III La Francia

di Angelo Gasparro Mattia Mauro Alice Simonetti Matteo Vittori

LA FRANCIA IL PRINCIPIO DI PUBBLICITÁ NELL'ORDINAMENTO FRANCESE

SOMMARIO:

- I. EVOLUZIONE STORICA
- II. STRUMENTI INTERNAZIONALI E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA
- III. VISIBILITÀ DEI LAVORI PARLAMENTARI: ANALISI DELLE FONTI
- IV. LA TRASPARENZA MEDIATICA DEI LAVORI NEGLI EMICICLI FRANCESI
- $V.\ L'attivit\`{a}\ di\ lobbying\ nel\ Parlamento\ francese:\ da\ patologia\ a\ strumento\ (potenziale)\ di\ trasparenza$
- VI. CONCLUSIONI GENERALI

I. Evoluzione storica

di Angelo Gasparro

Nell'affrontare il problema della natura, portata ed effetti del principio della pubblicità dei lavori parlamentari nel sistema politico e giuridico francese, è opportuno esaminare, da un punto di vista prettamente storico, le sue origini, mediante lo studio ragionato degli ordinamenti costituzionali (ben tredici in poco meno di due secoli)⁶³⁷ succedutisi nel tempo. Tale principio conosce certamente il suo primo sviluppo con gli avvenimenti della Rivoluzione Francese. La produzione normativa dell'epoca, a partire dai principi fondanti le varie scelte costituzionali, costituì un modello di assetto dello Stato ispirato a concezioni ideologiche e politiche piuttosto dinamiche, ma comunque sempre ben distinte a seconda dei soggetti che si alternarono al potere.

In questa stagione di "dichiarazioni", il tratto fondamentale di esse, come la migliore dottrina ha sottolineato⁶³⁸, è l'esclusione di una vincolatività, negli stretti termini giuridici in cui oggi noi la intendiamo, delle disposizioni contenute in tali documenti. Il primato non spetta alla carta costituzionale in sé considerata: benché "costantemente presente a tutti i membri del corpo sociale", essa esiste affinché "rammenti loro incessantemente i loro diritti e i loro doveri". Siamo al cospetto di una serie di proposizioni logico-giuridiche nelle quali si vuole "esporre in una Dichiarazione solenne i diritti naturali, inalienabili e sacri

⁶³⁷ E' stato detto che «il tempo del diritto è ben più lungo del tempo degli uomini» (M. COSTANTINO; cfr. pure gli scritti di B. ROMANO, S. KIERKEGAARD, M. HEIDEGGER). Questa è solo una delle possibili ragioni della grande produzione costituzionale francese, influenzata enormemente dagli uomini che furono al potere e dalle diverse risposte ideologiche ai problemi che, a seconda del momento storico, la Francia doveva affrontare. Nell'ordine, furono emanate Costituzioni nel 1791, 1793, 1795, 1799 (con due senato-consulti organici del 1802 e 1804), 1814 (con Atto Addizionale del 1815), 1830, 1848, 1852 (con senato-consulto del 1870, che abrogava diversi articoli della precedente Costituzione e dava una nuova Costituzione all'Impero), 1940-2 (Atti Costituzionali del governo di Vichy), 1946, 1958. L'ultima modifica costituzionale risale al 2008, ma l'attuale Costituzione De Gaulle del 4 ottobre 1958 è stata modificata già nel 1962, nel 2000 e nel 2003 da alcune leggi costituzionali. Si noti che il popolo francese, o quantomeno coloro che hanno redatto la costituzione del 1791, considerano le precedenti dichiarazioni costituzionali come un unico assetto fondante la «costituzione del regno». Infatti, nella sezione V del capitolo I, dedicato all'Assemblea Nazionale Legislativa, l'art. 6 contiene il giuramento, che ognuno dei rappresentanti doveva prestare a titolo individuale, di «mantenere con tutte le loro forze la costituzione del regno, decretata dall'Assemblea nazionale costituente, negli anni 1789, 1790 e 1791, di non proporre o approvare, durante il corso della legislatura, alcuna cosa che possa recarle pregiudizio, e di essere in tutto fedeli alla nazione, alla legge e al re».

⁶³⁸ J. GODECHOT, Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire, Puf, Parigi 1968; cfr. anche A. SAITTA, Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875), Giuffré, Milano 1975.

dell'uomo", allo scopo di rappeler. Il primato spetta a quella particolare "manifestazione di volontà espressa da chi e titolare del potere supremo", cioè alla legge. E' la nascita del principio di legalità.

La prima fondamentale Carta dei francesi è stata la Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino, redatta il 26 agosto 1789 dai "rappresentanti del popolo francese costituiti in Assemblea Nazionale" 1819. Il filo conduttore della scelta costituente fu lo smantellamento del "ceto" quale strumento di privilegio sociale ed economico, ossia della semplice appartenenza a una categoria qualitativamente omogenea di soggetti quale fonte esclusiva di questi privilegi, prescindendo dal merito individuale e dalle azioni personali. L'idea di fondo di tale scelta costituzionale, che sarà conservata anche nella successiva Costituzione del 13 settembre 1791, è che al di sotto della macro-individualità dello Stato ci fosse solo uno sterminato numero di micro-individui singoli, incapaci, nella loro atomizzazione, di incrinare o attenuare la compattezza dell'unità nazionale.

Nella scelta costituzionale del 1791, che nel preambolo riportava la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, forte è l'affermazione del principio della sovranità nazionale e la definizione della legge come espressione della volontà generale⁶⁴⁰. Proprio nell'art. 6 di tale dichiarazione si trova un'affermazione la quale, nella sua apoditticità, non ammette discussioni: «*La legge è l'espressione della volontà generale*». È, cioè, l'unica fonte del diritto rivestita (o che si pretende rivestita) del crisma della democraticità. Né ci si sforza di motivarla, ma la si propone come una dignità da accettare, con la stessa assolutezza di un comando rivelato (per dirla con Paolo Grossi⁶⁴¹).

Per questo motivo, nella Costituzione del 1791, al capitolo secondo (dedicato alla corona alla reggenza e ai ministri), all'art. 3 della sezione prima si legge, ad ulteriore conferma

⁶³⁹ Cfr. il Preambolo della Carta: «I rappresentanti del popolo francese costituiti in Assemblea Nazionale, considerando che l'ignoranza, l'oblio o il disprezzo dei diritti dell'uomo sono le uniche cause delle sciagure pubbliche e della corruzione dei governi, hanno stabilito di esporre, in una solenne dichiarazione, i diritti naturali, inalienabili e sacri dell'uomo, affinché questa dichiarazione costantemente presente a tutti i membri del corpo sociale, rammenti loro incessantemente i loro diritti e i loro doveri; affinché maggior rispetto ritraggano gli atti del Potere legislativo e quelli del Potere esecutivo dal poter essere in ogni istante paragonati con il fine di ogni istituzione politica; affinché i reclami dei cittadini, fondati d'ora innanzi su dei principi semplici ed incontestabili, abbiano sempre per risultato il mantenimento della Costituzione e la felicità di tutti. Di conseguenza, l'Assemblea Nazionale riconosce e dichiara, in presenza e sotto gli auspici dell'Essere Supremo, i seguenti diritti dell'uomo e del cittadino: [...]» (segue elenco di 17 articoli).

^{[...]» (}segue elenco di 17 articoli).

640 Si faccia peraltro attenzione a riconoscere l'operatività del principio di legalità, poiché la Costituzione del 1791, con il Titolo I, ne stabilisce specificamente i limiti: «Il Potere legislativo non potrà fare leggi che menomino ed ostacolino l'esercizio dei diritti naturali e civili esposti nel presente titolo, e garantiti dalla Costituzione; ma poiché la libertà consiste solo nel poter fare tutto ciò che non nuoce né ai diritti altrui, né alla sicurezza pubblica, la legge può stabilire delle pene contro gli atti che, attaccando o la sicurezza pubblica o i diritti altrui, sarebbero nocivi alla società».

⁶⁴¹ Il riferimento è al saggio di GROSSI P., in Le carte storiche dei diritti - raccolte di Carte, Dichiarazioni e Costituzioni con note esplicative, a cura di A. MARIANI MARINI e U. VINCENTI. L'Illustre A. sottolinea come «la grande operazione liberatoria [...] pecca di astrattezza: [...] dietro i tumulti che sconvolgono Parigi nel 1789, c'era un popolo minuto che aveva fame; non aveva, invece, fame il cittadino virtuale, che non ha nulla da spartire con la massa reale dei nullatenenti; purtroppo è a lui che pensano i filosofi degli esclusivi circoli illuministici ed è per lui che scrivono i redattori della Déclaration. L'uguaglianza giuridica, l'essere "égaux en droits", è quindi da valutare come una prima conquista, l'unica alla quale la borghesia [...] si è abilmente arrestata; procedere oltre avrebbe rischiato di compromettere la tranquillità di un ordine economico tutelatore dell'abbiente e delle sue proprietà. Sarà soltanto nelle Costituzioni degli Stati pluriclasse del Novecento [...] che il secondo passo verrà fatto (come dimostra l'art. 3 della Carta italiana)».

dell'impostazione appena ricordata: «Non vi è in Francia autorità superiore a quella della Legge».

In relazione al principio di visibilità dei lavori parlamentari, si deve far puntuale cenno all'art. 1, sezione II ("svolgimento delle sedute e modo delle deliberazioni"), capitolo III ("dell'esercizio del potere legislativo"), a tenore del quale: «Le deliberazioni del Corpo legislativo saranno pubbliche, e i verbali delle sedute saranno stampati».

In questa specifica formulazione, e quindi secondo un'interpretazione letterale di tale disposizione è dato desumersi sia che i cittadini potevano prendere parte alle deliberazioni del corpo legislativo (in una prospettiva ideologica che tiene conto del valore della pubblicità dei lavori parlamentari nell'ottica di un controllo contingente o contemporaneo allo svolgimento di tali lavori), sia, in una prospettiva di controllo a posteriori, la garanzia a che lo Stato avrebbe diffuso a mezzo stampa i verbali delle sedute.

Si può notare come il potenziale esplosivo di tale disposizione sia stato volutamente ridotto e calmierato nelle successive Costituzioni. Non è infatti sbagliato affermare tale circostanza, emerge da una lettura, anche superficiale ed approssimativa, dei successivi testi costituzionali. Se si tieni considerazione, infatti, la Costituzione successiva del 1793, di tale disposizione, o meglio, della medesima formulazione testuale, si perde ogni traccia: pur conservando la Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789 all'apertura del testo costituzionale, la suddetta disposizione viene già frammentata in due diversi articoli costituzionali. Trattasi degli articoli 45 e 46 della suddetta Costituzione, i quali rispettivamente stabiliscono che «le sedute dell'Assemblea nazionale sono pubbliche» e che «i verbali delle sedute saranno stampati» 642.

Con la Costituzione datata 22 agosto 1795 la visibilità e la pubblicità dei lavori parlamentari iniziano a subire delle concrete prescrizioni; premesso, a norma dell'art. 44, che «il corpo legislativo è composto da un consiglio degli anziani e da un consiglio dei cinquecento», si stabiliva poi, all'art. 64: «Le sedute dell'uno e dell'altro Consiglio sono pubbliche; il numero delle persone che assistono non può oltrepassare la metà dei membri rispettivi di ogni Consiglio. I verbali delle sedute sono stampati».

In particolare, pur considerando i due consigli quali parti, seppur indipendenti, di un medesimo organo che ritiene di potere legislativo, con l'articolo 64 viene così ad essere

⁶⁴² Con tale dichiarazione dei diritti (detta anche giacobina o dell'anno I), il popolo francese espone universalmente, di fronte a ciascun cittadino e all'umanità intera, le condizioni che, di per sé sole, rendono giustificato l'esercizio del potere e l'obbedienza all'ordine. Come è stato ben messo in luce nel bel saggio di G. PRETEROSSI, in Le carte storiche dei diritti - raccolte di Carte, Dichiarazioni e Costituzioni con note esplicative, a cura di A. MARIANI MARINI e U. VINCENTI, la costituzione giacobina muove da una premessa antropologica fondamentale: i mali della vita collettiva non sono dovuti alla debolezza morale e alla pericolosità degli esseri umani, incapaci di governarsi e perciò bisognosi di essere mantenuti in uno stato di soggezione perenne (secondo una antropologia negativa che arriva fino al grande inquisitore di Dostoevskij), ma all'oblio e all'ostilità verso i diritti universali di ciascun uomo. Ne deriva una costituzione emancipata, che fissa standard normativi alti per le istituzioni, così che il loro agire, e in particolar modo quello del potere di governo, possa essere costantemente monitorato da ciascun cittadino alla luce di quei principi e diritti universali che costituiscono il fine di ogni istituzione sociale. Se il governo si allontana significativamente dal perseguimento di tale fine, che regge la legittimità dell'ordinamento, il governo stesso si fa tirannico e perciò illegittimo. Non è di poco conto che questa solenne identificazione del nucleo fondante dell'ordinamento avvenga al cospetto dell'essere supremo, poiché si è di fronte a un terreno di emancipazione umana aperto alla fede nell'universale grazie a una forma di revisione civile. Tale dichiarazione costituzionale e allo stesso tempo un vincolo all'esercizio del potere è un progetto di società, in cui lo scopo annunciato, fondante il sistema, è il raggiungimento di uno stato di «felicità comune».

compressa, ma non esclusa totalmente, la possibilità di partecipazione immediata e contestuale dei cittadini ai lavori del Consiglio degli Anziani e del Consiglio dei Cinquecento: da questo momento possono prendere parte ai lavori del primo Consiglio (formato, a norma dell'art. 82, da duecentocinquanta persone) un numero massimo di centoventicinque persone; possono prendere parte ai lavori del secondo (formato, a norma dell'art. 73, da cinquecento persone) un numero massimo di duecentocinquanta persone.

La Costituzione del 13 dicembre 1799 dà l'avvio a quella fase dell'ordinamento giuridico francese in cui il principio della pubblicità dei lavori parlamentari è sostituito dal principio opposto: basti guardare come, ad una riforma delle Istituzioni precedenti⁶⁴³, corrisponda un accentramento di potere nelle mani del Primo Console⁶⁴⁴ e un privilegio per la segretezza (senza alcuna possibilità di deroga a favore della pubblicità) dei lavori del Senato Conservatore. Solo le sedute del Tribunato e del Corpo Legislativo sono pubbliche, anche se è stabilito che «il numero di coloro che assistono sia alle une che alle altre non può superare i duecento» (art. 35)⁶⁴⁵. Cade, inoltre, la disposizione, contenuta nella

⁶⁴³ Non soppiantate esplicitamente, probabilmente perché Napoleone voleva mostrare di essere un fedele servitore degli ideali che avevano retto la Rivoluzione. Il 18 brumaio 1799, celeberrimo giorno in cui Napoleone prese il potere, fu emanato dal Consiglio degli Anziani un decreto, avente il seguente contenuto: «Il Consiglio degli Anziani, in virtù degli articoli 102, 103 e 104 della Costituzione decreta quanto segue: 1° Il corpo legislativo è trasferito nel comune di Saint-Cloud, i due consigli siederanno nelle due ali del Palazzo. 2° Si riuniranno domani, 19 brumaio, a mezzogiorno. Tutte le deliberazioni sono sospese sino a tale termine. 3° Il generale Bonaparte è incaricato dell'esecuzione del presente decreto. Il generale comandante la 17^a divisione militare, la guardia del corpo legislativo, le guardie nazionali, le truppe di linea che si trovano nel comune di Parigi e in tutta la 17^a divisione sono messe immediatamente ai suoi ordini. Tutti i cittadini gli presteranno aiuto alla prima richiesta. 4° Il generale Bonaparte è chiamato davanti al Consiglio per ricevere una copia del presente decreto e prestare giuramento. 5º Il presente decreto sarà stampato, affisso, promulgato ed inviato a tutti i comuni della Repubblica tramite corrieri speciali». Il discorso che Napoleone tenne alle truppe, in virtù di tale decreto, secondo fonti storiche piuttosto attendibili aveva il seguente contenuto: «Soldati, il decreto straordinario del Consiglio degli Anziani è conforme agli articoli 102 e 103 della carta costituzionale; mi ha consegnato il comando della città e dell'esercito. Io ho accettato per attuare le misure da prendersi, e che sono tutte in favore del popolo. La Repubblica è mal governata da due anni: voi avete sperato che il mio ritorno mettesse fine a tanti mali; voi seguirete il vostro generale con l'energia, la fermezza, la fiducia che sempre in voi ho visto. La libertà, la vittoria e la pace porranno nuovamente la Repubblica francese al posto che in Europa occupava, e che soltanto l'inettitudine o il tradimento le hanno potuto far perdere. Viva la Repubblica!». È chiaro il riferimento, retorico ma efficace, al rispetto della Costituzione del 1795 e alla Repubblica, in nome del popolo e degli ideali di libertà propri della Rivoluzione. Per approfondimenti, si cfr. C. MULLIE, Biographie des célébrités militaires des armées de terre et de mer de 1789 à 1850, 1852; J.O. BOUDON, Histoire du Consulat et de l'Empire, Perrin, Paris 2003 ; J.P. BERTAUD, Bonaparte prend le pouvoir, Complexe, Bruxelles 1987; T. LENTZ, Le 18 Brumaire, Picollec, Paris, 1997; F. FURET, D. RICHET, La Rivoluzione francese, Laterza, Roma - Bari 1974.

⁶⁴⁴ Cfr. gli artt. 40, 41 e 42 della Costituzione del 1799:

[«]Art. 40 – Il Primo console ha funzioni e attribuzioni particolari, nelle quali è momentaneamente supplito, quando sia necessario, da uno dei suoi colleghi.

Art. 41 – Il Primo console promulga le leggi, nomina e revoca a volontà i membri del Consiglio di Stato, i ministri, gli ambasciatori ed altri agenti in capo all'estero, gli ufficiali dell'esercito di terra e di mare, i membri delle amministrazioni locali e i commissari del Governo presso i tribunali. Egli nomina tutti i giudici criminali e civili diversi dai giudici di pace e dai giudici di cassazione, senza poterli revocare.

Art. 42 – Negli altri atti del Governo, il Secondo e il Terzo console hanno voto consultivo, essi firmano il registro di questi atti per comprovare la loro presenza; e se vogliono, vi notano le loro opinioni; dopo di che la decisione del Primo console basta».

⁶⁴⁵ La differenza tra Senato, da un lato (per cui vige il principio di segretezza), e Tribunato - Corpo Legislativo, dall'altro lato (ove vige l'opposto principio di pubblicità, sebbene con contingentamento del pubblico partecipante alla seduta), si spiega sia in relazione al fatto che il primo non fa parte del potere legislativo (essendo una sorta di giudice collegiale, o un organo paragiurisdizionale e consultivo, incaricato dagli artt. 20 e 21 della nomina dei

precedente Costituzione, che stabiliva la diffusione a mezzo stampa dei verbali delle sedute degli organi appartenenti al potere legislativo⁶⁴⁶.

La trasformazione della Repubblica Consolare in Impero avviene con un senato-consulto organico datato 18 maggio 1804. Dando per molti gli avvenimenti storici che ne hanno dato luogo, l'Impero vide, in primo luogo, un forte restringimento della libertà di stampa, con la creazione, a norma dell'art. 64, di una «commissione senatoriale della libertà della stampa» formata da sette membri nominati dal Senato e scelti nel suo seno (art. 64)⁶⁴⁷. È l'epoca dei comitati segreti (cfr. ad esempio gli artt. 113 e 116). Se, specialmente nei procedimenti penali, la regola è quella del dibattito pubblico, con la necessaria pubblicità della sentenza (cfr. art. 128), i rapporti fra cittadino e legislatore sono governati dal principio di segretezza dei lavori parlamentari: può apparire come eccezione alla regola del segreto la possibilità che il corpo legislativo si costituisca in comitato generale e che sia «obbligatoriamente pubblico» nelle determinate ipotesi previste dall'art. 83. In realtà, ciò non costituisce eccezione, poiché è stabilito sia che «in comitato generale, i membri del corpo legislativo discutono fra loro i vantaggi e inconvenienti del progetto di legge», sia che «nessuna deliberazione può essere presa nei comitati generali». Tali disposizioni tradiscono l'ottica decisionale di accentramento tipica dell'età imperiale.

A seguito degli avvenimenti posteriori alla battaglia di Lipsia del 1813, ai quali fece seguito l'esilio di Napoleone presso l'isola d'Elba, le potenze vincitrici, riunitesi nella Sesta Coalizione, restaurarono il governo dei Borbone sul trono di Francia. Ne derivò una costituzione ottriata, datata 4 giugno 1814, che fa del principio di segretezza dei lavori parlamentari il proprio cardine (art. 32, il quale, disponendo che tutte le deliberazioni della Camera dei Pari sono segrete, va letto assieme all'art. 26, il quale prevede che «ogni riunione della camera dei pari che fosse tenuta fuori dal tempo della sezione della camera dei deputati, o che non fosse ordinata dal Re, è illecita e nulla di pieno diritto»). La situazione non è diversa per ciò che concerne la Camera dei Deputati, la quale, se resta una camera di rappresentanza dei dipartimenti, altre si governata dal principio secondo cui le

«legislatori, i tribuni, i consoli, i giudici di cassazione, e i commissari alla contabilità» nonché del mantenimento o annullamento di «tutti gli atti che gli sono deferiti come incostituzionali dal Tribunale o dal Governo» tra cui si intendevano comprese anche «le liste di eleggibili» di cui all'art. 9) sia in relazione ai poteri centralissimi del Primo Console rispetto agli altri organi costituzionali. Si noti, infine, che le parole «Corpo Legislativo», che prima designavano un unum formato da Consiglio degli Anziani e Consiglio dei Cinquecento, adesso designa quel particolare organo facente parte del potere legislativo (artt. 31 e 34) il quale, composto di trecento membri, include almeno un rappresentante di ogni singolo dipartimento della Repubblica. Il corpo legislativo, formato da i cosiddetti legislatori, fa la legge decidendo con scrutinio segreto, e senza nessuna discussione da parte dei suoi membri, sui progetti di legge dibattuti davanti adesso dagli oratori del governo consolare e del Tribunato. Trattasi dunque di un

di concludere trattati con articoli segreti (e, *a fortiori*, trattati segreti, purché non in danno di articoli o trattati c.d. palesi - art. 51), dall'altro lato si stabilisce che I conti particolareggiati della spesa di ogni ministro, firmati e autenticati da lui, sono resi pubblici (art. 57). Infine, le discussioni e le deliberazioni sulle dichiarazioni di guerra e i trattati di pace, d'alleanza e di commercio, tanto nel Tribunato che nel Corpo legislativo, si fanno in comitato segreto quando il Governo lo richieda (art. 50).

organo legislativo di raccordo (tra Governo e Tribunato) cui non spetta l'iniziativa legislativa.

⁶⁴⁷ Uno dei dati più significativi di tale restrizione è desumibile dalle impugnativa che autori, tipografi o liberali, nel caso di impedimenti posti alla stampa o alla circolazione di un'opera, potevano attivare: l'articolo 65 prevede infatti l'istituzione di un ricorso diretto e per via di petizione alla stessa commissione senatoriale della libertà della stampa, e pertanto detiene un ambito di giurisdizione riservato alla propria cognizione.

208

.

sedute debbano essere pubbliche, salva la richiesta di cinque membri affinché si costituisca in comitato segreto (art. 44).

Una nuova Costituzione è emanata con il ritorno di Napoleone per quello che sarà definito il governo dei Cento giorni. Si tratta in realtà di un Atto Addizionale alle Costituzioni dell'Impero, datato 22 aprile 1815, con cui, in particolare, si stabilisce che le sedute delle due camere siano pubbliche, salva la possibilità di costituirsi in comitato segreto (sulla base della domanda di dieci membri, per quanto riguarda la Camera, 25 membri per quanto riguarda i Rappresentanti). Anche il Governo avrebbe potuto chiedere la costituzione di comitati segreti, ma solo per fare delle comunicazioni. Si stabiliva, tuttavia, che, «in ogni caso, le deliberazioni e voti non possono aver luogo che in seduta pubblica» (art. 20). La locuzione «in ogni caso» è piuttosto espressiva di quanto è sembrato a molti studiosi come un rafforzamento della libertà pubblica, una sorta di maggiore apertura alle idee di libertà come ritorno alle istanze iniziali della Rivoluzione⁶⁴⁸.

Con la rivoluzione del luglio 1830, deposto l'ultimo monarca borbonico, salì al potere Luigi Filippo, della dinastia D'Orleans. Fu pertanto emanata una nuova costituzione recante la data del 14 agosto 1830. Con tale Carta Costituzionale, che in realtà costituiva una versione emendata della Carta ottriata nel 1814 da Luigi XVIII di Borbone, era stabilito che le sedute della Camera dei Pari (art. 20 e segg.) e quelle della Camera dei Deputati (art. 30 e segg.) fossero pubbliche, a norma dell'art. 27. Tuttavia, il successivo art. 38 stabiliva che, pur essendo le sedute della Camera dei Deputati pubbliche, la richiesta di cinque membri bastava affinché tale Camera si formasse in comitato segreto.

Nel 1848, a seguito dei noti eventi rivoluzionari, una nuova Assemblea Nazionale proclamò quella che viene oggi ricordata come «Seconda Repubblica», adottando altresì una nuova Costituzione datata 4 novembre 1948. Con tale carta costituzionale, di cui è fondamentale il Preambolo⁶⁴⁹, sembra che lo scopo di «camminare più liberamente nella

⁶⁴⁸ Nel Preambolo dell'Atto Addizionale è così scritto: «Da quando siamo stati chiamati, quindici anni fa, dal voto della Francia, al governo dello Stato, abbiamo cercato di perfezionare, in diverse epoche, le forme costituzionali, secondo i bisogni e i desideri della Nazione, e traendo profitto dalle lezioni dell'esperienza. Le costituzioni dell'Impero si sono pertanto formate attraverso una serie di atti che hanno ottenuto l'accettazione del popolo. Avevamo allora come scopo di organizzare un grande sistema federativo europeo, da noi adottato come conforme allo spirito del secolo, e favorevole ai progressi della civiltà. Per riuscire a renderlo completo e a dargli tutta l'estensione e tutta la stabilità della quale esso era suscettibile, noi avevamo aggiornato l'istituzione di parecchi istituti interni, destinati in special modo a proteggere la libertà dei cittadini. Non abbiamo ormai più altro scopo che quello di accrescere la prosperità della Francia rafforzando la libertà pubblica. Da ciò risulta la necessità di parecchie modifiche importanti nelle costituzioni, nei Senato-consulti e negli altri atti che reggono quest'impero. Pertanto, volendo, da un lato, conservare del passato ciò che vi è di buono e di salutare e, dall'altro, rendere le costituzioni del nostro Impero conformi in tutto ai voti e ai bisogni nazionali, così come allo stato di pace che desideriamo mantenere con l'Europa, abbiamo deciso di proporre al popolo una serie di disposizioni tendenti a modificare e perfezionare i suoi atti costituzionali, a circondare i diritti dei cittadini di tutte le loro garanzie, a dare al sistema rappresentativo tutta la sua estensione, a investire i corpi intermedi della considerazione e del potere desiderabili; in una parola, a combinare il più alto punto di libertà politica e di sicurezza individuale con la forza e l'accentramento necessari per far rispettare dallo straniero l'indipendenza del popolo francese e la dignità della nostra corona. In conseguenza gli articoli seguenti, che costituiscono un atto supplementare alle costituzioni dell'Impero, saranno sottoposti all'accettazione libera e solenne di tutti i cittadini, in tutto il territorio della Francia». È chiaro l'intento di Napoleone, al suo ritorno in Francia dopo l'esilio presso l'isola d'Elba, di voler consolidare una posizione politica piuttosto traballante (non sul piano interno, data la forte acclamazione popolare e militare di cui godeva, bensì nei rapporti con le potenze vincitrici a Lipsia). Per approfondimenti, si legga AA.Vv., La Storia, vol. 10, Novara, De Agostini 2004.

⁶⁴⁹ Nel Preambolo è così scritto:

via del progresso della civiltà», tramite il pieno rispetto dei principi di libertà, eguaglianza e fraternità (che ancora oggi sono fondamentali nel diritto pubblico francese), ponga le basi di un intenso e proficuo rapporto di dialogo fra cittadini e potere legislativo che arriva sino ai giorni nostri e influenza altresì le legislazioni degli altri Paesi, non solo europei⁶⁵⁰. Il riconoscimento, a mezzo dell'art. 18, del fatto che «tutti i poteri pubblici, qualunque essi siano, emanano dal popolo» implica che, malgrado il potere legislativo appartenga ad un'unica Assemblea (art. 20), questa sia formata da un numero di rappresentanti pari a settecentocinquanta membri comprensivo anche dei rappresentanti dell'Algeria e delle colonie francesi (art. 21); che venga per la prima volta riconosciuto il suffragio diretto e universale a scrutinio segreto (art. 24); che siano elettori, senza condizione di censo, tutti i cittadini francesi in età di ventuno anni che godono i loro diritti civili e politici (art. 25). Viene stabilito inoltre che i rappresentanti del Popolo in Assemblea esercitino le loro funzioni senza vincolo di mandato imperativo (art. 35), nonché il principio secondo cui le sedute dell'assemblea siano pubbliche, salva la possibilità per l'Assemblea stessa di costituirsi in comitato segreto, sulla domanda di un numero di rappresentanti per la prima volta non stabilito dalla Costituzione, ma rimesso all'auto-organizzazione del consesso tramite lo strumento regolamentare (che qui fa per la prima volta la sua apparizione - art. 39). Si può notare come si sia dinanzi ad una svolta epocale.

Nonostante tale stato di cose, i poteri del Presidente della Repubblica appaiono così alti e forti da giustificare, almeno dal punto di vista storico, la deriva autoritaria che seguirà a soli quattro anni dall'entrata in vigore della costituzione liberale del 1848. Il presidente della

[«]In presenza di Dio e nel nome del popolo francese, l'Assemblea nazionale proclama:

I – La Francia s'è costituita in Repubblica. Con l'adottare questa forma definitiva di Governo, essa si è proposta come scopo di camminare più liberamente nella via del progresso e della civiltà, di assicurare una ripartizione sempre più equa degli oneri e dei vantaggi della società, di aumentare l'agiatezza di ognuno con la graduale riduzione delle spese pubbliche e delle imposte, e di far arrivare tutti i cittadini, senza nuove scosse, con l'ulteriore e costante azione delle istituzioni e delle leggi, a un grado sempre più elevato di moralità, di lumi e di benessere.

II – La Repubblica francese è democratica, una e indivisibile.

III – Essa riconosce dei diritti e dei doveri anteriori e superiori alle leggi positive.

IV – Ha come principî la Libertà, l'Eguaglianza e la Fraternità. Ha come basi la Famiglia, il Lavoro, la Proprietà, l'Ordine pubblico.

V – Essa rispetta le nazionalità straniere così come intende far rispettare la propria, non intraprende nessuna guerra a fini di conquista e giammai impiega le sue forze contro la libertà di alcun popolo.

VI – Doveri reciproci obbligano i cittadini verso la Repubblica, e la Repubblica verso i cittadini.

VII – I cittadini devono amare la Patria, servire la Repubblica, difenderla a costo della loro vita, partecipare ai pesi dello Stato in proporzione della loro fortuna; devono assicurarsi col lavoro dei mezzi di esistenza, e, con la previdenza, delle risorse per l'avvenire; devono concorrere al benessere comune aiutandosi fraternamente gli uni con gli altri, e all'ordine generale osservando le leggi morali e le leggi scritte che reggono la società, la famiglia e l'individuo.

VIII – La Repubblica deve proteggere il cittadino nella persona, la famiglia, la religione, la proprietà, il lavoro e mettere alla portata di ognuno l'istruzione indispensabile a tutti gli uomini; deve, con un'assistenza fraterna, assicurare l'esistenza dei cittadini bisognosi sia procurando loro del lavoro nei limiti delle sue possibilità, sia dando, in mancanza della famiglia, dei sussidi a coloro che non sono in condizioni di lavorare. In vista del compimento di tutti questi doveri, e per la garanzia di tutti questi diritti, l'Assemblea nazionale, fedele alle tradizioni delle grandi assemblee che hanno inaugurato la Rivoluzione francese, decreta nel modo che segue, la Costituzione della Repubblica».

¹650</sup> Basti riflettere sul profondo significato del fatto che questa costituzione, per la prima volta, si apre con una parte dedicata alla sovranità (che «*risiede nell'universalità dei cittadini francesi*» - art. 1) e ai diritti dei cittadini garantiti dalla Costituzione (artt. 2-17). In passato, in effetti, ogni Costituzione dedicava la sua prima parte alle istituzioni ordinamentali e alla forma di governo.

Repubblica all'epoca in carica, Luigi Napoleone Bonaparte, con atto del 2 dicembre 1851 pose fine all'esperienza repubblicana assumendo pieni poteri su di sé e, di fatto, instaurando quello che viene definito come «Secondo Impero francese». Regnerà col nome di Napoleone III.

Tale periodo, a detta dei migliori studiosi 651, si caratterizza per la vigenza di un ordinamento giuridico fondato sulla quasi più totale assenza di trasparenza. Tale ordinamento si sintetizza in quattro disposizioni rigorose, tutte basate sugli artt. 24, 41, 42 della Costituzione del 14 gennaio 1852⁶⁵². In particolare: 1) vi è una drastica limitazione della possibilità che il pubblico prenda parte alla seduta parlamentare; 2) vengono soppressi i resoconti stenografici integrali dei dibattiti parlamentari; 3) viene stabilita la redazione di un resoconto ufficiale ma riassuntivo, unico documento che i giornali possono pubblicare poiché preventivamente approvato dal Presidente; 4) è stabilita la necessità del voto unanime di tutti i membri del Corpo Legislativo per la pubblicazione del resoconto, e ciò evidentemente avviene solo quando si senta la particolare necessità di aprire il dibattito al pubblico⁶⁵³.

