti e sommari che facilitino l'informazione di base sulle differenti attività svolte nella Camera, con collegamenti per accedere ai testi completi dei Diari di Sessione o al Bollettino Ufficiale⁵²⁹;
- la creazione di uno spazio specifico dedicato ai cittadini (*Atención al ciudadano*) e di un ufficio apposito (*Oficina de información y atención*);
- la creazione di una carta dei servizi che includa la definizione di regole e direttive e le caselle di posta dedicate all'invio di suggerimenti, in modo da adeguare i contenuti del sito in base al grado di soddisfazione degli utenti.

Alcuni di questi cambiamenti sono stati effettivamente realizzati. Infatti è oggi possibile trovare sul sito le sezioni dedicate all'Archivio e alla Biblioteca, in cui si rendono disponibili anche *e-documents* e appositi motori di ricerca. Tuttavia, ancora molta strada resta da percorrere, per esempio, per quanto riguarda i servizi RSS (*Really Simple*

⁵²⁶ Cfr. al punto 3.4 del presente paragrafo.

⁵²⁷ Cfr. *Inter-parliamentary Council. Guidelines for the content and structure of parliamentary web sites*, Amman, 6 maggio 2000, in <http://www.ipu.org>.

⁵²⁸ V. BOCG, sez. Congreso, VIII legislatura, Serie D, General, n. 278, 21 ottobre 2005, cit. riguardante le clausole di esecuzione tecnica del *Plan de Modernización del Congreso de los Diputados*. Il servizio è stato assegnato a tre diverse società per la sua esecuzione, con un contratto di circa 14 milioni di euro.

⁵²⁹ Con la *Resolución de la Mesa del Senado* del 16 novembre 2010 e con la *Resolución de la Mesa del Congreso* del 26 giugno 2012 e del 10 luglio 2012, si stabilì che il *Boletín Oficial* e il *Diario de Sesiones*, nelle diverse sezioni in cui sono suddivisi, sarebbero stati pubblicati esclusivamente in edizione elettronica a partire dal 1° gennaio 2011 per il Senato e a partire dall'1 agosto 2012 per le altre due sezioni (Congreso e *Cortes Generales* congiunte). Tali edizioni hanno validità ufficiale a tutti gli effetti, anche se si continua a produrre un esemplare cartaceo di tutti i numeri per il loro deposito presso le biblioteche delle Camere.

Syndication) e di *Newsletter*. All'interno del sito del Congresso l'aggiornamento automatico sembra essere disponibile soltanto nella sezione "Votazioni".

L'ufficio di attenzione al cittadino e la sezione "Trasparenza" sono stati effettivamente creati ma presentano alcune carenze, in quanto l'Ufficio, a differenza dell'omologo presente nel Senato, non è contattabile attraverso formulari *online*, ma solo attraverso i mezzi tradizionali e la posta elettronica. Un altro impegno ancora disatteso è quello di fornire documenti riassuntivi ed esplicativi per rendere le notizie comprensibili anche a un cittadino non esperto. Per il momento si rileva la sola presenza di un "Quadro generale delle iniziative in fase di emendamento", che riporta una sintesi schematica delle scadenze e dell'iter dei testi⁵³⁰. Infine, sul sito del *Congreso* non è ancora fornita una Carta dei Servizi che illustri i contenuti che la Camera si impegna a pubblicare. Si trova soltanto un generico "Aviso legal" che garantisce i requisiti minimi dell'informazione presente sul sito⁵³¹.

Il sito del Senato mostra invece di aver realizzato un numero maggiore di obiettivi fra quelli elencati per il *Congreso*, a partire dalla Carta dei Servizi, approvata il 23 ottobre 2012. Attraverso di essa il Senato si impegna a migliorare la qualità della gestione dei servizi ai cittadini - in linea con la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*⁵³². Inoltre, per ciò che riguarda, specificamente, l'attività parlamentare, si impegna a pubblicare sul sito i seguenti contenuti:

- Calendario, agenda delle attività e ordini del giorno degli organi del Senato.
- Leggi in fase di trasmissione e leggi già approvate, con i documenti presentati durante la trasmissione, i dibattiti anche videoregistrati e trascritti nel *Diario de Sesiones*, i risultati delle votazioni in Asamblea, i testi approvati nelle diverse fasi e il collegamento al *Boletín Oficial del Estado* (BOE).
 - Atti di controllo e impulso politico al governo con le eventuali risposte scritte del Governo (*preguntas, interpelaciones, mociones*).
 - Sessioni dell'Assemblea e della *Diputación Permanente* già celebrate o previste, con la catalogazione video delle dirette.
- Sessioni di Commissione e *Ponencia* (convocazioni, ordini del giorno, consulta delle iniziative trasmesse e in trasmissione; accesso ai documenti, ai dibattiti, ai testi approvati, ai dossier con collegamenti a pagine di interesse collegate all'attività).
 - Pubblicazioni ufficiali quotidianamente aggiornate⁵³³.

Fra gli strumenti *web* disponibili per agevolare il reperimento di informazioni, la Carta indica i motori di ricerca interni, sia generali, sia settoriali (dedicati alla ricerca di notizie, iniziative, pubblicazioni ufficiali, senatori, documenti dell'archivio, risorse bibliografiche e

⁵³⁰ Per il Senato si riporta invece una sintesi dei tutti i testi in fase di esame attraverso il *Diario de tramitación*.

⁵³¹ L'*Aviso Legal* stabilisce soltanto che l'informazione deve essere veritiera, liberamente accessibile, e che in ogni caso venga riportata la fonte e la data dell'ultimo aggiornamento.

⁵³² Nel 2012 un gruppo numeroso di organizzazioni, provenienti da 53 paesi, attive nel monitoraggio parlamentare, ha sottoscritto la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria* in occasione della conferenza del *World E-Parliament* (15 settembre 2012). Questa dichiarazione comprende 44 punti in base ai quali valutare la trasparenza dell'informazione parlamentare. Cfr. *World e-Parliament Report 2012*, Global Center for ICT in Parliaments, in <http://www.ictparliament.org/world-e-parliament-reports/> e <http://www.openingparliament.org/organizations>.

⁵³³ Cfr. la *Carta de Servicios* sul sito del Senato alla pagina <http://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/atencionciudadano/cartaservicioselectronicos/index.html>.

della contrattazione). Inoltre, cita il servizio RSS come strumento per l'informazione selettiva. Infatti, in alcune sezioni, come nella sezione "Notizie" o in quella dedicata alle attività delle Commissioni, si trovano le icone di accesso ai servizi RSS, nonché al servizio di invio immediato tramite *email* e di condivisione sui *social network*. Tuttavia, a una prova empirica sperimentata nel corso della presente ricerca, si è riscontrato che sia i collegamenti RSS che l'invio tramite mail delle pagine generano un errore sul sito del Senato. Invece, l'unica possibilità di trovare i *feed* RSS sul sito del *Congreso* (nella sezione "Votazioni") ha dato esito positivo. Ulteriori strumenti, non citati nella Carta che tuttavia facilitano l'orientamento fra i temi di interesse sono il *Diccionario parlamentario*, che riporta le definizioni dei termini fondamentali usati in Parlamento (i tipi di atti, gli organi, ecc.) e una selezione di domande frequenti (FAQ) anche sul modo in cui rintracciare o seguire l'iter legislativo. Infine, la Carta riporta l'impegno del Senato a procedere a una valutazione annuale sulla qualità dei servizi offerti, pubblicandone i risultati, sempre annualmente, sulla stessa pagina *web*⁵³⁴.

Il *Congreso*, come si è già accennato, pur non fornendo una Carta dei Servizi, in linea generale garantisce, di fatto, la pubblicazione *online* di tutti i contenuti riguardanti l'attività parlamentare disciplinati dalla Carta del Senato.

Per apprezzare ulteriori differenze fra i due siti e per approfondire l'analisi dell'informazione che essi rendono disponibile, si procederà ora a una loro comparazione schematica, sulla base delle seguenti domande e categorie:

- **Informazione sull'attualità e la programmazione dei lavori:** in che modo il cittadino può essere informato sulle attività recenti svolte dalle Camere o su quelle in programma?
- **Informazione sulle attività dei singoli organi delle Camere:** quali risorse sono rese disponibili al cittadino per conoscere le attività dell'Assemblea, della *Mesa*, della Giunta dei Portavoce, del Consiglio Permanente e delle Commissioni?
- **Informazioni sulle attività dei gruppi e dei singoli parlamentari:** in che modo è possibile conoscere l'attività dei gruppi, dei senatori e dei deputati?
- **Strumenti di ricerca** per agevolare il reperimento delle informazioni (motori di ricerca, FAQ, *web map*).

Nella prossima tabella si comincerà con l'esaminare la prima area individuata (a)⁵³⁵.

⁵³⁴ Tale servizio di valutazione della qualità sulla gestione del sito non è presente sul portale del *Congreso*, proprio in quanto assente una Carta dei Servizi.

⁵³⁵ Si precisa che tutte le successive schematizzazioni sono frutto delle ricerche effettuate da chi scrive sui due siti presi in esame nel periodo che va dal 20 aprile al 10 maggio 2014.

Tabella 3.3

INDICATORI	SENADO	CONGRESO
STRUMENTI PER SEGUIRE L'ATTUALITÀ		
Notizie in evidenza sulla <i>home-page</i>	Sì, tramite <i>slideshow</i> e <i>link</i> diretto (" <i>Noticias</i> ").	Sì, nella sezione " <i>Notas de prensa</i> " della <i>home-page</i> .
Calendario e Agenda	Sulla <i>home</i> : grafica del calendario in evidenza e <i>link</i> diretto all'agenda.	<i>Link</i> sulla <i>home</i> (" <i>Hoy en el Congreso</i> ").
Ordini del giorno	<i>Link</i> disponibili a partire dalle attività segnate in agenda (<i>Pleno</i> , Commissioni).	<i>Link</i> a partire dalle attività in agenda; Raccolta di convocazioni e ordini del giorno in sezione apposita.
Elenco ultime iniziative e leggi approvate sulla <i>home</i>	<i>Link</i> in evidenza sulla <i>home page</i> con suddivisione: leggi in esame/ approvate di recente.	Sulla <i>home-page</i> : brevi elenchi delle ultime iniziative proposte dal Governo/dai gruppi e delle ultime leggi approvate.
<i>Link</i> alla diretta web	<i>Link</i> a <i>Senado en directo</i> sullo <i>slideshow</i> della <i>home page</i> .	<i>Link</i> a <i>Congreso en directo</i> dalla <i>home-page</i> .
Servizio RSS	Possibilità di accesso al servizio RSS per le notizie del Senato (anche per le attività delle commissioni). Ma si riscontrano errori nell'utilizzo.	Disponibile solo per seguire l'aggiornamento della sezione "Notizie".
<i>Newsletter</i>	Non disponibile	Non disponibile

Come si può notare, gli strumenti per seguire gli eventi di attualità presentano una carenza per ciò che riguarda l'aggiornamento selettivo e automatico, poichè il servizio RSS risulta disponibile per un numero limitatissimo di sezioni informative del sito e, come nel caso del Senato, presenta errori pratici nell'utilizzo. Inoltre, non è stato possibile trovare in alcuna sezione il servizio di *Newsletter*. Anche la sezione "Notizie", come sostiene l'organizzazione di monitoraggio parlamentare "*Que hacen los diputados?*" dovrebbe essere adeguata a quella di altri parlamenti, come il parlamento tedesco (o inglese), che evidenzia i punti principali dei dibattiti svolti.

Con le prossime due tabelle si procederà a esaminare la seconda area di informazione sopra individuata, ovvero quella relativa alle attività degli organi del Parlamento (b).

Tabella 3.4

INDICATORI	SENADO	CONGRESO
PUBLICIDAD DELLE ATTIVITÀ DEGLI ORGANI delle CORTES GENERALES		
Informazioni sull'avanzamento del procedimento	Rappresentazione grafica delle fasi del procedimento e suddivisione dei testi prodotti per ciascuna di esse. Mancano però informazioni sintetiche sulle votazioni.	Non disponibile rappresentazione grafica di avanzamento dei lavori, ma presentato elenco sintetico delle varie fasi svolte. Vi sono anche sintesi delle votazioni.
PUBLICIDAD DELLE ATTIVITÀ DELL'ASSEMBLEA		
Selezione e ricerca delle sessioni di Assemblea	Grafica del calendario con sessioni evidenziate. Selezionando la data si accede alla scheda della sessione. Disponibile elenco ultime sessioni.	Rappresentazione grafica del calendario solo per l'anno in corso. Per accedere alla scheda bisogna cambiare area del sito. Disponibile <i>pdf</i> con l'elenco di due settimane di sessioni.
Annualità disponibili	Da aprile 2004 (VIII legislatura)	Da febbraio 2009 (IX legislatura)
Documentazione disponibile sulla scheda di ogni sessione di Assemblea.	Ordine del giorno (<i>pdf</i>), video scaricabile, <i>Diario de Sesiones</i> integrale e parziale (<i>pdf</i>). Schema delle votazioni.	Ordine del giorno (<i>pdf</i>), video non scaricabile, <i>Diario de Sesiones</i> solo integrale (<i>pdf</i>). Tabella riassuntiva degli esiti dell'esame suddiviso per categorie di iniziativa(<i>pdf</i>); votazioni (anche grafico a torta)
Link alle informazioni connesse.	Scheda del relatore; Scheda dell'iniziativa con sintesi del procedimento, e ulteriori documenti collegati ⁵³⁶ .	<i>Bolletín Oficial</i> , scheda dell'iniziativa per accedere a interventi, testi precedenti e iniziative connesse.
INDICATORI	SENADO	CONGRESO
Disponibilità delle votazioni	Disponibile <i>link</i> alla tabella riassuntiva del voto espresso (totale e diviso per gruppo parlamentare). Anche su emendamenti, proposte di veto, parti del testo emendate in Commissione e non ancora votate. Formato <i>xml</i> .	Documento <i>xml</i> o <i>pdf</i> , con grafici a torta, sintesi della votazione e dettaglio con i nomi dei singoli parlamentari, suddivisi per gruppo (<i>link</i> disponibile anche dalla <i>home-page</i> , sezione " <i>Resultado Votaciones Sesiones Plenarias</i> ").
PUBLICIDAD DELLE ATTIVITÀ DELLE COMMISSIONI		

⁵³⁶ La scheda dell'iniziativa riporta infatti: il titolo dell'iniziativa, l'autore, lo stato del procedimento (per es. approvato/approvato con modifiche/respinto/ecc.), il tipo di iniziativa (mozione/progetto di legge/proposta di legge/ecc.), la data di presentazione, la data di qualificazione da parte della *Mesa*, numero di protocollo, *link* ai documenti connessi, il tipo di procedimento (ordinario/urgente/ecc.); e infine una rappresentazione grafica dello stato di avanzamento del procedimento con eventuali altri *link* alle pubblicazioni ufficiali.

INDICATORI	SENADO	CONGRESO
PUBBLICITÁ DELLE ATTIVITÁ DEGLI ORGANI delle CORTES GENERALES		
Informazioni sull'avanzamento del procedimento	Rappresentazione grafica delle fasi del procedimento e suddivisione dei testi prodotti per ciascuna di esse. Mancano però informazioni sintetiche sulle votazioni.	Non disponibile rappresentazione grafica di avanzamento dei lavori, ma presentato elenco sintetico delle varie fasi svolte. Vi sono anche sintesi delle votazioni.
Modalità di selezione e ricerca delle attività della Commissione	Elenco delle Commissioni. Per ciascuna di esse vi è una scheda che riporta i <i>link</i> a elenchi di: sessioni celebrate in tutta la legislatura selezionata; iniziative esaminate; <i>ponencias</i> promosse; riunioni della Presidenza e dei portavoce; dossier di studio.	Elenco delle Commissioni. Sulla pagina di ogni Commissione: <i>link</i> a elenco delle sessioni programmate, alle iniziative esaminate e in esame; ai <i>DS</i> , all'Archivio Audiovisivo; agli interventi dei suoi membri.
Annualità disponibili	Dalla costituente alla IV legislatura (1977-93) non sono disponibili documenti di Commissione; dalla V alla VII legislatura (1993-2004), informazioni ridotte; dal 2004 a oggi, disponibili sessioni di Commissione con scheda informativa completa.	Dalla costituente all'VIII legislatura (1977-2008) non sono disponibili altre informazioni se non sulla composizione; dal 2008 a oggi, disponibile scheda completa.
Documentazione disponibile sui lavori delle Commissioni	Visualizzabili o scaricabili: ordine del giorno (<i>pdf</i>); video, <i>BO</i> e <i>DS</i> , anche parziali, relativi alle iniziative esaminate.	Visualizzabili o scaricabili: ordine del giorno (<i>pdf</i>); video (con relative catalogazioni) <i>BO</i> e <i>DS</i> , anche parziali, relativi alle iniziative esaminate,

Si può notare, a proposito delle sessioni del *Pleno*, che la documentazione pubblicata è piuttosto soddisfacente. Vengono resi disponibili l'ordine del giorno, le registrazioni video, le trascrizioni complete degli interventi, i Bollettini Ufficiali collegati.

Per ciò che riguarda le attività delle Commissioni emerge evidentemente almeno una carenza: i voti espressi in questa sede non vengono pubblicati. Su questo punto sono state naturalmente già espresse molte critiche e proposte (fra le quali anche quella di pubblicare il voto espresso da ciascun deputato o senatore sulla sua stessa pagina personale), ma a ciò si aggiunge, in particolare per il *Congreso*, la mancanza di accesso alla documentazione prodotta e ricevuta dalle Commissioni nel corso dei lavori preparatori e delle audizioni⁵³⁷.

