

# La crisi del Parlamento nelle regole della sua percezione

a cura di Gian Luca Conti e Pietro Milazzo

La crisi del Parlamento nelle regole della sua percezione/a cura di Gian Luca Conti e Pietro Milazzo. - Pisa: Pisa University Press, 2017. - (Atti di convegni)

328.45 (22.)

I. Rossi, Emanuele <1958- > 1. Italia - Parlamenti - Studi

CIP a cura del Sistema bibliotecario dell'Università di Pisa

Questo volume è stato realizzato con il contributo della Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna - Pisa.

© Copyright 2017 by Pisa University Press srl  
Società con socio unico Università di Pisa  
Capitale Sociale Euro 20.000,00 i.v. - Partita IVA 02047370503  
Sede legale: Lungarno Pacinotti 43/44 - 56126, Pisa  
Tel. + 39 050 2212056 Fax + 39 050 2212945  
e-mail: [press@unipi.it](mailto:press@unipi.it)  
<http://www.pisauniversitypress.it>

Redazione e impaginazione  
Mariateresa Sala

In copertina:  
Grassi Ranieri, Piazza del Duomo di Pisa (incisione), per gentile concessione di Valentino Cai.

ISBN 978-88-6741-728-5

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana n. 108, Milano 20122, e-mail [segreteria@aidro.org](mailto:segreteria@aidro.org) e sito [web www.aidro.org](http://www.aidro.org).

## INDICE

Introduzione <i>Emanuele Rossi</i> .....»	5
Presentazione <i>Gian Luca Conti e Pietro Milazzo</i> .....»	7
L'ombra del Parlamento <i>Gian Luca Conti</i> .....»	13
Alcune tendenze della rappresentanza politica nei Parlamenti contemporanei <i>Nicola Lupo</i> .....»	37
Il Parlamento nei suoi canali di rappresentazione formali: la <i>governance</i> dei resoconti, del processo verbale e delle relazioni esterne <i>Luigi Ciaurro</i> .....»	59
La crisi del Parlamento nella sua rappresentazione <i>Giorgio Giovannetti</i> .....»	85
“Percezione” del Parlamento nella sfera pubblica e cambiamento di paradigma della rappresentanza politica <i>Giovanni Rizzoni</i> .....»	91
<i>User Experience</i> , design e percezione del potere <i>Giuseppe Mincoelli</i> .....»	101
Qualche osservazione sulla comunicazione pubblica della Corte Costituzionale <i>Paolo Passaglia</i> .....»	109
La (auto)rappresentazione dei rappresentanti <i>Laura Buffoni</i> .....»	119
Divulgazione legislativa e <i>layered approach</i> nella struttura della legge <i>Enrico Albanesi</i> .....»	135
ICT e Parlamenti: oltre la mera diffusione di contenuti <i>Erik Longo e Lucrezia Lorenzini</i> .....»	155
La percezione del Parlamento attraverso il suo atto per eccellenza: la legge <i>Barbara Malaisi</i> .....»	175
La pubblicità dei lavori nelle Commissioni parlamentari <i>Massimo Rubechi</i> .....»	189
Il Parlamento come pubblica amministrazione? Percorsi della trasparenza come valore democratico e di (ri)legittimazione	

nel luogo della rappresentanza politica <i>Pietro Milazzo</i> .....»	207
Segnali di abulia: il ruolo del Parlamento nei processi di riforma della pubblica amministrazione <i>Cecilia Bertolini</i> .....»	225
Il regime di pubblicità delle Commissioni parlamentari di inchiesta nell'epoca dei nuovi canali di informazione <i>Giuseppe Mobilio</i> .....»	243
La legge come strumento di comunicazione politica: il caso della riforma sanitaria toscana <i>Fabio Pacini</i> .....»	275
I siti istituzionali visti dalla parte degli utenti <i>Gabriele Gerini</i> .....»	287
Trasparenza e segretezza nel Congresso degli Stati Uniti <i>Marco Lunardelli</i> .....»	291
Svelare il voto <i>Francesca Biondi Dal Monte</i> .....»	319
Qualche considerazione di sintesi <i>Paolo Caretti</i> .....»	345
Elenco degli autori.....»	349

## INTRODUZIONE

Con grande piacere questa edizione degli Studi pisani sul Parlamento fuoriesce dalla tradizionale raccolta dei lavori seminariali organizzati dalla Scuola superiore Sant'Anna in collaborazione con le Camere del Parlamento ed altre istituzioni assembleari, per ospitare gli Atti di un interessante quanto innovativo Convegno organizzato a Pisa dai colleghi Gian Luca Conti e Pietro Milazzo.

Le ragioni di affinità e vicinanza dei temi dibattuti durante il Convegno e le questioni cui sono dedicati gli Studi pisani sono di tutta evidenza: ma al contempo è nuova l'impostazione tematica seguita dal Convegno, che tende ad analizzare non tanto il Parlamento "visto da dentro" quanto, piuttosto, la percezione "esterna" del ruolo e delle funzioni parlamentari. Che i due versanti siano complementari è facilmente dimostrabile: nessuna istituzione rappresentativa, e tra queste al massimo livello nazionale il Parlamento, può svolgere le funzioni ad essa affidate dall'ordinamento senza misurarsi con la sua percezione ad opera della società, ed in particolare dei rappresentati. La "qualità" dei lavori parlamentari, infatti, non va misurata soltanto in relazione ai "prodotti" realizzati (e sappiamo quanto questo tema sia rilevante e insoddisfacentemente risolto nello stato attuale delle cose), ma altresì con riguardo alle modalità con cui a quei risultati si perviene: e talvolta le due dimensioni si pongono in tensione tra loro, specie allorché le parti politiche intendono "mandare dei messaggi" attraverso la loro attività parlamentare (ai loro elettori, all'elettorato in generale, ovvero anche a specifici *stakeholder*, e così via), talvolta sacrificando il contributo effettivo ed efficace alla qualità della produzione parlamentare.

Il quadro complessivo che emerge dai lavori qui pubblicati, e che i curatori ben sintetizzano nella loro Introduzione, non è dei più rassicuranti: siamo in presenza, essi affermano, di una "crisi del Parlamento", che è "crisi della sua percezione, crisi della percezione dell'utilità delle istituzioni parlamentari, nel loro essere capaci di rappresentare le tensioni presenti nella società civile". Non si può non convenire con loro: e d'altronde le tendenze che emergono, in questi ultimi mesi, nelle elezioni politiche di alcuni tra i Paesi culturalmente più avanzati, fanno comprendere che il problema non è solo italiano e del Parlamento italiano, ma ha radici culturali, sociali e in definitiva politiche assai profonde, tanto da far parlare molti di una fase di grave debolezza della democrazia quale non avevamo conosciuto dopo la fine della seconda guerra mondiale.

Ragioni che inducono ad intensificare tutti gli sforzi nella direzione di un recupero di considerazione sociale dell'istituzione parlamentare: sia complessivamente considerata come anche dei suoi istituti finalizzati a garantirne l'autonomia (si pensi ad esempio al tema dell'indennità dei parlamentari ed anche a quello delle immunità). Sforzi che meritevolmente la dottrina ha da tempo proposto, e che gli Atti qui raccolti documentano in modo assai efficace: ma che necessitano di una presa di coscienza della classe politica, finora poco incline – nel suo insieme – a percepirne l'urgenza.

L'augurio è che, nella comune consapevolezza del momento di grave crisi attraversata, si individuino vie d'uscita non estemporanee o machiavelliche: e in tal senso gli Atti qui raccolti possono offrire soluzioni meditate ed efficaci.

*Emanuele Rossi  
Scuola superiore Sant'Anna*

---

## **PRESENTAZIONE**

*Gian Luca Conti e Pietro Milazzo*

SOMMARIO: 1. Presentazione della giornata di studi e delle relazioni. 2. Presentazione degli interventi.

### *1. Presentazione della giornata di studi e delle relazioni*

Il presente volume raccoglie gli atti di una giornata di studi che si è svolta il 5 febbraio 2016, nella sala dei Cherubini del Palazzo alla Giornata di Pisa.

Né la data né il luogo sono stati casuali.

Il 2016 è stato un anno di profonda crisi per l'istituzione parlamentare, che si è trovata a gestire, partorendo, una riforma costituzionale dagli esiti incerti.

La sala dei Cherubini di Palazzo alla Giornata ospita gli stemmi delle Accademie cinquecentesche che animavano lo studio pisano. I giuristi erano raccolti nell'Accademia degli *Inexpertis*, il cui motto era *Tentanda via est*, e degli *Umbrosi*, il cui motto era *Nutrit quaecumque umbrat*, entrambi i motti sono tornati utili nel corso della giornata di studi nella quale ci si è confrontati con una materia complessa, umbratile e non ancora indagata dalle categorie del diritto costituzionale.

Palazzo alla Giornata è il palazzo di un cavaliere che, sconfitto in una lotta interna al suo ordine, disse al suo avversario che si sarebbe visto in battaglia (Alla giornata) chi fra loro due meritava la vittoria.

Soprattutto, però, non deve essere considerata casuale la collocazione della giornata di studi all'interno del Progetto di ricerca di Ateneo diretto dal prof. Francesco Dal Canto sulla libertà religiosa e di espressione in tempi di crisi.

Il Parlamento è un luogo in cui la sintesi politica si manifesta per mezzo dell'esercizio del mandato parlamentare e perciò per mezzo di una libertà che è prima di tutto libertà di espressione.

La crisi del Parlamento è crisi della sua percezione, crisi della percezione dell'utilità delle istituzioni parlamentari, nel loro essere capaci di rappresentare le tensioni presenti nella società civile.

La tensione fra Parlamento e società civile è evidente nella giurisprudenza costituzionale in materia di immunità parlamentari: la Corte ha fatto proprio un criterio di collegamento fra l'attività parlamentare e la scriminante di cui all'art. 68, Cost. basata sulla pubblicità degli atti parlamentari; la prerogativa di cui all'art. 68, Cost. serve ad assicurare la libertà di espressione dei parlamentari che non possono essere chiamati a rispondere di ciò che dicono nell'esercizio delle loro funzioni. L'esercizio delle funzioni parlamentari è pubblico. Di conseguenza, la libertà di espressione dei parlamentari riguarda solo ciò che

i parlamentari dicono nell'esercizio di un atto che è documentato dagli atti parlamentari.

La nobiltà di questa prerogativa si è sciolta in un rivolo di manifestazioni che avevano come unico scopo rendere insindacabili delle opinioni che sono state rese pubbliche attraverso gli atti parlamentari ma che non avevano nulla a che vedere con l'esercizio della funzione parlamentare.

Questi scenari hanno logorato l'immagine del Parlamento nell'opinione pubblica e reso opportuno un intervento attivo dei due rami del Parlamento anche nei social media, con lo scopo di migliorare l'immagine del Parlamento.

La crisi del Parlamento, che è crisi della libertà di espressione parlamentare, e che è crisi delle istituzioni rappresentative, ha giustificato questa giornata di studio in cui l'obiettivo è la comprensione delle regole sulla percezione del Parlamento.

Il punto di partenza è, quindi, metagiuridico: le istituzioni parlamentari si affermano in un contesto in cui la rappresentanza è effettivamente rappresentanza di interessi e forse anche degli elettori. Questo contesto è probabilmente tramontato e le istituzioni parlamentari interpretano l'evoluzione delle nozioni di rappresentanza in modo molto vario, ma anche con una certa fatica. Questa fatica riguarda essenzialmente il modo in cui l'opinione pubblica, ovvero gli elettori, percepiscono il Parlamento come un qualcosa di utile e non come semplicemente un luogo in cui si parlamenta più o meno in maniera incomprensibile rispetto ai veri bisogni della gente.

Il Parlamento italiano ha messo insieme un'accurata strategia comunicativa che cerca esattamente di risolvere questo problema e che ha come obiettivo far comprendere all'opinione pubblica e agli elettori l'importanza del proprio ruolo per il funzionamento della democrazia sia a livello nazionale che a livello di Unione Europea che a livello internazionale.

Da questo punto di partenza, si sono snodate le relazioni.

Nicola Lupo ha parlato di come sta cambiando l'idea di rappresentanza politica nei parlamenti contemporanei: è la cornice del ragionamento che ho cercato di appuntare sopra.

Luigi Ciaurro ha svolto una relazione sui canali di comunicazione formali del Parlamento (resoconti, processi verbali e cerimoniale): di questa parte interessa particolarmente l'aspetto di *governance*: chi decide il contenuto dei resoconti, dei processi verbali e del cerimoniale, come si approvano i resoconti e i processi verbali (ai sensi dell'art. 46, quinto comma, r.C., i processi verbali si approvano senza la verifica del numero legale, disposizione che mi sembra significativa per privare questo atto di qualsiasi valore deliberativo o comunque politico e considerarlo come una mera rendicontazione di un accaduto), ecc. Il motivo di interesse di questa analisi è capire se le regole stabilite per la comunicazione formale valgono anche per la comunicazione "informale".

Giorgio Giovannetti ha parlato della comunicazione informale del Parlamento (il giornalismo parlamentare, il sito internet del Parlamento, le altre proiezioni "social" del Parlamento in rete): mi pare che il Parlamento, classicamente, si percepisse attraverso il giornalismo parlamentare considerato come un'arte specialistica e "certificata" attraverso l'accreditamento dei giornalisti parlamentari, i quali avevano l'accesso al transatlantico, nel transatlantico potevano cogliere dai protagonisti della vita politica i retroscena più interessanti a spiegare quello che

accadeva in aula e rappresentarlo correttamente all'opinione pubblica. Questo modello rappresenta un modo in cui il Parlamento si spiega dinanzi all'opinione pubblica molto collegato all'idea di rappresentanza "classica" che è entrata in crisi, perché è centrale il ruolo dei singoli parlamentari. Al contrario nel Parlamento della rete e dei social media diventa centrale il ruolo dell'ufficio di Presidenza e del Comitato per la comunicazione e degli altri soggetti che gestiscono questi canali.

Giovanni Rizzoni ha parlato di come i diversi organi del Parlamento si rappresentano dinanzi all'opinione pubblica: mi pare che i diversi organi parlamentari abbiano diversi modi di gestire il rapporto con l'opinione pubblica. In particolare, i Presidenti hanno un proprio ufficio stampa distinto da quello del ramo del Parlamento che presiedono e gestiscono autonomamente i propri account social che hanno però un rilievo istituzionale. Di particolare interesse potrebbe essere anche l'iniziativa della Presidenza della Camera per la dichiarazione dei diritti in internet che mi pare riguardi essenzialmente un punto di percezione dell'utilità delle istituzioni rappresentative piuttosto che uno sforzo di sintesi politica e normativa. Anche le diverse Commissioni permanenti hanno dei canali percettivi autonomi e così l'Ufficio Parlamentare di bilancio. In questa fase, mi interesserebbe molto capire come i diversi organi gestiscono la percezione sia dal punto di vista delle norme che utilizzano per giustificare l'esistenza di questi canali sia dal punto di vista della distribuzione del potere percettivo, se così possiamo chiamarlo, al loro interno.

Paolo Barberis si sta occupando per la presidenza del consiglio dell'innovazione e in questo ambito sta cercando di usare la rete come uno strumento di costruzione del consenso. Pare che questa esperienza sia interessante essenzialmente sul piano tecnico. Barberis sta applicando le tecnologie usate normalmente per collaborare in rete come strumenti per elaborare decisioni pubbliche potenzialmente condivisi. Questi strumenti possono avere un impatto significativo sul contenuto delle decisioni e sulla stessa struttura della democrazia e può essere interessante iniziare a comprenderne il funzionamento.

Giuseppe Mincoelli studia il design come linguaggio e come cultura. Da lui è provenuto uno sguardo sul Parlamento inteso come linguaggio visivo. La cosa interessante, a prima vista, è che il Parlamento non ha cambiato quasi nulla del suo linguaggio visivo dal 1848 a oggi e l'aula di Palazzo Carignano non è molto diversa da quella di Montecitorio, a parte per le dimensioni delle sedute. Questo immobilismo ha un senso? Qual è il suo messaggio che trasmette? Nelle immagini di Grillo e Renzi che si fronteggiano in una sala della camera dei deputati c'è tanto di questo problema: la sala è la stessa di sempre, il linguaggio è quello della diretta in rete attraverso una webcam. Questo contrasto che cosa racconta e, per noi giuristi, ma non lo possiamo chiedere al docente di design, chi è che ha deciso di utilizzare questo linguaggio e in base a quali norme lo ha potuto decidere?

Paolo Passaglia ha concluso le relazioni parlando di come la Corte costituzionale abbia cercato di costruire una corretta percezione del proprio ruolo e della propria attività sia nei rapporti con l'opinione pubblica che nei rapporti con la comunità degli studiosi. Anche in questo caso, interessa capire chi decide di questi aspetti e con quale fondamento normativo.

## 2. Presentazione degli interventi

Nel corso della giornata si sono succeduti diversi interventi, che hanno consentito di “esplorare” diversi aspetti della percezione del Parlamento all’epoca della sua crisi.

Laura Buffoni ha impostato e sviluppato un problema teorico di grande complessità: quello del rapporto fra rappresentanza parlamentare e rappresentazione (di sé) del Parlamento, ponendosi il problema della legittimità – alla stregua dei presupposti di diritto costituzionale di cui agli articoli 64 e 72 Cost., – di un Parlamento che rappresenta se stesso. Il percorso argomentativo arriva ad individuare una doppia aporia: nella rappresentanza (che è “messa in presenza” di un popolo “muto” in senso kelseniano) e nella rappresentazione (che non può essere identità, e quindi è altro da ciò che viene rappresentato), che verosimilmente possono essere lette come una delle ragioni della crisi del Parlamento.

Enrico Albanesi ha preso in esame il problema della divulgazione della legge ai fini della sua comprensione per i destinatari della stessa, evidenziando i profili che distinguono questa attività da quella di pubblicazione (individuando anche i profili costituzionali che dovrebbero rendere anche la prima doverosa). Ha poi esaminato una “buona pratica” di divulgazione del Parlamento italiano: quella delle cd. *infografiche* relative a leggi o progetti di legge, la pubblicazione sul sito internet della Camera – se pure è principalmente diretta ad ausilio dei deputati per supportarli nella propria opera legislativa – può essere considerata come significativa per la comprensione della legge da parte dei cittadini. Ha poi dato conto di una interessante esperienza britannica: quella della proposta di un *layered approach*, per cui il testo normativo potrebbe essere concepito già nella fase della sua elaborazione “a strati”, in cui il primo reca il contenuto essenziale della legge espresso in un linguaggio immediatamente comprensibile a tutti i cittadini, e gli altri contengono le disposizioni particolari ed utilizzano un linguaggio accessibile ai più esperti (fino ad arrivare alla classe degli interpreti professionali veri e propri).

Erik Longo e Lucrezia Lorenzini hanno parlato del non semplice rapporto fra Parlamenti e tecnologie dell’informazione e della comunicazione. In particolare, hanno individuato tutta una serie di riferimenti – anche comparati – sull’uso della rete da parte dei Parlamenti (cfr. soprattutto l’iniziativa “*e-Parliament*”). L’intervento ha indagato i motivi per cui i Parlamenti utilizzano in modo sempre più ampio le ICT, sottolineando in particolare la necessità di un recupero di un rapporto di fiducia con i cittadini, con la relativa legittimazione; non è mancata una riflessione sulle conseguenze effettive di questo assetto: se si tratti di un vero approccio alla democrazia (più) partecipativa, o se non si debba (ancora parlare) di una democrazia solo apparente, anche con riferimento alle modalità mediante le quali il Parlamento italiano utilizza le ICT. Infine, ed è stato descritto nei suoi caratteri essenziali un fenomeno che emerge in altri ordinamenti: il *crowdsourcing*; si tratta di un complesso di esperienza (in particolare quella dell’Islanda, ma anche quella del Sudan e della Tunisia) di apertura ai cittadini mediante le nuove tecnologie nella redazione o nella modifica di testi addirittura di livello costituzionale. È evidente che tale procedimento – che la virtù di consentire un coinvolgimento indubbiamente più significativo di soggetti che

da tali processi normalmente sono esclusi – sconta moltissime problematiche in ordine alla individuazione di “picchetti” procedurali, e più in generale in merito alla legittimazione a compiere scelte fondamentali come quelle di livello costituzionale.

Fabio Gerini ha effettuato poi un esame “da utente” sui siti internet delle due Camere e di alcune regioni, al fine di verificare in che termini ed in che misura esse veicolino messaggi particolari, e come tali messaggi siano percepibili dall’esterno (e quale dunque sia l’immagine del Parlamento – ed in questo caso anche della Assemblee legislative regionali – restituita dai loro principali interfaccia digitali).

Barbara Malaisi, già autrice di una importante monografia sul tema della conoscibilità della legge, è intervenuta sul nodo della percezione del parlamento appunto mediante il suo atto *pour excellence*. Partendo dal presupposto per cui la qualità della conoscenza diviene parametro della qualità dell’interazione democratica e finisce per condizionare la stessa correttezza dell’informazione, l’intervento ha ruotato in ordine alla adeguatezza delle strategie e degli strumenti divulgativi attualmente utilizzati, e alla capacità di questi di soddisfare le esigenze di conoscibilità. Sono stati passati in rassegna in particolare i problemi delle relazioni fra conoscibilità della legge e: (i) tecnica legislativa, (ii) interpretazione, (iii) divulgazione.

In questa linea, Fabio Pacini ha utilizzato la vicenda esemplare della recente legislazione regionale toscana di riforma sanitaria per illustrare come la stessa legge possa essere utilizzata come strumento di comunicazione politica, come “legge manifesto”. Tale vicenda – nella quale il legislatore toscano ha utilizzato strumenti legislativi praticamente privi di contenuti deontici – è davvero esemplare di una torsione significativa dei possibili usi della legge; e ciò è singolarmente interessante perché è avvenuto in una regione come la Toscana, che è probabilmente la meglio fornita di strumenti volti a garantire sia la qualità della legislazione che meccanismi di partecipazione dei cittadini.

Massimo Rubechi ha esaminato il tema della pubblicità dei lavori delle commissioni parlamentari. Prendendo le mosse dalla tendenziale richiesta di maggiore pubblicità dei lavori parlamentari e dagli attuali strumenti di pubblicità dei lavori, Rubechi si è chiesto quale possa essere il punto di equilibrio fra l’incremento della pubblicità dei lavori stessi (specialmente in commissione) e l’esigenza che i parlamentari svolgano il ruolo di mediazione fra gli interessi, ritenuto coesistente e fondamentale. Esaminate le varie proposte di riforma, le conclusioni passano attraverso una serrata dialettica conflitto (più attrattivo dal punto di vista mediatico)/consenso (verosimilmente foriero di risultato più apprezzabili).

Sempre con riferimento alle commissioni parlamentari, Giuseppe Mobilio si è interrogato su quale possa essere il punto di equilibrio fra apertura delle commissioni stesse anche ai nuovi strumenti di conoscenza dei lavori e delle attività parlamentari ed esigenze di segretezza o riservatezza che derivano dalla particolare natura di questo tipo di commissioni. In questo quadro, ha individuato alcune interazioni “positive” (ad esempio, la creazione di commissioni d’inchiesta sulla base di una esigenza emersa da i nuovi strumenti di comunicazione, oppure l’incentivazione da parte di questi ultimi dell’attività di commissioni già istituite,

oppure ancora il controllo “sociale” che i nuovi media consentono sull’operato delle commissioni d’inchiesta) ed altre “negative” (in cui l’intervento dei nuovi media ha esacerbato una logica di contrapposizione politica ovvero fra politica e magistratura).

Cecilia Bertolini ha esaminato una particolare linea di contegno del Parlamento italiana, nel prisma della sua percezione esteriore. Si tratta in particolare del ruolo svolto dal Parlamento nelle scelte complessive di riforma dell’amministrazione, per le quali viene percepita una complessiva “abulia” dell’assemblea rappresentativa, attraverso la quale solo parzialmente e marginalmente passano opzioni effettive e di fondo di tale complesso sistema. Sistema, peraltro, la cui riforma assurge ad un ruolo particolarmente importante come strumento di consenso e quindi di (potenziale) rilegittimazione della stessa istituzione parlamentare: che però non sembra particolarmente interessata a seguire questa strada.

Pietro Milazzo ha cercato di leggere una ipotesi di rilegittimazione del Parlamento dalla sua crisi mediante lo schema dell’applicazione del “diritto della trasparenza” affermatosi ormai in modo generalizzato nel diritto amministrativo.

L’intervento di Marco Lunardelli ha avuto ad oggetto il diritto parlamentare statunitense, cercando di esaminare i complessi presidi procedurali che, in quell’ordinamento, determinano i passaggi dalla pubblicità alla segretezza.

---

## L’OMBRA DEL PARLAMENTO

di Gian Luca Conti

SOMMARIO: 1. Una questione di ombre. 2. Percepire il tribunale della rappresentanza. 3. La *governance* della percezione: oltre i resoconti. 4. Il giornalismo parlamentare, l’ufficio stampa, il comitato per l’informazione e la comunicazione esterna alla prova dei nuovi canali dell’informazione parlamentare. 5. La crisi del Parlamento nella percezione dell’opinione pubblica.

### 1. Una questione di ombre

Nel mito della caverna, alcuni prigionieri sono costretti, ma non si rendono conto di essere costretti, o meglio non si rendono conto di poter non essere costretti, a fissare una parete di roccia dalla parte opposta all’apertura.

Guardano la notte e alle loro spalle c’è il giorno, che non conoscono, che non possono conoscere.

Questi prigionieri percepiscono ciò che accade fuori dalla caverna attraverso le ombre che sono proiettate sulla parete dinanzi a loro e le cose non appaiono loro per ciò che sono, ma per l’ombra che proiettano.

L’idea viene distinta dalla realtà, il sensibile dalla coscienza dal soprasensibile, secondo la lettura di Hegel<sup>1</sup>: l’uomo non può conoscere l’essenza delle cose perché ne percepisce solo l’ombra nel reale, la questione è il passaggio dal particolare al generale, la costruzione del genere oltre la specie, il dissolvimento della percezione nell’elaborazione dell’idea universale.

Platone considerava la conoscenza dal punto di vista del soggetto che desidera capire, comprendere, apprendere. Si chiedeva come fosse possibile capire “veramente” l’essenza delle cose.

La conoscenza di un soggetto consapevole di essere osservato dipende anche dal suo atteggiamento e dalla sua intelligenza.

La coscienza della percezione può determinare la propria ombra e quindi influenzare l’elaborazione degli universali da parte dei prigionieri. Il soggetto che sa di essere osservato concorre a determinare l’idea che i suoi osservatori elaboreranno guardandolo.