⁶⁵¹ Cfr. il bellissimo saggio di B. GAUDILLERE, La publicité des débats parlementaires (1852-1870), Parlement[s], Revue d'histoire politique 3/2008 (n. HS 4), p. 27-49, presente all'indirizzo: www.cairn.info/revue-parlements-2008-3-page-27.htm. In tale saggio, lo studioso spiega bene come il dibattito parlamentare si sia sempre riprodotto essenzialmente mediante due canali: le assemblee legislative e la stampa. In particolare, si sottolinea come la presenza del pubblico, durante le sedute degli organi detentori del potere legislativo, non fosse così significativa in un'epoca in cui la città di Parigi e un gruppo sociale determinato (clero e monarchia nell'Àncient Régime, borghesia durante il periodo rivoluzionario) avevano una influenza politica determinante. Sotto la monarchia costituzionale i grandi dibattiti parlamentari erano appuntamenti mondani, benché si stesse sempre più affermando la prassi di redigere processi verbali che, seppur completi, non riportavano che lo scheletro del dibattito svoltosi in aula. L'origine dei giornali liberali deriva infatti dall'esigenza di riprodurre il discorso, le interruzioni, l'atmosfera stessa della riunione. Tale argomento è ben messo in luce in J. HABERMAS, Storia e critica dell'opinione pubblica, Bari, Laterza 2002. I cosiddetti comptes rendu (o C.R.), in una produzione più o meno sempre maggiormente attendibile, iniziano a giovarsi dell'introduzione della stenografia (nel 1826), poi del monopolio dell'ammissione alla sala delle sedute parlamentari, sino alla trasformazione in resoconti del tutto integrali (1835) poi diventati veri e propri documenti ufficiali (1848) pubblicati in Gazzetta Ufficiale (la prima nasce nel 1869, preceduta solamente dai cosiddetti «Annales de les Compte Rendu in extenso des siances», prima ancora, dai testi ancora presenti negli archivi parlamentari sin dal 1787 nonché dal cosiddetto «Moniteur», una sorta di gazzetta nazionale stampata sin dal 1789). Nonostante ciò, molti giornali avevano iniziato a pubblicare rendiconti adesso serie di, adesso stravaganti, fantasiosi, di parte. Pertanto, una legge del 25 marzo 1822 (artt. 7, 15 e 16) aveva cercato, tuttavia invano, di frenare gli abusi. Fino al 1851, una profusione di resoconti stenografici riflette una ricca vita parlamentare. L'opinione personale di Luigi Napoleone Bonaparte sull'eloquenza parlamentare e da tempo conosciuta: già nel 1839, egli aveva descritto le assemblee del Primo Impero come «une foule de gens qui s'acharnaient à discuter sur les nuances avant d'avoir assuré le triomphe de la couleur». Non a caso, quindi, il sistema inaugurato con la costituzione del 1852 ha l'obiettivo, mica tanto velato, di soffocare i dibattiti tanto nel Paese quanto nelle Assemblee.

652 Si riporta il testo degli artt.:

Art. 24: «Il Presidente della Repubblica convoca e proroga il Senato. Fissa la durata delle sue sessioni con un decreto. Le sedute del Senato non sono pubbliche».

Art. 41: «Le sessioni ordinarie del Corpo legislativo durano tre mesi; le sue sedute sono pubbliche; ma la domanda di cinque membri basta perché esso si costituisca in comitato segreto».

Art. 42: «Il resoconto delle sedute del Corpo legislativo da parte dei giornali o di ogni altro mezzo di pubblicazione consisterà unicamente nella riproduzione del verbale redatto, alla fine di ogni seduta, a cura del presidente del Corpo legislativo».

⁶⁵³ Tale ultima necessità è frutto di un'ambiguità voluta: l'art. 42 della Costituzione impiega indifferentemente le parole «procès-verbal» e «compte rendu», assimilando l'uno all'altro. In realtà, il processo verbale, per prassi rispettata in Francia, deve essere approvato dall'Assemblea, sicché non si può pubblicare ciò che non è stato ancora approvato. Conseguentemente, sia il processo verbale, sia il resoconto, perveniva ai giornali in un arco temporale che

Con il Senato-Consulto del 21 maggio 1870 «fissante la costituzione dell'Impero», antecedente di soli due mesi alla Guerra Franco-Prussiana (che porterà, con il tracollo di Sedan, al collasso del Secondo Impero e alla nascita della c.d. Terza Repubblica), il Senato fu trasformato in organo co-detentore, con il Corpo Legislativo, del potere legislativo. L'art. 24 della precedente Costituzione, cui si è fatto prima cenno, è sostituito dall'art. 29 del Senato-Consulto in oggetto: «Le sedute del Senato sono pubbliche. Tuttavia, il Senato potrà costituirsi in comitato segreto nei casi e secondo le condizioni determinate dal suo regolamento». Anche qui si riconosce a tale Camera un potere di auto-organizzazione sulla base di regolamento interno, e si compie una sostanziale inversione di tendenza, in relazione al tema della pubblicità dei lavori parlamentari, rispetto al precedente assetto costituzionale.

Il tracollo militare di Sedan e la cattura, da parte dell'esercito prussiano, dell'Imperatore Napoleone III aprirono una fase di grave instabilità politica per le istituzioni francesi, caratterizzata da governi brevi o instabili, forti contestazioni antigermaniche e nazionaliste (si ricordi il caso Boulanger o l'Affare Dreyfus) e vari scandali finanziari (come quello di Panama). Nonostante ciò, la terza Repubblica reggerà per settant'anni, sino alla Seconda Guerra Mondiale (quando le leggi costituzionali relative ai rapporti tra poteri pubblici, all'organizzazione del Senato e dei poteri pubblici - rispettivamente del 16 luglio 1875, 24 febbraio 1875 e 25-28 febbraio 1875 - saranno soppiantati dagli Atti Costituzionali del Governo di Vichy.

In particolare, con una legge costituzionale sui rapporti tra i poteri pubblici, recante data 16 luglio 1875, si stabiliva, all'art. 5, il principio secondo cui le sedute del Senato e quelle della Camera dei deputati fossero pubbliche, tuttavia con la possibilità che ogni Camera potesse riunirsi in comitato segreto, su domanda di un certo numero dei suoi membri, fissato dal regolamento. Qualora la seduta dovesse essere ripresa in pubblico sullo stesso argomento, la decisione sarebbe stata presa a maggioranza assoluta.

Si è detto che tale sistema resse per circa settant'anni e fu soppiantato dagli Atti Costituzionali del Governo di Vichy. Tra essi va ricordato l'Atto Costituzionale delle 2 luglio 1940 che, nello stabilire i poteri del capo di Stato francese, prevedeva l'abrogazione espressa delle disposizioni delle leggi costituzionali del 24 febbraio 1875, del 25 febbraio 1875 e del 16 luglio 1875 incompatibili con il detto atto costituzionale. Con l'Atto Costituzionale del 10 luglio 1940, si disponeva (arbitrariamente) che l'Assemblea Nazionale conferiva pieni poteri al governo fantoccio filo-tedesco, guidato dal maresciallo Pétain, allo scopo di promulgare una nuova costituzione per lo Stato francese. Il giorno successivo, un ulteriore Atto Costituzionale abrogava l'art. 1 della legge costituzionale del 16 luglio 1875 (impedendo di fatto che le Camere potessero riunirsi autonomamente, se non su ordine dello stesso Capo di Stato). È piuttosto chiara la sorte del principio della pubblicità dei lavori parlamentari in questo periodo, sulla scorta degli avvenimenti storici legati all'occupazione tedesca.

«All'indomani della vittoria riportata dai popoli liberi sui regimi che hanno tentato di asservire e di degradare la persona umana» (così leggesi nel preambolo della Costituzione del 27 ottobre 1946), sulla base dei principi di Libertà, Uguaglianza e Solidarietà nonché del «governo di popolo, per il popolo e con il popolo» (art. 2), ribadendo che «la sovranità

oscillava tra i due e i nove giorni, cioè quando la maggior parte dei giornali aveva ormai perso interesse alla pubblicazione.

212

nazionale appartiene al popolo francese»⁶⁵⁴, forte è stata la volontà di dare il giusto rilievo al principio della pubblicità dei lavori parlamentari, adottando la stessa prospettiva che aveva adottato il legislatore costituente nel 1791.

Non si può infatti non ricordare come l'art. 1, sezione II ("svolgimento delle sedute e modo delle deliberazioni"), capitolo III ("dell'esercizio del potere legislativo"), della Costituzione del 1791 così disponesse: «Le deliberazioni del Corpo legislativo saranno pubbliche, e i verbali delle sedute saranno stampati». Con questa specifica formulazione, si stabiliva sia che i cittadini avrebbero potuto prendere parte alle deliberazioni del corpo legislativo (in una prospettiva ideologica che tiene conto del valore della pubblicità dei lavori parlamentari nell'ottica di un controllo contingente o contemporaneo allo svolgimento di tali lavori), sia che lo Stato, in una prospettiva di controllo a posteriori da parte dei cittadini, avrebbe diffuso a mezzo stampa i verbali delle sedute.

La duplice componente del principio di pubblicità dei lavori parlamentari è qui esaltata maggiormente che nel 1791: l'art. 10 stabilisce, infatti, non solo che le sedute delle due Camere siano pubbliche, ma anche che «sia i resoconti in extenso delle discussioni sia i documenti parlamentari sono pubblicati nel "Journal Officiel"»655, salva la possibilità che ciascuna delle due Camere si costituisca in comitato segreto. Il riferimento ai resoconti in extenso delle discussioni e ai documenti parlamentari (dunque, a quelli che servono da preparazione all'attività legislativa, quelli che sono contestuali ad essa nonché tutti quelli che ne costituiscono valutazione di impatto, anche in chiave prognostica, degli effetti sull'ordinamento giuridico) serve ad impedire quella ambiguità semantica insita nella Costituzione del 1852 (cfr. sub nota 17) che assimilava i termini «procès-verbal» e «compte rendu» e produceva quella odiosa prassi, invalsa nel periodo del Secondo Impero, dell'impossibilità di pubblicazione di ciò che non era stato ancora approvato dall'Assemblea. Le novità non si arrestano all'art. 10, la cui portata è estesa, dall'art. 70, all'Assemblea dell'Unione Francese, secondo un quadro di disposizioni applicabili alle stesse condizioni anche al Consiglio della Repubblica. Si assiste quindi ad una particolare novità: quei territori, prima considerati come «colonie», d'ora in avanti costituiranno i cosiddetti dipartimenti e territori d'oltremare che, costituendo, secondo il disposto dell'art. 60, parte integrante dell'Unione Francese, saranno costituzionalmente chiamati a concorrere, nell'ambito di un organo ad hoc creato (l'Assemblea dell'Unione Francese), a determinare la politica nazionale, sulla base di una legge organica che stabiliva in quali proporzioni sarebbero state rappresentate le diverse componenti della popolazione 656.

⁶⁵⁴ Esercitata, «in materia costituzionale, con il voto dei suoi rappresentanti e con il referendum» nonché, «in tutte le altre materie, [...] mediante i suoi deputati all'Assemblea Nazionale, eletti a suffragio universale, eguale, diretto e segreto» (art. 3).

⁶⁵⁵ Si noti la formulazione letterale: si parla, infatti, di «comptes rendu in extenso des débats ainsi que les documents parlementaires». Il termine «procès-verbal» sparisce, dunque, dal testo costituzionale, sicuramente anche al fine di sottolineare una rinnovata ideologia più garantista, liberale, trasparente, aperta; in una parola, pubblica.

⁶⁵⁶ Si noti che, secondo l'art. 80, i nativi dei Territori d'oltremare, prima della modifica del 1995, sono considerati a tutti gli effetti cittadini, allo stesso titolo dei nazionali francesi della metropoli o dei Territori d'oltre-mare. Per l'art. 81, «i nazionali francesi e i nativi dell'Unione Francese sono cittadini dell'Unione Francese, la quale assicura loro godimento dei diritti e delle libertà garantiti nel preambolo della presente Costituzione»; inoltre, per l'art. 82, «i cittadini che non hanno lo statuto civile francese conservano il loro statuto personale, in quanto non vi abbiano rinunziato. Tale statuto non può in alcun caso costituire motivo per rifiutare o limitare i diritti e le libertà derivanti dallo status di cittadino francese». Il nuovo status di cittadino, a chiunque sia francese non per origini, ma per cultura (sembrerebbe potersi dire), è essenziale, secondo che scrive ai fini della ricostruzione del principio di pubblicità dei

La Costituzione del 1958, invece, con l'art. 33 adotta una prospettiva leggermente diversa: se, da un lato, è disposto che le sedute delle due assemblee (assemblea nazionale è Senato) siano pubbliche, e che ciascuna assemblea possa riunirsi in comitato segreto su richiesta del primo ministro o di un decimo dei suoi membri, sparisce altresì ogni riferimento alla pubblicità dei documenti parlamentari. Infatti, è stabilito che il (solo) resoconto integrale dei dibattiti debba essere pubblicato nel Journal Officiel. A norma dell'art. 34 (sistematicamente collocato nel Titolo V relativo ai rapporti tra il Parlamento e il Governo), peraltro è altresì disposto che la legge debba stabilire le norme concernenti «i diritti civili e le garanzie fondamentali accordate ai cittadini per l'esercizio delle pubbliche libertà; la libertà, il pluralismo e l'indipendenza dei media» nonché «le norme concernenti il sistema elettorale delle istanze rappresentative dei francesi stabiliti fuori di Francia» 657. La legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 non ha in alcun modo modificato tale impostazione, pur intervenendo sul testo originario dell'art. 34.

Trattasi dunque di un compendio di norme che, sebbene possa apparire in un primo momento del tutto slegato dal principio di pubblicità dei lavori parlamentari, ne costituisce invece ora il corollario, ora il presupposto logico-giuridico.

Alla luce del testo costituzionale del 1958, a seguito delle modifiche apportate con le varie leggi costituzionali che si sono succedute, è ora necessario analizzare il modo con cui il principio di pubblicità dei lavori parlamentari, pur presente da sempre nell'ordinamento costituzionale francese, o almeno sin dal 1791, ha ricevuto applicazione concreta.

Lo svolgimento di tale ricerca, dunque, non potrà prescindere dall'analisi, maggiormente dettagliata, del testo costituzionale vigente, dei regolamenti dell'Assemblea Nazionale e del Senato della Repubblica, delle leggi organiche pertinenti, dei regolamenti delle collettività

lavori parlamentari nell'ordinamento francese, nonché della possibilità, per i cittadini, di partecipare al processo, o alla fase ascendente - potremmo dire oggi -dei lavori parlamentari. Tali articoli sono oggi abrogati per effetto dell'art. 14 della legge costituzionale n. 1995-880 del 4 agosto 1995. in seguito a tale modifica, le leggi costituzionali n. 2003-276 del 28 marzo 2003 e n. 2008-724 del 23 luglio 2008 hanno ridisegnato il Titolo XII e XIII della Costituzione del

1958, apportando consistenti modificazioni all'organizzazione delle cosiddette collettività territoriali (artt. 72 e segg.). ⁶⁵⁷ Importante considerare anche l'art. 47-2: relativo alle funzioni della Corte dei Conti, si dispone che essa debba assistere il Parlamento nel controllo dell'azione del governo, assistere il Parlamento ed il governo nel controllo della esecuzione della legge finanziaria e dell'applicazione delle leggi di finanziamento della previdenza sociale nonché nella valutazione delle politiche pubbliche, ed infine contribuire, «tramite le sue relazioni, rese pubbliche», alla informazione dei cittadini. Trattasi, dunque, di un ulteriore e fondamentale mezzo di informazione e di pubblicità dei lavori parlamentari (con specifico riferimento alla valutazione delle politiche pubbliche) e, più in generale, di controllo a posteriori sull'esecuzione della legge finanziaria e sull'applicazione delle leggi di finanziamento della previdenza sociale. Altra disposizione che può considerarsi fondamentale nell'economia della presente parte, salvo approfondire le varie questioni che possono porsi in un successivo paragrafo, è rappresentata dall'articolo 53, co. 3, a tenore del quale «nessuna cessione, scambio e aggregazione di territorio sono valide senza il consenso delle popolazioni interessate». Inoltre, il principio della pubblicità sembra essere talmente forte nella logica partecipativa, sebbene centralizzata, dello Stato francese moderno, da giocare un ruolo fondamentale nell'ambito di ciascuna collettività territoriale: l'art. 72-1 stabilisce, infatti, che «la legge stabilisce le condizioni alle quali gli elettori di ogni collettività territoriale possono, esercitando il diritto di petizione, richiedere l'iscrizione all'ordine del giorno dell'assemblea deliberante dell'assenza di una questione che ricade nell'ambito della sua competenza»; addirittura, «alle condizioni previste dalla legge organica, i progetti di delibera o di atto ricadenti nell'ambito delle competenze di una collettività territoriale possono, su iniziativa di quest'ultima, essere sottoposti, tramite referendum, alla decisione degli elettori di tale collettività». La stessa «modifica dei confini delle collettività territoriali può altresì dar luogo alla consultazione degli elettori alle condizioni stabilite dalla legge». Laddove, infine, «si prevede di creare una collettività territoriale dotata di uno statuto particolare o di modificare la sua organizzazione, si può decidere, con legge, di consultare gli elettori iscritti nelle collettività interessate».

214

territoriali (chiaramente ove esistenti), nonché degli strumenti internazionali e della normativa dell'Unione Europea pertinente.

Infine, una parte fondamentale del lavoro sarà riservata alla c.d. «mediatizzazione» dei lavori e dei dibattiti parlamentari, certamente orientata, alla luce delle nuove tecnologie e delle loro utilizzo sempre maggiore nelle pubbliche amministrazioni, ad una maggiore partecipazione del cittadino alle attività parlamentari, con finalità di scambio culturale, di miglioramento della qualità del prodotto finale dell'attività legislativa, di miglioramento nella applicazione di tale prodotto finale che non prescinda, considerandole strettamente, dalle esigenze concrete e dagli interessi che vengono ad essere regolati.

II. Strumenti internazionali e diritto dell'Unione europea

di Angelo Gasparro

Dovendo iniziare la sopra esposta analisi giuridica, da un punto di vista metodologico, dagli strumenti internazionali che, vincolando l'ordinamento francese al rispetto di determinati principi, hanno prodotto la legislazione sul dibattito pubblico in Francia come oggi la conosciamo, è indispensabile fare riferimento a due testi in particolare: la Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992 e la Convenzione di Århus del 1998.

a) La Dichiarazione di Rio de Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo del 3-14 giugno 1992

In relazione al primo, è indispensabile notare che in realtà la Dichiarazione di Rio ha ad oggetto le materie dell'ambiente e dello sviluppo. Essa infatti si ripropone di proseguire il cammino avviato con la Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente adottata a Stoccolma il 16 giugno 1972⁶⁵⁹.

La Conferenza su Ambiente e Sviluppo (c.d. UNCED), tenutasi a Rio de Janeiro tra il 3 ed il 14 giugno 1992, rappresenta una tappa fondamentale nel cammino verso la promozione di modelli di sviluppo sostenibile a livello mondiale. L'obiettivo principale dei centottantatré Paesi che vi hanno partecipato era quello di instaurare una nuova cooperazione tra gli Stati. In tale ottica sono stati raggiunti importanti accordi sul futuro del pianeta.

In particolare, la Dichiarazione di Rio, ponendo l'accento sul legame tra protezione ambientale e sviluppo, sulla necessità di eliminare la povertà e di cercare di soddisfare le

_

⁶⁵⁸ E' opportuno, infine, sottolineare un altro passaggio fondamentale: l'avvento della televisione acuisce il conflitto tra li opposti principi della segretezza delle attività parlamentari, da un lato, e della trasparenza-visibilità di essi, dall'altro. Di questo, peraltro, se ne darà conto in seguito. Per avere un primo riferimento sul tema, si rinvia al lavoro di V. Le Torrec, *Aux frontières de la publicité parlementaire: les assemblées et leur visibilité mediatisée*, Réseaux, 2005/1 n. 129-130, p. 181-208. DOI: 10.3917/res.129.0181.

⁶⁵⁹ Nel testo della premessa si legge: «La Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, riunita a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992, riaffermando la Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente adottata a Stoccolma il 16 giugno 1972 e nell'intento di continuare la costruzione iniziata con essa, allo scopo di instaurare una nuova ed equa partnership globale, attraverso la creazione di nuovi livelli di cooperazione tra gli Stati, i settori chiave della società ed i popoli, operando in direzione di accordi internazionali che rispettino gli interessi di tutti e tutelino l'integrità del sistema globale dell'ambiente e dello sviluppo, riconoscendo la natura integrale ed interdipendente della Terra, la nostra casa, PROCLAMA [omissis]».

esigenze dei Paesi in via di sviluppo, sull'urgenza di trovare alternative ai modelli di produzione e consumo non sostenibili, nonché di promuovere un sistema economico internazionale che fosse di supporto allo sviluppo sostenibile, ha enunciato ben ventisette principi cui doveva attenersi la futura strategia di sviluppo sostenibile.

Tra questi, fondamentale risulta essere il principio secondo il quale ogni generazione ha il dovere di lasciare alle generazioni future una natura intatta (principio n. 3), il principio precauzionale (principio n. 15) e il principio «*chi inquina*, *paga*» (principio n. 16); Strumenti fondamentali, nell'ottica della Dichiarazione, sono:

- 1) la c.d. «Agenda 21», consistente in un piano d'azione per specifiche iniziative economiche, sociali ed ambientali e mirante ad una vera e propria strategia di integrazione tra ambiente e sviluppo;
- 2) la Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC), contenente le linee guida e le azioni da intraprendere per non compromettere ulteriormente l'atmosfera;
- 3) la Convenzione sulla diversità biologica, con cui si è inteso promuovere un accesso equilibrato alle risorse biologiche degli ecosistemi-

Il *summit* di Rio è stato anche l'occasione per altre importanti iniziative, come l'istituzione della Commissione sullo Sviluppo Sostenibile, nata con lo scopo di incoraggiare e verificare i progressi nell'attuazione degli accordi raggiunti a Rio, oppure il potenziamento del fondo per l'Ambiente (GEF)⁶⁶⁰.

Alla luce degli obiettivi del presente lavoro, si tenga nella giusta considerazione quanto espresso dal principio n. 10: «Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nelle comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo».

Esaminando attentamente il testo di tale articolo, secondo chi scrive, si può desumere che non si tratti di un vero e proprio principio di soft law, impegnandosi esplicitamente gli Stati,

⁶⁶⁰ Si ritiene che il Vertice sulla Terra di Rio abbia «risvegliato» la comunità internazionale, innescando un atteggiamento più attivo nell'affrontare le problematiche connesse alla tutela dell'ambiente. Dopo Rio, numerosi Paesi hanno preparato delle Agende 21 a carattere nazionale e più di seimila città in tutto il mondo hanno creato la loro "Agenda 21 locale". Sono state intraprese altre iniziative per accrescere la sostenibilità della produzione e dei consumi. Tra queste: la previsione di inventivi economici e regolatori (tasse ambientali; multe contro l'inquinamento; piani per la gestione degli scarti; codici di condotta); l'introduzione da parte di numerose imprese di processi produttivi ecocompatibili; il ricorso sempre più diffuso da parte del pubblico ai prodotti biologici e meno inquinanti. Tuttavia la Conferenza Rio si è rivelata fallimentare sotto molti aspetti. Innanzitutto non si è pervenuti all'adozione della Carta della Terra, che esponesse con chiarezza i diritti e i doveri degli esseri umani nei confronti dell'ambiente naturale. La Convenzione sulla Biodiversità è stata praticamente invalidata sul nascere dalla mancata adesione degli USA, che non l'hanno sottoscritta. Lo stesso dicasi per la Convenzione sui Cambiamenti Climatici, la cui adozione è stata ostacolata sempre dagli USA. Non si è dato via alla Convenzione delle Foreste e si è dovuto attendere il 1994 per combattere la desertificazione. Un limite alla Dichiarazione di Rio è rappresentato dal fatto che essa (così come quella di Stoccolma) si è composta di norme di soft law, ossia nella semplice enunciazione di principi, che non implica diritti e doveri a nessuno degli Stati che ne ha convenuto. Il peggioramento dell'ambiente dal 1992 ad oggi non fa altro che confermare i limiti di un simile approccio.

anche nell'ottica di una maggiore cooperazione tra loro, a dare effettivo spazio a tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Questo effettivo spazio consiste nel fare in modo che ciascun soggetto abbia adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nella comunità, nonché di prendere parte ai processi decisionali. Se l'obiettivo è quello di rendere ampiamente disponibili le informazioni, assicurando anche, a livello amministrativo e giurisdizionale, i mezzi per esercitare un accesso effettivo tra parentesi ivi compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo), ben si capisce come i centottantatré paesi coinvolti nella negoziazione di uno strumento internazionale abbiano, in realtà, voluto coinvolgere, almeno da un punto di vista ideologico, tutti gli abitanti del pianeta Terra. Non avrebbero valore, in una diversa ricostruzione, le parole che costituiscono l'incipit del principio in esame, da cui si desume che «la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli» costituisce «il modo migliore di trattare le questioni ambientali».

In Francia, l'impatto di tale principio è stato fortissimo, anche se un principio di regolamentazione della «democratizzazione delle inchieste pubbliche» in relazione alla materia ambientale era già stato conosciuto con la legge Bouchardeau del 12 luglio 1983. Di tale disciplina si darà conto nel prosieguo del lavoro. Qui basti considerare come il legislatore francese non abbia fatto altro che implementare ed estendere maggiormente i confini del principio di partecipazione, nell'ottica della pubblicità dei lavori parlamentari, dalla materia ambientale ad ogni altra materia ritenuta meglio trattabile tramite tale metodologia. Si denota, almeno in teoria, un'apertura culturale non indifferente, non incompatibile con l'ottica centrale e rispondente al principio di governabilità propria della vigente Costituzione del 1958 (emendata da ultimo, in tal senso, nel 2008, col riconoscimento di maggiori poteri al Presidente della Repubblica).

b) la Convenzione di Århus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale del 25 giugno 1998

Nel 1998, nell'ambito della Convenzione di Århus, si sancisce un cambio di prospettiva non indifferente nei rapporti fra cittadino e istituzioni nazionali, sebbene con particolare riferimento al tema della tutela ambientale. Le Parti Contraenti presuppongono esplicitamente nel Preambolo che un'adeguata tutela dell'ambiente è indispensabile per il benessere umano e per il godimento dei diritti fondamentali, compreso il diritto alla vita, nonché il diritto, da riconoscersi a ogni persona, di vivere in un ambiente adatto ad assicurare la salute e il benessere individuali, oltre che il dovere di tutelare e migliorare l'ambiente, individualmente o collettivamente, nell'interesse delle generazioni presenti e future.

Partendo da questi riconoscimenti fondamentali, si è considerato che, per poter affermare tali diritti e adempiere agli obblighi, i cittadini dovessero essere altresì titolari di un diritto di accesso alle informazioni, di essere ammessi a partecipare ai processi decisionali e di avere accesso alla giustizia in materia ambientale.

Si afferma quindi piuttosto insistentemente il filone dei cosiddetti «public partecipation rights» ⁶⁶¹, nell'ambito di una nuova tipologia di trattato internazionale che deve la sua particolarità al fatto che, per la prima volta in assoluto, stabilisce il collegamento tra protezione dell'ambiente e diritti umani ⁶⁶².

Un ruolo di primo piano era già stato svolto, in questo mutamento di prospettiva, dagli atti di diritto derivato emanati in ambito comunitario, che hanno costituito un elemento di ispirazione per gli strumenti internazionali (si pensi, ad esempio, alla Direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati; oppure alla Direttiva 90/313/CEE del Consiglio, del 7 giugno 1990, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente). La previsione di diritti di partecipazione del pubblico è strettamente legata alla comparsa, sulla scena internazionale, del diritto allo sviluppo⁶⁶³: come è stato ben sottolineato durante

sulla scena internazionale, del diritto allo sviluppo⁶⁰³: come è stato ben

663 Diversi documenti internazionali, in realtà, riportavano già alcuni dei diritti di partecipazione poi codificati dalla Convenzione di Århus, ma con un approccio del tutto diverso. Il diritto all'informazione, ad esempio, era già presente nell'articolo 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, nel Patto sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite, nell'articolo 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, ma si connotava come diritto di

⁶⁶¹ «The arrival of a new millennium gives us all cause for reflection on the achievements and failings of humankind over the past thousand years and the challenges which will face us in a new and more interdependent era in human history. While many of our current preoccupations may seem trivial in such a long-term perspective, the goal of sustainable, equitable and environmentally sound development takes on even greater importance, as it concerns the very survival of life on Earth. A key element in that quest is the strengthening of citizens' environmental rights so that members of the public and their representative organizations can play a full and active role in bringing about the changes in consumption and production patterns which are so urgently needed. The active engagement of civil society, both in the formulation on policies and in their implementation, is a prerequisite for meaningful progress towards sustainability. The adoption of the UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters—the Aarhus Convention—was a giant step forward in the development of international law in this field». Così si è espresso l'allora segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, nel sottolineare il ruolo della partecipazione del pubblico nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, definiti a livello internazionale come la sfida non più rimandabile del nuovo millennio. La pietra miliare nella codificazione dei diritti di partecipazione è rappresentata proprio dalla Convenzione in esame, adottata, sotto l'egida dell'UNECE (United Nations Economic Commission for Europe), nell'ambito del processo «Environment for Europe». Ne sono attualmente parte 42 Stati (per la lista degli Stati che hanno ratificato la Convenzione, cfr. http://www.unece.org/env/pp/ratification.htm).

⁶⁶² La gran parte dei trattati internazionali realizzano la tutela dell'ambiente individuando parametri di qualità delle risorse naturali che gli Stati devono garantire e ponendo in capo agli Stati l'obbligo di rispettare tali parametri; l'accordo firmato ad Århus, invece, adotta un approccio diverso e nuovo alla tutela dell'ambiente, disponendo che gli Stati Parte debbano garantire agli individui la possibilità di essere coinvolti nel processo di gestione dell'ambiente, mediante l'accesso all'informazione, la partecipazione ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia (i così detti «tre pilastri della Convenzione» - cfr. UN Economic Commission for Europe, The Århus Convention - an implementation guide, 2000, pag. 1). Più correttamente gli obblighi imposti dalla Convenzione possono essere ricostruiti come obbligazioni reciproche fra gli Stati membri, di cui gli individui sono beneficiari (cfr. F. ZOHRA KSENTINI, Special Rapporteur UN Economic and Social Council, Commission on human rights, Review of further developments in fields with which the sub-commission has been concerned human rights and the environment, E/CN.4/Sub.2/1994/9, par. 6, dove si sottolinea che per molti anni i problemi ambientali sono stati considerati solo sotto l'aspetto dell'inquinamento. Solo recentemente, invece, «acknowledgement of the link between the environment and human rights was fostered by an awareness of the global, complex, serious and multidimensional nature of environmental problems»). Infine, mentre la maggior parte degli accordi ambientali codificano relazioni interstatali, la Convenzione di Århus impone agli Stati che ne sono parte obblighi nei confronti del pubblico, secondo lo schema tipico dei trattati che riconoscono e codificano i diritti umani. Tale impostazione è confermata dall'obbligo, per le Parti, di riconoscere i diritti di partecipazione a prescindere dalla nazionalità, cittadinanza o domicilio del soggetto che li fa valere (cfr. art. 3, co. 9). Gli individui, su cui grava un diritto-dovere alla qualità dell'ambiente, vengono, dunque, coinvolti nel processo decisionale relativo all'ambiente e diventano parte attiva nella sua gestione, conservazione e tutela, con ruolo di supporto, ed eventualmente supplenza, rispetto agli organi di governo a ciò istituzionalmente deputati.

la Global Consultation on the Right to Development as a Human Right, in effetti «what constitutes "development" is largely subjective, and in this respect development strategies must be determined by the people themselves and adapted to their particular conditions and needs» 664. Una strategia di sviluppo imposta dall'alto, che non tenga conto delle esigenze manifestate dalle popolazioni, ha scarse possibilità di successo e, in più, il rischio collaterale di effetti negativi sull'ambiente.

Non potendo spingere la ricerca oltre quanto possibile rispetto ai limiti del presente lavoro, qui basti considerare che, in questo stato di cose, ben si comprende la disposizione di cui all'art. 6 della Convenzione, con riferimento al lungo elenco delle attività in cui il principio di partecipazione del pubblico si applica. Tanto è pregnante tale diritto che esso comporta obblighi di informazione sull'avvio delle procedure e sulle varie fasi di esse, specialmente «in modo da prevedere un margine di tempo sufficiente per informare il pubblico ai sensi del paragrafo 2 e consentirgli di prepararsi e di partecipare effettivamente al processo decisionale in materia ambientale».

Tale principio investe ogni processo decisionale, anche quelli iniziati con proposta o disegno di legge: si comprende bene, allora, come tale principio può pervadere ogni materia, rimodellando ogni processo decisionale (benché il procedimento resti disciplinato a livello nazionale).

c) Le Direttive 2003/4/CE del 28 gennaio 2003 e 2003/35/CE del 26 maggio 2003

Il 25 giugno 1998 la Comunità Europea ha firmato la Convenzione ONU/ECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Convenzione di Århus). Considerata la necessità di rendere omogenee le disposizioni del diritto comunitario con quelle della suddetta Convenzione, la Comunità ha emanato ben due direttive le quali, prendendo atto (nella parte relativa ai rispettivi «considerando») del contenuto della Convenzione stessa, hanno cercato di centrare questo obiettivo.

Se alcuni testi legislativi comunitari prevedevano già la partecipazione del pubblico all'elaborazione dei piani e programmi ⁶⁶⁵, si è considerato che, «poiché l'obiettivo

libertà, libertà di ricevere e diffondere l'informazione, rispetto al quel sulle autorità statali grava un obbligo di non ingerenza. Ben diversa è la portata del diritto all'informazione ambientale, rispetto al quale grava sullo Stato l'obbligo di raccogliere e diffondere l'informazione. Analogamente, per quanto riguarda il diritto di partecipazione, già l'articolo 21 della Carta di S. Francisco prevedeva il diritto di ogni individuo di partecipare al governo del proprio Paese, ma tale disposizione sancisce l'impegno dei governi a garantire la democrazia. Il diritto di partecipazione all'assunzione delle decisioni, invece, realizza una forma di democrazia partecipativa.

664 Cfr. Rapporto Ksentini, cit. in nota 26, par. 67-73 e 219. Nel contesto delle Nazioni Unite si veda, in particolare, la «United Nations Declaration on Social Progress and Development» (Risoluzione dell'Assemblea Generale 2542 (XXIV) dell'11 dicembre 1969), che invitava i Governi ad adottare misure per favorire la partecipazione di tutte le componenti sociali nell'elaborazione di schemi di sviluppo economico e sociale. Il tema della «popular participation» è diventato centrale rispetto al tema dei diritti umani dopo il seminario internazionale di Ljubljana del 1982 e la risoluzione dell'Assemblea Generale 37/55 del 3 dicembre 1982 che ha recepito i lavori sulla partecipazione democratica svolti dalla Commissione sui diritti umani.

665 Trattasi in special modo della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, nonché della direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, poi modificate al fine di renderle compatibili con la convenzione di Århus.

dell'azione proposta, ossia contribuire all'attuazione degli obblighi derivanti dalla Convenzione di Århus, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a causa delle dimensioni degli effetti dell'azione, essere realizzato meglio a livello comunitario», la Comunità sarebbe potuta intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del Trattato, nei limiti di quanto fosse necessario per conseguire tale obiettivo (principio di proporzionalità).