Oltre alle risorse appena elencate, vanno però menzionate anche le banche dati delle biblioteca e dell'archivio di entrambe le camere. Attraverso i loro cataloghi, che includono atti e opere prodotti o ricevuti dal Parlamento dalla sua origine a oggi, si possono

⁵³⁷ Cfr. *Las tareas pendientes del Congreso para dar información transparente a la ciudadanía*, 5 agosto 2013, in <http://quehacenlosdiputados.net/>.

rintracciare anche testi completamente digitalizzati, scaricabili direttamente dal sito. Si prosegue ora a esaminare l'attività dei gruppi e dei singoli parlamentari per capire in che misura è possibile conoscere le iniziative da essi promosse (c).

Tabella 3.5

INDICATORI	SENADO	CONGRESO
PUBBLICITÀ DELLE ATTIVITÀ DEI GRUPPI PARLAMENTARI		
Strumenti per accedere alle iniziative dei gruppi:		
Pagina del gruppo	Qui si trovano le informazioni di base e l'elenco delle iniziative presentate, suddivise per categoria, con i <i>link</i> alle relative schede.	
Motore di ricerca	É possibile ricorrere alle opzioni di ricerca avanzata delle iniziative e filtrare i risultati per gruppo parlamentare proponente.	
Annualità disponibili	É disponibile solo la pagina dei gruppi relativi alla legislatura in corso (X). Quindi le attività dei gruppi nelle legislature precedenti sono reperibili solo attraverso il motore di ricerca delle iniziative.	É possibile risalire alle pagine e alle iniziative dei gruppi parlamentari dalla Costituente a oggi.

Come si può notare, l'informazione pubblicata è abbastanza completa, anche se la ricerca delle iniziative dei gruppi presenti in Senato, risulta meno agevole per le legislature precedenti.

Tabella 3.6

INDICATORI	SENADO	CONGRESO
PUBBLICITÁ DELLE ATTIVITÁ DEI SINGOLI PARLAMENTARI		
Scheda personale	La scheda riporta: - elenco delle cariche attuali e passate; - elenco ultime iniziative presentate; - elenco interventi e iniziative divisi per categoria/per data e con selezione dei più recenti. Dai rispettivi <i>link</i> si accede al Diario di sessione limitato al singolo intervento e al video scaricabile.	
Motore di ricerca	Dal motore di ricerca delle iniziative è possibile filtrare i risultati per singolo senatore proponente.	É possibile usare il motore di ricerca delle iniziative o quello degli interventi usando il filtro per deputato proponente.
Annualità disponibili	L'attività dei senatori è disponibile, sulle loro pagine con i video dei loro interventi, solo per la X legislatura (attuale). Per gli anni precedenti è fornito l'elenco delle cariche ricoperte, ma l'attività parlamentare non sempre è elencata. Le iniziative sono accessibili però dal motore di ricerca apposito, selezionando l'autore.	É possibile accedere agli elenchi delle iniziative o interventi dei deputati per tutte le legislature. Anche se i video sono disponibili solo per la X legislatura (attuale).

Anche nel caso dell'attività dei singoli senatori e deputati, l'informazione pubblicata è piuttosto esauriente, almeno per ciò che riguarda la legislatura in corso. Sulle schede personali sono riportati gli elenchi delle iniziative e degli interventi suddivisi per categorie. Per ciascuno di essi è attivo il collegamento interno che permette di risalire ai procedimenti completi, nonché alle loro trascrizioni e registrazioni.

Con l'ultima tabella si intende esaminare la facilità di reperimento delle informazioni - aspetto che pure è stato tenuto in considerazione nelle precedenti aree di esame in modo trasversale. Ci si chiede, cioè, quali strumenti permettano al cittadino di orientarsi nel mare di informazioni presenti sui siti del Parlamento (d).

Tabella 3.7

INDICATORI	SENADO	CONGRESO
STRUMENTI PER AGEVOLARE LA RICERCA DELL'INFORMAZIONE SUL SITO		
Motori di ricerca disponibili	Motore di ricerca generale; settoriali per: senatori, pubblicazioni ufficiali ⁵³⁸ , iniziative.	Motore di ricerca per: deputati, iniziative, interventi, pubblicazioni ufficiali, risorse documentali della Biblioteca, catalogo di documentazione.
FAQ sulle attività parlamentari	SÌ	NO
Web map	SÌ	SÌ
Guide di navigazione	SÌ	SÌ
Documenti/pagine di sintesi	- <i>Diario de Tramitaciones</i> - Sezione del sito dedicata ai "Temi chiave".	- <i>Cuadro General de Iniciativas en plazo de Enmiendas</i> - Sezione del sito dedicata a norme e procedimenti connessi all'Ue.
Ufficio di attenzione al cittadino	SÌ	SÌ

Anche da quest'ultima area di analisi emergono alcune differenze fra i due siti istituzionali, per esempio nella presenza di diversi motori di ricerca settoriali e di diversi tipi di documenti di sintesi.

L'organizzazione per il monitoraggio dell'attività parlamentare *Que hacen los diputados?* ha pubblicato - attraverso una serie di articoli *online* riguardanti il tema della trasparenza - un elenco di critiche e proposte di miglioramento per la pagina *web* del *Congreso*⁵³⁹. Innanzitutto, si cita la legge sulla trasparenza da poco approvata, che è stata presentata come un grande passo in avanti per rendere pubblica e controllabile l'attività della Pubblica Amministrazione ma che, tuttavia, lascia fuori dalla propria disciplina le *Cortes Generales*. L'unico campo del procedimento legislativo che viene toccato dalla legge riguarda il Governo, poichè rende obbligatoria la pubblicazione dei progetti di legge preparatori⁵⁴⁰. L'organizzazione critica poi specificamente la mancanza di documentazione correlata alle proposte di legge (per esempio la pubblicazione di dati statistici e rapporti informativi considerati per elaborare i testi in Commissione). Tuttavia, come riportato nella tabella 4.2.2, alcuni dati utili in tal senso sono forniti fra i dossier usati dalle Commissioni in Senato. Si contesta poi, naturalmente, la mancata pubblicazione delle votazioni in Commissione; la mancata indicazione del deputato che ha elaborato il testo di legge proposto da un gruppo

⁵³⁸ Per ciò che riguarda le pubblicazioni ufficiali, va ricordato che sono state digitalizzati, e quindi resi disponibili sui siti, i Bollettini Ufficiali e i Diari di Sessione dal 1977 a oggi. Tuttavia, come già ricordato, la pubblicazione *online* ha cominciato ad avere valore ufficiale solo a partire dall'1 gennaio 2011 per le sezioni delle pubblicazioni relative al Senato; a partire dall'1 agosto 2012 per le restanti sezioni (*Congreso* e *Cortes Generales*).

⁵³⁹ Si veda a tal proposito il sito <http://quehacenlosdiputados.net/>.

⁵⁴⁰ Cfr. *La elaboracion de las leyes, un proceso opaco en España*, 18 novembre 2013, in <http://quehacenlosdiputados.net/>.

parlamentare; il fatto che nulla venga reso pubblico per le riunioni della Giunta dei Portavoce o della *Mesa*. Anche se si riconosce che la rapidità di aggiornamento del sito è soddisfacente per alcuni tipi di informazioni (le nuove iniziative presentate, le pubblicazioni ufficiali, i video delle sessioni e i risultati delle votazioni dell'Assemblea). Si contesta invece lo scarso anticipo con cui vengono pubblicati l'agenda e l'ordine del giorno per le sessioni programmate.

Un altro aspetto critico è rappresentato dalla mancata regolamentazione dei formati da utilizzare per la pubblicazione dei documenti. La maggior parte di essi è presentata in formato *pdf*, mentre si auspica, naturalmente, l'uso di formati aperti per rendere più semplice l'utilizzo dei dati. Manca anche una guida ai contenuti del sito, così come avviene nella Carta dei Servizi del Senato, ma si apprezza la presenza di una mappa schematica delle sezioni che lo compongono (*web map*)⁵⁴¹.

Si può concludere che la portata informativa dei siti delle due Camere sia piuttosto soddisfacente, soprattutto per il sito del Senato, che è stato recentemente modificato (novembre 2012). Tuttavia, in entrambi i casi sono ancora da sviluppare alcuni fondamentali servizi che consentano al cittadino di aggiornarsi in modo selettivo sui temi d'interesse.

3.4. Opportunità di interazione con le Cortes Generales sul web.

Finora è stata analizzata l'informazione resa disponibile sui canali televisivi e i siti *web* parlamentari. Tuttavia, questo non è l'unico aspetto della comunicazione mediatica che si auspica di realizzare fra Parlamento e cittadinanza. All'idea di una comunicazione unidirezionale, che vede il cittadino come mero ricettore di informazioni - soggetto attivo solo in occasione delle consultazioni elettorali - si è affiancata l'idea di una comunicazione bidirezionale che promuova l'interazione dei cittadini con i loro eletti, favorendo processi decisionali più partecipati in vista di una maggiore efficacia delle politiche pubbliche⁵⁴².

In questa terza parte del paragrafo si prenderanno dunque in esame gli strumenti di interazione e dialogo degli uffici e degli organi delle camere con i cittadini, affinché questi possano, in primo luogo, richiedere informazioni o fornire suggerimenti sulla gestione del sito *web*, in secondo luogo influire sull'esito dei lavori parlamentari.

Come notato in precedenza, il Senato, a differenza del *Congreso*, ha previsto una Carta dei Servizi per il proprio sito. Essa però non manifesta solo l'impegno dell'istituzione a fornire determinati contenuti; si impegna anche a favorire, attraverso canali semplici e immediati (quali la posta elettronica, i *blog*, i *social network*, le pagine personali, ecc.), la comunicazione diretta dei cittadini con i senatori, i gruppi parlamentari e le Commissioni. Lo stesso Senato, si sottolinea nella Carta, possiede un profilo istituzionale su Twitter (@SenadoEsp), con l'obiettivo di facilitare l'informazione sulle attività della Camera e rispondere a dubbi e richieste, anche riguardo ai servizi *web*.

Il punto di riferimento per il cittadino è l'*Oficina de Información*, ovvero un ufficio che

⁵⁴¹ A tal proposito si veda *Las debilidades de la web del Congreso*, 31 ottobre 2013 e *Las tareas pendientes del Congreso para dar información transparente a la ciudadanía*, 5 agosto 2013 in <http://quehacenlosdiputados.net/>.

⁵⁴² Cfr. sul tema E.M. CAMPO DOMINGUEZ, *El desarrollo de la ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados: la comunicación e interacción entre ciudadanos y parlamentarios a través de internet (2004-2008)*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2009.

opera come un servizio centrale di raccolta delle richieste e ha il compito di fornire risposte adeguate e diffondere l'informazione sulle attività del Senato. Si precisa, naturalmente, che l'ufficio non offre opinioni, nè partecipa ai dibattiti con la cittadinanza. Nè si occupa infine delle richieste che vertono sull'applicazione o interpretazione della legge. È possibile contattarlo via telefono, via email e, appunto, via Twitter. Dunque, la prima possibilità di interazione con la Camera alta è costituita dalle richieste avanzate a questo ufficio attraverso appositi formulari. Si offre un formulario per avanzare una richiesta generica e un altro per i suggerimenti o i reclami. Altri formulari *online* sono poi quelli per richiedere una visita al Senato; per assistere a una sessione dell'Assemblea; oppure ancora per richiedere un'autorizzazione a entrare in quanto ricercatore o giornalista. Tali strumenti non costituiscono però un canale di partecipazione ai dibattiti politici, sebbene abbiano l'effetto positivo di avvicinare il Parlamento alla cittadinanza.

Osservando invece le modalità di interazione possibili con gli organi del Senato, si nota che, sia per i gruppi che per i singoli parlamentari, si offrono formulari *online*, *link* alle pagine Facebook e Twitter, *link* alle pagine *web* personalizzate; infine, collegamenti ai *blog* dei singoli senatori⁵⁴³. La presenza dell'icona di una busta da lettere segnala la disponibilità del formulario personalizzato anche per tutte le Commissioni e per il Presidente della Camera (nella scorsa legislatura tale strumento è stato utilizzato in modo piuttosto assiduo dal Presidente Javier Rojo, che ogni mese pubblicava le risposte sulla sua pagina)⁵⁴⁴.

Accedendo all'elenco dei senatori dalla sezione "*Participa*", si osserva che *tutti* i senatori sono contattabili tramite il formulario *online* e che la maggior parte di essi possiede una pagina Facebook e Twitter. Solo due di loro offrono anche il profilo su LinkedIn e uno di questi al profilo su Google+. Il canale della posta elettronica risulta dunque minoritario per comunicare con gli organi politici del Senato, in quanto sorpassato da strumenti più semplici e immediati.

Nel 2005, si calcolava che circa il 90% dei parlamentari metteva a disposizione un indirizzo di posta elettronica per i cittadini⁵⁴⁵. Ciò che interessa, tuttavia, è soprattutto il loro utilizzo e dunque la frequenza delle risposte elaborate a seguito di una richiesta. Dalla ricerca di Dader e Campos si osserva che, fra il 2001 e il 2005, la situazione riguardo all'uso della posta elettronica da parte dei parlamentari era la seguente⁵⁴⁶:

⁵⁴³ Cfr. anche M. A. GONZALO, *Situación de la blogosfera parlamentaria*, in *Rev. de las Cortes Generales*, n.76, 2010, pp. 329-357.

⁵⁴⁴ Cfr. J.J. FERNANDEZ RODRIGUEZ, *El Senado español ante el reto de internet*, *Rev. de Derecho UNED*, n. 1, 2006, pp. 361-379, p. 369.

⁵⁴⁵ J.L. DADER - E. CAMPOS, *Internet parlamentario en España (1999-2005): los recursos para el contacto ciudadano y su uso, con una comparacion europea*, *Zer*, n. 20, 2006, pp.105-132, p. 123.

⁵⁴⁶ J.L. DADER - E. CAMPOS, *Internet parlamentario en España (1999-2005)*, cit. p.123 ss.

Tabella 3.8*

	2001			2004-05		
Deputati/Senatori	Congreso	Senado	Totale	Congreso	Senado	Totale
Possiedono un indirizzo di posta	210	245	455	301	237	538
	60,0%	94,9%	74,8%	86,0%	91,5%	88,3%
Rispondono alle richieste via email	81	51	132	72	34	106
	23,1%	19,7%	21,7%	20,6%	13,1%	17,4%

* Per i dettagli sulla modalità di elaborazione dei dati si rinvia all'opera citata di J.L. Dader ed E. Campos.

Come si può notare, il numero di deputati e senatori in possesso di un indirizzo di posta elettronica è aumentato dal 2001 al 2005, ma il numero di coloro che rispondono effettivamente alle *email* è addirittura diminuito, dal 21,7 % al 17,4%⁵⁴⁷.

Il sito del Senato non riporta il numero di *email* ricevute dai senatori o dai gruppi parlamentari, ma in una sezione della pagina dedicata alla *Oficina de Información* si offrono alcune statistiche sul tipo di richieste ricevute da questo Ufficio. In totale le richieste sono state 3.727: di queste, il 98,04% (3.654) erano richieste generiche, mentre l'1,18% (44) e lo 0,78% (29) erano, rispettivamente, reclami e suggerimenti. Sebbene le tabelle riportate sul sito presentino alcune imprecisioni, fra i dati riguardanti la distribuzione per categorie delle richieste avanzate si osserva che circa il 41% di esse riguarda l'attività legislativa e di controllo della Camera; mentre l'11% circa riguarda i singoli senatori. Fra i canali di invio, si nota che il formulario *web* viene utilizzato raramente. Si predilige la richiesta telefonica (52%) o quella via posta o *email* (44%). Twitter è il canale meno usato. Infine, si sottolinea che soltanto il 6% delle richieste presenta un alto grado di complessità⁵⁴⁸.

Sempre il Senato riporta alcuni dati sulla partecipazione, riferendola però all'attività di contatto che si svolge attraverso il profilo istituzionale Twitter. Si dichiara che nel 2013 i *twit* pubblicati sono 2.201, a fronte di 8.508 *follower* e di 345 profili seguiti.

Il *Congreso* offre sul proprio sito un numero ancora inferiore di strumenti per interagire con i propri organi. Innanzitutto va notato che non sono presenti formulari *online* per avanzare richieste, né all'Ufficio di attenzione al cittadino, né ai deputati o ai gruppi, tantomeno al Presidente o alle Commissioni. Per contattare direttamente un deputato sono invece percorribili altre strade. Tutti i deputati hanno a disposizione l'indirizzo *email* ufficiale del *Congreso*, ma soprattutto offrono i canali Facebook, Twitter, Flickr o canali di

⁵⁴⁷ Alle stesse conclusioni è giunto E.M. Campo Dominguez in *El desarrollo de la ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados: la comunicación e interacción entre ciudadanos y parlamentarios a través de internet (2004-2008)*, cit. p. 602 ss. Ritiene infatti che lo strumento dell'*email* non possa costituire un mezzo di contatto effettivo fra cittadini e rappresentanti., sebbene si osservi la presenza di un gruppo di deputati minoritario ma particolarmente attivo nelle risposte. Sempre con riferimento al periodo della sua ricerca, Dominguez studia l'uso dei *blog* da parte di 28 deputati e oltre a constatare una presenza molto scarsa di tali strumenti, rileva che il loro utilizzo è più di tipo politico-ideologico che non di tipo tecnico-parlamentare.

⁵⁴⁸ V. dati forniti dal Senato in <http://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/atencionciudadano/oficinadeinformacion/estadisticas/index.htm>

contatto accessibili dalle pagine o dai *blog* personali - i collegamenti ai quali vengono forniti a fianco del loro nominativo nella pagina personale. Fra i *social network* il più diffuso risulta essere Twitter. Gli stessi canali sono disponibili per i gruppi parlamentari (il gruppo Socialista al *Congreso*, in particolare, offre il maggior numero di strumenti di contatto). Non esistono canali di interazione "*social*" dedicati, invece, al Presidente o alle Commissioni, sebbene si possa ricorrere a Twitter per seguire le attività e interagire con il *Congreso* nel suo complesso (@*Congreso.es*).

