

**IV**  
**Il Regno Unito**

di

Giulia Caponi

Valentina Capuozzo

Luca Di Majo

Francesco Eleopra

## IL REGNO UNITO.

### GLI STRUMENTI DI CONOSCENZA DELL'ATTIVITÀ PARLAMENTARE NEL REGNO UNITO

Sommario: 1. Le fonti del diritto e la pubblicità dei lavori nel Parlamento del Regno Unito 1.1 Forma di governo. 1.2. Fonti e sistema costituzionale. 1.3. Le esigenze della trasparenza. Uno sguardo verso il mondo 1.4. Il Regno Unito 1.4.1. La trasparenza nei lavori parlamentari 1.4.2. (segue)... e nel procedimento regolatorio. 1.4.3. La pubblicazione dei testi normativi. 1.5. Diritto di accesso alle informazioni detenute dalla pubblica amministrazione: il Freedom of Information Act. 1.5.1. Il diritto di accesso: la tutela 2. Media, trasparenza e partecipazione nel contesto britannico 2.1. Il rapporto tra media e Parlamento nel sistema politico inglese. 2.1.1. L'evoluzione storica recente 2.1.2. La perdita di centralità del Parlamento nella stampa 2.1.3. Il ruolo della televisione 2.2. Gli strumenti di conoscenza dell'attività parlamentare inglese tramite il web 2.2.1. Le possibilità offerte dal web 2.2.2. Hansard 2.2.3. Il sito web del Parlamento inglese 2.2.4 (segue)... Le possibilità di controllo dei lavori parlamentari via streaming e podcast 2.3. Gli strumenti di partecipazione all'attività parlamentare inglese tramite il web 2.3.1. Il cambio di paradigma tecnologico 2.3.2. E-petitions 2.3.3. La possibilità di contattare i parlamentari 3. La disciplina delle lobby 3.1 Il fenomeno del lobbying in Gran Bretagna 3.1.1 Considerazioni preliminari 3.1.2 Tecniche di lobbying nei processi di normazione 3.2 La normativa esterna 3.3 Normativa interna 3.3.1 Private Bills e Private Members' Bills 3.3.1.1. Private Bills 3.3.1.2 Private Members' Bills 3.3.2 All-Party Groups 3.3.3 The Code of Conduct for Members of Parliament 4. Conclusioni

#### 1. LE FONTI DEL DIRITTO E LA PUBBLICITÀ DEI LAVORI NEL PARLAMENTO DEL REGNO UNITO

di Luca di Majo

##### 1.1 Forma di governo.

La forma di governo britannica è caratterizzata dal principio della “sovranià del Parlamento”<sup>848</sup>; da ciò ne dovrebbe conseguire un ruolo centrale del *Parliament* sia nell'attuazione dell'indirizzo politico del Governo che in un'azione di impulso attraverso la presentazione di proposte di legge. Tuttavia si è rilevato che le proposte di legge di iniziativa governativa (*government bill*) rappresentano l'82% di quelle complessive a fronte del 17,4% dei cc.dd. *private members' bill*<sup>849</sup>; questo dipende anzitutto dal sistema elettorale vigente incentrato su un meccanismo maggioritario uninominale che garantisce una rigida alternanza tra i due partiti antagonisti. In generale viene, quindi, assicurata una forte stabilità ai Governi in carica – solo la Camera dei Comuni dà la fiducia, tant'è che si parla di “bicameralismo asimmetrico” – con la conseguente incentivazione della propria funzione direttiva. Il c.d. *modello Westminster* non si basa sulla separazione dei poteri, bensì sulla loro *fusione*; ovvia conseguenza è il ruolo meramente ratificatorio del Parlamento e la primazia del “Governo del Primo Ministro”<sup>850</sup>; non è un caso che i problemi legati alla trasparenza si riferiscono all'attività del Governo nella preparazione dei propri disegni di legge, data la sua importante funzione di mediazione tra le parti sociali e i

---

<sup>848</sup> A.V. DICEY, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, Basingstoke, McMillan, 1967, p. 39.

<sup>849</sup> I dati sono reperibili sul sito della Camera, in particolare su *Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati*, Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni, e Unione Europea, vol. II, tomo II, XVII legislatura.

<sup>850</sup> G. RENNA, Il Regno Unito, in R. DICKMANN E A. RINELLA, *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, Carocci, 2011, p. 230

portatori di interessi particolari; e non è un caso, inoltre, che le principali novità in tema di partecipazione e trasparenza del procedimento regolatorio hanno riguardato l'introduzione di organismi e strumenti in seno al Governo<sup>851</sup>; meno per il Parlamento dove, peraltro, sono previsti numerosi strumenti funzionali alle esigenze di conoscibilità dei lavori di entrambe le Camere.

## 1.2. Fonti e sistema costituzionale.

Nel Regno Unito manca un testo costituzionale scritto<sup>852</sup>, ma è stato individuato un sistema di disposizioni e di *conventions* che assieme concorrono ad individuare una Costituzione "flessibile e convenzionale"<sup>853</sup>.

Vero è che la posizione di prevalenza, in un sistema delle fonti molto singolare, è occupato dalla *common law* e dall'*equity* entrambi di produzione giudiziaria<sup>854</sup>, ma il principio del *Parliamentary sovereignty* per cui il titolare del potere legislativo può modificare o abrogare qualsiasi disposizione normativa, fa in modo tale da garantire che "tutti siano soggetti alla legge [...] e non possano essere puniti se non in conseguenza della violazione di una norma"<sup>855</sup>; dunque, se cambia la norma che disciplina una determinata fattispecie, giocoforza si assiste ad una modifica dell'orientamento giurisprudenziale sul tema in funzione della novella.

Il dominio della legge sull'amministrazione della giustizia da parte dei giudici è assicurato dal fatto che il Regno Unito è uno stato di diritto dove l'organo giudicante è "identificato e responsabile; il processo è pubblico; le regole con cui il processo è condotto sono conosciute; le parti vengono sentite lealmente"<sup>856</sup>.

Oltre al precedente giudiziario e alla *Statute law*, si annoverano altri atti normativi:

- Gli *Acts* del Parlamento che si dividono in *Public Acts* aventi ad oggetto materia finanziaria e di giustizia, e *Private Acts* dal contenuto simile alle leggi-provvedimento italiane e alle leggi ministeriali; i *Public Acts* si dividono ulteriormente in *Government bills* di iniziativa governativa e in *Private members' bill* di iniziativa dei singoli parlamentari;
- Gli *Hybrid bills*, proposte di leggi generali presentati dal Governo, ma che incidono su settori particolari;

---

<sup>851</sup> Come l'istituzione del *Better Regulation Task Force* costituito presso il *Cabinet*, vedi *infra* par. 4

<sup>852</sup> Si consiglia, sul punto, W. BAGEHOT, *La costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995.

<sup>853</sup> F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004, p.341

<sup>854</sup> Sul tema cfr. G. RENNA, *Il Regno Unito*, cit., p. 237 ss; per ulteriori approfondimenti, L. ACQUARONE, *Sistemi giuridici nel mondo*, con introduzione di G.C. REGHIZZI, Torino, Giappichelli, 2012; P. BRAND E J. GETZLER, *Judges and judging in the history of common law and civil law: from antiquity to modern times*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012; C. CHIMENTI, *Noi e gli altri. Compendio di diritto costituzionale italiano e di elementi comparativi. I. Sintesi delle fonti del diritto inglese, II. Gran Bretagna, Stati Uniti e Germania*, Torino, Giappichelli, 2001; C.M. GRAY, *Copyhold, equity and common law*, Cambridge, Harvard University Press, 1963; G.J. POSTEMA, *Legal philosophy in the twentieth century: the common law world*, vol. XXIV, Dordrecht, Springer, 2001; I. TRUJILLO, *Sulla specificità del ragionamento giuridico: l'analogia nel civil e nel common law*, Napoli. ESI, 2014.

<sup>855</sup> F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 342

<sup>856</sup> *Ibidem*, p. 342

- La *Subordinate legislation*, atti normativi del Governo che si distinguono in *Prerogative orders in council* e *Statutory instruments*<sup>857</sup>.

Il procedimento legislativo è abbastanza complesso e articolato in più fasi che si differenziano in ragione dei tipi di atti normativi e in ragione della materia da questi disciplinata<sup>858</sup>.

Le riforme maggiormente incisive sul sistema costituzionale britannico si individuano nel *Constitutional Reform Act* del 2005, nel *Constitutional Reform and Governance Act* del 2010 e nello *Scotland Act* del 2012 che ridefinisce l'assetto dell'autonomia scozzese e riprende un processo di devoluzione federalista di poteri e competenze avviato nel 1998<sup>859</sup>.

Successivamente al *Constitutional Reform Act* sono state avviate diverse procedure tese a riequilibrare i rapporti tra Governo e Parlamento attraverso il rafforzamento dei controlli parlamentari e la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, funzionali non solo ad incentivare i controlli parlamentari sull'attività del Governo, ma soprattutto tesi a garantire e a rafforzare la trasparenza dei lavori degli organi costituzionali. Sulla stessa scia di queste esigenze si colloca il *Freedom of Information Act* che contiene una serie di disposizioni particolarmente importanti per garantire il rispetto del principio della trasparenza nell'ambito della Pubblica Amministrazione.

### 1.3. Le esigenze della trasparenza. Uno sguardo verso il mondo

La trasparenza, riferita in particolare al *modus operandi* degli organismi istituzionali, è uno strumento essenziale che garantisce "ossigeno alla democrazia"<sup>860</sup> e incrementa il trend positivo della produzione economica di un Paese<sup>861</sup> tant'è che è stato riconosciuto anche dall'OCSE che sia la democrazia che l'economia garantiscono incrementi di produttività ed efficienza tanto nel settore pubblico quanto in quello privato; viene dimostrato che la trasparenza e la conoscenza implementano una corretta allocazione delle risorse al fine di soddisfare e tutelare i diritti dei singoli conseguendo anche vantaggi economici apprezzabili<sup>862</sup>.

Sul versante dei rapporti tra cittadini ed istituzioni la trasparenza è garanzia per lo sviluppo di una società più democratica ed esigenza indispensabile di piena conoscibilità dell'operato della pubblica amministrazione in vista della realizzazione dell'obiettivo di avere un'azione dei pubblici poteri quanto più possibile efficiente ed efficace; il tutto incentiva la fiducia nel rapporto tra regolatore e regolati perché si inserisce a pieno titolo nella lotta alla corruzione

---

<sup>857</sup> Si rinvia ad AA.VV., *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Dipartimento della funzione pubblica, 2001, p. 163; ma anche G. RENNA, *Il Regno Unito*, cit., p. 237 ss. e F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, cit., p. 348 ss.

<sup>858</sup> Si rinvia a G. RENNA, *Il Regno Unito*, cit., p. 240 ss.

<sup>859</sup> *Government of Wales Act* del 1998 che solo nel 2006 ha assunto natura legislativa e *Scotland Act* del 1998

<sup>860</sup> Cfr. la ricerca effettuata dal Prof. P. ICHINO, consultabile in [www.foia.it](http://www.foia.it)

<sup>861</sup> H.A. SIMON, *The many shapes of knowledge*, in *Revue d'économie industrielle*, 1999, p. 88 ss.; B. LUNDWALL e M.J. RODRIGUES, *The new knowledge economy in Europe: a strategy for international competitiveness and social cohesion*, Edward Elgar Publishing, 2002.

<sup>862</sup> OCSE, *The knowledge-based economy*, 1986.

e agli scandali clientelari. La conoscibilità dell'operato degli organi istituzionali e il diritto di accesso agli atti e alle informazioni da essi detenuti si rilevano da più parti:

- in ambito internazionale<sup>863</sup>, dove “il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha sottolineato che l'art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 – che riconosce e tutela il diritto a cercare informazioni – ha il proprio *nucleo forte* nel diritto di accesso all'informazione in possesso della pubblica amministrazione tant'è che ONU, OCSE, OSA hanno definito il diritto di accesso alle informazioni come un fondamentale diritto umano; anche l'Organizzazione degli Stati Americani e l'Unione Africana considerano fondamentale il diritto all'informazione detenuta dalla pubblica amministrazione e incoraggiano gli Stati membri ad adottare leggi molto aperte in materia finanziaria e a monitorare costantemente l'attuazione delle relative disposizioni al fine di garantire il rispetto delle stesse da parte delle istituzioni governanti; in particolare, negli USA, il principio base della legge sul diritto all'informazione – il *Freedom of Information Act* – è che la stessa informazione detenuta dall'amministrazione pubblica appartiene al popolo americano, quasi come se fosse considerata un “diritto di proprietà”: non sono quindi i cittadini a dover motivare le proprie richieste di informazioni, bensì il governo a dover motivare l'eventuale diniego, fornendo prove della necessità di mantenere segrete le informazioni attraverso un bilanciamento attento e costante tra i diritti e gli interessi in gioco.

- A livello europeo, sia sul versante normativo che giurisprudenziale. Per quanto concerne il primo aspetto, oltre ad alcuni recenti interventi<sup>864</sup>, già da tempo il Consiglio d'Europa aveva mostrato particolare sensibilità al tema attraverso la diffusione di due raccomandazioni, nel 1981 e nel 2002, che sottolineavano come la trasparenza e il diritto di accesso agli atti “contribuiscono ad affermare la legittimità delle amministrazioni come pubblici servizi e rafforzare la fiducia del pubblico nelle autorità pubbliche” (Racc. 2/02). Vengono, dunque, sollecitati gli Stati membri ad adottare norme che garantiscono la massima apertura della pubblica amministrazione al cittadino<sup>865</sup>. Anche la Corte di Giustizia ha avuto un ruolo molto importante nella garanzia della trasparenza; in particolare nella

---

<sup>863</sup> M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI E N. RANGONE, *la qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 18

<sup>864</sup> Commissione Europea, *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Proposta di principi generali e requisiti per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*; direttiva CE/2002/19 relativa all'accesso delle reti di comunicazione elettronica (c.d. *direttiva accesso*); Commissione Europea, *Smart regulation in the European Union*, COM(2010) 543 def.; Commissione Europea, *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, (COM)2005 97 def.

<sup>865</sup> Si riporta la nota n. 6 a p. 52 di M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit.: <<In particolare, l'obiettivo della trasparenza richiede che l'oggetto della consultazione sia chiaramente definito, così come le problematiche a questo sottese, che si proceda ad una verbalizzazione e un sintetico resoconto nell'atto finale di regolazione delle argomentazioni dei consultati; che siano evidenziate le modalità di individuazione dei consultati, ai quali vanno inviati le ricevute dei contributi inoltrati e un feedback dei risultati della consultazione. Il metodo e l'ampiezza delle consultazioni devono, inoltre, risultare proporzionati alla proposta di regolazione. L'obiettivo della partecipazione effettiva richiede che sia determinato un adeguato termine minimo per le risposte. Inoltre, per risultare efficace, la consultazione deve prendere avvio quanto prima, al fine di evitare il rischio che si risolva in un mero obbligo procedimentale da adempiere formalisticamente. Infine, la responsabilizzazione dei soggetti che consultano richiede che siano chiari i meccanismi di consultazione adottati, le parti consultate e i motivi delle loro scelte, i soggetti che rappresentano e il grado di rappresentatività (al fine di evitare la generalizzazione delle opinioni non rappresentative e l'elusione di soggetti rilevanti, ma con scarso potere di pressione).

causa T-84/03 del 01.07.08 annullava una sentenza del Tribunale di primo grado che non aveva riconosciuto il diritto di accesso al parere n. 9077/02 del servizio giuridico del Consiglio, relativo ad una proposta di direttiva del Consiglio stesso che fissava gli standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. L'occasione che si è presentata è stata immediatamente colta dalla Corte di Giustizia, la quale ha prontamente sottolineato che il Reg. n. 1049/2001 contiene disposizioni che garantiscono trasparenza e partecipazione del cittadino alle fasi del *decision-making* in funzione di una "maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico"<sup>866</sup>; la Corte prosegue statuendo che "la trasparenza [...] contribuisce a rafforzare la democrazia permettendo ai cittadini di controllare tutte le informazioni che hanno costituito il fondamento di un atto legislativo [...] condizione per l'esercizio effettivo, da parte di questi ultimi, dei loro diritti democratici"<sup>867</sup>.

- Sensibilità di associazioni ed enti *non-profit*. L'International Transparency, ad esempio, è un'organizzazione nata per studiare la diffusione dei fenomeni di corruzione in vari parti del mondo: tra gli indici utilizzati per analizzare i dati vi è anche l'accesso del pubblico alle informazioni, un versante che si rivela cruciale per garantire la trasparenza dell'operato degli organi istituzionali e della pubblica amministrazioni; o ancora, l'*Open Knowledge Foundation*, istituita nel Regno Unito nel 2004 e che ha lo scopo di promuovere l'apertura dei contenuti e i della divulgazione dei dati.

#### 1.4. Il Regno Unito

La richiesta di trasparenza dell'operato degli organi costituzionali e della pubblica amministrazione nel suo complesso è, dunque, pressante in tutti gli ordinamenti moderni perché si ricollega direttamente al concetto di democrazia e a quello di partecipazione tanto da costituire "un elemento essenziale dello stato di diritto"<sup>868</sup>.

In particolare, l'ordinamento britannico già da tempo è sembrato particolarmente sensibile a questa problematica; già nel 1981 il Governo presieduto da Margaret Thatcher introdusse la *Citizen's Charter* che tra i vari interventi previsti garantiva ai cittadini l'accessibilità alle informazioni sulla gestione dei servizi pubblici.

A cavallo tra il secondo e il terzo millennio si registrano rilevanti novità tra cui l'introduzione dell'analisi di impatto sulla regolamentazione inserito nel *Regulatory Appraisal* (1996) che rimane lo strumento fondamentale che consente, nell'ambito del procedimento regolatorio, non solo la partecipazione degli *stakeholders* al c.d. *life cycle of regulation*, ma garantisce una maggiore trasparenza delle scelte dei regolatori dal momento che gli *Impact Assessments* effettuati vengono collocati in una banca dati pubblica che può essere consultata da chiunque ne abbia interesse.

Per implementare questo strumento si sono resi necessari ulteriori organismi come la *Better Regulation Task Force* (1997): collocato all'interno del *Cabinet* questo organo è titolare di numerose funzioni di controllo, incentrando la propria attività nella garanzia del rispetto

---

<sup>866</sup> Corte di Giustizia, causa T-84/03, par. 45

<sup>867</sup> Corte di Giustizia, causa T-84/03, par. 46

<sup>868</sup> M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., p. 11.

della trasparenza<sup>869</sup> e dell' *accountability*<sup>870</sup>; favorisce, inoltre, “l’interazione tra decisori e destinatari della decisioni”<sup>871</sup> incentivando l’uso dei *consulting papers*.

Ulteriori impulsi in questa direzione provengono dal *Legislative and Regulatory Reform Act* e dall’*Impact Assessments Guidance* – entrambi del 2007 – che sin inseriscono nel solco tracciato dalle precedenti riforme rendendo maggiormente agevole e trasparente l’intero processo di analisi che si incardina nel più ampio procedimento regolatorio, in virtù della considerazione per cui “too much participation, total transparency, too, may detract from the goal of high-quality decision-making”<sup>872</sup>.

Accanto a questi strumenti che incidono prettamente nel campo del procedimento regolatorio, si colloca il *Freedom of Information Act* che costituisce a tutt’oggi la più importante riforma sulla trasparenza amministrativa e che, per la prima volta, rende davvero effettivo il diritto di accesso agli atti della Pubblica Amministrazione da parte dei cittadini.

#### 1.4.1. La trasparenza nei lavori parlamentari

Su questo profilo ci sono due versanti da valutare. La trasparenza dei lavori degli organi costituzionali e i principi tradotti dal FOIA relativi alla pubblica amministrazione.

Per quanto concerne il primo versante esiste un legame molto forte tra procedimento regolatorio e la pubblicità dell’attività di entrambe le Camere. Gli strumenti funzionali a garantire la trasparenza di questi due aspetti rappresentano la svolta decisiva dell’obiettivo del Primo Ministro David Cameron *to rebuild confidence in [their] political system*.

In effetti bisogna riscontrare un elevato livello di pubblicità dei lavori di entrambi i rami del *Parliament* che garantisce la conoscibilità delle decisioni prese a garanzia della funzione di controllo che il cittadino può esercitare.

In particolare, riguardo alla *House of Commons*, essa si riunisce dal lunedì al giovedì e il calendario è disciplinato da alcune regole procedurali particolarmente analitiche. L’attività giornaliera inizia con la presentazione di alcuni *arguments* da parte dei *backbenchers* che vengono approvati senza dibattito.

Nel documento che contiene l’*Order of Business* sono contenute le interrogazioni che dovranno essere svolte dagli oratori: i Ministri, in genere, sono presenti in tutte le sedute, mentre il Primo Ministro di solito è presente e risponde il mercoledì durante il *question time*. Seguono le dichiarazioni ministeriali e i dibattiti che non tutti sono incentrati sulla discussione di leggi specifiche, tant’è che spesso si discute anche sugli argomenti presentati dai *backbenchers* – che pure erano approvati ad inizio seduta senza dibattito – ovvero sollevare questioni attinenti ad interessi locali.