Platone cede il passo ad Athanasius Kircher e alla sua lanterna magica. Non ci sono più prigionieri che sono costretti a elaborare universali fissando il buio e le sue ombre sul fondo di una caverna. Ci sono dei bambini che guardano un mago mentre racconta novelle e le colora con le immagini di una lanterna magica. Sarà

<sup>1</sup> Vedi G.F.W. HEGEL, *Lezioni sulla storia della filosofia*, vol. II, ed. it. a cura di E. Codignola e G. Sanna, Firenze, 1932, pp. 180-181.

difficile ricordare quella storia senza richiamare alla mente anche il suono della voce che l'ha narrata e i colori delle immagini proiettate sulle pareti che l'hanno illustrata.

Soprattutto in un mondo di candele e focolari.

Il cittadino vede il Parlamento in maniera non molto diversa dal prigioniero di Platone. Ne osserva l'ombra, ma non ne può comprendere l'essenza.

Il Parlamento, però, non è un oggetto inanimato. È un soggetto che decide come apparire, possiede una lanterna magica e cerca di mostrare una immagine che abbia i colori dell'utilità perché è consapevole che la percezione dell'esistenza di una funzione dello Stato come essenziale per il corretto funzionamento della democrazia è cruciale per la sua sopravvivenza.

La percezione del Parlamento è l'oggetto di una decisione pubblica. Di una decisione con cui il Parlamento decide cosa deve essere percepito della sua essenza, quale sarà l'idea che potremo maturare circa l'importanza di un'assemblea politica con il compito di esercitare la funzione legislativa.

In questa decisione, oggi, è centrale la consapevolezza della profonda crisi del sistema della rappresentanza politica e forse della stessa idea di democrazia, nel senso occidentale che diamo a questa parola.

La legittimazione del Parlamento diventa un problema di percezione, un problema di *governance* della percezione, perché la coscienza sociale non avverte più l'assemblea attraverso la forza narrativa dei partiti politici che la utilizzano come lo strumento per concorrere con metodo democratico a formare l'indirizzo politico della nazione<sup>2</sup>.

La crisi del Parlamento, che è poi crisi del sistema della rappresentanza e delle forme classiche di democrazia fondate sul voto, conduce a riflettere sulla percezione del Parlamento come problema di diritto costituzionale, perché la percezione dell'assemblea non è più la conseguenza della percezione delle dinamiche democratiche e del loro divenire attraverso la trasformazione dei partiti politici in gruppi parlamentari, è una decisione politica avulsa dalle logiche istituzionali tipiche del collegamento fra gli artt. 1 e 49, Cost. che può essere considerato il "codice sorgente" della Costituzione per come la stessa è uscita dall'Assemblea costituente.

Il Parlamento vive una fase di profonda crisi: la ricerca di un nuovo ruolo nelle dinamiche che generano le decisioni pubbliche, il bisogno di fronteggiare il declino della rappresentanza politica, il progressivo migrare della sovranità verso dimensioni sovranazionali sono manifestazioni di un declino che l'istituzione rappresentativa mostra anche con gli sforzi che compie per indirizzare e influenzare la propria percezione.

<sup>2</sup> È sufficiente leggere i saggi raccolti in V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1995, dopo avere passato qualche ora insieme ai volumi che variamente registrano la crisi del sistema dei partiti politici (pescando davvero a caso nello scaffale di una biblioteca disordinata: C. CROUCH, *Postdemocrazia*, ed. it. Roma-Bari, Laterza, 2009; P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Roma, Castelvecchi, 2012; ecc.) per rendersi conto della difficoltà di affidare oggi al sistema dei partiti politici il compito di distillare attraverso il confronto e il dibattito la politica nazionale.

## 2. Percepire il tribunale della rappresentanza

Il principio generale che regge l'attività delle assemblee è quello della pubblicità dei loro lavori<sup>3</sup>. È un principio che appare chiaramente espresso dall'art. 64, Cost., disposizione che non trovò sostanziali ragioni di discussione in assemblea costituente<sup>4</sup> e che ripete senza particolari novità quanto disposto all'art. 52 dello Statuto albertino.

Il Parlamento proietta la sua ombra nelle tribune che hanno lo scopo di ospitare il pubblico delle sedute e che sono il luogo deputato a percepire la rappresentanza come un fatto teatrale<sup>5</sup>.

L'immagine del Parlamento è la pubblicità di un luogo nel quale chiunque può passare e vedere ciò che sta succedendo, quasi uno spettacolo di strada<sup>6</sup>.

Il Parlamento è pubblicità perché ha lo scopo di rendere pubblica la dialettica politica, di mostrare come la rappresentanza diventa indirizzo politico<sup>7</sup>. Si può sostenere che la pubblicità dei lavori parlamentari sia la legge fondamentale del Parlamento perché costituisce lo strumento che serve ad assicurare che il

<sup>3</sup> In generale, C. ESPOSITO, *Atti parlamentari*, in «Enciclopedia del diritto», IV, Milano, Giuffrè, 1959; N. BOBBIO, *La democrazia e il potere visibile*, in «Rivista Italiana Scienza Politica», 1980.

<sup>4</sup> L'unica discussione riguardò l'espressione "in comitato segreto" che fu sostituita dall'espressione "in seduta segreta" (seduta del 10 ottobre 1947: la questione fu sollevata da Colitto e risolta da Ruini). Si vedano anche la seduta della II Sottocommissione della Commissione della Costituzione del 3 settembre 1946 e quella del 20 settembre 1946, sull'importanza di sottrarre ai regolamenti parlamentari alcune decisioni fondamentali per la fisica del sistema, come quella relativa alla pubblicità degli atti parlamentari stessi.

<sup>5</sup> Osserva L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, vol. II, Genova 1860, part. 320: «L'ammissione del pubblico nelle sedute dell'assemblea è un articolo importantissimo Il principale motivo di tale ammissione si è quello d'inspirare confidenza nelle relazioni dei giornali anzi può dirsi che essa ne sia la condizione essenziale. Se il pubblico ne fosse escluso sarebbe sempre indotto a sospettare che la verità si alteri o che almeno se ne sopprima una parte e che nell'assemblea si trattino molti altri affari che gli si vogliono tener celati. Indipendentemente da siffatta garanzia tale ammissione alle sedute riesce anche utilissima per la riputazione dei membri della assemblea ai quali giova essere ascoltati da testimoni imparziali e giudicati da una porzione del pubblico che in ogni giorno si rinnova. La presenza degli estranei è per essi un forte stimolo di emulazione e nel tempo stesso un freno salutare contro le diverse passioni che nella discussione possono eccitarsi».

<sup>6</sup> Corte cost. 56/2000 (in «Giur. cost.» 2000, 449, nota di L. GIANNITI, *Osservazioni sulla qualificazione delle opinioni espresse da un parlamentare «opinionista»*) giustifica le immunità parlamentari "perché la pubblicità accompagna l'attività parlamentare, necessariamente, assicurando il ruolo fondamentale delle Camere nella libera dialettica politica": il parlamentare deve essere libero di esprimere le proprie opinioni nella sua attività e le opinioni che esprime sono inevitabilmente accessibili al pubblico perché l'attività del Parlamento è rendere pubblica la dialettica politica.

<sup>7</sup> Corte cost. 276/2001 e 320/2000 avevano già utilizzato il criterio della pubblicità della dialettica parlamentare come giustificazione del nesso funzionale e quindi come criterio di decisione di un conflitto ex art. 68, Cost. Si può osservare che il Parlamento nasce anche per rendere pubblica la dialettica politica (Bagehot parlava a questo proposito di una funzione pedagogica del Parlamento e considerava i resoconti parlamentari quasi come mass media: W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, ed. it. Bologna, il Mulino, 1995). I lavori parlamentari sono necessariamente pubblici e le immunità dei parlamentari hanno inevitabilmente un'eco all'esterno del Parlamento. I conflitti sull'art. 68, Cost. sorgono quando le opinioni dei parlamentari non sono più collegate alla dialettica politica ma alla percezione della dialettica politica e l'eco dei lavori parlamentari diventa la sostanza, l'ombra prende il posto dell'idea.



Parlamento proceda sempre verso il suo scopo<sup>8</sup>.

L'ammissione del pubblico alle adunanze parlamentari si è progressivamente affermata nell'esperienza inglese e in quella francese, dove l'iniziale segretezza delle sedute garantiva la libertà di opinione dei parlamentari contro la repressione del sovrano ovvero i condizionamenti del popolo<sup>9</sup>.

La pubblicità dei lavori parlamentari, per come la stessa appare nell'art. 64 della Costituzione e nell'art. 52 dello Statuto albertino, è soggezione dell'assemblea al continuo giudizio dell'opinione pubblica: l'assemblea rappresenta la nazione e la nazione ha il diritto di vedere l'assemblea nel suo funzionamento concreto, di capire come l'assemblea interpreta i sentimenti della nazione e di giudicare attraverso il dibattito parlamentare la formazione dell'indirizzo politico.

Le sedute del Parlamento sono pubbliche perché ciascun parlamentare rappresenta la nazione dinanzi alla nazione stessa, sicché l'opinione pubblica ha diritto di vedere se stessa riflessa nello specchio dei dibattiti parlamentari<sup>10</sup>, che per questa ragione sono oggetto di diffusione presso il pubblico che può, nei limiti di quanto prescritto dai regolamenti, osservare i lavori parlamentari dalle tribune, acquisire consapevolezza delle opinioni espresse dai parlamentari attraverso i resoconti sommari e stenografici, apprendere dei fatti parlamentari attraverso i resoconti della stampa specialistica.

In questo periodo, la pubblicità è trasparenza dell'attività parlamentare verso il pubblico e, difatti, lo strumento principale di apprendimento degli eventi parlamentari è la stampa specializzata la quale dà conto dei dibattiti attraverso la loro interpretazione e narrazione: ciò che rileva non è l'intenzione dei singoli parlamentari o della stessa istituzione, ma la percezione immediata o mediata dell'opinione pubblica<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> L. CASANOVA, *op. cit.*, part. 305: «Prima d'innoltrarci ad esporre le operazioni legislative sarà opportuno fermarsi sulla base che deve essere la principale del suo regolamento sulla legge cioè che tende a farla procedere verso lo scopo della sua istituzione». RACIOPPI - BRUNELLI, *cit.*, *infra*, part. 57 osservano che il senso del Parlamento è l'essere immagine della nazione e per questa ragione la pubblicità dei lavori è essenziale.

<sup>9</sup> In questi termini, U. RACIOPPI - L. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Torino, UTET, 1909, part. 57 ss. Per questi autori, «l'istessa prerogativa, di sottrarre a qualsiasi estraneo sindacato le opinioni e i voti emessi nelle Camere, (articolo 51) richiede a naturale complemento il supremo freno e controllo della pubblicità onde non traligni in pericoloso ed odioso privilegio».

<sup>10</sup> Racioppi e Brunelli osservano (*op. e loc. cit.*): «La pubblicità può giustamente qualificarsi come una grande educazione ed una grande tutela. Consentendo all'intero popolo di seguire dappresso la condotta degli affari comuni, diffonde l'abitudine della vita libera, temprando il corpo elettorale ai suoi supremi uffici, e al tempo stesso è il rimedio impareggiabile contro le idee e le azioni che ad uno o ad altro titolo scontentano od offendono la coscienza delle masse. Richiamando ogni fatto al tribunale inappellabile della opinione pubblica, esalta le virtù civili, incoraggia le resistenze legali, previene gli abusi, impedisce che gli arbitri sfuggano alla giusta repressione delle leggi. Assicurando una corrispondenza continua fra la condotta delle pubbliche autorità e il sentimento medio delle masse conferisce al Governo e ai suoi atti la gran forza morale dell'ampio consenso pubblico, ed allontana la triste necessità di ricorrere alla forza materiale delle armi. Mantenendo i reggitori entro i limiti voluti dalla coscienza pubblica, costituisce il vero palladio, la pietra angolare delle libertà politiche».

<sup>11</sup> Casanova si sofferma a lungo sull'importanza dei giornali per dare certezza a quanto rappresentato nei resoconti ufficiali e sull'importanza della partecipazione del pubblico per dare conforto a quanto risulta dai giornali (*op. cit.*, part. 319-20) e lo stesso, sia pure con diversi accenti, fanno Ra-

La percezione del Parlamento è nella sua pubblicità e la sua pubblicità serve a rendere il Parlamento oggetto di narrazione presso un'opinione pubblica interessata ai dibattiti parlamentari. Il Parlamento deve essere sottoposto ogni giorno al tribunale dell'opinione pubblica e la pubblicità dei lavori parlamentari fa parte della fisica del sistema, prima ancora che della sua fisiologia, perché assicura il collegamento fra rappresentati e rappresentanti alla maniera di uno specchio.

In questo senso, la pubblicità dei lavori parlamentari assomiglia molto a quella della giustizia, che è amministrata in nome del popolo perché è somministrata pubblicamente<sup>12</sup>.

Si tratta di una pubblicità in cui la funzione parlamentare si deve mostrare per quello che è, senza nessun abbellimento<sup>13</sup> perché attraverso di essa l'opinione pubblica ha il diritto di avere contezza del modo in cui viene rappresentata nelle aule parlamentari.

L'idea che il Parlamento possa esercitare un potere politico sul contenuto della percezione emerge con il servizio radiotelevisivo. Il servizio radiotelevisivo è un servizio pubblico perché è lo strumento a disposizione della collettività per

cioppi e Brunelli (*op. cit.*, part. 63) per i quali la vera pubblicità dei lavori parlamentari è la libertà di stampa, sia per la rapidità con cui gli stessi sono diffusi presso il pubblico sia per il colorito (per i diversi coloriti, si può dire) che il giornalista, al contrario dello stenografo, può utilizzare per narrare gli eventi parlamentari.

<sup>12</sup> In questi termini, C. cost. 2/1971, a proposito della pubblicità del processo disciplinare dinanzi al CSM: «Infondata è anche la questione concernente lo stesso art. 34, secondo comma, nella parte in cui esso dispone che "la discussione ha luogo a porte chiuse". Sebbene da nessuna delle singole norme costituzionali di raffronto indicante nell'ordinanza sia posta la regola della pubblicità dei dibattimenti giudiziari, la Corte – ribadendo quanto fu già affermato nella sentenza n. 25 del 1965 – ritiene che essa sia coesistente ai principi ai quali, in un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare deve conformarsi l'amministrazione della giustizia che in quella sovranità trova fondamento (art. 101, primo comma, Cost.). Questa regola, tuttavia, come la Corte riconobbe nella precedente ricordata occasione, può subire eccezioni, in riferimento a determinati procedimenti, quando esse abbiano obiettiva e razionale giustificazione. E va qui precisato che, mentre quando si tratta del processo penale (per il quale la pubblicità del dibattimento ha un valore particolarmente rilevante (le deroghe possono essere disposte solo a garanzia di beni a rilevanza costituzionale, negli altri casi più ampio potere discrezionale deve essere riconosciuto al legislatore nella valutazione degli interessi che possano giustificare la celebrazione del dibattimento a porte chiuse. Tanto è a dirsi, in particolare, per il procedimento qui in esame, al quale, come innanzi si è detto, è stato dato carattere giurisdizionale solo in funzione di una più rigorosa tutela dell'indipendenza del singolo magistrato, senza, quindi, l'assoluta necessità che esso soggiaccia a tutte le regole che sono proprie del processo penale. Di talché non risulta illegittimo che il legislatore, valutandone la convenienza in relazione a ragionevoli esigenze di rispetto di interessi che travalicano quello del singolo magistrato, abbia disposto che la discussione si svolga a porte chiuse».

Sul tema, vedi: G.P. VOENA, *Mezzi audiovisivi e pubblicità delle udienze penali*, Milano, 1984, part. 190 e *adde* C. cost., 60/1989, 69/1991, 373/1992, 235/1993, e, da ultimo: 93/2010, in «Giurisprudenza costituzionale», 2010, p. 1053, con note di A. GAITO - S. FURFARO, *Consensi e dissensi sul ruolo e sulla funzione della pubblicità delle udienze penali*, e di F. LICATA, *Il rito camerale di prevenzione di fronte ai diritti fondamentali*.

<sup>13</sup> Osserva Casanova che se si accetta che tutti gli atti dello Stato promanino dal popolo, la nazione ha il diritto di conoscere tutti gli atti dello Stato (*op. cit.*, part. 314). La pubblicità è la regola generale dell'attività parlamentare perché: (i) assicura che i parlamentari si comportino correttamente; (ii) convince i sudditi della bontà delle decisioni adottate dal Parlamento (la "confidenza del popolo e il suo assenso alla misura legislativa"); (iii) consente agli elettori di agire con cognizione di causa; (iv) consente di raccogliere tutti i lumi della nazione (*op. cit.*, p. 301).

percepire la realtà e spetta al Parlamento indirizzare il Governo nell'esercizio di questo servizio perché il Parlamento istituzionalmente rappresenta l'intera collettività nazionale (così C. cost. 225/1974).

Le Camere decidono sulla percezione da parte del tribunale dell'opinione pubblica del proprio modo di esercitare la rappresentanza quando regolano la pubblicità da dare al procedimento legislativo;<sup>14</sup> come decidono della propria immagine presso l'opinione pubblica quando deliberano se autorizzare o meno la celebrazione di un processo per vilipendio in loro danno<sup>15</sup>.

La pubblicità dei lavori parlamentari è un attributo essenziale del Parlamento ed è un attributo che, nei termini appena precisati, sfugge all'autonomia parlamentare: se il Parlamento potesse influenzare l'immagine che l'opinione pubblica ha della rappresentanza politica attraverso la diretta percezione dei lavori parlamentari, questa immagine sarebbe manipolata dall'autonomia parlamentare che interferirebbe con la pubblicità come legge fondamentale di funzionamento dell'istituzione parlamentare.

L'art. 64, secondo comma, limita l'autonomia regolamentare del Parlamento imponendo una pubblicità che deve essere trasparenza dell'assemblea e dei suoi membri dinanzi al tribunale dell'opinione pubblica<sup>16</sup>.

La trasparenza dell'assemblea e dei suoi membri dinanzi al tribunale dell'opinione pubblica determina l'affermazione del principio di pubblicità letto come legge fondamentale della rappresentanza, nel senso di Casanova, e determina il divieto di alterare l'immagine che il Parlamento offre di sé alla nazione durante i lavori parlamentari.

Nei lavori parlamentari, il Parlamento non può gestire la propria immagine perché non può sfuggire al peso della stessa dinanzi all'opinione pubblica. La pubblicità degli atti parlamentari è, per il Parlamento, la stessa cosa che avrebbe potuto essere per Dorian Gray l'obbligo di appendere il proprio ritratto nell'ingresso di casa: il dovere di mostrarsi per ciò che si è, invece che per ciò che si intende apparire.

<sup>14</sup> C. cost. 168/1963, sulla approvazione da parte della Camera dei deputati in commissione deliberante della legge istitutiva del CSM: le Camere possono nei limiti di cui all'art. 72, quarto comma, Cost. decidere sulla pubblicità da dare ai propri lavori in commissione. Ma anche, più di recente, C. cost. 246/2010: «le modalità di predisposizione della documentazione relativa ai lavori delle Commissioni e dell'Aula rientrano pienamente negli *interna corporis* delle Assemblee parlamentari e [...], quindi, si tratta di un'indagine relativa ad adempimenti materiali propedeutici all'espressione del voto che deve ritenersi «assorbita dalla valutazione circa il corretto svolgimento dei lavori parlamentari, che solo la Camera è competente a compiere».

<sup>15</sup> C. Cost. 22/1959: «in Senato è stato affermato che l'art. 313 non toglie al Procuratore della Repubblica il diritto, anzi l'obbligo, di procedere penalmente, ma stabilisce che possa procedere soltanto dopo l'autorizzazione di altra autorità. Autorizzazione che trova la sua giustificazione nel fatto che talora – come avvertiva il Carrara – “maggiore nocimento incombe al prestigio delle istituzioni dalla pubblicità del processo che dal vilipendio”. La decisione di procedere in un processo che tutela il prestigio della istituzione parlamentare è una decisione sulla percezione dell'assemblea per effetto della celebrazione di questo processo.

<sup>16</sup> Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, seconda Sottocommissione, 20 settembre 1946, part. 244 e 245, dove Mortati esprime il concetto per cui l'autonomia del Parlamento può essere limitata unicamente dalla Costituzione per cui le norme costituzionali sul Parlamento hanno essenzialmente il compito di vincolare il contenuto dei regolamenti parlamentari e così è in particolare per quella sulla pubblicità delle sedute.

È difficile capire se questo è ciò che è accaduto nella giurisprudenza parlamentare di applicazione dell'art. 68, Cost. Il Parlamento, vuoi in assemblea, vuoi nelle istruttorie e nelle proposte delle Giunte, si è trovato dinanzi a un vasto insieme di casi della vita non sempre adatti all'educazione delle giovani fanciulle e li ha giudicati come esercizio della funzione parlamentare.

Con il proprio scrutinio d'insindacabilità, il Parlamento ha dato una lettura forte e spregiudicata della sua immagine dinanzi all'opinione pubblica. Sia nel giudizio sulla insindacabilità, che nella giurisprudenza sulle autorizzazioni agli atti.

La giurisprudenza costituzionale ha costruito anche sulla pubblicità dei lavori parlamentari il nesso funzionale fra le opinioni dei parlamentari e la rappresentanza<sup>17</sup>, nel senso che solo gli atti di esercizio della funzione parlamentare che potevano essere ricondotti a un atto parlamentare oggetto di pubblicità ai sensi dell'art. 64, secondo comma<sup>18</sup>, potevano essere considerati coperti dalla prerogativa della insindacabilità, perché in questo caso il sindacato avviene ad opera del tribunale dell'opinione pubblica<sup>19</sup>.

La giurisprudenza costituzionale che legge l'art. 68 attraverso la pubblicità

<sup>17</sup> Il primo precedente pare essere C. cost. 443/1993, il parlamentare, fra i suoi compiti, ha anche quello di rappresentare all'esterno quello che accade all'interno delle Camere e quindi di rendere pubblico il contenuto di un dibattito ma anche ciò che si è appreso nel corso di una inchiesta (era uno dei Vicepresidenti della Commissione di inchiesta sulla P2 e parlava del contenuto delle indagini) sia per effetto del principio di pubblicità dei lavori parlamentari (64) sia in virtù dell'*obbligo giuridico-morale del parlamentare di rappresentare, e quindi informare, la Nazione (art. 67 della Costituzione)*. Ma si può richiamare anche C. cost. 274/1995, se un consigliere regionale presenta una interrogazione, può farne oggetto di un comunicato stampa (è lo stesso caso di 350/1989: lì, i rimborsi Iva tardati dal funzionario pratese infedele, qui le irregolarità di un presidente nella gestione di un consorzio maremmano).

<sup>18</sup> Vedi C. cost. 10/2000 (ma anche 11 e 56/2000): l'identità storica di contenuti fra il comportamento esterno al Parlamento e l'atto oggetto di pubblicazione in sede parlamentare giustifica l'insindacabilità («L'immunità riguarda non già solo l'occasione specifica in cui le opinioni sono manifestate nell'ambito parlamentare, ma il contenuto storico di esse, anche quando ne sia realizzata la diffusione pubblica, in ogni sede e con ogni mezzo. La pubblicità, infatti, e anzi la naturale destinazione, per così dire, alla collettività dei rappresentati, che caratterizza normalmente le attività e gli atti del Parlamento, proprio per assicurarne la funzione di sede massima della libera dialettica politica, comporta che l'immunità si estenda a tutte le altre sedi ed occasioni in cui l'opinione venga riprodotta al di fuori dell'ambito parlamentare. Ma l'immunità è limitata a quel contenuto storico: e dunque, nel caso di riproduzione all'esterno della sede parlamentare, è necessario, per ritenere che sussista l'insindacabilità, che si riscontri la identità sostanziale di contenuto fra l'opinione espressa in sede parlamentare e quella manifestata nella sede “esterna”. Ciò che si richiede, ovviamente, non è una puntuale coincidenza testuale, ma una sostanziale corrispondenza di contenuti). Se il contenuto oggetto di diffusione presso il pubblico corrisponde a quello rappresentato in Parlamento, il principio che vale è la pubblicità degli atti parlamentari e quindi non vi è alcuno spazio per un giudizio penale (la pubblicità accompagna l'attività parlamentare, necessariamente, assicurando il ruolo fondamentale delle Camere nella libera dialettica politica»: C.cost. 56/2000).

<sup>19</sup> Le immunità tornano, in un certo senso, alle origini: alla scriminante della pubblicazione degli atti parlamentari nell'Editto sulla Stampa del 1848 (artt. 30 e 31, r.d. 26 marzo 1848, n. 695). Di Ciolo e Ciaurro ricordano come la pubblicità dei lavori parlamentari fosse considerata un requisito di validità delle sedute da Mortati (V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella prassi*, Milano, Giuffrè, 2013, part. 68) e osservano che l'Editto sulla stampa è ancora in vigore per effetto del r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 561, richiamato dal d.lgs. 179/2009.

Ricorda l'Editto sulla Stampa come giustificazione storica delle prerogative di cui all'art. 121, Cost., C. cost. 350/1989.

dei lavori parlamentari può essere considerata come una lettura parzialmente abrogatrice delle potenzialità assiologiche ed evolutive dell'art. 68 nel suo combinarsi con i valori dell'art. 67: la funzione parlamentare viene vista come ciò che è sottoposto alla legge della pubblicità parlamentare e perciò sottratto al giudizio della magistratura.

Escono dalla funzione parlamentare tutti quegli atti che si possono considerare collegati alle dinamiche della rappresentanza ma che si svolgono all'esterno dell'ordinamento parlamentare sottoposto a pubblicità secondo l'art. 64, secondo comma.

Attraverso questa giurisprudenza, l'immagine che il Parlamento dà di sé, che costruisce consapevolmente allo scopo di giustificare comportamenti lontani dalla rappresentanza intesa anche nelle massime estensioni consentite da una pregiudiziale fortemente postdemocratica, logora l'istituzione nella percezione dell'opinione pubblica.

La società civile, nei conflitti dell'art. 68, si sente dire che certi comportamenti inqualificabili, non possono essere oggetto di scrutinio da parte della magistratura perché sono atti compiuti da un parlamentare nell'esercizio della sua funzione e questo avviene non attraverso una ricostruzione della rappresentanza parlamentare come valore e degli atti che costituiscono espressione dei valori della rappresentanza parlamentare, ma attraverso l'individuazione di quegli atti che possono essere ricondotti a un atto parlamentare oggetto di pubblicità ai sensi dell'art. 64, secondo comma, Cost.