Il primo *blog* parlamentare venne aperto da un deputato di Granada nel 1996. Da quel momento in poi si sono moltiplicate le pagine gestite dai membri del Congresso con l'intento di pubblicare notizie o commenti sulle attività svolte. Nel 2007 si contavano 18 pagine personali, che salirono a 69 nel 2009 e arrivarono a 87 nel 2010. Per il Senato si rilevava invece una quantità inferiore (47 *blog* nel giugno 2010)⁵⁴⁹.

In seguito, l'irruzione dei *social network* sulla scena comunicativa cambiò nuovamente il quadro. Facebook permette ora di condividere in modo rapido contenuti informativi e fotonotizie; permette di rendere visibili interessi e quindi di trovare altri gruppi affini con facilità. Twitter viene invece più spesso utilizzato per generare un dialogo immediato, articolato attraverso frasi estremamente sintetiche. Va notato, in particolare, che alcuni deputati e senatori lo usano per riportare in tempo reale le attività delle Camere riguardanti i temi di maggiore interesse. La grande novità non sta solo nel fatto di consentire ai cittadini di esprimere commenti nel corso stesso dell'evento, ma anche nel fatto di sentire raccontare lo svolgimento dei lavori dal punto di vista di chi ne è protagonista. Tuttavia, vi è molta incertezza sulla capacità dei *social network* di favorire una prassi o una cultura partecipativa. Si tende a parlare, piuttosto, di "democrazia interpellativa", ovvero di un processo decisionale in cui i cittadini sono sì invitati a esprimere la propria opinione, ma senza che questa sortisca un effetto reale sulle azioni dei rappresentanti. In questa interazione sociale via *web* si può invece rintracciare con maggiore certezza un tentativo da parte dei parlamentari di "pubblicizzare" le loro scelte su singoli temi, a volte anche allo scopo di distinguersi dalle scelte del partito di appartenenza⁵⁵⁰.

Finora si è parlato di quegli strumenti di interazione che permettono di avanzare opinioni o richieste agli organi del Parlamento, ma che tuttavia non inseriscono il cittadino in un processo decisionale determinato. Eppure, le nuove tecnologie hanno reso possibile anche ulteriori metodi di interazione con le Camere. Si tratta delle piattaforme di consultazione *online*. Esse servono ad avviare un dibattito in rete riguardo a un tema specifico, destinato a essere tenuto in considerazione per produrre normative condivise e, si suppone, più efficaci. Alcuni ritengono che sia raccomandabile introdurre procedure di questo tipo in modo che vi sia, per la maggior parte dei procedimenti legislativi, una fase anteriore di consultazione della collettività attraverso la rete.

I fori di discussione *online*, nella storia delle *Cortes Generales* spagnole, risultano essere soltanto due: il primo è stato aperto nel corso della VI legislatura (1996-2000), in occasione della nomina di una Commissione speciale, chiamata per brevità *Comisión de Internet*,

⁵⁴⁹ V. M. A. GONZALO, *Situación de la blogosfera parlamentaria*, cit. Come spiega Gonzalo, la diffusione dei *blog* parlamentari era favorita dalle pagine aggregatrici come www.parlamentarios.info o www.poliblogs.cat. Inoltre, dato che ogni *blog* presenta a sua volta collegamenti ad altre pagine che trattano contenuti simili, si può parlare di una "*blogosfera parlamentare*".

⁵⁵⁰ V. M. A. GONZALO, *Situación de la blogosfera parlamentaria*, cit. p.332.

costituita proprio per studiare problemi e opportunità delle reti informatiche; il secondo è stato invece creato dalla Commissione per la Società dell'Informazione e della Conoscenza nel corso della VII e VIII legislatura (2000-2008)⁵⁵¹. La prima Commissione, che fu attiva fra il 24 marzo del 1998 e il 18 dicembre del 1999, decise di aprire la piattaforma di dibattito in rete per sperimentare nel proprio lavoro ciò che in essa era oggetto di studio. L'indirizzo www.senado.es/comreinf/ permetteva di accedere a una pagina (gestita dai servizi tecnici del Senato) attraverso cui il cittadino non solo poteva inviare *email* ai singoli membri della Commissione, ma poteva anche inviare messaggi simultaneamente a tutti i membri, senza alcuna intermediazione. Bisognava inserire il nominativo, un indirizzo di posta elettronica, il luogo di provenienza e un titolo riassuntivo del messaggio, in modo da rendere più facile, per i senatori, l'istaurazione del dibattito. Attraverso la "lavagna *online*", ognuno poteva poi inserire opinioni e commenti riguardo ai temi specifici affrontati in quella sede parlamentare. Solo in seguito venne introdotto un filtro ai contributi inviati: le opinioni in contrasto con la Costituzione sarebbero state escluse. Le sezioni del dibattito individuate dai membri della Commissione venivano di volta in volta modificate e ampliate a seconda dell'interesse che riscuotevano.

Inoltre, venne poi inserita, sulla pagina del foro, una lista di indirizzi di posta selezionati, attraverso i quali i cinquanta esperti auditi in Parlamento avrebbero potuto inviare opinioni riguardo a quanto esposto dagli altri soggetti convocati, in modo da aprire un dibattito anche fra persone più competenti. La partecipazione al foro non fu molto ampia ma non si può negare il carattere innovativo di questo esperimento, che venne subito pubblicizzato come una forma di democrazia elettronica. Inoltre, fra i risultati del suo lavoro, che riguardarono moltissimi aspetti della materia (vantaggi, rischi, necessità di controllo e sviluppo delle reti sotto un profilo politico, economico, lavorativo, giuridico, ecc.), vi fu anche una raccomandazione rivolta alle istituzioni che le esortava a utilizzare la rete *web* per avvicinare i rappresentati ai rappresentanti, facilitando la partecipazione attiva e diretta degli spagnoli alle attività parlamentari⁵⁵².

Il secondo esempio di foro pubblico nazionale si riconduce invece alla Commissione non legislativa della Società dell'Informazione e della Conoscenza, attiva nella VII legislatura dal 10 maggio 2000 al 20 gennaio 2004. Innanzitutto, in questo caso fu diverso l'approccio, poichè si trattava di una commissione permanente e non di una commissione speciale. Il foro ricevette 3.611 opinioni e fra le proposte finali vi furono le seguenti: rendere accessibili le piattaforme tramite altri sistemi operativi; avanzare una mozione al Governo affinché costituisse il Consiglio Superiore dei Mezzi audiovisivi, in collaborazione con altri organismi simili delle Autonomie. Nella seconda parte della sua attività, dal 12 maggio 2004 al 24 novembre 2005, ricevette invece un numero molto inferiore di contributi (43). Anche in questo caso, la sola limitazione a intervenire consisteva nel vago obbligo di non esprimere opinioni in contrasto con la Costituzione⁵⁵³.

Va citata, in realtà, anche un'altra esperienza di consultazione aperta alla cittadinanza. Si tratta del foro temporaneo istituito *online* in occasione del *Día de la Consitutción*, in coincidenza con le tre *Jornadas de Puertas Abiertas* dell'1, 2, 3 dicembre del 1999. In

⁵⁵¹ Cfr. J.J. FERNANDEZ RODRIGUEZ, *El Senado español ante el reto de internet*, cit., p. 372 ss.

⁵⁵² V. *Informe de la Comisión especial sobre redes informáticas. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado (España)*, 1999, 27 de diciembre, n. 812. Si veda in particolare il paragrafo XIV.

⁵⁵³ Cfr. ancora J.J. FERNANDEZ RODRIGUEZ, *El Senado español ante el reto de internet*, cit.

questo caso si invitavano i cittadini a partecipare a una discussione con i senatori per esprimere opinioni sui temi relativi alle competenze del Senato. Si raccolsero in questo foro 60 interventi sulla pagina presente all'indirizzo www.diadeinternet.es/contenidos/.

Per rintracciare ulteriori esperimenti di consultazione *online* bisogna guardare alle pagine *web* delle Comunità autonome. Fra queste spicca l'esperienza del Parlamento basco - che ha attivato sul proprio sito un foro in cui i cittadini possono inviare domande ed avanzare proposte ai diversi gruppi parlamentari, che a loro volta esprimeranno le loro adesioni o le loro critiche⁵⁵⁴.

Per completezza, va anche sottolineata la grande assenza, nelle *Cortes Generales*, di uno strumento che è già stato adottato e sperimentato in altri paesi come la Gran Bretagna. Si parla dello strumento delle *e-petitions*. Il Parlamento spagnolo fornisce soltanto un modello di petizione da compilare e inviare via posta o via *email*, ma non attiva un canale di invio collettivo.

In conclusione, e prima di fornire alcuni dati messi a disposizione dall'organizzazione *Transparency International España* sulla trasparenza delle Camere legislative spagnole, è bene richiamare la recente proposta del Partito Socialista spagnolo⁵⁵⁵, in cui si esorta a sottoscrivere la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria* del 2012, avanzando anche alcune indicazioni puntuali. Il gruppo socialista invita a cogliere l'occasione della riforma del Regolamento della Camera per aprire nuovi spazi di partecipazione e di *accountability*. Le proposte che avanza riguardano, fra le altre:

- la possibilità, da parte delle organizzazioni di cittadini, di sollecitare audizioni;
- la creazione di una piattaforma informatica per supportare fori deliberativi virtuali;
- l'aumento generico dei meccanismi di interazione;
- l'aumento della formazione sulla trasparenza per i funzionari parlamentari.

Come si è potuto osservare, alcuni strumenti sono già stati messi a disposizione per l'interazione fra Parlamento e cittadini. Restano tuttavia poche, e limitate nell'ambito, le esperienze di partecipazione sociale in fori deliberativi *online*; e anche il livello di influenza dei cittadini sull'esito di tali processi di decisione, risulta poco chiaro.

3.5. Il rapporto di Transparency International-España sulle camere legislative spagnole.

In quest'ultima parte del paragrafo si riporteranno alcune rilevazioni effettuate dall'organizzazione *Transparency International España* sul grado di trasparenza dei parlamenti spagnoli. Recentemente sono stati infatti pubblicati i risultati di un'indagine condotta dall'organizzazione sui siti *web* delle 19 camere legislative presenti in Spagna, ovvero il *Senado*, il *Congreso* e i 17 parlamenti autonomi. Per misurare il loro livello di trasparenza si è fatto ricorso a 80 indicatori, combinando i quali si è giunti a definire un indice di trasparenza generale, frutto della sintesi dei 6 indici specifici, ciascuno riguardante

⁵⁵⁴ Cfr. E. M. CAMPO DOMINGUEZ, *El desarrollo de la ciberdemocracia*, cit., p.12. Elenca una serie di esperienze di interazione *online* a livello delle Comunità Autonome, fra le quali appunto si trovano il Parlamento basco, con l'apertura del foro Parte Hartu! - Participa (<http://partaide.parlam.euskadi.net/>); il Parlamento catalano, con il sito democraciaweb.org (1998); infine le conversazioni istantanee fra deputati e cittadini dell'Assemblea di Madrid (2004-2005).

⁵⁵⁵ La proposta è stata avanzata nella forma di una *proposicion no de ley* da parte del deputato socialista Odon Elorza Gonzales alla *Mesa del Congreso* il 17 marzo 2014.

una delle 6 macro-aree di trasparenza individuate dall'organizzazione⁵⁵⁶.

In occasione della rilevazione, ogni Parlamento ha ricevuto un questionario già compilato con la valutazione previsionale di *TI- España* nel dicembre 2013. Essa riportava il punteggio minimo stimato per ciascuno, sulla base di una rilevazione effettuata dall'organizzazione. Ogni Camera lo ha poi restituito, nel febbraio 2014, aggiungendo la propria misurazione e indicando con precisione la presenza sui siti di determinati servizi al cittadino o di un certo tipo di informazione, in modo che se ne potesse verificare la reale la veridicità di quanto dichiarato. Bisogna però tenere presente che questa rilevazione presenta un limite: all'interno di questi indici, si misura solo se il servizio di informazione o partecipazione indicato è o non è presente. Nulla si rileva riguardo alla qualità dell'informazione o alla sua gestione da parte delle istituzioni⁵⁵⁷. A partire dai valori totali ottenuti per ciascun Parlamento dalla somma dei punteggi sugli 80 indicatori, *TI- España* ha quindi elaborato una classifica finale, sia complessiva che settoriale (ovvero una classifica per ognuna delle sei aree di trasparenza).

Anche se alla fine sarà interessante richiamare la posizione delle due camere nazionali all'interno della classifica nazionale, ai fini della presente ricerca è più importante considerare il punteggio ottenuto da *Congreso* e *Senado* nelle tre aree di valutazione pertinenti all'attività parlamentare e alle relazioni con i cittadini.

Si sono dunque selezionate le seguenti aree e sottoaree:

- 1) **Informazione sull'istituzione** (sulle cariche elettive e di nomina politica del Parlamento; sull'organizzazione e il patrimonio della Camera; sulle norme e le istituzioni parlamentari).
- 2) **Informazione sul funzionamento e l'attività del Parlamento** (sul funzionamento degli organi parlamentari; sull'attività parlamentare).
- 3) **Strumenti per le relazioni con i cittadini** (caratteristiche della pagina *web* del Parlamento; servizi di attenzione al cittadino; partecipazione e raccordo con la cittadinanza).

Per il dettaglio delle domande si rimanda all'elenco fornito dall'organizzazione⁵⁵⁸, ma è interessante, ora, verificare quale punteggio abbiano ottenuto *Congreso* e *Senato* per ciascuno di questi indici:

⁵⁵⁶ Si tratta di distinguere: l'informazione sull'istituzione; sul funzionamento dell'attività parlamentare; le relazioni con i cittadini e la società; la trasparenza economico-finanziaria; la trasparenza nella contrattazione di servizi, opere e lavori; infine i parametri della nuova legge di trasparenza.

⁵⁵⁷ Infatti, per ognuno degli 80 indicatori sono possibili soltanto due punteggi: *uno*, se il servizio/informazione è presente; *zero*, se non è presente.

⁵⁵⁸ Si vedano i risultati dell'indagine condotta da *TI- España* in <http://www.transparencia.org.es/IPAR>.

Tabella 3.9

INDICE DI TRASPARENZA	SENATO	CONGRESO
Informazione sull'istituzione	88,5	69,2
Informazione sul funzionamento e l'attività parlamentare	100	100
Relazioni con i cittadini e la società	77,8	55,6
Trasparenza globale*	83,8	65

*Questo ultimo indice tiene conto anche del punteggio acquisito nelle restanti aree di trasparenza qui omesse (trasparenza economico-finanziaria, nella contrattazione di servizi, opere e lavori, rispetto agli indicatori della nuova legge di trasparenza).

Si può dunque notare che entrambe le Camere, sulla base degli indicatori scelti, forniscono una soddisfacente quantità di informazioni sulla loro attività e sul funzionamento dei loro organi, mentre l'informazione fornita dal *Congreso* nella prima area presenta delle carenze, anche in confronto al Senato. Infine, come già emerso nei paragrafi precedenti, si osserva che i servizi di attenzione al cittadino messi a disposizione sul sito del Senato sono più numerosi di quelli offerti dal sito del *Congreso*. Ne consegue un indice di trasparenza maggiore per la Camera alta.

Estendendo il confronto, emerge poi che il Senato occupa una posizione fra le più alte nelle diverse classifiche che comprendono la totalità dei Parlamenti spagnoli, sia con riguardo alla trasparenza globale che con riguardo alle sole tre aree qui estrapolate dalla rilevazione. Infatti si colloca al terzo posto nella classifica globale, dopo i Parlamenti di Cantabria e Navarra, (mentre il *Congreso* resta decimo su diciannove). Nelle classifiche di area si colloca rispettivamente al terzo, al primo e al quarto posto.

Tabella 3.10 ⁵⁵⁹

	Informazione sulla Camera		Informazione su attività e funzionamento		Relazioni con il cittadino e la società	
	Camera legislativa	Punteggio (1-100)	Camera legislativa	Punteggio (1-100)	Camera legislativa	Punteggio (1-100)
1	Cantabria	100	Asturias	100	Cantabria	94,4
2	Navarra	100	Cantabria	100	Extremadura	88,9
3	Senado	88,5	Castilla LaMancha	100	Navarra	83,3
4	Catalunya	83,3	Congreso	100	Senado	77,8
5	Aragon	80,8	Extremadura	100	Aragon	72,2
6	Castilla LaMancha	80,8	Navarra	100	Asturias	72,2
7	LaRioja	80,8	Senado	100	Catalunya	72,2
8	Asturias	76,9	Valencia	100	Pais Vasco	66,7
9	Castilla Leon	76	Andalucia	88,9	Castilla LaMancha	61,1
10	Extremadura	76	Aragon	88,9	Andalucia	55,6
11	Pais Vasco	73,1	Galicia	88,9	Congreso	55,6
12	Congreso	69,2	Pais Vasco	88,9	Galicia	55,6
13	Baleares	65,4	Catalunya	77,8	La Rioja	55,6
14	Canarias	61,5	La Rioja	77,8	Madrid	55,6
15	Galicia	61,5	Madrid	66,7	Valencia	55,6
16	Andalucia	60	Murcia	55,6	Canarias	50
17	Valencia	56	Baleares	44,4	Castilla Leon	50
18	Madrid	53,8	Castilla Leon	44,4	Baleares	38,9
19	Murcia	47,4	Canarias	25	Murcia	38,9
Media generale		73,2	Media generale	81,4	Media generale	63,2

A conclusione dell'analisi condotta finora e alla luce dei risultati dell'indagine di *TI-España*, si può ritenere che le *Cortes Generales* spagnole garantiscano una discreta visibilità alle attività delle due Camere. Si rileva tuttavia uno squilibrio fra Senato e Congresso, constatando una maggiore trasparenza da parte della Camera alta. In entrambi i rami delle *Cortes* emerge però una forte carenza di strumenti di interazione e partecipazione: sebbene siano apprezzabili le esperienze di consultazione *online* sopra menzionate, ad esse non hanno fatto seguito ulteriori tentativi degni di rilievo. Anche per questo non mancano le proposte dei gruppi politici che invitano a sfruttare le nuove tecnologie per far sì che il cittadino non solo possa conoscere nel modo più diretto possibile le attività del Parlamento, ma che possa anche far sentire la propria voce in alcuni dei dibattiti che vi hanno luogo.