Nell’ambito dei lavori della *House of Commons* si riuniscono le Commissioni permanenti (*Standing Committes*) e i Comitati ristretti (*Select Committes*) i cui lavoro sono, per la maggior parte, pubblici.

---

<sup>869</sup> AA.VV., *L’analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, cit., p. 180.

<sup>870</sup> *Ibidem*, p. 180.

<sup>871</sup> M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., p. 49.

<sup>872</sup> C. COGLIANESE, H. KILMARTIN E E. MENDELSON, sostengono che <<too much participation, total transparency, too, may detract from the goal of high-quality decision-making>>, in *Transparency and public participation in the Federal rulemaking process: recommendations for the new administration*, in *The George Washington Law Review*, 2009, p. 924 ss.

Parte della funzione di controllo che spetta al *Parliament* sull'operato del Governo – che rimane l'attore principale del procedimento regolatorio – è svolta dai *Select Committes* che esaminano le spese, l'amministrazione e la politica dei Ministeri, conducono indagini su argomenti all'interno della propria giurisdizione e raccolgono testimonianze di organismi interessati. Sovente i Ministri si presentano innanzi ai *Select Committes* per rendere testimonianze e rispondere ad alcune questioni di rilevante importanza.

Di solito, i *report* dei *Select Committes* vengono pubblicati come *House of Commons Papers*, mentre i disegni di legge vengono pubblicati in una serie numerata separata.

Il verbale delle sedute della *House of Commons* viene pubblicato il giorno immediatamente successivo nell'*Hansard Report* reperibile sul sito [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk) <sup>(873)</sup>.

È prevista anche la possibilità di contattare il deputato eletto nel proprio collegio per informarlo di un determinato problema o chiedergli di aprire un dibattito in assemblea su una questione locale <sup>(874)</sup>.

Per quanto riguarda invece la *House of Lords*, essa detiene una funzione molto penetrante che riguarda il controllo degli atti approvati dalla *House of Commons* e sull'operato del Governo: può interrogare i membri del Governo a voce ovvero a mezzo di domande scritte.

Le *Select Committes* della *House of Lords* sono caratterizzati da una elevata *expertise* tanto da essere considerati un punto di riferimento importante per la valutazione delle politiche pubbliche; essi rappresentano anche un punto di riferimento costante per garantire la conoscenza dei dati e delle informazioni relative ai progetti di legge esaminati dai componenti poiché le sedute sono pubbliche.

I verbali delle riunioni della *House of Lords* sono pubblicati sull'*Hansard Report* e disponibili già alle 7.30 del giorno successivo sul sito internet del *Parliament*.

L'ordine del giorno è strutturato similmente a quello della *House of Commons*, rilevandosi anche in questo ramo del *Parliament* un momento davvero importante della seduta nella presentazione delle domande al Governo attraverso le quali è possibile controllare l'attività dello stesso, sollevare determinate questioni che suscitano particolari preoccupazioni e perplessità, chiedere qualsiasi altro tipo di informazione.

L'insieme delle attività descritte sono tutte informate al principio della pubblicità dei lavori e consentono alla *House of Lords* di essere non soltanto protagonista delle scelte regolatorie, ma anche di assolvere ad una fondamentale funzione di controllo tesa a garantire, in primo luogo, il rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini: non soltanto è possibile seguire in *streaming* audio/video i lavori delle Commissioni, ma è altresì possibile prendere visione dei materiali di approfondimento – sul sito [www.parliament.uk/education](http://www.parliament.uk/education) – e prendere cognizione di eventuali emendamenti proposti dal Governo in sede di approvazione delle leggi – [www.lordswhips.org.uk](http://www.lordswhips.org.uk) – <sup>(875)</sup>.

1.4.2. (*segue*)... e nel procedimento regolatorio.

Sul versante del procedimento di produzione delle regole, pure si possono rinvenire degli strumenti che garantiscono la trasparenza secondo il concetto proprio dell'*open-government* e che si sostanziano nella predisposizione di modelli, strumenti e tecnologie che

---

<sup>873</sup> Cfr. *infra* paragrafo 2.2.2.

<sup>874</sup> Cfr. *infra* paragrafo 2.3.3.

<sup>875</sup> Cfr. *infra* paragrafo 2.2.4.

consentono non solo alle amministrazioni di essere aperte verso i cittadini, ma soprattutto permettono agli stessi di essere “effettivamente liberi di scegliere”<sup>876</sup> l’opzione regolatoria maggiormente condivisa.

Da più parti si è sottolineato, infatti, che anche attraverso la partecipazione degli *stakeholders* alla formazione delle politiche pubbliche è possibile proiettare all’esterno le scelte del decisore e rendere edotto lo stesso dei bisogni del regolatore<sup>877</sup>.

E non è un caso che la scheda della *Regulatory Impact Analysis* preveda la consultazione degli interessati alla scelta dell’opzione regolatoria che può essere condotta attraverso *panel*, *working groups*, *regulatory conversation* e *consulting papers*, intese come comunicative *interactions that occur between all involved in the regulatory system*.

Un limite alle consultazioni potrebbe essere rinvenuto nel fatto che l’art. 13 del *Regulatory Reform Act* del 2006 riconosce un’ampia discrezionalità al singolo Ministro di procedere alle consultazioni qualora lo stesso le reputi necessarie *as appear to him* ovvero *as he considers appropriate*.

La partecipazione degli *stakeholders* alla formazione delle *policies-making* non si arresta nella fase della predisposizione dell’atto, ma si proietta anche nel *flow* delle disposizioni attraverso la supervisione che, come viene rilevato da più parti, rappresenta un momento fondamentale per verificare se le scelte compiute in sede regolatoria si sono rivelate ottimali assicurando l’*accountability* del regolatore<sup>878</sup>, migliorando in modo decisivo “la trasparenza del processo decisionale e identificando in modo non equivoco i soggetti tenuti a dare conto a tutti gli *end-users* dei risultati della decisione alla quale è assicurata la regolazione”<sup>879</sup>.

In particolare, si rileva che il Regno Unito da sempre è un modello da seguire in questo settore grazie all’esperienza maturata fino dal 1981 con il Governo Thatcher; come è stato già ricordato, in aggiunta, nel 2005 è stato istituito il *Better Regulation Executive and Regulatory Reform* che, a partire dal 2008, viene supportato da un’autorità indipendente – il *Risk and Regulation Advisory Council* – che ha il compito di monitorare costantemente la produzione normativa per aggirare i rischi di *poor policy-making and unnecessary laws*.

Nel 2009, è stato istituito il *Regulatory Policies Committee*, con funzione di *external advisory board* e che valuta la qualità dell’attività istruttoria svolta dal regolatore per incentivarlo a compiere scelte il più possibile trasparenti e meno onerose per gli *end-users*<sup>880</sup>.

#### 1.4.3. La pubblicazione dei testi normativi.

Oltre alle fonti di cognizioni classiche che forniscono la notizia legale ovvero ne facilitano la diffusione<sup>881</sup>, recentemente il Governo britannico ha adottato una serie di supporti *on-line*: sul sito [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk) sono contenute le versioni originali e le modifiche

---

<sup>876</sup> M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., p. 33

<sup>877</sup> In questo senso cfr. G. PASQUINO, *Gruppi di pressione*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO (a cura di), Torino, UTET, 2004, p. 420 ss.; ma anche G. NAPOLITANO e M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2009.

<sup>878</sup> In questo senso, M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., pp. 79 e 80

<sup>879</sup> M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI e N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., p. 173

<sup>880</sup> In questo senso, è utile confrontare la Relazione del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi del Governo, *Strumenti per il ciclo della regolazione*, Aprile 2013, ove si possono ricavare interessanti spunti sul tema

<sup>881</sup> F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, p. 363 per un elenco analitico e dettagliato

apportate alla legislazione inglese e che sono costantemente aggiornate a cura dell' *Her Majesty Stationery's Office* (HMSO) che è parte del *National Archives* dell'*Office of the Queen's of Scotland*.

Questo sistema viene considerato “un servizio pubblico di alta qualità”<sup>882</sup> perché organizzato in una serie di uffici che si occupano di riordinare gli atti normativi di Scozia, Galles, Inghilterra e Irlanda del Nord che facilitano l'accesso alle leggi in Parlamento oltre ad offrire una serie di servizi al pubblico, all'industria e allo stesso Governo.

### *1.5. Diritto di accesso alle informazioni detenute dalla pubblica amministrazione: il Freedom of Information Act.*

L'esperienza del Regno Unito si snoda in un periodo di riforme sviluppatesi in maniera costante da più di dieci anni a questa parte e avente come obiettivo quello di “fornire una maggiore trasparenza e responsabilità, rafforzare la democrazia attraverso un controllo più puntuale del pubblico della politica di governo e del processo decisionale”<sup>883</sup>.

Sul procedimento regolatorio si è già detto. Ora rimane da monitorare l'attività propria della pubblica amministrazione, con particolare riferimento ad uno dei due aspetti dell'*accountabilty*, ossia quello che riguarda il modo in cui la stessa comunica le proprie scelte decisionali e si relaziona con il cittadino, favorendo – o non favorendo – la diffusione di una nuova cultura amministrativa che si salda direttamente sul rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini<sup>884</sup>: si parla del modello del c.d. *public interest* in cui è diffusa la concezione dello Stato minimo: i funzionari vengono considerati dei semplici cittadini e non una casta ristretta – i cc.dd. *bruocrati* –, mentre la legge regola gli aspetti generali del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino in modo che la gestione si basi su alcuni principi essenziali quali il *trial error* – procedere per errori – e il *muddling touch* – cavarsela alla peggio – così incentivando i *cittadini-clienti* ad intervenire e a partecipare alle formule istituzionali e gestionali nella erogazione dei servizi pubblici.

A sostegno di quanto affermato, alcuni studi hanno dimostrato come le opinioni dei cittadini siano una componente essenziale nella fase embrionale delle policies-making<sup>885</sup>.

La tappa fondamentale che ha garantito definitivamente la trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione rimane il *Freedom of Information Act* britannico. Fino al 1998 nel Regno Unito non veniva garantito ai cittadini un generale diritto di accesso ai dati e alle informazioni detenute dalla pubblica amministrazione per via di una interpretazione alquanto singolare del principio della responsabilità collegiale teso a mantenere riservato il dissenso interno al *Cabinet* funzionale a mascherare eventuali debolezze della compagine

---

<sup>882</sup> C. TULLO, *L'accesso on-line alla legislazione del Regno Unito: profili strategici e organizzativi*, in *Informatica e diritto*, vol. XXI, 2012, n.2, p. 135 ss.

<sup>883</sup> K. CLARK, conferenza stampa di presentazione del *Public Record*, che si inserisce nel progetto denominato *New Public Management*, reperibile su [www.nationalarchives.org/about/20-years-rule.html#text](http://www.nationalarchives.org/about/20-years-rule.html#text).

<sup>884</sup> In questo senso cfr. POLLIT e BOUCKAERT, *La riforma del management pubblico*, Milano, 2002, Università Bocconi Editore

<sup>885</sup> M. BARZELAY, *A public management for all seasons?*, in *Public Administration*, 2001; C. HOOD, *The art of the State*, Oxford, 1991, Oxford University Press.

governativa; in aggiunta, anche l'*Official Secrets Act* puniva penalmente gli ex dipendenti pubblici che, una volta cessati dal servizio, divulgavano notizie relative a *security and intelligence, defence, International relations, crime and special investigation powers*. Si riteneva che il Governo e la pubblica amministrazione in generale fossero detentori di un "potere esclusivo, assoluto e insindacabile, appartenente alle *Royal Prerogatives*, di rifiutare la divulgazione in giudizio di informazioni la cui conoscenza sarebbe stata contraria all'interesse pubblico"<sup>886</sup>, sebbene numerose pronunce giudiziarie si siano orientate nel senso di un bilanciamento tra tale prerogativa e l'interesse alla trasparenza e alla conoscenza dei dati da parte dei cittadini.

A ciò si aggiunga il fatto che nel Regno Unito manca una fonte costituzionale in grado di conferire una consistente precettività a tali principi. Nemmeno lo *Human Rights* del 1998, pur incorporando la garanzia della libertà di espressione prevista nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo – sulla scia prodotta dalla giurisprudenza comunitaria degli anni '90 – non permise ai giudici di includere il diritto di accedere alle informazioni detenute dagli enti pubblici nell'ambito della generale garanzia della libertà di espressione, di cui il diritto a ricevere informazioni avrebbe dovuto rappresentare una delle facce della stessa medaglia.

La giurisprudenza comunitaria, *a contrario*, si limitò a riconoscere il diritto di accesso alle informazioni detenute dalla pubblica amministrazione soltanto in alcuni casi relativi, ad esempio alla vita privata ovvero alla vita familiare<sup>887</sup> e, di conseguenza, difficilmente i tribunali britannici avrebbero interpretato in maniera più estensiva rispetto alle "indicazioni" comunitarie tali disposizioni; anzi, i giudici del Regno Unito, più che orientare le proprie scelte a criteri di bilanciamento e di ragionevolezza, tendenzialmente erano abbastanza restii nel concedere la diffusione delle informazioni.

Dopo alcuni interventi normativi<sup>888</sup>, un momento di apparente svolta arrivò con il *Data Protection Act* (1998) dove, all'art. 7 comma 1 lett. a), b), c) e d) garantisce il diritto di

---

<sup>886</sup> N. TURCHINI, *Trasparenza e accesso nell'esperienza inglese*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 503

<sup>887</sup> Cfr. T. MENDEL, *Freedom of information. A comparative legal survey*, Paris, 2008, Unesco.

<sup>888</sup> Come riporta N. TURCHINI, *Trasparenza e accesso*, cit., «<Nell'analisi della normativa antecedente al FOIA deve essere ricordato il diritto di accesso riconosciuto ai tre principali ombudsmen, ovvero il *Parliamentary Commissioner for Administration* (PCA), l'*Health Service Commissioner*, nonché i *Local Commissioners*. Ciò che deve essere sottolineato in questa sede è che gli *ombudsmen* hanno un generale diritto di accesso a qualunque informazione utile ai fini delle proprie indagini, da qualunque soggetto sia essa detenuta (*Parliamentary Commissioner Act* 1967, art. 8, *Health Service Commissioner Act* 1993, art. 12, *Local Government Act*, art. 29). Tali articoli chiariscono inoltre che detto diritto di accesso non subisce eccezioni né *ex lege* né ai sensi di *Royal Prerogatives*. Inoltre il rifiuto di collaborazione alle indagini è punito con il reato di oltraggio alla corte. Fanno eccezione i documenti di Gabinetto o dei Comitati di Gabinetto laddove ne facciano richiesta il segretario di Gabinetto congiuntamente al Primo Ministro. Deve comunque essere precisato che le informazioni ottenute dagli *ombudsmen* non possono sempre essere considerate liberamente divulgabili. Ad esempio il *Parliamentary Commissioner Act* 1967 al suo articolo 11 comma 1 stabilisce espressamente che il PCA è soggetto all'*Official Secrets Act*, così come è comune per tutti gli *ombudsmen* la previsione di una richiesta vincolante di non divulgazione di informazioni dannose per la sicurezza dello Stato o in genere contrarie al pubblico interesse>>. Queste disposizioni sono contenute nel *Parliamentary Commissioner Act* 1967, all'art. 11 comma 3, nell'*Health Service Commissioners Act* 1993, all'art. 16 e nel *Local Government Act* 1974 all'art. 32 comma 3.

accedere all'informazione (*structured file*) personale chiarendo, all'art. 1, cosa si intende per "dato personale"<sup>889</sup>.

Il *Data Protection Act*, sempre all'art. 7, contiene una serie di disposizioni dettagliate che riguardano le procedure di accesso (comma 2) e i limiti all'accesso ai dati (comma 3).

Gli interventi che anticipano il *Freedom of Information Act* sono rappresentati dal *White Papers on Open Government* del 1992 e il *Code of Practice on Government Information* modificato, quest'ultimo, nel 1997<sup>890</sup>.

Tuttavia, questi atti normativi continuavano ad operare in un clima di ristretta garanzia del diritto di accesso, caratterizzato dal fatto che il Regno Unito è stato da sempre restio e reticente in questo campo, sebbene sul versante delle *policies-making*, come abbiamo avuto modo di vedere precedentemente, sia stato da sempre aperto alla società civile.

Tale cultura della reticenza ha influenzato anche l'entrata in vigore del *Freedom of Information Act* che fu approvato il 18 novembre del 2000, ma non entrò in vigore immediatamente. Il contesto politico mondiale non aiutò l'entrata in vigore perché all'indomani degli attacchi dell'11 settembre il governo ne differì l'entrata in vigore nei suoi elementi chiave il primo gennaio 2005<sup>891</sup>, attraverso la predisposizione di quattro strumenti fondamentali per la garanzia del diritto di accesso e della trasparenza dei dati e delle informazioni:

- Il *Freedom of Information Act* inglese del 2000;
- Il *Freedom of Information Act* scozzese del 2002;
- Le *Environmental Information Regulations (EIRS)* inglese del 2004;
- Gli omonimi regolamenti scozzesi dello stesso anno.

Il *Freedom of Information Act* contiene ampie garanzie della trasparenza dei processi amministrativi, allarga il suo campo di applicazione a tutte le amministrazioni pubbliche e propone una serie di strumenti innovativi. Ad esempio introduce l'idea di uno schema di pubblicazione con funzione proattiva (art. 19 comma 1) che deve "indicare le classi di informazioni che l'amministrazione pubblica o intende pubblicare, il modo in cui lo fa o intende farlo, nonché se il materiale sia disponibile gratuitamente o dietro il pagamento di una tassa"<sup>892</sup>, prevedendo, altresì, l'obbligo di pubblicazione di tutte le altre informazioni contenute nei *Publication Schemes*, fornendo uno strumento flessibile per aumentare la portata e l'incidenza delle informazioni provenienti dalla società civile.

Sono previste, allo stesso tempo, una serie di *exemptions* (artt. 21-44) che si dividono in *absolute* e *qualified*: le prime possono essere applicate senza che la pubblica amministrazione sia obbligata ad effettuare un bilanciamento con i *contro interessi*, mentre

---

<sup>889</sup> Per *dato* si intende ogni informazione trattata automaticamente o archiviata a tale scopo ovvero conservata in archivi strutturati con criteri di riferimento individuali che consentano di accedere prontamente al dato stesso; Per *personale* si intende quel dato che consente di risalire alla persona fisica cui appartiene.

<sup>890</sup> Per un'analisi approfondita delle relative disposizioni, cfr. N. TURCHINI, *Trasparenza e accesso nell'esperienza inglese*, cit., p. 509 ss.

<sup>891</sup> Si rafforzò, al contrario, un'apertura alla condivisione dei dati e delle informazioni personali dei singoli cittadini, avviando le sperimentazioni della tecnologia *cloud*; su questo tema, L. DI MAJO, *Cybercrime e cloud computing. Un recente studio comunitario tra evoluzioni normative e prospettive*, in *Democracy and security review*, n. 3/2013

<sup>892</sup> N. TURCHINI, *Trasparenza e accesso nell'esperienza inglese*, cit., p. 516

le seconde operano “laddove vi sia un interesse pubblico all’esonero dall’obbligo di informazione, dall’obbligo di divulgazione o dal *duty to confirm or deny* che superi quello sotteso all’esercizio dell’accesso”<sup>893</sup> (art. 44 e art. 75 che completa e “spiega” la disposizione dell’art. 44).

Non sono previste divulgazioni parziali delle informazioni, mentre l’art. 40 detta una disciplina articolata per le *exemptions* relative ai dati personali.

### 1.5.1. Il diritto di accesso: la tutela

Il *Freedom of Information Act* ha previsto una particolare normativa volta a garantire l’adempimento degli obblighi di trasparenza imposti alle pubbliche amministrazioni.

Il sistema si fonda su tre organi: il Segretario di Stato, l’*Information Commissioner* e l’*Information Tribunal*. L’art. 45 riconosce al Segretario di Stato il potere di emanare e di modificare, previo parere del *Commissioner*, un *Code of Practice* sulla base del quale individuare analiticamente le prassi e le procedure che la pubblica amministrazione deve obbligatoriamente rispettare nei casi di rilascio delle informazioni ai cittadini, in applicazione e in adempimento delle relative disposizioni del *Freedom of Information Act*, di cui il parere ne rappresenterebbe la massima attuazione.

L’art. 47 sancisce anzitutto il dovere dell’*Information Commissioner* di promuovere il corretto adempimento di quanto previsto dal *Freedom of Information Act* e dal *Code of Practice* di cui all’art. 45. L’art. 48 prescrive che laddove il *Commissioner* ritenga che l’amministrazione non si stia uniformando con quanto previsto dal *Code of Practice* possa emettere nei suoi confronti una raccomandazione su quale sia il modo corretto di operare. Annualmente il *Commissioner* deve presentare, ai sensi dell’art. 49, ad entrambi i rami del *Parliament*, un *report* relativo all’applicazione del *Freedom of Information Act* che sia esplicativo del grado di conformità della pubblica amministrazione e delle istituzioni governanti alle disposizioni dello stesso.