Si può cogliere la tendenziale completezza di tale impostazione se solo si guardi all'art. 1 della Direttiva 2003/4/CE: nel dettare la definizione di «informazione ambientale», si fa riferimento a «qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o in qualunque altra forma materiale concernente: [...] c) le misure (comprese quelle amministrative) quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e le attività che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente di cui alla lettera a)» (vale a dire «l'aria e l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, il paesaggio e i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica e i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, nonché le interazioni tra questi elementi»).

La «forbice» dell'applicazione del principio di partecipazione al processo decisionale appare essere, ancora una volta, un corollario del principio della pubblicità e della visibilità dei lavori parlamentari, se solo si noti che l'obbligo di informazione copre qualsiasi informazione disponibile concernente, oltre a quelle già esaminate, non solamente «le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale» (art. 1, n. 1, lett. d, in una prospettiva di controllo ex post anche finalizzata al miglioramento della normazione), ma anche «le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche usate nell'ambito delle misure e attività di cui alla lettera c)» (evidentemente, in un momento di evidente progettazione dell'intervento legislativo).

Non è infine inutile sottolineare che, ai sensi dell'art. 8, co. 1, della direttiva in esame, «gli Stati membri provvedono, nella misura del possibile, affinché tutte le informazioni raccolte dagli stessi o per loro conto siano aggiornate, precise e confrontabili».

Quanto alla successiva direttiva 2003/35/CE del 26 maggio 2003⁶⁶⁶, essa ha un ambito di intervento ben più ridotto, concernente la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale.

Si è anzitutto considerato, tra l'altro, che «l'effettiva partecipazione del pubblico all'adozione di decisioni consente allo stesso di esprimere pareri e preoccupazioni che possono assumere rilievo per tali decisioni e che possono essere presi in considerazione da coloro che sono responsabili della loro adozione; ciò accresce la responsabilità e la trasparenza del processo decisionale e favorisce la consapevolezza del pubblico sui problemi ambientali e il sostegno alle decisioni adottate». In particolare, «la partecipazione, compresa quella di associazioni, organizzazioni e gruppi, e segnatamente di organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, dovrebbe essere incentivata di conseguenza, tra l'altro promuovendo l'educazione ambientale del

⁶⁶⁶ Sebbene la direttiva in esame sia stata poi modificata con direttiva 2011/92/UE del 13 dicembre 2011 (concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), quanto verrà appresso detto non pare che possa essere messo in dubbio, bensì ulteriormente confermato come tendenza di un sistema culturale e giuridico - fortunatamente - non più solamente europeo.

pubblico». Ciò conferma una tendenza culturale ben più ampia di quella che traspare da una semplice lettura delle disposizioni in esame.

Si dispone, in attuazione di tale tendenza giuridica e culturale, che: «a) il pubblico sia informato, attraverso pubblici avvisi oppure in altra forma adeguata quali mezzi di comunicazione elettronici, se disponibili, di qualsiasi proposta relativa a tali piani o programmi o alla loro modifica o riesame, e siano rese accessibili al pubblico le informazioni relative a tali proposte, comprese tra l'altro le informazioni sul diritto di partecipare al processo decisionale e sull'autorità competente a cui possono essere sottoposti osservazioni o quesiti; b) il pubblico possa esprimere osservazioni e pareri quando tutte le opzioni sono aperte prima che vengano adottate decisioni sui piani e sui programmi; c) nell'adozione di tali decisioni, si tenga debitamente conto delle risultanze della partecipazione del pubblico; d) dopo un esame delle osservazioni e dei pareri del pubblico, l'autorità competente faccia ragionevoli sforzi per informare il pubblico in merito alle decisioni adottate e ai motivi e considerazioni su cui le stesse sono basate, includendo informazioni circa il processo di partecipazione del pubblico» 667.

d) Impatto degli strumenti internazionali e della normativa comunitaria sulla legislazione francese

Alla luce di tutto quanto si è sopra esposto, possiamo trarre una prima conclusione legata al notevole impatto degli strumenti internazionali e della normativa comunitaria sulla legislazione francese.

In effetti il legislatore francese sembra essere stato piuttosto attento alle istanze della partecipazione, così come sono state ripensate alla luce degli strumenti internazionali sopra esaminati. Il risultato è apprezzabile in termini qualitativi nella moderna normativa sulla trasparenza dei lavori parlamentari nonché sulla pubblicità dei dibattiti.

Se i cosiddetti «public partecipation rights» si sono affermati in una normativa di livello internazionale che ha saputo per la prima volta legare, in materia ambientale, le istanze di protezione dell'ambiente con i diritti umani, il legislatore francese, fortemente influenzato dalla tradizione costituzionale nazionale, nella quale il principio di pubblicità dei lavori parlamentari è presente almeno dal 1791 (con la Costituzione dell'anno I), sebbene nella diversa declinazione di un controllo, come visto, dei cittadini rispetto alle istituzioni (nell'ottica della limitazione del potere), non ha fatto altro che trarre da un principio il suo corollario.

Se, infatti, il miglior modo per prendere una decisione che sia la migliore, dal punto di vista qualitativo, è quello di permettere a coloro che dovranno «subire» quella decisione di partecipare al processo decisionale stesso, in Francia il principio di pubblicità dei lavori parlamentari è oggi coniugato non solo come semplice «fase discendente» di una decisione

⁶⁶⁷ Le modalità dettagliate per la partecipazione del pubblico ai sensi del presente articolo sono stabilite dagli Stati membri in modo da consentire al pubblico di prepararsi e partecipare efficacemente. Vengono fissate scadenze ragionevoli che concedano un tempo sufficiente per espletare ciascuna delle varie fasi della partecipazione del pubblico (art. 2, co. 3). Ai sensi dell'art. 2, co. 1, per «pubblico» s'intende «una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione o prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone».

già presa, ma addirittura come visibilità del processo decisionale e come possibilità effettiva di influenzare la costruzione della regolamentazione dal basso e in una prospettiva *ex ante*. Si cercherà, da questo punto in poi, di dimostrare gli assunti qui sostenuti.

III. VISIBILITÀ DEI LAVORI PARLAMENTARI: ANALISI DELLE FONTI

di Alice Simonetti

SOMMARIO: 1. Cenni sul sistema parlamentare in Francia – 2. L'attività normativa delle Camere – 2.1 Il lavoro preparatorio in commissione – 2.2 La discussione in plenaria – 3. Le funzioni non legislative – 3.1 Questioni orali e scritte – 3.2 La trasparenza delle commissioni d'inchiesta

L'analisi del percorso storico che ha condotto all'attuale configurazione della forma di governo in Francia consente di partire da una maggiore consapevolezza nella descrizione della portata del principio di pubblicità dei lavori parlamentari di Assemblea Nazionale e Senato. Tale indagine non potrà che rivolgersi a tutte le fonti del diritto interessate da questo tema, a partire dalla Costituzione, sino ai regolamenti parlamentari ed alle istruzioni degli Uffici di Presidenza delle assemblee legislative. Nondimeno, a tal proposito, l'esame si concentrerà dapprima sulla produzione legislativa in senso stretto, per poi andare a esplicare se e in che misura il principio di pubblicità dei lavori viene applicato anche nel contesto di attività non legislative. Infine, per ampliare e completare l'analisi intrapresa, nelle parte successiva sarà interessante legare le fonti istituzionali al sistema di pubblicità mediatica concretamente posto in essere dai due emicicli, nonché con le leggi di recente approvazione in ambito di trasparenza anche nella pubblica amministrazione.

Prima di scendere ulteriormente nel dettaglio, tuttavia, pare opportuno introdurre alcuni brevi cenni sul sistema istituzionale francese con particolare riguardo al potere legislativo così come esercitato congiuntamente da Assemblea Nazionale e Senato, evidenziandone i tratti salienti.

1. Cenni sul sistema parlamentare in Francia

La forma di governo in Francia è quella di una repubblica semipresidenziale, così come fortemente voluta e delineata dal generale De Gaulle con la riforma costituzionale del 1958, ulteriormente integrata con la legge costituzionale n. 2008-74 del 23 luglio 2008: la più ampia revisione costituzionale verificatasi nella vita della Quinta Repubblica, che ha riguardato circa la metà degli articoli della Costituzione⁶⁶⁸.

Il potere esecutivo viene definito come "bicefalo", dal momento che la titolarità del medesimo è in capo non soltanto al Governo ma anche e soprattutto al Presidente della

⁶⁶⁸ Come specifica ulteriormente M. VOLPI, in *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2000*, "Va tuttavia sottolineato che le revisioni della Costituzione del 1958 sono state numerose e frequenti: ben 23".

Repubblica, che addirittura, a differenza del primo, gode di investitura popolare diretta⁶⁶⁹. Il potere legislativo è invece esercitato in un assetto di bicameralismo "imperfetto", dove sia Assemblea Nazionale che Senato approvano i testi legislativi; l'articolo 34 della Costituzione identifica quali sono le materie riservate alla legge⁶⁷⁰, nonché quali i soggetti coinvolti nel procedimento legislativo⁶⁷¹. Il potere di iniziativa spetta al Primo Ministro o ai membri del Parlamento, mentre il testo, così come predisposto dalle commissioni permanenti, viene esaminato non prima di sei settimane dalla sua prima presentazione⁶⁷². Qualora la dialettica parlamentare non permetta di addivenire a una soluzione di compromesso il Primo Ministro può chiedere a tal uopo la formazione di una Commissione bicamerale paritetica. Dopo la votazione la nuova legge viene pubblicata sul *Journal Officiel*, sia nella sua versione stampata che elettronica.

2. L'attività normativa delle Camere

Già a partire da quanto accennato in precedenza è ben possibile notare come il procedimento legislativo in Francia si caratterizzi per una sorta di divisione in due "fasi" principali, quella preparatoria in commissione e quella di discussione in seduta plenaria. Dal momento che ognuna di queste direttrici implica un diverso atteggiarsi del principio di pubblicità dei lavori parlamentari, vale la pena di analizzare separatamente il procedimento legislativo in entrambi i casi, con i connessi riferimenti normativi sia nel testo costituzionale che a livello di regolamenti parlamentari.

2.1 Il lavoro preparatorio in commissione

Per quanto concerne, infatti, l'attività delle Commissioni parlamentari, l'art. 43, tra quelli interessati dalla nota riforma⁶⁷³ del 2008, stabilisce che i progetti e le proposte di legge sono inviate per l'esame preventivo a una delle commissioni permanenti competenti per materia (in base ad una ripartizione di competenze fissata dal regolamento di ciascuna assemblea), il cui numero è limitato ad un massimo di otto in totale. A tali commissioni permanenti specializzate, nondimeno, si uniscono delle commissioni speciali con mandato temporaneo che possono essere istituite per l'esame di temi particolari ⁶⁷⁴, dunque un "double système".

_

⁶⁶⁹ Questo elemento, secondo F. PASTORE, Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo nella V Repubblica francese (in R. DICKMANN – S. STAJANO, Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato, Giuffrè Editore, 2006), conferisce al Capo dello Stato il ruolo di "vero e proprio dominus della politica nazionale".

⁶⁷⁰ Mentre, stabilisce l'art. 37 Cost., "Le materie diverse da quelle riservate alla legge hanno carattere regolamentare".

⁶⁷¹ "C'est en realité un ensemble complexe de acteurs" secondo l'opinione di G. BRABANT, *Qui fait la loi?*, in *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°64, 64.

⁶⁷² Cfr. Camera dei Deputati, Servizio Biblioteca, Ufficio Legislazione Straniera, Aspetti dell'ordinamento costituzionale in Austria, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, in Materiali di legislazione comparata, 19/04/2010.

⁶⁷³ Loi constitutionnelle n° 2008-724 del 23 luglio 2008, "Modernisation des institutions de la Ve République".

⁶⁷⁴ Sia chiaro che, in ogni caso, l'art. 43 si riferisce esclusivamente al sistema delle commissioni legislative, ivi non comprendendo, ad esempio, anche quelle di inchiesta. Cfr. M. BONNARD, *Article 43*, in F. LUCHAIRE – G. CONAC

Le commissioni permanenti rappresentano dunque un luogo essenziale del lavoro parlamentare, ove i progetti di legge sono preventivamente discussi ed emendati, preparando così già il dibattito in sessione plenaria. Le riunioni di commissione sono convocate su richiesta del Capo del Governo o del loro medesimo presidente e la partecipazione è, almeno in linea di principio, obbligatoria per i parlamentari membri. Le commissioni possono altresì richiedere ed effettuare, prima della discussione sul progetto di legge, l'audizione del Ministro competente o di altre personalità rilevanti in materia, colloqui di norma aperti al pubblico e alla stampa, mentre il dibattito interno viene solitamente documentato con appositi resoconti.

Per quanto concerne l'applicazione del principio di pubblicità e trasparenza al lavoro delle commissioni legislative, tuttavia, per quanto concerne l'art. 43 della Costituzione, è bene distinguere il periodo precedente a quello successivo la riforma del 2008, che rappresenta un notevole spartiacque in questo senso. La vecchia formulazione della norma costituzionale ⁶⁷⁶ in questione, infatti, esprimeva il principio della totale segretezza dei dibattiti in commissione, ritenuto asseritamente rispondente ad una necessità di rendere maggior libero e spontaneo il confronto sul testo e rendere così il lavoro più sereno e capace di maggiore approfondimento. Anche i processi verbali delle riunioni risultavano avere carattere confidenziale (secondo quanto chiaramente stabilito all'art. 46 del regolamento dell'Assemblea Nazionale), mentre le uniche aperture verso l'esterno erano rappresentate dai comunicati stampa emessi al termine di ogni incontro e dai bollettini settimanali di attività e votazioni effettuate.

Siffatta impostazione risultava chiaramente stridente con il principio di pubblicità, come si vedrà in seguito, espresso dall'art. 33 Cost. con riferimento all'attività delle Camere riunite in seduta plenaria, al punto da ingenerare un acceso dibattito relativamente alla natura ed esposizione del lavoro delle commissioni legislative. Tra i segni di transizione verso un modello più aperto, infatti, già nel 1994 riscontriamo il rafforzamento del principio di pubblicità dei lavori grazie alla pubblicazione sistematica dei resoconti delle sedute all'interno del bollettino settimanale delle commissioni. Con la riforma costituzionale del 2008⁶⁷⁷, infine, che istituzionalizza il lavoro preparatorio delle commissioni per l'esame e la modifica di progetti e proposte di legge, nonché porta il numero di tali organismi permanenti da sei a otto, la proposta riforma del sistema di pubblicità e migliore organizzazione dei lavori parlamentari sarà ulteriormente evidenziata ed accolta nelle

X. PRETOT (a cura di), La Constitution de la Republique Française: analyses et commentaires, Paris, Economica, 2009 p. 1040 ss.

⁶⁷⁵ Cfr. ibidem

⁶⁷⁶ L'analisi del vecchio testo dell'art. 43 è opera di L. HAMON, *Article 43*, in F. LUCHAIRE – G. CONAC – L. HABIB (a cura di), *La Constitution de la Republique Française: analyses et commentaires*, Paris, Economica, II ed. 1987 p. 843 ss.

⁸⁴³ ss.

677 Al fine di comprendere appieno la portata delle riforme espresse dalla legge cost. n. 2008-724 del 23 luglio 2008 può essere utile confrontare le due versioni della norma interessata. Questa l'attuale formulazione dell'art. 43:
"Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée. A la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet". Il testo del 1958 recitava invece: "Les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, envoyés puor examen à des commissions spécialement désignées à cet effet. Les projets et propostiions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à six dans chaque assemblée".

modifiche apportate agli articoli dei regolamenti parlamentari che si occupano del tema in esame.

A livello di regolamenti parlamentari ⁶⁷⁸ i principi relativi alla pubblicità dei lavori parlamentari in commissione può essere rinvenuta principalmente nell'art. 46 della disciplina interna all'Assemblea Nazionale (RAN). La regola è poi ulteriormente specificata, come avremo modo di vedere di seguito, dalle Istruzioni Generali dei rispettivi Uffici di Presidenza delle Camere. Il testo attuale dell'articolo, modificato nel 2009 dopo il dibattito scaturito prima e soprattutto a seguito delle riforme costituzionali del 2008, così dispone: "Le bureau de chaque commission est compétent pour organiser la publicité des travaux de celle-ci par les moyens de son choix. Les auditions des rapporteurs sur les projets ou propositions de loi sont ouvertes à l'ensemble des commissaires. 2 À l'issue de chaque réunion, un compte rendu est publié, faisant état des travaux et des votes de la commission, ainsi que des interventions prononcées devant elle. Lorsqu'ils portent sur des réunions consacrées à l'examen d'un texte, ces comptes rendus peuvent être intégrés au rapport. 3 Sur décision du bureau de la commission, un compte rendu audiovisuel est produit et diffusé".

In base al testo attualmente vigente, introdotto dall'art. 26 della risoluzione dell'Assemblea Nazionale n. 292 del 27 maggio 2009, l'Ufficio di Presidenza è quello competente ad organizzare in autonomia la pubblicità dei lavori delle commissioni, senza ulteriori restrizioni. La validità di tale radicale cambiamento e la sua conformità al dettato costituzionale è stata riconosciuta anche dal Consiglio Costituzionale stesso che, investito di alcune questioni relative alla risoluzione n. 292, con riferimento alla modifica dell'art. 46 RAN ha ribadito un aspetto importante. Sono proprio le esigenze di chiarezza e sincerità⁶⁷⁹ del dibattito parlamentare, ad opinione dei giudici, che impongono sia reso conto con precisione di tutti gli interventi, votazioni, motivazioni agli emendamenti proposti a progetti e proposte di legge, soprattutto nel rispetto dell'art. 43 RAN.

Non solo, quindi, si è registrata la completa apertura verso la partecipazione di stampa e membri delle commissioni stesse alle audizioni ed interrogazione, ma soprattutto la riforma è intervenuta sulla stesura dei rendiconti prevedendone un adeguato livello di specificità nonché, dopo anni di dibattito, la possibilità di richiedere, anche nel caso dei lavori preparatori, la registrazione audiovisiva delle attività espletate in questo contesto.

Come accennato in apertura di paragrafo, inoltre, è chiaro come anche il novellato art. 46 RAN in materia di pubblicità dei lavori delle commissioni si limiti ad enunciarne i principi base, lasciando la regolamentazione di dettaglio alle disposizione degli Uffici di Presidenza delle assemblee, unici nella titolarità di disporre della materia.

⁶⁷⁸ In via generale, si ricorda, i regolamenti parlamentari e le relative riforme sono sempre soggetti al controllo preventivo di costituzionalità da parte del *Conseil constitutionnel*.

⁶⁷⁹ Cfr. Décision n° 2009–581 DC du 25 juin 2009: "Considérant que les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, qui s'appliquent aux travaux des commissions, imposent qu'il soit précisément rendu compte des interventions faites devant celles–ci, des motifs des modifications proposées aux textes dont elles sont saisies et des votes émis en leur sein ; qu'il en va notamment ainsi pour les projets et propositions de loi dont la discussion porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie".

A tal proposito, l'Instruction Générale du Bureau de l'Assemblée Nationale (IGB) prevede, sempre con esclusivo riferimento al lavoro delle commissioni legislative, due articoli, che si occupano di due degli aspetti principali appena messi in luce.

L'art. 18 IGB, infatti, attribuisce ai servizi di rendicontazione stessa delle diverse commissioni il compito della redazione dei verbali delle riunioni, delle sedute di missione informative nonché dei meccanismi di valutazione e controllo delle politiche pubbliche; in caso di mancata disponibilità di tali uffici l'attività potrà essere in ogni caso assicurata dalle stesse segreterie di commissione.

Il successivo art. 18 bis IGB, d'altro canto, prende in esame il tema specifico della registrazione audiovisiva delle sedute, dividendo le prescrizioni in quattro commi principali dell'articolo: il primo di questi evidenzia che, ove possibile, sarà il servizio tecnico dell'assemblea di riferimento ad assicurare la registrazione e successiva diffusione del materiale audiovisivo delle sedute preparatorie dei testi di legge. Nondimeno le commissioni stesse possono a loro volta autorizzare l'ingresso e la partecipazione ai lavori a società di trasmissione televisiva e radiodiffusione per la registrazione e, si noti, anche l'eventuale riproduzione simultanea dei dibattiti interni.

Con riguardo alla conservazione del materiale registrato, inoltre, dispone l'art. 18 bis IGB Assemblea Nazionale che la conservazione delle registrazioni deve essere gestita dai servizi di comunicazione ed informazione multimediale della stessa Camera, con il diritto riconosciuto ai delegati e funzionari coinvolti in audizioni ad opera della commissione di prendere visione ed estrarre copia della parte a loro relativa, limitando tuttavia la riproduzione del contenuto per soli fini personali.

Al Senato, invece, va sottolineata la vigenza di una disciplina parzialmente diversa in tema di pubblicità dei lavori di commissione, nonché delineata in maniera ancor più specifica rispetto al codice interno all'Assemblea Nazionale.

Le regole in tema di funzionamento delle commissioni legislative, cui spetta l'esame preventivo di tutti i progetti e proposte di legge nelle materie di competenza, sono in questo caso indicate ai commi 5 e seguenti dell'art. 16 del Réglement du Senat⁶⁸⁰ (RS). Dal testo della norma si evince come, pur prevedendo la necessaria stesura del verbale delle sedute,

⁶⁸⁰ Art. 16: "1. Les commissions permanentes sont saisies par les soins du Président du Sénat de tous les projets ou propositions entrant dans leur compétence, ainsi que des pièces et documents qui s'y rapportent, sauf dans les cas où le Gouvernement demande le renvoi à une commission spécialement désignée pour leur examen. [...] 5. Chaque commission dresse procès-verbal de ses délibérations; ce procès-verbal a un caractère confidentiel. Les sénateurs peuvent prendre communication, sans déplacement, des procès-verbaux des commissions. 6. Ces procès-verbaux et documents qui s'y rapportent sont déposés aux archives du Sénat, après chaque renouvellement partiel de celui-ci. 7. Par décision de son président, les travaux d'une commission peuvent faire l'objet d'une communication à la presse. 8. Une commission peut décider la publicité, par les moyens de son choix, de tout ou partie de ses travaux. 9. Lorsqu'une commission est appelée à examiner un projet ou une proposition de loi faisant l'objet d'un vote sans débat, le compte rendu intégral des débats de la commission portant sur ce texte est publié au *Journal officiel*. Le vote ne peut intervenir avant le cinquième jour qui suit celui de cette publication. 10. Les dispositions du précédent alinéa ne sont pas applicables lorsque le vote sans débat a été converti en vote après débat restreint. 11. La commission peut décider de siéger en comité secret à la demande du Premier ministre, de son président ou d'un dixième de ses membres. Elle décide ensuite de la publication du compte rendu de ses débats au *Journal official*".

tale documentazione ha carattere confidenziale: i *procès-verbaux* sono infatti conservati presso gli archivi del Senato stesso, di modo che i senatori possano prenderne visione in loco ma non estrarne copie per uso esterno.

In maniera analoga a quanto espresso dall'art. 46 RAN, inoltre, la decisione in merito alla pubblicità e trasparenza verso l'esterno è attribuita alla presidenza di ciascuna commissione (così come per l'emissione di comunicati stampa), salvo in due situazioni particolari prese in diretta considerazione dall'art. 16 RS: sedute di commissione in sede deliberante e sedute in regime di segretezza.

Quando una commissione è chiamata ad esaminare un progetto o proposta di legge poi oggetto di voto senza dibattito nella plenaria dell'assemblea, il resoconto integrale di tali sedute deve essere tuttavia pubblicato nel *Journal officiel*, e la votazione stessa non può intervenire prima di cinque giorni da tale divulgazione.

Nondimeno stabilisce l'ultimo comma dell'art. 16 RS che, nel caso in cui una commissione, a richiesta del Primo Ministro, del suo presidente o di un decimo dei membri, decida di riunirsi in comitato segreto, di conseguenza ha la possibilità di decidere in modo discrezionale relativamente alla pubblicazione o meno del resoconto della riunione sempre nel *Journal officiel*.

Con riguardo alle Istruzioni Generali dell'Ufficio di Presidenza, infine, gli articoli IX e IX bis IGB permettono di mettere in luce un ultimo aspetto relativo alla trasparenza dei lavori delle commissioni personali in Senato, concernente in particolare la partecipazione alle sedute di funzionari delle amministrazioni centrali o di membri della segreteria dei gruppi politici rappresentati in assemblea.

În entrambi i casi i partecipanti esterni sono tenuti a rispettare la confidenzialità delle sedute di commissione, la cui apertura e rendicontazione è affidata proprio alla presidenza delle medesime, che assumono in tale contesto funzioni di "polizia" e controllo.

2.2 La discussione in plenaria

Abbiamo già avuto modo di esaminare brevemente il lavoro preparatorio che le commissioni legislative permanenti svolgono con riferimento a proposte e progetti di legge, ma soprattutto le regole in tema di trasparenza delle sedute e attività delle medesime. Una volta elaborato il testo, dunque, il disegno di legge passa all'esame della sessione plenaria delle due assemblee, per poi concludersi con la votazione finale.

In maniera analoga alla disciplina della pubblicità delle attività in commissione, i principi in materia di trasparenza del dibattito in seno al plenum di Senato e Assemblea Nazionale sono dettati in primo luogo da una norma costituzionale, l'art. 33⁶⁸¹ nel testo del 1958. Prima di analizzarne il contenuto pare opportuno chiarire la ratio sottesa a tale norma, di modo da comprenderne appieno il significato storico e politico per l'ordinamento francese. Nonostante inizialmente non ammesso per gli Stati Generali, il principio di pubblicità dell'attività parlamentare si afferma in Francia sin dagli eventi rivoluzionari del 1789 e non è più stato messo in discussione. Al contrario, la pubblicità delle sedute è considerata un

⁶⁸¹ Il testo dell'art. 33 recita: "Les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au *Journal officiel*. Chaque assemblée peut siéger en comité secret à la demande du Premier ministre ou d'un dixième de ses membres".

elemento determinante per il funzionamento del sistema legislativo, in cui la trasparenza dei dibattiti, attuata sia grazie alla presenza di pubblico in sala che con la diffusione dei verbali selle sedute, contribuisce anche alla funzione di controllo⁶⁸² dei cittadini sull'operato delle assemblee elettive, in un quadro generale di pubblicità dell'azione di tutti i pubblici poteri⁶⁸³. In tale contesto, il sistema delineato dall'art. 33 si basa sull'affermazione che le sedute delle due assemblee sono pubbliche, per poi basare la propria trasparenza su un duplice canale. La norma in esame si riferisce, infatti, sia ad un modello di pubblicità "diretta", legata alla presenza in aula di spettatori esterni, sia agli strumenti di pubblicità "indiretta⁶⁸⁴", di conoscenza di contenuti del dibattito, resa possibile dalla redazione e diffusione di resoconti e verbali delle sedute.

Con riferimento alla possibilità di assistere direttamente alle sedute è chiaro come, prima dell'avvento del mezzo radiotelevisivo, l'unico modo fosse quello di ammettere un numero limitato (per esigenze logistiche e di ordine pubblico) di visitatori e giornalisti nelle tribune allestite sopra le aule parlamentari. Avendo oggi un valore ben diverso da quello assunto in epoca rivoluzionaria, tale momento di partecipazione continua ad essere assicurato, ad esempio, dall'ammissione in sala delle prime dieci persone che si presentano al Palais Bourbon⁶⁸⁵, mentre la permanenza all'interno è regolata, come avremo modo di esaminare, dai regolamenti delle due Camere.

Se la possibilità di seguire i soli lavori di assemblea non permette al cittadini di avere piena consapevolezza dei contenuti e motivazioni degli atti legislativi approvati, la seconda parte del primo comma dell'art. 33, organizzando il c.d. sistema dei resoconti ⁶⁸⁶, indica il principio alla base della condivisione e diffusione anche di tale documentazione allegata. La norma costituzionale prescrive, infatti, che i resoconti integrali dei dibattiti siano pubblicati nel *Journal Officiel*. Ovviamente l'estrema sintesi del testo costituzionale fa riferimento al principio di trasparenza di seduta destinati alla pubblicazione, mentre la disciplina completa della rendicontazione è espressa dettagliatamente dalle fonti di rango inferiore, quali regolamenti parlamentari e Istruzioni Generali degli Uffici di Presidenza.

Dopo i principi di apertura espressi dal primo comma, inoltre, la seconda parte dell'art. 33 riporta la possibilità per le assemblee di riunirsi in comitato segreto a domanda del Primo Ministro o di un decimo dei rispettivi parlamentari. Tale principio di segretezza costituisce un'eccezione⁶⁸⁷ a quello, ben più sacralizzato, della pubblicità delle sedute plenarie, e ciò nonostante in linea con la tradizione parlamentare francese, giustificandosi solo per la trattazione di questioni concernenti interessi vitali dell'ordinamento. Il fatto che le riunioni in comitato segreto non incontrino il *favor* del legislatore, inoltre, si evince anche dalla "de-

⁶⁸⁵ Sede dell'Assemblea Nazionale.

^{682 &}quot;La publicité n'est pas qu'une manifestation anecdotique du débat; elle est la garantie, démocratique, qu'à un moment donné, la loi s'élabore sous le côntrole du peuple:c'est la certitude que la loi échappe, ne serait-ce que provisoirement aux bureaux de ceux qui la rédigent" in J.P. CAMBY – P. SERVENT, *Le travail parlamentaire sous la Cinquième République*, Montchrestein, Coll. Clefs, 1997, p.73.

³⁸³ V. P. COSTANZO, *La nuova Costituzione della Francia*, Giappichelli, 2009, p. 259.

⁶⁸⁴ V. ibidem

⁶⁸⁶ V. ibidem

⁶⁸⁷ In maniera analoga si vedano le regole in tema di trasparenza delle votazioni: a norma degli artt. 63 RAN e 53 RS, infatti, lo scrutinio segreto è impiegato soltanto per le nomine di persone, essendo il principio di pubblicità del voto un corollario di quello dei dibattiti.

costituzionalizzazione ⁶⁸⁸ " della procedura di convocazione delle medesime sedute, demandata piuttosto alla disciplina dei regolamenti parlamentari. In ogni caso, il dato principale che emerge con riferimento alla disciplina delle sedute in comitato segreto è l'impiego sempre meno frequente a partire dalla Quinta Repubblica, dove le poche istanze presentate sono state in maggioranza respinte al momento del voto, sintomo evidente dall'assoluta priorità concessa nell'ordinamento francese al principio di pubblicità.

Inquadrata la disciplina costituzionale generale espressa dall'art. 33 con riguardo al principio di pubblicità dei lavori parlamentari è possibile passare all'esame dei relativi articoli dei regolamenti di Camera e Senato, che disciplinano con maggiore precisione diversi aspetti della materia.

Con particolare riguardo alla presenza di pubblico e giornalisti nell'emiciclo, le norme delineate dai regolamenti parlamentari tendono principalmente a disciplinare il comportamento e la permanenza del pubblico in aula e nei corridoi del palazzo. L'intento è chiaramente quello di contemperare le esigenze di pubblicità dei lavori con quella del rispetto della sacralità del luogo di elaborazione della legge, e in questo senso le due Camere prevedono indicazioni simmetriche. All'art. 8 delle Istruzioni Generali dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea Nazionale⁶⁸⁹, così come all'art. 91 del regolamento del Senato, si enuncia una generale regola di silenzio per gli spettatori, accompagnata dal divieto di fare qualsiasi cenno di approvazione/disapprovazione verso la discussione in atto. I doveri di correttezza che coloro che assistono a sedute plenarie delle assemblee legislative, infine, sono sanzionati con l'allontanamento della sala in caso di trasgressione, mentre si segnala che è permesso prendere appunti ed esaminare documenti.

Proprio la pubblicità documentale, d'altro canto, costituisce l'attuale elemento portante del principio di pubblicità dei lavori assembleari in Francia, grazie alle possibilità di diffusione (in primis, il *Journal Officiel*) ed alle garanzie espresse dalla normativa dei regolamenti parlamentari a tal riguardo. In questo senso la disciplina si concentra su due direttive principali, ovvero sulla predisposizione e pubblicazione di documenti scritti e la diffusione delle registrazioni audiovisive delle sedute, facendo primario riferimento alla norma cardine rappresentata dall'art. 59 RAN⁶⁹⁰, recentemente modificata dall'art. 40 della risoluzione 27 maggio 2009 n. 292.

⁶⁸⁸ La definizione è di C. Zacharie, *Article 33*, in F. Luchaire – G. Conac – L. Habib (a cura di), *La Constitution de la Republique Française: analyses et commentaires*, Paris, Economica, II ed. 1987, pag. 870.

⁶⁸⁹ Art. 8 - TENUE DU PUBLIC ET EVACUATION DES GALERIES ET TRIBUNES "À l'exception des porteurs de cartes régulièrement délivrées à cet effet par le Président et du personnel en service, nul ne peut, sous aucun prétexte, pénétrer dans la salle des séances. Pour être admis dans les tribunes, le public doit porter une tenue correcte. Il se tient assis, découvert et en silence ; il peut consulter les documents parlemen-taires et prendre des notes. Toute personne donnant des marques d'approbation ou d'improbation est exclue sur-le-champ par les agents et les huissiers chargés de maintenir l'ordre. Toute personne troublant les débats peut être traduite devant l'autorité de police ou de justice compétente. Elle peut, en outre, se voir interdire l'accès au Palais-Bourbon. Lorsque la séance est levée ou lorsqu'elle est suspendue, les galeries et les tribunes sont évacuées. Il en est de même lorsque la séance doit être interrompue pour cause de tumulte ou de trouble".

⁶⁹⁰ Art. 59 RAN – "1 Avant de lever la séance, le Président fait part à l'Assemblée de la date et de l'ordre du jour de la séance suivante. 2 Il est établi, pour chaque séance publique, un compte rendu intégral, publié au *Journal officiel*. 3 Le compte rendu intégral est le procès-verbal de la séance. Il devient definiti si le Président de l'Assemblée n'a été saisi par écrit d'aucune opposition ou d'aucune demande de rectification vingt-quatre heures après sa publication au *Journal officiel*. Les contestations sont soumises au Bureau de l'Assemblée, qui statue sur leur prise en

Dal contesto di pubblicità documentale dei lavori del Parlamento incardinato dal citato art. 59 RAN si ricava un sistema basato su due tipologie principali di atti: resoconti integrali, resoconti analitici; vale la pena di dare un cenno, pur se oramai abbandonati, anche ai "bollettini di seduta⁶⁹¹" per l'Assemblea Nazionale.