⁵⁵⁹ La Tabella 3.5.2 è stata elaborata sulla base delle 3 distribuzioni di dati forniti da *TI-España* in <http://www.transparencia.org.es/IPAR>.

-4- IL LUNGO PROCESSO DI REGOLAMENTAZIONE DELLE LOBBY IN SPAGNA

di Giuseppina De Rosa

4.1. Introduzione allo studio delle lobby in Spagna.

Lo studio delle lobby si presenta come relativamente recente nell'ambito della letteratura giuridica spagnola, questo è dovuto all'oggettiva difficoltà di esaminare un fenomeno non regolamentato, e quindi all'assenza di dati affidabili su cui basare qualsiasi analisi empiricamente documentata. Non è un caso che lo studio delle lobby da un punto di vista prettamente giuridico sia iniziato di pari passo con la richiesta di una sua regolamentazione; prima di questo momento il loro esame veniva effettuato nell'ambito della scienza politica e aveva come punto di partenza la definizione etimologica del termine.

Lobby è una parola di origine inglese che significa corridoio, sala d'attesa; la sua origine politica nacque nel Regno Unito nel XIX secolo ed era legata alla pratica di camminare al passo dei parlamentari conversando sulle decisioni politiche nei corridoi della Camera dei Lord⁵⁶⁰.

Se non sorgono dubbi circa il significato originario del termine lobby non vi è la stessa certezza circa il suo significato attuale, questo perché la parola lobby ha assunto nel corso degli anni significati differenti.

“Le lobby sono una parte specializzata nella relazione pubblica che stabilisce e mantiene rapporti con il Governo, fondamentalmente con lo scopo di influenzare la legislazione e la regolamentazione”⁵⁶¹. Questa definizione già soddisfacente nel determinare il significato ed il ruolo delle lobby può essere ulteriormente integrata dalla quella elaborata da Xifra, tra i maggiori conoscitori della materia in Spagna: “lobbying è il processo di comunicazione di relazioni pubbliche di un'organizzazione, indirizzata ai poteri pubblici e destinata ad ottenere l'adesione di questi affinché orientino il decisore nel senso desiderato e favorevole agli interessi dell'organizzazione”⁵⁶².

La dottrina è stata a lungo impegnata nell'individuare e distinguere in quanto soggetti differenti le lobby e i gruppi di pressione. Le lobby si distinguono dai gruppi di pressione, poiché le prime sono al servizio dei secondi, infatti, svolgono il ruolo di intermediari portando a conoscenza del legislatore e di coloro che adottano decisioni le istanze dei gruppi di pressione⁵⁶³; “i gruppi di pressione pagano le lobby per esercitare sul potere legislativo la pressione necessaria per raggiungere i loro obiettivi”⁵⁶⁴. Lo stretto legame esistente tra lobby e gruppi di pressione è evidenziato dal fatto che una parte della

⁵⁶⁰ J. XIFRA, *Els lobbies*. 1ª ed. Barcelona: Editorial UOC, 2009, p. 19.

⁵⁶¹ S.M. CUTLIP - A. H. CENTER, *Relaciones Públicas Eficaces*. 1ª ed. Barcelona: Ediciones Gestión 2000, 2001, p. 52.

⁵⁶² J. XIFRA, *Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000, 1998, p. 26.

⁵⁶³ M.E. DEL CAMPO GARCIA, *Los grupos de presión*, in P. ROMAN MARUGAN (a cura di) *Sistema político español*, McGraw-Hill / Interamericana de España, S.A. 2001, p.156.

⁵⁶⁴ J.D. BARQUERO CABRERO, *Manual de Relaciones Públicas, Comunicación y Publicidad*. 4ª ed. Barcelona: Ediciones Gestión 2000, 2005, p. 256.

letteratura riferendosi alle lobby utilizza l'espressione " Gruppi di pressione parlamentare"⁵⁶⁵.

L'attività delle lobby è stata differenziata in diretta ed indiretta, la prima è costituita dalla partecipazione diretta nei processi decisionali sia tramite vie legali di partecipazione al processo legislativo, sia tramite il contatto con il dirigente o funzionario parlamentare competente⁵⁶⁶. Invece, il lobbying indiretto, *grassroots lobbying*, è volto ad influenzare il legislatore per il tramite dell'opinione pubblica e si serve necessariamente di strumenti di comunicazione di massa⁵⁶⁷ ma non è escluso che si possano combinare tra loro azioni di lobbying diretto ed indiretto.

In base al soggetto su cui viene effettuato il lobbying si distingue il lobbying parlamentare e quello amministrativo o governativo, il primo si esplica sul potere legislativo ed il secondo su quello esecutivo.

Infine, bisogna tener presente che il termine lobby individua non solo il lobbying di impresa ma anche organizzazioni che hanno altra natura e definiscono interessi differenti quali le ONG, la Conferenza Episcopale, i sindacati ed altre associazioni che tutelano diritti civili, politici e sociali⁵⁶⁸.

4.2. La percezione sociale delle lobby.

La percezione sociale che hanno gli Spagnoli del fenomeno lobbistico è di una realtà oscura ed illegale, percezione diffusa, in genere, in tutti i Paesi del Mediterraneo ma sicuramente estremamente stigmatizzata in Spagna⁵⁶⁹, dove questa attività viene paragonata al traffico delle influenze⁵⁷⁰. Questo atteggiamento verso il mondo delle lobby e la consapevolezza che in altri Stati, ma soprattutto a livello europeo, la loro attività è stata oggetto di una puntuale disciplina, ha spinto dapprima la popolazione e poi il legislatore ad interrogarsi sulla legittimità o meno del loro ruolo e su un eventuale possibilità di disciplinarle.

La regolamentazione è divenuta un tema ricorrente nel dibattito politico iberico, qui nessuno nega l'esistenza delle lobby ed è evidente la loro influenza sul contenuto di molte leggi varate dal Parlamento, diventa, quindi, essenziale regolamentare la loro attività nell'ambito del procedimento legislativo⁵⁷¹. Infatti, esistono molti punti oscuri nella disciplina del procedimento legislativo che permettono ai lobbisti di svolgere il loro ruolo, i

⁵⁶⁵ R. RUBIO NUÑEZ, *Los grupos de presion*, Centro de estudios constitucionales, 2004, p. 166.

⁵⁶⁶ J. XIFRA, *Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas*, cit., p. 29.

⁵⁶⁷ A. CASTILLO ESPARCIA, *Lobby y comunicación: el lobbying como estrategia comunicativa*, Comunicación Social Ediciones Y Publicaciones, 2011, p. 164.

⁵⁶⁸ B. PEREZ, *El poder de los lobbies, al descubierto* in www.noticias.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/macroeconomia/el-poder-de-los-lobbies-al-descubierto_Gb99W24CFQTSdVd6VWkY36/, 1 Aprile 2013, p. 1.

⁵⁶⁹ H.G. BERNES, *Lobbies: el oscuro poder de los grupos de influencia* in www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2013/03/22/lobbies-el-oscuro-poder-de-los-grupos-de-influencia-117344, 12 luglio 2013, p. 1.

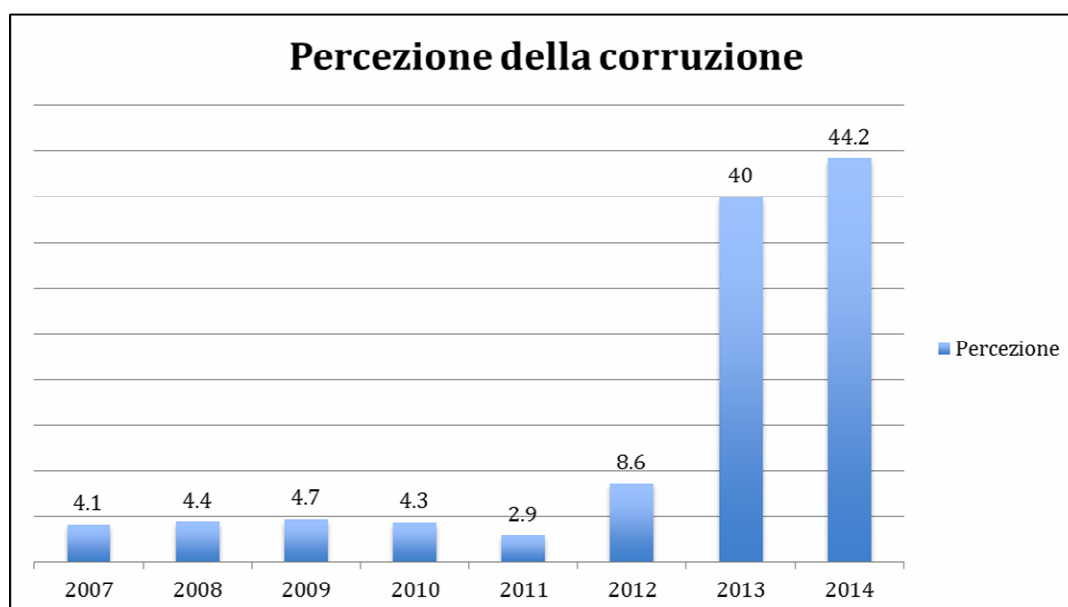
⁵⁷⁰ J.L. SANCHIS, prefazione al libro di J. XIFRA, *Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas*, cit., p. 11.

⁵⁷¹ J. TUDELA ARANDA, *Participación en el procedimiento parlamentario de elaboración de la Ley in Transparencia, Participación Ciudadana y Administración Pública en el siglo XXI*, Monografía XIV della Revista Aragonesa de Administración Pública, Saragozza 2013, p. 110.

cittadini non hanno la possibilità di conoscere e controllare gli studi, le analisi, i lobbisti e i consulenti con cui vengono in contatto i parlamentari⁵⁷².

L'attività "legislativa" delle lobby si sviluppa in due fasi: la prima si esplica nelle trattative con i Gruppi parlamentari o i membri del Governo per spingere alla presentazione di un progetto di legge e questa fase prosegue fin quando la legge non viene emanata; la seconda fase, invece, riguarda l'ulteriore pressione da esercitare per disciplinare l'applicazione della normativa appena emanata⁵⁷³.

L'occulta influenza delle lobby nel processo legislativo influisce sulla qualità della democrazia percepita dai cittadini, non è un caso che il tipo di corruzione che gli spagnoli temono maggiormente è quella esercitata a livello politico, soprattutto nel Governo⁵⁷⁴. La tabella che segue indica come la corruzione sia tra i problemi che nel corso degli anni ha sempre più preoccupato gli spagnoli, seconda solo alla disoccupazione⁵⁷⁵:



È stato messo in evidenza un cambio di prospettiva rispetto al passato quando il potere pubblico e quello privato erano separati ed il secondo poteva conoscere dell'operato del primo solo indirettamente, attualmente, invece i poteri economici privati possono non solo

⁵⁷² *El Congreso para principiantes, guía de Qué hacen los diputados para no perderse en el Congreso*, Qué hacen los diputados, gennaio 2014 in www.quehacenlosdiputados.net/el-congreso-para-principiantes-la-guia-de-que-hacen-para-no-perderse-en-el-parlamento/, p. 59.

⁵⁷³ A. CASTILLO ESPARCIA - A. ALMANSA MARTINEZ, *Interacciones comunicativas entre lobbies, sistema político y medios de comunicación* in *Temas de Comunicación*, Vol. 23, 2011, p. 75.

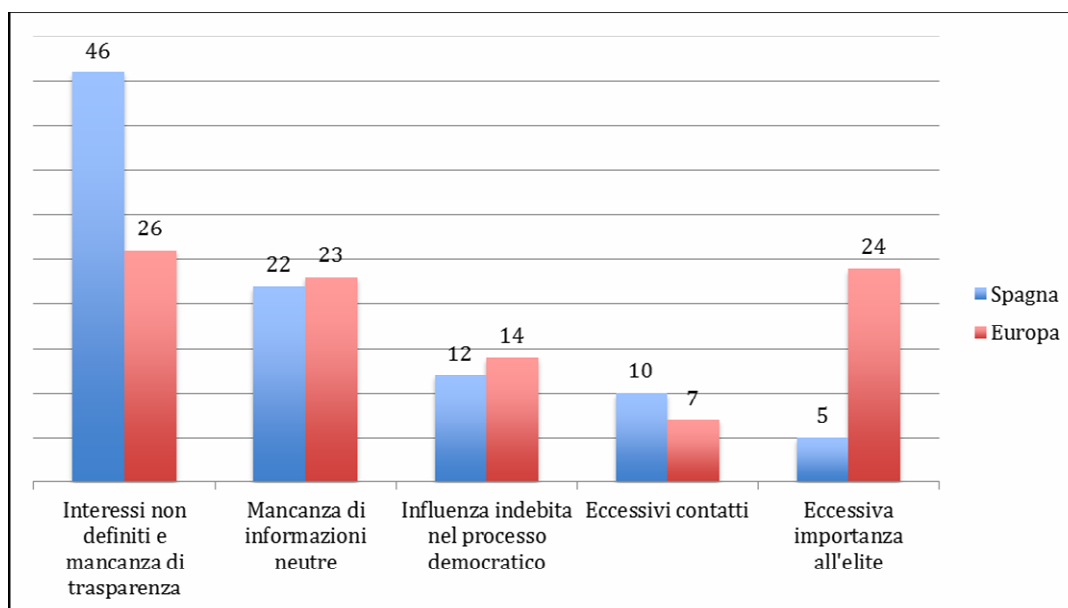
⁵⁷⁴ M. VILLORIA - F. JIMENEZ, *La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos* in *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, aprile-giugno 2012, pp. 117-118.

⁵⁷⁵ *Evolución de los problemas de los españoles* in www.elpais.com/elpais/2014/03/05/media/13943_704899.html, 5 marzo 2014, p. 1.

conoscere direttamente le attività di quelli pubblici ma giungono ad influenzarla⁵⁷⁶. È, quindi, facile immaginare perché la popolazione abbia spesso richiesto di disciplinare questa attività per poterla controllare e non preoccuparsi e interrogarsi sul livello di corruzione presente dietro ogni legge.

Uno studio condotto nel 2013 sui politici spagnoli ha evidenziato gli aspetti negativi e positivi che le lobby hanno sul processo legislativo e ha comparato questi risultati con quelli espressi dai politici europei, i risultati raccolti sono espressi nei grafici sottostanti⁵⁷⁷:

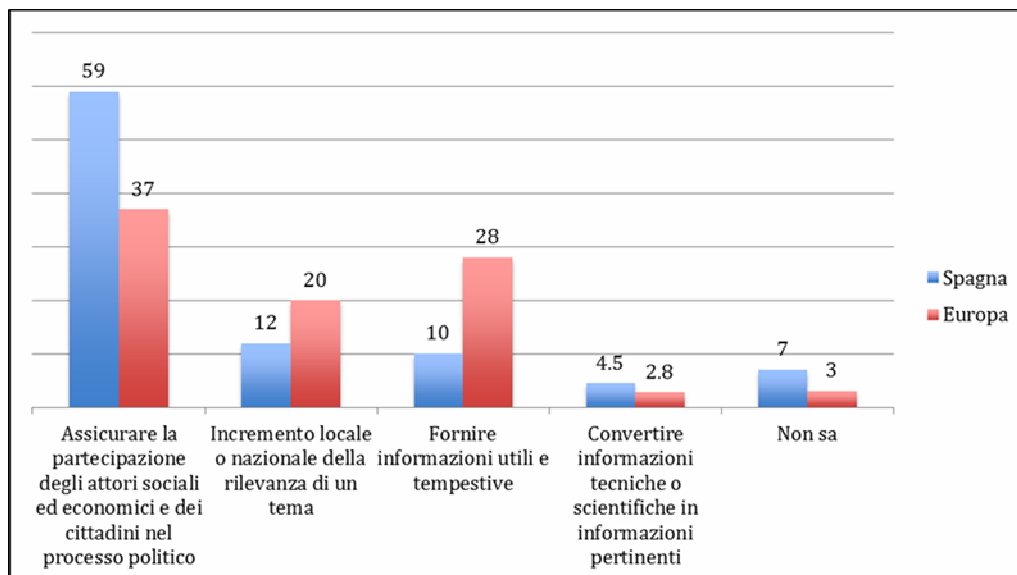
Aspetti negativi del ruolo delle lobby



⁵⁷⁶ A. CASTILLO ESPARCIA, *La comunicación de los lobbies en internet. El ciberactivismo de los Think Tanks* in *Revista de comunicación y nuevas tecnologías*, Vol. 8 n. 1, 2010, p. 198.

⁵⁷⁷ *El lobby en el nuevo marco regulatorio. La opinión de los decisores políticos en un momento de cambio* in www.issuu.com/burson-marsteller-emea/docs/bm_cariotipo_estudiolobbyesp/1, 24 settembre 2013, p. 6.

Aspetti positivi del ruolo delle lobby:



Dai grafici si evince che in alcuni casi la percezione dei parlamentari è simile, in altri totalmente differente e questo è dovuto al fatto che a livello europeo le lobby sono regolamentate: i parlamentari europei non lamentano la mancanza di trasparenza così come quelli spagnoli ma al contempo non credono, con la stessa intensità degli iberici, che le lobby possano farsi portatrici di istanze sociali.