Sono previsti ulteriori compiti del *Commissioner*: a norma dell’art. 50, qualunque soggetto può, difatti, rivolgersi al *Commissioner* per sapere se la propria richiesta di accesso sia stata trattata dalla pubblica amministrazione in conformità a quanto previsto dal FOIA. La giurisdizione del *Commissioner*, peraltro, viene condizionata al previo esaurimento dei ricorsi amministrativi interni, nonché al fatto che il reclamo non sia vessatorio, frivolo o presentato tardivamente. Il *Commissioner* emette una *decision notice* vincolante per l’amministrazione, ma non contenente prescrizioni analitiche, al contrario dell’*enforcement notice* che indica anche le modalità con cui attenersi alle prescrizioni indicate. Entrambe le *notices* sono impugnabili innanzi all’*Information Tribunal*, la cui riforma delle sentenze può essere chiesta innanzi alla *High Court*. L’amministrazione può evitare questa procedura dimostrando che l’informazione cui si richiede l’accesso rientri nelle *exemptions* ovvero sia soggetta al *duty to confirm or deny*.

Secondo alcune statistiche il *Freedom of Information Act* è costato oltre 35 milioni di sterline, ma garantisce al cittadino un elevato livello di trasparenza. Può accedere ad una molteplicità di informazioni se è un giornalista, un ricercatore, ma anche se semplicemente vuole scoprire come vengono spesi i suoi soldi purché la richiesta sia sensata, non superi le

---

<sup>893</sup> *Ibidem*, p. 521

450 sterline (600 se l'informazione riguarda il *Parliament*), non violi la *privacy* di alcuno, non crei problemi di sicurezza ovvero non sia contraria all'interesse pubblico.

## 2. MEDIA, TRASPARENZA E PARTECIPAZIONE NEL CONTESTO BRITANNICO

Di Francesco Eleopra

### Premessa

Lo scopo del presente capitolo è analizzare i *mass media* tramite i quali il “pubblico” ha la possibilità di venire a conoscenza dell’attività del Parlamento inglese; in particolare, si mira ad evidenziare quali sono gli spazi aperti dai mezzi tecnologici più recenti, tipo *web*, e come il legislatore britannico ha colto le nuove opportunità offerte da essi.

Alla prima parte di carattere più storico-teorico (<sup>894</sup>), seguirà un puntuale rapporto volto ad analizzare gli strumenti *concretamente* offerti dal *web* per permettere al cittadino inglese di conoscere quanto avviene nelle due Camere del Parlamento britannico. Pur nella consapevolezza del carattere non netto di questa distinzione, è parso opportuno distinguere da un lato quelli che sono gli strumenti informatici che portano solamente ad una *conoscenza* dell’attività parlamentare (<sup>895</sup>), e dall’altro quelli che invece permettono anche una *partecipazione* alla produzione normativa in senso lato (<sup>896</sup>).

### 2.1. Il rapporto tra media e Parlamento nel sistema politico inglese.

#### 2.1.1. L’evoluzione storica recente

Prendendo in esame una cornice temporale relativamente ristretta come quella degli ultimi vent’anni, si possono rilevare profondi cambiamenti riguardanti il rapporto tra *media* e politica inglese. In particolare, se si pensa al Parlamento britannico, e cioè al luogo che nei secoli passati ha maggiormente assunto una posizione centrale nella discussione delle politiche pubbliche e sul quale si focalizzava in maniera prevalente l’attenzione della collettività, si nota una netta *perdita di centralità* di tale organo costituzionale sotto il profilo mediatico.

I “sostituti” su cui si è concentrata l’attenzione dei giornalisti – come le ragioni per le quali il fenomeno è avvenuto – sono diversi, ma si può identificare nel **salotto televisivo** la sede di dibattito politico che ha avuto più di tutte le altre un impatto dirompente (<sup>897</sup>).

Il fenomeno appena accennato ha subito un’accelerazione con le strategie comunicative adottate durante il periodo laburista successivo al 1997, caratterizzato dalla preminenza della figura di Tony Blair, che – come noto – si contrappose al partito conservatore che per i quasi vent’anni precedenti aveva dominato la scena politica inglese. Come rilevano gli osservatori (<sup>898</sup>), gli esperti di comunicazione del partito laburista tendevano a considerare

---

<sup>894</sup> Cfr. *infra* paragrafo 2.1.

<sup>895</sup> Cfr. *infra* paragrafo 2.2.

<sup>896</sup> Cfr. *infra* paragrafo 2.3.

<sup>897</sup> Il fenomeno è analogo in Italia, negli anni ’90, con la c.d. *Seconda Repubblica*: cfr. DE CESARE, *Media and politics: il sistema politico-istituzionale e i mezzi di comunicazione di massa*, in *Lezioni sul Parlamento nell’Età del disincanto*, di DE CESARE G. (a cura di), Aracne Editore, 2011.

<sup>898</sup> P. RIDDELL, *Members and Millbank: the Media and Parliament*, in *The Political Quarterly*, Londra 1998, p. 8.

la presenza nelle Camere del Primo Ministro o degli altri componenti del Governo come solo una tra tante possibilità di comunicazione, e con tutta probabilità neanche la principale: molto più spesso per lanciare nuove politiche sono stati creati eventi mediatici *ad hoc*, o altre occasioni pubbliche di rilievo.

Per diverse ragioni <sup>(899)</sup>, oltre ad una diminuzione dell'attenzione che l'attività interna del Parlamento è riuscita ad attirare, è l'**attività del singolo parlamentare** ad essere trascurata dai *media*: il componente di uno dei due rami del Parlamento per “far parlare di sé” dalla stampa con buona probabilità non opererà – o quantomeno non percorrerà in via esclusiva questa strada – per un'attività particolarmente zelante nella propria Camera di appartenenza. Piuttosto, il componente della *House of Commons* o della *House of Lords* si appropcherà con maggiore forza alla trasmissioni televisive o ad eventi pubblici. Dunque, un “buon comportamento” in Parlamento è destinato più che altro a riverberarsi su altri aspetti, comunque importanti, come un corretto espletamento delle proprie funzioni istituzionali e una maggiore considerazione dei colleghi parlamentari e dei colleghi (e “superiori”) di partito; si può escludere una proporzionalità diretta tra l'efficacia del parlamentare nello svolgimento dei propri compiti e l'attenzione ricevuta sui *media*.

In una prima approssimazione, si può dire che la perdita di centralità delle vicende di squisito interesse parlamentare nelle cronache giornalistiche non corrisponda necessariamente ad uno scemare di interesse per il tema-*politica* nel pubblico inglese: sono solo gli spazi nei quali i confronti vengono promossi, sostenuti e “combattuti” ad essere in parte cambiati.

Inoltre, la diminuzione delle cronache parlamentari ha la propria ragion d'essere nel fatto che molte delle vicende inerenti il Parlamento sono oggi – anche grazie al *web*, come si vedrà meglio più avanti <sup>(900)</sup> – facilmente raggiungibili per chiunque <sup>(901)</sup>: in tal modo, resoconti, cronache puntuali, ecc., dell'attività diventano meno “appetibili” per il pubblico, che sarà meno disposto, ad esempio, ad acquistare un giornale per ottenere informazioni conseguibili gratis da un sito *internet*.

Questo profilo si ripercuote sullo stesso ruolo che recentemente hanno assunto i *media*: la tematica, per la sua ampiezza e complessità, non si presta ad essere qui affrontata puntualmente <sup>(902)</sup>, ma si può in maniera empirica rilevare la tendenziale assunzione di importanza dell'elemento *interpretativo* a scapito di quello *narrativo* nell'ambito della cronaca politica. In altre parole, il mutamento che si è progressivamente manifestato, alla luce di una pluralità di fattori dei quali si è in parte dato conto, ha fatto sì che i giornalisti (politici) diventassero meno “narratori di vicende” e più “interpreti della vita politica”. È così ragionevole ritenere che l'enfasi sul secondo aspetto possa aver progressivamente favorito il riferimento ad attività anche extraparlamentari rispetto a quelle propriamente parlamentari, riducendo lo spazio di interesse per queste ultime.

---

<sup>899</sup> Tra le quali risalta la diminuzione della copertura giornalistica dell'attività del singolo parlamentare: cfr. *infra* paragrafo inerente.

<sup>900</sup> Cfr. *infra* paragrafo 2.1.3.

<sup>901</sup> Cfr. R. NEGRINE, *Parliaments and the Media: A Changing Relationship?*, in *European Journal of Technology* 14(3).

<sup>902</sup> Per un quadro sul tema cfr. G. TIPALDO, *L'analisi del contenuto e i mass media. Oggetti, metodi e strumenti*, Il Mulino, Bologna 2014.

### 2.1.2. La perdita di centralità del Parlamento nella stampa

Già nel 1993 un noto politico inglese aveva portato avanti uno studio per dimostrare come nei sessant'anni precedenti la quantità di spazio dedicata al Parlamento sulla stampa britannica fosse notevolmente diminuita<sup>(903)</sup>.

La perdita di interesse per la stampa tradizionale è dovuta ad una molteplicità di fattori, ai quali in parte si è già fatto riferimento, e cronologicamente coincidenti con l'inizio degli anni '80<sup>(904)</sup>: in particolare, si è assistito al forte impatto della nuova comunicazione avutosi con la televisione, e al relativo ridimensionamento dell'importanza mediatica dell'attività delle Camere<sup>(905)</sup> durante il *thatcherismo*.

Il momento centrale dal punto di vista simbolico è stata l'eliminazione della pagina politica del *Times* nel 1990.

Al di là degli aspetti che saranno considerati in seguito, si deve evidenziare che lo spostamento del "baricentro" mediatico verso un'informazione rivolta più alla televisione che alla stampa da un lato, e ad una stampa sempre meno attenta alla cronaca parlamentare dall'altro, rendono più difficile per il singolo membro del Parlamento ottenere uno spazio mediatico per se stesso. In questo senso, infatti, delle analisi hanno evidenziato come in un arco relativamente ristretto di anni – quello tra il 1986 e il 1996 – si siano sensibilmente ridotti i riferimenti a parlamentari meno conosciuti<sup>(906)</sup>. Si è dunque formata una *gerarchizzazione* dei membri del Parlamento dal punto di vista mediatico, ove solo quelli più in vista avranno un accesso costante ai *media* tradizionali.

### 2.1.3. Il ruolo della televisione

Come evidenziato in sede introduttiva, nel contesto inglese è da tempo che il media sul quale si focalizza maggiormente l'attenzione – e, di conseguenza, il dibattito politico – è la **televisione**. Oltre ad essersi assistito alla maggiore attenzione rivolta al video piuttosto che alla stampa, vi è stata anche una perdita di centralità dell'*attività day-to-day* del Parlamento per l'opinione pubblica. Così, già dagli anni '90, la promozione di nuove campagne politiche o di progetti di riforma è avvenuta in prevalenza in un ambito extraparlamentare<sup>(907)</sup>.

Ciononostante, si devono evidenziare alcune importanti innovazioni che nella storia parlamentare inglese hanno riguardato la pubblicità dei lavori parlamentari. Ai fini della presente analisi, la principale è sicuramente stata l'**introduzione delle riprese audiovisive** per le sedute della *House of Commons*, avvenuta per la prima volta nel 1989; l'anno successivo tale "esperimento" fu definitivamente approvato dai membri del Parlamento<sup>(908)</sup>.

---

<sup>903</sup> Cfr. J. STRAW, *The decline in Press Reporting of Parliament*, Londra 1993.

<sup>904</sup> P. RIDDELL, *The media and Parliament*, cit., p. 12.

<sup>905</sup> Cfr. *infra* paragrafo 2.1.3.

<sup>906</sup> Per l'analisi cfr. R. NEGRINE, *Parliaments and the Media*, cit., p. 341.

<sup>907</sup> P. RIDDELL, *The media and Parliament*, cit., p. 11.

<sup>908</sup> Il tema dell'introduzione delle riprese televisive dei lavori parlamentari era stato ampiamente dibattuto in precedenza dalla politica inglese: già nel 1968 la *House of Lords* fece condurre un esperimento di tre giorni, ma il *test* non venne portato avanti. Nel 1972 si aprì un dibattito sull'argomento, ma alla fine si votò contro la ripresa visiva delle sedute del Parlamento inglese. Infine, negli anni '80, la questione si riaprì con la svolta del 1989 di cui si è dato

Prima della possibilità di riprendere *a mezzo video* le sedute, la copertura televisiva veniva effettuata mediante lo scorrere di immagini e fotografie con l'audio originale della seduta, giacché già dal 1976 i membri del Parlamento avevano votato a favore della copertura radio (<sup>909</sup>).

Inizialmente l'innovazione delle riprese audiovisive portò ad un certo entusiasmo, ma già da metà degli anni '90 (<sup>910</sup>) l'interesse per il nuovo mezzo introdotto diminuì notevolmente. L'utilizzo di video che riprendono dibattiti parlamentari in televisione divenne progressivamente più raro, e comunque le dimensioni del video mostrato si sono ridotte.

Le ragioni principali che hanno causato il fenomeno, tale da limitare la portata della "svolta" del 1989, sono essenzialmente collegate al **declino della copertura giornalistica dell'attività parlamentare**. Le interpretazioni che si possono individuare alla base di quanto riferito sono diverse, e sinteticamente riassumibili nei termini che seguono (<sup>911</sup>): innanzitutto, un approccio sempre più commerciale delle trasmissioni e – in quest'ottica – la necessità di adattare molto la comunicazione al pubblico, a sua volta cambiato (<sup>912</sup>).

In secondo luogo, la cronaca politico-parlamentare nel suo senso classico ha ridotto il suo spazio, per l'ampliarsi dell'attenzione che, sui *mass media*, ricevono contenuti di carattere extrapolitico: in questo modo non può non venirsi a comprimere lo stesso spazio riservato ai resoconti parlamentari.

Infine, una terza interpretazione si può individuare nel fatto che la possibilità di assumere molte informazioni autonomamente – ad esempio tramite *internet* – porta ad un ripensamento del ruolo dei *media* stampati e audiovisivi.

In chiave conclusiva rispetto al presente paragrafo, si può evidenziare che sempre più il *media*-televisione ha assunto un ruolo preponderante rispetto alla stampa tradizionale; l'avvento della progressiva sovrapposizione tra i due *media* è iniziata dalla diffusione degli anni '50, ampliandosi poi passo-passo con l'esponenziale diffondersi delle televisioni. Nel sovrapporsi, tuttavia, la comunicazione è profondamente mutata.

In questo senso, la classe politica inglese ha presto preso coscienza della possibilità di una **comunicazione più diretta** con i cittadini, e del fatto che il successo mediatico non sarebbe dipeso solo da un ottimale svolgimento della funzione di parlamentare, ma anche – e soprattutto – da una marcata ed efficace presenza sui *media*. Così, la cronaca dell'attività nell'aula di appartenenza ha lasciato il posto, sia sui giornali che sulle televisioni, ad attività politiche non svolte nelle sedi classiche.

La svolta del 1989 – che ha introdotto, come detto, le riprese televisive nelle Camere – pur nella sua importanza, è ridimensionata dall'interesse ridotto che il pubblico ha per il Parlamento, e dal fatto che dopotutto i "giochi elettorali" si fanno in luoghi diversi. Ciononostante, appare comunque un apprezzabile tentativo di coinvolgere il cittadino nello

---

segno. Cfr. *Television broadcasts*, in <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentwork/communicating/keydates/commonsproceedingstevised/>.

<sup>909</sup> Si descrive in breve l'evoluzione del *media*-radio, con riferimento alla copertura dei lavori parlamentari: nel 1950 si installarono i microfoni nel Parlamento durante i lavori di ristrutturazione; successivamente, nel 1968, si compì nella *House of Commons* una prima sperimentazione con la radio, che fu poi definitivamente introdotta su base permanente nel 1976. Cfr. *Radio broadcasts*, in <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentwork/communicating/keydates/radiobroadcastsofproceedings/>.

<sup>910</sup> Cfr. N. JONES, *Sound Bites and Spin Doctors*, Londra, Indigo 1996.

<sup>911</sup> R. NEGRINE, *Parliaments and the Media*, cit., p. 348-350.

<sup>912</sup> N. JONES, *Sound Bites and Spin Doctors*, cit., p. 18 e 19.

svolgimento dei lavori parlamentari: è evidente che la ripresa audiovisiva, anche se non è destinata ad essere apprezzata dal “grande pubblico”, dà la possibilità di esercitare un più efficace controllo tra eletti ed elettori (<sup>913</sup>), e può finanche garantire un’esigenza di **trasparenza**, presupposto necessario per garantire la **partecipazione** dei consociati nell’attività di *policy-making*.

## 2.2. Gli strumenti di conoscenza dell’attività parlamentare inglese tramite il web

### 2.2.1. Le possibilità offerte dal web

Dopo il cambio dei modelli comunicativi a seguito dell’avvento del *media* televisione, l’altro fenomeno che ha avuto un grande impatto è stato quello dell’incremento di utilizzo del web, in primo luogo come *strumento di conoscenza* dell’attività del Parlamento. Anche se la copertura giornalistica dell’attività dei *Commons* e dei *Lords* ha perso di rilievo – come visto – dal punto di vista mediatico, la politica inglese ha cercato di favorire un coinvolgimento nell’attività legislativa dei cittadini; questo è avvenuto alla luce del progressivo allontanamento che sussiste tra eletti ed elettori, dovuto in buona parte agli scandali che recentemente hanno coinvolto la politica inglese (<sup>914</sup>).

Dunque, vi sono diversi canali per venire a conoscenza dell’**attività del Parlamento**: conviene partire da quelli *istituzionali* per avere un primo quadro di approssimazione.

### 2.2.2. Hansard

Il più tradizionale strumento di conoscenza dell’attività della *House of Commons* e della *House of Lords* è senza dubbio il c.d. *Hansard*, cioè una “trascrizione” – con alcune peculiarità di cui si dirà – dei dibattiti avvenuti nel Parlamento britannico (<sup>915</sup>).

La storia di tale strumento di conoscenza è piuttosto risalente nel tempo, ed ha la propria origine nell’attività di un editore, Thomas Hansard; questi – insieme a William Cobbett – fu tra i primi a sfidare il divieto di pubblicazione dei dibattiti del Parlamento inglese nei primi decenni dell’Ottocento, periodo nel quale era ancora vigente un ampio divieto di diffusione dei resoconti inerenti il confronto parlamentare, del quale prima non rimaneva traccia (per lungo tempo l’attività del Parlamento è stata caratterizzata da una grande segretezza).

Al di là dell’origine storica, l’*Hansard* si caratterizza per essere una trascrizione del dibattito parlamentare: tuttavia, non viene riportata ogni parola pronunciata nella discussione, essendovi alcuni “correttivi”. Innanzitutto, vengono di norma corretti gli errori ed espunte le ripetizioni, se non hanno una motivazione particolare; il criterio ispiratore

---

<sup>913</sup> Tale rapporto è molto stretto in Inghilterra, per il fatto di avere un sistema elettorale basato collegi uninominali: cfr. U. MATTEI, *Il modello di common law*, Giappichelli, Torino 2004.

<sup>914</sup> Il riferimento è in particolare allo scandalo dei rimborsi-spese che ha coinvolto molti parlamentari inglesi nel 2009, definito come il giorno più buio del Parlamento britannico da P. WEBSTER, *Parliament's darkest day: MPs suspended and Michael Martin at risk*, *The Times* del 15 maggio 2009, Londra, p. 1.

<sup>915</sup> Lo strumento dell’*Hansard* è invalso anche in altri ordinamenti, soprattutto in Paesi facenti parte del *Commonwealth* (nei quali la derivazione dal sistema giuridico della madrepatria coloniale è molto forte), come Canada, Australia, Nuova Zelanda, Sudafrica, Hong Kong, Singapore, e altri.

della trascrizione è eliminare tutto ciò che appare come superfluo, senza trascurare nulla che possa avere una qualche rilevanza nella discussione (<sup>916</sup>).

Le trascrizioni sono separate per *House of Commons* e *House of Lords*, e l'una opera indipendentemente dall'altra; questo profilo vale anche e soprattutto dal punto di vista della divisione fisica degli *Hansard*, visto che si trovano in volumi separati (esiste un *Hansard* per ogni camera). Una recente innovazione nella trascrizione dell'attività della *House of Commons* è l'aver iniziato a distinguere espressamente (nel 2003) l'*appartenenza partitica*, prima desumibile solo indirettamente dall'aggiunta del sostantivo *friend* prima del nome del *Commoner*, quando a riferirsi ad esso era un membro dello stesso partito.

Un importante passaggio nella storia dell'*Hansard* è dato da un episodio del 1839, nel quale l'editore aveva pubblicato un resoconto nel quale si riportavano delle affermazioni diffamatorie nei confronti di un cittadino inglese: si pose così il problema riguardante la possibilità di pubblicare materiale diffamatorio nell'attività di trascrizione del dibattito parlamentare, e se cioè l'editore fosse o meno "coperto" dalla prerogativa costituzionale dei parlamentari di esprimere liberamente la propria opinione. Si noti che, all'epoca, l'attività di trascrizione era già stata ufficializzata, e la pubblicazione era avvenuta su istanza della stessa *House of Commons*. Questo stesso organo, poi, aveva espressamente disposto che *Hansard* dovesse essere assolto, perché la sua attività era stata ordinata dai *Commons*, superiori – secondo la difesa di *Hansard* nel giudizio – a qualsiasi organo giurisdizionale.