La difesa delle attribuzioni parlamentari attraverso la pretesa d'insindacabilità di questi comportamenti ne determina l'assoluzione nei tribunali civili e penali ma sospinge il mestiere della rappresentanza verso una severa condanna da parte del tribunale dell'opinione pubblica<sup>20</sup>.

Non è difficile osservare che se un'espressione, sconveniente, offensiva e di cattivo gusto pronunciata durante uno spettacolo televisivo o lanciata nella rete con la forza di un social network diventa oggetto di tutela ai sensi dell'art. 68, Cost. perché già oggetto di un'interrogazione, o di un'interpellanza e perciò pubblica ai sensi dell'art. 64, Cost., accade quello che neppure i commentatori dell'art. 52 dello Statuto albertino che si sono richiamati e che non vivevano tempi per uomini dagli stomaci deboli, immaginavano potesse accadere. Il membro del Parlamento anziché essere intimorito dalla pubblicità dei propri atti dinanzi all'opinione pubblica ed essere indotto a comportamenti morigerati e decorosi, ostenta ciò che il buon gusto non vorrebbe mai vedere, come un vecchio laido che, avvedutosi della sospensione condizionale per gli ultrasessantenni, si reca gioiosamente verso i giardinetti.

La pubblicità di questo Parlamento, la pubblica percezione dei suoi vizi, la pubblica ostentazione del privilegio, anche quando era soltanto difesa da accuse successivamente rivelatesi non fondate o addirittura coraggioso esercizio del

<sup>20</sup> C. cost. 371/2006: «Il limite della guarentigia di cui all'art. 68, primo comma, Cost., per quanto attiene alle dichiarazioni rese *extra moenia*, è rappresentato, difatti, dal carattere "riproduttivo" – nella sostanza, ancorché non nel lessico – di tali dichiarazioni rispetto ai contenuti propri dell'atto parlamentare, in connessione al carattere di pubblicità dell'attività parlamentare: si ripete cioè all'esterno, divulgandolo, quanto si è affermato *intra moenia*».

mandato parlamentare, nasce da questa lettura dell'art. 68 che scioglie la prerogativa dell'insindacabilità anziché nell'art. 67, nel concetto di nesso funzionale e quindi nell'art. 64<sup>21</sup>.

La giurisprudenza costituzionale, per un verso, spoglia il Parlamento dinanzi all'opinione pubblica, e, per un altro verso, rinuncia a costruire la funzione del parlamentare, la funzione di rappresentanza, andando oltre i formalismi delle categorie ottocentesche delle opinioni espresse nel corso dei dibattiti e dei voti dati.

Non importa se questo sia dipeso dal peso che la Corte ha dato all'art. 64, secondo comma, nella costruzione del nesso funzionale o se sia stato causato da una giurisprudenza parlamentare spericolatamente orientata verso la fuga dalla giurisdizione.

Questo contesto e questo scenario hanno logorato la percezione della rappresentanza da parte dell'opinione pubblica e hanno costretto il Parlamento a lavorare su una nuova interpretazione dell'art. 64, secondo comma, in cui questa disposizione non è soltanto uno strumento per assicurare che il mandatario adempia con fedele esattezza ai compiti che gli sono stati affidati dal mandante, un po' come si dice degli occhi del padrone con gli animali chiusi nella stalla. Il Parlamento è diventato una stalla piena di animali di cui il padrone si è dimenticato, della cui bellezza e forza, utilità si è dimenticato. La pubblicità, in questa chiave di lettura, è diventata lo strumento che il Parlamento è costretto a usare per ritrovare il suo "padrone".

Il Parlamento ha logorato la sua immagine attraverso la pubblicità degli atti parlamentari e adesso è costretto a recuperare nei confronti dell'opinione pubblica, lavorando sulla sua immagine e sulla sua percezione, per mezzo di decisioni che hanno una sostanza politica e che perciò devono essere studiate.

L'art. 64, secondo comma può essere letto lungo due diverse direttrici.

È la garanzia della perfetta trasparenza dei lavori parlamentari, del Parlamento come istituzione e dei suoi membri dinanzi all'opinione pubblica.

Ma è anche un limite all'autonomia delle Camere nel momento in cui queste decidono la propria immagine, nel momento in cui cercano di essere percepite come un luogo di rappresentanza.

In entrambi i casi, in entrambi i modi di atteggiarsi della pubblicità dei lavori parlamentari, ciò che rileva è il modo in cui il Parlamento interpreta in funzione delle proprie finalità la pubblicità che deve essere assicurata ai propri lavori<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> C. cost. 333/2011, ancora sulla necessaria corrispondenza fra il contenuto dell'esercizio dell'immunità e un atto reso pubblico con gli strumenti della pubblicità parlamentare: «deve ritenersi, peraltro, carente il requisito della sostanziale identità di contenuti, al di là delle formule letterali usate, tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e le dichiarazioni esterne: requisito che, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, condiziona la riconoscibilità del nesso funzionale, non potendo ritenersi sufficiente, a tal fine, né una mera comunanza di argomenti, né un mero "contesto politico" cui entrambe possano riferirsi (*ex plurimis*, sentenze n. 81 del 2011, n. 420 e n. 410 del 2008, n. 152 del 2007 e n. 258 del 2006)».

<sup>22</sup> In questi termini, C. cost. 231/1975, per la quale le Commissioni parlamentari di inchiesta dispongono, in funzione delle loro finalità, del regime di pubblicità o di segretezza dei documenti che acquisiscono e delle attività che svolgono, di talché il segreto, ove apposto, è un segreto funzionale, perché riguarda unicamente ciò che deve essere considerato segreto in funzione delle finalità dell'inchiesta. La Corte ha infatti precisato che «il segreto delle Commissioni di inchiesta non corrisponde, a rigore, ai vari specifici tipi di segreto previsti dalle norme dei codici di diritto e procedu-

### 3. La governance della percezione: oltre i resoconti

La questione della *governance* della percezione può essere considerata come la ricerca del soggetto competente a definire l'immagine del Parlamento nel momento in cui il Parlamento si mostra al pubblico.

Una delle disposizioni chiave sul punto è l'art. 139-bis, r.C. per il quale il Presidente della Camera può emendare, in sede di pubblicazione, gli atti che contengano espressioni sconvenienti<sup>23</sup>.

L'immagine del Parlamento è orientata al decoro e il decoro è assicurato dal suo Presidente<sup>24</sup>, che può, per questi fini, alterare l'esatta percezione dei lavori parlamentari o, forse, più precisamente orientare lo svolgimento degli stessi e il modo in cui i singoli membri del Parlamento intendono svolgere le proprie funzioni<sup>25</sup>.

I Presidenti di assemblea nel momento in cui guidano i lavori parlamentari secondo la direttiva del decoro orientano la percezione del Parlamento da parte del suo pubblico e, forse, è proprio in questo potere presidenziale che si può individuare il fondamento del potere cui si accennava a chiusura del paragrafo che precede.

Si è appena detto che una delle chiavi di lettura della pubblicità dei lavori parlamentari è la necessità di assicurare ai cittadini una percezione del

ra penale, ma può qualificarsi piuttosto, più genericamente, come un segreto funzionale, del quale spetta alle Commissioni medesime determinare la necessità ed i limiti» (C. cost. 231, cit., par. 7 del Considerato in diritto).

<sup>23</sup> Questa disposizione stabilisce, al primo comma: «Ai fini della pubblicazione di mozioni, interpellanze e interrogazioni, il Presidente verifica che il contenuto dell'atto sia riconducibile al tipo di strumento presentato secondo quanto previsto dagli articoli 110, 128 e 136; ove necessario, provvede alla corretta titolazione dell'atto, informandone il presentatore. Il Presidente valuta altresì l'ammissibilità di tali atti con riguardo alla coerenza fra le varie parti dei documenti, alla competenza e alla connessa responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento, nonché alla tutela della sfera personale e dell'onorabilità dei singoli e del prestigio delle istituzioni. Non sono comunque pubblicati gli atti che contengano espressioni sconvenienti». Il secondo comma precisa: «Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano, in quanto compatibili, anche nei confronti degli altri atti di iniziativa parlamentare». Analoghe previsioni sono contenute nel regolamento del Senato: l'art. 61 esclude dalla lettura in aula i documenti che contengano espressioni sconvenienti; l'art. 97 sanziona con l'improponibilità ordini del giorno, emendamenti e proposte che contengano espressioni sconvenienti; l'art. 146 regola le interrogazioni formulate in termini sconvenienti mentre gli artt. 154, secondo comma e 157, primo comma riguardano le interpellanze e le mozioni che violano questo limite.

<sup>24</sup> Non è un caso che sia sempre il Presidente ad assicurare l'ordine delle sedute (artt. 62, r.C. e 69, r.S.), secondo una tradizione da cui la Corte costituzionale (C. cost. 231/1975) ha tratto un argomento a favore dell'autonomia delle Camere nella definizione della pubblicità dei lavori parlamentari poiché i Presidenti, nell'esercizio dei poteri di polizia, decidono anche chi ammettere e chi non ammettere ai lavori stessi.

<sup>25</sup> La Corte costituzionale ha precisato C. cost. 291/2007: «i regolamenti parlamentari negano ingresso nei lavori delle Camere agli scritti o alle espressioni «sconvenienti», sicché è evidente, a fortiori, che «le stesse espressioni non possono essere ritenute esercizio della funzione parlamentare quando usate al di fuori delle Camere stesse» (v. sentenza n. 249 del 2006). In dottrina, G. SMURRA - M. CAPUTO - A. GORACCI, *Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo*, in R. DICKMANN - S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, part. 308.

Parlamento coerente con le funzioni che il Parlamento è chiamato a esercitare.

È necessario che il Parlamento dia di sé un'immagine che consenta ai cittadini di riconoscerlo come il luogo di esercizio della rappresentanza. Le norme che riguardano la necessaria percezione del Parlamento in armonia con le funzioni che gli sono affidate sono le norme sul decoro dei lavori parlamentari e quindi quelle che vietano l'uso e la pubblicazione di espressioni sconvenienti, lette secondo una interpretazione estensiva secondo cui i Presidenti non solo devono eliminare le espressioni sconvenienti e impedire i comportamenti inopportuni nelle aule parlamentari ma devono anche orientare i lavori parlamentari in maniera tale che i cittadini possano percepire l'importanza della funzione.

Non sono solo disposizioni di polizia, che consentono ai Presidenti di intervenire richiamando i membri del Parlamento che si comportano in maniera scorretta, anche norme di carattere amministrativo che consentono di esercitare una funzione di Governo della percezione del Parlamento, perché se queste norme consentono ai Presidenti di intervenire a garanzia del decoro dell'istituzione, consentono loro anche di adottare i provvedimenti amministrativi necessari ad assicurare che i cittadini percepiscano correttamente il significato dell'istituzione che rappresentano.

Questa impostazione appare confortata dall'art. 65, primo comma, secondo periodo, r.C., per il quale il Presidente dispone la trasmissione in diretta televisiva dei lavori parlamentari ove lo ritenga opportuno: «La pubblicità dei lavori, nella forma della trasmissione televisiva diretta, è disposta dal Presidente della Camera»<sup>26</sup>.

Disporre della trasmissione televisiva dei lavori parlamentari significa intervenire direttamente sulla percezione degli stessi da parte dell'opinione pubblica e determinare quindi l'immagine del Parlamento secondo l'impostazione che si è cercato di sviluppare collegando questa attribuzione alla tutela del decoro dell'istituzione rappresentativa e alla sua promozione presso l'opinione pubblica<sup>27</sup>.

La *governance* dei resoconti parlamentari è improntata all'esatta rappresentazione di quanto accaduto nel corso dei lavori dell'assemblea e delle commissioni. Lo strumento principale di rappresentazione e memoria dei lavori parlamentari è il processo verbale che viene redatto dai segretari<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Non esiste una disposizione analoga nel regolamento del Senato, che si è dato un disciplinare di cui si darà conto *infra*. Entrambi i regolamenti invece prevedono la trasmissione televisiva diretta delle interrogazioni a risposta immediata (sempre il regolamento della Camera: art. 135-bis e art. 151-bis, sesto comma, r.S.). Alla Camera pare che la trasmissione televisiva diretta delle interrogazioni a risposta immediata debba essere assicurata dal suo presidente mentre al Senato questo accade nei casi in cui l'interrogato sia il Presidente del Consiglio o se il Presidente lo ritenga opportuno.

<sup>27</sup> L'attribuzione è anche necessariamente collegata alle attribuzioni in punto di programmazione dei lavori che sono tipicamente presidenziali: la decisione di trasmettere i lavori parlamentari deve trovare spazio nella programmazione televisiva e quindi presuppone che lo spazio ricavato per il Parlamento all'interno del palinsesto sia uno spazio utile perché significativo.

<sup>28</sup> Ai sensi dell'art. 11, r.C. i Segretari sovrintendono alla redazione del processo verbale che deve contenere solo le deliberazioni e gli atti delle Camere. Del processo verbale si dà lettura. I Segretari accertano che il resoconto stenografico sia pubblicato nel termine indicato dal Presidente e che non vi sia alterazione dei discorsi. Lo stesso vale per i segretari delle Commissioni permanenti i quali «controllano la redazione del processo verbale» (art. 21, secondo comma, r.C.).

I segretari, secondo i regolamenti parlamentari, hanno il compito di sovrintendere alla redazione del processo verbale (e del resoconto stenografico<sup>29</sup>), oltre che il compito di annotare coloro che chiedono la parola, dare lettura degli atti e dei documenti, tenere conto delle deliberazioni, collaborare nell'ordine delle votazioni, procedere all'appello, registrare il risultato delle votazioni e, con riferimento ai resoconti, vigilano sulla fedeltà di quanto vi è rappresentato (così letteralmente l'art. 11, r.S.)<sup>30</sup>.

Come è noto, i segretari sono in entrambe le Camere non meno di otto. Restano nel numero di otto alla Camera, se tutti i gruppi parlamentari sono rappresentati da un segretario. Se un gruppo parlamentare, non vi è rappresentato si procede a elezioni suppletive sino a che questo obiettivo non è raggiunto (al Senato, vi si procede solo se vi è una richiesta da parte dei gruppi non rappresentati e i segretari suppletivi sono due)<sup>31</sup>.

I segretari costituiscono un collegio che rappresenta tutti i gruppi parlamentari e questa circostanza può essere il punto di vista da cui guardare al loro ruolo nella resocontazione dei lavori parlamentari.

Il processo verbale e il resoconto stenografico hanno il compito di rappresentare con fedeltà quanto accade nel corso dei lavori parlamentari e di sottoporlo al tribunale dell'opinione pubblica.

La fedeltà del processo verbale e del resoconto stenografico è un compito al quale i diversi gruppi parlamentari partecipano su un piano di esatta parità, perché tutti i gruppi parlamentari sono rappresentati da un segretario e ciascun segretario conta esattamente come gli altri, e non in proporzione alla forza numerica del gruppo che rappresenta.

Si può aggiungere che la redazione del processo verbale e del resoconto stenografico vengono poste dai regolamenti parlamentari sullo stesso piano del conteggio dei voti: un adempimento che spetta a un collegio di persone che appartengono a tutte le componenti politiche perché ciascuno controlla l'altro e

<sup>29</sup> Osserva V. STRINATI, *La pubblicità dei lavori parlamentari dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, in «Le carte e la storia», 2/2008, part. 27 che le attribuzioni in punto di resoconto stenografico hanno fatto seguito a quelle in punto di processo verbale e si sono consolidate nel tempo senza alcuna modifica: fu nella seduta del 13 maggio 1848 che in seguito a una vibrante protesta del deputato Cadorna circa delle inesattezze contenute nei resoconti stenografici l'assemblea approvò la proposta del deputato Arnulfo di affidare «l'incarico di sorvegliare gli scritti stenografici ai segretari della Camera, come a coloro che sono già incaricati sul processo verbale». Sull'episodio cfr. anche G. PANARELLO, *La stenografia e la resocontazione dei lavori parlamentari: II. La stenografia parlamentare*, in «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», 1893, n. 3, pp. 175-176, citato da Strinati.

<sup>30</sup> I compiti dei segretari sono regolati sia nel regolamento della Camera che in quello del Senato all'art. 11. In particolare, l'art. 11, r.C. prevede: «I Segretari sovrintendono alla redazione del processo verbale, che deve contenere soltanto le deliberazioni e gli atti della Camera; ne danno lettura; formano, secondo l'ordine delle richieste, l'elenco dei deputati iscritti a parlare; danno lettura delle proposte e dei documenti; tengono nota delle deliberazioni; procedono agli appelli; collaborano con il Presidente per assicurare la regolarità delle operazioni di voto; registrano, quando occorra, i singoli voti; accertano che il resoconto stenografico sia pubblicato nel termine prescritto dal Presidente e non vi sia alterazione dei discorsi; concorrono al regolare andamento dei lavori della Camera secondo le disposizioni del Presidente».

<sup>31</sup> L'elezione dei segretari è disciplinata dall'art. 5 sia del regolamento della Camera che del Senato.

solo verità e lealtà consentono di procedere.

Il processo verbale della seduta precedente viene letto all'inizio della seduta successiva<sup>32</sup> e se vi sono osservazioni si procede alla votazione per alzata di mano e quindi senza verifica del numero legale<sup>33</sup>. Il Parlamento può iniziare i propri lavori solo se prima chiude i lavori appena svolti, consegnandone la memoria al processo verbale. La votazione del processo verbale consente all'assemblea di chiudere anche sul piano formale l'attività svolta nella seduta precedente con un voto, espresso o tacito, in cui ci si dà reciprocamente atto che quanto è accaduto è stato correttamente registrato e che, di conseguenza, possono iniziare i lavori della riunione successiva, i quali trovano il loro presupposto nei lavori della seduta precedente.

L'approvazione del processo verbale da parte dell'assemblea non sembra costituire un giudizio circa il suo contenuto: sarebbe molto singolare che l'assemblea potesse, a maggioranza e per alzata di mano, alterare la realtà dei fatti per come la stessa risulta dal processo verbale redatto dal funzionario competente e verificato dai segretari<sup>34</sup>. Rappresenta invece una manifestazione di volontà politica in cui l'assemblea ritiene che si possano considerare chiusi i lavori che sono stati svolti e si possa proseguire con i lavori che si devono svolgere<sup>35</sup>.

Una volta approvato, il processo verbale viene firmato dal Presidente e da un segretario (art. 34, r.C., al Senato il processo verbale viene firmato dal Presidente e da due segretari: art. 60, quarto comma, r.S.).

Il segretario generale sovrintende alla pubblicità dei lavori delle commissioni

<sup>32</sup> Il processo verbale delle sedute meridiane viene letto all'inizio della seduta meridiana successiva e lo stesso vale per le sedute pomeridiane.

<sup>33</sup> In questi termini, l'art. 32, r.C. e l'art. 60, r.S. Si deve osservare che sul processo verbale non è ammessa la discussione. Possono prendere parola solo coloro che intendono apportare delle rettifiche, ovvero intervenire per fatto personale o per dichiarazione di voto (art. 60, terzo comma, r.S.).

<sup>34</sup> La redazione del processo verbale è affidata all'art. 34, r.C. al funzionario competente. Questa disposizione non chiarisce le modalità di intervento dei segretari, che sono perciò regolate dalla prassi. Si deve segnalare il parere della Giunta del regolamento del Senato del 29 luglio 1999, per il quale non esistono impedimenti a che la resocontazione stenografica sia esternalizzata: «Non esistono impedimenti regolamentari a che, per un periodo di tempo limitato, la sperimentazione di nuove tecniche di resocontazione stenografica, con il ricorso a personale estraneo al Senato, possa venire promossa nelle Aule delle Commissioni parlamentari – eccezion fatta per le sedute delle Commissioni d'inchiesta e per quelle per cui, a giudizio dei Presidenti di Commissione, la sperimentazione apparisse inopportuna – nonché – limitatamente alle sedute del sindacato ispettivo – nell'Aula dell'Assemblea. La sperimentazione potrà ampliare l'ambito consueto della resocontazione stenografica. La Giunta raccomanda grande prudenza nella devoluzione a imprese private di attività tradizionalmente svolte dal personale parlamentare».

<sup>35</sup> Un argomento in questo senso è il fatto che si proceda per alzata di mano anche alla decisione sull'ordine dei lavori (art. 26, r.C. e 56, r.C.) nonché sui richiami al regolamento (art. 41, r.C. e 92, terzo comma, r.S.). Non sono votazioni in cui si esprime un indirizzo di maggioranza, ma votazioni nelle quali l'assemblea decide come proseguire i propri lavori e, trattandosi di assemblee politiche, anche questa è una decisione politica. Si può osservare che prima dell'approvazione del processo verbale non può essere chiesta la verifica del numero legale ai sensi dell'art. 46, quarto comma, r.C. che impedisce la verifica del numero legale nei casi in cui il regolamento prescriva la votazione per alzata di mano. La verifica del numero legale è connessa a una votazione in cui sia in gioco l'indirizzo politico di maggioranza e, in questo caso, come nel caso dei richiami al regolamento o della programmazione dei lavori, non viene in gioco l'indirizzo politico di maggioranza ma il modo in cui l'assemblea intende procedere.

permanenti e delle giunte ai sensi dell'art. 65, r.C. di talché si può ritenere che questa pubblicità sia un compito che rileva esclusivamente sul piano dell'amministrazione della Camera<sup>36</sup>.

L'Ufficio di presidenza della Camera definisce le condizioni per la partecipazione del pubblico alle sedute dell'assemblea mediante l'accesso alle tribune (art. 12, r.C.) mentre questo compito al Senato è svolto dal Presidente che vi provvede su proposta dei questori (art. 70, secondo comma, r.S., che ripete una tradizione consolidata<sup>37</sup>).

Si tratta di una delle forme più antiche di pubblicità dei lavori parlamentari che aveva in epoca statutaria un'importanza recessiva a causa del numero limitato di coloro che vi potevano partecipare e della necessità di evitare che le pressioni del pubblico potessero influenzare la serenità dell'assemblea<sup>38</sup>.

Queste disposizioni sembrano invece avere un ruolo non marginale per la ricostruzione della *governance* della percezione del Parlamento: avere il potere di decidere le condizioni di ammissibilità del pubblico, significa avere il potere di decidere chi, quando e come può assistere ai lavori parlamentari dalle tribune, ovvero, in chiave estensiva, attraverso qualsiasi altro strumento consenta di assistere ai lavori parlamentari senza turbarli.

Lo scopo delle tribune è consentire a tutti coloro che vi hanno interesse di partecipare (assistendovi in silenzio e a capo scoperto) ai lavori parlamentari in modo da assicurarne la pubblicità.

Nel momento in cui la Costituzione è stata scritta, le tribune erano l'unico strumento per avere diretta percezione dei lavori parlamentari, oggi che è possibile diffondere i lavori parlamentari sia attraverso una televisione non più limitata dalla scarsità delle frequenze, sia attraverso la rete, i soggetti che decidevano dell'ammissione del pubblico nelle tribune sembrano poter essere considerati i soggetti competenti a individuare quali devono essere le "nuove tribune" da cui il pubblico può assistere ai lavori dell'assemblea.

L'Ufficio di presidenza della Camera e il Presidente del Senato, su proposta dei questori, sono chiamati a sviluppare la portata precettiva dei loro poteri in materia di accesso alle tribune individuando le "nuove tribune" dell'attività parlamentare con un potere che trova la propria ragione di essere nello scopo di assicurare la massima pubblicità dei lavori parlamentari consentita dallo sviluppo delle tecnologie di comunicazione.

Si può sostenere, in altre parole, che siano l'Ufficio di presidenza alla Camera e il Presidente su proposta dei questori ad avere il compito di regolare le nuove forme di pubblicità dei lavori parlamentari e di gestire la regia delle stesse.

Le tribune definiscono anche il modo in cui deve essere gestita la percezione del Parlamento: non vi sono estranei in assemblea (art. 64, r.C. e 70, primo comma, r.S.): il pubblico assiste attraverso le tribune, che circondano, sovrastandoli, gli emicicli parlamentari, come le gallerie di un teatro all'italiana. La sua

<sup>36</sup> L'art. 16, r.C. non prevede alcuna forma di pubblicità per i lavori della Giunta per il regolamento.

<sup>37</sup> U. RACIOPPI - L. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, cit., part. 60.

<sup>38</sup> Sempre Racioppi e Brunelli richiamano l'importanza che aveva il pubblico dei lavori della convenzione durante la rivoluzione francese.

è una partecipazione silente dinanzi alla quale i lavori parlamentari si svolgono come in una palla di vetro e le tribune hanno lo scopo di assicurare questa percezione che deve essere assicurata anche nei diversi strumenti a disposizione delle assemblee per aumentare la propria visibilità<sup>39</sup>.

Il Governo è il testimone privilegiato dei lavori parlamentari: per l'art. 64, Cost., i membri del Governo hanno il diritto e, se richiesti, l'obbligo di partecipare ai lavori del Parlamento<sup>40</sup>.

La partecipazione del Governo ai lavori parlamentari rileva per tutti i diversi aspetti in cui Parlamento e Governo sono chiamati a interagire nel corso degli stessi e le aule parlamentari sono uno strumento di pubblicità anche per il Governo<sup>41</sup>, che è chiamato a rispondere dinanzi al Parlamento e perciò dinanzi al tribunale dell'opinione pubblica dell'esercizio delle proprie funzioni.

La partecipazione del Governo ai lavori parlamentari, nella chiave di lettura di queste pagine, non è soltanto una testimonianza privilegiata degli stessi, è soprattutto il modo per rendere maggiormente pubblica l'attività del Governo, perché il Parlamento invitando il Governo a partecipare ai suoi lavori, rivolgendosi allo stesso le domande che ritiene opportune, sollecitandone l'intervento, è uno degli arbitri della percezione della funzione di Governo da parte della collettività.

In base alle considerazioni che si sono svolte la *governance* della percezione dei lavori parlamentari è assai articolata.

Da una parte, vi sono i Presidenti, con l'Ufficio di presidenza alla Camera e con i questori al Senato, che hanno il compito di definire le modalità che caratterizzano la percezione dell'istituzione nel suo complesso.

Sotto questo aspetto, l'interpretazione estensiva dei poteri di polizia a tutela del decoro dell'istituzione e in punto di accesso alle tribune, consente di affidare a questi organi il compito di definire la regia della percezione del Parlamento da parte del tribunale dell'opinione pubblica.