Molti studiosi hanno evidenziato non solo la legittimità dell'attività svolta dalle lobby ma anche la sua importanza per la collettività, infatti, molto spesso i lobbisti introducono nel dibattito politico temi importanti per la popolazione, di cui il decisore politico raramente si occupa⁵⁷⁸. Un altro aspetto da non sottovalutare, che può servire ad integrare una valutazione positiva sul ruolo delle lobby, è rappresentato dal fatto che i cittadini possono influire sul legislatore solo tramite petizioni o tramite una proposta legislativa di iniziativa popolare ma sono evidenti le lungaggini e la poca importanza che questi istituti hanno sul Parlamento. È, quindi, indubbio che il ruolo svolto dalle lobby diventa importante poiché sono portatrici di interessi appartenenti alla collettività che altrimenti non verrebbero conosciuti con la stessa efficacia da parte del legislatore⁵⁷⁹.

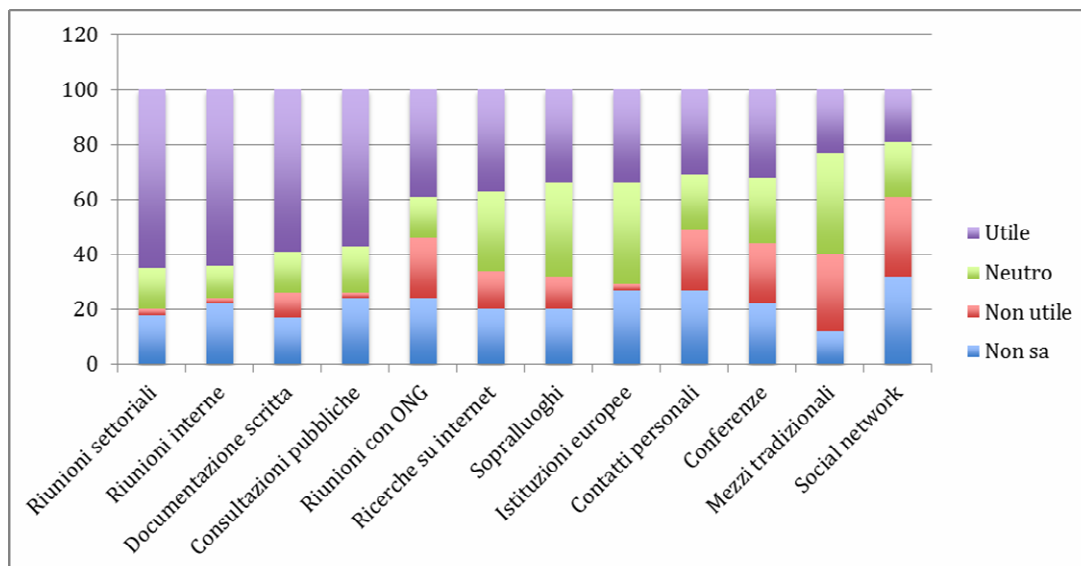
Un'analisi⁵⁸⁰ condotta sul modo in cui si informano i parlamentari iberici ha messo in evidenza che tra gli strumenti che ritengono più utili ci sono le riunioni settoriali, i contatti con le ONG e quelli privati, si tratta sicuramente di ambiti in cui l'influenza delle lobby si esplica pienamente, il grafico che segue mostra i dati raccolti da questa analisi:

⁵⁷⁸ B. BARBET, *La función democrática de los lobbies*, in www.politikon.es/2013/05/17/la-funcion-democratica-de-los-lobbies/, 17 maggio 2013, p.1.

⁵⁷⁹ A. CASTILLO ESPARCIA, A. ALMANSA MARTINEZ, *Interacciones comunicativas entre lobbies, sistema político y medios de comunicación* in *Temas de Comunicación*, cit., p. 74.

⁵⁸⁰ *El lobby en el nuevo marco regulatorio. La opinión de los decisores políticos en un momento de cambio*, in www.issuu.com/burson-marsteller-emea/docs/bm_cariotipo_estudiolobbyesp/1, cit., p.13.

Canali di informazione dei parlamentari spagnoli



Alla luce di questo grafico è evidente come i parlamentari abbiano tra i loro canali di informazione le lobby, quindi, si presenta come un'istanza legittima la richiesta di una normativa, in modo che la popolazione possa effettivamente conoscere e controllare il loro ruolo nel procedimento legislativo.

J.B. Barquero Cabrero ritiene che se l'opinione pubblica conoscesse effettivamente i lobbisti, la loro attività, come e perché la esercitano si eviterebbero fraintendimenti e misteri sul loro ruolo⁵⁸¹. L'autore continua la sua analisi mettendo in stretta relazione la possibilità di una valutazione positiva delle lobby con l'esigenza di una loro regolamentazione. Infatti, richiamando la disciplina dettata a livello dell'Unione europea ritiene che l'introduzione di un registro per le lobby e di un codice di condotta siano elementi utili per permettere all'opinione pubblica di distinguere tra attività di lobbying e traffico di influenze⁵⁸².

4.3. Tentativi di regolamentazione delle lobby.

L'oscurità e l'indifferenza che caratterizzano il mondo delle lobby sono state alla base di una serie di proposte volte alla loro regolamentazione, i primi tentativi in materia risalgono addirittura alla redazione della Costituzione spagnola, infatti, Fraga, tra i redattori della Carta costituzionale, riteneva che la formulazione dell'articolo 77⁵⁸³ riguardasse anche i

⁵⁸¹ J.D. BARQUERO CABRERO, *Manual de Relaciones Públicas, Comunicación y Publicidad*. cit., 2005, p. 253.

⁵⁸² J.D. BARQUERO CABRERO, *Manual de Relaciones Públicas, Comunicación y Publicidad*. cit., 2005, p. 286.

⁵⁸³ Art. 77 della Costituzione spagnola: "1) Le Camere possono ricevere petizioni individuali e collettive, sempre per iscritto, essendo proibita la presentazione diretta mediante manifestazioni di cittadini.

lobbisti ma quest'interpretazione non è stata mai accettata⁵⁸⁴, perché, nell'ambito dei lavori preparatori, si esclude espressamente la possibilità di aggiungere altri due commi⁵⁸⁵ a quest'articolo. I commi che furono esclusi dal progetto definitivo dell'art. 77 della Costituzione avevano lo scopo di regolare l'accesso delle lobby alle Commissioni⁵⁸⁶.

Attualmente i Regolamenti parlamentari non prevedono l'obbligo per le Commissioni di ascoltare persone o gruppi che per le loro conoscenze o per i loro interessi è conveniente udire⁵⁸⁷, infatti, sono tenute solo a ricevere rapporti del Consiglio Economico e Sociale⁵⁸⁸ ma limitatamente a determinate materie⁵⁸⁹.

Parte della dottrina cercando una base costituzionale per l'attività dei lobbisti ha evidenziato come gli. 9 c. 2⁵⁹⁰ e l'art. 23⁵⁹¹ della Costituzione si riferiscono alla partecipazione del cittadino e dei gruppi sociali cui appartiene alla vita politica, da qui ha dedotto l'importanza della partecipazione delle lobby nella vita politica e soprattutto nel processo legislativo, per garantire la pubblicità e la trasparenza del dibattito democratico⁵⁹².

Altri studiosi hanno cercato la copertura costituzionale nell'art. 36⁵⁹³ della Costituzione che disciplina gli ordini professionali e demanda ad una legge la loro successiva regolamentazione; la l. 74/1978⁵⁹⁴ del 26 dicembre, prevede che questi possano collaborare con l'amministrazione tramite studi o statistiche da intraprendere di propria iniziativa per realizzare i propri scopi. Hanno, quindi, dedotto l'applicabilità di questa legge

2) Le Camere possono trasmettere al Governo le petizioni ricevute, Il Governo è tenuto a pronunciarsi sul loro contenuto, qualora le Camere lo esigano”.

⁵⁸⁴ *Regular el lobby, el gran reto de la política española* in www.teinteresa.es/dinero/Regular-lobby-gran-politica-espanola_0_1088891429.html, 21 febbraio 2014, p.1.

⁵⁸⁵ Art. 77 c. 3° e 4° del progetto di Costituzione spagnola: “3) Le Commissioni possono ricevere le delegazioni dei gruppi di interesse legittimi in sedute che siano sempre pubbliche.

4) Una legge organica stabilisce un sistema per il monitoraggio e la registrazione dei gruppi di interesse che agiscono in modo permanente”.

⁵⁸⁶ R. RUBIO NUÑEZ, *Los grupos de presion*, Centro de estudios constitucionales, 2004, cit., p. 132.

⁵⁸⁷ Art. 44 c. 4° del Regolamento Congresso: Le Commissioni, tramite il Presidente del Congresso, possono ottenere la presenza di altre persone competenti in materia, al fine di informare e consigliare la Commissione.

⁵⁸⁸ Il Consejo Económico y Social, CES, è un organo previsto in Costituzione all'art. 131 c. 2 ed è stato istituito nel 1991.

⁵⁸⁹ R. RUBIO NUÑEZ, *Los grupos de presion*, Centro de estudios constitucionales, 2004, cit., p. 178.

⁵⁹⁰ Art. 9 c. 2° della Costituzione spagnola: “2) Spetta ai poteri pubblici creare le condizioni affinché la libertà e l'uguaglianza dell'individuo e dei gruppi di cui esso fa parte siano reali ed effettive, nonché eliminare gli ostacoli che impediscano o rendano difficile il loro pieno godimento e agevolare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale”.

⁵⁹¹ Art. 23 della Costituzione spagnola: “1) I cittadini hanno diritto a partecipare agli affari pubblici, direttamente o tramite rappresentanti liberamente eletti in elezioni periodiche a suffragio universale.

2) Essi hanno inoltre diritto ad accedere su basi di uguaglianza alle funzioni e alle cariche pubbliche, qualora possiedano i requisiti previsti dalla legge”.

⁵⁹² *La regulación de los lobbies en España y en Europa como herramienta de desarrollo* a cura di GIGAPP, Gruppo di Ricerca sul Governo, Amministrazione e le Politiche Pubbliche in www.gigapp.org/es/grupos-aceptados-2014?view=team&task=show&id=70#U0ZN1IV_vZG, p.1.

⁵⁹³ Art. 36 della Costituzione spagnola: “La legge regolerà le peculiarità proprie del regime giuridico degli Ordini Professionali e l'esercizio delle professioni autorizzate. La struttura interna e il funzionamento degli Ordini dovranno rispondere a principi democratici”.

⁵⁹⁴ *Ley 74/1978, de 26 de diciembre, de normas reguladoras de los Colegios Profesionales* in www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-697.

anche alle organizzazioni previste dall'art. 52⁵⁹⁵ della Costituzione la cui definizione sembra rimandare all'attività delle lobby "organizzazioni professionali che contribuiscano alla difesa degli interessi economici che le siano propri"⁵⁹⁶.

I Regolamenti del Congresso e del Senato non disciplinano i rapporti tra le Commissioni e le lobby, le uniche norme che potrebbero, in parte, regolamentare la materia sono l'art. 159 che è la norma sull'incompatibilità dei senatori contenuta nella legge organica 5/1985⁵⁹⁷ sul regime elettorale generale, mentre per i deputati l'unica norma sarebbe l'articolo 16⁵⁹⁸ del R.C. che li obbliga ad avere una condotta integerrima⁵⁹⁹.

La prima proposta di legge per disciplinare le lobby risale al 1990, fu formulata dal Partito Popolare⁶⁰⁰ ed era volta alla "regolamentazione delle imprese che gestiscono interessi convergenti con gli interessi pubblici"⁶⁰¹ ma non fu mai approvata. Nel 1992, il Congresso esaminò la proposta del CDS⁶⁰² sulla creazione di un Registro pubblico dei gruppi di interesse e di un codice deontologico ma alla fine lo stesso CDS ritirò la proposta⁶⁰³. Infine, *Iniciativa por Cataluña Verdes*⁶⁰⁴ ha presentato due identiche iniziative legislative, sia nel 2008 che nel 2012, ma anche in quest'ultimo caso non si è avuta l'agognata normativa⁶⁰⁵.

È indubbio come tutti questi tentativi falliti non abbiano fatto altro che aumentare la reticenza e l'ombra di sospetti verso le lobby.

L'unico tentativo che ha avuto un esito positivo è rappresentato dalla l. n. 5 del 2006 sulla regolamentazione del conflitto d'interessi dei membri del governo e per gli alti dirigenti dell'amministrazione generale dello Stato, che prevede all'articolo 8 limitazioni all'esercizio dell'attività privata nel periodo successivo alla scadenza dell'incarico. In particolare l'art. 8 della l. 5/2006 è volto ad evitare il fenomeno definito *revolving doors*, impedendo agli ex membri del Governo ed agli alti dirigenti dell'amministrazione statale di poter svolgere attività lobbistica, in società o imprese private, direttamente connessa con il ruolo pubblico ricoperto in precedenza⁶⁰⁶.

⁵⁹⁵ Art. 52 della Costituzione spagnola: "La legge regolerà le organizzazioni professionali che contribuiscano alla difesa degli interessi economici che le siano propri. La loro struttura interna e il loro funzionamento dovranno essere democratici".

⁵⁹⁶ R. RUBIO NUÑEZ, *Los grupos de presión*, Centro de estudios constitucionales, 2004, cit., p. 106.

⁵⁹⁷ *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General* in www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-11672.

⁵⁹⁸ Art. 16 del R.C.: "I deputati sono tenuti a conformare la loro condotta al Regolamento e a rispettare l'ordine, la cortesia parlamentare e la disciplina, e a non divulgare le azioni che possono eccezionalmente avere carattere segreto".

⁵⁹⁹ R. RUBIO NUÑEZ, *Los grupos de presión en España, una revisión pendiente* in *Revista de las Cortes Generales*, n. 109, 2002, p. 183.

⁶⁰⁰ Il PP, Partido Popular è il principale partito del centro-destra spagnolo.

⁶⁰¹ D. GRASSO, *Cuenta atrás en la Cámara a la primera reglamentación del 'lobby' en España* in www.elconfidencial.com/espana/2014-01-22/cuenta-atras-en-la-camara-a-la-primera-reglamentacion-del-lobby-en-espana-79001/, 22 gennaio 2014, p.1.

⁶⁰² CDS, Centro Democrático e Sociale, era un partito centrista oggi dissolto.

⁶⁰³ R. TIJERAS, *Lobbies : cómo funcionan los grupos de presión españoles*, Madrid : Ediciones Temas de Hoy, 2000, p. 111.

⁶⁰⁴ ICV, Iniciativa per Catalunya Verds è un partito politico eonazionalista e catalanista della Spagna.

⁶⁰⁵ *Un nuevo intento para la regulación del lobby en España* in www.masconsulting.es/blog/2012/02/13/un-nuevo-intento-para-la-regulacion-del-lobby-en-espana-2/, 13 febbraio 2012, p.1.

⁶⁰⁶ *Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado* in www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-6473.

Il RD 432/2009⁶⁰⁷ del 27 marzo ha approvato un regolamento volto a sviluppare la L. 5/2006, istituendo un nuovo sistema di controllo del conflitto di interessi che si ispira alle linee guida dettate in questa materia dall'OCSE⁶⁰⁸. Il regolamento non ha avuto un vasto ambito di applicazione e molto spesso le sue prescrizioni sono state disattese a causa di un'interpretazione eccessivamente formale e della ridotta indipendenza dell'organo deputato all'applicazione di questa normativa⁶⁰⁹.

L'ultima ipotesi di regolamentazione delle lobby risale al 20 febbraio 2013 quando il Presidente del Governo spagnolo, Mariano Rajoy, nel Dibattito sullo stato della Nazione⁶¹⁰, presentato al Congresso dei deputati, ha proposto di inserire la disciplina per l'attività di lobby nella legge sulla trasparenza e accesso all'informazione pubblica e buon governo. Questa normativa, come evidenziato in precedenza, è stata fortemente sollecitata dall'opinione pubblica ma anche degli stessi lobbisti e si ispira ad un rapporto del *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*⁶¹¹, un organismo dipendente del Ministero della Presidenza.

La decisione di regolamentare le lobby rientra nell'ambito di un più vasto progetto portato avanti dal Governo iberico chiamato di "rigenerazione democratica" volto ad avvicinare nuovamente i cittadini alla vita politica⁶¹². Il discredito acquisito dalla politica spagnola negli ultimi anni ha, infatti, spinto il Governo Rajoy ad adottare una serie di misure volte a riattivare la partecipazione dei cittadini nei confronti della vita pubblica, non è un caso che, molte delle misure varate all'interno del disegno di rigenerazione democratica parlino di "Governo aperto"⁶¹³ cioè accessibile a tutta la popolazione.

La decisione di disciplinare le lobby non è dovuta soltanto alla crisi democratica che sta vivendo la Spagna ma anche alla diffusa corruzione e alla crisi economica che ha portato ad un'implementazione della loro attività⁶¹⁴. La crisi economica non ha fatto altro che rendere più forte la pressione delle lobby sul decisore politico, per far in modo che le loro istanze vengano accolte. Il motivo di questo nuovo atteggiamento è molto semplice: quando la

⁶⁰⁷ Real Decreto 432/2009, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, in www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-6168.

⁶⁰⁸ Las puertas giratorias: nos faltan luces y taquígrafos, in www.thelobbyroom.com/blog/2013/12/14/las-puertas-giratorias-ms-luz-y-taquigrafos, 16 dicembre 2013, p.1.