La risposta che diede il giudice incaricato di pronunciarsi sull'incriminazione fu però negativa (<sup>917</sup>), e non si ritenne immune da sanzioni il fatto di aver pubblicato materiale offensivo e a contenuto diffamatorio: per questo, nel 1840 fu approvato dal Parlamento il *Parliamentary Papers Act*, volto a sancire l'immunità per l'editore che pubblica dei resoconti a seguito di un'indicazione in tal senso da parte di uno dei due rami, *House of Commons* e *House of Lords* (<sup>918</sup>).

Nella forma odierna l'*Hansard* continua ad essere un importante **strumento di conoscenza** dell'attività delle Camere che compongono il Parlamento inglese: copre un cospicuo insieme di avvenimenti di interesse politico-parlamentare, compreso il noto *question time* tra Governo e Parlamento. Ormai è uno strumento classico di controllo dell'attività dei parlamentari nelle Camere.

La sua origine risalente, tuttavia, non pregiudica che siano state comunque colte le opportunità offerte dalle nuove tecnologie, ed in particolare da *internet*. Già dalla mattina successiva alla seduta è possibile dalle 6 a.m. reperire il resoconto completo della giornata precedente, sia in forma cartacea che in forma digitale sul sito *web* del Parlamento inglese (<sup>919</sup>). Tale resoconto comprende diverse sezioni: vi è quella tradizionale dedicata ai

---

<sup>916</sup> Nell'ambito della non perfetta trascrizione testuale di quanto detto in Aula, vi sono anche altre particolarità degne di nota: ad esempio, quando un parlamentare si riferisce ad un collega chiamandolo per nome, a questo viene aggiunto anche il collegio nel quale è stato eletto (cfr. *supra*, per quanto riguarda il collegio elettorale uninominale, la nota n. 20).

<sup>917</sup> *Stockdale v Hansard* (1839), 9 Ad & El 1.

<sup>918</sup> Cfr. E. STOCKDALE, *The unnecessary crisis: The background to the Parliamentary Papers Act 1840*, *Public Law*, 1990, p. 30 e ss.

<sup>919</sup> Gli indirizzi *web* dell'*Hansard*, rispettivamente della *House of Commons* e della *House of Lords*, sono i seguenti:

- <http://www.parliament.uk/business/publications/hansard/commons/>;  
- <http://www.parliament.uk/business/publications/hansard/lords/>.

*Parliamentary Debates*, e vi sono spazi per *Oral Answers*, *Written Statements*, *Written Answers*.

Oltre a tale rapporto giornaliero, l'*Hansard* – grazie al vasto numero di *reporter* che lavorano nell'Istituzione parlamentare – pubblica già tre ore dopo lo svolgimento del dibattito un primo resoconto, suscettibile di correzioni successive.

A cadenze periodiche fisse, vengono rilegati in forma cartacea dei volumi comprendenti svariati *Report* giornalieri; sono acquistabili dal pubblico od ottenibili dai membri del Parlamento presso uffici istituiti nella propria Camera di appartenenza.

Il sito *web* del Parlamento inglese offre anche un motore di ricerca per consultare gli *Hansard* risalenti fino al 1988 (<sup>920</sup>); l'articolazione dello strumento informatico è particolarmente apprezzabile, giacché oltre ad un indice cronologico di ricerca delle sedute passate delle Camere, permette anche di individuare i *report* nei quali compare un singolo parlamentare. In questo modo per la circoscrizione territoriale che esprime un certo rappresentante è agevolmente controllabile l'attività svolta in sede istituzionale.

L'*Hansard* della *House of Commons* è presente sul *social network* *Twitter* con un proprio profilo informatico: in tal modo permette di conoscere tempestivamente l'uscita di nuovi *Report* sul sito *internet*, e di focalizzare l'attenzione sugli avvenimenti di maggiore importanza mediatica che avvengono nella Camera di riferimento. L'inizio dell'attività su tale *social network* risale a giugno 2013, e vi è un aggiornamento pressoché quotidiano (<sup>921</sup>). Un progetto congiunto tra la biblioteca della *House of Commons* e quella della *House of Lords*, al fine di rendere possibile la conoscenza dei *Report* più datati, ha creato un *database* molto ricco (<sup>922</sup>), ove il primo *Hansard* reperibile è addirittura quello del 2 giugno 1802. La suddivisione viene fatta per decenni, e arriva all'anno 2005 (quindi per un *Hansard* posteriore quest'anno si dovrà far riferimento al sito del Parlamento, che – come detto – offre una copertura dal 1988 in poi).

### 2.2.3. Il sito web del Parlamento inglese

Un passaggio importante nell'evoluzione della comunicazione dell'attività parlamentare inglese è stata la creazione di un sito *web*, avvenuta nel 1996. Dopo l'inizio della trasmissione per radio nel 1976 e l'apertura alle televisioni nel 1989, infatti, apparse un esito scontato cercare di garantire il coinvolgimento dei rappresentati nella vita politica mediante *internet*, destinato a diventare uno dei più efficaci *mass media* di sempre.

Il sito *web* al quale si farà riferimento è [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk), oggetto di un profondo ripensamento e ammodernamento nel 2002 per adeguarlo al rapido progresso tecnologico e comunicativo. Ad esso si può fare riferimento sia per *House of Lords* che per *House of*

---

<sup>920</sup> Gli indirizzi *web*, rispettivamente per la ricerca sulla base della data e sulla base del *Member of Parliament*, sono i seguenti (si sono qui indicati i motori di ricerca inerenti la *House of Commons*):

- <http://www.parliament.uk/business/publications/hansard/commons/by-date/#session=73895&year=2014&month=4&day=1>;

- <http://www.parliament.uk/business/publications/hansard/commons/by-mp/>.

<sup>921</sup> L'*account* al quale ci si è riferiti è @*CommonsHansard*, ed è descritto come “*The Official Report of House of Commons proceedings, with updates on Prime Minister's questions, departmental questions and statements to the House*”.

<sup>922</sup> L'archivio è reperibile in <http://hansard.millbanksystems.com>.

*Commons*, destinatarie di sotto-sezioni interne (nessuna delle due Camere ha un autonomo sito ufficiale).

Tale portale è lo strumento per molti servizi volti in senso lato a permettere la conoscenza dei procedimenti interni all'attività legislativa: uno è già stato esaminato (<sup>923</sup>), ed è la componente online dei resoconti *Hansard*, ma ve ne sono diversi altri rispetto ai quali un accenno pare doveroso.

Innanzitutto, è da segnalare la possibilità di reperire dei *business paper* recanti la programmazione dell'attività delle Camere. Come nel caso dell'archivio degli *Hansard*, si distingue tra le due *House*. Tra gli strumenti accessibili dalla sezione inerente (<sup>924</sup>), ve ne sono tre da segnalare in particolare:

- **Summary Agenda**, che dà scarse indicazioni e uno sguardo generale sull'attività programmata dalle Camere;
- **Business Today**, che elenca l'ordine del giorno di *House of Commons*, *Westminster Hall* e le *Common Committees* (le commissioni), e della *House of Lords*;
- **Future Business**, ove si indicano gli ordini del giorno programmati per il futuro.

Nella sezione del sito alla quale si è appena fatto riferimento, è anche possibile effettuare una ricerca degli ordini del giorno passati; mediante la ricerca nell'archivio, è possibile ricavare gli o.d.g. fino all'ottobre del 1997.

Tra i *business paper* accessibili al pubblico, oltre ai tre appena citati, vi sono anche *Votes and Proceedings*, *Early Day Motions*, *Questions Book*, *Deferred Divisions*, *European Business*, *European Union Documents*, *Public Bill List*, *Deposited papers*, *List of Statutory Instruments*, *Private Bill List*, *Draft Legislative Reform Orders*. Il contenuto potenzialmente raggiungibile è così molto vasto, e dal punto di vista documentale appare una ricca risorsa per il "pubblico" (e in particolare per studenti, ricercatori, giornalisti, ecc.).

La sezione appena vista attiene più che altro a materiale d'interesse prevalentemente interno, e attinente all'attività legislativa delle Camere; per uno sguardo più ampio, invece, sono da segnalare i **Parliamentary Archives**, con contenuti di interesse soprattutto storico e politico (<sup>925</sup>).

Viene operata una divisione per argomenti nel modo seguente:

- **Records of the House of Lords and House of Commons**, con la possibilità di ottenere i già visti *Hansard*, ma anche i provvedimenti normativi approvati, i *Journals*, i piani depositati, e altro;
- **Other Parliamentary Collections**, con altre collezioni accumulate dal Parlamento britannico nel corso della sua lunga storia, anche relativamente ad organi e ad istituzioni non più in funzione;
- **Private Papers**, con circa duecento collezioni di documenti privati, appartenenti o appartenuti a politici e a gruppi di pressione;
- **Informazioni sul palazzo di Westminster**, e cioè sulla sede del Parlamento;

---

<sup>923</sup> Cfr. *supra* paragrafo 2.2.2.

<sup>924</sup> Il riferimento è al portale presente nel seguente indirizzo *web*: <http://www.parliament.uk/business/publications/business-papers/>.

<sup>925</sup> Il riferimento è alla risorse elettronica reperibile in: <http://www.parliament.uk/business/publications/parliamentary-archives/>.

- **Family History Source**, ovvero una risorsa che permette di trovare informazioni su di una famiglia inglese, il cui nome potrebbe essere emerso in passato nel corso dei lavori del Parlamento;
- **Galleria fotografica del Parlamento**.

#### 2.2.4 (segue)... Le possibilità di controllo dei lavori parlamentari via streaming e podcast

Rispetto a quelle viste finora, forse quella che si sta per affrontare è per la presente ricerca la più interessante risorsa messa a disposizione dal sito *web* del Parlamento britannico: si tratta della possibilità di visionare e/o di ascoltare in diretta (o in differita) i lavori di *House of Lords* e *House of Commons*. Infatti, si tratta di un efficace connubio tra le nuove tecnologie e l'efficacia comunicativa dei *media* tradizionali, che da un lato permette il controllo *potenziale* sull'attività parlamentare, e dall'altro risponde ad un'esigenza di *marketing* politico volta a riacquistare la fiducia dei cittadini, sempre più lontani – in Inghilterra come in molti altri Paesi – dall'Istituzione-Parlamento<sup>(926)</sup>.

Dunque, nel senso evidenziato è da segnalare la presenza di una **Parliament Live TV**<sup>(927)</sup>, che offre diversi servizi<sup>(928)</sup>. Innanzitutto garantisce una copertura in diretta dell'attività pubblica svolta da una serie di soggetti: in particolare per l'attività della *House of Commons* e della *House of Lords* è costante la copertura audio-video delle sedute pubbliche, alle quali si può assistere direttamente *online*, senza nessuna necessità di "autenticazione", dal sito internet della *Parliament TV*.

Diversamente, per le Commissioni, la copertura audio-video non è sempre garantita per tutte: essendoci dei *team* di operatori dietro alle telecamere<sup>(929)</sup>, quando vi sono sedute simultanee non è possibile avere delle riprese in diretta per tutti, nonostante i 18 canali dedicati allo *streaming*. Dunque, in tal caso – cioè quando l'attività giornaliera è troppo ricca – si riesce a garantire il video per un massimo di quattro *Committees*, oltre ovviamente alle sedute delle due *House*. Per le altre Commissioni la copertura è solo audio: per ovviare a questo limite, è in studio la possibilità di riprendere l'attività delle altre Commissioni in maniera automatizzata, limitando la necessità di operatori umani.

Oltre al servizio di *streaming*, il Parlamento britannico garantisce un **archivio**<sup>(930)</sup> con i *podcast* (audio-video o solo audio, quando la ripresa non è stata possibile) delle passate sedute degli organi coperti dalla *Parliament TV*: quindi *House of Commons*, *House of Lords*, *Westminster Hall*, e *Committees*. Diversamente da quanto s'è visto con gli archivi dell'*Hansard* e dei *Business Paper*, qui la cornice temporale garantita nella ricerca è molto più limitata, stante la novità dello strumento: andando a ritroso, infatti, si può arrivare solamente alle registrazioni avvenute il primo luglio 2009.

Infine, il servizio *streaming* del Parlamento offre una serie di mini-film didattici, dedicati alla spiegazione delle attività istituzionali svolte in quella sede; alcuni sono dedicati ad un

<sup>926</sup> Cfr. *supra* paragrafo 2.1.2.

<sup>927</sup> Si segnala l'indirizzo internet: <http://www.parliamentlive.tv/Main/Home.aspx>.

<sup>928</sup> Anche la *Parliament TV* è presente con un proprio *account* sul *social network Twitter* (@ParliamentLive).

<sup>929</sup> L'attività di ripresa e di messa in onda è stata affidata dal Parlamento ad un produttore televisivo inglese, il *TwoFour Group*, a sua volta parte della compagnia *Boom Pictures*.

<sup>930</sup> L'archivio è reperibile all'indirizzo *web* seguente: <http://www.parliamentlive.tv/Main/Archive.aspx>.

pubblico prettamente scolastico, mentre altri ad un gruppo di persone più trasversale come età e cultura. I nomi sono evocativi rispetto ai temi trattati: *Scrutiny Uncovered*, *The General Election, Explained* *Democracy? You Decide, You've got the power*.

### 2.3. Gli strumenti di partecipazione all'attività parlamentare inglese tramite il web

#### 2.3.1. Il cambio di paradigma tecnologico

Il concetto di *web tout court* nell'ambito dell'evoluzione dei *mass media* è già in parte superato dal veloce progresso tecnologico di questi ultimi anni: oggi, piuttosto, si è in un contesto di *web* c.d. 2.0, che in estrema sintesi si caratterizza per l'interattività dei siti *web*, possibile grazie a protocolli di programmazione non sufficientemente implementati in passato (<sup>931</sup>). Se, nella sua prima fase, *internet* era più legato ad una dimensione di mero confronto con contenuti con i quali l'utente-lettore aveva poca possibilità di interazione, oggi è l'*user generated content* a dominare la scena e le interazioni nel mondo virtuale.

Questo discorso generale ha certamente avuto un riscontro nel tema qui trattato, e cioè sui mezzi mediante i quali il Parlamento britannico garantisce la *trasparenza* della propria attività, presupposto necessario alla partecipazione. Nella sua continua e naturale ricerca di *consenso*, la politica (inglese) ha certamente saputo raccogliere le possibilità offerte dal cambio di paradigma tecnologico.

Ad esempio, sono presenti profili istituzionali sui siti dei *social network* più noti: *Facebook* e *Twitter* (<sup>932</sup>), sia per la *House of Commons* che per la *House of Lords*. Non pare opportuno soffermarsi su tali pagine, visto che al di là di informazioni "di servizio" non paiono garantire ampie possibilità di partecipazione, alla luce della mera possibilità di commentare le informazioni. A giudizio di chi scrive, pare che l'utilizzo di tali strumenti corrisponda più ad un'esigenza di *marketing* politico rispetto ad una seria volontà di coinvolgere i cittadini nel processo decisionale.

Tuttavia, vi sono altri strumenti predisposti dal legislatore britannico che sembrano più consoni a garantire il coinvolgimento dei cittadini nell'attività di *policy-making*.

#### 2.3.2. E-petitions

Un interessante strumento partecipativo predisposto dal legislatore inglese è quello delle *e-petitions*: si tratta di un'efficace possibilità di influire sulla discussione pubblica per i cittadini britannici e per i residenti nel Regno Unito.

---

<sup>931</sup> Cfr. A. D'OTTAVI, *Web 2.0 - Le meraviglie della nuova Internet*, RGB, 2006.

<sup>932</sup> In *Facebook*, vi sono due pagine dedicate alla *House of Commons* e alla *House of Lords* (nominate come le stesse Camere), ma offrono più che altro contenuti di carattere informativo generale agevolmente reperibili altrove. In *Twitter*, invece, le due pagine (@*HouseofCommons* e @*UKHouseofLords*) delle Camere offrono un *feed* di informazioni continuo, svolgendo un'attività di contenuto prevalentemente conosciuto sui lavori parlamentari.

L'introduzione di tale strumento è relativamente recente (<sup>933</sup>): la necessità di un maggior coinvolgimento della cittadinanza nei dibattiti dell'*House of Commons* è stata evidenziata dalla Commissione per le riforme della Camera dei Comuni, la c.d. *Wright Committee*, nel novembre del 2009. La sfida è stata raccolta nella campagna elettorale, e il partito che ha ottenuto la maggioranza relativa dei seggi (<sup>934</sup>), il *Conservative Party*, ha fatto delle *e-petitions* una propria bandiera politica.

Dunque, dal 4 agosto 2011 è stato messo *online* il sito web per le “petizioni elettroniche” (<http://epetitions.direct.gov.uk>): su base sperimentale, si è previsto che ottenuto un certo numero di firme digitali si possa influire sulle discussioni in atto nelle camere. Nel luglio 2013, la durata di tale “esperimento” è stata estesa fino alla fine della legislatura in corso.

I tratti fondamentali del funzionamento del sistema sono i seguenti: l'utente che ha intenzione di promuovere una discussione nella *House of Commons* dovrà innanzitutto sfruttare l'apposito motore di ricerca predisposto sul sito, per verificare se esiste già una petizione inerente la tematica alla quale è interessato; in questo caso la possibilità di aderire con la propria firma è libera, previo inserimento di alcuni dati personali e della *e-mail*.

Qualora il tema da proporre non sia già oggetto di una petizione, lo stesso utente avrà la possibilità di promuovere una *e-petition*; questa, tuttavia, non sarà automaticamente pubblicata sul portale del Parlamento, dovendoci prima essere una verifica da parte dell'organo governativo competente per la materia trattata. Il controllo è piuttosto veloce, dovendo essere esercitato entro sette giorni. I casi di esclusione della petizione dalla pubblicazione sul portale sono quelli che seguono (<sup>935</sup>):

- l'intento è offensivo, ironico o satirico;
- non vi è una chiara richiesta propositiva;
- il contenuto riporta affermazioni confidenziali o diffamatorie;
- esiste già una *e-petition* sulla stessa materia;
- non si tratta di una materia di competenza governativa.

Superato detto passaggio, il soggetto proponente può determinare per quanto tempo intende mantenere la propria proposta di discussione sul sito *web*; in ogni caso, il periodo non può superare i dodici mesi. Se, alla scadenza, vi sono almeno *centomila adesioni*, lo *Speaker* comunica alla *Backbench Business Committee* il raggiungimento della soglia richiesta. A quel punto in risposta alla tematica sollevata – sulla quale, evidentemente, si sarà ormai focalizzata una certa attenzione pubblica – viene innanzitutto data una risposta da parte del Governo; inoltre, la questione sollevata diviene potenziale oggetto di dibattito nella *House of Commons*.

Stante il carattere sperimentale delle *e-petitions*, la *Procedure Committee* nel gennaio 2012 ha fornito un puntuale rapporto sul successo dello strumento (<sup>936</sup>). I punti critici evidenziati sono stati due: il primo è quello inerente il fattore temporale nel dibattito delle *e-petitions*.

---

<sup>933</sup> Per un'analisi puntuale dei principali passaggi, che saranno comunque di seguito richiamati sinteticamente, cfr. R. KELLY, *e-Petitions*, SN/PC/06450, in *Research Briefings*, reperibile in <http://www.parliament.uk/business/publications/research/>.

<sup>934</sup> Si ricorda che il partito conservatore nelle ultime elezioni generali avutesi nel Regno Unito ha avuto un numero di seggi pari al 36,1% di quelli complessivi: cfr. <http://electionresources.org/uk/house.php?election=2010>.

<sup>935</sup> Si trattano solo quelli principali, evidenziati al seguente link: <http://epetitions.direct.gov.uk/how-it-works#checked>.

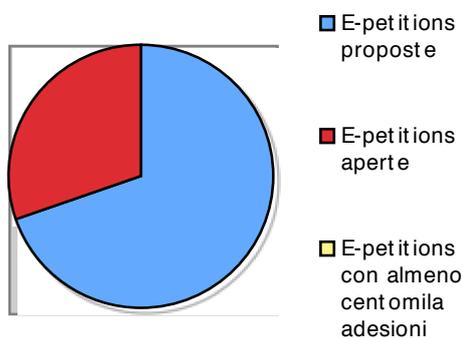
<sup>936</sup> *Procedure Committee, Debates on Government e-Petitions*, 19 gennaio 2012, HC 1706 2010-12.

Si è evidenziato come le questioni oggetto di petizione non siano destinatarie di un autonomo spazio, gravando al pari di qualsiasi altra discussione sulle risorse di tempo della *Backbench Business Committee*. L'aver evidenziato questo punto ha portato alla previsione di un tempo supplementare nell'attività della *Westminster Hall* (per la precisione ogni lunedì). La prima *e-petition* effettivamente dibattuta in uno spazio creato *ad hoc* è stata trattata il 17 settembre 2012.

Circa il secondo problema evidenziato dalla *Procedure Committee*, si tratta di un'incomprensione diffusa nel pubblico, ovvero che il raggiungimento delle centomila firme digitali non avrebbe portato automaticamente alla trattazione in sede assembleare. Per questo è stato modificato il sito *web*, precisando con maggiore chiarezza che la questione oggetto della "*e-petition could be debated in the House of Commons*".