Si può osservare che in un recente caso, in cui un cittadino chiedeva alla Camera di rendere inaccessibili dall'esterno dei dati offensivi della sua reputazione riportati in una interrogazione parlamentare, la Camera ha risolto questa

<sup>39</sup> Le stesse osservazioni possono essere svolte con riferimento ai lavori delle commissioni permanenti in sede legislativa e redigente: art. 65, secondo comma, r.C. e 33, quinto comma, r.S., che assicurano la trasmissione televisiva a circuito chiuso di questi lavori, che non possono svolgersi in luoghi aperti al pubblico per ragioni di carattere logistico. Ai lavori delle commissioni, se lo richiedono, possono partecipare anche i membri del Parlamento che non ne fanno parte: art. 38, r.C. e 31, primo comma, r.S., che sembra prescindere da qualsiasi richiesta dell'interessato e stabilire semplicemente il diritto di ogni senatore di partecipare, senza diritto di voto, ai lavori delle commissioni permanenti di cui non fa parte.

<sup>40</sup> Per l'art. 37, r.C. «I rappresentanti del Governo, anche se non fanno parte della Camera, hanno diritto e, se richiesti, obbligo di assistere alle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni. Essi hanno diritto di parlare ogni volta che lo richiedono». L'art. 58, r.S. stabilisce che in aula ci siano dei posti riservati al Governo (vedi anche art. 31, r.C.).

Si può discutere, anche se non pare essersi mai verificato il caso, se il Governo possa essere escluso dalla partecipazione ai lavori del Parlamento quando questi decida di riunirsi in seduta segreta.

<sup>41</sup> Si è già detto delle interrogazioni a risposta immediata, ma si potrebbe discutere a lungo sia del sindacato ispettivo che della fiducia nonché della partecipazione del Governo al procedimento legislativo e del suo ruolo nella trattazione degli emendamenti.

esigenza per mezzo di una deliberazione dell'Ufficio di presidenza.

L'Ufficio di presidenza ha confermato il proprio ruolo di Governo sull'insieme delle iniziative in materia di proiezione della personalità della Camera in rete<sup>42</sup>.

Dall'altra parte, vi è la *governance* dei resoconti tipicamente intesi, in cui risalta il ruolo dei segretari, i quali sembrano svolgere una funzione del tutto avulsa dall'indirizzo politico di maggioranza e collegata semplicemente al corretto andamento dei lavori.

#### 4. Il giornalismo parlamentare, l'ufficio stampa, il comitato per l'informazione e la comunicazione esterna alla prova dei nuovi canali dell'informazione parlamentare

Il giornalismo parlamentare rappresenta lo strumento tradizionale di accesso del pubblico all'attività parlamentare. Casanova riferisce con un certo stupore del fatto che in Inghilterra, i giornali del mattino pubblicavano minutissimi resoconti di dibattiti che si erano protratti sino alle tre di notte<sup>43</sup>. Si è osservato che i giornali hanno ovviato a lungo ai ritardi della pubblicazione dei resoconti stenografici e hanno reso conoscibile l'attività parlamentare nell'immediatezza del suo svolgimento, ma che poi, per effetto, a partire degli anni Sessanta, della pressoché immediata disponibilità del resoconto stenografico e comunque della pubblicità assicurata ai resoconti sommari, la loro funzione si è progressivamente spostata verso la spiegazione del significato effettivo di quanto avveniva nelle aule, oltre e al di là di quanto potrebbe essere possibile comprendere dalla lettura dei dibattiti<sup>44</sup>.

Gli accrediti per l'accesso al Parlamento da parte della stampa parlamentare sono gestiti dall'associazione della stampa parlamentare, il cui obiettivo è assicurare l'accesso dei giornalisti alle fonti d'informazione presenti presso il Senato, la Camera e la Presidenza del Consiglio dei ministri e il cui statuto regola piuttosto minuziosamente il rilascio degli accrediti per l'accesso alle sedi parlamentari<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Si tratta della deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 46/2013. Testo coordinato con le modifiche apportate dalla deliberazione n. 53/2013, consultabile sul sito della Camera dei Deputati. Sulla vicenda: A. PAPA, *Pubblicità degli atti parlamentari e diritto all'oblio di terzi: la difficile ricerca di un loro equilibrato bilanciamento nella società dell'informazione e della comunicazione*, in «Rivista AIC», 3/2014.

<sup>43</sup> L. CASANOVA, *op. cit.*, part. 320.

<sup>44</sup> In questi termini, V. DI CIULO - G.F. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., part. 71 ss.

<sup>45</sup> L'art. 3 dello statuto prevede: «Ai soci sono rilasciate tessere nominative di accesso alle sedi parlamentari sulla base dei seguenti parametri: a) giornali quotidiani a carattere e diffusione nazionale con prevalente contenuto politico-parlamentare: fino a 8 tessere per testata; b) giornali quotidiani a diffusione regionale, con redazione centrale o un ufficio di corrispondenza nella Capitale: fino a 6 tessere per testata; c) settimanali a carattere e diffusione nazionale, con ampi spazi di informazione politico-parlamentare: fino a 3 tessere per testata; d) agenzie nazionali di stampa: fino a 16 tessere per testata. La quota può essere elevata fino a 18 tessere per le agenzie che abbiano più di 100 redattori e fino a 24 per le agenzie con più di 200 redattori ex articolo 1 del CNLG; e) agenzie di servizi che abbiano un organico di almeno 10 redattori – il cui rapporto di lavoro sia regolato dall'articolo 1 del CNLG e che forniscano dalla Capitale l'informazione politico-parlamentare a quotidiani o periodici o a reti radiofoniche o televisive: fino a 3 tessere. La quota può essere elevata fino a 6 tessere se la testata ha più di 15 redattori ex articolo 1 del CNLG; f) telegiornali e giornali radio a diffusione nazionale – regolarmente iscritti al registro nazionale delle emittenti radiotelevisive,

Il tipo di pubblicità che la stampa parlamentare offre è l'intelligente analisi dei lavori parlamentari secondo i criteri del giornalismo politico, ovvero la spiegazione di quanto accade all'interno delle aule in termini tali da poter essere compreso da chi legge i giornali o ascolta i notiziari.

Un processo che rischia di essere piuttosto in declino nel momento in cui le aule sono sempre più vuote e i lettori dei giornali sempre meno<sup>46</sup>.

Sono sempre più importanti strumenti che consentano alle assemblee di essere presenti sui nuovi media<sup>47</sup>, sia per mezzo del sito internet, che dei profili *social*: il nuovo responsabile dell'Ufficio stampa<sup>48</sup> di Montecitorio è Stefano Menichini,

sive, cui si applicano le norme per la registrazione della stampa contenute negli articoli 5 e 6 della legge 8/2/1948 n° 47, che diffondano, secondo le norme di cui alla legge 223 del 6/8/1990, notiziari quotidiani a carattere nazionale, con ampia informazione politico-parlamentare – 1 tessera. La quota può essere elevata fino a 3 tessere per testata qualora i giornalisti professionisti con rapporto di lavoro ex articolo 1 del CNLG siano almeno 25 e fino a 5 tessere per testata qualora i giornalisti professionisti con contratto di lavoro ex articolo 1 del CNLG siano almeno 50». La disposizione prosegue, ma è sufficiente la citazione che si è trascritta per mostrare le caratteristiche di questa forma di accesso che presuppone un giornalista professionista e una testata editoriale che lo impiega.

<sup>46</sup> Non può essere un caso che la bibliografia sulla stampa parlamentare sia piuttosto risalente. Da una ricerca sulla bibliografia del Parlamento offerta dal portale storico della Camera dei deputati: E. BERNARDI - M.C. MATTESINI, *Un mestiere difficile: giornalismo e Associazione stampa parlamentare tra politica e informazione (1948-1971)*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013; G. SCANDALETTO, *Il giornalismo politico-parlamentare*, in A. MELODIA - P. SCANDALETTO (a cura di) *A bocca aperta: la credibilità dei comunicatori italiani*, Roma, UCSI, CDG, UNISOB Editori, 2011, part. 53-64; F. DE VITO, *Il giornalismo politico-parlamentare oggi*, in *L'informazione parlamentare negli anni '90: il caso italiano nel confronto europeo*, Roma-Camera dei deputati, 1992; U. COLDAGELLI, *Parlamento e informazione: un punto di vista interno*, in *Informazione e Parlamento: atti del seminario di studio promosso dalla Associazione stampa parlamentare*, Roma, 15 dicembre 1983, Roma-Camera dei deputati. Segreteria generale. Ufficio stampa e pubblicazioni, 1984, pp. 179-208; G. GROSSI, *Per una interpretazione del rapporto tra Parlamento e sistema informativo: analisi ed indicazioni di ricerca*, ivi, part. 135-178; R. VENDITTI, *In tanti nel Palazzo per una informazione libera*, in *Il tempo e gli uomini della Costituzione*, Roma-Associazione stampa parlamentare, 1983, pp. 139-150.

<sup>47</sup> L'attenzione alle proiezioni dei Parlamenti sulla rete internet è centrale negli studi di Cristina Leston-Bandeira: ID., *Organising and Managing Parliamentary Websites, Guide produced under the project Managing Parliament's Image, funded by the Economic and Social Research Council (ESRC)* - (RES-000-22-4072); C. LESTON-BANDEIRA - D. BINDER, *How Parliaments Use Social Media – A guide for parliaments*; ID., *How deeply are parliaments engaging on social media?*; J. GRIFFITH - C. LESTON-BANDEIRA, *How are Parliaments Using New Media to Engage with Citizens?*, in «The Journal of Legislative Studies», vol. XVIII, nos. 3-4, September-December 2012, pp. 495-512. Dove non sono indicate le fonti, la fonte è la rete e l'articolo può essere reperito tramite qualsiasi motore di ricerca.

<sup>48</sup> Ai sensi dell'art. 17, secondo comma, Regolamento dei servizi e del personale della Camera, l'Ufficio stampa è alle dirette dipendenze del segretario generale della Camera. Le funzioni dell'Ufficio stampa sono regolate dall'art. 36, ottavo comma del Regolamento dei servizi e del personale della Camera: «L'Ufficio Stampa cura: a) la comunicazione istituzionale, anche attraverso il sito Internet e il Televideo; il concorso nelle pubblicazioni della Camera rientranti in tale finalità; b) i rapporti con la stampa e con gli altri organi di informazione; c) la rassegna della stampa quotidiana e periodica, le raccolte tematiche e le relative attività di documentazione. Possono essere chiamati a far parte dell'Ufficio giornalisti professionisti assunti con contratto di collaborazione a tempo determinato ai sensi dell'articolo 93, comma 1, lettera b). La direzione funzionale dell'Ufficio può essere attribuita ad uno di tali giornalisti; in tal caso alla gestione del relativo personale si provvede secondo modalità stabilite dal Segretario generale. Il Capo dell'Ufficio è il Portavoce della Camera».

giornalista particolarmente esperto di *social media* e che aveva sperimentato come direttore di Europa diverse forme di interazione fra la carta stampata e i *social*<sup>49</sup>.

Nella decisione sulla proiezione della personalità del Parlamento sulla rete, interagiscono, alla Camera, tre soggetti: il Presidente, l'Ufficio di Presidenza (e il Comitato per l'informazione e la comunicazione esterna costituito al suo interno ai sensi dell'art. 5 del Regolamento dei servizi e del personale<sup>50</sup>) e l'Ufficio stampa.

Si tratta di rispondere a domande del genere: Chi decide che il profilo della Camera su *Twitter* sia @Montecitorio? O che il suo motto sia *La democrazia si fa qui?* Chi decide il profilo *Facebook* della Camera e lo aggiorna? Perché su *Twitter* si chiama @Montecitorio e su *Facebook* @Cameradeideputati? Chi decide se un commento su *Facebook* merita una risposta, non la merita o deve essere cancellato? Chi ha posto la *netiquette* della Camera dei deputati?

Sono evidentemente domande la cui complessità è nel fatto che la proiezione della personalità dell'assemblea sulla rete è importante, sul piano della sua percezione, non meno del profilo *Instagram* di un adolescente<sup>51</sup>.

Una prima risposta sta nella *netiquette*<sup>52</sup>, che affida questi compiti al Responsabile

<sup>49</sup> La nomina di Menichini a responsabile dell'Ufficio stampa di Montecitorio è stata effettuata dall'Ufficio di presidenza della Camera su proposta della Presidente Boldrini, al termine di un complesso concorso pubblico al quale avevano partecipato oltre duecento candidati. Questo concorso è nato fra qualche polemica, perché il Vicepresidente della Camera Giachetti, Presidente del Comitato per la comunicazione e l'informazione esterna dell'Ufficio di presidenza ha dato le dimissioni da questo ufficio quando è circolata la voce che sarebbe stato chiamato a capo dell'Ufficio stampa un funzionario parlamentare di fiducia del Presidente anziché un giornalista selezionato dall'Ufficio di presidenza. Le dimissioni di Giachetti sono state date il 3 dicembre 2015 e il 23 dicembre 2015 è stato pubblicato un bando per la presentazione (entro le ore 12.00 a.m. del 14 gennaio 2016) delle manifestazioni di interesse da parte degli interessati a ricoprire l'incarico di capo ufficio stampa di Montecitorio. La procedura è stata completata il 10 febbraio 2016 con la nomina di Menichini.

<sup>50</sup> Secondo questa disposizione, il Comitato per l'informazione e la comunicazione esterna è formato da un Vicepresidente, un questore, due deputati designati dal Presidente, e il segretario generale o un suo delegato e le funzioni dell'Ufficio di presidenza in materia di informazione e comunicazione esterna sono esercitate dallo stesso: «L'Ufficio di Presidenza formula gli indirizzi generali ed assicura la vigilanza in materia di comunicazione ed informazione esterna sull'attività della Camera attraverso un Comitato composto da un Vicepresidente, che lo presiede, da un deputato Questore, da due deputati, designati dal Presidente della Camera, e dal Segretario generale o da un suo delegato. - Su proposta del Comitato, l'Ufficio di Presidenza approva il relativo regolamento. - Alle riunioni del Comitato possono essere invitati i consiglieri Capi dei Servizi competenti ed i responsabili dei Servizi o Uffici di volta in volta interessati, ovvero persone estranee all'Amministrazione, particolarmente esperte in materia di comunicazione di organismi complessi. - Il Comitato riferisce periodicamente, e comunque ad ogni richiesta del Presidente della Camera, all'Ufficio di Presidenza sullo svolgimento della propria attività».

<sup>51</sup> Si può osservare che, forse, né Camera né Senato hanno un profilo *Instagram*, mentre invece la Corte costituzionale ne ha uno.

<sup>52</sup> Il documento sulla *netiquette* della Camera dei deputati è facilmente reperibile in rete. Non è altrettanto semplice individuare il provvedimento che lo ha approvato. Si trascrive la *netiquette* della Camera, per come risulta adottata nella diciassettesima legislatura:

Termini e condizioni di utilizzo dei social network

Chi e dove

La Camera dei deputati utilizza i principali social media per comunicare con i cittadini attraverso la Rete.

Questo documento definisce le linee guida ("netiquette") per l'utilizzo dei social media. Tale utilizzo avviene nel rispetto del Regolamento della Camera, delle altre disposizioni amministrative e delle norme di legge.

dell'ufficio stampa della Camera, però è una risposta solo apparente perché non è semplice individuare il soggetto che ha adottato la *social media policy* della Camera e nemmeno quello che ha deciso di definire le linee guida in materia di

*I canali istituzionali sono gestiti sotto la responsabilità del Capo dell'Ufficio Stampa-Responsabile della comunicazione.*

Contenuti

*I canali social della Camera dei deputati sono utilizzati per informare i cittadini circa le attività istituzionali dell'Assemblea e degli organi parlamentari, nonché per promuovere gli eventi di apertura ai cittadini e per implementare la valorizzazione del patrimonio documentale.*

*I canali social della Camera dei deputati producono propri contenuti testuali, fotografie, infografiche, video e altri materiali multimediali che sono da considerarsi in licenza Creative Commons CC BYND 3.0 possono essere riprodotti liberamente, ma devono sempre essere accreditati al canale originale di riferimento.*

*I commenti e i post degli utenti, che sono invitati a presentarsi sempre con nome e cognome, rappresentano l'opinione dei singoli e non quella della Camera dei deputati, che non può essere ritenuta responsabile di ciò che viene postato sui canali da terzi.*

*Le regole circa i processi di moderazione sono presentate nel relativo paragrafo.*

Moderazione

*I canali social media della Camera dei deputati vengono moderati dal lunedì al venerdì, dalle 9.30 alle 19.30, con un presidio negli orari serali e nei giorni festivi.*

*La Camera dei deputati invita a una conversazione educata, pertinente e rispettosa.*

*Sui canali social della Camera dei deputati tutti possono intervenire per esprimere la propria libera opinione, sempre seguendo le buone regole dell'educazione e del rispetto altrui. Saranno moderati, anche preventivamente, e saranno rimossi tempestivamente commenti e post che violino le condizioni espresse in questo documento*

*Non saranno tollerati insulti, turpiloquio, minacce o atteggiamenti che ledano la dignità delle persone e il decoro delle Istituzioni, i diritti delle minoranze e dei minori, i principi di libertà e uguaglianza. In particolare:*

- contenuti che promuovono, favoriscono, o perpetuano la discriminazione sulla base del sesso, della razza, della lingua, della religione, delle opinioni politiche, credo, età, stato civile, status in relazione alla pubblica assistenza, nazionalità, disabilità fisica o mentale o orientamento sessuale;
- contenuti sessuali o link a contenuti sessuali;
- sollecitazioni al commercio;
- conduzione o incoraggiamento di attività illecite;
- informazioni che possono tendere a compromettere la sicurezza o la sicurezza dei sistemi pubblici;
- contenuti che violino l'interesse di una proprietà legale o di terzi;
- commenti o post che presentino dati sensibili in violazione della Legge sulla privacy

*Sono inoltre scoraggiati e comunque soggetti a moderazione commenti e contenuti dei seguenti generi:*

- commenti non pertinenti a quel particolare argomento pubblicato (off topic);
- osservazioni pro o contro campagne politiche o indicazioni di voto;
- linguaggio o contenuti offensivi;
- commenti e i post scritti per disturbare la discussione o offendere chi gestisce e modera i canali social;
- spam;
- interventi inseriti ripetutamente

*La Camera si riserva il diritto di rimuovere qualsiasi contenuto che venga ritenuto in violazione di questa social media policy o di qualsiasi legge applicabile.*

*Per chi dovesse violare queste condizioni o quelle contenute nelle policy degli strumenti adottati ci si riserva il diritto di usare il ban o il blocco per impedire ulteriori interventi e di segnalare l'utente ai responsabili della piattaforma ed eventualmente alle forze dell'ordine preposte.*

Privacy

*Si ricorda che il trattamento dei dati personali degli utenti risponde alle policy in uso sulle piattaforme utilizzate (Twitter, YouTube, Facebook, etc.). Si rammenta che i dati sensibili postati in commenti o post pubblici all'interno dei canali social della Camera dei deputati verranno rimossi (vedi sezione Moderazione). I dati condivisi dagli utenti attraverso messaggi privati spediti direttamente ai canali della Camera saranno trattati nel rispetto delle leggi italiane sulla privacy.*



proiezione dell'immagine della Camera dei deputati sulla rete usando l'espressione "social media policy".

Sembra, però, di poter ritenere che la *governance* della *social media policy* alla Camera dei deputati tenda a coincidere con la decisione circa il capo dell'ufficio stampa. È il capo dell'ufficio stampa che ha il compito di utilizzare i diversi canali a disposizione della Camera e la decisione circa le linee d'indirizzo, che costituisce l'esercizio della funzione di Governo sulla percezione dell'immagine della Camera da parte della rete, spetta al soggetto che individua il capo dell'ufficio stampa e instaura perciò con questo un rapporto sostanzialmente fiduciario<sup>53</sup>.

Questo soggetto è l'Ufficio di presidenza della Camera, il quale nello svolgimento di questa funzione si potrà avvalere o meno del Comitato per l'informazione e la comunicazione esterna.

È diversa la situazione al Senato, dove pare che manchi una *social media policy* simile a quella della Camera e sembra che la proiezione in rete dell'immagine della istituzione sia affidata al Presidente, il quale è attivo sui social network e aggiorna costantemente i suoi *account Facebook*<sup>54</sup> e *Twitter*, avvalendosi a questo fine di un portavoce.

Il Senato si è inoltre dato da tempo una disciplina con riferimento alla trasmissione via televisione dei suoi lavori, che è stata adottata con decreto del Presidente del Senato e pubblicata in *Gazzetta ufficiale*<sup>55</sup>.

Nel caso del Senato, perciò, la proiezione in rete dell'immagine dell'istituzione viene definita principalmente dal suo Presidente, che vi dà attuazione attraverso il proprio portavoce<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> I giornalisti che compongono l'Ufficio stampa di Montecitorio sono scelti tradizionalmente per chiamata diretta da parte dell'Ufficio di presidenza e vengono assunti con contratti a tempo determinato che hanno normalmente la durata di due anni. Nel corso della diciassettesima legislatura, la Camera ha approvato l'ordine del giorno 9/Doc. VIII, n. 2/087 del 6 novembre 2013 con il quale si è stabilito il principio che i giornalisti siano scelti per concorso, principio che è stato fatto proprio dall'Ufficio di presidenza con una deliberazione del 3 dicembre 2015. Resta, invece, inalterato, il principio per cui i giornalisti sono assunti a tempo determinato e che sembra essere connesso con la natura strettamente fiduciaria del compito che svolgono.

<sup>54</sup> I messaggi che il Presidente del Senato affida alla rete attraverso *Facebook* sono successivamente resi accessibili alla comunità più tradizionale attraverso dei comunicati stampa del genere che si trascrive di seguito:

*Comunicati stampa del Senato*

*Il Presidente Grasso su Facebook: solidarietà al giornalista Paolo Borrometi*

*26 Agosto 2015*

*Di seguito il testo pubblicato su [www.facebook.com/PietroGrasso](http://www.facebook.com/PietroGrasso)*

*Ho appena sentito al telefono Paolo Borrometi, un ragazzo siciliano di 32 anni che di mestiere fa il giornalista d'inchiesta: proprio per questo è oggetto di continue minacce che anche in questi giorni sono state rinnovate con una violenza ed una intensità preoccupanti. Le intimidazioni non hanno cambiato il suo modo di vedere il suo lavoro: "scrivere, raccontare e denunciare come stanno le cose equivale a non subire". Caro Paolo è vero: scrivere, raccontare e denunciare è il primo passo per evitare di non subire soprusi dalla criminalità organizzata. Grazie per il tuo coraggio e per la tua professionalità perché, giorno dopo giorno e nonostante le difficoltà, dai pieno valore ad una professione, quella del giornalista, che assolve un compito fondamentale in un paese civile e democratico.*

*Sono con te, siamo con te!*

<sup>55</sup> Si tratta del disciplinare sulle procedure di trasmissione radiotelevisiva dei lavori del Senato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 157 dell'8 luglio 2005.

<sup>56</sup> Anche il Presidente della Camera ha i suoi *account Facebook* e *Twitter* e un portavoce, peraltro,

Il bicameralismo perfetto è stato inoltre superato dai *web designer* di Camera e Senato: i due siti sono stati a lungo abbastanza simili e solo nel corso della diciassettesima legislatura si sono diversificati, non solo sul piano dei contenuti ma anche sul piano del design<sup>57</sup>.

Il sito del Senato ha mantenuto la sua immagine tradizionale suddivisa in diverse aree di contenuto (Istituzione, Composizione, Lavori, Atti e documenti, Attualità, Rapporti con i cittadini), da ciascuna delle quali si accede a un menù a tendina che a sua volta consente l'accesso a ulteriori contenuti.

Il sito della Camera è costruito in modo da poter essere più facilmente navigabile con uno smartphone ed è suddiviso principalmente in aree orizzontali, la prima delle quali è dedicata ai lavori parlamentari in corso o appena conclusi, la seconda ai temi dell'attività parlamentare e la terza alle diverse commissioni permanenti.

I due siti sono evidentemente il risultato di scelte diverse che riguardano la percezione dell'istituzione da parte della rete: il Senato offre una immagine di stabilità molto 1.0, mentre la Camera ha cercato una immagine dinamica e orientata verso i social media.

Sullo sfondo di queste scelte si collocano le linee guida di design per i siti della pubblica amministrazione sviluppate dall'Agenzia per l'Italia digitale costituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Le linee guida sono il punto di arrivo di un processo fortemente partecipato in cui tutti coloro che vi avevano interesse sono stati messi in grado di partecipare alla *repository* delle linee guida con le loro osservazioni e i loro commenti.

Le linee guida sviluppate dall'Agenzia per l'Italia digitale non possono essere considerate vincolanti per l'autonomia di Camera e Senato, i quali non possono essere obbligati a rispettare uno strumento d'indirizzo della Presidenza del Consiglio dei ministri nelle decisioni che riguardano i loro siti internet. Tuttavia queste linee guida rappresentano una sorta di "miglior tecnologia disponibile", una *best practice* di riferimento e perciò influenzano anche Camera e Senato suggerendo di adottare un linguaggio comune alle altre amministrazioni nell'interesse del cittadino, che grazie a una sintassi comune dei siti web della pubblica amministrazione, potrebbe vivere una esperienza di navigazione più semplice e utile per la definizione della sua idea di cittadinanza.

## 5. La crisi del Parlamento nella percezione dell'opinione pubblica

La percezione del potere ha a che fare sia con la forma di Stato che con la forma di Governo.

Nella forma di Stato concorre a disegnare la cittadinanza perché il potere appartiene alla sovranità popolare solo nel momento in cui è costantemente accessibile da parte del tribunale dell'opinione pubblica.

È il motivo per cui l'art. 64, Cost. considera la pubblicità parlamentare come

piuttosto attivo. Però l'uso dei social media da parte delle due presidenze sembra essere diverso: molto più "personale e politico" quello della Boldrini, molto più istituzionale quello di Grasso.

<sup>57</sup> Una rivoluzione simile è capitata anche al sito della Corte costituzionale, come si potrà leggere nell'intervento di Paolo Passaglia, più avanti in questo volume.

una regola e la segretezza dei lavori parlamentari come un'eccezione, al punto che la pubblicità dei lavori parlamentari può essere considerata una condizione di validità delle sedute: una decisione parlamentare adottata in segreto può essere considerata incostituzionale, a eccezione dei rari casi in cui sia consentito dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari.

Questa forma di pubblicità è una pubblicità per un verso stenografica e per un altro verso scenografica. Viene assicurata attraverso la pubblicazione dei resoconti stenografici dei lavori parlamentari, cui provvedono i funzionari del Parlamento con la supervisione dei segretari, e per mezzo dell'accesso del pubblico alle tribune, che è garantito dai Presidenti.