I compte rendu integral costituiscono proprio la fattispecie ordinaria prevista dall'art. 59 per la resocontazione della seduta plenaria e deliberazioni della Camera. Si tratta della documentazione maggiormente dettagliata su tale attività, identificata dal secondo comma dell'art. 59 RAN come il processo verbale dei lavori⁶⁹², eliminando così il requisito dell'approvazione in aula vigente sino al 1958⁶⁹³. Ora il testo diviene definitivo de plano, infatti, qualora non venga opposta alcuna contestazione, mentre le richieste di correzione vengono indirizzate all'ufficio di Presidenza della camera il quale, nel caso in cui ritenga di prendere in considerazione le propose di emendamento, le sottopone successivamente al voto dell'assemblea. Siffatto processo di redazione dei resoconti integrali viene ulteriormente specificato ad opera delle Istruzioni Generali dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea Nazionale: all'art. 19 IGB si chiarisce infatti che tale attività è demandata al servizio interno resoconti, il cui direttore, pur sempre sotto l'autorità della presidenza, si assume la responsabilità del testo finale. Effettuati eventuali emendamenti, infatti, il resoconto integrale definitivo, specifica l'ultimo comma ⁶⁹⁴ dell'articolo citato, viene pubblicato nel *Journal Officiel* nonché, soprattutto, "messo a disposizione del pubblico per via elettronica".

Ai resoconti integrali si aggiungono, inoltre, i *compte rendu analytique*, la cui funzione, data la distribuzione nelle due o tre ore immediatamente seguenti lo svolgimento dell'attività parlamentare riportata, è quella di descrivere, ad opera degli stessi segretari d'assemblea, la fisionomia delle sedute restituendo una relazione concisa ma fedele⁶⁹⁵ dei

considération après que l'auteur a été entendu par l'Assemblée pour une durée qui ne dépasse pas deux minutes. 4 Si la contestation est prise en considération par le Bureau, la rectification du procès-verbal est soumise par le Président au début de la première séance suivant la décision du Bureau, à l'Assemblée qui statue sans débat. 5 Un compte rendu audiovisuel des débats en séance publique est produit et diffusé dans les conditions déterminées par le Bureau".

691 "Sommari" per quanto riguarda invece il Senato.

⁶⁹³ V. C. ZACHARIE, *Article 33*, in F. LUCHAIRE – G. CONAC – L. HABIB (a cura di), *La Constitution de la Republique Française: analyses et commentaires*, Paris, Economica, II ed. 1987 p. 873 ss.

⁶⁹⁴ Cfr. art. 19 IGB – "COMPTE RENDU DE LA SEANCE. 1. Le service du compte rendu de la séance établit le compte rendu de la séance. [...]4. Les interventions sont tenues à la disposition des orateurs. Ceux-ci revoient leur intervention sur place; ils ne peuvent en corriger que la forme, sans en modifier le fond. 5. Le directeur du service du compte rendu de la séance a la responsabilité de ce compte rendu; sous l'autorité du Président et du Secrétaire général de l'Assemblée et de la Présidence, il décide de la suite à donner aux modifications proposées par les orateurs. 6. Les comptes rendus des séances de l'Assemblée nationale sont publiés au *Journal officiel* dans une édition désignée sous le nom de « Débats parlementaires » et indépendante de celle qui contient les comptes rendus des séances du Sénat. En outre, ils sont mis à la disposition du public par voie électronique".

⁶⁹⁵ Cfr. art. XI IGB Senat: "1. La direction des Comptes rendus analytiques publie, sous l'autorité du Président du Sénat et du Secrétaire général de la Présidence, un compte rendu analytique des débats en séance publique qui donne une relation méthodique et concise des débats, dont elle s'attache à restituer la physionomie. Ce compte rendu est numérisé, mis à disposition du public par voie électronique et est imprimé en vue de sa distribution. 2. La direction

230

_

⁶⁹² A tal proposito E. PIERRE, in *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, réédition Loysel, 1989, II vol., pag. 787, opera una distinzione tra comptes rendu e procès-verbaux: se i processi verbali rendono conto del dibattito e operazioni di voto in maniera puntuale ma sintetica, i resoconti c.d. in extenso sono considerati come delle relazioni ben più dettagliate, progetti di legge esaminati, rapporti e interventi in aula, alle quali è poi semplicemente allegata la lista ufficilae di presenti e votanti.

dibattiti⁶⁹⁶ nel minor tempo possibile. Il sistema di rendicontazione era infine completato da documenti di produzione ancora più rapida e sintetica, segnatamente i "Bollettini di seduta" per l'Assemblea Nazionale e "Sommari" per il Senato. Questi resoconti, trasmessi da una Camera all'altra con dei sistemi di telescrittura, avevano come obiettivo la trascrizione più rapida possibile dei dibattiti in corso, per favorire la conoscibilità quasi in tempo reale dello stato di avanzamento dei lavori in seduta plenaria; rispettivamente nel 2004 e nel 2007, tuttavia, Assemblea Nazionale e Senato hanno optato per l'abbandono di tale mezzo sintetico di pubblicità.

Completato il quadro della rendicontazione dei lavori parlamentari di Assemblea Nazionale e Senato, pare opportuno sottolineare come, sebbene agli inizi della Quinta Repubblica la diffusione dei resoconti documentali appariva come l'unico modo per assicurare la conoscibilità ed il controllo sul procedimento legislativo, tale metodo, in assenza di meccanismi di diffusione capillare, finiva tuttavia per avere come destinatari privilegiati soltanto gli stessi parlamentari ⁶⁹⁷. Con l'avvento di internet e, ancora prima, grazie alle possibilità offerte dalla registrazione audiovisiva delle sedute, il Parlamento francese ha significativamente ampliato la propria trasparenza nei confronti del pubblico esterno, superando altresì storici timori che tale esposizione potesse nuocere alla genuinità e libertà delle espressioni politiche. Rinviando a sede successiva l'esame degli strumenti concretamente sviluppati a tal fine, è importante tuttavia analizzare come la pubblicità audiovisiva e mediatica sia stata inserita nei regolamenti di Camera e Senato.

Partendo dal citato art. 59 RAN, all'ultimo comma troviamo sinteticamente indicato che "un compte rendu audiovisuel des débats en séance publique est produit et diffusé dans les conditions déterminées par le Bureau". Come di consueto tale prescrizione è in seguito specificata all'interno delle Istruzioni Generali dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea Nazionale, all'interno delle quali, dopo la norma che disciplina la stesura dei resoconti integrali, un apposito articolo è dedicato alla registrazione audiovisiva della seduta plenaria. L'art. 19bis IGB statuisce, infatti, nella sua prima parte, che la registrazione audiovisiva integrale dei dibattiti è prodotta sotto la direzione dell'Ufficio di Presidenza o servizi delegati: il materiale è poi diffuso all'interno dell'Assemblea nonché distribuito, munito di un segno di identificazione della provenienza istituzionale, alle società di comunicazione che ne fanno richiesta; la conservazione è poi affidata al servizio interno di comunicazione e informazione multimediale. I commi successivi disciplinano invece la possibilità di richiedere tale materiale da parte sia di soggetti autorizzati, quali deputati stessi e società di radiodiffusione, ma anche di altri richiedenti esterni, per i quali è tuttavia necessaria un'autorizzazione nominativa fornita dall'Ufficio di Presidenza. Nondimeno, completa il quadro l'art. 19quater IGB⁶⁹⁸, che, facendo più specifico riferimento alla vera e propria

,

des Comptes rendus analytiques participe à la rédaction des comptes rendus des commissions, qui sont numérisés, mis à disposition du public par voie électronique et imprimés en vue de leur distribution.

⁶⁹⁶ In particolare, in base a quanto specificato dall'art. 18 I comma IGB AN: "Le service des comptes rendus des commissions établit les comptes rendus des réunions des commissions ainsi que, le cas échéant, des missions d'information, du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, des délégations et offices.

⁶⁹⁷ Cit. P. Costanzo, La nuova Costituzione della Francia, Giappichelli, 2009, p. 260.

⁶⁹⁸ Art. 19 *quater* IGB - Compte rendu audiovisuel des travaux de l'Assemblee Nationale "Sous l'autorité du Bureau ou de sa délégation chargée de la communication, le service de la communication et de l'information multimédia est chargé de produire et de faire diffuser un programme audiovisuel de présentation et de compte rendu des travaux de l'Assemblée".

versione audiovisiva del resoconto dei lavori, incarica il servizio interno di comunicazione e informazione multimediale di predisporre un programma di presentazione della stessa documentazione relativa all'attività legislativa per via mediatica⁶⁹⁹.

3. Le funzioni non legislative

Avendo esaminato con attenzione la disciplina in materia di pubblicità dei lavori parlamentari per quanto concerne l'attività legislativa posta in essere dalle due Camere, vale la pena soffermarsi a questo punto sulle diverse funzioni di garanzia, di indirizzo politico ed ispettive ⁷⁰⁰ altresì spettanti alle medesime.

3.1 Questioni orali e scritte

Con particolare riferimento alle interrogazioni dei membri del Parlamento, l'art. 48 della Costituzione chiarisce che non solo una settimana di seduta su quattro è dedicata alla valutazione dell'attività del Governo e delle politiche pubbliche, ma più precisamente, al comma sesto, viene riservata almeno una seduta a tali questioni in forma scritta e orale. A livello di regolamenti parlamentari tale attività viene principalmente disciplinata dagli artt. 133, 134 e 135 RAN che riconoscono alla Conferenza dei presidenti la competenza ad organizzare le sedute settimanali dedicate alle interrogazioni, mentre è anche in questo caso l'Ufficio di Presidenza a disciplinare tempi e modalità di presentazione delle questioni.

Per quanto concerne le questioni scritte, in base al dettato dell'art. 135 RAN, l'aspetto che merita di essere messo in luce, oltre al generale obbligo di pubblicazione nel *Journal Officiel*, riguarda la possibilità, per i presidenti dei gruppi parlamentari, di segnalare sempre in gazzetta le interrogazioni che sono rimaste inevase, avviso che induce il Governo a fornire una risposta nel termine di dieci giorni⁷⁰¹.

Le interrogazioni orali, d'altro canto, possono essere ulteriormente distinte al loro interno in *questions orales sans débat*, *questions au Gouvernement* e interrogazioni rivolte al singolo ministro ⁷⁰². Mentre le questioni orali senza dibattito sono preliminarmente redatte dal

⁶⁹⁹ Per quanto riguarda il Senato, invece, la disciplina è illustrata e riassunta dall'art. XII bis IGB - Enregistrements audiovisuels: "I. Le son et l'image des débats en séance publique sont enregistrés intégralement. Ils sont diffusés dans l'enceinte du Sénat, sur son site Internet et transmis aux organes d'information. À leur demande, et lorsque les installations techniques le permettent, les travaux des commissions et autres organes du Sénat sont enregistrés. À la demande du Secrétaire général de la Présidence ou du Secrétaire général de la Questure, les manifestations organisées par le Sénat dans ses locaux peuvent également être enregistrées. II. - 1. Les enregistrements des séances et réunions mentionnées au I, lorsqu'elles sont publiques, sont librement consultables. 2. Les enregistrements des réunions ou manifestations non publiques sont consultables dans les conditions prévues aux 1 et 2 du III du chapitre XIX. Les sénateurs peuvent consulter ces enregistrements sans condition de délai. III. - Un enregistrement dont la consultation par le public est autorisée peut être, dans les conditions fixées par décision des Questeurs, reproduit, à titre non exclusif, dès lors que le demandeur le destine à un usage à caractère personnel, interne, universitaire, éducatif, informatif, historique ou documentaire.

⁷⁰⁰ Cfr. F. Pastore, Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo nella V Repubblica francese, in R. Dickmann – S. Stajano, Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato, Giuffrè Editore, 2006, p. 200 ss

⁷⁰¹ Cfr. ultimo comma art. 135 RAN: "[...]Au terme des délais mentionnés aux deux alinéas précédents, les présidents des groupes ont la faculté de signaler certaines des questions restées sans réponse. Le signalement est mentionné au *Journal officiel*. Les ministres sont alors tenus de répondre dans un délai de dix jours".

⁷⁰² Concernente l'operato dei singoli dicasteri, sono state introdotte in via di prassi sin dal 1989.

parlamentare proponente, trasmesse all'Ufficio di Presidenza della camera di appartenenza che si occupa successivamente della notifica al Governo, le interrogazioni orali allo stesso Esecutivo su questioni di attualità hanno carattere prettamente spontaneo. Il dato ancor più rilevante ai fini della presente indagine sulla visibilità dei lavori parlamentari, è che le sedute in cui il Governo si presenta in aula per rispondere alle richieste di informativa sono trasmesse in diretta dalla televisione con un *modus procedendi analogo* a quello del *question time* britannico: le interrogazioni possono essere presentate sino a poche ore prima dell'inizio della seduta, e si procede all'esame in regime di alternanza tra maggioranza e opposizione⁷⁰³.

3.2.Le commissioni d'inchiesta

Un ultimo aspetto rilevante quanto alla trasparenza dell'attività del Parlamento al di fuori del procedimento legislativo riguarda il funzionamento delle commissioni d'inchiesta o controllo, che possono essere istituite da ciascuna Camera⁷⁰⁴ mediante l'approvazione a maggioranza di una specifica risoluzione⁷⁰⁵. Nonostante il fatto che i rapporti definitivi di tali commissioni d'inchiesta siano solitamente secretati⁷⁰⁶, infatti, autorevoli commentatori sottolineano come le audizioni poste in essere in ambito di tali inchieste siano sovente ritrasmesse sulla "Chaîne Parlamentaire", ricordando altresì alcuni eclatanti esempio come l'indagine in merito alle condizioni di liberazione delle infermiere bulgare detenute in Libia sino al luglio 2007.

A conclusione dell'esame delle fonti legislative in materia, il dato definitivo che emerge dal sistema di visibilità dell'attività parlamentare in Francia dimostra forse una contraddizione tra la volontà di trasparenza così come delineata in Costituzione, e nello specifico dai regolamenti parlamentari, e l'indebolimento della funzione del Parlamento rispetto al ruolo di primazia svolto dall'Esecutivo. Nonostante ciò la normativa analizzata dimostra di predisporre strumenti concreti di pubblicità per i diversi ambiti di azione di Assemblea Nazionale e Senato, anche se spesso considerati più utili e fruibili ad un professionista del diritto che realmente funzionale ad esigenze di conoscibilità del cittadino comune. Tali documenti istituzionali, anche in versioni e formati più dinamici, come avremo modo di vedere in seguito, sono diffusi in maniera ancor più capillare e facilmente accessibile grazie agli strumenti di comunicazione mediatica di cui le Camere attualmente si avvalgono. Al termine di tale esame sarà possibile, infine, comprendere appieno se il complesso di tali mezzi rende ancora possibile il controllo da parte del cittadino dell'operato dei suoi rappresentanti e la fondamentale garanzia democratica che questo rappresenta.

⁻

⁷⁰³ E' interessante notare come tale tipo di interrogazione non è disciplinato in maniera specifica dai regolamenti parlamentari, ma è piuttosto frutto di convenzioni raggiunte in sede di conferenza dei capi gruppo. Così F. PASTORE, Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo nella V Repubblica francese, in R. DICKMANN – S. STAJANO, Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato, Giuffrè Editore, 2006, p. 2 ss.

⁷⁰⁴ In base all'art. 22 ter RS, inoltre, tale funzione può essere attribuita a una delle commissioni permanenti.

⁷⁰⁵ V. *ibidem*, pag. 254. Le commissioni di inchiesta vengono istituite per indagare su fatti determinati, mentre quelle di controllo si occupano di una generale supervisione della gestione finanziaria e amministrativa di servizi pubblici di interesse nazionale.

⁷⁰⁶ Si veda, in tal senso, la regola indicata dall'art. 6 IGB Assemblea Nazionale con riferimento alle possibilità di stampa e consultazione.

IV. LA TRASPARENZA MEDIATICA DEI LAVORI NEGLI EMICICLI FRANCESI

di Mattia Mauro

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi ed evoluzione – 2. La publicité audiovisuel delle Camere francesi – 3. I Compte-Rendus telematici delle Camere – 4. Siti internet istituzionali – 4.1 Il sito dell'Assemblea nazionale – 4.2 Il sito del Senato della Repubblica – 4.3 Altri canali istituzionali di informazione – 5. Canali non istituzionali che favoriscono la trasparenza parlamentare

1. Cenni introduttivi ed evoluzione del sistema di pubblicità mediatica dei lavori parlamentari

È lapalissiano suggerire che il reale grado di trasparenza dei lavori delle Camere parlamentari sia, oggigiorno, proporzionale al livello di "strumentazione informatica" che queste ultime sono in grado di dotarsi. Infatti, il fulcro della piena realizzazione del principio in esame risiede proprio nella capacità delle Assemblee legislative di saper utilizzare i diversificati strumenti di radio-telediffusione e delle piattaforme web, in origine elemento di scontri e dibattiti a causa delle conseguenze che tali sistemi potevano apportare in seno ad un corpo poco abituato alla presenza esterna e sagace nella c.d. "arte del segreto". Il presente lavoro cercherà di dare una visione globale al fenomeno della trasparenza mediatica delle Camere francesi, partendo da un breve *excursus* circa la sua evoluzione, analizzando la regolamentazione della pubblicità audiovisiva e quella contenuta nei resoconti ufficiali sulle piattaforme web e facendo, infine, una efficace esamina circa il grado di trasparenza posto in essere dai siti istituzionali francesi, da quelli extraparlamentari e le iniziative (mediatiche) di questi ultimi per conferire maggiore legittimazione al principio in esame.

Le Camere francesi, secondo parte minoritaria della dottrina, sulla base di un retaggio storico pre-Rivoluzione, hanno conservato quel *facere* reticente, conservatore nei confronti delle tematiche in esame, creando il mito delle c.d. "*Chambres technophobes*". Secondo la restante parte, nonostante le prime effettive "paure" legate a tali nuovi metodi di pubblicizzazione ⁷⁰⁷ e a discapito dei diversi decenni che hanno caratterizzato le Camere come delle fattispecie dove il segreto era un *modus operandi* del tutto routinario, esse non sono rimaste inerti allo sviluppo tecnologico della pubblicità dei lavori, ricercando, anzi, punte di innovazione: fedeli ad uno dei principi nati nel 1789, si sono costantemente adattate alle esigenze emergenti della pubblicità mediatica, dando prova di una matura capacità nel saper recepire gli impulsi esterni. Importante ai nostri fini, per una prima conferma a quanto appena suggerito, è sottolineare che parte della dottrina odierna rivolge delle critiche all'art. 33 Cost., suggerendo che tale disposizione risulta essere ormai obsoleta

_

⁷⁰⁷ « En France, les parlementaires craignent également les effets de cette nouvelle forme d'exposition de la vie politique et particulièrement la présentation que les journalistes de télévision font des activités des assemblées ». V. LE TORREC, *Aux frontières de la publicité parlementaire : les assemblées et leur visibilité mediatisée*, in Reseaux, 2005/1 n° 129-130, p. 183.

rispetto ai cambiamenti imposti dagli strumenti mediatici e che abbisognerebbe di qualche forma di ammodernamento per poterla rendere al passo con i tempi⁷⁰⁸.

Alle esigenze di Saint-Just di voler costruire una tribuna parlamentare per poter accogliere decine di migliaia di persone⁷⁰⁹, trova oggi riscontro la creazione di una tribuna virtuale, capace di estendersi all'infinito per accogliere innumerevoli spettatori. In Francia, come altrove, la pubblicità materiale dei lavori parlamentari è fortemente competitiva con la pubblicità immateriale o virtuale: lecito suggerire che quest'ultima, nonostante le presunte arretratezze dell'art. 33 Cost. di cui si parlava, è in grado di dare effettività al principio costituzionale di pubblicità dei dibattiti, ben conciliandosi a vicenda con tale disposizione. Senza soffermarsi troppo, ritengo obbligatorio dare qualche accenno alle disparate conseguenze che riscontra il sistema francese nel turbine di tale médiatisation. Si registra anzitutto un declino delle tematiche concernenti i lavori parlamentari nei giornali nazionali e locali, i quali si occupano ormai solo di specifici eventi o dibattiti⁷¹⁰. Anche il *Journal* officiel non viene più letto dal grande pubblico, utilizzato ormai per scopi alla base di competenze giuridico - professionali e tecniche. I termini di "démocratie médiatique" o "télécratie" emergono con insistenza tra le opere dottrinarie e i dibattiti socio-politici del Paese, proprio ad indicare l'approccio cui le Assemblee devono far fronte durante i loro lavori. Allo stesso tempo la crescente esigenza dei cittadini di potersi inserire nelle decisioni politiche, viene presa in carico dallo sviluppo delle piattaforme web e dai nuovi mezzi di comunicazione, portando al progressivo indebolimento della democrazia rappresentativa tradizionale in luogo della c.d. "democrazia d'opinione", figlia di quella telecrazia di cui poc'anzi si diceva⁷¹¹.

A tal punto ritengo sia utile, ai fini del presente lavoro, dare un seppur breve sguardo all'evoluzione storica della pubblicità mediatica nelle Camere francesi, al fine di ottenere una visione globale di tali tendenze, poter concepire al meglio la predisposizione del sistema francese al recepimento di tali istanze e delineare il grado di flessibilità delle Camere parlamentari agli impulsi dei recenti strumenti di pubblicità.

Punto di partenza è il primo febbraio 1928, quando per la prima volta l'interno del *Palais-Bourbon* venne filmato, seppur in assenza dei deputati. Nel 1937 la Camera dei Deputati rifiutò la radiodiffusione dei dibattiti. Tale diniego perdurò per un intero decennio quando, a gennaio del 1947 si poterono ascoltare i discorsi dei parlamentari sulle onde radio ed infine la prima registrazione televisiva dei lavori parlamentari ebbe luogo nell'Assemblea Nazionale il 23 marzo 1956: l'unico canale della televisione francese filmò l'entrata del presidente Coty e il primo quarto d'ora di sessione⁷¹². Il 1970 segnò il punto di grande

⁷⁰⁸ M. BOUISSON, Commentaire de l'article 33 de la Constitution, in La Constitution de la République française. Analyses et commentaires, F. LUCHAIRE e G. CONAC, Economica, Paris, 1987.

⁷⁶⁹ J.M. Bélorgey, Le service public entre transparence et secret, Secret ed démocratie, La documentation française, Paris, 1997, p. 13

⁷¹⁰ Nonostante negli anni 2007-2008 si sia registrato un numero crescente di articoli dedicati a tal uopo, oggi viene meno la figura del c.d. "séancier": un giornalista incaricato di seguire in maniera permanente i dibattiti dalle tribune dell'una o dell'altra Camera. M. Chauvet *Principe de publicité des débats*, in Y. Lavoinne *Publicité des débats et espace public*, Etudes de communication n°22, 1999

A tal proposito l'esempio idealtipico è rappresentato dal massiccio uso dello strumento sondaggistico al posto di quello referendario, ormai in "disuso". Per quanto concerne l'approfondimento di tali tematiche, J. Julliard, *La Reine du monde*, Flammarion, Paris , 2008.

⁷¹² J. Garrigues, Histoire du Parlement: de 1789 à nos jours, Armand Colin, Paris 2007

apertura del Parlamento francese ai mezzi informatici: sia l'Assemblea Nazionale che il Senato furono le prime Camere d'Europa a creare delle banche dati informatiche ed a ricorrere agli strumenti econometrici informatici, al fine di creare una base di partenza per le consultazioni dall'interno e dall'esterno⁷¹³. Ulteriore tappa importante nell'ambito della pubblicità dei lavori parlamentari e, in un certo senso, la primazia della Francia in ambito europeo sulle tematiche in esame, si ebbe a ottobre del 1981, quando vi fu la prima diffusione televisiva di "Questions au gouvernement", ispirato al modello britannico del Question time, ma quest'ultimo diffuso a partire nel 1978 solo sulle frequenze radio della BBC. Infine nel 1982, su decisione del Bureau dell'Assemblea Nazionale, nacque una videoteca parlamentare, destinata all'archiviazione di tutti i dibattiti tenuti in sessione e anch'essa destinata ad essere fonte di accesso libera per le radio e le tv nazionali, i deputati ed i ministri. Il Sénat adottò regole simili nel medesimo periodo.

2. La publicité audiovisuel delle Camere francesi e regolamentazione

Come si è appena accennato, la pubblicità audiovisiva dei lavori parlamentari ebbe un ruolo fondamentale nello sviluppo del principio della trasparenza sino ad oggi. Si procederà ad una analisi degli aspetti salienti circa la sua regolamentazione nel sistema in esame, in modo da avere un quadro esaustivo della fattispecie.

Il punto di partenza è il 1992, quando l'Assemblea Nazionale si dotò di un complesso audiovisivo, al fine di offrire a tutti i canali televisivi che lo desideravano, un resoconto registrato completo delle sessioni e delle audizioni pubbliche delle commissioni. Nel 1999 la legge n. 99-1174 del 30 dicembre di quell'anno, sulla base di una proposta di legge dei presidenti di entrambe le Camere, Poncelet e Fabius, creò la "Chaîne Parlementaire", comune a entrambe le Assemblee, ma con alla base due società giuridicamente differenti, nate nel 2000 e denominate "Public Sénat" e "LCP-Assemblée nationale".

Bisogna qui sottolineare che entrambe le emissioni non si limitano, al contrario di molti altri canali parlamentari nel mondo, ad aprire semplicemente una finestra sulla sessione pubblica e sui lavori delle Commissioni, ma mirano a dare spunti di riflessione ai cittadini, al fine di aiutarli a comprendere al meglio i dibattiti posti in essere nelle sedi in esame, il tutto offerto in termini gratuiti, visto le società sono finanziate dalle rispettive Assemblee. Così l'art. 2 della legge costitutiva la *Chaîne Parlementaire* prevede espressamente gli obiettivi alla base di questa: una missione non solo di informazione, ma anche e soprattutto di formazione dei cittadini alla vita pubblica, attraverso programmi parlamentari, educativi e civici. Il principio della trasparenza mediatica viene, quindi, funzionalizzata alla formazione politico-culturale dei propri cittadini

Tale forma di interattività, però, potrebbe introdurre uno spunto di riflessione, circa il grado di neutralità di detti canali rispetto alla controparte politica, con conseguente rischio di creare una emissione delle sedute che possa essere in parziale conflitto con il principio della trasparenza dei lavori. Tale situazione, non essendo del tutto estranea alle vicende di

 $^{^{713}\,}M.$ Ameller, Le progrès technique au service du législateur : l'exemple de l'Assemblée nationale, in Pouvoirs $n^{\circ}30,1984$

manipolazione della *publicité audivisuel* francese degli anni '60 ⁷¹⁴, ha portato oggi alla delineazione di ristrette condizioni di neutralità delle due società e di rispetto del pluralismo audiovisivo, sebbene la loro programmazione non sia sottoposta al controllo del *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* e la loro indipendenza editoriale sia totale⁷¹⁵. Ad ogni modo le paure iniziali circa nuove forme di manipolazione e parzialità, derivanti soprattutto dal mondo giornalistico, sono oggi scomparse e pressoché inesistenti⁷¹⁶.

Così l'art. 18 della Legge n. 2001-624 del 17 luglio 2001⁷¹⁷ obbliga a tutti i distributori dei servizi via cavo o via satellite a diffondere in maniera chiara ed a proprie spese i programmi e i servizi interattivi associati a *La Chaîne Parlementaire*. Oggi accessibile in qualsiasi parte del mondo tramite digitale terrestre, via cavo o satellite e via internet, i due canali delle Camere parlamentari diffondono programmi relativamente ai lavori parlamentari, di cui la qualità non è affatto contestata: negli ultimi mesi del 2008, il loro *audience* era compreso tra i 17 e i 20 milioni di telespettatori⁷¹⁸.

Infine, negli ultimi anni, l'*Assemblée nationale* e il *Sénat de la République* hanno permesso di far conoscere al pubblico aspetti tradizionalmente meno conosciuti della loro attività, in particolar modo dei lavori delle Commissioni, nelle quali la regola tradizionale del "*secret*" è stata progressivamente attenuata fino alla sua abrogazione. A titolo di esempio, nel 2006 poco meno di 50000 "*internautes*" hanno seguito in diretta due importanti audizioni parlamentari su "*publicsenat.fr*", registrando un record mai raggiunto in ossequio al principio della trasparenza parlamentare audiovisiva via web ⁷¹⁹. Da questo punto in poi la registrazione audiovisiva, circa la diffusione delle audizioni in diretta o le riunioni delle Commissioni, è pienamente entrata nel *modus operandi* delle Assemblee francesi.

Da quanto esposto rimane uno strumento da più parti elogiato proprio per la sua originalità, la professionalità e la sua efficacia non solo nel rendere il massimo della trasparenza dei dibattiti e dei lavori in Assemblea o nelle Commissioni ma anche, come già anticipato, come incubatore della formazione politica e culturale dei diversi strati sociali, come

⁷¹⁴ Si risale agli anni '60, quando le prime videocamere installate in modo permanente presso le due Camere, non erano sinonimo di neutralità della pubblicità dei lavori: nei primi anni '60 l'ORTF(Office de Radiodiffusion et Télévision France), possedeva il monopolio circa la diffusione dei dibattiti ed era direttamente dipendente dal Governo francese. Tra il 1961 e il 1962 il forte dibattito creato a causa della presunta ed evidente parzialità di alcune emissioni televisive trasmesse dall'*Office*, portò alla creazione della Legge n. 64-621 del 27 giugno 1964, la quale sottoponeva la diffusione dei dibattiti parlamentari sotto il controllo dei *Bureaux* delle Assemble, delineati all' interno da una delegazione per la comunicazione. M. Chauvet, *op cit.*, http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880010

⁷¹⁵ J.L Hérin, Le Sénat en devenir, Montchrestien, Paris, 2001, p. 135

⁷¹⁶ Rollat, cronista televisivo del giornale *Le Monde*, si spingeva sul fronte delle critiche alla trasparenza dei dibattiti, scrivendo nel 2008: « *La transparence des débats n'est pas totale, parce que les caméras installées au Palais-Bourbon et au Luxembourg respectent les réglements de l'Assemblée nationale et du Sénat* ». A. Rollat, *Un progrès pour la démocratie*, Le Monde, 6 novembre 1998.

⁷¹⁷ Tale disposizione reca modifiche all'art. 45-3 della Legge n. 86-1067 del 30 settembre 1986 relativo alla libertà di comunicazione, c.d. "*Loi Léotard*".

⁷¹⁸ Al giorno d'oggi diverse sono le rubriche dedicate ai picchi di *audience* raggiunti dalle due emissioni in esame nelle diverse trasmissioni. A titolo di esempio:

http://tvmag.lefigaro.fr/programme-tv/article/information/75183/gerard-leclerc-lcp-fait-mieux-que-l-andernier.html

http://www.lefigaro.fr/medias/2011/09/26/04002-20110926ARTFIG00579-audience-record-pour-public-senat.php http://www.lcp.fr/IMG/pdf/LCP_Succes_d_audience_pour_la_retransmission_de_l_audition_de_Jerome_CAHU ZAC.pdf

¹⁹ H. Coniez, *Écrire la démocratie: de la publicité des débats parlementaires*, L'Harmattan, Paris, 2012

dimostra lo stesso rapporto presentato al *Bureau du Sénat*, dal presidente della "Delegazione per le relazioni con la *Chaîne Parlementaire*", Catherine Tasca, il 16 dicembre 2008 ⁷²⁰.

3. I Compte-Rendus telematici delle Camere

La seconda macro-categoria a cui vorrei dedicare qualche cenno è quella dei c.d. *compte-rendus*, pubblicati sulle piattaforme informatiche dei siti istituzionali. La scelta di analizzare tali fattispecie è dovuta anzitutto in relazione alla loro importanza, delineata come esigenza costituzionale ex art. 33 Cost. In secondo luogo si pongono delle ragioni storiche, che vedono i resoconti come il primo strumento in assoluto che diede attuazione al principio della trasparenza dei lavori parlamentari. Infine essi rappresentano tutt'oggi un dato fattuale chiaro, cristallino, che si pone l'obiettivo di mostrare i lavori dell'emiciclo in maniera, per l'appunto, trasparente e quindi ben lungi dal delineare forme di manipolazione che potrebbero, invece, porsi facilmente in seno ad una rendicontazione posta in essere da stampa o dai media. La chiave di volta quindi è la neutralità dei resoconti dei lavori, la loro affidabilità in termini di rappresentazione imparziale della realtà istituzionale di riferimento. A quanto detto si aggiunga la celerità della loro pubblicazione online grazie agli ausili informatici più avanzati, come a breve si discuterà.

Di conseguenza, prescindendo dalle esigenze di carattere costituzionale, seppur il sistema audiovisivo francese possa funzionare e far registrare enormi consensi, la necessità di avere un resoconto telematico scritto per disparate esigenze di studio, ricerca o semplice informazione delle sedute dei lavori parlamentari, si appresta a mantenersi come un'occorrenza intramontabile nel sistema dottrinale francese⁷²¹.

Mi preme sottolineare che nel presente paragrafo sono presenti delle nozioni in parte analizzate nel paragrafo III (Visibilità dei lavori parlamentari: analisi della fonti), ritrattate qui non per errore di ridondanza, ma poiché essenziali ai fini di una buona comprensione della fattispecie in analisi.

Aprendo un brevissimo quadro di comparazione, concernente la tipologia dei resoconti pubblicati online dalle Camere nei diversi Paesi, risulta utile denotare che nella maggior parte dei casi si provvede alla pubblicazione di resoconti integrali dei dibattiti, in alcuni casi accompagnati da un resoconto analitico, sebbene questo venga utilizzato al giorno d'oggi solo da pochi Paesi, tra cui Italia, il solo Senato in Francia⁷²² e Israele⁷²³.

In Francia i *compte- rendus* sono stati sottoposti a modifica, al fine di adattarli ai nuovi strumenti tecnologici: la stenografia viene abbandonata come tecnica di redazione dei resoconti integrali a seguito di una riforma di Assemblea nazionale e Senato nel 2004-2005. Oggi i c.d. "rédacteur des débats" si avvalgono degli strumenti informatici più avanzati, tra

⁷²¹ H. Coniez, *op. cit*.