⁶⁰⁹ E. DE LA NÚÑEZ SANCHEZ-CASCADO, *El negocio del conflicto de intereses en España* in www.hayderecho.com/2012/09/16/el-negocio-del-conflicto-de-intereses-en-espana/, 16 settembre 2012, p.1.

⁶¹⁰ Intervento del Presidente del Gobierno, Dibattito sullo stato della Nazione. Proposte del Governo per migliorare la trasparenza e lottare contro la corruzione "la democrazia non può essere patrimonio di nessuno e nessuno può astenersi dall'obbligo di proteggerla" in www.cepc.gob.es/docs/default-source/default-document-library/propuestas-para-el-acuerdo-pol%C3%ADtico.pdf?sfvrsn=0.

⁶¹¹ Il CEPC ha il compito di incoraggiare la discussione della realtà giuridica e socio-politico nazionale e internazionale, con particolare attenzione a tutte le questioni relative al diritto spagnolo e alle istituzioni dei paesi latinoamericani e il rapporto di questi con l'Europa.

⁶¹² C. MARTINEZ GORRIARAN, *¿Qué es la regeneración democrática? (unos apuntes breves)*, in www.carlosmartinegorriaran.net/2014/01/14/que-es-la-regeneracion-democratica-unos-apuntes-breves/, 14 gennaio 2014, p.1.

⁶¹³ Estudio de la Demanda y uso de Gobierno Abierto en España in www.cfnararra.es/observatorios/pdf/Estudio_Gobierno_Abierto_demanda_y_uso_de_gobierno_abierto_en_espana.pdf lo studio evidenzia come il 75% degli intervistati ritiene che una migliore trasparenza possa migliorare la fiducia nel governo.

⁶¹⁴ M. G. MAYO, *La crisis económica y el descontento social alimentan el boom de los lobbies* in www.expansion.com/2013/03/15/economia/1363347011.html, 18 marzo 2013, p.1.

situazione economica era florida le lobby non avevano interesse a pressare in maniera eccessiva sui membri del Parlamento, per convincerli della bontà delle proprie istanze oppure per richiedere l'affidamento di un contratto, ma nel momento in cui la crisi economica riduce il margine di manovra economico del legislatore, è evidente che quest'ultimo non potrà soddisfare tutti i lobbisti e questi sono costretti ad aumentare la loro pressione e a migliorare le loro prestazioni per ottenere il risultato sperato⁶¹⁵.

Un aspetto significativo nella regolamentazione della materia è legato all'esigenza espressa dalle stesse lobby, in particolare da APRI⁶¹⁶, circa la necessità di una loro disciplina. Infatti, APRI ha sempre evidenziato il ruolo fondamentale svolto dalle lobby nel processo legislativo in quanto portatori di interessi appartenenti a tutta la collettività e, soprattutto, la loro capacità di assicurare che le politiche governative e le decisioni legislative siano realizzate sulla base di conoscenze e informazioni quanto più ampie e specializzate, costringendo il legislatore a prendere in considerazione l'impatto delle sue decisioni sull'economia, sul mercato del lavoro e in genere su tutta la società.

È, quindi, evidente, secondo APRI, che per permettere alle lobby di esplicitare al meglio la loro attività, anche di mediazione delle istanze sociali, ci sia bisogno di una regolamentazione, di un registro sia presso il Congresso che presso il Governo e di un codice di condotta. Una maggiore trasparenza nell'esercizio della loro attività comporta anche una maggiore sicurezza e stabilità, una maggiore affidabilità e una maggiore fiducia nell'economia spagnola e, di conseguenza, una maggiore competitività delle sue imprese e dei suoi cittadini⁶¹⁷.

4.4. Progetto di regolamentazione delle lobby.

Come già segnalato nel paragrafo precedente l'intenzione del Governo spagnolo era di regolamentare le lobby all'interno della legge sulla trasparenza, accesso all'informazione pubblica e buon governo, la normativa si sarebbe esplicitata in una modifica dei Regolamenti delle Camere e si sarebbe basata su due punti:

- Creazione di un registro dei gruppi di interesse presso il Congresso dei deputati ed il Senato
- Creazione di un codice di condotta con attività, limiti e obblighi.

Sempre in quest'ottica e, soprattutto, nell'ambito della lotta alla corruzione rientra anche la riforma del codice penale volta ad:

- Un inasprimento delle pene per i reati connessi alla corruzione.

⁶¹⁵ J. FRANCES, *Que vienen los lobbies! El opaco negocio de la influencia en España*, Editoial Destino, 2013, p. 166.

⁶¹⁶ ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE DELLE RELAZIONI ISTITUZIONALI (APRI) è nata nel dicembre del 2007 al fine di colmare una lacuna presente in Spagna, in rappresentanza delle associazioni professionali e di relazioni istituzionali. APRI è un'associazione nazionale, uno senza scopo di lucro o politico, rappresenta tutti coloro che desiderano farvi parte e che hanno come loro attività principale quella di lobbying. Per maggiori informazioni si rinvia al sito web di APRI www.relacionesinstitucionales.es/quienes-somos/.

⁶¹⁷ M. R. ROTONDO, Presidente APRI, *Lobby y transparencia, claves de competitividad*, in www.cinco dias.com/cinco dias/2013/02/18/economia/1361215379_238016.html, 19 febbraio 2013, p.1.

- Tempi più lunghi per la prescrizione di questi reati.

Tutti i partiti politici hanno presentato proposte contro la corruzione politica e sollecitato una maggiore trasparenza nella risoluzione successiva al Dibattito sullo stato della Nazione. Per quanto riguarda la regolamentazione delle lobby questa è stata in particolare sollecitata dal CiU⁶¹⁸ e dal UPyD⁶¹⁹, sempre nell'ambito delle proposte volte ad una migliore trasparenza tutti i partiti politici hanno chiesto un inasprimento delle pene per il reato di corruzione⁶²⁰. In accoglimento di queste richieste la Risoluzione n. 1 sulla Rigenerazione democratica e Trasparenza approvata dal Congresso il 26 febbraio 2013 prevede una clausola di immediata entrata in vigore che demanda alle competenti Commissioni parlamentari di adottare una disciplina per le lobby che chiarisca i limiti della loro azione⁶²¹. A questo scopo è stata costituita il 24 aprile 2013 la *Ponencia* incaricata di studiare la riforma del Regolamento del Congresso⁶²².

La futura normativa avrà come destinatari organizzazioni imprenditoriali, sindacati, ONG, società di consulenza, di relazioni istituzionali e studi legali; le attività da regolamentare sono estremamente vaste: contatti e incontri con i membri della Camera o consulenti al servizio dei Gruppi parlamentari, preparazione e distribuzione di studi, documenti e relazioni volte ad orientare il dibattito politico o contribuire a fissare le posizioni politiche su iniziative legislative, nonché la partecipazione ai processi di consultazione pubblica sulle iniziative legislative o l'audizione innanzi alle Commissioni della Camera⁶²³.

Successivamente i destini della legge sulla trasparenza e di quella sulle lobby sono stati separati, nonostante, per ben due volte, sia quando la legge era in discussione al Congresso che al Senato i parlamentari abbiano proposto emendamenti additivi per introdurre la disciplina delle lobby nella legge sulla trasparenza,⁶²⁴ che è stata emanata nel dicembre 2013⁶²⁵.

Il dibattito sulla regolamentazione delle lobby è proseguito nell'ambito della riforma del Regolamento del Congresso e ha avuto un nuovo impulso dal documento che riguarda la partecipazione sociale nel Parlamento⁶²⁶, presentato il 28 gennaio 2014 dal CEPC. Questo documento si presenta come un'analisi di una serie di istituti che potrebbero migliorare la partecipazione sociale e per quanto riguarda le lobby ritiene che la loro disciplina

⁶¹⁸ Il CiU, *Convergència i Unió*, è una coalizione di partiti attivi in Catalogna.

⁶¹⁹ L'UPyD, *Unione Progresso e Democrazia*, è un partito politico che viene classificato come partito di centro.

⁶²⁰ *Luchar contra la pobreza y más transparencia: propuestas tras el debate del estado de la nación*, in www.20minutos.es/noticia/1739305/0/debate-estado-nacion/partidos/propuestas/#xtor=AD-15&xts=467263, 22 febbraio 2013, p.1.

⁶²¹ *Resoluciones aprobadas por el Congreso de los Diputados en su sesión del día 26 de Febrero de 2013 con motivo del debate de política general en torno el estado de Nación*, in www.congreso.es/docu/tramit/LegX/200_1.pdf.

⁶²² Ponencia encargada de estudiar la reforma del Reglamento per maggiori informazioni www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision?piref73_7498063_73_1339256_1339256.next_page=/wc/composicionOrgano&idOrgano=312101&idLegislatura=10.

⁶²³ F. GAREA, *El Congreso creará un registro de 'lobbies'*, in www.politica.elpais.com/politica/2013/06/01/actualidad/04106_697476.html, 2 Giugno 2013, p.1.

⁶²⁴ L. 19/ 2013 del 9 dicembre 2013, *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* in www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm.

⁶²⁵ S. SANZ, *El PP se niega a incluir a los 'lobbies' en la futura Ley de Transparencia como exige el PSOE* in www.vozpopuli.com/actualidad/33010-el-pp-se-niega-a-incluir-a-los-lobbies-en-la-futura-ley-de-transparencia-como-exige-el-psoe, 13 Ottobre 2013, p.1

⁶²⁶ *Participación social en el parlamento* in www.novagob.org/file/download/56851, 28 gennaio 2014, p.1.

ridurrebbe il livello di corruzione presente nel Parlamento spagnolo. L'esigenza di ridurre la corruzione all'interno del Parlamento è stata espressa anche da un recente rapporto⁶²⁷ redatto da GRECO⁶²⁸ e pubblicato il 15 gennaio 2014, il quale sottolinea la necessità di una normativa in materia. In quest'ottica il documento del CEPC propone di rendere pubbliche le agende dei parlamentari in modo da permettere alla popolazione un controllo sulla loro attività e i loro incontri. È, quindi, evidente lo stretto collegamento tra questa proposta e quella di regolamentazione delle lobby tramite una modifica del Regolamento del Congresso.

Alla *Ponencia* incaricata di studiare la modifica del Regolamento del Congresso sono state presentate due proposte quella appena menzionata del CEPC e quella dell'APRI che auspica una disciplina più stringente rispetto all'altra proposta: una registrazione obbligatoria per tutti i lobbisti e l'obbligo del possesso di un "pass" di accesso da revocare in caso di violazione del codice di condotta. Lo studio presentato dal CEPC esprime la propria preferenza per una registrazione solo volontaria, sul modello del Registro UE, in quanto la registrazione sarebbe un incentivo sufficiente per controllare l'attività dei lobbisti⁶²⁹.

Per registrarsi, i lobbisti dovranno indicare dove lavorano e chi rappresentano, rendendo chiari gli interessi della società o dell'associazione e i finanziamenti connessi. Secondo le stime dell'APRI circa 500 persone potrebbero iscriversi tra associazioni, datori di lavoro, sindacati e ONG. Il 27 febbraio 2014 il Congresso ha approvato la risoluzione proposta dal Gruppo parlamentare del CiU in accordo con quello popolare volta a dare attuazione a quella serie di riforme iniziate nell'ambito del Dibattito sullo stato della Nazione. Per quanto attiene alla normativa sulle lobby questa dovrà riguardare tutte quelle attività che sono destinate ad influenzare i processi politici e decisionali, per garantire la trasparenza nell'esercizio del diritto dei rappresentanti della società civile e delle imprese di aver accesso alle istituzioni, così come il rispetto del codice di condotta⁶³⁰, ora l'ultima parola spetta al Parlamento che dovrà decidere come disciplinare le lobby.

4.5. Aspetti critici della futura legge sulle lobby.

Nonostante non ci sia ancora una regolamentazione delle lobby in Spagna, poiché i lavori per la modifica del Regolamento del Congresso sono attualmente in corso da più parti si levano critiche alla futura disciplina. Innanzitutto, si evidenzia come i lobbisti esplicano la loro attività non solo nei confronti del legislatore ma anche, e soprattutto, dell'esecutivo, quindi si renderebbe necessario estendere la normativa, pensata esclusivamente per il Congresso, anche al Governo, seguendo l'esempio dell'Unione Europea. Bisogna, infatti,

⁶²⁷ *Fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors* in : [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)5_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)5_Spain_EN.pdf).

⁶²⁸ Il Gruppo di Stati contro la corruzione, GRECO, è un organo di controllo contro la corruzione del Consiglio d'Europa con sede a Strasburgo ed è stato istituito nel 1999 con un accordo di 17 Stati membri del Consiglio d'Europa. GRECO è aperto anche a Stati non europei e conta attualmente 49 membri.

⁶²⁹ I. MARMOL, *Comienza la negociación para crear el registro de lobbies* in www.teinteresa.es/espana/Comienza-negociacion-crear-registro-lobbies_0_1084692113.html, 14 febbraio 2014, p.1.

⁶³⁰ *Resoluciones aprobadas propuestas por CIU*, in www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?_piref73_7706063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa&idNotaSalaPrensa=12171&anyo=2014&mes=2&pagina=1&mostrarvolver=S&movil=nul, 15 gennaio 2014.

tener presente che le lobby non agiscono soltanto per proporre delle modifiche ad un progetto di legge già in corso ma decidono anche quali materie regolare e quando⁶³¹, quindi, la necessità di estendere la futura legge sulle lobby anche al Governo diviene ancora più importante se si considera che il 97% delle leggi emanate in Spagna sono di iniziativa governativa⁶³².

Inoltre si evidenzia come non basta disciplinare le lobby e creare un registro ed un codice di condotta per i lobbisti ma sarebbe necessario, anche nell'ottica di favorire la pubblicità e la trasparenza nella formulazione delle leggi, assicurare l'accesso dei cittadini ad un serie di attività che riguardano:

- le riunioni tra funzionari pubblici e lobbisti;
- la documentazione presentata dai gruppi di interesse alle istituzioni pubbliche;
- la pubblicazione degli ordini del giorno degli uffici pubblici e i verbali delle riunioni;
- i documenti utilizzati e consultati nel processo decisionale;
- il registro di entrata al Congresso e agli uffici più importanti del Governo.

In altre parole sarebbe auspicabile estendere l'applicazione della l. 19/2013 sulla trasparenza, accesso all'informazione pubblica e buon governo anche al Congresso dei deputati e di conseguenza modificare il suo Regolamento in modo che recepisca le disposizioni sulla trasparenza presenti nella l. 19/2013⁶³³.

Un aspetto estremamente critico, come già segnalato, del futuro registro delle lobby è dato dalla sua obbligatorietà o meno. Infatti, alcuni ritengono che la sola esistenza di un registro sia già un segnale sufficiente per regolamentare le lobby mentre altri evidenziano come soltanto rendendo obbligatorio il registro la nuova regolamentazione potrà effettivamente rivelarsi utile. A favore di questa tesi si sottolinea come il registro europeo è volontario e vi sono registrati circa un terzo dei lobbisti iberici che svolgo, in realtà, la loro attività a Bruxelles. Sia che venga configurato come obbligatorio che come volontario il registro dovrà, comunque indicare:

- il nome dell'organizzazione, il nome di tutti i lobbisti che vi lavorano, gli obiettivi e le leggi che ciascuna lobby intende influenzare;
- i bilanci e le spese sostenute dai lobbisti;

⁶³¹ *Posicionamiento de Access Info Europe sobre la regulación de los lobbies en España* in www.access-info.org/es/lobbying-transparency/402-lobby-spain 2 giugno 2013, p.1.

⁶³² V. ANDERICA, *Las sombras del proceso legislativo en España* in www.eldiario.es/autores/que_hacen_los_diputados/ 6 novembre 2013, p.1.

⁶³³ *Propuestas para regular el lobby en espana* in www.civio.es/2014/02/propuestas-de-la-sociedad-civil-para-regular-el-lobby-en-espana/ 5 febbraio 2014, p.1.

inoltre è necessario che il registro sia pienamente accessibile ai cittadini e che venga continuamente aggiornato.

Oltre al registro dovrà essere predisposto anche un codice di condotta che preveda tra le altre clausole il divieto per i lobbisti di assumere deputati o i loro assistenti e un definizione precisa dei comportamenti che possono integrare una condotta inappropriata, la regolamentazione dovrà ispirarsi a quanto previsto nella Guida internazionale per la trasparenza del lobby⁶³⁴.

Forse sarebbe stato meglio disciplinare le lobby non tramite una modifica del Regolamento del Congresso ma seguendo la strada descritta in passato dalla dottrina, volta a conferire una base costituzionale alle lobby, armonizzando il diritto di partecipazione dei cittadini costituzionalmente riconosciuto dagli articoli 9 c. 2, 23, 77 e 105⁶³⁵, con le prestazioni ed attività da loro svolte, in modo da consolidare la loro funzione e considerarle alla stregua di portatrici di interessi legittimi. Quest'approccio implica il riconoscimento della loro importanza nel processo legislativo e richiede una loro regolamentazione, secondo il principio di trasparenza, che separi totalmente la condotta delle lobby dal reato di corruzione e che affermi il principio che soltanto i deputati e senatori sono portatori, in virtù del principio rappresentativo, degli interessi della collettività⁶³⁶.

È evidente come il dibattito sia entrato nel vivo in Spagna e solo nei prossimi mesi si potrà valutare se ha portato o meno alla disciplina dell'attività di lobby, di sicuro aspetti critici permangono, basti pensare che la *Ponencia* incaricata di modificare il Regolamento del Congresso si riunisce sempre a porte chiuse, senza possibilità per i cittadini di avere accesso ai suoi atti e questo aumenta i dubbi circa la futura normativa in materia.

CONCLUSIONI

Il nostro progetto ha avuto come oggetto l'analisi della Costituzione e della legislazione iberica da molteplici punti di vista, con l'obiettivo di individuare le varie forme di pubblicità presenti nel Parlamento e le modalità con cui i cittadini possono prenderne visione.