Il Parlamento, in esatta esecuzione dell'art. 64, Cost., deve apparire dinanzi all'opinione pubblica esattamente per quello che è, in modo da consentire all'opinione pubblica di svolgere le proprie considerazioni.

La pubblicità, intesa come trasparenza dei lavori parlamentari, è essenziale per l'idea di democrazia e funzionale al corretto funzionamento dei circuiti democratici.

La percezione del potere è, dal punto di vista della forma di Stato, l'interfaccia fra il potere e il cittadino: un formidabile strumento pedagogico che ha bisogno di pluralismo; il pluralismo dei segretari i quali sovrintendono ai processi verbali perché rappresentano tutti i gruppi parlamentari presenti in Parlamento, sicché la resocontazione è un processo orientato a una forte condivisione, come si è visto e sottolineato.

Dal punto di vista della forma di Governo, la percezione delle istituzioni rappresentative e del Parlamento in particolare è orientata dal sentimento della loro crisi, che è una crisi complessa e dalle molteplici sfaccettature, ma sicuramente anche una crisi di fiducia nella rappresentanza e nella capacità delle assemblee di rappresentare effettivamente i sentimenti nazionali<sup>58</sup>.

L'unica reazione possibile per le istituzioni rappresentative a questa crisi è recuperare il corretto spazio della rappresentanza e delle decisioni pubbliche all'interno del dibattito sociale.

La percezione del potere, in questo caso, non è una questione di trasparenza. È un lavoro consapevole e attento sul piano mediatico, il cui scopo è consentire all'opinione pubblica di farsi delle idee corrette, di capire che la rappresentanza è uno strumento di dialogo e non solo una tribuna.

Non è per nulla facile individuare nelle norme regolamentari del Parlamento a chi spetti questo compito.

Si è cercato di individuare un ruolo chiave dei Presidenti e dell'Ufficio di presidenza (al Senato; Consiglio), lavorando su una idea evolutiva di decoro delle istituzioni parlamentari, ma anche di polizia, nonché degli uffici stampa di

Camera e Senato e dei portavoce dei Presidenti di Camera e Senato che pure non hanno un ruolo marginale in questo processo.

Si è anche osservato che questo compito ha assunto un rilievo sempre maggiore per effetto della pubblicità dei lavori parlamentari, pubblicità che logora la percezione dell'utilità di questa istituzione da parte dell'opinione pubblica, la quale potrebbe avere difficoltà a comprendere la ragionevolezza dei costi della politica dinanzi alle aule vuote di Montecitorio e di Palazzo Madama.

Non si può tuttavia negare che la decisione sulla percezione delle istituzioni rappresentative abbia una sostanza politica e collegata all'attuazione della democrazia come disegnata in Costituzione e che l'individuazione del soggetto cui spetta questa scelta all'interno del complesso sistema di Governo dei due rami del Parlamento non è semplice.

Su questa scelta, esercita la sua influenza anche il lavoro del Governo che, per mezzo dell'Agenzia digitale, si è fatto carico di sviluppare delle linee guida uniche per tutti i siti della pubblica amministrazione e quindi una immagine e un linguaggio unitari del potere nella percezione dei cittadini.

Queste linee guida non hanno la forza di imporsi all'autonomia costituzionale delle Camere, ma possono influenzare coloro che sono incaricati di svolgere tale autonomia costituzionale e di proiettarla nella rete.

Anche queste linee guida, in fondo, trovano il loro punto di partenza in una crisi delle istituzioni nella loro percezione da parte del tribunale dell'opinione pubblica e cercano di rimediare, semplificando il linguaggio e migliorando l'accessibilità alle informazioni effettivamente rilevanti.

La verità, però, è che è cambiata la funzione del Parlamento all'interno del nostro circuito democratico e che, forse, se la sua funzione è orientata principalmente lungo le direttrici della vigilanza e del controllo piuttosto che su quelle dell'indirizzo politico, la percezione dello svolgimento di queste funzioni da parte dell'opinione pubblica è diventata davvero centrale nello studio dell'attività parlamentare e della funzionalità di questa istituzione.

<sup>58</sup> Quando il Presidente del Senato sostiene che un uomo politico è oramai molto simile, se non identico, alla caricatura della caricatura che ne fa un noto comico, dice una verità profonda sulla percezione della rappresentanza da parte del corpo sociale. L'opinione pubblica riceve l'immagine dei suoi rappresentanti attraverso l'opera di comici che ne piegano le virtù e i difetti ai bisogni del loro mestiere. Questa immagine non parla bene della rappresentanza e la risposta della rappresentanza è quella di adeguarsi all'immagine percepita dall'opinione pubblica, in un circolo vizioso in cui è difficile distinguere l'immagine dalla persona, l'attore dal personaggio, l'oggetto dall'ombra.

---

## ALCUNE TENDENZE DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA NEI PARLAMENTI CONTEMPORANEI

*Nicola Lupo*

SOMMARIO: 1. Le regole sulla percezione del potere, tra legalità, legittimità e legittimazione. 2. Il rapporto tra Parlamento e opinione pubblica, anche alla luce di alcune recenti evoluzioni della *House of Commons*. 3. Esiste una funzione rappresentativa dei Parlamenti?. 4. La crisi della rappresentanza politica. 5. La perdita di significato del *cleavage* partitico. 6. L'accentuata "mobilità" tra i gruppi parlamentari. 7. Il rilievo riconosciuto al luogo di elezione: le minoranze linguistiche nel gruppo misto; il dibattito sull'EVEL e la prima applicazione dei nuovi *standing orders*; il dibattito sulla differenziazione di status all'interno del Parlamento europeo. 8. Le limitazioni alla candidabilità a seconda della residenza: la candidabilità nella circoscrizione Estero a condizione di essere residente nella relativa ripartizione. 9. Il rilievo del genere nella rappresentanza politica. 10. Conclusioni. Verso un Parlamento "mediatore"? Le possibili risorse del "nuovo" Senato della Repubblica.

### *1. Le regole sulla percezione del potere, tra legalità, legittimità e legittimazione*

Il tema delle regole sulla percezione del potere, cui è dedicato questo volume, è bello e stimolante, ma senza dubbio assai difficile, specie per un giurista. Esso ci chiama ad affrontare, da un punto di vista innovativo, il profilo della legittimazione del potere, che siamo giustamente abituati a distinguere dal profilo relativo alla sua legittimità. Il giurista tende invece, da un lato, ad occuparsi solo della seconda, la legittimità, lasciando l'altra, la legittimazione, a studi sociologici e politologici; e, dall'altro, a leggere la legittimità prevalentemente come sinonimo di legalità, ossia come mera conformità alla norma giuridica.

Eppure, i due profili – quello della legittimazione e quello della legittimità – appaiono meno distinti di quanto siamo abituati a pensare, e sono entrambi essenziali anche per i giuristi, specie per i costituzionalisti. Infatti, in una democrazia, un potere legittimo è solo quello che è anche legittimato, che è cioè percepito come legittimo dai cittadini. Altrimenti, il monopolio dell'uso legittimo della forza – per riprendere la celeberrima definizione di Max Weber<sup>1</sup> – rischia di diventare non più giustificato e l'assenza di legittimazione di tradursi, prima o poi, in mancanza di legittimità.

A dimostrare la connessione suddetta, del resto, basterebbe forse tener conto che nel dibattito in lingua inglese i due termini tendono spesso a sovrapporsi, anche a causa di una distinzione che, pur chiara in altre lingue, in inglese tende

<sup>1</sup> M. WEBER, *Politik als Beruf* (1919), trad. it. di A. GIOLITTI in *Il lavoro intellettuale come professione*, a cura di D. Cantimori, Torino, Einaudi, 1980, p. 45 ss., spec. p. 48 ss.

a perdersi, in quanto si parla pressoché unicamente di *legitimacy* (ricorrendosi assai di rado al termine *legitimation*). Quando si vuole far riferimento alla legittimazione, anziché alla legittimità, perciò, si deve aggettivare l'espressione, che diventa in genere *democratic legitimacy*<sup>2</sup>: acquisendo peraltro, in tal modo, una connotazione più specificamente riferita ai regimi democratici, mentre, come è noto, il nodo della legittimazione si pone, seppure in termini non coincidenti, anche con riferimento ai regimi non democratici<sup>3</sup>.

La stessa giurisprudenza della Corte costituzionale non si limita a prendere in considerazione il profilo della legittimità, che è ovviamente il suo *proprium*, ma in più occasioni ha fatto riferimento anche al profilo della legittimazione del potere.

Agli studiosi di diritto parlamentare, ad esempio, non può non venire in mente, in proposito, il famoso monito con cui si chiude la sentenza n. 379 del 1996 della Corte costituzionale. Una sentenza che riguarda la disciplina delle votazioni alla Camera dei deputati, che allora potevano avvenire con modalità tali da consentire i c.d. "pianisti": ossia, parlamentari che, al momento di effettuare votazioni in Assemblea a scrutinio elettronico, erano in grado di votare per due, quando non per quattro, muovendosi abilmente tra gli scranni – appunto – un po' come un pianista. Si tratta di un comportamento che, specie quando diffuso capillarmente attraverso i *media*, determinava l'effetto di far percepire un potere, quale quello, fondamentale per ogni ordinamento giuridico, di approvare una legge, come poco legittimato; anche se – a stare a ciò che sostiene la Corte, diversamente dal giudice *a quo*, il quale aveva prospettato, in capo a due deputati, i reati di truffa e di falso per induzione – non costituzionalmente illegittimo, posto che "la garanzia che il voto sia esercitato personalmente deve essere apprestata dai regolamenti parlamentari, l'applicazione dei quali è insindacabilmente riservata alle Camere".

Vale la pena di riportare integralmente il passaggio in questione, collocato al termine della motivazione della sentenza:

La soluzione del presente conflitto è dunque favorevole alla Camera dei deputati alla luce del *principio di legalità costituzionale* al quale devono conformarsi i rapporti tra poteri e, nella specie, tra autorità giudiziaria e Parlamento. Tuttavia questa Corte non può esimersi dall'osservare che, nello Stato costituzionale nel quale viviamo, la congruità delle procedure di controllo, l'adeguatezza delle sanzioni regolamentari e la loro pronta applicazione nei casi più gravi di violazione del diritto parlamentare si impongono al Parlamento come problema, *se non di legalità, certamente di conservazione della legittimazione* degli istituti della autonomia che presidiano la sua libertà<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> A titolo meramente esemplificativo cfr., sulla questione della legittimazione dell'Unione europea, *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, edited by B. Kohler-Koch and B. Rittberger, Lanham, Rowman & Littlefield, 2007, e P.L. LINDSETH, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, New York, OUP, 2010, spec. p. 251 ss.

<sup>3</sup> Cfr., ad esempio, pur facendo ricorso alla parola "legittimità", anziché "legittimazione", D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Bologna, il Mulino, 1982, p. 13 ss. Talvolta, in lingua inglese, si ricorre altresì all'espressione *social legitimacy*.

<sup>4</sup> Così la sentenza n. 379 del 1996 (i corsivi, ovviamente, sono aggiunti). Su di essa cfr., per tutti, M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1996, n. 6, p. 3460 ss.

Il nodo, se ci si pensa un attimo, è ancora tutto lì. Nello specifico, come è noto, alla Camera – ma non ancora al Senato – si è posto rimedio a tale pratica mediante la messa in opera di meccanismi che registrano l'impronta digitale di ciascun deputato, ma ciò non è certo bastato a risolvere il nodo della delegittimazione della classe politica e delle istituzioni parlamentari. Anzi, questo nodo è andato aggravandosi, negli ultimi vent'anni, a causa di una serie di fattori – che qui non è possibile richiamare – i quali hanno determinato il diffondersi della c.d. "antipolitica".

Lo stesso fatto che di recente la Corte di cassazione abbia deciso di sollevare di nuovo il dubbio sulla legittimità costituzionale dell'autodichia – la riserva cioè a ciascuna Camera, come ad altri organi costituzionali, di alcune funzioni giurisdizionali, tra cui quelle relative al proprio personale –, dopo la risposta avuta trenta anni prima, come è noto nel senso dell'inammissibilità, dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 154 del 1985, lo sta appunto a dimostrare: nel mezzo, vi sono state, infatti, profonde trasformazioni sul piano sociale, con la crisi dei partiti politici e l'appena ricordata affermazione della c.d. "antipolitica". Opportunamente, a mio avviso, la Corte costituzionale ha evitato, pur nel nuovo contesto politico e sociale, di rinnegare il proprio orientamento – che aveva nel frattempo trovato conforto anche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>5</sup> – e si è limitata, per ora, ad un qualche riequilibrio della motivazione: rispetto alla pronuncia del 1985, la sentenza n. 120 del 2014 ha continuato a ricorrere, al fine di negare la sindacabilità dei regolamenti parlamentari, all'argomento letterale e a quello sistematico, ma ha espressamente escluso la riproponibilità dell'argomento storico<sup>6</sup>. A quest'ultimo, invece – in aggiunta ai due precedenti

<sup>5</sup> Il riferimento è alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 28 aprile 2009, Savino e altri v. Camera dei deputati. Su di essa e sul suo "seguito" si vedano B. RANDAZZO, *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2009, n. 10, p. 1051 ss.; C. FASONE, *L'autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2009, n. 3, p. 1074 ss.; G. PELELLA, *Si consolida l'autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in «Rassegna parlamentare», 2009, n. 4, p. 1077 ss.; S.M. CICCONE, *Corte europea dei diritti dell'uomo e autodichia parlamentare*, in «Giurisprudenza italiana», 2010, n. 6, p. 1271 ss.; L. PESOLE, *A proposito della sentenza CEDU sull'autodichia: le decisioni più radicali sono lasciate all'ordinamento nazionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2010, n. 8; F.G. SCOCA, *Autodichia e Stato di diritto*, in «Diritto processuale amministrativo», 2011, n. 1, p. 25 ss.

<sup>6</sup> Sulla sentenza n. 120 del 2014 cfr., *ex plurimis*, R. IBRIDO, "In direzione ostinata e contraria": la risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari, su «Rivista AIC», 2014, n. 3, R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, su «Federalismi», 2014, n. 10, L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato: brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, ivi, 2014, n. 10; L. BRUNETTI, *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle camere, nella pronuncia della Corte che conferma l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, su «Forum costituzionale», 2014, n. 5; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2014, n. 3, p. 2103 ss.; P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, ivi, p. 2110, F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, ivi, p. 2091 ss.; E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale*, su «Osservatorio sulle fonti», 2015, n. 1; M.C. GRISOLIA, *L'autonomia degli organi costituzionali e i limiti alle loro prerogative. Un tema ricorrente in lenta trasformazione*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, II, Giappichelli, Torino 2016, p. 1146 ss.; G.A. FERRO, *Autodichia parlamentare e camouflage dei conflitti interorganici (all'ombra della CE-*

argomenti – si era richiamata la sentenza n. 154 del 1985, anche ricorrendo ad una terminologia arcaica (la “indipendenza guarentigiata”), rimasta infatti indelebilmente associata a quell’orientamento giurisprudenziale<sup>7</sup>. Inoltre, la sentenza n. 120 del 2014 ha sì ribadito l’insindacabilità dei regolamenti parlamentari, ma ne ha riconosciuto a chiare lettere la natura di fonti dell’ordinamento generale e, soprattutto, ha aperto, ed esplicitamente suggerito alla Corte di Cassazione, la strada del conflitto di attribuzioni, che la Corte di cassazione ha in effetti prontamente percorso: vedremo nei prossimi mesi quale sarà l’esito della vicenda e come e in che misura la prerogativa dell’autodichia verrà ritenuta conforme alla carta costituzionale.

Il legame tra legittimità e legittimazione, inoltre, è assai utile per comprendere meglio anche altri fenomeni dell’evoluzione istituzionale più recente, ad esempio riguardo alle evoluzioni relative alla nostra forma di Governo. Si pensi agli stessi c.d. Governi tecnici, definibili come quei Governi il cui Presidente del Consiglio si possa qualificare come un “tecnico”: vale a dire, un soggetto mai eletto in precedenza ad una carica politica e dotato, invece, nelle sue precedenti esperienze professionali, di una qualche *expertise* tecnica, maturata ai vertici di istituzioni economiche dotate di un certo tasso di indipendenza dalla politica<sup>8</sup>. Sulla legittimità costituzionale di questi Governi non è certo il caso di avere dubbi, visto che essi soddisfano appieno – e in genere con ampissimo margine<sup>9</sup> – il requisito della sussistenza del legame fiduciario con i due rami del Parlamento, il quale, ai sensi della Costituzione, che come è noto prevede una forma di Governo parlamentare, rappresenta l’unica condizione necessaria e sufficiente perché un Governo sia legittimamente in carica<sup>10</sup>.

Sul profilo della legittimazione dei medesimi Governi tecnici si può invece, come è ovvio, discutere, e si discute, a seconda della concezione di democrazia che ciascuno intende accogliere. È proprio in base a questo profilo che si è sostenuto che essi potrebbero ritenersi legittimati soltanto a patto che siano (sin dall’inizio) temporanei e fors’anche a condizione che rappresentino l’eccezio-

DU), *ivi*, p. 981 ss.

<sup>7</sup> Cfr., tra gli altri, F. MODUGNO, *Regolamenti parlamentari e autonomia della funzione delle Camere*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. I, a cura di G. BRUNELLI - A. PUGIOTTO - P. VERONESI, Napoli, Jovene, 2009, p. 223 ss., spec. p. 228, il quale avanza il sospetto che la “indipendenza guarentigiata” rappresenti “una indipendenza alla seconda potenza, più che garantita”.

<sup>8</sup> Questa è la definizione che si è proposta in N. LUPO, *I “governi tecnici”. Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in «Rassegna parlamentare», 2015, n. 1, p. 57 ss. Alla luce di questa definizione, si possono qualificare come governi tecnici il governo Ciampi (aprile 1993-maggio 1994), il governo Dini (gennaio 1995-maggio 1996) e il governo Monti (novembre 2011-aprile 2013).

<sup>9</sup> Con riferimento ai tre Governi citati nella nota precedente, il governo Ciampi registrò 309 voti favorevoli, 60 contrari e 182 astenuti alla Camera (al Senato, 162 voti favorevoli, 36 contrari e 50 astenuti); il governo Dini, 302 voti favorevoli, 39 contrari e 270 astenuti alla Camera (al Senato, 191 voti favorevoli, 17 contrari e 2 astenuti); il governo Monti, 556 voti favorevoli, 61 contrari e nessun astenuto alla Camera (al Senato, 281 voti favorevoli, 25 contrari e nessun astenuto).

<sup>10</sup> Anche se non mancano voci critiche: ad esempio, cfr. M. ESPOSITO, *Cause e sintomi di metamorfosi costituzionale nella formazione del governo Monti*, in «Percorsi costituzionali», 2011, nn. 2-3, p. 25 ss.

ne, e non la regola<sup>11</sup>. Anche se ovviamente sono valutazioni che si possono fare soltanto *a posteriori*, e che finiscono per riverberarsi sul piano della legittimità appunto solo una volta che un Governo tecnico, assieme al Parlamento che gli vota la fiducia, oltre al Presidente della Repubblica che lo nomina, intendano oltrepassare tale limitazione temporale (peraltro di entità tutt’altro che definita).

Un ulteriore e ultimo esempio della necessità di tenere in considerazione anche il profilo relativo alla legittimazione del potere, e al tempo stesso di distinguerlo rispetto a quello della sua legittimità, può essere rappresentato dalla parte finale della motivazione della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, circa il destino delle Camere attuali, una volta che la Corte, nella medesima sentenza, ne ha dichiarato (in parte) costituzionalmente illegittimo il sistema elettorale, contenuto nella legge n. 270 del 2005 (il c.d. “Porcellum”), in base al quale ha avuto luogo la loro elezione.

Le Camere elette sulla base di una legge elettorale dichiarata costituzionalmente illegittima non possono, infatti, secondo quanto afferma la Corte, ritenersi illegali o illegittime<sup>12</sup>, ma, al massimo, risulteranno essere dotate di più scarsa legittimazione. Tali Camere saranno comunque in grado di votare la fiducia o la sfiducia a un Governo, di licenziare leggi anche di notevole portata e di approvare sia una nuova legge elettorale, sia una legge di revisione costituzionale incentrata su una (auto) riforma del bicameralismo<sup>13</sup>: l’una e l’altra, peraltro, da ritenersi in qualche modo come “risultanti” della stessa sentenza n. 1 del 2014, posto che questa, nel demolire la legge elettorale vigente, ha originato un non piccolo incentivo alla sua sostituzione, nella specie avvenuta con un sistema maggioritario a ballottaggio eventuale (quale è la legge n. 52 del 2015, il c.d. “Italicum”), sicuramente più conforme alla Costituzione rispetto alla legge n. 270 del 2005; e altresì suo “completamento” mediante una riforma del bicameralismo volta a escludere il Senato dal circuito fiduciario<sup>14</sup>.

Come la Corte ha espressamente avuto modo di precisare nella medesima sentenza n. 1 del 2014, gli effetti della pronuncia non incidono sugli “atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali”. Infatti,

[r]ileva nella specie il principio fondamentale della continuità dello Stato, che non è un’astrazione e dunque si realizza in concreto attraverso la continuità in particolare dei suoi organi costituzionali: di tutti gli organi costituzionali, a cominciare dal Parlamento. È pertanto fuori di ogni ragionevole dubbio – è appena il caso di ribadirlo – che nessuna

<sup>11</sup> Cfr. gli spunti offerti da T.E. FROSINI, *Anatomia e anomalia di un Governo tecnico*, in *Rassegna parlamentare*, 2012, n. 3, p. 615 ss., spec. p. 624 ss., e R. MANFRELLOTTI, *Profili costituzionali del governo tecnico*, in «Forum costituzionale», 11 ottobre 2013, spec. p. 17 ss.

<sup>12</sup> Anche se pure qui si sono levate voci (autorevoli) in senso diverso: cfr., in particolare, F. SORRENTINO, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in «Forum costituzionale», 22 luglio 2016.

<sup>13</sup> Sull’*iter* sia consentito rinviare ai contributi raccolti in *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari “sotto stress”*, a cura di N. LUPO e G. PICCIRILLI, Bologna, il Mulino, 2016.

<sup>14</sup> Nel senso che la riforma costituzionale del bicameralismo proposta dal governo Renzi possa ritenersi in qualche modo un “completamento” della nuova legge elettorale e che una delle matrici alla base della riforma costituzionale vada individuata nella stessa sentenza n. 1 del 2014 cfr. N. LUPO, *La riforma del bicameralismo: qualche osservazione sulla matrice e sulle linee di fondo*, in «Forum costituzionale», novembre 2016.

incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali: le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare<sup>15</sup>.

Sul piano della legittimità, perciò, a mio avviso, *nulla quaestio*: se la causa della (pretesa) illegittimità costituzionale delle due Camere attuali è costituita dalla sentenza n. 1 del 2014, mi pare davvero difficile ignorare la parte finale della medesima sentenza, in cui, come si è appena visto, afferma la piena legittimità costituzionale delle Camere attuali, fino a nuove elezioni. E ove, ciò nonostante, tale arduo sentiero si volesse intraprendere, le conseguenze, a rigore, dovrebbero essere piuttosto drastiche, sia con riguardo alle due precedenti legislature, formatesi in base alla medesima legge elettorale, sia con riguardo a quella attuale. Ci troveremmo, infatti, davanti a una situazione apparentemente senza via di uscita. O, meglio, nella quale l'unica opzione legittimamente percorribile – in ossequio alla assai criticata “dottrina Scalfaro”, elaborata peraltro a seguito di una riscrittura delle leggi elettorali avvenuta a seguito di referendum abrogativo e di un conseguente intervento del legislatore, e non avente, perciò, carattere retroattivo<sup>16</sup> – sarebbe stata quella di sciogliere immediatamente le Camere e rinnovarle sulla base del sistema elettorale risultante dalla pronuncia della Corte costituzionale (il c.d. “Consultellum”).

Non credo possano essere condivise, infatti, le tesi per cui le Camere della XVII legislatura sarebbero legittimamente in grado di approvare solo alcune riforme – legislative o costituzionali – e non altre: si rischia, così ragionando, di ritenere costituzionalmente legittimi soltanto gli atti che ciascuno studioso ritiene auspicabili, così sovrapponendo il piano della legittimità con quello dell'opportunità<sup>17</sup>.

Sul piano della legittimazione, invece, il discorso è ovviamente diverso, ma diventa evidentemente più articolato da svolgere. Del resto, se – per riprendere ancora una volta il titolo del presente volume – la legge elettorale contiene sicuramente alcune delle più importanti “regole sulla percezione del potere”, occorrerebbe forse riflettere anche sulle responsabilità politiche di coloro che si sono fatti promotori e hanno votato a favore, sul finire della XIV legislatura, di una legge elettorale che non solo è stata dichiarata, per alcuni dei suoi profili più significativi, contrastante con la Costituzione, ma che ha concorso a indebolire ulteriormente la legittimazione delle Camere e, quindi, della stessa politica, nell'ultimo decennio.

<sup>15</sup> Così la sentenza n. 1 del 2014, punto 7 del considerato in diritto.

<sup>16</sup> Sullo scioglimento del 1994 cfr., tra gli altri, C. DE FIORES, *La travagliata fine dell'XI legislatura*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1994, n. 2, p. 1479 ss. e R. VIRIGLIO, *L'esercizio del potere di scioglimento del Parlamento negli anni 1994-1999*, in «Diritto pubblico», n. 1, 2000, p. 221 ss., spec. p. 247 ss.

<sup>17</sup> È questo il rischio in cui cade, ad esempio, la tesi avanzata da A. PACE (ad esempio, in *I limiti di un parlamento delegittimato*, in «La Repubblica», 26 marzo 2014), ai sensi della quale “le attuali Camere, ancorché politicamente delegittimate, ferma restando l'attività di controllo e quella legislativa ‘ordinaria’ politicamente rilevante, avrebbero potuto impegnarsi in talune ‘necessarie’ revisioni costituzionali (come la diminuzione del numero dei parlamentari e la revisione dell'art. 117 Cost. per ciò che riguarda le competenze legislative regionali). Non però le revisioni che avrebbero potuto modificare la forma di Governo”.