⁷²⁰ Per la visione dell'intero documento: http://www.senat.fr/evenement/candidature_publicsenat/intervention_ctasca_public_senat_16_12_08.pdf

⁷²² In generale si riscontra nella tradizione di entrambi i Paesi, una certa somiglianza nella redazione i resoconti pubblicati. V. A. Massai, *Dentro il Parlamento*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1998, p. 621

^{723.} In relazione a tale ultimo dato sarebbe interessante costituire, nelle sedi appropriate, il punto di partenza di una riflessione circa le motivazioni che hanno condotto molti Stati a tralasciare il resoconto analitico, da rintracciare nella reale efficacia informativa che questi hanno nella compagine sociale di riferimento e il grado di utilizzo che i cittadini ne fanno.

cui la registrazione vocale dei dibattiti ed un software di riconoscimento vocale, che facilita e rende una certa celerità nell'elaborazione del testo. Questa celerità è orientata principalmente verso la pubblicazione online dei resoconti integrali entro 24-36h (in relazione alla durata e alla difficoltà della sessione)⁷²⁴. Tale procedura è stata posta in essere al *Sénat* dal 4 giugno 1996 e all'*Assembée nationale* dal primo ottobre 1998, attraverso un motore di ricerca nelle rispettive sezioni sulle piattaforme web, che permette agli utenti di trovare facilmente i passaggi o le informazioni che desiderano ricercare. Tali strumenti hanno permesso di realizzare, oltre ai numerosi vantaggi di cui si diceva poc'anzi, importanti economie in seno a entrambe le Assemblee.

Fino a pochi anni fa esisteva un *compte-rendu sommaire* che, dal 1879, dava, ogni quarto d'ora, una versione molto condensata dei dibattiti. Tale strumento è stato soppresso in Assemblea nazionale nel 2004 e al Senato nel 2007.

Per quanto concerne invece i lavori delle Commissioni, l'art. 46 del regolamento dell'Assemblea nazionale, a seguito della riforma del 2009⁷²⁵, dispone che: "L'ufficio di ciascuna commissione è competente per organizzare la pubblicità dei lavori di queste attraverso i mezzi a sua scelta [...] Ai risultati di ciascuna riunione, un resoconto è pubblicato, in rapporto ai lavori e ai voti della commissione, così come degli interventi effettuati. Quando si tratta di riunioni per l'esame di un testo, tali resoconti possono essere integrati ai rapporti. Sulla decisione dell'ufficio della commissione, un resoconto audiovisivo è prodotto e diffuso". In previsione di tale nuova esigenza di trasparenza il resoconto analitico è stato soppresso all'Assemblea nazionale, durante la sessione del 22 settembre 2008, facendo rimanere in seno a questa la pubblicazione (anzitutto online e poi cartacea) del solo resoconto integrale, conformemente all'art. 33 della Costituzione.

L'art. 16 del regolamento del Senato, modificato anch'esso nel 2009, è più laconico, ma la logica seguita è la medesima : "Una commissione può decidere sulla pubblicità, attraverso i mezzi a sua scelta, di tutti o parte dei lavori". In tale emiciclo il resoconto analitico, come si è già brevemente anticipato all'inizio del paragrafo, è stato mantenuto, facendo oggetto di una doppia diffusione, cartacea e online ⁷²⁶, oltre, si intuisce, alla redazione e pubblicazione online del *compte* integrale .

Si procede ora ad una breve esamina concernente la sezione dei resoconti nei siti internet di entrambe le Camere.

L'Assemblea nazionale⁷²⁷ permette di formulare la ricerca sulla base del dato temporale che si desidera visionare: è possibile scegliere l'anno di riferimento del *compte rendu* nell'attuale legislatura⁷²⁸ o, in un menu a parte, scegliere una differente legislatura⁷²⁹.

http://www.assemblee-nationale.fr/14/debats/index.asp

http://www.senat.fr/seances/comptes-rendus.html

La disposizione è stata modificata dalla risoluzione n°292 del 27 maggio 2009 e dichiarata conforme alla Costituzione attraverso decisione del Conseil constitutionnel del 25 giugno 2009 osservando: « les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, qui s'appliquent aux travaux des commissions, imposent qu'il soit précisément rendu compte des interventions faites devant celles-ci, des modifications proposées aux textes dont elles sont saisies et des votes émis en leur sein ; [...] il en va notamment ainsi pour les projets et propositions de loi dont la discussion porte, en séance, sur le texte dont l'assemblées a été saisie »

⁷²⁶ Tuttavia è possibile constatare come, a seguito della riforma del 2010, questo abbia una consistenza più succinta rispetto a prima, senza comunque accostarsi alla natura di ciò che era il *compte rendu sommaire* abolito nel 2007. H. Coniez, *op. cit*.

http://www.assemblee-nationale.fr/14/debats/index.asp

⁷²⁸ La scelta verte tra 2013-2014, 2012-2013, 2011-2012

All'interno di queste sezioni si trovano i resoconti integrali, le tabelle analitiche dei dibattiti e le tabelle nominative degli interventi posti in quella data sessione. Infine grande strumento di utilità potrebbe essere l'esistenza di un flusso RSS proprio in questa specifica sezione, che permette di essere continuamente aggiornato e informato circa la pubblicazione online di un nuovo resoconto.

Per quanto concerne la sezione dei resoconti nel sito del Senato ⁷³⁰, a differenza di quello realizzato per l'Assemblea nazionale, non vi è un'ordinazione cronologica di questi, ma è possibile procedere alla loro analisi selezionando quelli relativi ai dibattiti, alle commissioni o quelli anteriori al 1996. In ossequio a quanto già suggerito, vi è una breve descrizione circa la differenza tra il *compte rendu analytique* e il *compte rendu intégral* dei dibattiti. Il sito non è dotato dello stesso sistema RSS dell'Assemblea nazionale, per cui non vi è un sistema di *alert* nel momento in cui vi sono nuove pubblicazioni di resoconti nella piattaforma web.

4. Siti internet istituzionali

L'analisi si concentra ora sulla trasparenza dei lavori nei principali canali web parlamentari francesi. Si procederà, per ordine, ad una mera analisi dei tre siti internet istituzionali più importanti: quello relativo all'Assemblea nazionale, quello del Senato ed infine il portale *Légifrance*.

4.1 Il sito dell'Assemblea nazionale

Per quanto concerne l'Assemblea nazionale si ha nell'accueil il solito standard dedicato alle informazioni principali e più recenti che vengono inserite nella parte centrale della pagina. Nella colonna sinistra tra i vari menu e sottomenu, si posizionano i "travaux parlementaire". In questa sezione è possibile anzitutto prendere visione dei testi iscritti all'ordine del giorno nei prossimi mesi, dando la possibilità agli utenti di informarsi in anticipo rispetto ad una determinata tematica⁷³¹. La seconda voce del menu a tendina permette di consultare la lista dei depositi dei lavori parlamentari, tutti ordinati in ordine cronologico in una medesima pagina, a partire dal primo documento adottato dalla legislatura corrente. Qui è possibile, oltre ad effettuare una ricerca rapida nella lista attraverso una apposita barra di ricerca, scegliere di consultare i depositi delle precedenti legislature (fino alla XI)⁷³². La terza voce prevede un elenco dei testi esaminati che, sulla base della medesima configurazione dei depositi dei lavori, viene anche ordinata in maniera cronologica dalla prima all'ultima, con possibilità di ricercare i testi adottati da altre legislature (anche qui fino alla XI) ed effettuare una ricerca rapida tramite una medesima barra. Da notare una breve descrizione, in alto nella pagina, delle procedure parlamentari adottate per l'adozione di un testo, a fini

⁷²⁹ A scelta tra XII (2007-2012), XII(2002-2007) e XI(1997-2002)

⁷³⁰ http://www.senat.fr/seances/comptes-rendus.html#debats

⁷³¹ http://www.assemblee-nationale.fr/14/liste/texte_ordre_du_jour.asp

⁷³² http://www.assemblee-nationale.fr/14/documents/index-depots.asp

informativi e di maggiore comprensione ⁷³³. Sorvolando la quarta voce, i resoconti dei dibattiti, poiché già esaminata, si provvede ad analizzare la sezione relativa agli scrutini pubblici. Qui è possibile consultare tutti quelli posti in essere negli anni 2013-2014, sotto la XIV legislatura. Anche qui, a seguito di una breve nota informativa riguardo all'oggetto in esame, si provvede ad una elencazione in ordine cronologico, all'interno di una tabella a quattro colonne: numero dello scrutinio, data della sessione, oggetto della votazione, risultati (favorevoli, contrari e astenuti). Al pari delle altre sezioni analizzate vi è sia la possibilità di ricercare le sedute pubbliche antecedenti al 2013, che una barra di ricerca rapida nella tabella⁷³⁴. Le altre voci del menu riguardano il budget e le leggi di finanza approvate recentemente, i rapporti di informazione delle delegazioni e delle commissioni, i rapporti concernenti l'applicazione delle leggi ed infine le *questions* scritte e orali, con accesso ad una piattaforma di database dove è possibile scegliere gli estremi della *question* che si vuole cercare (la legislatura di riferimento e la selezione di differenti opzioni tra cui scritta, al governo, orale, con o senza risposta, ritirata o non ritirata).

Un ulteriore menu, posizionato in alto nella pagina di accueil, permette di eseguire ulteriori ricerche, consentendoci di comprendere come l'esigenza di trasparenza dei lavori, sia un principio consolidato nel sistema francese. Ai nostri fini bisogna prendere in considerazione anzitutto la voce documents parlementaires che, a differenza di quella analizzata precedentemente, si divide in numerose sub-sezioni, tali da poter consentire una ricerca più approfondita dei documenti che si desidera analizzare, oltre alla ripetizione di alcune voci già discusse. Al suo interno è possibile prendere visione anzitutto dei documenti c.d. de référence, quali la Costituzione, il Regolamento dell'Assemblea, il Regolamento del Congresso del Parlamento e via dicendo. Le altre voci riguardano i progetti e le proposte di legge⁷³⁵ depositati all'Assemblea nazionale, un database concernente gli emendamenti, una lista dei testi esaminati che collega alla medesima pagina poc'anzi analizzata, rapporti e dossier legislativi, documenti di budget, mozioni e risoluzioni, i rapporti di informazione e sull'applicazione della legge contenuti anch'essi nel menu prima esaminato ed infine una pagina dedicata a "tous les documents parlementaires", dove è possibile effettuare ricerche avanzate sugli stati di avanzamento dei lavori legislativi, liste cronologiche dei documenti e altri testi esaminati e/o adottati⁷³⁶.

Una seconda voce dello stesso menu, denominata "Dans l'Hémicycle" permette, da una parte, di eseguire ulteriori ricerche in ossequio al calendario delle sessioni, le statistiche, dall'altra la ripetizione delle voci già elencate ed esaminate all'inizio del paragrafo. Da un punto di vista critico sembrerebbe spontanea l'osservazione di una qualche piccola forma di ridondanza tra i due menu esaminati, che potrebbe essere superata grazie ad un accorpamento dell'uno nell'altro. Mentre invece bisogna sottolineare l'estrema facilità nel consultare i dati ed allo stesso tempo l'utilità di molte voci che in ogni singola sezione illustrano ai "meno esperti" la natura dei documenti contenuti in quella determinata sezione, le diverse procedure utilizzate nell'adozione dei testi e gli eventuali riferimenti normativi.

⁷³³ http://www.assemblee-nationale.fr/14/documents/index-ta.asp

http://www.assemblee-nationale.fr/14/scrutins/table-2013-2014.asp

⁷³⁵ Si rammenta che l'art. 39 Cost. prevede le locuzioni "projet de loi", per i progetti posti in essere dal Primo ministro, e "proposition de loi", con riferimento a quelle presentate da un membro del Parlamento, deputato o senatore.

⁷³⁶ http://www.assemblee-nationale.fr/documents/index.asp

Ciò indica palesemente la volontà del sistema francese di fornire gli strumenti basilari per la consultazione e l'esamina dei documenti in esame, anche a coloro che sono poco pratici nella conoscenza dei principali istituti del diritto parlamentare, attraverso piattaforme semplici e intuitive, esplicazioni delle procedure e chiara visibilità dei documenti relativi ai lavori parlamentari.

Infine un utile strumento di pubblicità audiovisiva è la realizzazione di un sito interamente dedicato ai video dell'Assemblea nazionale, accessibile da un menu a destra nella pagina di accueil ⁷³⁷. Qui è possibile prendere visione degli (eventuali) streaming in diretta, visionare le registrazioni precedenti e concernenti le sedute pubbliche, le domande rivolte al governo, i video dei lavori delle commissioni ⁷³⁸, i video concernenti il Presidente in riferimento a colloqui e dibattiti, conferenze stampa e via dicendo, i video dedicati ad altre tematiche quali eventi specifici o conoscenza dell'Assemblea. Nella piattaforma in esame è presente, anche qui, una barra di ricerca rapida dei video che si desidera visionare, relativi ad una certa data e ad uno specifico intervento.

Per quanto concerne invece la parte della trasparenza relativa alla interazione dell'Assemblea con i suoi cittadini, bisogna prendere in considerazione anzitutto la possibilità per questi ultimi di prendere contatti con i propri rappresentanti. Questa possibilità viene fornita dal sito, nel menu a tendina in alto dalla pagina di accueil, di cui si è già discusso, nella prima sezione relativa a "Les députés", nella voce "577 députes". Tale procedura permette di aprire una pagina dove è possibile, secondo diverse modalità che vanno dalla scelta per nome, per circoscrizione e via dicendo, aprire una ulteriore sezione per il reperimento di svariate informazioni sui lavori, nonché i video e i testi degli interventi che ha posto in essere il deputato selezionato, la sua provenienza, lo storico delle sue funzioni ed infine la possibilità di contattarlo tramite un indirizzo mail, il suo eventuale sito internet o persino l'indirizzo postale istituzionale.

Per ultimo, non per minore importanza, ma per semplice organizzazione logica del presente lavoro, bisogna dare un breve sguardo all'impegno della Camera in esame sui social network. Già dalla pagina di accueil è possibile cliccare sui tasti di reindirizzamento sui principali social. Avremo, quindi, un profilo ufficiale Facebook e Google plus dell'Assemblea nazionale, all'interno dei quali vengono inserite le principali notizie con cadenza giornaliera, circa l'attività dell'Assemblea, grazie alle quali qualsiasi cittadino può esprimere il proprio parere, commentando come reputa più opportuno. Medesimo discorso va fatto sulla piattaforma di Twitter dove, con i suoi 52800 followers, l'emiciclo pubblica aggiornamenti sullo stato dei lavori parlamentari e sulle notizie di rilievo. Sebbene in termini formali l'iniziativa sia quella che più risponde ai principi della democrazia partecipativa, dando possibilità a tutti in maniera indistinta di poter esprimere il proprio parere riguardo a qualsiasi forma di attività parlamentare, bisogna vedere quanto questi "feedback" vengano effettivamente presi in considerazione dalla compagine politica e quindi portati in Agenda; problema questo che, naturalmente, oltre a rientrare in un ambito poco consono ai fini del presente lavoro, risulta essere una problematica generale di tutti i Parlamenti nazionali democratici.

⁷³⁷ Il collegamento è relativo ad un link esterno a quello dell'Assemblea nazionale, in particolare

4.2 Il sito del Senato della Repubblica

Con riferimento al sito istituzionale del Senato, bisogna indicare gli aspetti salienti di questo, evitando di ripetere gli stessi concetti già espressi nell'analisi del sito dell'Assemblea. Infatti il sito in esame si presta ad una proiezione molto simile rispetto a quello dell'altro emiciclo, seppur con percorsi, denominazioni e grafica differenti. Troviamo, così, anche qui le sezioni dedicate ai lavori parlamentari, dove è possibile analizzare quelli posti in seduta pubblica, i progetti e le proposte di legge, i rapporti e i documenti di lavoro, i resoconti dei dibattiti, i lavori delle commissioni e una base di dati sulle "questions" scritte ed orali. Da sottolineare che il Senato fa un ampio uso dei flussi RSS, a differenza dell'Assemblea nazionale che li usa solo per i resoconti dei dibattiti, come già visto. Qui vengono utilizzati anche per l'aggiornamento sui progetti e le proposte di legge, i rapporti, i comunicati stampa e i video dell'emiciclo. A proposito di tale ultimo strumento, bisogna sottolineare che è presente anche qui il collegamento ad un link esterno ⁷³⁹, come nel caso dell'Assemblea, che si occupa interamente della pubblicazione di un archivio concernente i video delle sedute, le domande rivolte al Governo, quelli delle Commissioni, dei dibattiti in seduta e via dicendo.

Anche il Senato prevede la medesima procedura di informazione riguardo un determinato senatore, attraverso un collegamento dalla pagina di *accueil*, con la possibilità di visionare diversificate informazioni che, al pari della sezione prevista nell'Assemblea nazionale, vanno dallo storico delle sue funzioni alle sue proposte di legge e agli interventi in seduta pubblica o in Commissione fino ad un contatto mail di questo.

Medesimo discorso va fatto, inoltre, per le attività di interazione di questa Camera attraverso i social network che, come nel caso dell'Assemblea nazionale, vede l'utilizzo delle principali piattaforme quali Google plus, Facebook e Twitter.

Bisogna, invece, portare l'attenzione su una sezione, non presente nel sito dell'Assemblea, che dà immediatamente conto dell'obiettivo per cui è stata creata. In fondo alla pagina di accueil si denota immediatamente un collegamento con su scritto "Participez! Postez vos avis, commentez, posez vos questions sur les plateformes participatives du Sénat" 740. Trattasi di uno strumento aggiuntivo di informazione e di democrazia partecipativa, organizzato in diversificati blog, forum, consultazioni per messaggi e altre piattaforme per il dibattito aperto a tutti. Risulta immediatamente scontato rintracciare il "potenziale partecipativo" insito in tale strumento, con alla base la creazione di un'arena virtuale dove, oltre alla promozione di una vera e propria concertazione tra soggetti pubblici e privati, si pone in essere un massiccio scambio di informazioni che vengono trasmessi informalmente tra questi. Trattasi, a mio umile parere, di uno strumento rivoluzionario, dove l'oggetto informativo non viene più reso attraverso canali prettamente formali, ma attraverso ciò che negli ultimi tempi comincia, timidamente, a farsi sempre più presente negli ambienti istituzionali: l'informalità. È, infatti, l'informalità che governa tali piattaforme, che porta con sé l'obiettivo di conciliare la facilità di comunicazione tra cittadini ed istituzione e la

740 http://www.senat.fr/consult/index.html

⁷³⁹ http://videos.senat.fr/video/index.html

celerità dell'informazione ricevuta. Un canale prettamente bidirezionale che dimostra l'estrema capacità di adattamento del Senato francese alle tematiche più recenti di democrazia partecipativa e inclusione del cittadino negli alti ambienti istituzionali, capace di fornire a questo una (in)formazione completa sui principali sviluppi socio-politici del Paese.

4.3 Altri canali istituzionali di informazione

Un ultimo canale istituzionale da esaminare è il portale "Légifrance"⁷⁴¹, come fonte di diffusione del diritto online e di informazione a 360 gradi sulla legislazione francese, europea ed internazionale, attraverso la strutturazione di differenti basi di dati estremamente efficaci. Trattasi di una piattaforma semplice e di facile intuizione, strutturata in tre sezioni di ricerca ed una dedicata alla traduzione dei testi.

Nella prima sezione, il sito permette di dare accesso diretto alla ricerca ed alla consultazione dei codici in vigore, di tutti i testi legislativi e regolamentari pubblicati sul *Journal Officiel*, della giurisprudenza costituzionale, amministrativa e giudiziaria e infine delle convenzioni collettive nel sistema francese.

La seconda sezione viene interamente dedicata al diritto europeo, con possibilità di prendere visione, anche qui, dei trattati europei, della Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea e della giurisprudenza europea.

La terza sezione, infine, riguarda i trattati internazionali e la giurisprudenza internazionale. Il sito è strutturato prevalentemente in lingua francese, ma vi è una apposita sezione, come poc'anzi si accennava, denominata "*Traductions*" per l'appunto, dove è possibile documentarsi attraverso traduzioni a carattere esclusivamente informativo, sprovviste di valenza legale. È palese concepire come si tratti di un servizio pubblico altamente qualificato, creato appositamente al fine di promuovere una efficace informazione e divulgazione del diritto francese nello scenario giuridico internazionale. È possibile la consultazione di tre tipi di contenuto: le traduzioni create espressamente per una divulgazione sulla piattaforma di *Légifrance*, denominate appunto "*Traductions Légifrance*", traduzioni accessibili su altri siti istituzionali francesi e "altre traduzioni, referenziate con l'accordo degli autori" Le lingue di traduzione sono l'arabo, il tedesco, l'inglese, lo spagnolo, l'italiano e il cinese.

Infine è doveroso soffermare brevemente l'attenzione sul portale *vie-publique* ⁷⁴³, quale ulteriore strumento istituzionale per la divulgazione delle principali tematiche iscritte nell'agenda parlamentare (e non) all'interno della società e favorire la loro conoscenza ed informazione. Il servizio è editato dalla Direzione dell'Informazione Legale ed Amministrativa (DILA) del segretariato generale del Governo, con lo scopo di documentare ed informare i cittadini francesi sull'attualità politica, economica, sociale ed internazionale, facilitando l'accesso degli utenti alle risorse ed ai dati utili per comprendere le differenti tematiche che animano il dibattito pubblico.

⁷⁴¹ http://www.legifrance.gouv.fr/

⁷⁴² http://www.legifrance.gouv.fr/Traductions

⁷⁴³ http://www.vie-publique.fr

5. Canali non istituzionali che favoriscono la trasparenza parlamentare

Al fine di avere una concezione globale del principio della trasparenza parlamentare nel sistema francese, penso risulti agevole soffermarsi, alla fine del presente lavoro, sui canali extraparlamentari che permettono anch'essi di aprire una finestra sugli emicicli, accedendo ad una serie svariata di informazioni che, a seconda delle tematiche, i siti ufficiali non danno. Queste piattaforme sono realizzate prevalentemente da gruppi di persone che, prescindendo da qualsiasi ricompenso lucrativo per il lavoro svolto, sono animati da uno scopo comune: promuovere il massimo dell'informazione e aprire il più possibile le Camere e i loro aspetti tutt'oggi meno conosciuti, così da dare concreti punti di approdo al dibattito pubblico ed alla critica politica. La conoscenza, anche nei minimi particolari (assenze, presenze, voti favorevoli e contrari, interventi e via dicendo), del lavoro concreto che pongono in essere i rappresentanti, oggi è una necessità comune, come lo dimostrano le numerose organizzazioni nate esclusivamente a tal proposito nella maggior parte dei Paesi democratici.

Una conferma a ciò è rappresentata da c.d. Open Government⁷⁴⁴, il nuovo concetto di governance⁷⁴⁵ che pone alla base del modus operandi di tutte le aziende pubbliche modelli, strumenti e tecnologie da utilizzare per l'ottenimento di un massimo grado di trasparenza, partecipazione e collaborazione, in modo tale da favorire l'azione efficace del cittadino e un controllo pubblico sul suo operato. Il concetto, grazie alla sua diffusione tramite le piattaforme web, ha avuto una influenza notevole negli ultimi anni all'interno dei Paesi democratici e non. In Francia prende il nome di Démocratie Ouverte 746, con la creazione di un vero e proprio collettivo di cittadini attivi in tale ambito e con una vera e propria Charte con tanto di articoli alla base della loro azione ⁷⁴⁷. Ai nostri fini interessa dare uno sguardo al collettivo di *Parlement & Citoyens* ⁷⁴⁸, portato dall'associazione *SmartGov* a sua volta membro di Démocratie Ouverte. Trattasi di un progetto recentissimo nato nel 2009 grazie all'impegno di cinque cittadini e che oggi può contare sul sostegno di oltre tremila cittadini, sei parlamentari e una legge adottata sulla base della loro "metodologia": un procedimento estremamente maturo che concilia alla perfezione informazione e partecipazione, nel rispetto, quindi, dei principi di trasparenza e di democrazia partecipativa⁷⁴⁹, tale da coniare il motto "Ensemble, faisons la loi". Questo prende avvio nel momento in cui un parlamentare, ritenendo opportuno proporre una nuova legge, si appoggia al collettivo di Parlement & Citoyens per appellarsi a tutti i cittadini, esplicando la problematica che intende risolvere, le soluzioni proposte, i mezzi necessari ed i risultati attesi. Di qui chiunque (cittadini, altri parlamentari, esperti) può fornire altre fonti di informazione riguardo la tematica e pubblicare, sul portale, consulenze o perizie; vengono realizzate

⁷⁴⁴ http://www.opengovpartnership.org/

⁷⁴⁵ Si risale al 1999 quando Dick Morris, un consigliere di Bill Clinton, pubblicava *vote.com*, anticipando ciò che avrebbe rappresentato una vera e propria rivoluzione sul controllo pubblico delle decisioni politiche.

⁷⁴⁶ http://democratieouverte.org

Trattasi di 10 articoli totali. Per visionare la Carta http://www.slideshare.net/zocellemra/charte-de-la-dmocratie-ouverte

⁷⁴⁸ https://www.parlement-et-citoyens.fr

⁷⁴⁹ http://www.slideshare.net/zocellemra/parlement-citoyens-droul

analisi quantitative e qualitative ed un sistema di valutazione al fine di raccogliere i punti concordanti e discordanti sulle diverse fattispecie della proposta. Al termine di tale procedimento viene fatta una riunione organizzata da cittadini, esperti e parlamentari, filmata e trasmessa in diretta streaming. Il parlamentare, alla fine di tale iter, si presuppone abbia abbastanza "materiale" per redigere la proposta di legge e pubblicarla, dando la possibilità a tutti i cittadini e parlamentari di prenderne visione e sostenerla nei diversi social network o direttamente nelle aule parlamentari. Una volta depositata la proposta, la piattaforma si impegna ad effettuare aggiornamenti circa l'avanzamento di questa, gli eventuali emendamenti, votazioni e via dicendo. L'obiettivo è quindi quello di far fronte alla triplice crisi che attraversa la democrazia rappresentativa francese: una crisi di efficacia delle politiche pubbliche, una crisi di legittimità delle leggi prodotte ed una crisi di fiducia dei cittadini verso gli attori politici.

Un secondo collettivo su cui vorrei brevemente soffermare la mia attenzione è quello di RegardsCitoyens.org, "Diffusion et Partage de l'Information Politique". Trattasi anche qui di un'associazione di cittadini incontratisi su internet e mossi da un obiettivo comune di proporre un accesso semplificato al funzionamento delle istituzioni democratiche francesi, a partire dalle informazioni pubbliche. Ad essi sono da attribuire differenti iniziative tra cui "open data", "nos données" ed in particolare, ai fini del presente lavoro, "nos députés⁷⁵⁰", "nos sénateurs⁷⁵¹" e "Gazouillons depuis l'hémicycle". Per quanto concerne la terzultima e la penultima piattaforma, queste hanno l'obiettivo di dare ai cittadini la possibilità di avere maggiori informazioni sul lavoro posto in essere dagli eletti in entrambe le Camere, grazie anche a due liste dettagliate (una per l'Assemblea nazionale ed una per il Senato) all'interno delle quali per ciascun parlamentare sono inserite numerosissime informazioni che certo vanno aldilà di quelle, già analizzate in precedenza, proposte dai siti istituzionali di Assemblea e Senato e che concernono il tasso di partecipazione, informazioni con collegamenti su altri siti web, responsabilità, produzioni di rapporti parlamentari, domande al governo e via dicendo. L'altra piattaforma, invece, sempre proposta RegardsCitoyens.org è il già citato "Gazouiller depuis l'hémicycle" 752, letteralmente "Cinguettare dall'emiciclo", favorendo una copertura di micro-blogging dei dibattiti parlamentari in diretta su Twitter. Il presupposto di partenza di tale iniziativa, secondo gli esponenti del progetto, è che per comprendere al meglio lo svolgimento dei dibattiti parlamentari, bisogna assistervi fisicamente, poiché i resoconti ufficiali o le trasmissioni televisive non permettono di apprendere degli elementi importanti come "l'equilibrio dei gruppi presenti, la ripartizione dei voti, i cambi di sostanza o di forma adottati lontano dai microfoni, le discussioni tra il governo e i differenti deputati durante la sospensione della seduta",753

Tuttavia, seppur i promotori dell'iniziativa assistano al dibattito dalle tribune, il Parlamento francese ha vietato loro di rapportare le informazioni in diretta su internet. Per ovviare a tale divieto, essi appuntano su un foglio di carta gli elementi salienti del dibattito ed escono ogni 15 minuti dall'emiciclo per trascriverli in "semi-diretta" sulle piattaforme interattive di Twitter.

⁷⁵⁰ http://www.nossenateurs.fr

⁷⁵¹ http://www.nossenateurs.fr

⁷⁵² http://www.regardscitoyens.org/gazouillis-de-lhemicycle/

⁷⁵³ V. supra

Tale ultimo capoverso mi permette di introdurre le conclusioni del presente lavoro. Sebbene è mio obbligo tenermi al di fuori di qualsiasi elemento di criticità che possa compromettere il fine per cui scriviamo, penso sia lecito suggerire che i Parlamenti contemporanei, nonostante il potenziale che gli strumenti tecnologici e mediatici possono conferire alla trasparenza interna, presentino ancora segni di perplessità ed esitazione. Trattasi di un epifenomeno legato ad un retaggio storico-culturale che ha permesso loro di porre in essere un *modus operandi* teso al soddisfacimento di un interesse rappresentante tutt'altro che quello nazionale. A fianco a ciò si aggiunga la presenza di media e giornali che a volte modellano, o persino manipolano, l'informazione, in relazione a determinati e differenti legami. Ciò permette di chiederci se, a seguito di un faticoso superamento di una democrazia senza pubblicità, siamo oggi in presenza di una pubblicità senza democrazia.

V. L'ATTIVITÀ DI LOBBYING NEL PARLAMENTO FRANCESE: DA PATOLOGIA A STRUMENTO (POTENZIALE) DI TRASPARENZA

di Matteo Vittori

SOMMARIO:

1. Introduzione.2. Lobbying, trasparenza, partecipazione. 3. Due modelli possibili. 3.1 (segue) ... sulle recenti (e opportune) evoluzioni nell'ordinamento francese. 4. La normativa francese. 4.1. Le norme per i parlamentari. 4.2. Le norme per i lobbisti. 4.3 Il Rapporto del Gruppo di lavoro sui gruppi di pressione e le recenti novità introdotte dall'Assemblea nazionale. 5. La prassi dei gruppi di pressione. 5.1 Il lobbying in parlamento: strumenti di pressione e profili critici. 5.2 I gruppi di pressione all'Assemblea nazionale: alcune tipologie. 5.2.1 Lo studio presentato da Transparence International France e Regards citoyens. 5.2.2 Comparazione con il registro dell'Assemblea nazionale. 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il tema dell'attività di lobbying all'interno delle assemblee legislative costituisce un campo di analisi molto interessante e sempre più rilevante per il funzionamento delle democrazie contemporanee.

Sotto il profilo della trasparenza dell'attività parlamentare, nell'ordinamento francese la rappresentanza dei gruppi di pressione e la loro attività costituisce una questione assai spinosa, giuridicamente controversa quanto rilevante per il funzionamento del Parlamento e, più in generale, del sistema democratico nel suo complesso.

Prima di approfondire il discorso sui gruppi di pressione, tuttavia, ci sembra opportuno mettere a fuoco alcuni concetti chiave, a partire dai quali svilupperemo l'analisi.

2. Lobbying, trasparenza, partecipazione

Approcciare la tematica del lobbying e, ancora di più, tentare di tracciarne una definizione, risulta un'operazione piuttosto difficile, trattandosi di un concetto la cui ampiezza e intrinseca fluidità ne complicano la trattazione.

L'attività di lobbying risulta infatti strettamente connessa ad una molteplicità di attori e tipologie di attività, oltre a richiamare concetti come la rappresentanza politica, la partecipazione, e le numerose questioni connesse: lo status e il finanziamento dei partiti politici, le cause di ineleggibilità e incompatibilità, il conflitto di interessi, i luoghi e le modalità dei processi decisionali.

In questa sede l'interesse è principalmente rivolto alla trasparenza dell'attività di lobbying nel suo rapporto con il potere legislativo, e, pertanto, tenteremo di fornire una definizione il più possibile funzionale a questo specifico ambito di indagine. L'obiettivo è quello di comprendere se, e attraverso quali strumenti, si intende rendere trasparente l'insieme dei rapporti tra gruppi di pressione⁷⁵⁴ e Parlamento francese.

In via preliminare, possiamo definire il gruppo di pressione come "une entité organisée qui cherche à influencer les pouvoir public et les processus politiques dans un sens favorable à ses intérêts sans pour autant participer à la compétition électorale »⁷⁵⁵.

Da un punto di vista soggettivo, dunque, questa ampia definizione comprende tutti quei soggetti portatori di interessi particolari presso lo spazio pubblico: le associazioni, i sindacati, le imprese di varia natura e i movimenti sociali⁷⁵⁶.

Sul versante oggettivo, l'attività di lobbying fa riferimento all'insieme « des interventions destinées à influencer directement ou indirectement les processus d'élaboration, d'application ou d'interprétation de mesures législatives, normes, réglements et plus généralement, de toute intervention ou décision des pouvoirs publics »⁷⁵⁷.

Vengono dunque in rilievo due specifici versanti di azione dei gruppi di pressione : quella svolta nell'ambito del processo di policy-making e quella esercitata nel loro rapporto diretto con il decisore pubblico. Entrambi assumono un rilievo particolare quando prendiamo in considerazione la sede parlamentare.

⁷⁵⁵ GROSSMAN E., *Lobbying et vie politique*, « Problèmes politiques et sociaux », n° 918, La Documentation française, novembre 2005.

⁷⁵⁴ Nel corso dell'analisi assumeremo i termini "lobby" e "gruppo di pressione" come equivalenti. Per un approfondimento sull'origine dei termini, cfr. MACRI G., Lobbies, in "Digesto delle Discipline Pubblicistiche", Torino, Utet, 2012, pp. 471-484; Sulla distinzione tra gruppo di interesse e gruppo di pressione, cfr. POLERE C., Lobbying: l'influence des groupes d'intérêt s'accroît, et favorise une transformation de notre modèle démocratique, Millénaire 3 – le Centre Ressources Prospectives de Grand Lyon, Juin 2007, Lyon; GROSSMAN E., Lobbying et vie politique, « Problèmes politiques et sociaux », n° 918, La Documentation française, novembre 2005.

⁷⁵⁶ GROSSMAN E., SAURUGGER S., Les groupes d'intérêt français. Transformation des rôles et des enjeux politiques, « Revue française de science politique », vol. 56, n°2, avril 2006, p. 198.

⁷⁵⁷ FARNEL F.J., Le lobbying: stratégies et techniques d'intervention, Éditions d'Organisation, 1994.

Al di là delle diverse classificazioni e concettualizzazioni⁷⁵⁸ in cui possiamo declinare questa definizione di base (concernente attività, come si è detto, molto varie e di difficile sistematizzazione), ci sembra opportuno inquadrare il lobbying come un insieme di attività posti in essere da individui o gruppi – portatori di interessi specifici e differenziati - finalizzate ad influenzare le decisioni assunte a livello politico⁷⁵⁹.