L'analisi è stata suddivisa in quattro paragrafi il primo introduce il lettore alle peculiarità del sistema legislativo spagnolo, il secondo evidenzia le forme classiche di pubblicità previste dalla Costituzione e dai Regolamenti parlamentari, il terzo analizza, invece, le "nuove" forme di pubblicità che si esplicano soprattutto tramite canali mediatici, infine, l'ultimo paragrafo analizza il ruolo svolto dalle lobby nel procedimento legislativo, sotto forma di influenza sui politici, e la loro regolamentazione.

Dall'analisi del sistema costituzionale spagnolo di produzione legislativa ed in un'ottica di

⁶³⁴ *International Lobbying Disclosure Guidelines* in www.sunlightfoundation.com/blog/2013/12/03/announcing-sunlights-international-lobbying-guidelines/, 3 dicembre 2013.

⁶³⁵ Art. 105 della Costituzione spagnola: "La legge regolerà: A) Il diritto dei cittadini ad essere ascoltati, direttamente o tramite le organizzazioni e associazioni riconosciute dalla legge, nei procedimenti di elaborazione delle misure amministrative che li riguardano.

B) L'accesso dei cittadini agli archivi e registri amministrativi, salvo per quanto riguarda la sicurezza e la difesa dello Stato, le indagini sui reati e la riservatezza delle persone.

C) La procedura di formazione degli atti amministrativi, garantendo, quando lo si giudichi opportuno, udienza all'interessato".

⁶³⁶ R. RUBIO NUÑEZ, *Los grupos de presion*, cit., p. 255 ss..

confronto con il nostro ordinamento, è possibile evidenziare le sue particolarità e positività, anche in previsione di una riforma significativa della nostra Costituzione.

I temi centrali del dibattito costituzionale nazionale si incentrano sull'eccessivo ruolo dell'esecutivo nel procedimento legislativo, il Parlamento appare oggi esautorato della sua funzione, in ragione dell'esigenza del Governo di garantirsi tempi certi per l'attuazione del proprio indirizzo politico. Tale problematica appare recepita dalla Costituzione spagnola e dai Regolamenti parlamentari che prevedono un ordine gerarchicamente rilevante tra le iniziative legislative, nell'ambito delle quali assoluta priorità è data ai progetti di legge dell'esecutivo. Ciò consente al Parlamento di mantenere la sua centralità nell'ambito dell'attività legislativa e, all'esecutivo, grazie anche ad una tempistica scandita a livello regolamentare, di poter contare su tempi rapidi per l'attuazione del proprio indirizzo politico. Si tenga presente che, pur essendo previsti dalla Costituzione, sia la delega legislativa all'esecutivo che la decretazione d'urgenza, queste, di fatto, sono poco utilizzate.

La Costituzione spagnola prescrive che i progetti di legge del Governo devono essere presentati al Congresso con l'esposizione dei motivi e dei precedenti necessari per la loro approvazione. Tali motivi, paragonabili alla nostra relazione illustrativa, sono oggetto sia di emendamento che di voto e di approvazione finale, e costituiscono parte integrante del testo normativo. Nel nostro ordinamento gli atti normativi non devono essere motivati ma la previsione di un obbligo costituzionale di motivare le scelte legislative, potrebbe rendere certamente più semplice l'attività ermeneutica dell'interprete, specie su testi normativi di particolare complessità.

Altra particolarità che merita di essere sottolineata è la previsione, il ruolo e la ratio delle leggi organiche; per l'adozione di questa tipologia di norme, attuative dei precetti costituzionali in materia di diritti e di libertà fondamentali, è previsto un iter aggravato in funzione di contenimento delle maggioranze semplici occasionali. Questo è degno di nota in un sistema, come quello nazionale, in cui spesso si ritiene di risolvere i problemi istituzionali modificando i precetti costituzionali in forza, proprio, dell'appoggio di maggioranze semplici occasionali.

Inoltre sempre nell'ottica della futura riforma della nostra Costituzione è bene segnalare il ruolo del Senato delle Autonomie, che riesce a rappresentare il forte regionalismo spagnolo ma al contempo è titolare del potere legislativo seppur con un'efficacia più ridotta rispetto al Congresso.

Per quanto riguarda la pubblicità delle leggi nell'ordinamento spagnolo, questa è garantita ad un livello basilico dalla Costituzione all'art. 9.3. Il mezzo storico per garantire la pubblicità è il Diario delle sedute (*Diario de sesiones*), che riproduce tutti gli interventi e accordi adottati nelle sedute plenarie e nelle Commissioni, che non hanno carattere segreto.

E' una pubblicazione ufficiale delle Camere anche la Gazzetta Ufficiale del Parlamento che è composta da tre sezioni: Parlamento, Camera dei deputati e Senato; la Gazzetta riproduce i testi e i documenti la cui diffusione è richiesta dai Regolamenti delle Camere.

Tra le altre forme di pubblicità la più tradizionale prevede la presenza del pubblico durante le sedute plenarie, per quanto riguarda, invece, la presenza di giornalisti, sia in Aula che in Commissione, è compito della Presidenza regolamentare l'accesso dei mass media e autorizzare la registrazione delle sedute.

L'art. 80 della Costituzione sancisce che le sedute assembleari sono pubbliche, salvo diversa disposizione del Regolamento o accordo contrario adottato da ogni Camera a

maggioranza assoluta. I Regolamenti della Camere, dopo aver affermato la pubblicità delle sedute, creano due generi di eccezioni, infatti, prevedono: una serie di materie in cui obbligatoriamente le sedute assembleari sono segrete e disciplinano il procedimento per rendere segrete le sedute, al di fuori delle ipotesi espressamente previste. La contraddizione è evidente e apre ad un uso abusivo dell'eccezionalità, tale da invertire il rapporto tra regola ed eccezione.

La Costituzione non fa alcun riferimento all'esigenza o meno della pubblicità in Commissione, su questa pubblicità, il R.C.D., all'art. 64, ha fissato come clausola generale che le sedute non sono pubbliche; mentre, il Regolamento del Senato lascia ai membri della Commissione la scelta di renderle pubbliche o private. Ciò non osta a che lo stesso art. 64 R.C.D. distingua tra sedute non pubbliche alle quali possono però accedere i mezzi di comunicazione, art 64.1 R.C.D. e 75.1 R.S., e sedute segrete.

Mentre in Assemblea i voti, da giugno 2012, sono offerti in formato xml e pdf, dettagliati per deputato e Gruppo parlamentare, i voti in Commissione sono visibili solo nel numero degli astenuti, favorevoli o contrari.

La trasparenza va oltre la pubblicità e consente una prestazione attiva di informazioni in maniera accessibile e pertinente. La legge sulla trasparenza approvata nel dicembre 2013 non fa differenza tra la trasparenza richiesta agli altri organi amministrativi e quella richiesta al Parlamento, ciò significa che quest'ultimo non può più limitarsi a garantirla solo per l'attività soggetta al diritto amministrativo.

L'ordinamento spagnolo consente anche la partecipazione dei cittadini nell'elaborazione della legge, garantita sia a livello costituzionale, nelle sue forme più tradizionali, che a livello regolamentare per le modalità innovative di partecipazione. L'art. 29 della Costituzione riconosce il diritto di tutti gli spagnoli di proporre una petizione individuale o collettiva per iscritto, nella forma e con gli effetti prescritti dalla legge. Nella sessione web del Congresso si trovano delle statistiche sulle petizioni, ma non è possibile conoscerne il contenuto. L'art 87 prevede, inoltre, la possibilità per i cittadini di presentare progetti di legge che esigono non meno di 500.000 firme autenticate.

Per quanto riguarda le modalità più moderne di partecipazione, il diritto spagnolo non stabilisce un'obbligazione generale di consultazione dei cittadini per i progetti di legge ad iniziativa governativa; esistono, comunque, leggi settoriali che stabiliscono, in relazione a determinate materie, l'obbligo di sentire i cittadini interessati o le organizzazioni rappresentative dei loro interessi.

Nella fase parlamentare, l'istituto più significativo di partecipazione dei cittadini è costituito dalle audizioni, ossia comparizioni pubbliche di organizzazioni e associazioni di cittadini, interessati a un progetto o a una proposizione di legge, per esprimere la loro posizione davanti alla Commissione parlamentare competente e rispondere alle domande poste dai Gruppi parlamentari. Per aversi le audizioni è necessaria la proposta da parte dei Gruppi parlamentari e l'espressa adozione dell'Ufficio di Presidenza della Commissione, è logico pensare che quest'iter ne riduca di molto l'utilizzo.

Per quanto riguarda la visibilità dei lavori parlamentari attraverso i *media*, i Regolamenti del Congresso e del Senato non forniscono molti dettagli al riguardo, salvo per gli articoli che affidano alla *Mesa* e al Presidente il compito di stabilire le diverse forme di pubblicazione e la disciplina di accesso alle sale parlamentari per le riprese audiovisive. Si riscontra, infatti, l'assenza di una normativa precisa riguardo alla gestione dell'informazione

mediatica. Il Senato ha tentato di colmare tale vuoto stilando una Carta dei Servizi che regola i contenuti fondamentali del proprio sito *web*, mentre i contenuti della programmazione televisiva restano disciplinati tramite contratti di servizio fra ciascuna Camera e l'ente che si occupa della gestione tecnica e della produzione del canale TV.

L'informazione audiovisiva è garantita innanzitutto dai due canali istituzionali, *Canal Parlamento* e *Canal Senado*, direttamente controllati dalle Camere, e in particolare dalla *Mesa* e dai rispettivi Dipartimenti di Comunicazione. Le sessioni del *Pleno* e delle Commissioni occupano grandissima parte della loro programmazione (la totalità nel caso di *Canal Senado*) e vengono trasmesse nel rispetto delle regole di neutralità fra i Gruppi politici. Il segnale viene trasmesso via cavo, via satellite, in digitale e via *internet* - e le sue immagini possono essere utilizzate dalle reti televisive che ne abbiano fatto richiesta.

A questi canali si sono affiancati di recente altre due importanti risorse audiovisive: la diretta *web* (*Congreso/ Senado en Directo*) e la "webteca" (*Archivo Audiovisual*), che raccoglie i *podcast* di tutte le sessioni registrate. Dunque, la linea di sviluppo delle televisioni parlamentari è quella di una crescente integrazione con il *web*, che permetta l'accesso ai contenuti d'interesse senza i vincoli orari della programmazione.

La seconda fondamentale opportunità di visibilità mediatica delle attività parlamentari è offerta da *internet*, e in particolare dai siti istituzionali. Essi sono stati analizzati approfonditamente non solo per valutare l'eshaustività dell'informazione disponibile, ma anche per rintracciare gli strumenti di interazione dei cittadini con le istituzioni.

Da quanto osservato, la prima funzione, quella informativa - in particolare nel caso del Senato - è assolta in modo piuttosto soddisfacente; mentre la funzione interattivo-partecipativa presenta molte carenze.

Cionondimeno, esistono ampi spazi di miglioramento in entrambi i campi; per esempio, anche se risulta disponibile un profilo Twitter istituzionale per entrambe le Camere, le carenze più eclatanti si riscontrano nell'assenza di altri strumenti utili all'aggiornamento delle notizie in modo automatico e selettivo (attraverso i servizi di RSS e *Newsletter*).

Le risorse per l'interazione e la partecipazione appaiono ancora più insoddisfacenti, poche sono state le esperienze di consultazione della cittadinanza attraverso piattaforme di dibattito sul *web*. L'uso delle petizioni viene agevolato dalla possibilità di invio tramite posta elettronica, ma non è stato seguito l'esempio anglosassone ed europeo delle *e-petitions* collettive. Bisogna riconoscere, però, che sono numerose le opportunità di interazione con i singoli parlamentari, con i Gruppi o con gli organi del Senato attraverso i *social network*, le pagine personali e, naturalmente, via *email* (mentre il *Congreso* si mostra più arretrato nello sviluppo di questi canali). Tuttavia, anche quando essi sono presenti, la frequenza del loro utilizzo lascia molto a desiderare. Ciò spinge a considerare che, se anche le nuove tecnologie mettono a disposizione canali che rendono più agevole e rapido il contatto rappresentati-rappresentanti, la portata della loro innovazione è molto ridimensionata dall'effettivo utilizzo che ne viene fatto, sia da parte dei cittadini che da parte degli organi parlamentari. Gli sviluppi futuri, in questo campo, dipendono molto dalla volontà politica, fanno ben sperare le proposte di modifica dei Regolamenti, recentemente avanzate da alcuni Gruppi, che vanno in direzione della trasparenza e di una maggiore partecipazione dei cittadini ai dibattiti parlamentari.

Infine, relativamente alla presenza ed al ruolo delle lobby nel procedimento legislativo, il punto di partenza dell'analisi è stato rappresentato dalla mancanza di una regolamentazione

del loro ruolo, tale carenza ha spinto sia l'opinione pubblica che i politici ad interrogarsi sulla legittimità della loro attività. Questo dibattito ha portato il Governo a presentare al Congresso, nel febbraio 2013, una proposta legislativa volta a disciplinare le lobby, la regolamentazione deve realizzarsi tramite una modifica del Regolamento del Congresso e sono attualmente in corso i lavori della *Poenencia*, incaricata di dar luogo alle modifiche necessarie per introdurre la normativa in materia.

Nonostante la disciplina dell'attività delle lobby non sia ancora stata emanata è già sottoposta ad una serie di critiche sia da parte delle organizzazioni che si battono per una maggior trasparenza sulla loro attività che da parte degli stessi lobbisti, i quali per primi hanno richiesto la regolamentazione. Le critiche più feroci riguardano il fatto che è rivolta solo al Congresso e non al Governo e le modalità di iscrizione nel registro dei lobbisti. Per quanto riguarda la prima critica da più parti si evidenzia la grande importanza che riveste il Governo nel procedimento legislativo e quindi, l'effetto limitato dell'emananda disciplina, nell'ottica di una maggiore trasparenza, se si rivolgerà soltanto al Congresso. Rispetto al registro dei lobbisti si evidenzia come solo la sua obbligatorietà potrà garantire l'agognata trasparenza sulla attività delle lobby.

Le riunioni della *Poenencia* si stanno svolgono a porte chiuse, non è dato sapere a che punto sono i lavori e, soprattutto, se hanno raccolto le critiche menzionate, soltanto nei prossimi mesi si potrà valutare la bontà o meno della regolamentazione. È indubbio che la Spagna, a differenza dell'Italia, sta facendo passi avanti in materia, in accoglimento delle richieste provenienti dall'UE e dall'OCSE.

BIBLIOGRAFIA

- ABELLAN GARCIA GONZALES A. M., Il Parlamento come organo di espressione dell'opinione pubblica: la pubblicità parlamentare contrapposta al segreto, *in* Rivista delle Corti Generali, n. 18, Madrid, 1989.
- ABELLAN GARCIA GONZALES A. M., La rappresentazione politica e la pubblicità parlamentare di fronte al segreto, *in* Giornata di studio sulla Costituzione spagnola, vol. 2, Madrid 1993, pp. 1185 - 1198, Vol. 2, 1993.
- AJA FERNÁNDEZ E., *La reforma del procedimiento legislativo en el nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados*, in *Las fuentes del Derecho. Primeras Jornadas Jurídicas de Lleida, Universidad de Barcelona, Barcelona*, 1983.
- ALONSO DE ANTONIO J. A., Il dovere al segreto dei parlamentari, *in* Rivista della facoltà di Diritto dell'Università Complutense, n. 76, 1990.
- ALVAREZ – OSSORIO FERNANDEZ C., *Pubblicità e Parlamento: il segreto delle investigazioni parlamentari. Il Regolamento parlamentare; proposte di riforma*, Santander, 2000, pp. 297-310. AINHOA DE FRUTOS GARCIA R., *E' possibile misurare la trasparenza in Spagna, ma ci si può fidare degli indicatori attuali?*, XVI Convegno di Roma, Settembre 2012.
- ARCE JANARIZ A., *La trasparenza della legge*, in M. GIMENEZ ABAD (a cura di), *Quaderni*, n. 5, 2013.
- BARQUERO CABRERO J.D., *Manual de Relaciones Públicas, Comunicación y Publicidad*. 4ª ed. Barcelona: Ediciones Gestión 2000, 2005.
- BLANCO HERRANZ J., *Modernizzazione dei Parlamenti, nuovi strumenti di gestione per la sua organizzazione e funzionamento*.
- CAMPO DOMINGUEZ, E.M., *El desarrollo de la ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados: la comunicación e interacción entre ciudadanos y parlamentarios a través de internet (2004-2008)*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2009.
- CANO BUESO J., *Il diritto all'accesso della documentazione dei deputati nell'ordinamento spagnolo*, Madrid, Congresso dei deputati, 1996.
- CANO BUESO J., *Informazione parlamentare e segreti ufficiali*, Working Paper, Istituto della Scienza politica, n. 133, Barcellona, 1997.
- CARRIZO SAINERO G., *Le fonti di informazioni. Studi teorici-pratici*, in I. TORREZ RAMIREZ (a cura di), *Le pubblicazioni ufficiali. Studio e fonti*, Madrid, 1998.
- CASTILLO ESPARCIA A. - ALMANSA MARTINEZ A., *Interacciones comunicativas entre lobbies, sistema político y medios de comunicación* in *Temas de Comunicación*, Vol. 23, 2011.
- CASTILLO ESPARCIA A., *La comunicación de los lobbies en internet. El ciberactivismo de los Think Tanks* in *Revista de comunicacion y nuevas tecnologías*, Vol. 8 n. 1, 2010.
- CASTILLO ESPARCIA A., *Lobby y comunicación: el lobbying como estrategia comunicativa*, Comunicación Social Ediciones Y Publicaciones, 2011.