I primi dati sulle *e-petitions* (<sup>937</sup>) segnano un buon successo in termini di utilizzo dello strumento: 17 milioni di visite al sito, 13 milioni di visitatori unici e 68 milioni di pagine visualizzate, solo nel primo anno di vita. Tuttavia, si deve segnalare anche una certa difficoltà nel raggiungimento delle centomila adesioni, come emerge dal grafico: a fronte di 36000 *e-petitions* proposte, solo 15600 hanno superato il controllo preventivo di ammissibilità, e – soprattutto – solo 10 sono riuscite a superare la soglia delle centomila firme digitali (fig. 1).

Fig. 1:



### 2.3.3. La possibilità di contattare i parlamentari

Com'è noto, il sistema di collegi uninominali alla base del modello elettorale britannico porta ad uno stretto rapporto tra eletti ed elettori. Così, tra i numerosi strumenti in senso lato ascrivibili all'ambito di interazione e di partecipazione offerto dal *web*, vi è da annoverare molto sinteticamente la sezione del sito del Parlamento inglese riguardante la possibilità di mettersi in contatto con il proprio parlamentare "di riferimento" (<sup>938</sup>).

<sup>937</sup> Per altri dati rispetto a quelli di seguito riportati cfr. la fonte: P. HERLIHY, *Happy birthday e-petitions – a year in numbers*, Government Digital Service, in <https://www.gov.uk/government/groups/government-digital-service>.

<sup>938</sup> Il sito è reperibile all'indirizzo <http://www.parliament.uk/get-involved/contact-your-mp/contacting-your-mp/>.

Normalmente i membri del Parlamento risponderanno solo agli elettori della propria circoscrizione, e per questo si è creato un motore di ricerca informatico che permette di individuare il rappresentante di ogni collegio elettorale nel Regno Unito (<sup>939</sup>). In questo modo, pur non avendo la garanzia di una risposta, aumentano notevolmente le possibilità, dato l'evidente interesse del parlamentare a mantenere contatti frequenti con il proprio elettorato.

Le possibilità di interazione sono diverse: oltre a quelle classiche del telefono e della lettera cartacea, è consentito l'invio di richieste o di suggerimenti per posta elettronica: a tal fine, si dovrà fare riferimento allo stesso *database* creato per l'individuazione del "proprio" rappresentante.

### 3. LA DISCIPLINA DELLE LOBBY

*di Giulia Caponi e Valentina Capuozzo*

#### 3.1 Il fenomeno del lobbying in Gran Bretagna

##### 3.1.1 Considerazioni preliminari

In una società pluralista quella della "partecipazione democratica" è considerabile come la forma più caratteristica di "interazione politica"<sup>940</sup> e, in questo senso, lo studio del fenomeno del *lobbying* insieme a quello della sua regolamentazione ci dà contezza di come quest'ultimo possa essere utilizzato per "gestire e ricondurre a compatibilità"<sup>941</sup> quella pluralità di interessi che in una società complessa non si esauriscono in quelli portati dai soggetti politici e istituzionali in senso stretto, ma coinvolgono necessariamente anche soggetti extra-istituzionali e della società civile.<sup>942</sup>

Ecco la prospettiva in cui il fenomeno è visto in Gran Bretagna: la lobby è tecnica di negoziazione e, in quanto tale, sarà democratica se e solo se la partecipazione che attua

---

<sup>939</sup> Il motore di ricerca si rinviene nella seguente pagina web: <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/>.

I paragrafi 3.1 e 3.2 sono di Valentina Capuozzo, il paragrafo 3.3 è di Giulia Caponi.

<sup>940</sup> Cfr. sul punto E. DE MARCO, *La "negoziatura legislativa"*, Cedam, Padova 1984; P. TRUPIA, *La democrazia degli interessi: lobby e decisione collettiva*, Giuffrè, Milano 1989, p. 119

<sup>941</sup> P. TRUPIA, *op. cit.*, p. 127

<sup>942</sup> Cfr. P. TRUPIA, *op. cit.*, pp. 127 e ss., in part. p. 130: "La conclusione cui si deve giungere, se non si vogliono chiudere gli occhi alla realtà – per cecità culturale o per interesse a non aprire il gioco – è che il parlamento potrà scrivere leggi migliori, se ad esso sarà consentito di essere quello che deve essere in uno stato pluriclasse: «organo di teatro». In esso, come in ogni teatro ben ordinato – essendo il teatro il luogo delle rappresentazioni regolate rispetto a quelle spontanee, improvvisate e spesso violente della vita di tutti i giorni – gli interessi, le vedute, le pretese, i suggerimenti si confrontano, seguendo regole istituzionali, in modo da consentire al parlamento di deliberare a ragion veduta. Il parlamento è infatti una macchina del sistema di governo sociale che trasforma visioni, pretese, interessi privati, in decisioni pubbliche che abbiano il carattere della sintesi politica."

rispetterà le regole di “trasparenza e ... tutela del terzo”<sup>943</sup> poste in essere da uno Stato arbitro “sopra le parti e fuori di esse e non strumento nelle mani di forze reali”<sup>944</sup>.

Con la nostra analisi, in questo senso, cercheremo di mettere in luce come in Gran Bretagna la lobby rappresenti uno strumento organizzato e tecnicamente efficace di partecipazione democratica.

Il nostro esame riguarderà, in particolare, lo studio della normativa preposta alla regolamentazione dell’attività dei gruppi di interesse, sia di quella interna, rivolta cioè agli organi istituzionali, che di quella esterna, predisposta per i soggetti che operano all’esterno del circuito istituzionale<sup>945</sup> e cercherà di mettere in luce come il fenomeno del *lobbying* rivesta nel mondo anglosassone un importante ruolo nel circuito della rappresentanza, costituendo uno strumento di trasparenza nel portare concretamente al centro del processo decisionale interessi e preferenze specifiche.<sup>946</sup>

### 3.1.2 Tecniche di lobbying nei processi di normazione

Il termine “lobby” etimologicamente deriva dal latino *laubia*, cioè “portico” e, ancora oggi, in lingua inglese, significa “atrio, ingresso, vestibolo”, questo ci dà contezza di come l’attività considerata implichi un’attesa, che in Gran Bretagna assume un significato profondo, quello di rendere effettiva, nella sede decisionale, la rappresentanza degli interessi particolari della collettività.<sup>947</sup>

In altre parole, il compito dei lobbisti è “quello di trasmettere ai *policy makers* comunicazioni o informazioni concernenti certe *issues* che possono divenire oggetto di un’iniziativa legislativa da parte del Parlamento, o di una disposizione governativa”.<sup>948</sup> Comunicazioni e informazioni che, da un lato, realizzano quell’influenza sulla formazione e l’attuazione delle politiche pubbliche a favore dei gruppi rappresentati, e, dall’altro, si rivelano utili per i *decision makers*, consentendo scelte politiche “che alimentino il consenso al governo e la legittimazione delle istituzioni democratiche”.<sup>949</sup>

Ma concretamente come fa una lobby ad orientare le decisioni in favore degli interessi che rappresenta?

---

<sup>943</sup> P. TRUPIA, *op. cit.*, p. 119

<sup>944</sup> *Ibidem*; cfr. anche p. 158: “una società complessa non si governa senza partecipazione e questa è effettiva, cioè influente, se organizzata”.

<sup>945</sup> La distinzione tra normativa interna ed esterna è mutuata da P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano 2011, pp. 104 e ss.

<sup>946</sup> Cfr. P.L. PETRILLO, *op. cit.*, pp. 90 e 91; J.H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Giuffrè, Milano 1993, pp. 70 e 71

<sup>947</sup> P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano 2011, pp. 95 e ss., cfr. in part. pp. 103 e 104 in cui si mette in evidenza il concreto “...ruolo delle lobby nel processo decisionale”, nel “*rend(erlo) trasparente*” “differenzia(ndolo) rispetto alla funzione assunta dai partiti politici” (corsivo mio).

<sup>948</sup> L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, il Mulino, Bologna 2010, p. 152; D.B. TRUMAN, *The Governmental Process*, Knopf, New York 1951, p.332-343

<sup>949</sup> *Ibidem*, p. 153 dove Mattina sottolinea che “i decision makers hanno bisogno dei gruppi sia per acquisire le informazioni necessarie a varare buone politiche pubbliche, sia per ottenere la loro attiva collaborazione nella fase di applicazione delle politiche stesse.”

Dal momento che il risultato perseguito da chi pone in essere un'attività di *lobbying* è quello di incidere sul processo decisionale<sup>950</sup>, è chiaro come gran parte del successo nel raggiungimento dei propri obiettivi dipenda dall'influenza che il gruppo di interesse<sup>951</sup> riesce ad esercitare sull'opinione pubblica<sup>952</sup> e, in una società di massa, quello dei media diviene strumento essenziale per un'azione incisiva.

Wyn Grant<sup>953</sup>, nell'analizzare come i gruppi di interesse utilizzano i media, distingue diversi modi di impiego di questi ultimi per l'esercizio dell'azione di pressione.

Il primo è quello della *visibilità*: essi vengono utilizzati per fissare la propria presenza e per reclutare membri, cioè persone accomunate dallo stesso interesse.

I mezzi di comunicazione di massa rappresentano, poi, una *fonte di informazione* attraverso la quale il lobbista può venire a conoscenza delle tendenze più diffuse relativamente al tipo di interesse portato e quindi modulare la propria azione anche per pianificare un programma a lungo termine che incida su quello che Grant chiama il *climate of opinion*: usare i media quale strumento per estendere quanto più possibile la portata dell'interesse, cercando di renderlo, nel lungo periodo, parte di quei valori in cui si riconosce la collettività.

Ancora, potrebbe rendersi necessario per il gruppo di pressione reagire ad una falsa pubblicità negativa<sup>954</sup> attraverso una *reactive response*, cioè assumendo un atteggiamento difensivo, che, attraverso tecniche comunicative *ad hoc*, potrebbe rovesciare la situazione e creare una forma di pubblicità positiva per il gruppo stesso.

Infine, può verificarsi che l'oggetto del *lobbying* sia proprio il mezzo di comunicazione di massa: in tal caso l'obiettivo è quello di influenzare direttamente il *contenuto* della sua produzione e, in ultima istanza, la pubblica opinione.

La necessità di un'efficiente concomitanza di queste forme di impiego impone un costante aggiornamento del gruppo di interesse sulle tecniche di diffusione dell'informazione che consentano il suo più efficace intervento.<sup>955</sup>

Con il generico termine "media", infatti, intendiamo una varietà di forme di divulgazione (la televisione, la stampa, la radio, la rete) e, a seconda della forma prescelta, bisognerà porre l'attenzione a come indirizzare il contenuto al pubblico. Non sempre sarà vantaggioso rivolgersi ad un pubblico ampio, ma occorrerà scegliere di volta in volta l'approccio migliore per un consapevole e mirato impiego del mezzo, molto spesso punto di partenza irrinunciabile per influenzare l'agenda politica, locuzione che peraltro esprime un concetto

---

<sup>950</sup> Cfr. sul punto P. NIZZA, *Il "lobbying"*, in *Rass. Parl.* n. 1-2/1989, in part. p. 30: "...il denominatore comune a tutti i fenomeni di «lobbying» de(ve) essere ricercato nel così detto «processo decisionale»: quell'insieme cioè di atti e di comportamenti in sequenza logica e temporale che sfocia nell'assunzione, da parte del soggetto (persona fisica o giuridica) di una decisione avente rilevanza, e quindi influenza, nell'habitat (ci si passi il termine) ove la decisione viene a determinarsi."

<sup>951</sup> P. NIZZA, *op. cit.*, pp. 30 e 31 definisce il gruppo di interesse come l'associazione di persone accomunate da un interesse comune "con l'intenzione di esercitare un potere nei confronti di altri soggetti, titolari di poteri pubblici, in modo da orientare in un senso o in un altro le decisioni di questi ultimi"

<sup>952</sup> Cfr. W. GRANT, *Pressure Groups. Politics and Democracy in Britain*, Philip Allan, Londra 1989, p. 47

<sup>953</sup> W. GRANT, *op. cit.*, pp. 81 e ss.

<sup>954</sup> Cfr. l'esempio riportato da W. GRANT, *op. cit.*, p. 82: "...for example, the egg industry was obliged to react in December 1988 to a statement by a junior minister, Edwina Currie, about allegedly extensive contamination of eggs by salmonella. In such circumstances, a group may be forced into a defensive stance."

<sup>955</sup> Cfr. E. VITIELLO, *La rappresentanza degli interessi e la rete (I lobby you)*, in *Rass. Parl.* n. 3/2001, p. 722

assai ampio<sup>956</sup>, appunto inscindibile da tutte quelle questioni che, in un determinato contesto, stimolano la pubblica opinione.<sup>957</sup>

L'attenzione che viene creata intorno alla questione di interesse, infatti, ottiene l'effetto di mettere in movimento i giochi della politica, vediamo come.

Ogni gruppo di interesse<sup>958</sup> gravita attorno ad un dipartimento del Governo e la situazione di "emergenza" creata attorno alla *issue* determina o la formazione di nuovi *cause groups* o – non per forza alternativamente – la creazione di alleanze tra gruppi già esistenti.

A questo punto vengono avviate le consultazioni con le parti interessate, consultazioni che possono essere viste come un processo che serve ad inquadrare concretamente i risultati che si vogliono ottenere.

Esse hanno luogo tra i rappresentanti dei gruppi di pressione e i *civil servants* e i risultati ottenuti, peraltro meramente formali e non vincolanti, vengono portati innanzi ai *junior ministers*, i quali valutano la rilevanza degli interessi in gioco.

Inizia così una fase molto importante in cui l'interesse portato diviene oggetto di discussione all'interno del potere esecutivo che, "troppo vasto, complesso e potente per lasciare ogni decisione nelle mani di poche persone",<sup>959</sup> terrà conto dei dati formati nell'*iter* fin qui condotto per decidere se promuovere l'interesse e avviare un *policy process*. Se l'esito di queste valutazioni sarà positivo, l'interesse portato nel *policy-making process* dal gruppo di interesse sarà l'oggetto di un preventivo *consultative Green paper* che poi sfocerà nella pubblicazione di un *White paper* (o direttamente di un *White paper*) e nella presentazione di un *bill* al Parlamento.

### 3.2 La normativa esterna

Nell'ottica di comprendere se l'esercizio dell'attività di pressione possa essere considerata uno strumento di trasparenza delle attività parlamentari e di Governo, oltre che di partecipazione del cittadino alle stesse, occorre procedere alla disamina della regolamentazione esterna,<sup>960</sup> cioè all'analisi della normativa rivolta ai lobbisti.

Ripercorrendo la storia parlamentare britannica, possiamo datare al 1860 il "primo riconoscimento ufficiale dei gruppi di pressione",<sup>961</sup> quando venne prevista, nel Regolamento della Camera dei Comuni, la figura dell'*agente parlamentare*, "ovverosia di

---

<sup>956</sup> A proposito del concetto di agenda politica cfr. W. GRANT, *op. cit.*, p. 48: "However, important though the legislative agenda is, the political agenda is a somewhat broader concept. It refers to those issues which arouse public concern at a particular period of time." (evidenziazione dell'autrice)

<sup>957</sup> Cfr. ancora W. GRANT, *op. cit.*, pp. 48-50: "There may be short-run variations in response to particular events, but there may also be longer-term shifts in public opinion. The media undoubtedly plays an important role, if not in creating public opinion then at least in reinforcing it. The rise in the importance of the environment as a political issue undoubtedly owed something to increased media attention. In part, this reflected the growth of television as a communications medium, particularly the introduction of colour television. Pollution disasters offer powerful visual images: a spreading oil slick; stunted trees; dying seals." (evidenziazione dell'autrice)

<sup>958</sup> Con il proprio staff professionale, solitamente strutturato gerarchicamente al proprio interno, cfr. W. GRANT, *op. cit.*, p. 60

<sup>959</sup> S. CASSESE, *La funzione consultiva nei governi moderni*, in *Quad. cost.* n. 1/2001, p. 1

<sup>960</sup> Cfr. P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano 2011, p. 126

<sup>961</sup> *Ibidem*

un avvocato che, responsabile personalmente dinanzi allo Speaker della Camera, si impegnava a sostenere o bloccare l'approvazione di un preciso disegno di legge".<sup>962</sup>

Gli agenti parlamentari erano tenuti ad iscriversi in un Registro in custodia presso il segretario generale e, se venivano meno alle disposizioni stabilite dal Regolamento della Camera, erano sanzionati col pagamento di 2000 sterline.

Secondo questa disciplina ogni disegno di legge doveva contenere l'indicazione dei nomi degli agenti parlamentari favorevoli o contrari allo stesso, agenti che avevano la possibilità di condurre studi e ricerche relative a proposte di emendamenti da apportare al disegno stesso.

Ancora oggi la figura dell'agente parlamentare è presente nel Parlamento inglese<sup>963</sup>, tuttavia, si tratta di una professione ormai desueta,<sup>964</sup> come si evince chiaramente dalla "sostanziale inattualità"<sup>965</sup> del relativo registro, consultabile sul sito ufficiale del Parlamento.<sup>966</sup>

Attualmente la regolamentazione rivolta ai lobbisti è contenuta nella *Transparency of Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014*, approvata il 30 gennaio 2014.

Questa legge è considerabile come il punto di arrivo di un percorso iniziato quando nel 2008 il rapporto *Lobbying: Access and Influence in Westminster*, frutto dell'indagine conoscitiva sull'attività dei gruppi di pressione avviata nel 2007 dalla *Public Administration Committee* (PASC) della *House of Commons*, aveva evidenziato la necessità di creare un registro dei lobbisti.

L'istanza era stata presentata dalla *Association of Professional Political Consultant* (APPC), dal *Chartered Institute of Public Relations* (CIPR) e dalla *Public Relations Consultants Association* (PRCA) che sono le tre principali organizzazioni che rappresentano i lobbisti professionisti in Gran Bretagna.<sup>967</sup>

Queste ultime, poi, avevano dato vita nel 2010 all'*UK Public Affairs Council* (UKPAC), un organismo indipendente che doveva tenere un registro pubblico e aggiornarlo trimestralmente. Il registro serviva a compendiare tutta una serie di indicazioni circa l'identità dei lobbisti interagenti professionalmente con il Governo e i dettagli relativi alla loro attività di *lobbying*.

Oggi, invece, con la legge approvata il 30 gennaio 2014, possiamo dire che in Gran Bretagna esiste un vero e proprio *codice di condotta unitario* per tutti quelli che esercitano un'attività di *lobbying* e questo ci rende possibile affermare che nel Regno Unito la negoziazione legislativa è *disciplinata in maniera trasparente* e rappresenta uno strumento di partecipazione democratica alla decisione politica.

---

<sup>962</sup> *Ibidem*

<sup>963</sup> Cfr. P.L. PETRILLO, *op. cit.*, p. 127; per un'analisi approfondita della figura dell'agente parlamentare si veda il paragrafo 3.3.1.1 di questo lavoro.

<sup>964</sup> Così P.L. PETRILLO, *op. cit.*, p. 128

<sup>965</sup> *Ibidem*, p. 128

<sup>966</sup> *Ibidem*; il registro è consultabile online all'indirizzo web <http://www.publications.parliament.uk/pa/pbagents.htm>

<sup>967</sup> Così P.L. PETRILLO, *op. cit.*, p. 128

La legge in esame dedica al fenomeno del *lobbying* tutta la *Part 1* e, a testimonianza di quanto detto, qualifica espressamente l'attività di pressione, riferendosi ad essa, nel disciplinarla, con la locuzione "*business of consultant lobbying*".<sup>968</sup>

Innanzitutto, all'art. 3 è prevista la figura del *Registrar of Consultant Lobbyists*, il quale ha il compito, ai sensi del successivo art. 4, di custodire e curare la pubblicazione del *register of consultant lobbyists*.<sup>969</sup>

I requisiti per la registrazione sono elencati al secondo comma dell'art. 4 e si differenziano a seconda che si tratti di una *company*, di una *partnership*, oppure di una persona fisica.

Nel caso della *company*, a dover essere indicato sarà il nome della stessa, il numero di registrazione, la sede e l'identità del suo personale direttivo.

Nel caso della *partnership*, dovranno essere elencati i nomi dei singoli *partners* e l'indirizzo della sede commerciale.