## 2. Il rapporto tra Parlamento e opinione pubblica, anche alla luce di alcune recenti evoluzioni della House of Commons

Si è appena osservato come la percezione del potere sia un elemento assolutamente decisivo e come le regole che contribuiscono a plasmarla rivestano perciò un ruolo particolarmente significativo. E si è sottolineato altresì che il giurista che si limitasse a considerare questi fenomeni come irrilevanti in quanto non giuridici compirebbe un pessimo servizio sia alla sua scienza, sia alle istituzioni che essa studia (che necessariamente si fondano su quella legittimazione, come si è appena avuto modo di osservare). Le affermazioni suddette valgono a maggior ragione per i Parlamenti, i quali, come è noto, non possono essere studiati con le sole lenti del giurista, ma necessitano, per essere compresi appieno, anche delle lenti dello storico, dell'economista, del filosofo della politica, del politologo.

Il rapporto con l'opinione pubblica è per i Parlamenti un elemento costitutivo e ineludibile. Basti qui richiamare, tra le altre, la fortunata classificazione delle funzioni parlamentari dovuta a Walter Bagehot:

il Parlamento deve eleggere un buon Governo, fare buone leggi, educare bene la nazione, farsi correttamente interprete dei desideri della nazione, portare compiutamente i problemi all'attenzione del Paese<sup>18</sup>.

Delle cinque funzioni individuate da Bagehot, nel lontano 1867, ben tre si incentrano proprio sul rapporto tra Parlamento e opinione pubblica<sup>19</sup>: pedagogica, espressiva e informativa. La prima di queste è la «funzione pedagogica»<sup>20</sup>, attraverso cui la Camera dei comuni è chiamata, per così dire, a incidere e a modificare la società; anzi, «deve migliorarla», insegnando «alla nazione ciò che non sa». Tuttavia, il rapporto tra Camera dei comuni e società può manifestarsi anche in senso inverso. E ciò accade in particolare nell'esercizio di quella che Bagehot chiama la «funzione espressiva»<sup>21</sup>, la quale consiste nell'«esprimere l'opinione degli inglesi su tutti gli argomenti che le vengono presentati». Infine, il rapporto tra nazione e Camera dei comuni può atteggiarsi secondo un ulteriore canone, nell'esercizio della «funzione informativa», attraverso la quale la Camera

<sup>18</sup> Così W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 1867, trad. it. a cura di SS. Pastorino, Bologna, il Mulino, 1995, p. 162. Cfr., volendo, N. LUPO, *La classificazione delle funzioni del parlamento tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagehot*, in G. DI GASPARE (a cura di), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 101 ss.

<sup>19</sup> Il rilievo è in D. FISICHELLA, *Sul concetto di rappresentanza politica*, in *La rappresentanza politica*, a cura di D. Fisichella, Milano, Giuffrè, 1983, spec. p. 33 ss.

<sup>20</sup> O “influenzante”, secondo la traduzione proposta da A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, in ID. (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, Comunità, 1975, p. 11 ss., spec. p. 12.

<sup>21</sup> La funzione espressiva a volte è stata indicata anche come funzione «rappresentativa» o «di rappresentanza» (A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, cit., 12; A. BARBERA, *I parlamenti*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 63 ss.), ma, per le ragioni che si indicheranno subito *infra*, nel testo, si tratta di una terminologia che non convince: si tratta, come lo stesso Bagehot avverte, di una funzione che tende naturalmente a sovrapporsi alle prime due funzioni della Camera dei comuni (fiduciaria e legislativa), dal momento che vale il principio «indiscutibile» secondo cui «il Parlamento sceglie bene quando sceglie come l'opinione pubblica vorrebbe che scegliesse»; e ciò tanto nel potere di scelta del Governo, quanto nell'attività legislativa.

dei comuni – in analogia con quel che facevano i parlamenti medievali nei riguardi del sovrano di allora, il monarca – informa la nazione su ciò che non va nel paese, evidenziando perciò davanti all'opinione pubblica gli «argomenti che le classi dirigenti non vogliono sentire»<sup>22</sup>.

Va da sé, peraltro, che questa classificazione deve essere adeguatamente storicizzata: su queste tre funzioni, già profondamente modificate a causa dell'avvento dei partiti di massa, particolarmente dirompente è stato l'effetto prima di radio e televisione, e poi, ancora di più, ovviamente, di internet.

Per inciso, non si può non sottolineare come la sfida lanciata da internet ai Parlamenti, e più in generale, alla democrazia rappresentativa sia una sfida esistenziale. Internet è potenzialmente in grado di far venire meno la giustificazione tradizionale alla base dell'opzione in favore della democrazia rappresentativa: grazie all'evoluzione tecnologica, sarebbe ben possibile consultare direttamente i cittadini circa le opzioni principali che oggi sono rimesse alle assemblee parlamentari. Proprio per questo, è necessario che la democrazia rappresentativa identifichi con chiarezza e rivendichi le caratteristiche che le sono proprie: tra cui, ad esempio, il fatto di far precedere la decisione da un processo deliberativo che consente di far valere l'intensità delle preferenze; lo spazio offerto alla negoziazione e al compromesso, che permette anche alle minoranze di partecipare al processo decisionale; un certo livello di specializzazione, reso possibile dall'assunzione di decisioni da parte di gruppi più limitati, e dedicati, di cittadini; l'elevato livello di trasparenza, nel momento non solo della decisione ma anche della discussione, che permette di far valere le relative responsabilità politiche; o infine la maggiore capacità di resistenza alle passioni e agli impulsi del momento, per spingere verso decisioni rivolte verso il medio o il lungo periodo. Senza nascondersi più dietro l'alibi, tecnico e apparentemente oggettivo, secondo cui la democrazia diretta non sarebbe praticabile oltre una certa scala di grandezza.

La classificazione di Bagehot vale inoltre a rammentarci che i Parlamenti, se non hanno la capacità di coltivare anche e anzitutto il rapporto con l'opinione pubblica e si concentrano nello sviluppare solo quelli con le altre istituzioni, finiscono per perdere peso financo rispetto a queste ultime, perché quella del rapporto strutturale con i cittadini-elettori è la loro peculiarità e la loro forza<sup>23</sup>. Un Parlamento che si limitasse a rivendicare poteri nel rapporto con il Governo, o con la magistratura, come se si trattasse di un gioco a somma zero o – e non è molto diverso – ad addossare a queste istituzioni le ragioni della sua crisi, finirebbe per rinunciare ai suoi punti di forza: e per trascurare che, nell'ottica dei cittadini, il più delle volte le istituzioni sono accomunate sotto la medesima etichetta, diventando arduo e a tratti impossibile distinguere, specie nelle forme di governo

<sup>22</sup> Cfr. W. BAGEHOT, *The English Constitution*, cit., p. 144. La funzione "informativa" è stata anche chiamata come di «produzione di informazioni» (A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, cit., p. 12).

<sup>23</sup> Come è stato autorevolmente notato, "First, legislatures have a crucial role to play in the relationship between people and government, especially in times of crisis. Second, the opportunity to engage with the people is now arguably greater than it has been in decades". Così P. NORTON, *Parliaments in the 21st Century: the representative challenge*, in [http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2012/11/LNortonofLouth\\_Par\\_21Century.pdf](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2012/11/LNortonofLouth_Par_21Century.pdf), 2012. Cfr. anche ID., *Speaking for Parliaments*, in *Parliamentary Affairs*, September 2016 (<http://pa.oxfordjournals.org/content/early/2016/09/17/pa.gsw031.abstract?keytype=ref&ijkey=cuUrOdGdMPbRPkO>).

parlamentari, tra una decisione parlamentare e una decisione governativa.

In qualche modo in continuità con questo approccio, e anche sulla scorta delle profonde trasformazioni sociali e istituzionali derivanti da internet, mi pare vada tenuta presente l'evoluzione che sta caratterizzando, nell'ultimo ventennio, quella che è considerata la "madre" di tutti i Parlamenti, ossia la *UK House of Commons*. Vi è stato, infatti, un notevole investimento nel *Public Engagement* e nel *Parliamentary Outreach*: termini difficilmente traducibili (volendo, si può provare, rispettivamente, con "impegno pubblico" e "estensione parlamentare"), i quali stanno a mostrare come sia il Parlamento a doversi fare parte attiva per avvicinare a sé i cittadini, presentandosi cioè come uno strumento idoneo a stimolarne l'impegno e la partecipazione, anche muovendosi dalla capitale e muovendosi nelle varie zone del Paese<sup>24</sup>.

Questi obiettivi sono stati perseguiti, come si sottolineerà tra un attimo, anche e anzitutto attraverso l'attività delle commissioni parlamentari, sulla scorta di attente ricostruzioni offerte dalla dottrina politologica<sup>25</sup>. E altresì in ottemperanza ai risultati di una commissione di studio *on Digital Democracy*, istituita dallo *Speaker* della *House of Commons*, John Bercow, nel novembre 2013 e che ha chiuso i suoi lavori con un assai interessante rapporto nel gennaio 2015, che muove appunto dall'idea per cui «This digital revolution has disrupted old certainties and challenged representative democracy at its very heart»<sup>26</sup>.

Concetti e obiettivi che – ed è questo il punto chiave – non sono rimasti esterni ai procedimenti parlamentari, ma ne hanno cambiato abbastanza profondamente l'organizzazione e le procedure, pur di ascendenze assai più risalenti e nobili rispetto a quelle nostrane. Si pensi, in particolare, all'evoluzione registrata, specie nell'ultimo ventennio, nel sistema delle commissioni del Regno Unito: si è passati, anche grazie all'attenzione prestata alle funzioni delle Camere diverse da quella legislativa, da un parlamento centrato sull'assemblea plenaria con un tradizionale dominio del *continuum* Governo-maggioranza a esperienze di grandissimo rilievo e interesse presso le Commissioni, prevalentemente operanti secondo logiche *bi-partisan* o *non-partisan*<sup>27</sup>.

O ancora, più specificamente, alla recentissima esperienza della *Petition Committee* della *House of Commons*, istituita nel febbraio 2015. Sulla base di un

<sup>24</sup> Piuttosto scettico sui risultati ottenuti da queste azioni è P. NORTON, *Speaking for Parliaments*, cit., ad avviso del quale «For the UK Parliament, these are the best of times, these are the worst of times. They are the best of times in its relationship to the executive. They are the worst of times, certainly the worst of times in contemporary history, in its relationship to the public». Cfr. anche il contributo di G. RIZZONI, in questo volume.

<sup>25</sup> Si veda in particolare la ricerca condotta da M. FLINDERS - I. MARCH - L.M. COTTER, commissionata dalla Liaison Committee dal titolo *Building public engagement: Options for developing select committee outreach*, in <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmliaison/470/47002.htm>.

<sup>26</sup> Per il relativo rapporto conclusivo, del 26 gennaio 2015, cfr. <http://digitaldemocracy.parliament.uk/documents/Open-Up-Digital-Democracy-Report.pdf>.

<sup>27</sup> Sull'attività di queste Commissioni cfr., anche per ulteriori indicazioni, F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, Giuffrè, 2012, spec. p. 129 ss.; C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012, spec. p. 601 ss.; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, Giappichelli, 2013, spec. p. 154 ss.

approccio intelligente, la nuova commissione ha valorizzato le sinergie con il Governo, istituendo un “UK government and parliament collaborative e-petitions system”, che ha riscosso, da subito, un notevolissimo successo<sup>28</sup>.

### 3. Esiste una funzione rappresentativa dei Parlamenti?

Proprio sulla scorta di Bagehot, peraltro, e della sua classificazione delle funzioni parlamentari può essere il caso di soffermarsi su un nodo definitorio, che a me pare di un certo rilievo, al fine sia di comprendere meglio la crisi della rappresentanza politica, sia di orientarsi nell'individuazione delle funzioni parlamentari, specie ora che il testo del nuovo art. 55 Cost., per come riscritto dalla riforma costituzionale *in itinere*, si affida ad una qualche classificazione delle medesime al fine di distribuirle, asimmetricamente, alla Camera o al Senato.

Vorrei infatti porre in contrapposizione con una tendenza assolutamente dominante nella dottrina politologica, laddove tende a individuare la funzione “rappresentativa” come una delle funzioni delle Camere. Questa è definita come la capacità di esprimere le voci e gli interessi dei cittadini<sup>29</sup>, ed è perlopiù affiancata ad una o più funzioni decisionali<sup>30</sup>. Di solito, inoltre, gli studi politologici tendono a ricorrere al modello principale-agente per inquadrare i rapporti tra i cittadini e i Parlamenti, e altresì quelli tra i parlamenti e le altre istituzioni. In particolare, secondo una recente teorizzazione, per alcune funzioni (*representation*-rappresentanza, *linkage*-raccordo con i cittadini e *legitimation*-legittimazione), i Parlamenti sarebbero agenti, i principali essendo identificabili nei cittadini; viceversa, per altre funzioni (*control* e *oversight*: entrambi i termini traducibili con “controllo”, il primo sfumante verso il controllo-indirizzo; il secondo verso il controllo-supervisione), i Parlamenti sarebbero i principali, l'agente corrispondendo in questi casi al Governo<sup>31</sup>.

Al di là di alcune critiche rivolte al modello principale-agente, che, quando riferito alle istituzioni politiche, si rivela a mio avviso poco esplicativo, trovo infatti riduttivo e persino, per certi aspetti, falsante ricondurre la rappresentanza a una delle funzioni dei Parlamenti. Piuttosto, si tratta di una caratteristica che attraversa orizzontalmente tutte le funzioni parlamentari: tutte le funzioni parlamentari

<sup>28</sup> Cfr. C. LESTON-BANDEIRA, *The Petitions Committee's first six months. Paving the way for a new style of public engagement*, in <http://constitution-unit.com/2015/12/10/the-new-petitions-committees-first-six-months-paving-the-way-for-a-new-style-of-public-engagement/#more-4375>, dicembre 2015, e EAD., *A year on, the new Petitions Committee has much to celebrate*, in <https://constitution-unit.com/2016/07/20/a-year-on-the-new-petitions-committee-has-much-to-celebrate/>, luglio 2016.

<sup>29</sup> Definita come “the ability to express the voices and the interests of the citizens”: R. HAGUE - M. HARROP - J. MC CORMICK, *Comparative Government and Politics*, X ed., London, Palgrave, 2016, p. 128 ss.

<sup>30</sup> Ad esempio, Sartori la affianca alla funzione di controllo (distinta in controllo legislativo e controllo politico) e alla funzione di elezione i governi (sulla scorta di Bagehot: G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, II ed., Bologna, il Mulino, 1990, spec. p. 191 ss.). Altri la affiancano alla funzione di controllo sul Governo e alla funzione legislativa (cfr., sempre muovendo dalla classificazione di Bagehot, M. COTTA - D. DELLA PORTA - L. MORLINO, *Scienza politica*, Bologna, il Mulino, 2001, spec. p. 330 ss.).

<sup>31</sup> Così A. KREPPPEL, *Legislatures*, in *Comparative Politics*, III ed., edited by D. CARAMANI, Oxford, OUP, 2013, p. 116 ss.

si basano sulla o risentono profondamente della rappresentatività delle Camere; al tempo stesso, nell'esercizio di tutte le funzioni parlamentari viene in rilievo il rapporto di rappresentanza con i cittadini. Nelle democrazie contemporanee, se i Parlamenti sono privi di questa caratteristica, difficilmente possono essere pienamente riconosciuti come tali. Certo, la rappresentanza può essere prettamente politica; oppure – anche grazie alle possibilità offerte dai sistemi bicamerali<sup>32</sup> – può essere più rivolta ai territori, e alle istituzioni che li rappresentano; o ancora, in alcune limitate ipotesi, può altresì essere una rappresentanza di alcune categorie sociali o del mondo della cultura.

Se è così, potremmo perfino ritenere che i Parlamenti e in genere le assemblee c.d. rappresentative devono superare una sorta di test di rappresentatività per potersi qualificare come tali, al di là di ogni ragionevole dubbio. Non è un caso che sull'esito di questo test la discussione sia aperta, in particolare riguardo alla *UK House of Lords*, al *Bundesrat* tedesco, al Consiglio (dei ministri) dell'Unione europea, e persino al Parlamento europeo.

In questa chiave, ad esempio, non credo si possa condividere la dura critica avanzata dal *Bundesverfassungsgericht*, nella celebre decisione sul trattato di Lisbona del giugno 2009, nei confronti del Parlamento europeo. In particolare non penso che si possa sostenere che “Rispetto ai requisiti di uno Stato costituzionale, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona l'Unione europea difetta di un organo di decisione politica formato attraverso elezioni eguali per tutti i cittadini dell'Unione e capace di rappresentare in modo unitario la volontà popolare” (par. 280)<sup>33</sup>, visto che tutti i sistemi elettorali, e tutte le assemblee parlamentari, determinano una qualche distorsione del criterio proporzionale rispetto alla popolazione<sup>34</sup>.

Al contrario, mi pare possa essere condiviso, nella sua *ratio* di fondo, il passaggio che il Tribunale costituzionale tedesco dedica, nella medesima sentenza, al Consiglio (dei ministri): “A livello europeo, il Consiglio non è la seconda camera di uno Stato federale, ma l'organo che rappresenta i signori dei trattati, essendo pertanto costituito non secondo un criterio rappresentativo proporzionale, ma conformandosi all'immagine della parità degli Stati” (par. 271). Non tanto perché l'eguaglianza tra gli stati sia un requisito necessario di una camera federale – ancorché si tratti di una caratteristica ricorrente –, quanto perché alcuni elementi strutturali del Consiglio lo rendono non qualificabile come un Parlamento: composizione sempre variabile; mancanza di una sede plenaria; presenza di un vincolo di mandato; basso livello di trasparenza. In altri termini, mentre sul piano

<sup>32</sup> Cfr., tra gli altri, J. UHR, *Bicameralism*, in *The Oxford Handbook of Political Institutions*, edited by R.A.W. Rhodes, S.S.A. Binder, B.A. Rothman, Oxford, OUP, 2008, p. 474 ss.; F. PALERMO - M. NICOLINI, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata. In ricordo di Giancarlo Doria*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2013, spec. p. 213 ss.; M. ROMANIELLO, *Bicameralism: a concept in search of a theory*, in «Amministrazione in cammino», settembre 2016.

<sup>33</sup> Questo e i successivi passaggi della sentenza sono tratti dalla traduzione italiana, a cura di J. LUTHER, disponibile su [http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/Traduzione\\_sentenza.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Traduzione_sentenza.pdf).

<sup>34</sup> Per una critica ai passaggi della sentenza dedicati al Parlamento europeo cfr. A. MANZELLA, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Trattato di Lisbona: 80 giorni dopo*, in [www.asstrid.eu](http://www.asstrid.eu), 21 settembre 2009.



funzionale il Consiglio pare ormai sostanzialmente assimilabile, in particolare dopo il trattato di Lisbona, a una seconda Camera, essendo co-titolare sia della funzione legislativa, sia della funzione di bilancio, questa similitudine non vale affatto – o perlomeno non ancora – sul piano strutturale; non va infine dimenticato che tale istituzione resta titolare di una serie piuttosto cospicua di funzioni di tipo essenzialmente esecutivo<sup>35</sup>.

In ogni caso, mi pare si debba sottolineare che quando i Parlamenti perdono le proprie caratteristiche di rappresentatività, questo diventa un problema per le nostre democrazie, che sono e restano democrazie rappresentative. Per un verso, gli interessi trovano altri canali per manifestarsi, saltando la mediazione, la partecipazione e la trasparenza per come garantite da un'assemblea parlamentare e dai procedimenti che, almeno per qualche fase, si svolgono in Parlamento. Per altro verso, diventa più forte la tentazione di ricorrere a forme di democrazia diretta, con tutti i rischi di plebiscitarismo, di populismo, e comunque di squilibrio, che esse tendono pressoché inevitabilmente a determinare<sup>36</sup>.

#### 4. La crisi della rappresentanza politica

Ebbene, è difficile negare che oggi l'architrave della democrazia rappresentativa, ossia la rappresentanza politica come rappresentanza generale, sia entrata in una fase di profonda trasformazione, comparabile almeno al processo di cambiamento che l'ha interessata nel momento in cui, rispetto ai suoi presupposti liberali affermatasi nel XVIII e XIX secolo, ha dovuto fare i conti, nel XX secolo, con il suffragio universale e con i partiti politici di massa<sup>37</sup>.

Le regole sulla rappresentanza politica, a partire ovviamente dal sistema elettorale, svolgono per l'appunto anche e anzitutto questa funzione, in quanto sono alla base della legittimazione di tutte le istituzioni, e delle decisioni che esse assumono, in nome e per conto dei cittadini.

Non va dimenticato, che – secondo un punto valorizzato soprattutto dai teorici del repubblicanesimo e del costituzionalismo politico<sup>38</sup>, ma in realtà sottostante all'impianto di tutte le democrazie contemporanee – la logica della democrazia rappresentativa è quella di tutelare la libertà dei cittadini come assenza di dominio (da parte di altri cittadini) e di imperio (da parte dello Stato), evitando cioè che decisioni a cui i cittadini non possono (potenzialmente e indirettamente)

<sup>35</sup> Quest'ultimo argomento porta anche chi è più incline a qualificare il Consiglio dei ministri dell'UE come una seconda Camera a riconoscere che «the Council can not be only a chamber»: cfr. P. PASSAGLIA, *Suggestions to Find a "Parliament" Within the Institutional Organization of the EU*, in *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, edited by J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi, Milano, Giuffrè, 2006, p. 1085 ss., spec. p. 1189.

<sup>36</sup> Cfr., per tutti, G. ZAGREBELSKY, *Il "Crucifige!" e la democrazia*, Torino, Einaudi, 1995.

<sup>37</sup> Per una interessante raccolta di contributi raccolti nel 1928, su iniziativa dell'Unione interparlamentare, cfr. H.J. LASKI - C. BORGEAUD - F. LARNAUDE - G. MOSCA - M.J. BONN, *L'evoluzione attuale del regime rappresentativo. Cinque risposte a un'inchiesta dell'Union interparlementaire*, Bologna, il Mulino, 2013.

<sup>38</sup> Cfr., rispettivamente, P. PETTIT, *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, Oxford, OUP, 1997, spec. p. 200 ss., e R. BELLAMY, *Political Constitutionalism. A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*, Cambridge, CUP, 2007, spec. p. 156 ss.

prendere parte, li obblighino, in assenza di un consenso manifestato dai loro rappresentanti in Parlamento.

Sempre sul piano della teoria della rappresentanza, mi pare vada richiamato uno studio relativamente recente<sup>39</sup>, il quale muove dall'idea – ormai difficilmente smentibile – secondo cui le tradizionali istituzioni rappresentative, come i Parlamenti nazionali, restano cruciali nella pratica della rappresentanza, ma non ne esauriscono affatto le manifestazioni<sup>40</sup>. E perviene a elaborare uno schema concettuale innovativo, imperniato intorno alla pretesa rappresentativa (*representative claim*), nel quale gli elementi rilevanti non sono più due (il soggetto rappresentante e l'oggetto rappresentato), né tre (secondo alcuni, aggiungendosi al soggetto e all'oggetto anche il referente), ma sono cinque: dovendosi includere anche colui che avanza la pretesa rappresentativa (*the maker*) e il pubblico davanti al quale questa pretesa viene formulata e accettata (*the audience*). Uno schema che ha il pregio, tra gli altri, di evidenziare come la dinamica che si realizza, grazie alla rappresentanza politica, nelle sedi parlamentari ben difficilmente, se non a costo di semplificazioni eccessive, può essere ricondotta unicamente al rapporto tra eletto ed elettore.

Inoltre, come si è notato anche nel dibattito costituzionalistico italiano, la crisi della rappresentanza politica è altresì legata a mutamenti sociali di lungo periodo, per effetto dei quali si registra quella che è stata acutamente denominata come “crisi del rappresentato”<sup>41</sup>: “la perdita delle identità collettive e (addirittura) individuali; lo smarrimento del senso del legame sociale; la volatilità dei ruoli sociali, tutto rende problematica la stessa identificazione del soggetto da rappresentare”. In altri termini, per effetto della crisi delle ideologie e della fine dei partiti di massa, a ciascun cittadino ormai corrispondono non più una, ma multiple identità. Per i rappresentanti diventa opera pressoché impossibile riprodurle nei processi di decisione politica e parlamentare. E non sono poche le aree a cui corrispondono “vuoti di rappresentanza”, e dunque spesso anche aree prive di disciplina (e di tutela legislativa)<sup>42</sup>.

Certo, si tratta di temi fondamentali, ma al tempo stesso assai difficili, almeno per chi, come il sottoscritto, è abituato ad un approccio concreto, legato alle trasformazioni delle regole che disciplinano le istituzioni politiche, e in particolare quelle parlamentari. Ad ogni modo, il volume ne affronta profili assolutamente cruciali, con attenzione sia ai dibattiti teorici, sia alle loro ricadute applicative.

Per parte mia, nella seconda parte di questo contributo, mi limito a dare rapidamente conto di “alcune tendenze” che mi paiono essere rinvenibili nel

<sup>39</sup> Il riferimento è a M. SAWARD, *The Representative Claim*, Oxford, OUP, 2010, spec. p. 2 ss. e 36 ss.

<sup>40</sup> Sui nodi che solleva, in questa prospettiva, l'Unione europea, dando origine a forme di rappresentanza condivisa, cfr. J. POLLAK, *Compounded representation in the EU: no country for old parliaments?*, in *Political Representation in the European Union. Still democratic in times of crisis?*, edited by S. Kröger, Abingdon, Routledge, 2014, p. 19 ss., J.E. FOSSUM, *The structure of EU representation and the crisis*, ivi, p. 52 ss., e D. CASTIGLIONE, *Concluding notes: rethinking political representation in a supranational context*, ivi, p. 236 ss.

<sup>41</sup> Così M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, Giuffrè, 2001, p. 109 ss. (cui appartengono le espressioni virgolettate nel testo).

<sup>42</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Le zone di non-legge*, in «Rassegna parlamentare», 2009, n. 4, p. 1047 ss.

Parlamento italiano e in taluni Parlamenti contemporanei, osservando in particolare le regole che ne disciplinano il funzionamento. Esse, su un piano più generale, possono essere viste come altrettante conferme dell'esigenza di continuare a riflettere su questi temi, in particolare alla luce delle profonde trasformazioni in corso.