L'emergere di interessi diversificati nelle sedi della decisione politica, intrinsecamente legato alla progressiva affermazione di sistemi politici pluralistici, ha inevitabilmente aumentato la complessità dei processi decisionali e delle politiche pubbliche che ne derivano. Nella "decisione politica" entrano dunque in gioco una molteplicità di soggetti, e dunque di interessi, rappresentativi sia delle istanze emergenti nella società civile, sia dei diversi livelli di governo (a loro volta sedi formali di decisione politica).

Questo sistema concepisce un modello di democrazia "ragionevole"⁷⁶⁰ (come vedremo, di ispirazione anglosassone) dove, circolarmente, partiti, interessi settoriali e verità parziali (l'esprit della "società aperta" si confrontano e si scontrano tra di loro⁷⁶¹, offrendo al decisore pubblico un ventaglio di opzioni da portare a sintesi in nome dell'interesse generale⁷⁶².

⁷⁵⁸ Come emerge dal contributo di alcuni autori, è possibile ricorrere a numerosi schemi e classificazioni, ad ulteriore prova delle molteplici forme a cui possiamo ricondurre l'attività di rappresentanza di interessi e la loro promozione presso le sedi politico-decisionali. Ad esempio, è possibile operare una distinzione tra gruppi portatori di interessi pubblici (ad es. di tipo non-economico) o privati; oppure tra *economic groups* (principalmente imprese private), *professional groups* (sindacati e associazioni di categoria), e *public groups* (gruppi portatori di interessi concernenti tematiche più ampie: diritti umani, difesa dell'ambiente, sicurezza e salute pubblica ecc.). Cfr. CHARI R., HOGAN J., MURPHY G., *Regulating lobbying: a global comparison*, Manchester, New York, Manchester University Press, 2012, p.3; POLERE C., *Lobbying: l'influence des groupes d'intérêt s'accroît, et favorise une transformation de notre modèle démocratique*, op. cit. p. 5; Una distinzione utile, ai fini della nostra analisi, è quella tra attività di lobbying "in house" e l'attività posta in essere da lobbisti professionisti, come vedremo analizzando la tipologia dei gruppi iscritti nel Registro dei rappresentanti di interessi predisposto dall'*Assemblée nationale*. Cfr. par. 5.2.

Cfr. Charl R., Hogan J., Murphy G., *Regulating lobbying: a global comparison*, Manchester, New York, Manchester University Press, 2012, p.4;

⁷⁶⁰ BARBERA A. (a cura di), Le basi filosofiche del costituzionalismo, Roma-Bari, 2003, p. 12.

Torino, 2004, pp. 700-705; PINELLI C., Rappresentanza e democrazia nel Trattato costituzionale e nella recente esperienza dell'Unione, in CHIEFFI L. (a cura di), Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere, Torino, 2006, pp. 91-113.

⁷⁶² MACRÌ G., Lobbies, in "Digesto delle Discipline Pubblicistiche", Torino, Utet, 2012, p. 473.

Si affermano così delle modalità decisionali proprie di una "democrazia degli interessi", nella quale la dimensione associativa approda alla sfera del decisore pubblico – di ogni livello, sia esso nazionale o sovranazionale – con l'obiettivo di influenzarlo – o, se si vuole, "rafforzarlo" – nel senso di produrre e distribuire informazioni nei diversi settori in cui i gruppi si trovano ad operare.

A riguardo va evidenziato che, sulla base di questa concezione, la tematica dei gruppi di pressione, e delle lobby in particolare, diviene non solo una questione "di fatto"⁷⁶⁴, ma anche, e soprattutto, di diritto, considerato che ad essa è "consustanziale la massima garanzia possibile della trasparenza del processo decisionale pubblico"⁷⁶⁵.

Come premessa necessaria, dunque, va constatata la forte correlazione esistente tra l'attività di lobbying e la struttura democratica di un sistema politico. Legandosi alla crescita degli spazi di azione dei cittadini, portatori di interessi via via crescenti e diversificati, l'attività di lobbying configura una forma particolare di partecipazione politica, alternativa sia alla partecipazione elettorale, sia alle tradizionali e più strutturate forme di democrazia diretta e partecipativa. Questa prospettiva assume le lobby come un elemento fisiologico della democrazia, fattore di crescita e indice di "maturità" democratica, in quanto diretta espressione di pluralismo.

La relazione tra attività di lobbying, trasparenza, e democraticità ci consente di approcciare adeguatamente il tema della regolamentazione, e, in particolare, di comprendere le peculiarità dell'ordinamento francese rispetto a questa problematica.

Ed è proprio nel legame tra lobbying e sviluppo democratico che rileva il problema della regolamentazione, inteso come strumento di definizione del rapporto tra i lobbisti e il decisore pubblico. Il lobbying come partecipazione politica (e, nello specifico dell'attività parlamentare, come partecipazione diretta ai processi decisionali) funzionale alla democraticità stessa di un sistema politico viene infatti il sostrato teorico a sostegno della regolamentazione. Infatti, tra le argomentazioni a sostegno dell'intervento normativo vi è proprio l'idea che "the theoretical justification for such rules is based on ensuring transparency and accountability in the political system". Il principio di trasparenza, nell'ottica della regolazione dell'attività di lobbying, assume una portata assai ampia, e ha ad oggetto non tanto, o non solo, la decisione politica in sé, bensì le modalità e i processi mediante le quali si perviene alla decisione. In altre parole, la trasparenza attiene "to the ease with which the public can monitor not only the government with respect to its activity, but also which private interests are attempting to influence the state when public policy is formulated",766. Îl controllo sul processo decisionale, dunque, estende a sua volta la nozione di responsabilità (accountability), nella misura in cui estende il controllo sull'operato del governo a tutte le decisioni politiche (siano esse promosse in sede governativa o parlamentare).

⁷⁶³ Ibidem.

⁷⁶⁴ PETRILLO P., *Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia*, in www.ildirittoamministrativo.it, 24-8-2011. L'Autore mette bene in evidenza l'importanza di «prendere atto che le lobbies esistono, che sono legittima espressione di una societa` multiforme e che rappresentano il naturale sviluppo delle democrazie industriali».

⁷⁶⁵ BALDASSARRE A., *Prefazione*, in MAZZEI G., *Lobby della trasparenza*. *Manuale di relazioni istituzionali*, Roma, 2006; BIFULCO R., *La responsabilita` dello Stato per atti legislativi*, Cedam, Padova, 1999.

⁷⁶⁶ CHARI R., HOGAN J., MURPHY G., Regulating lobbying: a global comparison, op. cit., p.6.

Il ruolo della regolamentazione è quello di sensibilizzare l'opinione pubblica degli interessi che stanno dietro le proposte legislative e rendere chiari i collegamenti tra lobbisti e responsabili politici. La trasparenza pone il policy-making sotto stretta sorveglianza⁷⁶⁷ e, conseguentemente, aumenta la conoscenza presso l'opinione pubblica di come i diversi attori (istituzionali e non) interagiscono nel sistema politico⁷⁶⁸.

Inoltre, in termini di partecipazione politica, in assenza di un simile controllo, "it may be difficult for electors to judge whether a representative has taken their interest in consideration when bargaining over policy, or alternatively, whether unseen actions by lobby groups are dominating outcomes"⁷⁶⁹.

Pertanto, laddove la regolamentazione ne permette un esercizio equo e trasparente, l'attività di lobbying "can strengthen accountability in government and the participation of citizens in policymaking". Viceversa, "when lobbying becomes an excessively elite profession, exclusively serving well-financed special interests, it can become quite damaging to the citizen's perception of political legitimacy".

3. Due modelli possibili

Una simile visione della democrazia, e in particolare, la concezione dell'attività di lobbying che ne deriva, non sembrerebbe lasciare molto spazio per argomentazioni "ostili" al riconoscimento e alla legittimazione dei gruppi di pressione. La questione, tuttavia, almeno da un punto di vista teorico (ma non solo), non è così pacifica⁷⁷¹.

Quando approcciamo il tema della regolamentazione del lobbying, possiamo fare riferimento, in sintesi, a due modelli di base, concettualmente agli antipodi, e riconducibili a specifiche esperienze nazionali: il modello anglosassone e quello continentale. Questi si basano su differenti concezioni della nozione di interesse generale e rimandano, più in generale, a due visioni del costituzionalismo, quella propria delle democrazie di matrice anglosassone da un lato e quella di derivazione giacobina dall'altro.

⁷⁶⁷ GRAY V., LOWERY D., State Lobbying Regulations and Their Enforcement: Implications for the Diversity of State Interest Communities, "State and Local Government Review", 1998, 30 (2), p. 90.

⁷⁶⁸ CHARI R., HOGAN J., MURPHY G., Regulating lobbying: a global comparison, op. cit. p.6.

⁷⁶⁹ STASAVAGE D., Open-Door or Closed-Door? Causes and Consequences of Transparency in Domestic and International Bargaining, "International Organization", 2004, vol.58, no.4, p.672.

⁷⁷⁰ OECD, Lobbyists, government and public trust: Promoting integrity by self-regulation, 40th session of the Public Governance Committee, 22-23 October 2009, OECD Conference Centre, Paris, p. 14.

⁷⁷¹ Non mancano, difatti, argomentazioni apertamente contrarie ad una regolazione del lobbying. Cfr. CHARI R., HOGAN J., MURPHY G., *Regulating lobbying: a global comparison*, op. cit. pp.7-8.

La visione anglosassone concepisce l'interesse generale come risultato della composizione-scomposizione-ricomposizione di molteplici interessi particolari. La decisione pubblica assolve la primaria funzione di portare a sintesi questa molteplicità. L'interesse generale non preesiste all'ordinamento ma, per via della sua formulazione, è estremamente concreto e strettamente correlato alla formazione e alle trasformazioni di interessi particolari diversificati e contrapposti, "in competizione" 7772.

Al contrario, la visione giacobina di interesse generale, diretta emanazione dei principi rivoluzionari, concepisce la decisione pubblica come diretta espressione della volontà generale, di per sé astratta. Il decisore pubblico deve, per così dire, riassumere, all'interno del contesto sociale-istituzionale nel quale opera, l'interesse generale preesistente all'ordinamento stesso. Questa concezione ha le sue radici nella Francia rivoluzionaria, e trova fondamento nell'affermazione della teoria del divieto di mandato imperativo e della legge come espressione della volontà generale.

L'affermazione dei suddetti principi configura una concezione della rappresentanza politica necessariamente contrapposta alla rappresentanza degli interessi. La funzione legislativa, basata sulla centralità e sul primato del Parlamento in quanto interprete autentico della "volontà generale", rende impossibile qualsiasi frammentazione sociale in nome di interessi particolari, considerati come fattore di instabilità e causa di conflitto.

Risulta pertanto evidente come questi caratteri alimentano una forte contrapposizione che rimanda alla "dicotomia tra il c.d. costituzionalismo giacobino, [...] e il costituzionalismo di ispirazione anglosassone", nel quale, al contrario, la competizione tra gruppi e il conflitto politico, lungi dal rappresentare una patologia per il sistema democratico, ne costituiscono l'essenza⁷⁷³.

Ci è sembrato utile il ricorso a questa dicotomia perché non ha solamente una portata storico-teorica – relativa al passaggio dal costituzionalismo giacobino a quello liberal-democratico – ma anche inevitabilmente pratica, relativa cioè all'approccio che il legislatore decide di adottare relativamente alla regolamentazione dell'attività di lobbying⁷⁷⁴.

Così, se da una parte le democrazie anglosassoni hanno da tempo fornito una risposta all'esigenza dei gruppi di pressione⁷⁷⁵ di poter esercitare la loro attività in maniera libera e

⁷⁷² DAHL R. A., Sulla democrazia, Laterza, 2006.

Argomenta in questo senso, PETRILLO P., *Democrazie sotto pressione*, op. cit. p. 29. Sul punto, cfr. anche BARBERA A. (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, 2003;

⁷⁷⁴ In effetti, come osserva PETRILLO P., *Democrazie sotto pressione*, op. cit. p. 6, "la "risposta" degli ordinamenti giuridici a tale fenomeno non è uniforme: in alcuni l'accesso dei gruppi di pressione ai luoghi decisionali è oggetto di specifica legislazione, in cui sono indicati obblighi e diritti; in altri, contano molto le procedure consuetudinarie o i codici di condotta e di deontologia professionale; in altri ancora, manca ogni normativa come se la questione non si ponesse". Gli approcci e le risposte legislative possono mutare a seconda dei contesti istituzionali, delle contingenze di natura prettamente politiche, ma anche degli obiettivi o degli aspetti che il legislatore intende privilegiare: la trasparenza, la partecipazione, l'efficacia/efficienza delle politiche pubbliche, ecc.

Gli Stati Uniti ed il Canada sono gli esempi più rilevanti, essendo da decenni impegnati nella configurazione di una regolamentazione organica. Negli USA, in particolare, la legittimazione dell'attività di lobbying ha basi molto solide, essendo riconosciuta e tutelata costituzionalmente dal I Emendamento. Questa disposizione protegge la libertà di partecipare al processo politico sia attraverso contribuzione economiche sia attraverso opinioni e pensieri. A riguardo merita segnalazione la recente pronuncia della Corte Suprema (sentenza McCutcheon et al. v. Federal Election Commission) con la quale è stata sancita l'incostituzionalità della norma del FECA (Federal Election Campaign Act, 1971) che fissa un tetto alle donazioni economiche per campagne elettorali da parte dei privati (c.d. «aggregate limits»). La norma, secondo la Corte, andrebbe a ledere proprio la libertà di

trasparente, dall'altro lato gli ordinamenti Europei, e quello francese in particolare, scontano notevoli ritardi. In questo senso è con tutta evidenza ancora molto forte il peso di una tradizione storico giuridica ostile alla legittimazione dei gruppi intermedi, se è vero che la stessa costituzione della V Repubblica "a été conçue en réaction vis-à-vis des institutions de la IV° République condamnées pour avoir fait une part trop belle aux lobbies"⁷⁷⁶.

Se da un lato appare pacifico constatare la difficoltà 777 dell'ordinamento francese nel riconoscere e legittimare l'attività di lobbying, dall'altra parte è possibile rinvenire alcuni segnali di una lenta, ma progressiva, inversione di tendenza.

3.1 (segue) ... sulle recenti (e opportune) evoluzioni nell'ordinamento francese

La progressiva affermazione e il corrispondente riconoscimento e legittimazione dell'attività di lobbying come forma di partecipazione all'elaborazione delle decisioni politiche sembra così affermarsi anche nell'ordinamento d'Oltralpe. Si tratta di un mutamento di tutta rilevanza, nella misura in cui implica un indebolimento della concezione tradizionale del ruolo dello Stato, delle modalità di decisione del potere pubblico, e della nozione di interesse generale. Si va via via profilando un nuovo ruolo dello Stato, che opera in misura sempre maggiore in veste di "arbitre ou régulateur entre la pluralité des intérêts présents dans la société", e contribuisce all'accettazione e legittimazione dell'attività di lobbying come specifica modalità di partecipazione alla decisione politica⁷⁷⁸.

Riprendendo una formula efficace, potremmo dire che « la conception de la démocratie selon Tocqueville semble gagner du terrain face à celle de Rousseau »⁷⁷⁹.

Lo "steccato ideologico" che caratterizza la tradizione storico giuridica francese ha dunque radici consolidate e rende indubbiamente problematico ogni tentativo di legittimazione del lobbying. In questo quadro, i primi, seppur timidi, approcci alla regolamentazione del fenomeno costituiscono un primo passo importante, "an undeniable progress given the ideological barriers that such legislation had to overcome compared to those existing in other foreign systems 780. In effetti, diversi fattori sembrano avvalorare questa controtendenza.

In primo luogo, alla base di questa evoluzione si pone un ripensamento della concezione classica di interesse generale: da concetto definito in maniera univoca dallo Stato ha assunto via via una connotazione più ampia e articolata: non esiste un interesse generale incontestabile, bensì parecchi tipi di interesse generali. La sua definizione non è più una

espressione tutelata nel I Emendamento. Cfr. http://www.diritticomparati.it/2014/04/il-free-marketplace-of-ideas-<u>verso-il-far-west-la-corte-suprema-prosegue-nello-sgretolamento-delle-g.html#sthash.36kVO4tx.dpuf.</u>

The language of the lang

Una difficoltà efficacemente espressa da Béatrice Patrie, ex parlamentare europea e attualmente Segretario nazionale del Parti radical de gauche, quando afferma che "Le lobbies si scontrano con le abitudini francesi, poiché nella nostra tradizione giacobina solamente il potere pubblico può disporre della legittimità politica per elaborare le norme".

⁷⁷⁸ POLERE C., Lobbying: l'influence des groupes d'intérêt s'accroît, et favorise une transformation de notre modèle démocratique, op. cit. p. 1.

⁷⁷⁹ Ibidem.

 $^{^{780}\} Cfr.\ HOUILLON\ G.,\ Corruption\ and\ conflicts\ of\ interest:\ Future\ prospects\ on\ lobbying,\ in\ AUBY\ J.-B.,\ BREEN\ E.,$ PERROUD T. (a cura di), Corruption and Conflicts of Interest. A Comparative Law Approach, Edward Elgar Publishing Ltd, 2014, p.54.

prerogativa esclusiva statale, ma scaturisce dalla necessaria combinazione e conciliazione tra differenti interessi particolari ⁷⁸¹. Come constata efficacemente Grégory Houillon, «l'intérêt général se situe actuellement à un moment clé de son évolution»: siamo di fronte ad un mutamento radicale, tendente ad una «possible [...] reconnaissance du lobbying en droit français» ⁷⁸².

In secondo luogo, la stessa strutturazione dei processi di policy making contribuisce a ridefinire il ruolo dei gruppi di pressione: la c.d. governance multilivello, e in particolare il processo di decentramento dello Stato francese, accresce i centri decisionali e dunque il numero dei decisori oggetto di rivendicazioni particolari. Proprio la progressiva frammentazione amministrativa, "complicates management of local issues by the State and reinforces the value of local lobbying for French firms"⁷⁸³.

Una ulteriore argomentazione a sostegno di questa tesi deriva dalla nuova riforma costituzionale del 2008, che ha inciso significativamente sul ruolo dei gruppi di pressione in Parlamento e, in particolare, nell'ambito del procedimento legislativo. Come fa osservare Fages, "la modification du processus d'élaboration de la norme par la régle constitutionnelle modifie tant le modalités d'exercice du lobbying que sa nature"⁷⁸⁴. Nella misura in cui la riforma costituzionale mira a rivalorizzazione del ruolo del Parlamento nel procedimento legislativo – in particolar modo rispetto all'Esecutivo - i gruppi di pressione vedono accresciuti i loro margini di incidenza nelle politiche pubbliche⁷⁸⁵.

4. La normativa francese

È proprio lungo questa linea evolutiva, alimentata, tra l'altro, anche da diverse proposte di riforma avanzate a livello istituzionale⁷⁸⁶, dottrinario⁷⁸⁷ e, nondimeno, dagli stessi gruppi di pressione⁷⁸⁸, che si innesta le recente normativa parlamentare.

⁷⁸¹ MANSILLON Y., L'esperienza del "débat public" in Francia, in "Democrazia e diritto", n.3, 2006.

⁷⁸² ROUVILLOIS F., *Préface* à Houillon G., *Le lobbying en droit public*, Bruylant, Bruxelles, 2012;

⁷⁸³ RIVAL M., *Are firms' lobbying strategies universal? Comparison of lobbying by French and UK firms*, Workshop en l'honneur de Arndt Sorge, Groningen: Netherlands, 2010, p. 17.

⁷⁸⁴ FAGES F., Révision constitutionnelle et lobbying. Lobbying: la nouvelle donne issue de la révision constitutionnelle de juillet 2008, in MEKKI M. (a cura di), La force e l'influence normatives des groupes d'intérêt - Identification, utilité et encadrement, Gazette du Palais, 2011, p. 126.

⁷⁸⁵ Il peso dei gruppi di pressione in Parlamento verrebbe incrementato da alcune particolari disposizioni, nello specifico: dalla predisposizione di uno studio di impatto legislativo allo stadio della preparazione di un progetto di legge; dal rafforzamento dell'iniziativa parlamentare (nel quado di un riequilibrio dei rapporti Governo-Parlamento); attraverso l'esame dei progetti e delle proposte di legge in Commissione (nuovi artt. 42 e 43 Cost.); dal procedimento stesso di discussione e in particolare dalla garanzia dei tempi e dalla riforma del diritto di emendamento. Cfr. FAGES F., Révision constitutionnelle et lobbying. Lobbying: la nouvelle donne issue de la révision constitutionnelle de juillet 2008, in MEKKI M. (a cura di), La force e l'influence normatives des groupes d'intérêt - Identification, utilité et encadrement, Gazette du Palais, 2011; BOCCALATTE S., PICCIRILLI G., La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 2/2009. Più in generale, sulla riforma costituzionale del 2008, cfr. CAVINO M., DI GIOVINE A., GROSSO E. (a cura di), La "nuova" Costituzione della Francia, Giappichelli, 2009.

⁷⁸⁶ Cfr. ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport sur le lobbying*, n. 613, 2008;

⁷⁸⁷ MEKKI M. (a cura di), La force e l'influence normatives des groupes d'intérêt. Identification, utilité et encadrement, Ed. Gazette du Palais, 2011;

Le due Camere del Parlamento francese hanno così dato avvio, nel 2009, ad alcune iniziative volte a disciplinare l'attività di lobbying, predisponendo una serie di strumenti rivolti sia ai parlamentari che ai gruppi di pressione. Il Parlamento ha dunque deciso di affrontare questa controversa tematica nel duplice tentativo di garantire una maggiore trasparenza dell'attività politica e di prevenire eventuali rapporti illeciti tra i parlamentari e i gruppi di pressione.

4.1. Le norme per i parlamentari

Per quanto concerne l'Assemblée nationale, va anzitutto rilevato come la nuova disciplina si innesti nel principio del divieto di mandato imperativo. L'art. 79 del regolamento dell'Assemblea nazionale, vieta infatti ad ogni deputato di avvalersi del proprio status di parlamentare in imprese private o nell'esercizio di professioni liberali o ancora di usare il proprio titolo per motivi eccedenti l'esercizio del mandato. Analogamente, al deputato è fatto divieto di aderire ad associazioni o a gruppi che difendono interessi particolari, locali o professionali, o sottoscrivere degli impegni nei loro confronti, concernenti la propria attività di parlamentare, nel caso in cui questa adesione implichi un vincolo di mandato imperativo⁷⁸⁹. Così, la regolamentazione più recente ha fissato alcuni principi e strumenti specifici volti a garantire la prevenzione dei conflitti di interesse tra i parlamentari e, più in generale, la trasparenza nel loro rapporto con i gruppi di pressione. In particolare, la nuova disciplina si sviluppa lungo tre assi principali⁷⁹⁰. In primo luogo, la creazione di un codice deontologico: il 6 aprile 2011 l'Ufficio di Presidenza, su proposta del *Groupe de travail sur la prévention des conflits d'intérêts⁷⁹¹*, ha approvato un *Code de déontologie* recante alcuni principi generali⁷⁹² che i deputati si impegnano a rispettare⁷⁹³.

⁷⁸⁸ Segnaliamo, in breve, la charte de déontologie elaborata da l'Association Française des Conseils en Lobbying (AFCL), in http://afcl.net/deontologie/. Allo stesso modo, l'Association Française des Conseils en Affaires Publiques (AFCAP) ha posto in essere una vera strategia di lobbying « pour obtenir une réglementation du lobbying en droit français »: cfr. Boissavy M., Le droit e le lobbying: de la nécessité d'une réglementation en France et auprès de l'Union Européenne, in DELACROIX X., Influencer la démocratie. Démocratiser l'influence. Enjeux et perspectives d'un lobbyisme démythifié, AFCAP Editions, 2004. Infine, l'Association pour les Relations entre les Pouvoir Public (ARPP), in: http://www.arpp.net/.

⁷⁸⁹ Cfr. Art. 79, *Règlement de l'Assemblée Nationale*, in http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp#rgt 79.

Cfr. Décision du Bureau relative au respect du code de déontologie des députés, 6 avril 2011, http://www.assemblee-nationale.fr/13/agendas/cr-bureau.asp#15062011.

Il *Groupe de travail sur la prévention des conflits d'intérêts*, costituito dal *Bureau* dell'AN il 6 ottobre 2010, è un organo ad hoc presieduto dal Presidente dell'Assemblea Bernard Accoyer e composto da membri del *Bureau*, da deputati designati dai rispettivi gruppi politici e dal Presidente della Commissione giuridica. Il Gruppo ha elaborato una propria proposta sulla base di uno studio comparato delle prassi in vigore nei principali Paesi dell'Unione europea. Per un approfondimento, cfr. http://www.assemblee-nationale.fr/13/controle/groupe-travail-prevention-conflits.asp.

⁷⁹² I sei principi enunciati riguardano: l'interesse generale, l'indipendenza, l'imparzialità, la responsabilità, l'onestà e l'esemplarità. Cfr. http://www.assemblee-nationale.fr/presidence/presse/code_deontologie.pdf.

⁷⁹³ Per una prospettiva giuridica del codice di deontologia, cfr. l'approfondita analisi di DESCHAMPS M., Quand la déontologie fait son entrée officielle à l'Assemblée nationale...des questions juridiques et institutionnelles surgissent, aprile 2011, Gruppo di Ricerca GREDEG del CNRS francese e dell'università di Nice Sophia Antipolis, disponibile on line su: http://hp.gredeg.cnrs.fr/Marc_Deschamps/Pdf/AN.pdf.

Lo stesso 6 aprile 2011, con una Decisione approvata all'unanimità, il *Bureau* ha disposto l'istituzione di un deontologo presso l'Assemblea nazionale⁷⁹⁴, personalità indipendente incaricata di vigilare sul al rispetto dei principi del codice e di consigliare i deputati su tutti i problemi afferenti la deontologia professionale e il rispetto del suddetto codice.

Infine, l'obbligo per tutti i deputati di presentare, entro un mese dalla nomina, una dichiarazione di interessi da aggiornare in "caso di cambiamenti sostanziali" in corso di mandato.

L'insieme di questi dispositivi conserva un carattere esclusivamente preventivo: il deontologo, dopo aver formulato le opportune raccomandazioni ai deputati, si riserva di sottoporre l'eventuale situazione di conflitto di interessi all'Ufficio di Presidenza, che può decidere, in definitiva, se rendere o meno pubblica questa situazione. Il deontologo ha una funzione consultiva, essendo rimandata alla discrezionalità dell'Ufficio l'adozione di eventuali provvedimenti.

Per quanto riguarda il Senato, in questa sede l'adozione di un codice deontologico è già stata oggetto di esame: nel novembre del 2009, infatti, l'Ufficio di Presidenza del Senato ha creato, con l'*Arrêté* del 25 novembre 2009, un *Comité de déontologie parlementaire*⁷⁹⁵. Si tratta di un comitato composto da un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare, ricostituito ad ogni rinnovo triennale del Senato e i cui membri non possono restare in carica per più di due mandati. Il Comitato ha funzioni essenzialmente consultive ed è competente per le questioni deontologiche relative al mandato parlamentare e al funzionamento del Senato nel suo complesso.

In particolare, su richiesta del Presidente del Senato o del suo Ufficio, il Comitato adotta pareri su situazioni particolari o su temi più generali relativi all'etica parlamentare.

4.2. Le norme per i lobbisti

Per quanto concerne le norme destinate ai lobbisti, l'Assemblea nazionale e il Senato hanno proceduto parallelamente, dotandosi di strumenti pressoché identici.

L'Assemblée nationale, a partire dal 2 luglio 2009, ha adottato alcune importanti regole di etica e trasparenza destinate ai rappresentanti dei gruppi di pressione. L'intervento ha avuto ad oggetto, anzitutto, la registrazione dei gruppi e l'accesso alla Camera (*Palais Bourbon*), disciplinato dall'art. 26 de l'*Istruction générale du Bureau*, poi oggetto di importanti modifiche il 24 febbraio 2013⁷⁹⁶.

I rappresentanti di interessi, pubblici o privati, iscritti in un elenco fissato dall'Ufficio di Presidenza o da una sua delegazione competente, possono disporre di un badge⁷⁹⁷, valido

Secondo l'art. 2 della *Décision du Bureau relative au respect du code de déontologie des députés*, il deontologo deve essere nominato con una maggioranza di almeno i 3 quinti dei membri dell'Ufficio di Presidenza e con l'accordo di almeno un Presidente di un gruppo di opposizione. Il 15 giugno 2011 è stato nominato il primo deontologo nella figura di Jean Gicquel, cui è succeduta, il 10 ottobre 2012, a seguito della conclusione della legislatura. Noëlle Lenoir.

⁷⁹⁵ A seguito della sua prima riunione costitutiva del 27 gennaio 2010, il Comitato ha individuato il suo Presidente nella figura di Robert Badinter, mentre l'attuale Presidente è Catherine Tasca. Cfr. http://www.senat.fr/role/comite_deontologie.html.

⁷⁹⁶ Cfr. par. 4.3.

⁷⁹⁷ Il 24 febbraio 2010 l'Ufficio ha deciso di attribuire un solo *badge* per organismo.

un'intera giornata – che da diritto ad entrare a *Palais Bourbon*⁷⁹⁸ un'ora prima dell'inizio della seduta pomeridiana e fino a mezz'ora dopo la fine del question time o una votazione per scrutinio palese⁷⁹⁹.

Ai fini dell'iscrizione all'elenco sopra citato, i rappresentanti delle lobby sono tenuti, insieme al loro datore di lavoro, a riempire un formulario contenente informazioni circa la loro attività e sugli interessi dei quali sono portatori e in seguito indirizzare la richiesta al Segretario generale della Presidenza. L'intera istruttoria delle domande è seguita dalla delegazione incaricata dei rappresentanti di interessi e spetta all'Ufficio di Presidenza, o alla sua delegazione, la decisione relativa all'iscrizione nel registro.

Ai fini del perfezionamento dell'iscrizione al registro, tutti i rappresentanti di interessi sono tenuti a sottoscrivere il Codice di condotta. I nominativi degli ammessi nell'Elenco dei rappresentanti di interessi, unitamente agli interessi rappresentati, vengono pubblicati sul sito dell'Assemblea nazionale. Dunque l'iscrizione è subordinata al rispetto del codice di condotta, sulla cui violazione l'Ufficio di Presidenza, sulla base del rapporto redatto dalla delegazione incaricata dei rappresentanti di interessi, potrà decidere di ritirare dalla lista, a titolo provvisorio o definitivo, il lobbista inadempiente o trasgressore⁸⁰⁰.

Successivamente, a partire dal 7 ottobre 2009, l'Ufficio di Presidenza del Senato ha predisposto una serie di misure volte a dotare di maggiore trasparenza le attività di lobbying presso la sua assemblea. Anche qui, la nuova disciplina trova fondamento principalmente nell'*Instruction générale du Bureau*, e riprende lo schema adottato dall'Assemblea nazionale, essendo articolata in tre punti chiave. Anzitutto, la disciplina del diritto di accesso: mediante l'istituzione di un nuovo capitolo dell'*Instruction générale*, l'Ufficio ha stabilito che "il diritto di accesso al Senato è accordato, nelle condizioni determinate dai Questori, ai rappresentanti di interessi iscritti in un pubblico registro che si impegnano a rispettare un codice di condotta definito dall'Ufficio" In seguito, l'*arrêté de Questure* n.2010-1258 del 1° dicembre 2010 le Palais du Luxembourg, sede del Senato.

Infine, il Codice di condotta (*Code de conduite applicable aux groupes d'intérêts au Sénat*⁸⁰³), concernente tanto il comportamento professionale dei gruppi di interesse quanto i loro rapporti con i senatori. Accanto all'indicazione delle caratteristiche e delle modalità di tenuta del registro (art. 1), infatti, il codice prevede diversi obblighi e divieti di carattere deontologico, tra i quali il divieto di utilizzare "mezzi fraudolenti o sleali" (art. 2) o di presentare ai senatori informazioni "volontariamente incomplete o inesatte destinate a indurli in errore" (art. 9).

⁷⁹⁸ Con accesso alla Grande Rotonda, al Salone della Pace e alla Sala delle Quattro Colonne (ad eccezione, per quest'ultima, del martedì e del mercoledì).

⁷⁹⁹ Cfr. Instruction générale du Bureau, art. 26, par. III-B.

Na tuttavia rilevato, in via preliminare, che nonostante questa ipotesi sanzionatoria e la relativa pubblicità che ne deriverebbe, la regolamentazione dell'accesso all'*Assemblée nationale*, così come il dispositivo del registro del codice di condotta, non coprono integralmente l'insieme dei rapporti che i rappresentanti dei gruppi di pressione possono intrattenere con i deputati al di fuori di *Palais Bourbon*, o all'interno della stessa Assemblea in occasioni informali.

Cfr. Instruction générale du Bureau du Sénat, Chapitre XXII bis, redatto sulla base de l'arrêté n° 2009-232 del 7 ottobre 2009.

⁸⁰² http://www.senat.fr/role/groupes interets aq.html.

http://www.senat.fr/role/code de conduite.pdf.

Il Codice di condotta prevede anche la pubblicazione sul sito del Senato⁸⁰⁴ degli inviti all'estero indirizzati ai senatori, ai loro collaboratori e ai funzionari del Senato. Inoltre, su ogni spostamento preso in esame da un'istanza del Senato (una commissione, delegazione, etc.), su invito da parte di un organismo esterno, il Presidente di tale istanza è tenuto a informare l'Ufficio del Senato (art. 10). Il mancato rispetto delle regole di deontologia fissate dal Codice di condotta può determinare l'eventuale ritiro del diritto di accesso al Senato.

4.3 Il Rapporto del Gruppo di lavoro sui gruppi di pressione e le recenti novità introdotte dall'Assemblea nazionale.

Questa prima regolamentazione, tuttavia, ha sollevato dubbi circa la sua concreta efficacia ed incisività e incentivato, al contempo, alcune iniziative di revisione dell'assetto iniziale⁸⁰⁵. Nel luglio del 2012 l'Ufficio di Presidenza ha costituito un gruppo di lavoro ad hoc presso l'*Assemblée nationale* presieduto dal vice-presidente Christophe Sirugue (che ricopre anche il ruolo di Presidente della *Délégation chargée des répresentants d'intérets*) al fine di elaborare una disciplina più completa dell'attività di lobbying, sulla base di uno studio della regolamentazione vigente presso altre istituzioni europee.

Il Presidente Sirugue ha presentato, il 27 febbraio 2013, il suo rapporto conclusivo ⁸⁰⁶ contenente alcune importanti proposte di riforma in materia. Sulla base di tale Rapporto, l'Ufficio di Presidenza ha quindi fissato alcune nuove disposizioni per una migliore regolazione dell'attività di lobbying.