Per quanto riguarda poi le persone fisiche, esse dovranno corrispondere identità e indirizzo.<sup>970</sup>

Poi, vanno registrati anche il nome con cui il gruppo andrà ad identificarsi nell'esercizio dell'attività di pressione e tutte quelle informazioni che il *Registrar* riterrà opportuno richiedere ai fini di un esercizio trasparente dell'attività stessa. Se il gruppo, poi, ha un codice di condotta, avrà l'obbligo di dichiararlo nonché di renderne possibile la consultazione.<sup>971</sup>

L'obbligo di registrazione non riguarda solo chi pone in essere l'attività di pressione, ma anche chi vi collabora. L'art. 4 del *Lobbying Act*, infatti, prosegue disponendo al comma 3 che per ogni trimestre i lobbisti devono corrispondere tutte le informazioni relative ai loro *clients*.<sup>972</sup>

---

<sup>968</sup> Cfr. la legge che parla espressamente di un "*act to make provision for establishing and maintaining a register of persons carrying on the business of consultant lobbying and to require those persons to be entered in the register.*"

<sup>969</sup> Art. 4 (1): "*The Registrar must keep and publish a register of consultant lobbyists*"

<sup>970</sup> Cfr. art. 4 (2): "*The entry for each registered person must include –*

*(a) in case of a company –*

*(i) its name, its registered number and the address of its registered office, and*

*(ii) the names of its directors and of any secretary and any shadow directors;*

*(b) in the case of a partnership (including a limited liability partnership), the names of the partners and the address of its main office or place of business;*

*(c) in the case of an individual, the individual's name and the address of the individual's main place of business (or, if there is no such place, the individual's residence)"*

<sup>971</sup> Cfr. sempre art. 4 (2): "*(e) any name or names ... under which the person carries on business as a consultant lobbyist;*

*(f) such other information regarding the identity of the person as may be determined by the Registrar;*

*(g) a statement of –*

*(i) whether there is in place an undertaking by the person to comply with a relevant code of conduct, and*

*(ii) if so, where a copy of the code may be inspected"*

<sup>972</sup> Art. 4 (3): "*Each entry must also include –*

*(a) for each quarter in which the registered person has been entered in the register, the person's client information ... and*

*(b) if the person received payment in the pre-registration quarter to engage in lobbying, the name of the person or persons on whose behalf the lobbying was or is to be done."*

L'obbligo di corrispondere informazioni sempre aggiornate sui *clients* è poi specificato al successivo art. 5:

*"(1) A registered person must submit an information return to the Registrar for each quarter.*

*(2) The information return for a quarter must contain –*

*(a) either the client information for that quarter or a statement under subsection (5), and*

*(b) details of any change in that quarter in the particulars included in the register under section 4(2)*

Il registro, che ai sensi dell'art. 6 va costantemente aggiornato dal *Registrar*, deve essere pubblicato obbligatoriamente su un sito web e, eventualmente, in tutte le forme che il *Registrar* ritenga opportune (art. 7).<sup>973</sup>

Sulla disciplina della pubblicazione appare necessaria una riflessione: quella di rendere obbligatoria l'accessibilità online del *register of consultant lobbyists*, è una scelta che pone in evidenza come in Gran Bretagna le pratiche di *lobbying* siano condotte alla luce del sole, questo significa che esse vengono sottoposte anche ad una forma di controllo sociale.

Questa regolamentazione, infatti, elimina la possibilità che l'attività di pressione possa divenire compravendita di favori illeciti e recide il rapporto che, esercitando tale attività per vie traverse, oscure e non chiaramente previste e disciplinate dall'ordinamento, potrebbe venire ad instaurarsi con la corruzione.

Con una disciplina di questo tipo, infatti, la lobby è "azione di influenza organizzata ed efficiente sulla decisione pubblica", che, "per questo particolare tipo di organizzazione", "sfiora e spesso si compenetra con una vera e propria azione politica, che si distingue dall'azione politica vera e propria solo per la natura del soggetto promotore, che è un'Organizzazione rappresentativa di interessi".<sup>974</sup>

In tal senso, quindi, la lobby pone in essere un'attività positiva sia per il fatto che essa realizza quella partecipazione del cittadino e dei suoi interessi ai processi decisionali, sia perché orienta l'azione politica rendendola qualitativamente migliore perché sinergica rispetto alla pubblica opinione e al comune sentire e in grado di rispondere positivamente alle istanze della collettività.

Una chiara regolamentazione di cosa è o cosa debba essere la lobby e il *lobbying* fa sì che tutto quanto non ne fa parte, lungi dal diventare scambio clientelare, cada nell'illecito e a questo punto appare opportuno ritornare all'analisi del *Lobbyin' Act* del 2014 e dell'apparato sanzionatorio che è in esso previsto dall'articolo 12 all'articolo 20.

La disciplina inizia con l'elenco delle infrazioni: secondo quanto stabilito dall'art. 12 è illegittimo l'esercizio dell'attività di pressione da parte di chi non è registrato oppure, anche se registrato, ha fornito indicazioni sommarie o sbagliate in violazione a quanto richiesto dalla normativa.<sup>975</sup>

---

(3) *The client information for a quarter is –*

(a) *if the registered person engaged in lobbying in the quarter in return for payment (whether or not the payment has been received), the name of the persons on whose behalf the lobbying was done, and*

(b) *if the registered person received payment in the quarter to engage in lobbying (whether or not the lobbying has been done), the name of the person or persons in whose behalf the lobbying is or was to be done.*

(4) *Regulations may specify other information about the persons mentioned in subsection (3) which must be included in an information return.*

(5) *A statement under this subsection is a statement that, in the quarter in question, the registered person neither engaged in lobbying in return for payment nor received payment to engage in lobbying.*

(6) *The information return for a quarter must be submitted before the end of the period of two weeks beginning immediately after the end of the quarter."*

<sup>973</sup> Cfr. art. 7 (3): "*Publication under this section is to be –*

(a) *on a website, and*

(b) *in such other form or forms as the Registrar considers appropriate."*

<sup>974</sup> P. TRUPIA, *La democrazia degli interessi: lobby e decisione collettiva*, Giuffrè, Milano 1989, pp. 120 e 121

<sup>975</sup> Art. 12 *Offences*: "(1) *If a person carries on the business of consultant lobbying in breach of section 1(1) (lobbying whilst unregistered), an offence is committed by –*

(a) *the person, and*

(b) *any individual who, not being entered in the register, engages in lobbying in the course of that business.*

Inoltre, per quanto concerne le informazioni richieste per i *clients* dall'art. 5, esse vanno corrisposte solo per il periodo di afferenza alla lobby, altrimenti viene a configurarsi un illecito nei loro confronti, illecito che avrebbe luogo anche laddove le informazioni richieste fossero state fornite in maniera imprecisa o errata.<sup>976</sup>

Ai sensi dell'art. 14, una volta accertata la sussistenza di un'infrazione ex art. 12, il *Registrar* impone una sanzione (*a civil penalty*) di un ammontare massimo di £7,500 (art. 16 c. 3°).<sup>977</sup>

Prima di imporre una *civil penalty*, però, il *Registrar* deve seguire una procedura descritta dagli artt. 15 e 16.

Innanzitutto, deve provvedere a notificare alla persona interessata l'intenzione di comminare una sanzione nei suoi confronti. La notifica, ai sensi dell'art. 15, deve indicare:

- 1) le basi sulle quali si fonda l'intenzione del *Registrar* di comminare la sanzione;
- 2) le ragioni per le quali egli ha ritenuto sussistente un illecito;
- 3) l'ammontare della sanzione proposta;
- 4) l'informazione che è possibile, entro un periodo specificato nella notifica stessa, replicare alla proposta di sanzione mediante la presentazione di dichiarazioni scritte in merito.

Per imporre la *civil penalty* il *Registrar* dovrà attendere la fine del periodo entro il quale è possibile produrre le dichiarazioni di replica e, laddove queste fossero state presentate, dovrà tenerle in debita considerazione secondo quanto stabilito dai c. 3° e 4° dell'art. 15.<sup>978</sup>

Se al termine di questa procedura il *Registrar* deciderà nel senso di imporre la sanzione, allora dovrà darne atto all'interessato attraverso una *penalty notice* che dovrà dare conto del percorso condotto dal *Registrar* per decidere in senso positivo alla sanzione, nonché esplicitarne le motivazioni. Dovrà inoltre stabilire l'ammontare della *penalty* e specificare il periodo entro il quale dovrà essere pagata e la forma in cui dovrà essere corrisposta. La

---

(2) *It is an offence for a registered person to engage in lobbying if –*  
(a) *the person's entry in the register is inaccurate or incomplete in a material particular, and*  
(b) *the person has failed ... to provide sufficient information in or accompanying the return to enable the inaccuracy to be rectified.*"

<sup>976</sup> Art. 12: "(3) *Where a person is required to submit an information return under section 5, it is an offence for the person –*

(a) *to fail to do so within the period specified in section 5(6), or*  
(b) *to provide information which is inaccurate or incomplete in a material particular.*

(4) *Where an information notice has been served on a person, it is an offence for the person –*

(a) *to fail to supply the required information on or before the date by which the person is required to do so, or*  
(b) *to provide information which is inaccurate or incomplete in a material particular.*"

<sup>977</sup> Art. 14 *Civil penalties*: "(1) *The Registrar may impose a civil penalty on a person (in accordance with sections 15 to 18) if the Registrar is satisfied that the person's conduct amounts to an offence under any of subsections (1) to (4) of section 12.*"

<sup>978</sup> Art. 15: "(1) *Before imposing a civil penalty on a person, the Registrar must serve on that person a notice standing that the Registrar proposes to impose the penalty.*

(2) *The notice must –*

(a) *set out the conduct on which the proposal to impose the penalty is based,*  
(b) *set out the reason why the Registrar is satisfied that the person has engaged in that conduct,*  
(c) *state the amount of the proposed penalty, and*

(d) *inform the person that the person may, within a period specified in the notice, make written representations in relation to the proposal.*

(3) *The Registrar must not impose the penalty before the end of the period specified under subsection (2) (d).*

(4) *The Registrar must consider any written representation received before the end of that period.*"

notifica dovrà poi rendere edotto il destinatario del suo *right to appeal* stabilito dall'art. 17.<sup>979</sup>

Chi si vede notificata una *penalty*, infatti, ha il diritto di presentare appello dinanzi all'autorità giudiziaria. L'appello potrà avere ad oggetto la decisione di imporre la sanzione, l'eventuale decisione del *Registrar* di variare la *penalty*<sup>980</sup>, oppure l'ammontare della stessa e l'obbligo di pagamento sarà sospeso fino alla decisione del Tribunale.<sup>981</sup>

Ai sensi dell'art. 18, poi, è precluso al *Registrar* di imporre la *civil penalty* laddove sia pendente un procedimento penale nei confronti della persona che si intende sanzionare, in tal caso occorrerà attendere gli esiti del processo perché la *civil penalty* non può essere cumulata con una condanna in sede penale.<sup>982</sup>

Nel caso in cui la *civil penalty* non dovesse essere corrisposta potranno essere instaurati dei procedimenti giudiziari che, però, avranno quale unico fine quello di ottenere l'*enforcement* della *penalty* stessa, quindi non potranno avere riguardo alla sanzione, né in riferimento al procedimento seguito per la sua imposizione, né rispetto al suo ammontare.<sup>983</sup>

Quando riceve il pagamento della *penalty*, come stabilito dal c. 3° dell'art. 19, il *Registrar* dovrà versare la somma nell'apposito *Consolidated Fund*.

Una volta completata anche la disamina della regolamentazione dell'eventuale patologia dell'attività di pressione, non possiamo non rilevare come "la trasparenza del *lobbying*, ottenuta attraverso la sua regolamentazione", conferisca "ai gruppi credibilità" rendendoli "possibili controllori delle scelte dei governanti".<sup>984</sup>

---

<sup>979</sup> Art. 16: "(1) *If the Registrar decides to impose a civil penalty, the Registrar must serve on the person a notice to that effect (a "penalty notice").*

(2) *The notice must –*

(a) *set out the conduct on which the decision to impose the penalty is based,*

(b) *set out the reasons why the Registrar is satisfied that the person has engaged in that conduct,*

(c) *state the amount of the penalty,*

(d) *specify the period within which and the form in which the penalty must be paid, and*

(e) *contain particulars of the right to appeal under section 17.*

(3) *The amount specified in a penalty notice must not exceed £ 7,500."*

<sup>980</sup> Ai sensi dell'art. 16 (7) il *Registrar* ha la possibilità di modificare la sanzione: "Where a penalty notice has been served on a person, the Registrar may vary or cancel it by serving written notice to that effect on the person."

<sup>981</sup> Art. 17: (1) *A person on whom a penalty notice has been served may to the Tribunal against –*

(a) *the decision to impose the penalty;*

(b) *if the penalty notice has been varied, the decision to vary it;*

(c) *the amount of the penalty.*

(2) *If an appeal is brought under this section, the person is not required to pay the penalty until the date on which the appeal is finally determined or withdrawn.*

(3) *Regulations may make provision for and in connection with the determination of appeals under this section."*

<sup>982</sup> Art. 18: (1) *The Registrar may not impose a civil penalty on a person in respect of any conduct –*

(a) *at any time after criminal proceedings for an offence under this Part have been instituted against the person in respect of that conduct and before those proceedings have been concluded, or*

(b) *after the person has been convicted of an offence under this Part in respect of that conduct.*

(2) *If the Registrar has imposed a civil penalty on a person in respect of any conduct, the person may not be convicted of an offence under this Part in respect of that conduct.*

<sup>983</sup> Art. 19: (1) *An amount payable to the Registrar as a civil penalty may be recovered by the Registrar as a debt.*

(2) *In proceedings for the enforcement of a civil penalty no question may be raised as to –*

(a) *liability to the imposition of the penalty, or*

(b) *the amount of the penalty."*

<sup>984</sup> L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, il Mulino, Bologna 2010, p. 232

Quella “coesistenza tra valori e principi”, necessaria in una società pluralista, “richiede” infatti, “che ciascuno di tali valori e tali principi sia assunto in una valenza non assoluta, compatibile con quelli con i quali deve convivere”<sup>985</sup> e in questo senso il *lobbying*, permettendo l’accesso delle forze sociali alle istituzioni,<sup>986</sup> inserisce sia i gruppi che i governanti in “un sistema di controlli incrociati” che, stante la trasparenza della disciplina analizzata, rende possibile ai gruppi di interesse di svolgere “un ruolo ... significativo nel monitoraggio delle decisioni dei governanti, pretendendo il rispetto delle regole del gioco indispensabili”<sup>987</sup> a rendere trasparente l’attività di pressione.

### 3.3 Normativa interna

A questo punto, appare opportuno continuare la nostra analisi prendendo in considerazione le “norme verso l’interno”, cioè quelle che regolano la partecipazione dei gruppi di pressione al *decision-making* delle due Camere. Gli istituti che sono descritti, però, possono essere impiegati solo dai gruppi interni<sup>988</sup> al Parlamento che godono di un riconoscimento ufficiale da parte dell’istituzione rappresentativa. Esse pertanto sono rivolte a disciplinare le modalità di pressione che questi gruppi compiono sulle rispettive *Houses*. Sono appartenenti a questa categoria la disciplina dei *private bills* e *private Members’ bills*, la recente revisione della *Guide of All-Party Group* e il *Code of Conduct of Members’ of Parliament*, questi ultimi modificati nel 2013<sup>989</sup>.

#### 3.3.1 Private Bills e Private Members’ Bills

##### 3.3.1.1. Private Bills

---

<sup>985</sup> G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino 1992, p. 11

<sup>986</sup> Cfr. P. TRUPIA, *op. cit.*, p. 141

<sup>987</sup> L. MATTINA, *op. cit.*, p. 232

<sup>988</sup> Con l’espressione gruppi interni al Parlamento si intendono quelli che i governanti ritengono legittimi e consultano in modo regolare a differenza dai gruppi esterni che non tengono rapporti privilegiati con i *policy makers*. Cfr. in tal senso W. GRANT, *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, Philip Allan, London 1989, pp. 14 e 15; L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, Il Mulino, Bologna 2010, p. 176

<sup>989</sup> Questa normativa non si applica nella Regione della Scozia. Infatti a seguito dello *Scotland Act* (1998), il Parlamento scozzese può legiferare autonomamente tranne in casi tassativi (art. 29). Nel 2012 è stato proposto un *private Members’ bill* dal parlamentare Finlay (*Lobbying Transparency Scotland Bill*) che voleva obbligare i gruppi di interesse a iscriversi e a spiegare la loro attività in un registro pubblico, sulla falsariga della normativa inglese. L’iter del provvedimento non si è concluso ma il Governo scozzese si è impegnato ad elaborare un proprio progetto di legge su questo tema. L’intera materia, pertanto, è ancora disciplinata dal *Code of Conduct of Members’ Scotland Parliament* per l’attività di finanziamento e per la disciplina dei *Cross-Party Groups* (CPGs’).

I *private bills*<sup>990</sup> sono lo strumento più risalente di partecipazione dei gruppi di pressione alla vita del Parlamento: possono essere presentati o da un Membro del Parlamento ( di seguito MP) o da singoli cittadini, portatori di specifici interessi. Essi sono fondamentalmente uno “strumento di legislazione diretta”<sup>991</sup> perché spingono il Parlamento ad occuparsi di questioni che riguardano determinate persone o luoghi in aggiunta o anche in contrasto con la normativa generale<sup>992</sup>.

Questi sono impiegati soprattutto da comuni, da autorità pubbliche e da imprese le quali utilizzano spesso la figura dell’ “*Parliamentary Agent*”<sup>993</sup> come tramite con il potere politico. Questo soggetto è un avvocato incaricato di portare avanti la proposta di legge, dialogando con i parlamentari; infatti può inviare a questi documenti, ricerche, studi relativi al tema specifico trattato. Per svolgere questi incarichi, è necessario presentare un “certificato di onorabilità” rilasciato da un giudice di pace o da un avvocato di chiara fama o da un parlamentare. Parlamentari e funzionari pubblici non possono svolgere questa attività. Gli Agenti possono essere di due tipi: i c.c.d.d *Roll A Parliamentary Agents* e i c.c.d.d. *Roll B Parliamentary Agents*. I primi svolgono professionalmente questa attività presso la Camera dei Comuni e dei Lord al fine di redigere disegni di leggi e rappresentare in modo stabile interessi particolari all’interno di Westminster. Appartengono invece al secondo gruppo gli agenti che solo occasionalmente, e previa specifica e motivata richiesta allo *Speaker* di ciascuna Camera, possono presentare una petizione per contrastare l’approvazione di un *private bill*.

Questi *bills* devono essere introdotti mediante una petizione presentata entro il 27 Novembre di ogni anno<sup>994</sup> di cui deve essere data comunicazione ad almeno un giornale a diffusione nazionale entro l’11 dicembre per consentire a chi ha un interesse diretto o specifico di poter aderire<sup>995</sup>. Gli agenti parlamentari devono depositare copie dei *bill* alle varie autorità interessate e renderle disponibili ai Membri delle Camere nel *Vote Office*. Esponenti dell’opinione pubblica possono altresì visionare le copie mostrate dagli stessi agenti parlamentari come legali rappresentanti dei promotori. Gli interessati possono presentare una petizione di supporto o una contraria al disegno di legge sempre che abbiano un “interesse specifico e diretto” che potrebbe essere leso dal *private bill*. L’alternativa consiste nel contattare il proprio parlamentare a Westminster in modo da fargli presentare una mozione di blocco dell’*iter* procedimentale. La scelta nel farlo iniziare dalla Camera dei Comuni o dei Lord è affidata ai loro Presidenti; in genere fanno iniziare dalla Camera dei Lord quella relative alla disciplina delle autorità locali e quelle a contenuto complesso. La

---

<sup>990</sup> La disciplina normativa è contenuta nella *House of Commons Information Office Private Bills Factsheet 2010* e integrata con il “*Private Bills in Parliament: House of Commons Background Paper*” (Standard Note: SN/PC/06508) 7 gennaio 2014.

<sup>991</sup> P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, Giuffrè, Milano 2011, p. 104

<sup>992</sup> Art. 1 “*Private legislation is legislation of a special kind for conferring particular powers or benefits on any person or body of person – including individuals, local authorities, companies, or corporations – in addition to or in conflict with the general law*”.

<sup>993</sup> Dal sito ufficiale del Parlamento inglese risulta che solo 6 studi legali hanno la licenza permanente per operare come “agenti parlamentari”.

<sup>994</sup> Art. 2A SO (2005) “No such petitions shall be received after 27th November (or if that day is a Saturday or a Sunday, the first Monday following that day) unless it has been endorsed by the Chairman of Ways and Means.”

<sup>995</sup> Art. 10 “*The notices shall be published in the newspapers prescribed by the next following paragraph once in each of two consecutive weeks with an interval of at least six clear days between publications, the second publication being not later than 11th December*”.

prima lettura segue il procedimento legislativo ordinario. Una volta conclusasi, se il *bill* non è stato proposto da un parlamentare viene nuovamente riesaminato dall'aula. Il *Clerk*<sup>996</sup> della Camera dà lettura del titolo e se non ci sono interruzioni, sintetizza il suo contenuto in punti. In questa fase, qualunque MP può fare una *blocking motion* per fermare il procedimento, chiedendo di fissare la data per il dibattito<sup>997</sup>. Terminata la seconda lettura, se il *bill* è stato oggetto di opposizione deve essere inviato alla *Opposed Bill Committee*<sup>998</sup> altrimenti alla *Unopposed Bill Committee*<sup>999</sup>: il procedimento è semi-giurisdizionale ed è volto a valutare quale sia il procedimento più idoneo e gli aspetti prettamente tecnici legati alla sua approvazione. Preliminarmente alla valutazione tecnica, i componenti devono dichiarare di non avere nessun interesse personale o locale nel provvedimento da esaminare (art. 85 *Code of Conduct*). Sono le situazioni riguardanti le ipotesi di benefici o vantaggi futuri derivanti dall'approvazione o interessi propri di tutti i suoi elettori o anche di un loro numero significativo. Davanti alla seconda Commissione, non essendoci obiezioni, il procedimento è più celere perché l'attività principale consiste nell'ascoltare i promotori sulla necessità del provvedimento e porre loro domande. Le audizioni di altri interessati non sono obbligatorie ma nel caso di obiezione sollevata da un MP, esse devono sentirlo altrimenti vi sono penalità. La discussione delle Commissioni è segreta. L'esito può essere negativo quando la giustificazione della presentazione del *bill* non è provata o può essere positivo: in questo caso, la Commissione formula i possibili emendamenti. Successivamente il *bill* viene iscritto all'ordine del giorno e durante la terza lettura, che avviene in genere qualche giorno dopo, possono essere presentate nuovamente *blocking motions*<sup>1000</sup>. Questo stesso procedimento si applica nella Camera dei Lord ma questa non può reinserire una disposizione eliminata dalla Commissione né tantomeno eliminare una disposizione prevista da questa. L'*iter* di approvazione deve essere terminato entro la fine della sessione (Ottobre-Novembre) altrimenti decade e deve essere riproposto nella sessione successiva. L'unica eccezione consiste nella *Suspension Motion* che consente la sospensione del procedimento fino alla sessione successiva, anche nel caso di elezioni nazionali, su richiesta dei promotori; altre volte è prevista la sua reviviscenza quando non c'è stato tempo per decidere sulla sospensione. Una volta approvato, è sottoposto al *Royal Assente* pubblicato nei *Local and Personal Acts Series*.