- CAVERO GOMEZ M., L'organizzazione parlamentare. Sedute parlamentari. Dibattito e pubblicità, in *ARNALDO ALCUBILLA E. (a cura di), I Parlamenti d'Europa e il Parlamento europeo, 1997.*
- CELAVA PEREZ I., La partecipazione dei cittadini come politica pubblica, in *Partecipazione dei cittadini per un'amministrazione deliberativa, 2009.*
- CHOFRE SIRVENT J. F., *Significado y función de las leyes orgánica*, Tecnos, Madrid, 1994.
- COLOMBO C., *Innovazione democratica, esiste una democrazia partecipativa*, in *Rivista di internet, Diritto e politica*, n. 3, 2006.
- CUESTA LOPEZ V., *Partecipazione diretta e iniziativa legislativa del cittadino nella democrazia costituzionale*, Thomson/Civitas-Parlamento de Canarias, Pamplona, 2008.
- CUETO APARICIO M., *Pubblicazioni ufficiali delle Corti Generali*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 85, 2012.
- CUETO APARICIO M., *A proposito della Relazione mondiale del 2010 sul Parlamento elettronico e le nuove tecnologie*, in *Rivista delle Corti Generali*, [n. 79, 2010.](#)
- CUTLIP S.M.- H. CENTER A., *Relaciones Públicas Eficaces*. 1ª ed. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- DADER, J.L.- CAMPOS, E., *Internet parlamentario en España (1999-2005): los recursos para el contacto ciudadano y su uso, con una comparacion europea*, *Zer*, n. 20, 2006.
- DE VEGA GARCIA P., *Articolo 80. Le sedute plenarie delle Camere.*, in O. ALZAGA VILLAAMIL (a cura di), *Commentario alla Costituzione spagnola del 1978*, Madrid, 1998.
- DE VEGA GARCIA P., *Il principio di pubblicità parlamentare e la sua protezione costituzionale*, in *Rivista di Studi politici*, n. 43, Madrid, 1985.
- DEL CAMPO GARCIA M.E., *Los grupos de presión*, in P. ROMAN MARUGAN (a cura di) *Sistema político español*, McGraw-Hill / Interamericana de Espana, S.A. 2001.
- DELGADO IRIBARREN, M., *Las nuevas tecnologías en la vida parlamentaria*, *XX Jornadas universidad-*.
- DIAZ, J.M., *La información institucional en el Senado de España a través de su canal de televisión oficial*, Congreso Internacional de Comunicación 3.0, Universidad de Salamanca, 4 y 5 octubre de 2010.
- DIEZ – PICAZO L. M., *Parlamento, processo e opinione pubblica*, in *Rivista spagnola di Diritto costituzionale*, n. 18, Madrid, 1986.
- FELIU ALBADELEJO A., *La pubblicità istituzionale nell'arena parlamentare spagnola*, in *Rivista latina di comunicazione sociale*, n. 66, 2011.
- FERNÁNDEZ M., *Informatizzazione dei fondi bibliografici nei parlamenti europei*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 26, 1992.
- FERNANDEZ M., *Trattamento informatico della documentazione parlamentare*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 28, 1993.

- FERNANDEZ RODRIGUEZ, J.J., *El Senado español ante el reto de internet*, Rev. de Derecho UNED, n.1, 2006.
- FERRAIUOLO G., *Le funzioni non legislative del Senato nella Spagna delle autonomie*, in R. Dickmann - S. Staiano (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative*, Raccolta di studi sul Parlamento nella ricorrenza del LX Anniversario della Costituzione, Giuffrè, 2009.
- FRANCES J., *Que vienen los lobbies! El opaco negocio de la influencia en España*, Editioal Destino, 2013.
- GARCIA MAHAMUT R., *Pubblicità parlamentare e commissioni d'investigazione. I problemi attuali del controllo parlamentare*, VI giornata di Diritto parlamentare, Congresso dei deputati, Madrid, 1997.
- GARCÍA SANCHEZ, I., *El departamento de documentación del Congreso de los Diputados y la documentación parlamentaria*, Rev. Gen. de Información y Documentación, vol.12, n.1, 2002.
- GARCÍA, H. M., *El Canal Parlamento en España*, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias de la Información, Madrid, 2010.
- GONZALO ROZAS M. A., MACIA M., REVIRIGO J., *Base di dati giuridici spagnoli*, in *Rivista dell'amministrazione pubblica*, n. 125, 1991.
- GONZALO, M. A., *Situacion de la blogosfera parlamentaria*, Rev. de las Cortes Generales, n. 76, 2009.
- GRAU GUADIX R. M., *Analisi della documentazione dell'Unione europea*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 43, 1998.
- GUDE FERNANDEZ A., *Le commissioni parlamentari*, in *Servizio di pubblicazioni e interscambio scientifico dell'Università di Santiago di Compostela*, 2000.
- ITURBE MACH A., *Alcune note sull'accesso alla documentazione parlamentare*, in *Rivista delle Corti generali*, n. 43, Congresso dei deputati, Madrid, 1998.
- ITURBE MACH A., *Democrazia partecipativa e pubblicità parlamentare*, in F.P. I VALL (a cura di) *Parlamento e comunicazione*, 2005.
- LARIOS PATERNA M. J., *La partecipazione dei cittadini nell'elaborazione della legge*, Madrid, Congresso dei deputati, 2003.
- LLOP RIBALTA M. D., *Trasparenza, accesso all'informazione pubblica e buon governo nei parlamenti*, in M. GIMENEZ ABAD (a cura di), *Quaderni*, n. 4, 2012.
- LOPEZ GARRIDO D., *L'informatica parlamentare. L'informatizzazione delle Corti Generali*, II giornata di Diritto parlamentare, Congresso dei deputati, 27 – 29 Marzo del 1985.
- LOPEZ GONZALES J. J., *Il referendum nel sistema spagnolo di partecipazione politica*, Università di Valencia, 2005 M. MACIA, *Sistema di informazione parlamentare e nuove tecnologie*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 30, 1993.
- LOZANO MIRALLES J.- RUIZ RUIZ J. J., *Las Funciones no Legislativas de las Cortes Generales*, in R. Dickmann - S. Staiano (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative*, Raccolta di studi sul Parlamento nella ricorrenza del LX Anniversario della Costituzione, Giuffrè, 2009.
- MACIA M., *La base dei dati parlamentari del Congresso dei deputati*, in *Rivista delle Corti Generali*, n. 29, 1993.

- MACIA M., *Manuale di documentazione giuridica*, Madrid, 1998.
- MACIA', M., *Sistemas de información parlamentaria y nuevas tecnologías*. *Revista de las Cortes*.
- MANA P., *Commentario su alcune particolarità della base dei dati giuridici*, in *Attualità informatica*, Aranzadi, n. 16, 1995.
- MARCOS, M. - ROVIRA, C., *Las web parlamentarias: funciones y elementos de su interfaz en el acceso a la información*, *Rev. Esp. Doc. Cient.*, n. 29, 1, 2006.
- MARTI J. J., *La Repubblica deliberativa. Una teoria della democrazia*, Marcial pons, Barcellona, 2006.
- MARTINEZ PUJALTE A. L., *Alcune notazioni sulla partecipazione dei cittadini nel procedimento di elaborazione della legge*, in *Annuario di Diritto parlamentare*, n. 23.
- MARTINEZ PUJALTE A. L., *I principi basici del nuovo Diritto spagnolo sulla disabilità alla luce della non discriminazione e accessibilità universale dei disabili*, in L. CAVO (a cura di), *Esiste un diritto della disabilità*, Thomson – Aranzadi, 2008.
- MENCARELLI A., *Spagna*, in R. Dickmann – A. Rinella (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Biblioteca di testi e studi, Corucci, Roma, 2010.
- MONFORT PASTOR M., *Pubblicità e segreto nella vita locale*, in *Paper di formazione municipale*, n. 22, Barcellona, 1996.
- MUNIVE CORTES E. Y., *Voto elettronico e protezione dei dati personali*, in *Rivista generale di diritto pubblico comparato*, n. 13, 2013.
- NINO C. S., *La costituzione della democrazia deliberativa*, Gedisa, Barcellona, 1997.
- PASTOR L., *La gestione delle audizioni*, in *Studi di giornalismo*, *Giornalismo cittadino*, possibilità e rischi per il discorso informativo, *X Congresso della Società spagnola di giornalismo*, Salamanca, 2008.
- PEREZ N.– SERRANO J., *Investigazione giudiziale e segreto parlamentare*, in M. REVENGA SANCHEZ (a cura di), *Accesso giudiziale all'ottenimento dei dati*.
- PINDADO SANCHEZ F., *Governo locale e partecipazione cittadina*, in *Intervento psicosociale*, vol. 13, n. 3, 2004.
- RAMOS VIELBA, I. - CLEMENTE, N.C., *Presencia de la documentación parlamentaria en las paginas web españolas*, *Revista General de Información y Documentación*, vol.12, n.1, 2002.
- ROZAS, A.G., *Nota sobre el uso de la documentación parlamentaria del Congreso de los Diputados en internet*, *Revista General de Información y Documentación*, vol.12, n.1, 2002.
- [RUBIO NUÑEZ](#) R., *Los grupos de presión en España, una revisión pendiente* in *Revista de las Cortes Generales*, n. 109, 2002.
- [RUBIO NUÑEZ](#) R., *Los grupos de presion*, Centro de estudios constitucionales, 2004.
- SACANELL RUIZ D APODACA, E.J., *Internet parlamentario en España (1999-2007): el Congreso de los Diputados*, Universidad Obierta de Catalunya, Alicante 2007.

- SANCHIS J.L., prefazione al libro di J. XIFRA, *Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas*, Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- SERRANO MARTINEZ J., *L'informazione parlamentare. Parlamento e mezzi di comunicazione, riflessioni e dibattiti sul lavoro del legislatore e riflessi sui mezzi di comunicazione*, in *Camera dei deputati*,. Madrid, 2004.
- TIJERAS R., *Lobbies : cómo funcionan los grupos de presión españoles*, Madrid : Ediciones Temas de Hoy, 2000.
- TUDELA ARANDA J., *Il Parlamento necessario*.
- TUDELA ARANDA J., *L'amministrazione parlamentare nella crociata della rinnovazione*, in *Corts. Annuario di diritto parlamentare*, n. 23, 2010.
- TUDELA ARANDA J., *Participación en el procedimiento parlamentario de elaboración de la Ley in Transparencia, Participación Ciudadana y Administración Pública en el siglo XXI*, Monografía XIV della Revista Aragonesa de Administración Pública, Saragozza 2013.
- TUDELA ARANDA, J., *La función parlamentaria de información política*, Fundación Manuel Gimenez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico, Zaragoza, 2008.
- VILLORIA M.- JIMENEZ F., *La corrupción en España (2004-2010):datos, percepción y efectos* in *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, aprile-giugno 2012.
- VIOLA F., *La democrazia deliberativa tra costituzionalismo e multiculturalismo*, Messico, 2006.
- XIFRA J., *Els lobbies*. 1ª ed. Barcelona: Editorial UOC, 2009.
- XIFRA J., *Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas*, Barcelona: Ediciones Gestión 2000.

SITOGRAFIA

- ANDERICA V., *Las sombras del proceso legislativo en España* in www.eldiario.es/autores/que_hacen_los_diputados/ 6 novembre 2013.
- BARBET B., *La función democrática de los lobbies*, in www.politikon.es/2013/05/17/la-funcion-democratica-de-los-lobbies/, 17 maggio 2013.
- BERNES H.G., *Lobbies: el oscuro poder de los grupos de influencia* in www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2013/03/22/lobbies-el-oscuro-poder-de-los-grupos-de-influencia-117344, 12 luglio 2013.
- DE LA NUNEZ SANCHEZ-CASCADO E., *El negocio del conflicto de intereses en España* in www.hayderecho.com/2012/09/16/el-negocio-del-conflicto-de-intereses-en-espana/, 16 settembre 2012.
- *El lobby en el nuevo marco regulatorio. La opinión de los decisores políticos en un momento de cambio* in www.issuu.com/burson-marsteller-emea/docs/bm_cariotipo_estudiolobbyesp/1, 24 settembre 2013.
- *Estudio de la Demanda y uso de Gobierno Abierto en España* in www.cfnavarra.es/observatorios/pdf/Estudio_Gobierno_Abierto_demanda_y_uso_de_gobierno_abierto_en_espana.pdf.
- *Fourth evaluation round, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors in* : [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)5_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)5_Spain_EN.pdf)
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P., *El procedimiento legislativo en Las Cortes Generales: regulación, fases y tipos*, in www.juridicas.unam.mx/publica/librev/est8.pdf.
- GAREA, *El Congreso creará un registro de 'lobbies'*, in www.politica.elpais.com/politica/2013/06/01/actualidad/04106_697476.html, 2 Giugno 2013.
- GRASSO D., *Cuenta atrás en la Cámara a la primera reglamentación del 'lobby' en España* in www.elconfidencial.com/espana/2014-01-22/cuenta-atras-en-la-camara-a-la-primera-reglamentacion-del-lobby-en-espana_79001/, 22 gennaio 2014.
- <http://lamoncloa.gob.es>
- <http://quehacenlosdiputados.net/>
- <http://quehacenlosdiputados.net/la-elaboracion-de-las-leyes-un-proceso-opaco-en-espana/>
- <http://quehacenlosdiputados.net/mision-imposible-para-el-congreso-publicar-los-votos-en-comision/>

- <http://quehacenlosdiputados.net/senadotransparente-una-iniciativa-para-mejorar-la-ley-de-transparencia-a-su-paso-por-el-senado/>
- <http://www.access-info.org/es/union-europea/502-ecj-outcome-international-board>
- <http://www.access-info.org/es/union-europea/548-ep-committee-transparency>
- <http://www.civio.es/>
- <http://www.congreso.es>
- <http://www.ictparliament.org>
- <http://www.ipu.org>
- <http://www.parlamentovasco.euskolegebiltzarra.org>
- <http://www.quehacenlosdiputados.net/las-tareas-pendientes-del-congreso-para-dar-informacion-transparente-a-la-ciudadania/>
- <http://www.senado.es>
- <http://www.socialistasdelcongreso.es>
- <http://www.transparencia.org>
- <http://www.tusenado.com>
- <http://www.upyd.es>
- *International Lobbying Disclosure Guidelines* in www.sunlightfoundation.com/blog/2013/12/03/announcing-sunlights-international-lobbying-guidelines/, 3 dicembre 2013.
- *La regulación de los lobbies en España y en Europa como herramienta de desarrollo* a cura di GIGAPP, Gruppo di Ricerca sul Governo, Amministrazione e le Politiche Pubbliche in www.gigapp.org/es/grupos-aceptados-014?view=team&task=show&id=70#U0ZN1IV_vZG.
- *Las puertas giratorias: nos faltan luces y taquígrafos*, in www.thelobbyroom.com/blog/2013/12/14/las-puertas-giratorias-ms-luz-y-taquigrafos, 16 dicembre 2013.
- *Luchar contra la pobreza y más transparencia: propuestas tras el debate del estado de la nación*, in MARMOL, *Comienza la negociación para crear el registro de lobbies* in www.teinteresa.es/espana/Comienza-negociacion-crear-registro-lobbies_0_1084692113.html, 14 febbraio 2014.
- MARTINEZ GORRIARAN C., *¿Qué es la regeneración democrática? (unos apuntes breves)*, in www.carlosmartinezgorriaran.net/2014/01/14/que-es-la-regeneracion-democratica-unos-apuntes-breves/, 14 gennaio 2014.
- MAYO M. G., *La crisis económica y el descontento social alimentan el boom de los lobbies* in www.expansion.com/2013/03/15/economia/1363347011.html, 18 marzo 2013.
- *Participación social en el parlamento* in www.novagob.org/file/download/56851, 28 gennaio 2014.
- PEREZ B., *El poder de los lobbies, al descubierto* in www.noticias.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/macroeconomia/el-poder-de-los-lobbies-al-descubierto_Gb99W24CFQTSdVd6VWkY36/, 1 Aprile 2013.

- *Posicionamiento de Access Info Europe sobre la regulación de los lobbies en España* in www.access-info.org/es/lobbying-transparency/402-lobby-spain 2 giugno 2013.
- *Propuestas para regular el lobby en espana* in www.civio.es/2014/02/propuestas-de-la-sociedad-civil-para-regular-el-lobby-en-espana/ 5 febbraio 2014.
- *Regular el lobby, el gran reto de la política española* in www.teinteresa.es/dinero/Regular-lobby-gran-politica-espanola_0_1088891429.html, 21 febbraio 2014.
- ROTONDO M. R., Presidente APRI, *Lobby y transparencia, claves de competitividad*, in www.cincodias.com/cincodias/2013/02/18/economia/1361215379_238016.html, 19 febbraio 2013.
- SANZ S., *El PP se niega a incluir a los 'lobbies' en la futura Ley de Transparencia como exige el PSOE* in www.vozpopuli.com/actualidad/33010-el-pp-se-niega-a-incluir-a-los-lobbies-en-la-futura-ley-de-transparencia-como-exige-el-ppse, 13 Ottobre 2013.
- SERVIZIO BIBLIOTECA-UFFICIO LEGISLAZIONE STRANIERA, *Il Parlamento spagnolo. Organi direttivi Struttura amministrativa Procedimento legislativo*, in <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/MLC16026.htm>, Materiali di legislazione comparata, 2012.
- *Un nuevo intento para la regulación del lobby en España* in www.masconsulting.es/blog/2012/02/13/un-nuevo-intento-para-la-regulacion-del-lobby-en-espana-2/, 13 febbraio 2012.
- www.20minutos.es/noticia/1739305/0/debate-estado-nacion/partidos/propuestas/#xtor=AD-15&xts=467263, 22 febbraio 2013.