Le principali novità introdotte recepiscono, seppur parzialmente, il contenuto del rapporto e attengono sia la disciplina dell'attività dei gruppi di pressione, sia l'attività dei singoli parlamentari. Sul primo versante, si segnala innanzitutto l'istituzione di un nuovo registro dei rappresentanti di interessi, cui si accompagna un nuovo codice di condotta. Il lobbista iscritto al registro ha diritto ad una *carte de répresentant*, tramite la quale è possibile ricevere un badge d'accesso all'AN per un'intera giornata (il badge è rilasciato per lo svolgimento di una determinata attività). La disciplina del diritto di accesso all'Assemblea nazionale si completa poi con l'abrogazione del paragrafo dell'art. 26 dell'*Instruction générale du Bureau* - disposta con *l'arrêté du 30 septembre 2013 modifiant les articles 22 et 26 de l'IGB* (relativo, come abbiamo visto, alle regole di accesso dei rappresentanti di interessi a *Palais Bourbon*). Di fatto, con tale intervento normativo si è inteso vietare ai lobbisti di accedere in particolare ad alcune sale limitrofe all'Aula.

258

Results the state of the state

Regards citoyens, in http://www.transparency-france.org/ewb pages/div/Encadrement du lobbying.php. Per un approfondimento, cfr. anche Assemblée Nationale, Rapport public annuel du deontologue, 20 novembre 2013; http://www.assemblee-nationale.fr/qui/deontologue-rapport-2013.pdf e, con specifico riguardo alla prima regolamentazione del 2009, Assemblée Nationale, Rapport public annuel du deontologue, 2012, in http://www.assemblee-nationale.fr/qui/rapport deontologue 2012.pdf.

⁸⁰⁶ Cfr. http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/rapport_bureau_2013.pdf.

Per la richiesta di iscrizione al Registro i rappresentanti dei gruppi di pressione sono tenuti, insieme al loro datore di lavoro, a compilare uno specifico modulo (formulaire d'enregistrement) nel quale, oltre a dichiarare di sottoscrivere il Codice di condotta, vanno indicati gli interessi di cui sono rappresentanti, il datore di lavoro, l'attività svolta e alcuni dati finanziari⁸⁰⁷. In particolare, sono presenti sei diversi formulari, ognuno relativo ad una categoria di ente presso cui può operare un rappresentante di interessi: imprese; autorità amministrative indipendenti e altri organismi pubblici; organismi di ricerca; organizzazioni non governative e associazioni; organizzazioni rappresentative di categorie professionali o organizzazioni sindacali; studi di consulenti specializzati in determinate materie o studi di avvocati.

Un'altra importante novità introdotta con la nuova disciplina riguarda la possibilità, per tutti i rappresentanti di interessi registrati, di pubblicare sul sito dell'Assemblea un proprio contributo relativo ad una questione trattata durante i lavori parlamentari⁸⁰⁸. La redazione del contributo va poi formalizzata attraverso uno specifico modulo⁸⁰⁹, disponibile sul sito dell'Assemblée nationale.

Inoltre, sempre con l'arrêté du 30 septembre 2013 modifiant les articles 22 et 26 de l'IGB, l'Ufficio di Presidenza ha disposto una modifica dell'Instruction général volta a favorire la pubblicità delle audizioni di rappresentanti di interessi. Il nuovo art. 22, c. 1°, lett. d. prevede infatti che le relazioni, i pareri e gli altri documenti presentati alla Presidenza dell'Assemblea da una commissione, una delegazione, un ufficio o altro organo dell'Assemblea nazionale debbano contenere, in allegato, la menzione dell'insieme delle audizioni realizzate dal relatore nell'ambito dei lavori parlamentari. Anche la mancato avvio di un'audizione deve essere segnalato nel rapporto. Vanno inoltre indicate in maniera distinta le audizioni dei rappresentanti di interessi iscritti nel registro.

Altre disposizioni riguardano i colloques, in merito ai quali sono stati previsti specifici obblighi a carico dei promotori.

In primo luogo, il par. 11 del rinnovato Codice di condotta dei rappresentanti di interesse vieta la remunerazione degli organizzatori da parte dei partecipanti agli incontri, laddove sancisce che « les prises de parole dans les colloques organisés au sein de l'Assemblée nationale par les représentants d'intérêts inscrits sur le registre, ou toute autre entité extérieure à l'Assemblée nationale, ne peuvent en aucune façon dépendre d'une participation financière, sous quelque forme que ce soit »810.

Un ultima novità riguarda la limitazione del numero dei collaboratori volontari, fissato ad un massimo di due per deputato, al fine di limitare la possibilità per i gruppi di pressione di beneficiare dei badge di accesso all'Assemblée. Le domande di badge, destinate ai

Questi possono variare a seconda del tipo di formulario: in relazione alle imprese, ad esempio, è prevista l'indicazione del volume d'affari, una stima dei costi legati all'attività di lobbying, nonché di tutte le altre informazioni finanziarie e precisazioni volte a rafforzare la trasparenza della propria attività. Cfr. Formulaire d'enregistrement pour les emprises: http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/formulaires/entreprises.pdf.

⁸⁰⁸ Il testo del contributo deve essere redatto in un numero massimo di 7000 caratteri e deve riguardare uno specifico atto parlamentare: un disegno di legge o una proposta di legge; una "relazione legislativa"; una "relazione relativa ad un'indagine conoscitiva"; una "relazione di una commissione di inchiesta"; una "relazione del comitato di valutazione delle politiche pubbliche" ecc.

⁸⁰⁹ Cfr. http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/formulaires/contribution.pdf.

ASSEMBLEE NATIONALE, Code de conduite applicable aux représentant d'intérêts : http://www2.assembleenationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet#rd1316.

collaboratori volontari, infatti, saranno esclusivamente autorizzate « pour des raisons familiales, pour des stagiaires ou, éventuellement, en lien avec un mandat local ou une responsabilité dans un organisme extérieur ».

Nel complesso, la revisione posta in essere a seguito del *Rapporto del Gruppo di lavoro sui gruppi di pressione*, prendendo atto della necessità di integrare l'assetto originario, restituisce l'immagine di un dispositivo ancora in evoluzione. In questo senso è stata prevista la possibilità, avanzata da diverse associazioni e ripresa dal rapporto Sirugue⁸¹¹, di prevedere dei rapporti annuali di valutazione, mediante i quali attuare un monitoraggio relativamente all'attuazione e all'efficacia delle misure fin qui adottate. L'obiettivo, a nostro avviso pienamente condivisibile, è quello di tracciare una valutazione "in itinere", funzionale alla predisposizione graduale di opportuni correttivi, sulla base delle prassi effettivamente riscontrate.

5. La prassi dei gruppi di pressione

Come si è detto, le iniziative intraprese dal Parlamento francese a partire dal 2009 costituiscono, con tutta evidenza, una importante novità nell'ordinamento francese, e, come tali, necessitano di un tempo necessario affinché si sedimentino efficacemente, e possano così produrre gli effetti sperati (in termini di partecipazione, trasparenza, efficacia, nonché legittimità della decisione pubblica). Il tentativo di tracciare una prima valutazione degli strumenti adottati a livello parlamentare si scontra con questa necessaria premessa. Tuttavia, può essere utile in questa fase un rapido sguardo alla prassi fin qui adottata dai gruppi di pressione nel loro rapporto con l'attività dei parlamentari francesi, al fine tracciare un quadro -tuttavia, ribadiamo, parziale - delle eventuali carenze e potenzialità della nuova regolamentazione.

5.1 Il lobbying in parlamento: strumenti di pressione e profili critici;

"Le lobbying s'est infiltré dans toutes les voies d'accès possibles au coeur des lieux de pouvoir. Bien que officiellement proscrit, il a profité du flou de règlements et des usages pour devenir omniprésent» ⁸¹².

Come già accennato nel paragrafo introduttivo, l'attività di lobbying si caratterizza, molto spesso, per la sua informalità, potendo dispiegare tutta la sua efficacia attraverso molteplici

⁸¹¹ Nella consapevolezza che « l'activité du lobbying est assurément en pleine mutation, et cette mutation correspond à un changement institutionnel qui place le Parlement au centre d'un flux d'informations complexes ». Cfr. Assemblee nationale, Rapport présenté par M. Christophe Sirugue, Président de la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études, Au nom du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale, 2013, pp. 10-17.

⁸¹² CONSTANTY H., NOUZILLE V., Des députés sous influences. Le vrai pouvoir des lobbies à l'Assemblée nationale, éditions Fayard, Paris, 2006, p. 153.

strumenti e in circostanze non facilmente circoscrivibili. In ambito parlamentare, questo aspetto è di centrale importanza, in quanto, oltre le varie tecniche di influenza⁸¹³, esistono diversi altri livelli attraverso i quali i gruppo di pressione possono efficacemente portare a termine la loro strategia.

A questo proposito rilevano, anzitutto, le audizioni parlamentari. Come abbiamo osservato analizzando le recenti modifiche normative, si tratta di uno dei canali più importanti per i gruppi di pressione. Attraverso le audizioni, infatti, «Les commissions parlementaires cherchent à pallier le manque de moyens d'information du Parlement »⁸¹⁴. Decisivo è il contributo dei gruppi di interesse, che possono esercitare in questa sede un'influenza diretta verso il decisore pubblico, formalizzata all'interno del procedimento legislativo. E' proprio con specifico riguardo alle audizioni che il contributo dei gruppi di pressione costituisce quel valore aggiunto in termini di informazione 815, sempre più necessario vista la complessità di alcune politiche pubbliche. Dall'altra parte però, come avremo modo di approfondire⁸¹⁶ - almeno fino all'entrata in vigore della nuova normativa - non sempre le audizioni hanno beneficiato di un'adeguata pubblicità, né in riferimento al loro svolgimento, né, da un punto di vista più sostanziale, relativamente all'oggetto e alla tipologia dei soggetti coinvolti. In questo senso la nuova normativa può fornire uno spunto importante verso una maggiore pubblicità e trasparenza dell'attività e dei soggetti coinvolti. All'interno di questo strumentario a disposizione dei lobbisti, rilevano inoltre i c.d. colloques, delle occasioni di incontro informale con i singoli parlamentari, divenuti molto spesso degli appuntamenti fissi, rinnovati periodicamente ed entrati a pieno titolo nelle tradizioni parlamentari. Attraverso questi incontri, le imprese, gli esperti di settore e i deputati particolarmente attivi - su determinate materie o a livello territoriale - trovano l'occasione per rinsaldare i propri rapporti e creare nuovi contatti. I colloques si configurano, dunque, come uno strumento di influenza indiretta, di soft power: il gruppo di interesse finanzia i costi dell'incontro (affitto delle sedi, pasti, materiale informativo, pubblicità, ecc.) e i deputati hanno l'occasione di confrontarsi e ascoltare diversi punti di vista, nonché di accogliere alcune proposte in sede legislativa o formare dei gruppi tematici in seno all'Assemblée (i c.d. groupes d'études, vedi infra). Il problema maggiore che sollevano questa pratiche risiede nel fatto che, oltre a sfuggire a qualsiasi forma di trasparenza e pubblicità, pongono inevitabilmente il problema della tutela del pluralismo: lungi dal prevedere un confronto di idee equilibrato, questi incontri finiscono per rispondere alle precise esigenze dei gruppi promotori: in questo senso, "ces acteurs sont loin d'avoir

Ramasutra du lobbying. Regard sur dix techniques d'influence, Dunod: Paris, 2003; CABON M., Le Kamasutra du lobbying. Regard sur dix techniques d'influence modernes, in «Lobbycratie», in https://www.lobbycratie.fr/2010/01/22/le-kamasutra-du-lobbyingregard-sur-dix-techniques-d%E2%80%99influence-modernes/, 22 gennaio 2010. MAZZEI G., Lobby della trasparenza. Manuale di relazioni istituzionali, Centro di

documentazione giornalistica, Roma, 2009.

814 LAMARQUE G., Le lobbying, « Que sais-je? » no 895, Presses Universitaires de France, Paris, 1994, p. 58.

⁸¹⁵ Sembra oramai pacifico, anche in sedi istituzionali, constatare che «Le lobbying bien compris aide le législateur à *adapter sa volonté politique aux réalités du terrain*. Il est donc normal de demander aux rapporteurs des projets de loi de consulter les lobbyistes. » Cfr. ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport sur le lobbying*, n. 613, 2008, p.57 (corsivo mio).

⁸¹⁶ V. par. 5.2.

tous les mêmes moyens matériels et humains, et l'accès aux lieux de pouvoir et d'élaboration des décisions publiques est, dans les faits, opaque et très inégal"⁸¹⁷.

In questo senso, anche la recente normativa adottata, pur testimoniando una rinnovata sensibilità verso le problematiche legate ai *colloques*, non sembra poter fornire sufficienti garanzie: come abbiamo visto, le disposizioni del *Code de conduite applicable aux représentant d'intérêts*, relative al finanziamento degli incontri (par.11), o alla divieto di fornire delle informazioni « *volontairement inexacts destinés à induire les députés en erreur* » (par. 8), rimangono semplici norme deontologiche e, in quanto tali, destinate ad assumere una efficacia limitata, spesso rimandata all'etica dei promotori.

Vi sono poi altri strumenti la cui efficacia possiede una portata diversa, se vogliamo più indiretta, e tuttavia non meno incisiva. A riguardo rilevano in primo luogo, i c.d. gruppi di studio. Si tratta di gruppi⁸¹⁸ costituiti da deputati con la volontà di creare delle sedi di discussione più informali. I gruppi di studio sono molto numerosi⁸¹⁹, anche in ragione della relativa semplicità della procedura di formazione: per la loro costituzione è infatti sufficiente il consenso (agrément) del Bureau de l'Assemblée che, su rapporto della delegazione competente (la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études)⁸²⁰ designa il gruppo politico cui è attribuita la presidenza del gruppo⁸²¹.

La costituzione dei gruppi di studio permette ai deputati di lavorare in maniera informale e approfondita su una pluralità di temi, dando vita, di fatto, ad una sorta di sotto-commissione parlamentare⁸²². È evidente come un simile contesto di lavoro rappresenti un terreno fertile per l'azione di lobbying: i gruppi di pressione hanno l'occasione di approfondire le loro istanze e individuare direttamente i parlamentari più sensibili alle loro richieste. La costituzione di un gruppo « permettent aux groupes d'intérêts de disposer d'interlocuteurs désignés au Palais-Bourbon et d'une caisse de résonance pour leur revendication»⁸²³. La

Cfr. Appel citoyen pour un encadrement et une transparence des activités de lobbying en direction des instances de décision publiques, Réseau citoyen ETAL - réactualisation décembre 2009, disponibile on line: http://www.adequations.org/spip.php?article797

La loro costituzione rimane comunque circoscritta nei limiti fissati dall'art. 23 de Regolamento dell'Assemblée nationale: « Est interdite la constitution, au sein de l'Assemblée nationale, dans les formes prévues à l'article 19 ou sous quelque autre forme ou dénomination que ce soit, de groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels et entraînant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif. Est également interdite la réunion dans l'enceinte du Palais de groupements permanents, quelle que soit leur dénomination, tendant à la défense des mêmes intérêts ».

⁸¹⁹ Nella XIII legislatura (2007-2012) hanno raggiunto quota 124 all'Assemblé nationale, mentre attualmente se ne contano 107 all'AN e 22 al Senato. Cfr. http://www.assemblee-nationale.fr/qui/xml/ge_alpha.asp?legislature=14; http://www.senat.fr/groupe-etude/etulst.html.

Prima di presentare le sue conclusioni al Bureau, la delegazione consulta la commissione permanente competente al fine di appurare che l'obiettivo del gruppo sia compatibile con i poteri e le competenze ad esso attribuite.

A volte la presidenza può essere condivisa tra più gruppi politici: nel corso della XIII legislatura, ad esempio, è stata prevista una co-presidenza per 22 gruppi di studio. In seguito gli stessi gruppi nominano il presidente del gruppo di studio.

Repubblica ha contribuito a canalizzare l'influenza delle lobby attraverso questo strumento. Anche nel corso della IV° Repubblica, il loro peso è andato via via crescendo, e i gruppi di studio "remplissent ce rôle indirect d'association des lobbies au processus de décision". Cfr. • LAMARQUE G., Le lobbying, « Que sais-je? » no 895, Presses Universitaires de France, Paris, 1994.

⁸²³ CONSTANTY H., NOUZILLE V., Des députés sous influences, op. cit., p. 219.

lista completa dei gruppi, dei componenti, così come le riunioni svolte, sono pubblicati sul sito dell'Assemblée nationale.

Altro strumento interessante è costituito dai "clubs parlementaires", a metà strada tra i gruppi e i colloques. In assenza di una definizione giuridica, i clubs possono essere ricondotti a "un certain nombre de structures qui visent à rassembler des parlementaires autour d'un secteur d'activité déterminé" 824. Totalmente estranei a qualsiasi forma di pubblicità, i clubs sono interamente finanziati dalle imprese, attengono a politiche di settore piuttosto specifiche e coinvolgono un gruppo selezionato di deputati. Queste caratteristiche sollevano forti criticità circa il loro grado di trasparenza e di permeabilità di cui possono beneficiare i gruppi di pressione promotori. In particolare, da un punto di vista giuridico, la loro informalità trae origine dal fatto che « les clubs parlementaires sont le plus souvent des associations et qu'ils ne tombent sous le coup d'aucune interdiction. Il est donc permis aux députés d'adhérer à ces clubs, de les présider ou simplement d'assister aux manifestations qu'ils organisent »825. Anche qui, in assenza di una specifica regolamentazione di queste pratiche, le garanzie di trasparenza, pubblicità, e indipendenza dei deputati vengono rimandate all'osservanza dei rispettivi codici deontologici e, soprattutto, alla volontà e capacità dei deputati "d'estimer au cas par cas, [...], si leur participation à un club parlementaire, comme à toute autre structure, n'est pas, en tant que telle, susceptible d'engendrer des conflits d'intérêts"826.

Un ultimo strumento di ingerenza dei gruppi di pressione, potenzialmente molto efficace in ambito parlamentare, attiene alla questione degli assistenti parlamentari. Stando alle ultime statistiche disponibili, i collaborateurs parlementaires all'Assemblée nationale sono circa duemila⁸²⁷, considerando che lo statuto degli assistenti consente ad ogni deputato di ingaggiare fino a 5 collaboratori personali, cui vanno ad aggiungersi i vari funzionari dell'Assemblée, gli assistenti dei gruppi politici e quelli delle cariche istituzionali. Il problema maggiore, al di là del dato numerico e delle regole sancite nel loro statuto concernenti, per lo più, il loro trattamento economico - riguarda le funzioni e il ruolo che essi ricoprono. Come dimostrato dalle diverse inchieste concernenti i c.d. "emplois fictifs", 828 i collaboratori parlamentari possono rappresentare, per le lobby, un canale di accesso diretto verso i parlamentari, sfruttando le informazioni e i contatti personali di cui questi sono in possesso.

Un altro strumento di influenza indiretta è rappresentato dalle "missioni", ovvero i viaggi all'estero dei deputati organizzati e finanziati dai gruppi di interesse. Le finalità sono soprattutto politiche (mantenere e rinnovare le relazioni internazionali francesi) ed economiche (siglare accordi commerciali, partenariati, sostenere l'internazionalizzazione

ASSEMBLEE NATIONALE, Rapport public annuel du deontologue, 20 novembre 2013, p.123; http://www.assemblee-nationale.fr/qui/deontologue-rapport-2013.pdf.

ASSEMBLEE NATIONALE, Rapport public annuel du deontologue, 20 novembre 2013, p.123: http://www.assemblee-nationale.fr/qui/deontologue-rapport-2013.pdf.

⁸²⁶ *Ibidem*, p. 125.

Dati forniti dalla *Questure de l'Assemblée nationale* nel luglio 2013. Cfr. http://blogs.lexpress.fr/cuisinesassemblee/wp-content/blogs.dir/669/files/2013/07/Elements-rapport-dactivite-juillet-2013.pdf.

⁸²⁸ Il riferimento è al caso che ha visto coinvolto il MNEF nel 2005 e a quello, più recente, nel quale è stato condannato l'ex-presidente Jacques Chirac, entrambi riguardanti i c.d. "emplois fictifs", ovvero l'impiego di collaboratori solo formalmente alle dipendenze di un deputato ma remunerati effettivamente da gruppi di interesse esterni.

delle imprese francesi, supportarne la delocalizzazione). Naturalmente, al di là degli specifici obiettivi del viaggio, i gruppi di interesse hanno l'occasione di rinsaldare i loro rapporti con i deputati e costruire relazioni più stabili.

Infine, meritano un breve cenno tutta una serie di altri strumenti, piuttosto critici, ma che, tuttavia, inseriamo a margine della nostra analisi, non essendo direttamente legati al problema della trasparenza dell'attività parlamentare. Anzitutto, il problema del *pantouflage*, o *revolving door*, ovvero il passaggio di alti funzionari della PA e diplomati dell'ENA al settore privato. Si tratta di questioni rilevanti, perché legano il tema della regolamentazione del lobbying a quello dei conflitti di interesse, che, inevitabilmente, queste pratiche finiscono per sollevare⁸²⁹. Altro problema è rappresentato dai c.d. *cumulards*, ovvero i deputati che posseggono più di un mandato nell'amministrazione pubblica⁸³⁰. A riguardo il legislatore francese è intervenuto recentemente attraverso due leggi relative al divieto di cumulo dei mandati elettorali locali, nazionali ed europei, approvate lo scorso 22 febbraio⁸³¹. Infine, va almeno menzionato – anche se esula dai fini dell'analisi, pur essendo di centrale importanza in tema di regolamentazione del lobbying – il problema del finanziamento delle campagne elettorali, da sempre forte strumento di pressione e influenza nei confronti del decisore pubblico⁸³².

5.2 I gruppi di pressione all'Assemblée nationale: alcune tipologie

In questo paragrafo tenteremo di fotografare la realtà dei gruppi di pressione nel Parlamento, partendo l'analisi di due elementi di base: i dati relativi alle audizioni svolte tra il 2007 e il 2010 e l'elenco dei soggetti registrati all'*Assemblée nationale*.

829 Par un apprefendimente

⁸²⁹ Per un approfondimento, cfr. BOUZIDI B., (THEMA), GARY-BOBO R. (CREST), KAMIONKA T. (CNRS, CREST), PRIETO A. (CNRS, CREST), *Le pantouflage des «énarques» : une première analyse statistique*, Université de Cergy-Pontoise, Deuxième version, in http://ces.univ-paris1.fr/membre/Gary-Bobo/Enarques4bis.pdf, 3 gennaio 2011;

⁸³⁰ Secondo uno studio relativo alla XIII legislatura (2007-2012), su 577 deputati: 73 avevano un solo mandato, 332 ricoprivano due mandati, 148 rivestivano tre mandati, 23 beneficiavano di quattro mandati. cfr. AYRAULT J.-M., Cumul des mandats: notre classement des députés, «Le Post» e «Le Monde.fr», in http://www.lemonde.fr/politique/visuel/2009/10/06/cumul-des-mandats-notre-classement-des-deputes_1247998_823448.html., 6 ottobre 2009;

⁸³¹ Si tratta della *Loi organique n. 2014-1251* e della *Loi n. 2014-1262*. Nello specifico, la legge organica vieta il cumulo delle funzioni esecutive locali con il mandato di deputato o di senatore a decorrere dal 2017 (anno in cui sono previsti l'elezione dell'Assemblea nazionale e il rinnovo parziale del Senato), mentre la legge ordinaria, di simile tenore, riguarda i parlamentari europei, per i quali il divieto scatterà dal 2019. Per un approfondimento, cfr. Senato-Dossier "L'introduzione in Francia del divieto di cumulo tra mandato parlamentare e funzioni esecutive locali", Servizio studi Senato, (07-04-2014), in http://www.federalismi.it/ApplOpenFilePDF.cfm?artid=24727&dpath=document&dfile=07042014180950.pdf&content=Senato-

Dossier+%27L%27introduzione+in+Francia+del+divieto+di+cumulo+tra++mandato+parlamentare+e+funzioni+esec utive+locali%27++-+stato+-+documentazione+-+.

832 Per un approfondimento circa la normativa sul finanziamento delle campagne elettorali, cfr. *Code électoral*,

⁸³² Per un approfondimento circa la normativa sul finanziamento delle campagne elettorali, cfr. *Code électoral*, artt. L52-4 – L52-18, in http://droit-finances.commentcamarche.net/legifrance/17-codeelectoral/51161/financement-et-plafonnement-des-depenses-electorales.; Cfr. Servizio Biblioteca - Ufficio Legislazione straniera della Camera dei Deputati, *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna (A.C. 244 e proposte abbinate)*, Serie materiali di legislazione comparata, n. 23, 14 aprile 2011. http://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/MLC16023.htm.

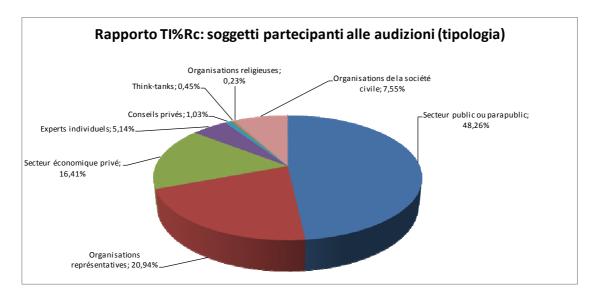
5.2.1 Lo studio presentato da Transparence International France e Regards citoyens

Con specifico riferimento alle audizioni, il rapporto predisposto da Transparence International France & Regards citoyens (*Etude sur l'influence à l'Assemblée nationale*) costituisce un primo valido indicatore del livello di trasparenza, riscontrabile all'*Assemblée nationale* a seguito del primo intervento normativo, dell'attività dei gruppi di pressione. Diffuso nel marzo 2011, lo studio si basa sul complesso dei rapporti elaborati dall'Assemblée nationale tra il luglio 2007 e luglio 2010: nel complesso, sono stati analizzati 1174 rapporti parlamentari dai quali sono emerse 9304 audizioni, cui hanno preso parte circa 5000 organismi, rappresentati da oltre 16000 persone⁸³³.

Si tratta di uno studio importante, dal quale emerge un quadro fortemente pluralista: alla molteplicità degli attori coinvolti nel corso delle audizioni si accompagna infatti la notevole eterogeneità dei temi trattati ⁸³⁴: agricoltura, cultura, difesa, economia e finanza, immigrazione, giustizia, sicurezza (solo per citarne alcuni).

In questo senso il quadro fornito è piuttosto completo, soprattutto grazie all'elevato numero di rapporti presi in esame e alla numerosità e varietà dei soggetti consultati. Tuttavia, va sottolineato che il 62% dei rapporti prodotti tra il 2007 e il 2010 non forniscono alcuna indicazione sulle audizioni effettivamente condotte, e dunque il dato potenziale potrebbe differire da quanto fin qui riscontrato.

In estrema sintesi, si riporta di seguito il quadro del complesso dei soggetti convocati alle audizioni, suddivisi per tipologia:



⁸³³ Per un approfondimento sulla metodologia seguita, cfr. http://www.regardscitoyens.org/transparence-france/etude-lobbying/methodo.php.

⁸³⁴ Nel Rapporto si precisa come, a differenza della tipologia adottata per i dei soggetti consultati, "qualification des thèmes retenue est celle élaborée par l'Assemblée nationale sur ses rapports".

I 124 gruppi iscritti nel registro dell'*Assemblée nationale* (marzo 2011) seguono una tipologia di ripartizione differente da quella sovraesposta.

Tra le due categorizzazioni emergono due differenze principali. Da un lato, il registro dell'*Assemblée* conta 17 associazioni senza precisarne il tipo. Lo studio di Transparency International & Regards Citoyens ripartisce questo numero tra organizzazioni della società civile (5), associazioni professionali (2), associazioni di imprese (3), associazioni di membri elettivi (6), e istituzioni (1).

Dall'altra parte, la tipologia adottata da TI e RC individua, all'interno delle "organizzazioni rappresentative", tre specifiche sottocategorie: associazioni professionali, associazioni di imprese e sindacati rappresentativi.

Rispetto ai soggetti effettivamente convocati nel corso delle audizioni, nel registro dell'AN non compaiono i membri elettivi, gli artisti e giornalisti, i think-tanks, le organizzazioni religiose, né, soprattutto, i membri degli esecutivi e i titolari di funzioni pubbliche. Insomma, il registro, almeno nella sua formulazione iniziale, « semble en effet prévu principalement pour des représentants d'intérêts professionnels » 835.

Nonostante queste importanti differenze (sia quantitative che qualitative) tra lo studio e i dati forniti dall'AN, è stato possibile approdare ad una comparazione sufficientemente esaustiva tra le categorie di soggetti registrati e quelli effettivamente convocati nel corso delle audizioni. Tra i primi abbiamo deciso di includere sia quelli presenti nel marzo del 2011, sia quelli presenti attualmente e si è proceduto ad una armonizzazione delle diverse categorie al fine di renderle, per quanto possibile, comparabili.

Tabella 1. Categorie dei gruppi di interesse all'Assemblée nationale

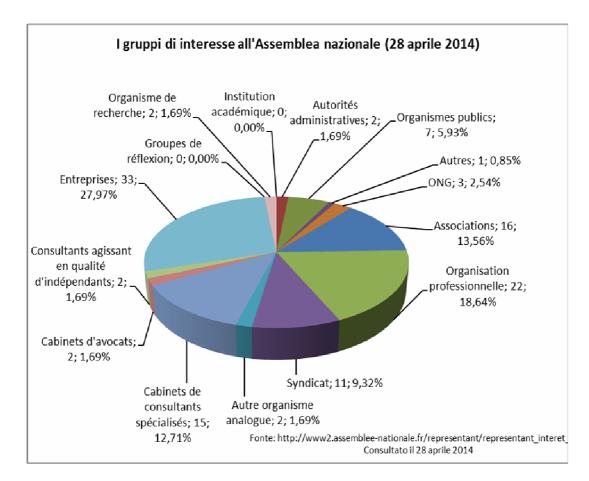
Categoria (in %)	Rapporto TI&Rc	Registro dell'AN (marzo 2011)	Registro dell'AN (aprile 2014)	
Conseils privés	1,5	7,3	16,10	
-cabinets juridiques			/	
Secteur économique privé	24,3	42,7	27,97	
-entreprise			27,97	
-association d'entreprise			/	
Organisations représentatives	31	25	27.97	
-associations professionnelles			18,64	
-syndicat salariaux			9,32	
-syndicat patronaux			7 9,34	
-organisations d'élus			/	
-chambre consulaires			/	
Organisations de la société civile	11,2	4	16,10	
-ong			2,54	
-associations			13,56	

 $^{^{835}}$ Transparence International France & Regards citoyens, Etude sur l'influence à l'Assemblée nationale, mars 2011, p. 19.

-fondations			
Think-tanks	0,7	0	1
Organisations religieuses	0,3	0	1
Organismes public ou parapublic	30,9	21	10,17
-agences, autorités et org. autonomes			
-recherche			
-institutions			
-entreprises à capitaux publics			

Tabella 2. Il nuovo registro dell'Assemblée nationale (aprile 2014)

Categoria	numero	%
Autorités administratives - Organismes publics	10	8,47%
-Autorités administratives	2	1,69%
-Organismes publics	7	5,93%
-Autres	1	0,85%
ONG - Associations	19	16,10%
-ONG	3	2,54%
-Associations	16	13,56%
Organisations professionnelles - Syndicats	35	29,66%
-Organisation professionnelle	22	18,64%
-Syndicat	11	9,32%
-Autre organisme analogue	2	1,69%
Cabinets de consultants spécialisés - Cabinets d'avocats - Consultants agissant en qualité d'indépendants	19	16,10%
-Cabinets de consultants spécialisés	15	12,71%
-Cabinets d'avocats	2	1,69%
-Consultants agissant en qualité d'indépendants	2	1,69%
Entreprises	33	27,97
-Entreprises	33	27,97%
Groupes de réflexion - Organisme de recherche - Institution académique		1,69%
-Groupes de réflexion	0	0,00%
-Organisme de recherche	2	1,69%
-Institution académique	0	0,00%
TOTALE	118	100,00%



Il primo dato che emerge dal rapporto stilato da TI%Rc, in particolare attraverso il confronto dei dati del registro dell'AN, è il grande scarto presente tra il numero dei soggetti registrati e quelli convocati alle audizioni. I primi (124 nel 2011, 118 registrati ad aprile 2014) rappresentano meno del 3% dell'insieme dei gruppi convocati.

Va registrata poi la forte predominanza del settore pubblico (48,26%), pur rappresentando una quota assai minore tra gli iscritti nel registro, (22 organismi pubblici nel 2011 e appena 12 nel 2014⁸³⁶).

Il secondo dato rilevante riguarda l'assenza di lobbisti professionisti. Nell'ambito delle audizioni prese in esame, i c.d. *conseils privés* costituiscono appena il 1,03%. Questa scarsa presenza, o meglio, visibilità, dei "lobbisti di professione" emergeva anche nel registro dell'AN, dove rappresentavano, sempre nel 2011, solamente il 7%. Attualmente registriamo un aumento importante negli ultimi dati del 2014 (circa il 16%)⁸³⁷.

⁸³⁶ Nella categoria "Organismi pubblici" abbiamo incluso, relativamente ai dati dell'aprile 2014, le "autorité administratives" e gli "organisme de recherche".

⁸³⁷ Ci riferiamo alla nuova categoria, prevista con l'entrata in vigore del nuovo registro, dei *Cabinets de consultants spécialisés - Cabinets d'avocats - Consultants agissant en qualité d'indépendants*, indubbiamente più precisa e articolata della precedente dicitura *Conseils privé*.

Inoltre, per quanto riguarda le *Organisations de la société civile*, il nuovo registro sembra riflettere quanto emerso nel corso delle audizioni, registrando un significativo aumento (+12,10%) rispetto alla rilevazione del 2011.

Nel complesso, la comparazione dei dati forniti dallo studio con quelli del registro fornisce una rappresentazione interessante della presenza dei gruppi di pressione presso la sede parlamentare.

Tuttavia, quella che emerge rimane una visione parziale del fenomeno, considerando che la maggior parte dei rapporti presi in esame (62%) non fornisce alcuna indicazione circa le audizioni, né tantomeno su eventuali incontri tra singoli parlamentari e lobbisti al di fuori del procedimento legislativo formale. Come evidenzia lo stesso rapporto, il quadro emergente "ne révèle encore qu'une partie émergée de l'iceberg des nombreuses formes et voies que prend le lobbying a l'Assemblée nationale". Ed il punto, a nostro avviso, è esattamente questo: anche prescindendo dal grado di precisione dei dati e dei rapporti forniti dall'Assemblée nationale, rimangono al di fuori di qualsiasi forma di pubblicità le molteplici forme che può assumere l'attività di lobbying in sede parlamentare, alternative a quelle formalmente inquadrabili all'interno del procedimento legislativo.