Questo strumento è stato molto utilizzato nei primi del Novecento quando l'opinione pubblica premeva affinché si realizzassero opere pubbliche rilevanti ma dagli anni '60 in poi il loro numero si è ridotto drasticamente a causa del trasferimento di competenze amministrative al Governo e all'estensione dell'utilizzo della tecnica di delega legislativa<sup>1001</sup>.

---

<sup>996</sup> Trad. Segretario.

<sup>997</sup> Negli ultimi anni, i successivi dibattiti avevano un raggio di azione molto ampio e concernevano specialmente il merito del provvedimento o per tentare una conciliazione fra promotori e oppositori. È compito del Presidente dell'aula controllare il rispetto dell'oggetto della discussione e impedire divagazioni.

<sup>998</sup> Composizione: 4 Membri imparziali nominati dalla *Committee of Selection*.

<sup>999</sup> Composizione: 7 Membri di cui il Presidente, due deputati nominati d'ufficio e quattro Membri presi da una lista e nominati dalla *Committee of Selection*.

<sup>1000</sup> In genere non lo fanno perché il Governo mette pressione affinché il procedimento si concluda velocemente.

<sup>1001</sup> P. L. PETRILLO, *op.cit.*, pp. 107 ss.

### 3.3.1.2 Private Members' Bills

I *private Members' Bills*<sup>1002</sup> sono iniziative pubbliche assimilate a quelle proposte dal Governo. Sono introdotti dal parlamentare, MP o Lord, che vuole modificare una normativa già in vigore che ha come destinataria la società civile. Quasi sempre il proponente è mosso da gruppi di pressione che vogliono modificare un assetto normativo poco favorevole ai loro obiettivi. Solo una minoranza diviene legge ma sono utile per focalizzare l'attenzione pubblica su alcuni temi al fine di influenzare indirettamente l'attività governativa<sup>1003</sup>.

Il proponente deve dare due titoli al *bill*: uno più corto per consentirne l'immediata identificazione e uno più lungo che spieghi brevemente il contenuto del provvedimento. Ci sono tre modalità di introduzione della proposta: con sorteggio ( *S.O.*<sup>1004</sup> *n. 14*), secondo la regola dei dieci minuti ( c.d. *Ten Minutes Rule*; *S.O.* *n.23*) e con la presentazione (*S.O.* *n.57*). La prima consente una maggiore possibilità per il *bill* di diventare legge perché i nomi degli MPs richiedenti sono sorteggiati durante la seduta del secondo giovedì della sessione; i primi sette estratti più facilmente possono ottenere la fissazione di una data per il dibattito. I risultati sono pubblicati sul sito *web* del Parlamento inglese. La prima lettura, meramente formale, è tenuta il quinto mercoledì della sessione.

Con la regola dei dieci minuti, si consente al parlamentare di presentare i motivi che giustificano il *bill* e per dare un'opinione sulla legislazione già esistente. Ogni altro MP può ribattere sempre nei limiti dei dieci minuti. Spesso viene impiegato per verificare il consenso degli altri membri. Questa modalità però più che garantire l'effettiva approvazione della proposta vuole sensibilizzare la Camera al tema sottostante.

Infine con la presentazione, ogni MP può introdurre un *bill* previa comunicazione dei suoi intenti ma non può dire niente a supporto di questo: difficilmente, perciò, diventa legge. Questa disciplina si applica allo stesso modo per i *bill* introdotti dalla Camera dei Lord ma non hanno le stesse priorità rispetto a quelli della Camera: infatti, verranno esaminati solo se c'è tempo. Inoltre richiedono l'intervento di un MP che li introduca nella Camera dei Comuni. Al contrario, lo *Standing Order n. 14* impone che i *Private MPs' Bills* hanno la priorità sulle questioni di Governo ogni tredicesimo venerdì della sessione e nei primi sette di questi la precedenza è data ai *bills* introdotti con votazione. Per le restanti fasi si applica la disciplina legislativa ordinaria.

Nel marzo 2014 è stato pubblicato il *Fifth Report* della *Procedure Committee* che ha evidenziato elementi di criticità del meccanismo. Infatti il *bill* è proposto subito dopo la concessione del permesso e gli viene assegnato un giorno durante il quale deve essere compiuta la seconda lettura. In realtà questo provvedimento rimane negli *Order Papers* (ordini del giorno) per tutta la sessione senza possibilità che possa andare avanti<sup>1005</sup>. Altro

---

<sup>1002</sup> La disciplina si trova sul sito <http://www.parliament.uk/about/how/laws/bills/private-members/>

<sup>1003</sup> Per dati e maggiori dettagli, si rinvia alla fine del paragrafo.

<sup>1004</sup> L'acronimo sta per *Standing Order*.

<sup>1005</sup> Fifth Report (2014) par. 13 "At present, the bill is presented immediately after leave is given, and a day named for second reading. The bill may then stay on the Order Paper for the remainder of the session, even though it stands virtually no chance of further debate or progress".

problema è l'elevato rischio di monopolizzazione dei dieci minuti da parte di un solo parlamentare, impedendo di fatto anche ad altri membri di presentare le loro proposte<sup>1006</sup>. All'esito della ricerca, la Commissione propone di eliminare l'obbligo di applicare la regola dei dieci minuti al *bill* subito dopo che il permesso è stato concesso<sup>1007</sup> e di prevedere un numero massimo di provvedimenti che un singolo parlamentare può presentare, che consiste in uno al giorno tranne se agisce su suggerimento di un ministro della Corona<sup>1008</sup>. In merito alla tutela della trasparenza, infine, la Commissione afferma la necessità di pubblicare sul sito del Parlamento le bozze dei provvedimenti prima che essi vadano in seconda lettura al fine di far conoscere agli altri Membri del Parlamento e ai cittadini il loro contenuto e segnalare eventuali modifiche necessarie. Ciò contribuirebbe ad avere un procedimento di miglior qualità e a favorire un contributo anche dall'opinione pubblica.<sup>1009</sup>

Di seguito vi è una tabella ( fig.1) che riassume i *bills* diventati leggi nella sessione 1983-1984 e altre tre ( figg. 2,3,4) relative alle sessioni 1997-1998 ,2010-2012 e 2012-2013, che consentono di valutare se vi sono delle differenze rilevanti in merito a chi li presenta e con quali modalità<sup>1010</sup>.

I numeri accanto alla parola “votazione” indicano la loro posizione nella votazione.

Fig.1;

1983-1984		
Lord	Lotteria ( Emendamento)	Lord Irving of Dartford
Lord	Educazione (Emendamento)	Earl of Caithness
Sorteggio 1	Videocassette	Graham Bright
Sorteggio 9	Commercio (Emendamento)	Stephen Dorrell
Sorteggio 20	Traffico stradale ( Istruzioni per la guida)	ElizabethPeacock
Sorteggio 4	Prescrizioni e limitazioni	Alex Eadie
Sorteggio 8	Giurie ( rimozioni)	John Watson
Sorteggio 16	Pista ciclabile	Cecil Franks

<sup>1006</sup> Par. 16 “to prevent the situation where a very small number of Members—and potentially just a single Member—prepared to queue overnight in the Public Bill Office so that they are the first to present a bill, or bills, after the ballot bills have been presented can take up all the remainings lots and crowd out other Members completely”

<sup>1007</sup> Par.15 “...a bill need not be brought in immediately afte rleave is granted under the ten minute rule”.

<sup>1008</sup> La formulazione proposta sarebbe: “(1A) Such notice shall be given in the Public Bill Office by the Member in person or by another Member on his or herbe half, but on any one day not more than one notices hall be accepted from anyone Member.(1B) Paragraph (1A) of this order shall not apply to notices given by a Minister of the Crown.”

<sup>1009</sup> Par. 10 “Were commend that the House establish a means for the Member in charge of a private Member's bill to post a draft bill online for scrutiny and comment before it is published in advance of second reading. Itwouldnot be mandatory for a Member to make a draftbillavailable in this way before proceeding with it through the private Members' bill process, but we believe that many will find it desirable to do so and that better-quality bills could result”.

<sup>1010</sup> Questo studio è contenuto nel *Successful Private Members' Bills since 1983-84* aggiornato il 1 luglio 2013 (Standard Note: SN/PC/04568) pagg. 6-7.

Sorteggio 13	Sequestro di minori	Timothy Wood
Sorteggio 15	Scommesse, giochi, lotterie	Sir IanGilmour
Sorteggio 14	Agricoltura (Emendamento)	Edward Leigh
Presentazione	Riforma legislativa sul matrimonio	Lord James Douglas-Hamilton

Fig.2;

1997-1998		
Lord	Diritti dei lavoratori	Lord Archer of Sandwell
Lord	Giustizia criminale	Lord Evans of Parkside
Sorteggio 5	Riduzione traffico stradale	Cynog Dafis
Sorteggio 10	Apertura del pubblico interesse	Richard Shepherd
Sorteggio 4	Noleggjo veicoli privati	Sir George Young
Sorteggio 17	Pesticidi	Ben Bradshaw
Sorteggio 14	Cure sociali	Marsha Singh
Regola 10 minuti	Salute degli animali	Paul Flynn
Presentazione	Riduzione rifiuti	Angela Smith
Presentazione	Registrazione immobili	Dr Lynda Clark

Fig.3;

2010-2012		
Lord	Musica dal vivo	Lord Clement-Jones
Sorteggio 19	Violenza domestica (Emendamento)	Sir Paul Beresford
Sorteggio 15	Convenzione sulla rimozione dei relitti	Dr Thérèse Coffey
Sorteggio 14	Autorità per la Sicurezza nell'attività sportive terrestri	Jonathan Lord
Sorteggio 13	Moneta ( misurazione)	Mark Lancaster
Sorteggio 5	Stato delle persone decedute ( Legge di successione)	Greg Knight
Sorteggio 3	Servizi pubblici	Chris White

Fig.4;

2012-2013		
Sorteggio 2	Navigazione marina	Sheryll Murray
Sorteggio 5	Case mobili	Peter Aldous
Sorteggio 14	Presunzione di morte	John Glen
Sorteggio 7	Antartico	Neil Carmichael
Sorteggio 17	Permessi di parcheggio per disabili	Simon Kirby
Sorteggio 11	Prigioni	Stuart Andrew
Sorteggio 9	Prevenzione delle frodi sociali assicurative	Richard Harrington
Sorteggio 8	Prigioni	Sir Paul Beresford
Sorteggio 4	Salute mentale	Gavin Barwell
Sorteggio 2	Metal Detector	Richard Ottaway

Si può notare che nella sessione 1983-1984 la maggior parte dei *bill* approvati hanno utilizzato lo strumento del sorteggio mentre solo due sono stati introdotti da Lord e uno solo mediante presentazione. Questa tendenza è rimasta sostanzialmente inalterata anche nelle successive sessioni; infatti le proposte accolte sono tutte per sorteggio, eccetto una proposta da parte dei Lord (2010-2012). Non vi è nessun *bill* proposto con la “Regola dei 10 minuti” (solo nel 1997-1998 uno ha completato l’*iter*) e anche la presentazione, utilizzata nel 1997-1998, non ha comportato approvazioni di *bills* nelle ultime sessioni. Pertanto risulta chiaro che lo strumento che consenta un maggior successo in termini di risultato è il sorteggio. Per quanto riguarda il numero dei *bill* divenuti leggi non si riscontrano sostanziali diminuzioni o modifiche di rilievo nelle sessioni ora esaminate.

Di queste proposte è interessante vedere, inoltre, quante abbiano completato l’*iter* legislativo<sup>1011</sup> (Fig.6):

---

<sup>1011</sup> Questi dati sono stati tratti dal “*Summary of public bills introduced since 1983-84*” (Standard Note: SN/PC/02283) 1 luglio 2013.

Fig.6;

Introdotti		Divenuti leggi				
Anno	Totale presentati	Pres.	Regola 10 minuti	Votazione	Lords	Totale approvati
1983-1984	118	2	0	9	2	13
1997-1998	156	2	1	5	2	10
2010-2012	228	0	0	6	0	6
2012-2013	133	0	0	10	0	10

Nonostante l'aumento di *bills* esaminati che indicano una richiesta crescente dei gruppi di pressione a certe tematiche, si assiste ad una drastica riduzione di quelli che terminano con successo il procedimento legislativo. Infatti, nonostante il dato finale sia pressoché costante nelle sessioni ora esaminate, il divario fra numero di proposte presentate e accolte aumenta. Es: se su un totale di 118 presentati, vengono approvati 13 la percentuale risultante è del 11%. Se si considera invece la sessione 2010-2012 il numero dei presentati è di 228 di cui sono divenuti leggi 6, la percentuale risultante è del 2.6%. Perciò vi è una riduzione dell'impatto di queste proposte legislative nell'attività parlamentare.

### 3.3.2 All-Party Groups

Un altro strumento che consente alle lobby di influire sono gli *All-Party Groups* (di seguito APGs'). Sono gruppi informali, rappresentativi di interessi trasversali a tutti i partiti che non hanno nessun riconoscimento ufficiale dal Parlamento e non ricevono da questo nessun finanziamento<sup>1012</sup>. Perciò sono diversi dalle *Select Committees* che, al contrario, sono inserite all'interno del Parlamento e sono riconosciute come suoi organi.

Sono composte da MP di entrambe le Camere o da soli MP della Camera dei Comuni o esponenti della Camera dei Lord. Questi parlamentari sono molto spesso *back-benchers*<sup>1013</sup> ma delle volte sono anche ministri. Non è infrequente che questi gruppi coinvolgano nelle attività anche soggetti esterni al Parlamento (art.3).

Gli APGs' perseguono numerose finalità fra le quali salute, educazione e trasporto mentre altre volte possono avere collegamenti con altri Stati o essere finalizzati a determinati temi o ancora avere finalità sociali (art. 2). Tramite questi gruppi, gli interessi della società civile possono essere portati in Parlamento ed essere perseguiti in modo più efficace.

L'art. 2 della *Guide of APGs'* è molto vago su quale sia effettivamente il loro numero, affermando semplicemente che vi è "*a great number of APGs*"<sup>1014</sup>. Questa disposizione sintetizza l'estrema difficoltà del Parlamento inglese a riconoscere il loro esatto numero

<sup>1012</sup> La definizione è presa dall'art. 1 della *Guide of APG's* (2013).

<sup>1013</sup> Sono parlamentari che non svolgono un ruolo né all'interno del partito né nel Governo.

<sup>1014</sup> Trad. "Un gran numero di APGs"

visto il loro mancato riconoscimento. Il *APGs' Report* della *Standard and Privilege Committee* riporta che in venti anni dal 1986 al 2006 il loro numero è passato da 148 a 442 e nel 2010 si è raggiunto il massimo con 600 APGs'. La *Committee* ha notato però che l'aumento o la diminuzione di questi gruppi è strettamente connesso al fenomeno delle elezioni nazionali. Infatti ogni gruppo deve registrarsi entro 2 mesi dalla prima seduta delle nuove Camere. (art. 32-33) e ciò causa una diminuzione del loro numero dovuta all' ancora non avvenuta registrazione. Tale numero è destinato nuovamente ad aumentare a legislazione già avviata, raggiungendo quota 566<sup>1015</sup>.

Quanto detto può essere sintetizzato con una tabella (Fig.7):

Fig.7;

Data	Country Group	Subject Group	Total
1986	68	80	148
1996	93	142	235
2006	121	321	442
2010 (pre-elezioni)	150	450	600
2012(post-elezioni)	136	430	566

Per consentire una maggiore identificazione degli APGs', dei suoi membri e soprattutto al fine di rendere conoscibile le loro fonti di finanziamento e di altro tipo di aiuto esterno, l'art. 13 della *Guide* impone l'obbligo di iscrizione al Registro<sup>1016</sup>. Esso viene aggiornato ogni 6 settimane dopo la seduta della Camera dei Comuni e la sua manutenzione è affidata all'*Officer of the Parliamentary Commissioner*. Tale figura è la destinataria delle proteste contro la violazione delle norme sugli APGs' compiuta da un gruppo sempre che la violazione non sia seria; se lo è, spetta al *Parliamentary Commissioner for Standard* con l'accordo della relativa *Committee* intentare un'indagine formale (art.16).

Hanno l'obbligo di iscrizione solo i gruppi che hanno membri in entrambe le Camere e che sono costituiti da almeno 20 membri. All'interno di questi, inoltre, devono essercene almeno 10 appartenenti al partito<sup>1017</sup> politico della maggioranza e almeno 10 dei partiti di minoranza (di cui almeno 6 del maggior partito di opposizione). Come ultimo requisito, questi devono avere almeno un dirigente appartenente alla Camera dei Comuni<sup>1018</sup>. I gruppi

<sup>1015</sup> Questi dati sono riportati nella *APGs' Report* (2012) Punto 2.

<sup>1016</sup> Viene meno nella *Guide* 2013 la compresenza del *Register* e dell' *Approved List* (*Resolution of the House 1984*) che ha causato numerosi problemi di coordinamento in passato. Infatti la esistenza di due regimi, il primo obbligatorio l'altro facoltativo, favorivano la confusione degli stessi parlamentari e comportavano una lesione al principio di trasparenza ed efficienza degli APGs'. A sostegno di quanto detto a pag. 11 del Rapporto sugli APGs' del 2012 si legge "The fact that there are currently two sets of rules applying to registered Groups—the rules on registration, which apply compulsorily; and the requirements for inclusion on the *Approved List*, to which groups can subscribe if they wish—leads to confusion both outside the House and among Members". E ancora: "the balance of advantage lies in the greater transparency and efficiency that will be provided by a single registration and approval regime for APGs".

<sup>1017</sup> Con il termine "partito" si intende anche la declinazione al plurale in caso di governi di coalizione.

<sup>1018</sup> Art. 17: " Any group whose membership:

che non soddisfano questi criteri non possono registrarsi ma questo non esime il capogruppo a dichiarare qualunque beneficio finanziario o di altro tipo al *Register of Members' Financial Interests*<sup>1019</sup>. L'iscrizione comporta il riconoscimento formale dell' APG dal Parlamento e ciò consente di utilizzare il nominativo di APG<sup>1020</sup>, o qualunque altra parte del nome nella propria denominazione, insieme all'identificazione dell'interesse principale del gruppo ( art. 18). Le uniche eccezioni ammesse sono le ipotesi di elezioni iniziali dei dirigenti al fine di essere iscritti o di elezione generali del gruppo al fine di essere riammesso nel registro in caso di cancellazione. L'ultimo vantaggio è la precedenza rispetto a quei gruppi non riconosciuti nella prenotazione di stanze nel Palazzo di Westminster.

Ogni gruppo iscritto è tenuto a comunicare ogni cambiamento al suo interno entro 28 giorni da quando si è verificato, scrivendo una lettera o una *e-mail* al *Commissioner Office* dove si specifica cosa aggiungere o cancellare. A sua volta, questi invierà la notifica dell'avvenuta ricezione al gruppo. Ci sono però due eccezioni: la prima riguarda l'obbligo di inviare una copia dell'Assistant Registrar dopo ogni Assemblea Generale del Gruppo comprensiva di tutte le aggiunte e cancellazioni scritte a mano che il Gruppo vuole inserire. La seconda riguarda l'ipotesi di iscrizione per la prima volta nel Registro o di re-iscrizione dopo l'elezione nazionale perché il Gruppo è tenuto a fare la procedura completa di registrazione (artt. 21-24).

Le cause di cancellazione dal Registro consistono in tutti quei casi in cui il Gruppo ha omesso di fornire informazioni o comunicare cambiamenti nel *Register* entro il termine previsto. Infatti sono ricomprese la mancanza di fare un'assemblea generale, di registrarne i risultati entro la data fissata, di comunicare il cambiamento di uno dei 20 membri in caso di morte, cambiamento di partito o dimissioni. Infine si ha la rimozione quando il gruppo non si è re-iscritto dopo le elezioni nazionali entro la data fissata o se si è sciolto o confluito in altro gruppo (art. 26). In questi casi il gruppo perde tutti i benefici e il riconoscimento formale. In ogni caso è sufficiente per l'ex-APG di porre rimedio alle varie carenze per essere nuovamente iscritto nel *Register*.