##### 5. *La perdita di significato del cleavage partitico.*

È noto come in ogni Assemblea parlamentare siano presenti diversi *cleavage*: diverse linee di frattura permanenti, cioè, suscettibili di dividere il collegio nel suo complesso<sup>43</sup>. Ciascun parlamentare, nell'esercitare la sua funzione, è in qualche modo tenuto a conciliare questi diversi *cleavage*, cui corrispondono altrettante "appartenenze", nella misura di volta in volta ritenuta più opportuna. Si tratta di un dato abbastanza pacifico, il cui rilievo non è sfuggito a quegli studi politologici che, specie con riferimento al Congresso statunitense, hanno ricostruito le dinamiche parlamentari mettendosi dal punto di vista del singolo membro della *House of Representatives* o del *Senate*: ciascun parlamentare è chiamato, in misura ovviamente variabile, a conciliare la logica della rappresentanza territoriale, ovviamente prevalente allorquando opera nel proprio collegio elettorale, con quella della rappresentanza politica, di solito più forte quando si trova a Washington D.C.<sup>44</sup>

A lungo, nel corso del XX secolo, con particolare chiarezza nel Parlamento italiano, il *cleavage* partitico è risultato essere assolutamente dominante, al punto da proporsi come pressoché unica chiave di lettura delle dinamiche interne alla Camera e al Senato (non a caso, a lungo sostanzialmente convergenti)<sup>45</sup>. In altre parole, il "mito" fondativo della rappresentanza politica come rappresentanza della nazione ha potuto piuttosto agevolmente convivere con un'articolazione dei parlamentari sulla sola base del partito (nazionale) di appartenenza, tendenzialmente coincidente con quello nelle cui liste il parlamentare è stato eletto, mettendo perciò in secondo piano tutte le altre caratteristiche del parlamentare

<sup>43</sup> Per questa nozione cfr. il classico studio di SS. ROKKAN, *Citizens, Elections, Parties*, Oslo, 1970, trad. it. di P. IGNAZI, *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna, il Mulino, 1982, spec. p. 156 ss.

<sup>44</sup> Il riferimento è al filone di studi inaugurato da R. FENNO, *Home Style. House Members in Their Districts*, Boston-Toronto, Little, Brown & Co., 1978, soprattutto p. 27 ss. (e, più recentemente, ID., *Congress at the Grassroots. Representational Change in the South, 1970-1998*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2000), il quale contrappone appunto uno *Home Style* allo *Hill Style* (il richiamo è alla Capitol Hill, sulla quale ha sede, com'è noto, il Congresso). Non è un caso che queste dinamiche siano state rilevate con riferimento all'esperienza del Congresso USA, nel quale, tradizionalmente, i partiti politici esercitano una presa minore sui parlamentari rispetto a quella che solitamente esercitano nei sistemi europei, e sicuramente in Italia; e che di recente proprio la maggiore influenza dei partiti e la loro polarizzazione abbiano originato mutamenti assai significativi sulle tradizionali dinamiche in seno al Congresso (cfr., per tutti, T.E. MANN - N.J. ORNSTEIN, *The Broken Branch: How Congress Is Failing America and How to Get It Back on Track*, New York, Oxford University Press, 2008, spec. p. 47 ss.). Per un'accurata e aggiornata indagine comparatistica cfr. ora *Representing the People: A Survey Among Members of Statewide and Substate Parliaments*, edited by K. Deschouwer and S. Depauw, Oxford, OUP, 2014.

<sup>45</sup> Questa considerazione vale anche per gli studi costituzionalistici, che perlopiù hanno identificato il Parlamento con i partiti politici, svilendone frequentemente l'autonomia istituzionale.

(provenienza territoriale, religione, sesso, età, professione, interessi settoriali rappresentati, e così via)<sup>46</sup>.

Tuttavia, questi ulteriori elementi, seppur passati in secondo piano, non sono certo scomparsi dal quadro. Va detto che essi a lungo sono stati rilevanti – prevalentemente, quando non esclusivamente – nell'ambito intra-partitico: per cui, non a caso, all'interno di ciascun partito vi sono tradizionalmente stati (e tuttora vi sono) movimenti giovanili, femminili, articolazioni provinciali o regionali, correnti più o meno forti in determinate aree del territorio. Una volta però indeboliti i grandi partiti di massa, venute meno le ideologie, trasformati i mezzi di comunicazione e accresciuto il rilievo delle dinamiche globali<sup>47</sup>, il quadro si è fatto più complesso e i *cleavage* diversi da quello partitico sono diventati sempre più significativi, anche in termini generali.

L'assoluta prevalenza del *cleavage* partitico, per ragioni legate alla storia politico-istituzionale italiana – che come è noto ha visto l'ordinamento repubblicano fondato sui partiti antifascisti –, è stata particolarmente evidente nel nostro Paese, fino a tutti gli anni '90. Dal 1992 in poi, si è registrato però un profondo mutamento, sia nell'articolazione del sistema dei partiti, sia nelle loro caratteristiche essenziali.

##### 6. *L'accentuata "mobilità" tra i gruppi parlamentari*

La crisi di questo modello partitocentrico è testimoniata, come si diceva, da una molteplicità di vicende.

Anzitutto, dall'elevata mobilità tra i gruppi parlamentari che ha caratterizzato tutte le legislature dell'ultimo ventennio<sup>48</sup>. Mobilità sicuramente legata, in parte, alla instabilità dello stesso quadro partitico, ma per altra parte incoraggiata – come si è a più riprese sottolineato<sup>49</sup> – da regole sulla formazione dei gruppi rimaste sostanzialmente inalterate a partire dal primo dopoguerra, ma soprattutto dovuta a singoli parlamentari che hanno mal sopportato l'appartenenza, in

<sup>46</sup> Per un'approfondita ricostruzione delle teorie sul partito politico e sulle diverse forme della loro conciliazione con quelle della rappresentanza nazionale nell'evoluzione istituzionale italiana cfr. M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013, spec. p. 15 ss. Per un accurato quadro storico-comparato dei processi di trasformazione del *cleavage* territoriale in *cleavage* funzionale, in coincidenza con la nazionalizzazione della politica, cfr., in chiave politologica, D. CARAMANI, *The Nationalization of Politics. The formation of national electorates and party systems in Western Europe*, New York, Cambridge University Press, 2004, spec. p. 31 ss.

<sup>47</sup> Per un'analisi di questi fenomeni, cfr. T. POGUNTKE - P. WEBB, *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: a Framework for Analysis*, in *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, edited by T. Poguntke and P. Webb, New York, OUP, 2005, p. 1 ss.

<sup>48</sup> Tempestivamente segnalata, appunto quale esempio che mostra la necessità di ripensare la rappresentanza politica "in conformità alle questioni che il presente ci propone", da L. CARLASARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., p. 21 ss., spec. p. 58 ss.

<sup>49</sup> Cfr., tra gli altri, N. LUPO, *Qualche indicazione per una riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, a cura di F. Bassanini e R. Gualtieri, Firenze, Passigli, 2009, p. 159, e M. RUBECHI, *Dai partiti ai gruppi: le proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, LUP, 2009, p. 31 ss.

parlamento, ad un partito che pure avevano scelto e hanno preferito far prevalere un *cleavage* diverso. Essi hanno perciò inteso svolgere il proprio mandato con maggiore libertà di seguire, in modo più sistematico, indicazioni non coincidenti con quelle fornite dai vertici del partito di appartenenza<sup>50</sup>.

Certo, poi questa decisione li ha spesso condotti ad aderire ad altri partiti o movimenti politici, e dunque ad accettare altre direttive, sempre di carattere politico. Tuttavia, ciò non è accaduto in tutti i casi, e comunque non subito. Si spiega così il noto fenomeno dell'“esplosione” del gruppo misto, caratterizzato, all'evidenza, da direttive e vincoli politici più laschi. Inoltre, spesso l'adesione ad un nuovo gruppo è stata negoziata in modo da lasciare più margini di azione al parlamentare in questione o ha portato alla formazione di gruppi e formazioni politiche “a maglie larghe”: il che è testimoniato, in particolare, dal frequente uso del termine “autonomia” nella denominazione dei nuovi gruppi parlamentari sorti in corso di legislatura<sup>51</sup>.

7. *Il rilievo riconosciuto al luogo di elezione: le minoranze linguistiche nel gruppo misto; il dibattito sull'EVEL e la prima applicazione dei nuovi standing orders; il dibattito sulla differenziazione di status all'interno del Parlamento europeo*

Una serie di interessanti vicende, non solo italiane, testimoniano, invece, il rilievo che tende ad essere acquisito, anche sul piano formale, dal luogo di elezione dei parlamentari.

Nel Parlamento italiano, invero, il luogo di elezione viene in rilievo per profili abbastanza marginali. In particolare, a partire dal 1997, nell'ordinamento della Camera dei deputati, un certo rilievo è stato attribuito all'elezione dei parlamentari in una determinata area del territorio, così derogandosi in qualche misura al principio della rappresentanza nazionale affermato dall'art. 67 Cost. Ciò avviene ai fini della formazione della componente “minoranze linguistiche” del gruppo misto: ai sensi del regolamento della Camera, infatti, “un'unica componente politica all'interno del gruppo misto può essere altresì costituita da deputati, in numero non inferiore a tre, appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, i quali siano stati *eletti*, sulla base o in collegamento con liste che di esse siano espressione, *nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate*”<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Per questi fenomeni, sviluppatasi soprattutto dal 1994 in poi, cfr., tra gli altri, C. DE CARO BONNELLA, *I gruppi parlamentari nella XII legislatura*, in «Rassegna parlamentare», 1996, n. 2, p. 353 ss., S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, ivi, 1999, n. 2, p. 263 ss., nonché F. CAZZOLA, *Migranti di lusso. I parlamentari tra crisi di coscienza e trasformismo*, in *La politica come scienza. Scritti in onore di Giovanni Sartori*, a cura di S. Passigli, Firenze, Passigli, 2015, p. 145 ss. (ov'è anche un'analisi delle motivazioni alla base dei cambi di gruppo decisi dai parlamentari, tra le quali quella dominante risulta essere: “il partito non mi piace più”).

<sup>51</sup> Ad esempio, tale termine risulta presente nella denominazione – spesso assai articolata e “plurale” – di ben 4 dei 9 gruppi parlamentari (più il misto) operanti in Senato nel novembre 2016: “Alleanza Liberalpopolare-Autonomie”; “Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Popolari per l'Italia, Moderati, Idea, Alternativa per l'Italia, Euro-Exit, M.P.L.-Movimento politico Libertas)”; “Lega Nord e Autonomie”; “Per le Autonomie (SVP-UV-PATT-UPT)-PSI-MAIE”.

<sup>52</sup> Così l'art. 14, comma 5, ultimo periodo, del regolamento della Camera (aggiunto il 24 settembre 1997 e modificato il 4 novembre 1997): i corsivi, evidentemente, sono aggiunti.

Se è comprensibile il fine di evitare che tale componente – che beneficia automaticamente della deroga in base a cui si può formare anche con soli 3 deputati, anziché 10<sup>53</sup> – possa essere costituita da deputati che delle minoranze linguistiche non sono effettivamente espressione, è innegabile che così si è introdotta una differenziazione tra i deputati, del resto sulla scorta di comportamenti che, soprattutto per molti dei parlamentari eletti in Trentino-Alto Adige, sono risultati essere estremamente attenti agli interessi di quella regione (non a caso, tradizionalmente caratterizzata dalla presenza di partiti autonomisti)<sup>54</sup>.

Emblematico mi sembra, altresì, il dibattito che nel Regno Unito si è realizzato in questi anni sulla cosiddetta *English question* (anche nota come *West Lothian question* o ancora come *English votes for English laws-EVEL*): ci si è domandati, cioè, se fosse corretto che i deputati eletti o in Scozia o in Galles partecipassero a pieno titolo, in seno alla *House of Commons*, all'approvazione delle leggi destinate ad applicarsi soltanto in Inghilterra, e non quindi nei rispettivi territori (visto che, reciprocamente, i parlamentari eletti in Inghilterra non potevano né possono, come è ovvio, prendere parte alle analoghe decisioni una volta che queste siano state devolute al Parlamento scozzese o gallese)<sup>55</sup>. E si è conseguentemente costruito un procedimento differenziato per le leggi che riguardino soltanto la *English Nation*, introducendo, tra la seconda e la terza lettura, una fase alla quale partecipano solo i parlamentari eletti in Inghilterra<sup>56</sup>. Procedimento che finora, nonostante i timori suscitati alla vigilia della sua introduzione, non sembra aver prodotto, sul piano pratico, conseguenze particolarmente rilevanti, almeno per ora<sup>57</sup>. Sul piano teorico, tuttavia, esso – come è stato notato – incide, almeno

<sup>53</sup> Il rilievo pratico di tale beneficio appare peraltro pressoché inesistente, alla luce di una prassi decisamente lassista, in nome della quale alla Camera si sono sistematicamente autorizzati non solo componenti politiche, ma persino gruppi parlamentari composti da meno di 10 deputati: cfr., per tutti, R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento: i gruppi parlamentari e i partiti*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Firenze, Passigli, 2009 p. 253 ss. e F. BIONDI, *Presidenti di assemblea e gruppi parlamentari*, in *I presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupò e G. Rivosecchi, Bologna, il Mulino, 2014, p. 127 ss.

<sup>54</sup> Se si vuole, si può osservare che pure agli inizi dell'esperienza parlamentare repubblicana era riconosciuto un qualche rilievo, ma attraverso un istituto che va in direzione assai diversa (e, soprattutto, diametralmente opposta a quella sottesa al dibattito sull'EVEL: su cui subito *infra*), in quanto volto ad impedire ad alcuni parlamentari di occuparsi delle questioni attinenti al loro territorio. In questo senso può richiamarsi la disposizione di cui all'art. 52, quarto comma, della legge n. 62 del 1953, ai sensi della quale i membri della Commissione bicamerale per le questioni regionali «non possono partecipare alle sedute in cui siano discusse questioni della regione nei cui collegi siano stati eletti. Essi sono sostituiti di volta in volta da deputati e senatori all'uopo designati dai Presidenti delle rispettive Camere». Si tratta peraltro di una norma che, ancorché mai abrogata, è stata sistematicamente disapplicata, anche perché giudicata invasiva della riserva di regolamento parlamentare (cfr., per tutti, A. MANZELLA, *Il parlamento*, III ed., Bologna, il Mulino, 2003, p. 119).

<sup>55</sup> Sul dibattito sull'EVEL e sulle sue origini cfr. *The English Question*, edited by R. HAZELL, Manchester-New York, Manchester University Press, 2006, e il cosiddetto rapporto Mc Kay: *Report of the Commission on the Consequences of Devolution for the House of Commons (the Mc Kay Commission)*, su [tmc.independent.gov.uk](http://tmc.independent.gov.uk), marzo 2013.

<sup>56</sup> Gli *standing orders* della *House of Commons* sono stati modificati il 22 ottobre 2015: cfr. M. KENNY - D. GOVER, *The triumph of EVEL: What next for the English Question?*, su <http://constitution-unit.com/2015/10/23/the-triumph-of-evel-what-next-for-the-english-question/>, 23 ottobre 2015. La prima applicazione di questo procedimento si è avuta il 13 gennaio 2016.

<sup>57</sup> Cfr. G. COCCIONI, *Le sfide della rappresentanza politica oggi: il caso EVEL e il Parlamento eu-*

sul piano potenziale, sia sulla nozione di rappresentanza politica, sia sullo status della *House of Commons* come Parlamento dell'intero Regno Unito<sup>58</sup>.

Un problema non troppo dissimile, anche se sulla base di spinte di tutt'altra natura e con riferimento ad un ordinamento e ad un'assemblea di tipo sovranazionale, si è recentemente posto con riguardo al Parlamento europeo, a seguito della natura sempre più "a geometria variabile" del processo di integrazione europea. Anche qui semplificandosi un fenomeno invero più articolato, ci si è chiesti se non sia possibile differenziare tra i parlamentari europei a seconda dello Stato membro in cui essi sono stati eletti, evitando ad esempio che i membri del Parlamento europeo eletti nel Regno Unito o in Paesi che hanno scelto di non adottare l'euro siano chiamati a concorrere a decisioni-chiave relativamente alle linee di politica economica da assumersi nell'Eurozona<sup>59</sup>. In proposito, accanto ad autori che hanno sostenuto una prospettiva siffatta<sup>60</sup>, ve ne sono altri che hanno mostrato come essa si ponga in contrasto frontale con il disposto dell'art. 14, par. 2, TUE (ai sensi del quale "Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione"), oltre che con il tradizionale principio che informa il funzionamento dei Parlamenti in base al quale lo *status* del parlamentare è, almeno ad inizio mandato, unico e indifferenziato, a prescindere dal luogo e dalle modalità di elezione<sup>61</sup>.

*ropeo*, tesi di laurea, Luiss, Roma a.a. 2015-2016. Più cauta è, in proposito, la prima valutazione della *Constitution Committee* della *House of Lords*, che ha pubblicato un suo rapporto il 2 novembre 2016 (<http://www.publicationss.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldconst/61/6102.htm>, su cui cfr. M. ELLIOT - SS. TIERNEY, *House of Lords Constitution Committee Reports on 'English Votes for English Laws*, in <https://ukconstitutionallaw.org/2016/11/02/mark-elliott-and-stephen-tierney-house-of-lords-constitution-committee-reports-on-english-votes-for-english-laws/>, 2 novembre 2016), ad avviso della quale è troppo presto per esprimere un giudizio (e forse proprio la legislazione relativa al Brexit potrà costituire un adeguato stress test per questa procedura).

<sup>58</sup> Cfr. B. GUASTAFERRO, *Disowning Edmund Burke? The Constitutional Implications of EVEL on Political Representation*, in <https://ukconstitutionallaw.org/2016/05/02/barbara-guastafarro-disowning-edmund-burke-the-constitutional-implications-of-evel-on-political-representation/>, 2 maggio 2016.

<sup>59</sup> Su questo dibattito cfr. European Parliament, *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy*. Compendium of Notes, 2013, su [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474438/IPOL-AFCO\\_ET\(2013\)474438\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474438/IPOL-AFCO_ET(2013)474438_EN.pdf).

<sup>60</sup> Cfr., tra gli altri, nel senso di delineare la costituzione di una apposita Commissione per l'Eurozona in seno al Parlamento europeo, Y. BERTONCINI, *Eurozone and Democracy(ies): A Misleading Debate*, *Notre Europe Policy Paper* 94/2013 (su <http://www.notre-europe.eu/media/eurozone-and-democracy-ies-bertoncini-ne-jdi-july13.pdf?pdf=ok>), S.S. VERHELST, *The Sense and Nonsense of Eurozone Level Democracy*, *Egmont paper*, n. 70/2014, spec. p. 19 ss. (su [http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2014/12/egmont-papers-70-U2305\\_16x24.pdf](http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2014/12/egmont-papers-70-U2305_16x24.pdf)), nonché G.L. TOSATO, *Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra UE ed Eurozona: la UE a due velocità*, in *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, a cura di G. Amato e R. Gualtieri, Firenze, Passigli, 2013, p. 311 ss., spec. p. 319 ss., e A. PADOA SCHIOPPA, *Verso la federazione europea? Tappe e svolte di un lungo cammino*, Bologna, il Mulino, 2014, p. 517 ss.

<sup>61</sup> In questo senso, cfr. C. FASONE, *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di A. Manzella e N. Lupo, Torino, Giappichelli, 2014, p. 51 ss., spec. p. 95 ss., e E. GRIGLIO - N. LUPO, *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric European Parliament*, SOG Working Papers 20, June 2014, su <http://sog.luiss.it/research/working-papers>.

8. *Le limitazioni alla candidabilità a seconda della residenza: la candidabilità nella circoscrizione Estero a condizione di essere residente nella relativa ripartizione*

Tornando all'ordinamento italiano, meritano di essere ricordate almeno altre due vicende, che pure pongono in vario modo in questione l'idea della rappresentanza politica come rappresentanza generale. La prima relativa alle limitazioni alla candidabilità, in particolare a deputato o a senatore da eleggersi nella "circoscrizione Estero", a seconda della residenza del soggetto che intende presentare la propria candidatura. La seconda, invece, concernente le azioni positive volte ad assicurare una più equilibrata presenza dei due generi negli eletti a cariche rappresentative.

Nel primo caso, la disposizione in questione è rappresentata dall'art. 8, comma 1, lettera b), della legge 27 dicembre 2001, n. 459 (Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero), nella parte in cui stabilisce, con riferimento appunto alla "circoscrizione Estero", che "i candidati devono essere residenti ed elettori nella relativa ripartizione".

Si tratta di una disposizione che ha suscitato vivaci critiche, essendosi anche autorevolmente ritenuto che l'introduzione di un limite ulteriore all'elettorato passivo violi il principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive, garantito dall'art. 51, primo comma, Cost. e introduca un principio di rappresentanza politica "per territorio", in contrasto con la rappresentanza nazionale dei membri del Parlamento<sup>62</sup>.

In senso opposto, si è osservato che la disciplina in questione è volta ad evitare candidature "paracadutate" nella "circoscrizione Estero", e quindi a preservare un certo grado di genuinità della rappresentanza degli italiani residenti all'estero per come presupposta dalle due leggi di revisione costituzionale, 17 gennaio 2000, n. 1 (Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero) e 23 gennaio 2001, n. 1 (Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero)<sup>63</sup>. Questa esigenza di genuinità della rappresentanza parlamentari degli italiani residenti all'estero ha portato a superare il principio generale della non limitabilità dell'elettorato passivo e ad introdurre una esplicita deroga ad esso, che pare comunque proporzionata e in linea con la *ratio* delle due succitate revisioni costituzionali (a prescindere dalla valutazione di merito che di esse si intenda fornire).

<sup>62</sup> Cfr., in questo senso, per tutti, E. GROSSO, *Il voto all'estero: tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità*, in «Quaderni costituzionali», 2002, n. 2, p. 346 ss. Per una accurata ricostruzione del dibattito cfr. G.E. VIGEVANI, *Il voto all'estero: interrogativi sulla "riserva indiana" per i candidati*, *ivi*, p. 348 ss.

<sup>63</sup> Cfr., ad esempio, C. FUSARO, *Il voto all'estero: quando i costituzionalisti...non ci stanno*, in «Quaderni costituzionali», 2002, p. 351 ss.

### 9. Il rilievo del genere nella rappresentanza politica

Anche nel corso del dibattito che si è appena ricordato, i critici della limitazione delle candidature ai soli residenti nella rispettiva ripartizione della “circo-scrizione Estero” avevano proposto un parallelo con le misure volte a favorire un equilibrio di genere nella rappresentanza politica, presenti nelle leggi elettorali statale, regionale e locale. La Corte costituzionale, infatti, qualche anno prima, con la sentenza n. 422 del 1995, aveva dichiarato costituzionalmente illegittime tali misure, contenute nelle leggi elettorali nazionali, regionali e comunali approvate nella prima metà di quel decennio, in quanto contrastanti con l’art. 3, primo comma, e con l’art. 51, primo comma, Cost. Queste previsioni, nella lettura allora adottata dalla Corte, “garantiscono l’assoluta eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, nel senso che l’appartenenza all’uno o all’altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità”, e tanto meno di “candidabilità”.

Come si ricorderà, questa pronuncia ha comportato l’attivazione, per reazione, del legislatore costituzionale, il quale è intervenuto a più riprese allo scopo di introdurre, in Costituzione, il principio opposto: prima sull’art. 117, settimo comma, Cost., come riscritto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, con riferimento alle leggi regionali; e poi più in generale sull’art. 51, primo comma, Cost., come integrato dalla legge costituzionale n. 1 del 2003, al fine di affermare l’obbligo, per il legislatore, di promuovere le pari opportunità tra donne e uomini nell’accesso alle cariche elettive<sup>64</sup>. Un esercizio del potere di revisione costituzionale, in definitiva, volto a far valere il “diritto all’ultima parola” della politica, nei confronti di una Corte costituzionale che, fors’anche confidando nella promozione della parità di genere nelle organizzazioni partitiche<sup>65</sup>, si era rifiutata di avallare il legislatore (ordinario) elettorale nell’adottare un’interpretazione evolutiva dei principi cardine della rappresentanza politica.

A quel punto, la stessa Corte costituzionale non ha potuto non adeguarsi. In particolare nella sentenza n. 4 del 2010, la Corte ha “preso atto della storica sotto-rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive, non dovuta a preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità, ma a fattori culturali, economici e sociali” e ha osservato che, su questa base, “i legislatori costituzionale e statutario indicano la via delle misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale”. Pertanto, è da ritenersi conforme a Costituzione “l’introduzione di strumenti normativi specifici per realizzare il riequilibrio tra i sessi nella rappresentanza politica”, purché non prefigurino un risultato elettorale e

<sup>64</sup> Per una ricostruzione di queste vicende cfr., tra gli altri, U. ADAMO, *Il principio di pari opportunità in ambito politico fra legislatori statali (reticenti) e legislatori regionali (indecisi), fra previsioni internazionali e sovranazionali (promozionali), fra giurisprudenza costituzionale e amministrativa (entrambe incisive). Un bilancio di una tutela sempre più multilevel*, in «Federalismi», 2013, n. 22, A. FALCONE, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell’ordinamento italiano*, in «Rivista AIC», 2016, n. 1, A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo “minato” della rappresentanza politica*, in «Rivista AIC», 2016, n. 4.

<sup>65</sup> Per questa notazione cfr. G. RIVOCCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in «Osservatorio AIC», 2016, n. 3.

non alterino artificialmente la composizione della rappresentanza: consistano cioè in meccanismi non costrittivi-coattivi, ma solo promozionali. Tale, nella specie, è stata ritenuta la c.d. “doppia preferenza di genere” prevista nella legislazione della Regione Campania<sup>66</sup>.

### 10. Conclusioni. Verso un Parlamento “mediatore”? Le possibili risorse del “nuovo” Senato della Repubblica

È difficile trarre conclusioni da fenomeni così rilevanti, variegati e per giunta ancora in pieno svolgimento come quelli che si sono fin qui, assai sommariamente, richiamati. Quello che pare certo – lo si ribadisce – è che le trasformazioni in atto sono assai profonde e destinate a segnare il ruolo delle assemblee parlamentari, nella loro opera di legittimazione del potere, e non solo in quella.

Non a caso, un’autorevole studiosa ha ipotizzato che i Parlamenti contemporanei stiano, nel XXI secolo, cambiando ancora una volta la loro natura: abbiano subito, cioè, una trasformazione per molti versi di entità analoga a quella che hanno attraversato nel passaggio tra il XIX e il XX secolo. Se allora il mutamento fu da un *Gentlemen’s club Parliament* a favore di un *Representative Parliament*, per effetto dell’ampliamento del suffragio e dello sviluppo dei partiti di massa, la trasformazione oggi in corso è invece in favore di quello che viene definito come un *Mediator Parliament*: in cui il *focus* dell’attenzione parlamentare si sposta dall’esecutivo ai cittadini, non più soddisfatti dalla sola partecipazione al momento elettorale e dal tradizionale canale rappresentato dai partiti politici. Il Parlamento diventa l’istituzione politica più esposta e, in un ambiente caratterizzato da una cittadinanza informata e portata ad auto-rappresentarsi, anche grazie alla presenza di forme crescenti di democrazia partecipativa, tende ad assumere un ruolo-chiave di mediatore tra la società e il Governo, anche attraverso apposite iniziative rivolte a porsi in contatto diretto con i cittadini<sup>67</sup>.