Come dimostrato da alcuni dei dati esaminati – primo fra tutti, la scarsa presenza di lobbisti professionisti, tanto in sede di audizioni quanto all'interno del registro, le pratiche di lobbying non possono essere confinata nel quadro delle audizioni ufficiali, e neanche all'interno del procedimento legislativo nel suo complesso. In questo senso, una necessaria integrazione della regolazione fin qui delineata dagli organi parlamentari potrebbe anzitutto prendere in esame il lobbying diretto verso i singoli parlamentari, i loro collaboratori e i funzionari stessi dell'*Assemblée nationale*.

VI. CONCLUSIONI GENERALI

Dalla relazione svolta, ci pare di poter affermare, in primo luogo, che il principio di pubblicità dei lavori parlamentari, con il suo (più recente) corollario della visibilità delle attività parlamentari, trova una prima embrionale regolamentazione nell'ordinamento rivoluzionario francese, sin dal 1791. Se oggi i popoli occidentali sono chiamati al dibattito sul tema qui sviluppato, lo si deve al forte influsso delle idee rivoluzionarie e alla loro propagazione (anche ad opera di Napoleone Bonaparte) in Europa.

È chiaro che il dibattito si sviluppa, oggi più che mai, su temi ben più avanzati, quali quelli relativi, in particolare, al lobbying e alle nuove tecnologie applicate ai lavori parlamentari, senza tacere, tuttavia, che tale discussione tiene (o dovrebbe tenere) in debito conto il tema della continua e costante tensione nella forma di governo di uno Stato.

Dall'esame delle fonti legislative e regolamentari in materia abbiamo già avuto modo di sottolineare l'articolazione e disciplina del sistema di trasparenza e visibilità mediatica dei lavori parlamentari in Francia, pur evidenziando altresì un indebolimento, di fronte alla forza politica dell'Esecutivo, del ruolo primario del Parlamento. Nonostante ciò lo stesso principio di pubblicità, percepito come garanzia fondamentale di controllo del popolo sovrano sui propri rappresentanti eletti in seno alle Camere legislative, non è certo rimesso in discussione dalla prassi parlamentare e dall'evoluzione del ruolo della seduta pubblica all'interno del procedimento legislativo. Tale principio dimostra tuttora di imporsi, al

contrario, come compromesso possibile tra democrazia diretta e rappresentazione dei cittadini, unito all'ulteriore e fondamentale obiettivo di accessibilità e piena comprensibilità della legge.

Nondimeno una simile impostazione dimostra di avere un'influenza politica e culturale non indifferente sulla società francese, tanto da essere accolta non soltanto, come abbiamo visto, a livello di comunicazione e consultazione mediatica, ma anche in altri ambiti sostanziali all'interno della Pubblica Amministrazione. Un esempio pregnante, a tal proposito, sono le leggi di recente approvazione in materia di trasparenza nella vita pubblica: la legge organica n. 2013-906 dell'11 ottobre 2013 e la legge ordinaria con le stesse coordinate (n. 2013-906). La legge organica apporta le modifiche necessarie al Code électoral ed a livello istituzionale, mentre proprio la legge 2013-906 disciplina diversi strumenti di prevenzione di conflitti d'interessi nella pubblica amministrazione ⁸³⁸: obblighi di dichiarazione e trasparenza finanziaria, finanziamento della politica ed istituzione di un'Alta Autorità per la trasparenza della vita pubblica, nonché sanzioni penali.

Si tratta, pertanto, di riforme volte non soltanto a rafforzare ed ampliare il principio di pubblicità dell'azione dei pubblici poteri, ma anche e soprattutto a rafforzarne in maniera severa e diffusa le garanzie di correttezza e integrità

Per quanto concerne la parte tecnologica della trasparenza parlamentare delle Camere francesi, questa è stata analizzata suddividendola in cinque sezioni: una parte dedicata all'evoluzione storica e contemporanea del fenomeno, una parte dedicata alla esamina della regolamentazione della pubblicità audiovisiva, una ulteriore dedicata ai resoconti telematici pubblicati, una parte dedicata alle procedure di promozione della trasparenza nei siti internet istituzionali ed infine un ultimo paragrafo dedicato allo studio dei canali non istituzionali che favoriscono ugualmente la trasparenza parlamentare.

Il primo punto che è venuto in rilievo è che, a discapito della loro iniziale natura di tipiche "Chambres technophobes", queste hanno mostrato, nell'ultimo secolo, un facere inverso che ha permesso loro di raggiungere punte di innovazione in tale ambito, come prova di una matura capacità nel saper recepire gli impulsi esterni. A conferma di ciò il primato dell'Assemblea nazionale e del Senato, come prime Camere d'Europa, nella creazione, nel 1970, di banche dati informatiche per la consultazione dei documenti dei lavori parlamentari.

Un ruolo fondamentale, nello sviluppo di tale apparato, viene relegato soprattutto alla pubblicità audiovisiva. La c.d. "Chaîne Parlementaire" che ha dato vita, nel 2000, alle società "Public Sénat" e "LCP-Assemblée nationale", ha alla base una missione non solo di informazione, ma anche e soprattutto di formazione dei cittadini alla vita pubblica, attraverso programmi parlamentari educativi e civici. La qualità di detta missione non è affatto contestata, da più parti elogiato proprio per la sua originalità, la professionalità e l'efficacia nella creazione di un incubatore che ben concilia le necessità derivanti dalla trasparenza parlamentare e dalla formazione politico-culturale dei cittadini. Lo stesso rapporto redatto da Catherine Tasca, presidente della Delegazione per le relazioni con la *Chaine Parlementaire* nel 2008, conferma quanto appena esposto.

⁸³⁸ V. Art. 1 l. 2013-906: "Les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts".

Per quanto concerne i resoconti delle sedute, questi obbediscono alle medesime necessità di informazione celere e immediata: sin dal 1996 l'Assemblea nazionale (dal 1998 il Senato), pubblica i resoconti integrali online nel termine di 24-36h. Inoltre l'utilizzo di flussi RSS, nel solo sito dell'Assemblea nazionale (ma impiegati anche dal Senato in altre sezioni), permette agli utenti di essere continuamente aggiornati e informati circa la pubblicazione online di un nuovo resoconto.

Dall'esamina dei siti istituzionali (Senato, Assemblea nazionale, Légifrance e vie publique) risulta la presenza di piattaforme semplici e intuitive dotate di una buona facilità nella consultazione di dati e documenti e chiara visibilità degli stessi. Questo grazie alla creazione di piccoli pannelli che, all'interno di ogni pagina o sezione, hanno il compito di porre una breve descrizione circa la natura dei documenti o dati che si sta per visionare, le procedure utilizzate per la loro adozione e gli eventuali riferimenti normativi. Ciò al fine di fornire indistintamente a tutti i cittadini gli strumenti basilari per la consultazione, l'esamina e la comprensione dei principali istituti del diritto parlamentare francese. Da sottolineare anche la creazione di un sito interamente dedicato ai video di entrambe le Camere al fine di agevolare la visione degli streaming e delle registrazioni precedenti delle sedute pubbliche e delle Commissioni parlamentari. Da ultimo la presenza dei due emicicli sui social networks quali Facebook, Google plus e Twitter (con poco più di 50000 followers) non risulta essere una novità dei sistemi parlamentari contemporanei. L'attenzione ricade piuttosto sul sito del Senato dove, in fondo alla pagina di accueil, vi è un collegamento con su scritto "Participez! Postez vos avis, commentez, posez vos questions sur les plateformes participatives du Sénat". Trattasi di un collegamento a diversificati blog, forum, consultazioni per messaggi e altre piattaforme di dibattito aperto a tutti che hanno il fine principale di conciliare e promuovere la partecipazione del cittadino e la trasparenza parlamentare, fornita attraverso canali informativi originali.

Infine con riguardo ai canali web non istituzionali la ricerca ha mostrato la presenza di numerosissime associazioni che basano il loro operato sul c.d. *Open Government*, il nuovo concetto di *governance* (nato negli U.S.A.) che sfrutta gli strumenti della tecnologia per l'ottenimento del massimo grado di trasparenza, partecipazione e collaborazione tra cittadino e Parlamenti nazionali. Un esempio ne sono i collettivi di *Parlement & Citoyens*, *SmartGov*, *Démocratie Ouverte*, i quali hanno il fine ultimo di aprire una finestra sulle Camere, per accedere ad una serie svariata di informazioni che i siti ufficiali non danno e permettere di conoscere anche nei minimi particolari il lavoro posto in essere o che stanno ponendo in essere i loro rappresentanti durante il dibattito dei lavori parlamentari.

Come abbiamo rilevato nel corso della trattazione, è ancora presto per valutare compiutamente l'efficacia della nuova regolamentazione del lobbying a livello parlamentare, soprattutto alla luce delle modifiche introdotte nel corso del 2013. Ci pare tuttavia condivisibile l'idea che, nell'attuale quadro normativo francese, «the lobby law bears many of the same weak regulatory characteristics of the regimes of the European nations» ⁸³⁹.

I principali limiti della normativa emergono, anzitutto, dal carattere volontario del Registro dei rappresentanti di interessi: anche alla luce delle recenti modifiche introdotte, gli

_

⁸³⁹ HOLMAN C., LUNEBURG W., Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform, in "Interest Groups & Advocacy", Macmillan Publishers Ltd. 2012, p. 16.

incentivi (e le relative sanzioni) volti a favorire l'utilizzo di questo importante strumento di trasparenza⁸⁴⁰ nonché – dal punto di vista dei gruppi di pressione – di credibilità, rimangono ancora piuttosto deboli.

L'altro limite, di portata più ampia, riguarda la sostanziale assenza di una normativa organica, il che implica, in primo luogo, una omogeneità degli strumenti tra Assemblea e Senato, posto che «the absence of rules common to both assemblies, and uneven legal foundations, create "random" or "variable" lobbying ethics depending on the institution receiving the lobbyist»⁸⁴¹.

Parallelamente, si rende necessaria una nozione giuridica del lobbying, definita attraverso la legge, ovvero un atto di portata generale applicabile in misura analoga ad entrambe le Camere, e, più in generale, al "complesso dei pubblici poteri"842.

Da questo punto di vista, la scelta fin qui intrapresa dal Parlamento di affidare alle Instruction générale du bureau delle Camere la regolamentazione dell'attività dei gruppi di pressione pone delle evidenti criticità. Come osserva efficacemente B. Accoyer, «seul un lobbying entièrement encadré devant l'ensemble des institutions productrices de droit peut etre à meme de conferer une légitimité à la pratique au regard de l'opinion publique»⁸⁴³.

Da un punto di vista giuridico, pertanto, una delle maggiori sfide per il diritto francese, anche alla luce delle recenti mutamenti di cui si è detto, risiede nella sua capacità di inquadrare in maniera integrale la pratica del lobbying, proprio a partire da due principi cardine di uguaglianza e trasparenza dell'attività parlamentare.

L'attuale evoluzione del diritto francese verso un pieno riconoscimento del lobbying può rappresentare una cesura importante, innovando l'approccio legislativo alla materia, nella consapevolezza, oramai piuttosto matura anche in sedi istituzionali, che «si le droit ne peut plus se passer du lobbying, le lobbying ne peut plus davantage se passer du droit»⁸⁴⁴.

Ad ogni modo, anche a prescindere dalla qualità dell'impianto normativo, il grado di trasparenza dell'attività dei gruppi di pressione in Parlamento sembra scontrarsi con dei limiti intrinseci, attinenti principalmente al peso di una tradizione giuridica ostile, alla cattiva percezione⁸⁴⁵ del lobbying (nel suo rapporto con le istituzioni rappresentative) e al carattere variegato delle sue modalità, spesso del tutto informali (per soggetti e strumenti

⁸⁴⁰ Da questo punto di vista, in particolare, «le registre actuel ne suffit pas néanmoins à donner aux électeurs une information précise sur les groupes d'intérêts agissant au Parlement, sur les moyens financiers et humains mis en oeuvre pour le lobbying, ni sur les positions défendues par les acteurs et les éléments pris en compte par les parlementaires pour étayer leurs délibérations et leurs votes». Cfr. Transparence International France & REGARDS CITOYENS, Etude sur l'influence à l'Assemblée nationale http://www.regardscitoyens.org/transparence-france/etude-

lobbying/images/Analyse Etude lobbying RegardsCitoyens TIFrance.pdf.

841 Cfr. AUBY J.-B., BREEN E., PERROUD T. (a cura di), Corruption and Conflicts of Interest. A Comparative Law *Approach*, Edward Elgar Publishing Ltd, 2014, p. 65.

842 Cfr. HOUILLON G., *Le lobbying en droit public*, op. cit. p. 943.

Huet S., intervista a B. Accoyer, Le Figaro, 27 juin 2007 : « Le lobbying est utile, mais il doit etre codifié, pour que la profession donne l'image de plus de transparence et de plus d'ethique », citato in HOUILLON G., Le lobbying en droit public, op. cit. p.942.

¹⁴ HOUILLON G., Le lobbying en droit public, Bruylant, Bruxelles, 2012, p. 969.

⁸⁴⁵ In questo senso, cattiva percezione del fenomeno e assenza di regolamentazione si autoalimentano: «la méfiance du droit français à l'égard du lobbying, audelà de la crainte d'une remise en cause de la souveraineté nationale», provenant en particulier de l'opacité, voire «du secret qui entoure son exercice», lequel «résulte de sa situation actuelle de non-droit» ». Cfr. ROUVILLOIS F., Préface à HOUILLOI G., Le lobbying en droit public, Bruylant, Bruxelles, 2012, p. XXVI, (corsivo mio).

adottati). Quest'ultimo aspetto, in particolare, lo rende un'attività difficilmente inquadrabile attraverso una regolamentazione puramente formale⁸⁴⁶, priva di un sostrato culturale solido, capace di garantirne piena efficacia e legittimazione. Sullo sfondo di queste considerazioni si colloca dunque la cultura politica nazionale, che conserva potenzialità superiori all'eventuale regolazione giuridica, nella sua capacità di garantire trasparenza e controllo democratico: «le droit ne suffit pas à créer l'honnêté» 847.

⁸⁴⁶ Con «regolamentazione formale » facciamo riferimento a «the idea that political sistems have established "rules" wich lobby groups must follow when trying to influence government official», ovvero «a set of codified, formal rules which are passed by parliament and written in law». Cfr. Charl R., Hogan J., Murphy G., Regulating lobbying: a global comparison, Manchester, New York, Manchester University Press, 2012, p. 4.

⁸⁴⁷ HYEST J.-J., ANZIANI A., BORVO COHEN-SEAT N., COLLOMBAT P.-Y., DETRAIGNE Y., ÉSCOFFIER A., VIAL J.-P., *Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires*, Rapport d'information fait au nom de la commission des lois, n. 518 (2010-2011), 12 mai 2011. http://www.senat.fr/rap/r10-518/r10-5181.pdf, p. 33.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *La Storia*, vol. 10, De Agostini, Novara 2004;
- ACCOYER B., LE DIVELLEC A., AVRIL P., GICQUEL J., Jus Politicum, Hors série 2012 : Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire, Institut Villey, Dalloz, 2012;
- AMELLER M., Le progrès technique au service du législateur : l'exemple de l'Assemblée nationale, in Pouvoirs n°30, 1984
- Appel citoyen pour un encadrement et une transparence des activités de lobbying en direction des instances de décision publiques, Réseau citoyen ETAL réactualisation décembre 2009, disponibile on line : http://www.adequations.org/spip.php?article797;
- ASSEMBLEE NATIONALE, Code de conduite applicable aux représentant d'intérêts: http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet#rd1316:
- ASSEMBLEE NATIONALE, *Questure de l'Assemblée nationale*, luglio 2013. Cfr. http://blogs.lexpress.fr/cuisines-assemblee/wp-content/blogs.dir/669/files/2013/07/Elements-rapport-dactivite-juillet-2013.pdf;
- ASSEMBLEE NATIONALE, Rapport présenté par M. Christophe Sirugue, Président de la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études, Au nom du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale, 2013;
- ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport public annuel du deontologue*, 20 novembre 2013; http://www.assemblee-nationale.fr/qui/deontologue-rapport-2013.pdf;
- ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport public annuel du deontologue*, 2012, in http://www.assemblee-nationale.fr/qui/rapport_deontologue_2012.pdf;
- ASSEMBLEE NATIONALE, Rapport sur le lobbying, n. 613, 2008;
- AUBY J.-B., BREEN E., PERROUD T. (a cura di), Corruption and Conflicts of Interest. A Comparative Law Approach, Edward Elgar Publishing Ltd, 2014; M. VOLPI, in La forma di governo in Francia alla luce della riforma
- AVRIL P., GICQUEL J., *Droit parlementaire*, Edité par Montchrestien, 2010;
- AYRAULT J.-M., *Cumul des mandats : notre classement des députés*, «Le Post» e «Le Monde.fr», in http://www.lemonde.fr/politique/visuel/2009/10/06/cumul-des-mandats-notre-classement-des-deputes_1247998_823448.html., 6 ottobre 2009;
- BARBERA A. (a cura di), Le basi filosofiche del costituzionalismo, Laterza, Bari-Roma, 2003;
- BARBERA A., Parlamenti. Un'analisi comparativa, Laterza, Bari-Roma, 2008;
- BELORGEY J.M., Le service public entre transparence et secret, Secret ed démocratie, La documentation française, Paris, 1997;
- BELORGEY J.M., Le service public entre transparence et secret, Secret et démocratie, La documentation française, Paris, 1997
- BERTAUD J.P., Bonaparte prend le pouvoir, Complexe, Bruxelles 1987;
- BIDEGARAY C., Emeri C., Histoire constitutionelle de la France, A. Colin, 1997;
- BIFULCO R., La responsabilità dello Stato per atti legislativi, Cedam, Padova, 1999;
- BIFULCO R., Ordinamenti federali comparati, Giappichelli 2010;
- BLACHER P., Le Parlement en France, Lgdj, 2012;
- BOBBIO N., *Pluralismo*, in BOBBIO N., MATTEUCCI N., PASQUINO G. (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, Utet, Torino, 2004, pp. 700-705;
- BOBBIO N., MATTEUCCI N., PASQUINO G. (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, Utet, Torino, 2004;
- BOCCALATTE S., PICCIRILLI G., La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo

- la riforma costituzionale francese del 2008, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 2/2009;
- BONFIGLIO S. (a cura di), Composizione e funzione delle seconde camere, Cedam, 2008;
- BORRELLO R., Finanziamento della politica e diritto pubblico. Profili di teoria generale e caso francese, Giuffré, 1997;
- BOUDON J.O., Histoire du Consulat et de l'Empire, Perrin, Parigi 2003;
- BOUZIDI B., (THEMA), GARY-BOBO R. (CREST), KAMIONKA T. (CNRS, CREST), PRIETO A. (CNRS, CREST), Le pantouflage des «énarques»: une première analyse statistique, Université de Cergy-Pontoise, Deuxième version, in http://ces.univ-paris1.fr/membre/Gary-Bobo/Enarques4bis.pdf., 3 gennaio 2011;
- BOISSAVY M., Le droit e le lobbying: de la nécessité d'une réglementation en France et auprès de l'Union Européenne, in DELACROIX X., Influencer la démocratie. Démocratiser l'influence. Enjeux et perspectives d'un lobbyisme démythifié, AFCAP Editions, 2004;
- BRABANT G., Qui fait loi?, in Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques, n°64;
- CABON M., Le Kamasutra du lobbying. Regard sur dix techniques d'influence modernes, in «Lobbycratie», in www.lobbycratie.fr/2010/01/22/le-kamasutra-dulobbyingregard-sur-dix-techniques-d%E2%80%99influence-modernes/, 22 gennaio 2010:
- CALAMO SPECCHIA M., (a cura di), La Costituzione francese, I e II, Giappichelli 2009;
- CAMBY J.P., SERVENT P., Le travail parlamentaire sous la Cinquième République, Montchrestein, Coll. Clefs, 1997;
- CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Biblioteca, Ufficio Legislazione Straniera, Aspetti dell'ordinamento costituzionale in Austria, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, in Materiali di legislazione comparata, 19/04/2010;
- CATTANEO E ZANETTO, Fare lobby. Manuale di public affairs, Milano, 2007;
- CAVINO M., DI GIOVINE A., GROSSO E. (a cura di), La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008, Giappichelli, 2010;
- CHANTEBOUT B., *Droit Constitutionnel*, Armand Colin, Paris, 2012
- CHARI R., HOGAN J., MURPHY G., Regulating lobbying: a global comparison, Manchester, New York, Manchester University Press, 2012;
- CLAMEN M., Le lobbying et ses secrets : guide des techniques d'inf luence, Dunod : Paris, 2003.
- CONIEZ H., Écrire la démocratie. De la publicité des débats parlementaires, L'Harmattan, Paris 2012.
- CONSTANTY H., NOUZILLE V., Des députés sous influences. Le vrai pouvoir des lobbies à l'Assemblée nationale, éditions Fayard, Paris, 2006;
- COSTANZO P., La "nuova" Costituzione della Francia, Giappichelli, 2009;
- DESCHAMPS M., Quand la déontologie fait son entrée officielle à l'Assemblée nationale...des questions juridiques et institutionelles surgissent, aprile 2011, pubblicato sul sito del Gruppo di ricerca GREDEG del CNRS francese e dell'università di Nice Sophia Antipolis, GREDEG-CNRS, http://hp.gredeg.cnrs.fr;
- DICKMANN R., STAIANO S., (a cura di), Le funzioni parlamentari non legislative: studi di diritto comparato, Giuffré, 2009;
- DONDI S., Evoluzione del sistema parlamentare e procedimento legislativo in Francia: la guida "mite" del Governo in Parlamento come modello per il regime italiano, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 29-02-2008;

- DYEVRE A., French Parliament and European Integration, "European Public Law", 2012,
 - disponibile on line: http://works.bepress.com/arthur_dyevre1/2;
- FAGES F., Révision constitutionnelle et lobbying. Lobbying: la nouvelle donne issue de la révision constitutionnelle de juillet 2008, in MEKKI M. (a cura di), La force e l'influence normatives des groupes d'intérêt Identification, utilité et encadrement, Gazette du Palais, 2011;
- FAGES F. AND ROUVILLOIS F., Lobbying: la nouvelle donne constitutionelle, Recueil Dalloz, n. 5, 2010;
- FARNEL F.J., Le lobbying: stratégies et techniques d'intervention, Éditions d'Organisation, 1994;
- FEDELI S., VIOLA MARIA F., La regolamentazione del lobbying parlamentare : esperienze straniere e prospettive per l'Italia, Economia pubblica 30 (2000), n. 2, p. 33-55;
- FROSINI T. E., BASSU C., PETRILLO P., *Il Presidenzialismo che avanza*. Come cambiano le forme di Governo, Carocci, 2009;
- FROSINI T. E., «Gruppi di pressione», in Dizionario Costituzionale, Roma-Bari, 2000;
- FURET F. RICHET D., La Rivoluzione francese, Laterza, Roma-Bari 1974;
- GARRIGUES J., Histoire du Parlement: de 1789 à nos jours, Armand Colin, Paris 2007
- GAUDILLERE B., *La publicité des débats parlementaires (1852-1870)*, L'Harmattan, Paris , 2008 URL: www.cairn.info/revue-parlements-2008-3-page-27.htm 27.htm
- GODECHOT J., Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire, Puf, Parigi 1968;
- GRAY V., LOWERY D., State Lobbying Regulations and Their Enforcement: Implications for the Diversity of State Interest Communities, "State and Local Government Review", 1998, 30 (2), pp. 78-91;
- GROSSI P., La Costituzione del 1791, in Le carte storiche dei diritti raccolte di Carte, Dichiarazioni e Costituzioni con note esplicative, a cura di A. MARIANI MARINI e U. VINCENTI, SCUOLA SUPERIORE DELL'AVVOCATURA, Roma 2014;
- GROSSMAN E., *Lobbying et vie politique*, « Problèmes politiques et sociaux », n° 918, La Documentation française, novembre 2005;
- GROSSMAN E., SAURUGGER S., "Les groupes d'intérêt français." Transformation des rôles et des enjeux politiques, *Revue française de science politique*, vol. 56, n°2, avril 2006;
- GROSSMAN E., SAURUGGER S., Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie?, Revue française de science politique, vol. 56, n°2, avril 2006;
- HERIN J.L., Le Sénat en devenir, Montchrestien, Paris, 2001
- HOUILLON G., Corruption and conflicts of interest: Future prospects on lobbying, in AUBY J.-B., BREEN E., PERROUD T. (a cura di), Corruption and Conflicts of Interest. A Comparative Law Approach, Edward Elgar Publishing Ltd, 2014;
- HOUILLON G., Le lobbying en droit public, Bruylant, Bruxelles, 2012;
- HOUILLON G., *Lobbying et déontologie*, CFP, 2012;
- HOLMAN C., LUNEBURG W., Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform, "Interest Groups & Advocacy", Macmillan Publishers Ltd. 2012;
- HOLMAN C., SUSMAN T., Self-Regulation and Regulation of the Lobbying Profession, OECD Global Forum on Public Governance, Parigi 2009;

- HYEST J.-J., ANZIANI A., BORVO COHEN-SEAT N., COLLOMBAT P.-Y., DETRAIGNE Y., ESCOFFIER A., VIAL J.-P., *Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires*, Rapport d'information fait au nom de la commission des lois, n. 518 (2010-2011), 12 mai 2011. URL: http://www.senat.fr/rap/r10-518/r10-5181.pdf;
- IACOMETTI M., L'organizzazione interna dei Parlamenti. Un'analisi comparata, Carocci, 2011;
- JORDAN G., MALONEY W.A., *Democracy and interest groups: enhancing participation?*, Palgrave Macmillan, Houndmills 2007;
- JULLIARD J., La Reine du monde, Flammarion, Paris, 2008
- LAMARQUE G., Le lobbying, Paris, "Que sais-je? no 895", Presses Universitaires de France, 1994.
- LAVOINNE Y., «Publicité des débats et espace public», Études de communication, n° 22, 1999. disponibile su http://edc.revues.org/2350;
- LENTZ T., Le 18 Brumaire, Picollec, Parigi 1997;
- LESSARD-BLAIS P., Lobbyisme, outil imparfait de la démocratie. Lobbyisme et intérêt public peuvent-il coexister?, Université du Québec, Montréal, 7 mars 2008;
- LE TORREC V., «Aux frontières de la publicité parlementaire : les assemblées et leur visibilité médiatisée», *Réseaux*, n° 129-130, 2005. disponibile on line: http://www.cairn.info/revue-reseaux-2005-1-page-181.htm;
- LUCHAIRE F., CONAC G., PRETOT X. (a cura di), La Constitution de la Republique Française: analyses et commentaires, Economica, Paris, 2009;
- MACRÌ G., Lobbies, in "Digesto delle Discipline Pubblicistiche", Torino, Utet, 2012, pp. 471-484.
- MANCOSU G., La transparence publique par l'ouverture deso donnes personnelles? Focus sur les systemes juridiques italien et français, in federalismi, n.3, 2014, www.federalismi.it;
- MANSILLON Y., L'esperienza del "débat public" in Francia, in "Democrazia e diritto", n.3, 2006.
- MASSA P., Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare. Lineamenti di diritto parlamentare comparato, Luiss Roma, 2003;
- MASSAI A., Dentro il Parlamento, Il Sole 24 Ore, Milano, 1998
- MAZZEI G., Lobby della trasparenza. Manuale di relazioni istituzionali, Centro di documentazione giornalistica, Roma, 2009;
- MEKKI M. (a cura di), La force e l'influence normatives des groupes d'intérêt. Identification, utilité et encadrement, Ed. Gazette du Palais, 2011;
- MEKKI M., La lutte contre les conflits d'intérêts: essor de la méfiance?, in Pouvoirs n.147, novembre 2013, pp.17-31;
- MEKKI M., L'influence normative des groupes de pression: force vive ou force subversive?, JCP G, 2009;
- MORTATI C., La Costituzione in senso materiale, Milano, 1940;
- MORTATI C., La partecipazione del popolo al governo, Cronache sociali, 5, 1948;
- MULLIE C., Biographie des célébrités militaires des armées de terre et de mer de 1789 à 1850, Parigi 1852;
- OECD, Lobbyists, government and public trust: Promoting integrity by self-regulation, 40th session of the Public Governance Committee, 22-23 October 2009, OECD Conference Centre, Paris;
- Osservatorio sulle Fonti, numero speciale su "Le proposte di riforma dei regolamenti

- parlamentari", Osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 1/2009;
- PASQUINO G., PELIZZO R., Parlamenti democratici, Il Mulino, 2009;
- PETRILLO P., Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia, in www.ildirittoamministrativo.it, 24-8-2011;
- PIERRE A., Gicquel J., *Droit Parlementaire*, Montchrestien, Paris, 2010
- PIERRE E., Traité de droit politique, électoral et parlementaire, réédition Loysel, 1989;
- PINELLI C., Rappresentanza e democrazia nel Trattato costituzionale e nella recente esperienza dell'Unione, in CHIEFFI L. (a cura di), Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere, Torino 2006;
- POLERE C., Lobbying: l'influence des groupes d'intérêt s'accroît, et favorise une transformation de notre modèle démocratique, Millénaire 3 – le Centre Ressources Prospectives de Grand Lyon, Juin 2007, Lyon;
- Preterossi G., La Costituzione del 1793, in Le carte storiche dei diritti raccolte di Carte, Dichiarazioni e Costituzioni con note esplicative, a cura di A. Mariani Marini e U. Vincenti, Scuola Superiore dell'Avvocatura, Roma 2014;
- RIVAL M., Are firms' lobbying strategies universal? Comparison of lobbying by French and UK firms, Workshop en l'honneur de Arndt Sorge, Groningen: Netherlands (2010);
- ROUVILLOIS F., *Préface* à HOUILLON G., *Le lobbying en droit public*, Bruylant, Bruxelles, 2012;
- SAITTA A., Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875), Giuffré, Milano 1975;
- Senato-Dossier "L'introduzione in Francia del divieto di cumulo tra mandato parlamentare e funzioni esecutive locali", Servizio studi Senato, (07-04-2014), in http://www.federalismi.it/ApplOpenFilePDF.cfm?artid=24727&dpath=document&dfile=07042014180950.pdf&content=Senato-

 - +http://www.federalismi.it/ApplOpenFilePDF.cfm?artid=24727&dpath=document&dfile=07042014180950.pdf&content=Senato-
 - <u>Dossier+%27L%27introduzione+in+Francia+del+divieto+di+cumulo+tra++mandato+p</u> arlamentare+e+funzioni+esecutive+locali%27++-+stato+-+documentazione+-+
- Seminario di ASTRID su "La riforma della Costituzione in Francia", Roma, 19 novembre 2008 (in ricordo del prof. Leopoldo Elia), pubblicato su Astrid-Rassegna, 28 gennaio 2009, in www.astrid.eu. -la forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008, di Mauro Volpi; http://www.astrid-online.it/Dossier-R2/La-riforma/Volpi_relazione_seminario_19_11_08.pdf;
- SERVENAY D., Comment lutter contre les lobbys qui assaillent les députés?, «Rue89», in www.rue89.com/2008/10/15/comment-lutter-contre-les-lobbys-quiassaillent-lesdeputes, 15 ottobre 2008;
- Servizio Biblioteca Ufficio Legislazione Straniera della Camera dei Deputati, Codici deontologici e disciplina dell'attività di lobbying nei Parlamenti di Francia, Germania, Regno Unito e USA, «Camera dei Deputati, XVI Legislatura, Materiali di Legislazione comparata», n.28 maggio 2012;
- Servizio Biblioteca Ufficio Legislazione straniera della Camera dei Deputati, *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna (A.C. 244 e proposte abbinate)*, Serie materiali di legislazione comparata, n. 23, 14 aprile 2011.

- http://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/MLC16023.htm;
- SGUEO G., Lobbying & lobbismi. Le regole del gioco in una democrazia reale, Prefazione di G. Mazzei, Milano, 2012;
- SPICCIARIELLO E CALVARIO, Introduzione alle relazioni istituzionali, Roma, 2006;
- STASAVAGE D., Open-Door or Closed-Door? Causes and Consequences of Transparency in Domestic and International Bargaining, "International Organization", vol.58, no.4, pp.667-704, 2004;
- THOMAS C. S., Research Guide to U.S. And and International Interests Groups, London, Praeger, 2004;
- TRANSPARENCE INTERNATIONAL FRANCE & REGARDS CITOYENS, *Etude sur l'influence* à *l'Assemblée nationale* Mars 2011, in http://www.regardscitoyens.org/transparence-france/etude
 - lobbying/images/Analyse Etude lobbying RegardsCitoyens TIFrance.pdf;
- UN Economic Commission for Europe, «The Århus Convention an implementation guide», 2000. URL: www.unece.org/env/pp/acig.pdf;
- VIRIOT DURANDAL JEAN-PHILIPPE, *Le « pouvoir gris » du lobbying au pouvoir sur soi*, in "Gérontologie et société", 4/2012 (n° 143), p. 23-38, in www.cairn.info/revuegerontologie-et-societe-2012-4-page-23.htm;
- VOLPI M., La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2000, in Diritto pubblico comparato ed europeo, 2008, n. 4;
- F. ZOHRA KSENTINI, (Special Rapporteur UN Economic and Social Council, Commission on human rights), Review of further developments in fields with which the sub-commission has been concerned human rights and the environment, E/CN.4/Sub.2/1994/9.

SITOGRAFIA:

- http://bpr.camera.it/ (BPR Camera dei Deputati)
- http://democratieouverte.org/
- http://juspoliticum.com/-No11-.html.
- http://opac.parlamento.it/F (Biblioteca Camera dei Deputati)
- http://store.torrossa.it/pages/ipplatform/itemDetails.faces;
- http://videos.assemblee-nationale.fr
- http://videos.senat.fr/
- http://www.adequations.org/;
- http://www.biblio.liuc.it/scripts/essper/default.asp (Associazione ESSPER periodici italiani di economia, scienze sociali e storia:)
- http://www.bncf.firenze.sbn.it/ (Biblioteca nazionale centrale)
- http://www.cairn.info/;
- http://www.ladocumentationfrancaise.fr/;
- http://www.lcp.fr
- http://www.lefigaro.fr
- http://www.legifrance.gouv.fr
- http://www.nosdeputes.fr/
- http://www.nossenateurs.fr/
- http://www.opengovpartnership.org/
- http://www.parlalex.it/;
- http://www.persee.fr/;
- http://www.publicsenat.fr/
- http://www.sba.unifi.it/CMpro-l-s-11.html (Biblioteca Unifi)
- http://www.senat.fr
- http://www.vie-publique.fr/;
- https://www.parlement-et-citoyens.fr
- https://www.parlement-et-citoyens.fr/