La parte generale della disciplina, infine, si conclude con la procedura da seguire nel caso di elezioni nazionali (artt. 32-36): l'ufficio competente comunica agli interessati i tempi e la modalità di registrazione oltre a pubblicare avvisi periodici per ricordarlo. I gruppi devono completare la registrazione entro 2 mesi dalla prima seduta del nuovo Parlamento, tempo ragionevole per consentire agli interessati di organizzarsi e fare gli opportuni cambiamenti. È obbligatorio per ogni gruppo di stabilire una elezione di apertura dei dirigenti perché è una condizione imprescindibile per essere ammessi all'iscrizione nel Registro. Al termine dei due mesi, la prima edizione del *Register* è pubblicata per il Parlamento; i gruppi che non si sono nuovamente registrati, possono richiederlo in ogni momento e saranno inclusi nella edizione successiva.

---

• *is open to all Members of the House of Commons and House of Lords, and includes at least 20 Members (each of whom must be a Member of the House of Commons or House of Lords), comprising: at least 10 Members who are from the same political party 1 as the government, and at least 10 who are not from the government party 2 (of whom at least 6 must be from the main opposition party), and*

• *includes at least one officer who is a Member of the House of Commons*"

<sup>1019</sup> Per un approfondimento sul tema, si v. il paragr.2.2.3

<sup>1020</sup> Il termine APG può indicare sia "All-Party-Group" sia "Associate Parliamentary Group". Questa distinzione rileva a seconda se si preveda o no la partecipazione anche di soggetti estranei al Parlamento: se si, si utilizza il termine "Associate" altrimenti "All-Party".

La parte successiva della *Guide* concerne la disciplina dell'iscrizione dei nominativi dei membri di ciascun gruppo e di ogni entrata o altro beneficio che l'APG riceve come finanziamento per la sua attività. Il grado di informazioni richieste nel tempo si è progressivamente accentuato per consentire una più agevole comprensione delle relazioni intercorrenti fra questi gruppi e le *lobbies* fuori dal Parlamento per garantire una maggiore trasparenza e visibilità dell'assetto degli interessi rilevanti per la compagine politica e una migliore conoscenza all'opinione pubblica<sup>1021</sup>.

Nel *Register*, devono essere iscritti i nomi dei 20 membri qualificati e quello dei dirigenti del gruppo. I restanti membri compaiono solo nella lista completa, affidata ad ogni APG che ha il compito di mantenerla aggiornata. L'iscrizione è necessaria per consentire agli MP di iscriversi mentre l'ingresso ad altri membri è subordinato alla valutazione discrezionale di ciascun gruppo (art. 45-46). In caso di violazione dell'obbligo di registrazione si applica la disciplina procedurale e sanzionatoria degli art. 108 del *Code of Conduct for Members of Parliament*<sup>1022</sup>.

L'ultima parte riguarda la trasparenza dell'attività degli APGs' verso l'opinione pubblica. Gli artt. 118-119 della *Guide* non obbligano questi gruppi ad avere un sito internet accessibile a tutti ma attribuiscono loro solo una facoltà. Qualora però decidano di avvalersene, devono includere l'indirizzo web nel *Register* e specificare chi siano gli sponsorizzatori e i segretari.

### 3.3.3 *The Code of Conduct for Members of Parliament*

Nonostante l'utilizzo crescente degli APGs', le lobby hanno sempre fatto riferimento prevalentemente ai singoli MP come promotori dei loro interessi all'interno di Westminster. Ciò ha sempre comportato continui rischi di violazione del divieto di mandato imperativo. Su queste basi, nel 1986 è stato approvato il *Code of Conduct for Members*<sup>1023</sup>, insieme ad una *Guide* che prevedessero norme volte a rendere trasparenti i rapporti intercorrenti fra singolo parlamentare e gruppi di interesse, estendendo tale obbligo anche ai segretari, assistenti, giornalisti e APGs'<sup>1024</sup>. L'ultima revisione del codice è del 2012.

Il *Code* è diviso in varie sezioni: principi generali, disciplina della registrazione di proventi e benefici ricevuti dalle Lobby, dichiarazione di interessi durante l'attività politica e sanzioni.

Nei Principi Generali, si prevede l'obbligo per ciascun MP di essere "altruista" cioè di perseguire solo il pubblico interesse. Non deve fare attività politica per perseguire finanziamenti o altro tipo di apporto materiale da parte di gruppi di interesse ma solo e

---

<sup>1021</sup>Sir Mawer P. in *APGs' Report* (2012) "Transparency would undoubtedly be assisted if all consultancies named their clients, and when considering whether or not to accept assistance from a consultancy, officers of APGs may wish to check whether or not the consultancy does so."

<sup>1022</sup>Per maggiori approfondimenti si rinvia al punto 3.2.3 del presente testo.

<sup>1023</sup>La formula dei codici di condotta alternativa a regolamentazioni legislative garantisce una maggiore effettività del controllo sull'attività compiuta perché è solo da questa che derivano status e rispetto, essendo frutto di auto-regolamentazione. In questi termini si v. Oliver D. *Regulating the Conduct of MPs* in *PoliticalStudies*f.3,1997, pag.,539 ss.

<sup>1024</sup>Risulta chiaro la stretta connessione fra Codice di Condotta e la disciplina degli All-Party Group.

soltanto per il bene pubblico<sup>1025</sup>. Strettamente connesso con questo principio è il concetto di “integrità” che vieta al MP di sottostare ad ogni rapporto finanziario o di altro tipo con singoli od organizzazioni durante lo svolgimento delle proprie funzioni<sup>1026</sup>. Al fine di rispettare questo obbligo, è necessario che forniscano le informazioni richieste dal *Register of Members’ of Financial Interests* in modo veritiero<sup>1027</sup>.

La disciplina vera e propria del *Register of Members’ of Financial Interest* però si ha nella *Guide* dove all’art. 11 si indica quale sia lo scopo per la sua introduzione. Questo strumento serve a rendere noto ogni interesse, finanziario e non, che potrebbe influenzare l’attività del singolo in attuazione del principio di pubblicità. È pubblicato dalla *Committee on Standards and Privileges* all’inizio di ogni legislatura e viene aggiornato ogni anno. Tutte le versioni, sia l’odierna che le passate, sono sottoposte al controllo ispettivo pubblico ( art. 18). Come accennato in precedenza, il *Register of Members’ of Financial Interest* è composto da quattro registri: quello dei parlamentari, dei segretari e assistenti, dei giornalisti e infine degli All-Party Group.

Per quanto riguarda l’oggetto della nostra analisi è opportuno soffermarsi sulle procedure di dichiarazione degli interessi durante i lavori della *Selected Committees*( artt. 83-84) e nella discussione sui *Private Bills*<sup>1028</sup>(art.85).

Con riferimento alla prima situazione, quando si procede alla elezione del nuovo Presidente della Commissione si deve rendere noto al Segretario degli interessi dei membri durante l’incarico del suo predecessore<sup>1029</sup>. Allo stesso modo in caso di interessi finanziari in conflitto con i lavori della Commissione, vi è un obbligo di astensione e in ogni caso ogni membro deve dichiarare nella prima fase dei lavori se ha uno specifico interesse nell’esaminare quella questione. Il fine della normativa è quella di tutelare la trasparenza e l’informazione fra colleghi ma, qualora la Commissione si riunisce in pubblico, ciascun membro deve dichiarare i propri interessi davanti all’opinione pubblica. Se si riunisce segretamente e richiede la prova orale, la declaratoria degli interessi deve essere fatta in presenza di testimoni (art. 83 punto 6<sup>1030</sup>). Infine se il progetto di legge riguarda direttamente un soggetto estraneo al Parlamento, la Commissione deve valutare se il membro strettamente legato a questo possa partecipare comunque ai lavori senza violare il divieto di mandato art.84). Obblighi di dichiarazione aggiuntiva degli interessi sono stati

---

<sup>1025</sup> Art. 8 General Principles “*Selflessness: Holders of public office should take decisions so rely in terms of the public interest. They should not do so in order to gain financial or other material benefits for themselves, their family, or their friends*”.

<sup>1026</sup> “*Integrity: Holders of public office should not place themselves under any financial or other obligation to outside individuals or organizations that might influence them in the performance of their official duties*” cit. *ibidem*

<sup>1027</sup> Art. 12 “*The acceptance by a Member of a bribe to influence his or her conduct as a Member, including any fee, compensation or reward in connection with the promotion of, or opposition to, any Bill, Motion, or other matter submitted, or intended to be submitted to the House, or to any Committee of the House, is contrary to the law of Parliament*”. Art. 13 “*Members shall fulfil conscientiously the requirements of the House in respect of the registration of interests in the Register of Members’ Financial Interests. They shall always be open and frank in drawing attention to any relevant interest in any proceeding of the House or its Committees, and in any communications with Ministers, Members, public officials or public office holders*”.

<sup>1028</sup> Per maggiori dettagli sui *Private Bills* v. cap. 2.2.1 del presente testo.

<sup>1029</sup> Tale obbligo non si applica per le Commissioni prettamente procedurali.

<sup>1030</sup> “*Although the main purpose of declaration of interest is to inform colleagues, it is right that witnesses and the public, if the Committee is meeting in public, should also be informed. When a Committee meets in public, declaration of interest should be in public Session. When a Committee meets in private and regularly takes oral evidence, declaration should be made when witnesses are present.*”

previsti anche nei rapporti fra colleghi e soprattutto con ministri e pubblici funzionari, in special modo quando si agisce a favore di interessi che coinvolgono direttamente o indirettamente governi stranieri (art.85<sup>1031</sup>).

L'art. 97 afferma, infine, in modo molto chiaro che la mancata iscrizione nel *Register* o la mancata dichiarazione nel procedimento legislativo dei rapporti di interesse costituiscono una violazione molto grave della normativa. In questo caso, le denunce degli altri parlamentari o da esponenti della pubblica opinione devono essere diretti alla *Standards and Privileges Committee* sempre che l'affermazione sia provata e che non sia solo basata su un articolo di giornale o su un'inchiesta televisiva. È compito del *Commissioner* prima di accettare l'indagine di verificare se la questione non risalga a più di sette anni prima o se non ha ad oggetto un tema specifico. Il *Commissioner* però non può indagare sulle opinioni private del MP, su convinzioni private per determinate questioni, su finanziamenti a partiti politici o su violazioni di altri *Codes*. Inoltre non deve controllare la vita privata né agire sulla base di denunce anonime<sup>1032</sup>. Di questa indagine deve essere informato lo MP interessato in modo da consentirgli di rispondere qualora le accuse siano sufficientemente fondate. Successivamente se ritiene che le accuse non sono più fondate prepara una breve relazione per la *Committee* dove spiega l'esito delle indagini altrimenti: invece, in caso di effettiva violazione della normativa, deve descrivere e riportare analiticamente i fatti e le sue conclusioni. Secondo lo *Standing Order n.150*, si può risolvere il problema della mancata registrazione con l'iscrizione della informazione mancante insieme ad una nota esplicativa mentre se è una mancata dichiarazione, la procedura si conclude con una scusa formale alla Camera, inserita nell'ordine del giorno. Se nella rettifica sono coinvolti favori parlamentari o permessi ci deve essere un'opportuna riparazione (art. 108).

L'idea di garantire la trasparenza del processo decisionale senza limitare l'interazione fra rappresentanza politica generale e rappresentanza degli interessi è il nucleo essenziale dell'intero *corpus* normativo sulle lobby. In definitiva, è una disciplina che tutela sia il pubblico, che deve essere informato del rapporto fra parlamentari e gruppi di pressione, sia le stesse istituzioni rappresentative per rendersi conto dell'esatta portata di questi interessi.

#### 4. CONCLUSIONI

Alla luce dell'analisi delle forme mediante le quali il Parlamento del Regno Unito mira a garantire la trasparenza dei propri lavori, emergono alcuni tratti salienti che paiono meritevoli di interesse. In primo luogo, pare si possa affermare che l'attività di entrambe le House delle Commissioni in esse istituite, si pone in un sistema imperniato da un'ampia

---

<sup>1031</sup> "The requirement to declare a relevant interest at the appropriate time covers almost every aspect of a Member's parliamentary duties extending to correspondence and meetings with Ministers and public officials. Frankness with colleagues is also important. In 1975 the House agreed to the report of the Select Committee on Members' Interests (Declaration) which contained these words: "it should be a matter of honour that a financial interest is declared not only, as at present, in debate in the House and its Committees but also whenever a Member is attempting to influence his fellow Members, whether in unofficial committees and gatherings or at any kind of sponsored occasion, with or without entertainment, or simply in correspondence or conversation. Above all it should be disclosed when a Member is dealing with Ministers of the Crown and civil servants, and his obligation becomes of paramount importance when a foreign government is involved either directly or indirectly".

<sup>1032</sup> Nel caso di violazione penale, spetta al *Commissioner* il compito di informare a colui che denuncia di rimettere la questione all'agenzia competente.

trasparenza: dato il superamento storico della segretezza che in passato aveva caratterizzato l'attività parlamentare (giustificata dall'originaria matrice "giurisdizionale" di quest'organo costituzionale), oggi vi sono numerosi strumenti che permettono al cittadino inglese di venire a conoscenza dell'attività dei propri rappresentanti a *Westminster*.

Numerosi strumenti sono stati previsti in particolare nell'ambito del procedimento di produzione delle regole, che garantiscono la proiezione – e dunque la conoscenza – all'esterno delle scelte riguardanti l'indirizzo politico governativo.

Dopotutto, si tratta di un esito coerente con il carattere "trasparente" dell'intero ordinamento giuridico inglese, che soprattutto dall'approvazione del *Freedom of Information Act* è riuscito a garantire una conoscibilità da parte del pubblico di molte informazioni prima riservate o comunque di difficile accesso.

Tornando ad un ambito propriamente parlamentare, il modello inglese presenta una disciplina dettagliata del fenomeno del *lobbying*, attraverso una normativa volta a regolamentare sia le modalità con le quali il lobbista può esercitare l'attività di pressione, sia i rapporti tra lobby e Parlamento. La sua analisi puntuale è parsa opportuna, perché da essa è emersa la presenza di diversi elementi di pubblicità nel rapporto tra gli interessi sostenuti dai parlamentari e quelli dei portatori di istanze "autonome". In questo segmento si iscrive dunque un elemento di importante raccordo tra la politica e i soggetti che mirano ad esprimere interessi particolari al di fuori di un mero rapporto elettorale: si tratta di uno dei punti in cui il rapporto tra trasparenza e partecipazione è più sviluppato, e – come detto – ampiamente regolamentato.

Al di là di questo canale, formale e rivolto al confronto con istanze specifiche, si riscontrano ricche possibilità di venire a conoscenza dei lavori delle due *House* anche per un pubblico ampio. La tradizionale copertura della stampa, che realizzava in passato puntuali cronache parlamentari, si è notevolmente ridimensionata negli ultimi anni ma lo spazio lasciato vuoto è stato in grande misura colmato da diversi strumenti mediatici che permettono un confronto a trecentosessanta gradi con il lavoro dei Lords o dei Commons. Infatti, non solo negli scorsi decenni si sono "aperti" i lavori ai mass media più importanti del Novecento, cioè radio e televisione, ma più di recente s'è colta appieno la portata comunicativa delle nuove tecnologie legate alla diffusione del web. Quest'ultimo ha rafforzato le possibilità conoscitive dell'attività legislativa, ma ha anche instaurato modelli di partecipazione prima non possibili.

Numerosi, così, sono gli strumenti istituiti per permettere un parziale ripensamento delle relazioni tra rappresentanti e pubblico inglese; è evidente che la semplice possibilità di conoscenza e di partecipazione ai lavori delle Camere è cosa ben diversa da una puntuale considerazione delle istanze, o di effettivo utilizzo delle risorse elettroniche, nell'ambito della formazione delle politiche pubbliche. Ciononostante, all'esito della ricerca, pare che la direzione intrapresa dall'ordinamento inglese sia quella giusta, anche se l'istituzione di numerosi strumenti di conoscenza e partecipazione appare solo il primo *step* per quello che può essere considerato il fine ultimo: il raggiungimento di una sistematica interazione tra Parlamento e pubblico nell'attività *day to day* delle Camere.

## BIBLIOGRAFIA COMPLETA:

- AA.VV., *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Dipartimento della funzione pubblica, 2001
- L. ACQUARONE, *Sistemi giuridici nel mondo*, con introduzione di G.C. Reghizzi, Giappichelli, Torino 2012
- U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. Amm.* 2007
- W. BAGEHOT, *La costituzione inglese*, Il Mulino, Bologna 1995
- T. BINGHAM, *The rule of law*, Allen Lane, London 2010
- M. BARZELAY, *A public management for allseasons?*, in *Public Administration* 2001
- P. BRAND, J. GETZLER, *Judges and judging in the history of common law and civil law: from antiquity to moderntimes*, Cambridge University Press, Cambridge 2012
- G. CARVALE, *Il Governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano 2004
- S. CASSESE, *La funzione consultiva nei governi moderni*, in *Quad. cost.* n. 1/2001
- C. CHIMENTI, *Noi e gli altri. Compendio di diritto costituzionale italiano e di elementi comparativi. I. Sintesi delle fonti del diritto inglese. II. Gran Bretagna, Stati Uniti e Germania*, Giappichelli, Torino 2001
- G. CRISCUOLI, *Sintesi delle fonti del diritto inglese*, Giuffrè, Milano 2001  
*Introduzione allo studio del diritto inglese. Le fonti*, Giuffrè, Milano, 2000
- A. D'OTTAVI, *Web 2.0 - Le meraviglie della nuova Internet*, RGB 2006
- M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI E N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Il Mulino, Bologna 2011
- DE CESARE, *Media and politics: il sistema politico-istituzionale e i mezzi di comunicazione di massa*, in *Lezioni sul Parlamento nell'Età del disincanto*, di De Cesare G. (a cura di), Aracne Editore, 2011
- E. DE MARCO, *La "negoiazione legislativa"*, Cedam, Padova 1984
- DHARENDORF, *Economicopportunity, civil society and politicallibery*, in *Development and change*, n. 27/2, 1995, trad. it, *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Laterza, Roma – Bari 1995
- A.V. DICEY, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, McMillan, Basingstoke 1967
- W. GRANT, *Pressure Groups. Politics and Democracy in Britain*, Philip Allan, Londra 1989
- C.M. GRAY, *Copyhold, equity and common law*, Harvard University Press, Cambridge 1963
- C. HOOD, *The art of the State*, Oxford University Press, Oxford 1991
- J.H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Giuffrè, Milano 1993
- N. JANSEN, *The making of legal authority. Non-legislative codifications in historical and comparative prospective*, Oxford University Press, Oxford 2010
- N. JONES, *Sound Bites and Spin Doctors*, Indigo, Londra 1996
- F. LANCHESTER, *Drafting e procedimento legislativo in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Bulzoni, Roma 1990

- M. D'ANTONIO (a cura di), *Elementi di drafting e procedimento legislativo comparato*, in *Corso di studi superiori legislativi 1988-1989*, Cedam, Padova 1992
- B. LUNDWALL, M.J. RODRIGUES, *The new knowledge economy in Europe: a strategy for international competitiveness and social cohesion*, Edward Elgar Publishing, 2002
- L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, il Mulino, Bologna 2010
- U. MATTEI, *Il modello di common law*, Giappichelli, Torino 2004
- T. MENDEL, *Freedom of information. A comparative legalsurvey*, Paris, 2008, Unesco
- G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna 2009
- R. NEGRINE, *Parliaments and the Media: A Changing Relationship?*, in *European Journal of Technology* 14(3)
- P. NIZZA, *Il "lobbying"*, in *Rass. Parl.* n. 1-2/1989
- G. PASQUINO, *Gruppi di pressione*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI E G. PASQUINO (a cura di), UTET, Torino 2004
- P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano 2011
- G.J. POSTEMA, *Legal philosophy in the twentiethcentury: the common law world*, vol. XXIV, Springer, Dordrecht 2001
- G. RENNA, *Regno Unito*, in R. DICKMANN, A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma 2011
- P. RIDDELL, *Members and Millbank: the Media and Parliament*, in *The Political Quarterly*, Londra 1998
- H.A SIMON, *The manyshapes of knowledge*, in *Revue d'économieindustrielle*, 1999
- J. STRAW, *The decline in Press Reporting of Parliament*, Londra 1993
- E. STOCKDALE, *The unnecessarycrisis: The background to the ParliamentaryPapersAct 1840*, in *Public Law*, 1990
- G. TIPALDO, *L'analisi del contenuto e i mass media. Oggetti, metodi e strumenti*, Il Mulino, Bologna 2014
- I. TRUJILLO, *Sulla specificità del ragionamento giuridico: l'analogia nel civil e nel common law*, ESI Napoli 2014
- D.B. TRUMAN, *The Governmental Process*, Knopf, New York 1951
- P. TRUPIA, *La democrazia degli interessi: lobby e decisione collettiva*, Giuffrè, Milano 1989
- C. TULLO, *L'accesso on-line alla legislazione del Regno Unito: profili strategici e organizzativi*, in *Informatica e diritto*, vol. XXI, 2012, n.2
- N. TURCHINI, *Trasparenza e accesso nell'esperienza inglese*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano 2008
- E. VITIELLO, *La rappresentanza degli interessi e la rete (I lobby you)*, in *Rass. Parl.* n. 3/2001
- G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino 1992