Sarebbe interessante provare ad analizzare in questa chiave, quella cioè della modernizzazione delle istituzioni parlamentari, i progetti di riforma del bicameralismo succedutisi negli ultimi anni, ovviamente incluso la revisione costituzionale approvata dalle Camere nell’aprile 2016<sup>68</sup>. Qui l’oggetto di studio dovrebbe essere rappresentato, più nello specifico, sia – come si è accennato – dalla inno-

<sup>66</sup> Cfr., in proposito, S. LEONE, *La preferenza di genere come strumento per «ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un’azione positiva»*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2010, p. 93 ss. e A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, Giappichelli, 2012.

<sup>67</sup> Il riferimento è a C. LESTON-BANDEIRA, *Why symbolic representation frames parliamentary public engagement*, in «The British Journal of Politics and International Relations», 18, 2016, n. 2, p. 498 ss.

<sup>68</sup> Alcuni spunti sono presenti nel dibattito sulla riforma: cfr., tra gli altri, G. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in [www.osservatorio.sullefonti.it](http://www.osservatorio.sullefonti.it), 2015, n. 3, spec. p. 20 ss., E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in «Le Regioni», 2015, n. 1, p. 203 ss., spec. p. 212 ss., G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in [www.italiadecide.it](http://www.italiadecide.it), dicembre 2015, p. 4 ss.; B. PEZZINI, *Il bicameralismo differenziato: caratteri e natura della rappresentanza delle istituzioni territoriali nel Senato della Repubblica*, in *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, a cura di A. Apostoli, M. Gorlani, S. Troilo, Torino, Giappichelli, 2016, p. 128 ss. nonché, volendo, per alcuni cenni, N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in «Federalismi», 2016, n. 4.

vativa e per sua stessa natura questionabile individuazione delle funzioni parlamentari contenuta nell'art. 55 Cost., al fine di distribuirle asimmetricamente tra Camera e Senato; sia, soprattutto, dalle caratteristiche del "nuovo" Senato della Repubblica, nel quale, per quel che si può ricavare dal testo costituzionale, il *cleavage* dominante non dovrebbe più essere quello partitico, ma quello territoriale. Tant'è che con riferimento ai suoi componenti si spezzerebbe il tradizionale abbinamento presente nell'art. 67 Cost., a sua volta coerente con una tradizione plurisecolare<sup>69</sup>, tra divieto di mandato imperativo, da un lato, e rappresentanza della nazione, dall'altro. Quest'ultima, infatti, resterebbe in capo ai soli deputati. Per i senatori, invece, varrebbe la regola generale sancita dal nuovo art. 67 Cost., per la quale "i membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato", ma non anche quanto disposto dall'art. 55, terzo comma, Cost., ai sensi del quale "ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione". Al contrario, secondo quanto stabilisce il successivo quinto comma, il Senato sarebbe chiamato a rappresentare le istituzioni territoriali<sup>70</sup>.

E, forse ancora prima, sarebbe altresì utile proporsi di comprendere in che misura la mancata riforma del bicameralismo paritario, unita allo stallo presoché completo registratosi nell'ultimo ventennio anche nell'innovazione dei regolamenti di Camera e Senato, abbia ostacolato quei processi di adattamento e di trasformazione dei quali i parlamenti contemporanei hanno assolutamente bisogno, se vogliono reggere il passo di trasformazioni di entità così significativa come quelle che qui si sono sommariamente richiamate.

## IL PARLAMENTO NEI SUOI CANALI DI COMUNICAZIONE FORMALI: LA GOVERNANCE DEI RESOCONTI, DEL PROCESSO VERBALE E DELLE RELAZIONI ESTERNE

Luigi Ciaurro

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. I resoconti. 3. La pubblicità dei lavori parlamentari nell'era digitale. 4. Il linguaggio parlamentare. 5. Cerimoniale, comunicazione istituzionale e relazioni esterne (cenni). 6. Il processo verbale degli organi parlamentari: storia, procedure, contenuti. 6.1. Cenni storici. 6.2. Il procedimento. 6.2.1. La redazione. 6.2.2. La sovrintendenza. 6.2.3. L'approvazione (con gli eventuali interventi). 6.2.4. La sottoscrizione. 6.2.5. La conservazione. 6.3. I contenuti e la natura giuridica. 6.4. Significati attuali del processo verbale. 7. Considerazioni conclusive su pubblicità e segretezza.

### 1. Premessa

Le tecniche di diffusione esterna dei lavori parlamentari rappresentano, a torto, una tematica solitamente trascurata dalla dottrina e sono state, tutt'al più, relegate all'attenzione degli "addetti ai lavori" in senso stretto<sup>1</sup>. Eppure non sembrerà enfatico sottolineare che la storia, in particolare, dei resoconti parlamentari è strettamente connessa con la storia stessa del parlamentarismo. A tal punto che un'assemblea legislativa che operasse in totale assenza di pubblicità esterna delle proprie sedute – come avveniva, ad esempio, ai primordi del parlamentarismo inglese – si porrebbe per ciò stesso al di fuori del moderno concetto di "Parlamento"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Si rinvia *exempli gratia* ai volumi collettanei: AA.Vv., *Informazione e Parlamento* (atti del convegno promosso dalla Associazione stampa parlamentare), ed. Camera dei deputati, Roma 1984; AA.Vv., *La stenografia in Parlamento* (atti del convegno promosso dalla scuola di formazione professionale della Camera dei deputati e dal Circolo Montecitorio su: "La stenografia tra riforma scolastica e professionalità"), ed. Camera dei deputati, Roma 1986; AA.Vv., *L'informazione parlamentare negli anni '90: il caso italiano nel confronto europeo* (atti del convegno promosso dal Comitato per la comunicazione della Camera), ed. Camera dei deputati, Roma 1992.

<sup>2</sup> Quasi scontata la citazione del famoso passo – tanto caro a Norberto Bobbio – di Carl Schmitt (*Verfassungslehre*, München-Leipzig 1928, in tr. it. a cura di A. CARACCILO, *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984, p. 275): "Un Parlamento ha carattere rappresentativo solo finché si crede che la sua vera e propria attività abbia luogo nella pubblicità. [...] Appena si fa strada la convinzione che nell'ambito dell'attività parlamentare... le decisioni vengono prese al di fuori di questa pubblicità, il Parlamento può forse ancora esercitare talune funzioni utili, ma davvero non è più rappresentante dell'unità politica del popolo. Rappresentare significa rendere visibile e illustrare un essere invisibile per mezzo di un essere che è presente pubblicamente".

<sup>69</sup> Ripercorsa, tra gli altri, da N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, spec. p. 334 ss. V. anche R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, Cedam, 2005.

<sup>70</sup> Critica questa scissione cfr. A. MANZELLA, *La riforma del Senato e le garanzie*, in «La Repubblica», 4 aprile 2014, per il quale è anomalo che "i senatori regionali – pur approvando leggi costituzionali, pur partecipando a procedure europee e alla elezione del presidente della Repubblica, pur essendo i naturali titolari della clausola di salvaguardia dell'unità repubblicana – non rappresentino più la Nazione".

Se quindi la nozione attuale di “Parlamento” esige, a nostro avviso, non solo una qualche forma di conoscibilità esterna dei lavori, ma anche quella diffusione massima consentita dalle più avanzate tecnologie in termini di completezza, di immediatezza e di universale fruibilità; risulta agevole concludere che uno degli elementi essenziali per misurare il tasso di democraticità dell’ordinamento parlamentare è costituito proprio dai livelli di conoscibilità di quanto viene detto e deciso negli organi delle Camere.

Vale la pena in questo contesto almeno citare le ben note argomentazioni di Norberto Bobbio, secondo il quale il principio fondamentale dello Stato democratico è il principio di pubblicità, ovvero il potere visibile<sup>3</sup>. Rappresenta pertanto una precisa esigenza democratica privilegiare nella sfera pubblica la dimensione della pubblicità e della trasparenza (Giuseppe Ferrari). Certo *ex adverso* potrebbero citarsi, per brevità a mo’ di aforismi, le realistiche considerazioni di giuristi (ad esempio, Nicola Abbamonte, che ha sottolineato quella “riserva enorme di potere che è il silenzio”), o di scienziati della politica (*ex pluribus*, Gianfranco Miglio, per il quale non si può ignorare “la necessaria inerenza del segreto alla dimensione politica”) o infine di scrittori “aperti a tutte le gioie dello spirito” come Elias Canetti (“il segreto sta nel nucleo più interno del potere”)<sup>4</sup>.

Ed è un fatto noto che le caratteristiche peculiari del parlamentarismo del Novecento sono state individuate proprio nella libera discussione e nella pubblicità dei lavori assembleari (Carl Schmitt)<sup>5</sup>. Per cui l’esigenza di un’informazione accurata, obiettiva, completa e immediata circa il vissuto delle assemblee legislative, divenuta soprattutto negli ultimi decenni sempre più sofisticata, si è estesa via via anche ad altre tipologie di assemblee, da quelle rappresentative locali fino alle assise di partito. In questo senso può affermarsi che le assemblee legislative, poste al centro del sistema costituzionale, (non da oggi ma da sempre) hanno fatto da “battistrada” per quanto concerne le modalità di diffusione esterna dei contenuti delle proprie sedute.

## 2. I resoconti

Sotto il profilo cronistorico le attività di resocontazione hanno dato vita ai primi embrionali servizi pubblici di comunicazione istituzionale diversi dalla mera tradizionale “pubblicità legale” degli atti pubblici. Ma non basta. La parti-

<sup>3</sup> Sono sin troppo note per dover essere qui ripetute le riflessioni di N. BOBBIO (*La democrazia e il potere invisibile*, su «Rivista italiana di scienza della politica», 1980, vol. X, pp. 181-203; ora in *Id.*, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1991, p. 85 ss.), secondo cui nello Stato democratico è fondamentale il principio di pubblicità, essenza del c.d. “potere visibile”.

<sup>4</sup> Per questi ed altri riferimenti si rinvia al volume collettaneo: AA.Vv., *Il segreto nella realtà giuridica italiana* (atti del convegno nazionale svoltosi a Roma il 26-28 ottobre 1981), a c. di G. Ferrari, Padova 1983.

<sup>5</sup> Il riferimento è al famoso scritto del giurista di Plettenberg del 1923, poi rielaborato nel 1926, über den Gegensatz von Parlamentarismus und Demokratie, ora in tr. it. C. SCHMITT, *La condizione storico-spirituale dell’odierno parlamentarismo*, a c. di G. Stella, Torino 2004, pp. 1-23, ed ivi la famosa affermazione: “Una democrazia può esistere senza ciò che viene designato come moderno parlamentarismo e un parlamentarismo può esistere senza democrazia; e la dittatura è l’antitesi decisiva della democrazia tanto poco quanto la democrazia lo è della dittatura”.

colarità delle attività di resocontazione, che assolvono precipuamente a questa esigenza di pubblicità dell’ordinamento parlamentare, si manifesta anche nel fatto che in esse si fondono e confondono tre possibili funzioni differenziate attualmente facenti capo alle pubbliche amministrazioni, al fine di attuare “a 360 gradi” il nuovo diritto costituzionale ad essere informati<sup>6</sup>. In tale ambito si è soliti distinguere tra “comunicazione”, intesa come attività finalizzata ad un migliore rapporto con l’opinione pubblica; “informazione”, considerata la veicolazione imparziale di notizie a soggetti esterni incaricati della loro elaborazione (innanzitutto la stampa parlamentare); e “documentazione”, vale a dire la messa a disposizione di strumenti per conoscere e ricostruire anche a distanza di tempo determinati eventi.

Come noto, per lungo tempo anche nel Parlamento inglese venne scrupolosamente rispettato il principio degli *arcana imperii*, in base al quale il popolo non doveva avere conoscenza di ciò che accadeva nei ristretti consessi in cui si decidevano le sorti del Paese. È nota la vicenda del deputato, che venne imprigionato nel 1641 all’interno della famosa *Tower* in quanto aveva raccolto e pubblicato a proprie spese un volumetto contenente una serie di discorsi da lui stesso pronunciati ai Comuni. Addirittura i Comuni ordinarono che tutte le copie di quel libro venissero bruciate in pubblico rogo. Solo nel 1803, con la redazione dei riassunti denominati *Hansards* (dal nome della ditta cui fu appaltato dai Comuni tale servizio) la situazione mutò, mentre William Cobbett, un cultore della storia costituzionale inglese, riuscì a condensare in 36 volumi, sulla base delle fonti disponibili, l’attività del Parlamento inglese dal 1066 al 1803. Quale curiosità storica si ricorderà che anche quando la Camera dei Comuni, a partire dal 1907, assunse *in house* la gestione dei resoconti parlamentari, tali riassunti continuarono ad essere denominati *Hansards*<sup>7</sup>.

Pertanto, quando l’8 maggio 1848 si tenne la prima seduta del Parlamento subalpino, non stupirà il fatto che sia stato lo stesso Conte di Cavour ad interessarsi personalmente dell’organizzazione delle prime forme di pubblicità dei lavori parlamentari, in particolare nominando l’avvocato Pellati (già suo collaboratore presso la società agraria di famiglia) estensore dei verbali, con il compito di occuparsi di questo settore<sup>8</sup>. Va anche ricordato che, evidentemente

<sup>6</sup> Per questa suggestiva “nuova” libertà sia consentito – nell’ambito di una letteratura quanto mai copiosa – rinviare per tutti solo ai due (aggiornati e pluridirezionali) volumi della Fondazione Cesifin A. Predieri: AA.Vv., *L’informazione: un percorso di una libertà*, vol. I, a cura di S. Passigli, Firenze, 2011 e vol. II, a cura di P. CARETTI, Firenze, 2012. In particolare, “anche con riferimento a questa libertà (ma lo stesso può dirsi per tutti i diritti di libertà) risulta sempre più difficile tenere distinti i profili per così dire interni e quelli esterni della relativa disciplina, che entrambi contribuiscono, nella loro interazione, a definire la fisionomia delle diverse posizioni soggettive legate alle diverse forme di comunicazione sociale” (cit. da P. CARETTI, *ivi*, p. 7).

<sup>7</sup> Per un’ampia ricostruzione sotto il profilo storico e comparatistico – con particolare riguardo agli ordinamenti inglese, statunitense, francese, belga, tedesco, austriaco e svizzero –, v. P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari*, parte I, in «Rassegna parlamentare» 1980, n. 3, pp. 201-244, il quale conseguentemente giunge alla conclusione che “la trasparenza dell’attività parlamentare, prima che un dovere verso i rappresentati e, in generale, verso il corpo sovrano, e oltre che un temperamento del principio di separazione fra i diversi poteri dello Stato, è un requisito intrinseco e connaturato alla stessa istituzione parlamentare” (p. 243).

<sup>8</sup> Per una rivisitazione di tipo cronistorico sui nostrani servizi di resocontazione (dalle Camere

a garanzia dell'organo, fino a circa la seconda metà degli anni Ottanta del XIX secolo l'estensore del processo verbale veniva eletto direttamente dall'Assemblea (similmente all'altra carica ritenuta di notevole rilevanza, vale a dire quella di bibliotecario)<sup>9</sup>.

Ma da subito l'organizzazione di un servizio di resocontazione integrale dei lavori dell'Assemblea non si dimostrò di facile realizzazione, essendo svolto per molti anni in modo lacunoso ed imperfetto, tra l'altro con pubblicazioni effettuate con notevole ritardo. Proprio i notevoli ritardi nella pubblicazione dei resoconti parlamentari – nonostante il primo gabinetto stenografico della Camera fosse stato affidato ad un esperto come il Del Pino (che aveva adattato alla lingua italiana il sistema stenografico inglese Taylor) – fecero sì che nella sostanza l'informazione sui lavori parlamentari avveniva per tramite della stampa parlamentare, che seguiva i lavori in diretta nelle apposite tribune, a quanto pare – in quell'epoca – spesso con commenti ed interferenze varie<sup>10</sup>.

Si deve ad una figura storica del nostro parlamentarismo, vale a dire il Presidente della Camera Farini, la realizzazione nel 1879 (sempre ad opera delle strutture interne) di un altro tipo di resoconto (rispetto allo stenografico), avente le caratteristiche di sintesi immediata dei lavori, anche al fine che la stessa stampa potesse essere informata sull'andamento dei lavori parlamentari obiettivamente, rapidamente e senza travisamenti. Il resoconto sommario fu poi introdotto poco dopo (nel 1884) anche nel Senato regio<sup>11</sup>. Questa si può considerare la prima rivoluzione riscontrabile nella pubblicità esterna dei lavori parlamentari, con il passaggio dalle ricostruzioni giornalistiche al resoconto sommario pubblicato il giorno dopo la seduta di riferimento (ma disponibile in bozza provvisoria per la

subalpine al Parlamento repubblicano), si rinvia a G.F. CIAURRO, *La resocontazione dei lavori parlamentari*, su «Nuovi studi politici», 1984, n. 3, pp. 9-37, il quale dà anche conto delle due “scuole” di resocontazione stenografica: secondo la prima, dato il valore storico dei resoconti, occorre essere il più possibile fedeli al parlato; la seconda invece privilegia la perfezione sotto il profilo letterario e contenutistico, visto che il discorso deve essere consegnato agli “atti” ufficiali del Parlamento.

<sup>9</sup> Al riguardo v. M. PACELLI, *Interno Montecitorio*, Milano, Il ed., 2006, in particolare p. 10 ss., ladove si sottolinea che «il criterio adottato era chiaro: chi redigeva gli atti in cui si attestava quanto avvenuto nella Camera e le decisioni da essa assunte doveva essere persona che godeva della fiducia della Camera stessa... non si poteva pretendere che il resoconto dei lavori della Camera fosse steso da persona nominata dal re. Un discorso analogo valeva per la biblioteca... era assurdo pensare che il potere regio potesse estendersi fino al controllo di quella struttura...», che appariva essenziale per lo svolgimento della pur limitata funzione di controllo politico della Camera nei confronti dell'Esecutivo.

<sup>10</sup> Per queste ed altre ricostruzioni cronistoriche si rinvia a L. RAVANI, *Dei resoconti parlamentari*, su «L'Italia moderna», 1907, vol. I, fasc. 6, pp. 565-578. Tale autore, antico direttore del Servizio dei resoconti della Camera dei deputati, scriveva un po' enfaticamente che per la stampa dei resoconti parlamentari si dovrebbe adoperare non “carta di pasta di legno o di altre sostanze, che saranno polvere tra cinquant'anni”, bensì “carta di puro filo stampata col migliore e più resistente inchiostro, affinché possano resistere ai secoli, come vi hanno resistito certe pergamene o certi papiri”, anche per soddisfare le esigenze dello storico del futuro.

<sup>11</sup> Sulla ricostruzione delle fasi di introduzione del resoconto sommario sia alla Camera che al Senato (in questo caso anche mediante preziose ricerche d'archivio) v. V. STRINATI, *La pubblicità dei lavori parlamentari dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, in «Le carte e la storia», 2008, n. 2, p. 27, il quale ricorda anche che la prima forma di pubblicità dei lavori parlamentari è consistita nell'ammissione del pubblico in apposite tribune (però anche al fine di mantenere la separazione fisica con i deputati) ed è coeva alla stessa nascita del sistema rappresentativo (p. 25).

stampa poco dopo gli interventi dei singoli oratori).

Per assistere ad una seconda rivoluzione si dovrà attendere fino al 1967, quando a partire dal 3 aprile la Camera dei deputati riuscì a pubblicare il resoconto stenografico integrale della seduta già il giorno successivo rispetto a quello della seduta cui si riferisce. In Senato questa volta fu necessario attendere più di quindici anni, vale a dire probabilmente il 1984, per poter disporre del resoconto stenografico del giorno dopo<sup>12</sup>.

Non sembri un'operazione di mera “archeologia burocratico-documentativa” il cercare di ricostruire le datazioni dei successivi mutamenti nella pubblicazione dei tradizionali atti cartacei sui lavori parlamentari fino al loro sostanziale assorbimento nell'attuale diffusione esterna (solo) in via telematica tramite la rete. Se a partire dalle date sopra ricordate il giorno dopo della seduta di Assemblea era possibile disporre di due distinti documenti cartacei: il resoconto sommario ed il resoconto stenografico (in edizione provvisoria, cui avrebbe fatto seguito un'edizione definitiva, in genere uno o due mesi dopo, a seguito delle eventuali correzioni degli oratori), per quanto concerne il Senato a partire dalla seduta del 15 settembre 1998 veniva pubblicato un unico fascicolo contenente i resoconti sommario e stenografico (per tale unificazione alla Camera si deve indicare la seduta del 14 aprile 1998 fino a quella del 22 gennaio 2013). Più di recente, presso il Senato, il resoconto sommario di tipo tradizionale (un succinto riassunto, che segue l'andamento della seduta con una sintetica esposizione dei contenuti degli interventi e con una precisa descrizione degli esiti deliberativi) si è avuto per l'ultima volta con riferimento alla seduta del Senato del 16 gennaio 2013, mentre con l'inizio della XVII legislatura (a partire dalla riunione del 15 marzo 2013) viene diffusa online (anche in corso di seduta) solo una sintesi di tipo giornalistico (il c.d. “comunicato di seduta”), che ricostruisce con uno stile cronachistico e sintetico andamenti e contenuti politicamente salienti della seduta. Invece, la Camera continua con la redazione e diffusione (anche in corso di seduta), ma solo per via telematica (a partire dalla seduta del 15 marzo 2013), di un resoconto sommario di stampo tradizionale ma estremamente stringato (molto simile ad un processo verbale, contenente esclusivamente i *facta*).

Quanto alla diffusione del resoconto stenografico online, anche in corso di seduta<sup>13</sup>, per la Camera, decisamente più tempestiva, si può risalire ai mesi di

<sup>12</sup> Infatti, a quanto pare, per quanto concerne il Senato occorre arrivare agli anni a cavallo fra il 1984 e il 1985: «Si è provveduto alla pubblicazione a stampa dello stesso resoconto stenografico immediato nella veste di bozze non corrette, comprensivo peraltro non solo degli interventi dei senatori, ma anche delle comunicazioni della Presidenza e dei testi legislativi in discussione. Il relativo fascicolo... è disponibile – al pari del resoconto sommario – il giorno successivo a quello della seduta» (cfr. *Atti Senato*, IX Leg., Doc. VIII, n. 6, progetto di bilancio interno del Senato per l'anno finanziario 1985).

<sup>13</sup> È di un certo interesse l'opinione espressa al riguardo dall'attuale responsabile dei servizi di resocontazione del Senato, M. MARTINELLI, *Il resoconto parlamentare nell'era dei social forum*, intervento al convegno: “Suoni, segni, parole: Antonio Michela e l'officina del linguaggio 1815-2015” (Roma, 5 novembre 2015), secondo cui proprio il cosiddetto resoconto stenografico in corso di seduta rappresenterebbe in questo momento lo strumento che maggiormente contribuisce ad assicurare l'effettivo carattere pubblico del dibattito parlamentare, anche più della stessa trasmissione integrale televisiva delle sedute (per ora *pro manuscripto*).



novembre e di dicembre del 1997<sup>14</sup>, mentre per quanto concerne il Senato occorre attendere la data simbolo del 30 gennaio 2000<sup>15</sup>.

### 3. La pubblicità dei lavori parlamentari nell'era digitale

Sul fronte della pubblicità dei lavori delle Camere e dell'informazione parlamentare in genere si sta assistendo ad una proliferazione dei prodotti, conseguente all'utilizzo di tutta la strumentazione messa a disposizione dalla tecnica<sup>16</sup>. Ciò ha comportato un arricchimento dell'offerta informativa, in un contesto in cui il sopraggiungere di nuove modalità di conoscenza ha comportato una stratificazione degli strumenti più che una sostituzione dei prodotti più risalenti con quelli più avanzati. Un'apparente eccezione è rappresentata dalla sostanziale scomparsa dei resoconti parlamentari cartacei di tipo tradizionale, anche se in realtà la loro produzione continua ad avvenire esattamente come in passato, salvo che il massiccio processo di dematerializzazione degli atti, posto in essere dalle Camere negli ultimi anni anche e soprattutto per l'esigenza di contenere al massimo i costi di funzionamento<sup>17</sup>, ne ha comportato una diffusione solo online (salvo un limitatissimo numero di pubblicazioni a stampa per uso interno).

Innanzitutto, persiste la modalità classica di ricostruzione dei lavori parlamentari sui mezzi di comunicazione di massa, vale a dire quella a mezzo stampa (quotidiani e periodici)<sup>18</sup>. A partire dal 1976 mediante Radio Radicale e successi-

<sup>14</sup> In particolare, a decorrere dal 1° novembre 1997, il resoconto stenografico venne reso disponibile su Internet dalle ore 12 del giorno successivo alla seduta di riferimento, mentre già dalla seconda metà del mese di dicembre del 1997 esso è stato reso disponibile in bozza non corretta già in corso di seduta sul circuito *Intranet-Internet* (v. *Atti Camera*, XIII Leg., *Relazione sullo stato dell'Amministrazione per il 1998*, p. 75).

<sup>15</sup> Da quella data venne diffuso su Internet il resoconto stenografico dell'Assemblea il giorno dopo la seduta di riferimento e solo su *Intranet* il resoconto in corso di seduta (per la cui diffusione anche su Internet occorrerà aspettare gli inizi del 2001). Per riferimenti, ancorché generici, v. *Atti Senato*, XIII Leg., Doc. VIII, n. 10, *Relazione sullo stato dell'Amministrazione per l'a.f. 2000*, p. 74.

<sup>16</sup> Su quello che può essere definito un "incessante *work in progress*" in tale ambito v. R. DE ROSA, *Il Parlamento italiano alla prova tecnologica*, in «Politica del diritto», 2010, n. 3, pp. 545-569, che in particolare definisce "costitutiva" una prima fase (risalente alla XIII legislatura) nell'evoluzione della presenza in rete del Parlamento italiano, quando sono sorti i siti web di Camera e Senato e il portale "Normeinrete".

<sup>17</sup> Sull'obiettivo realizzato di dematerializzare gli atti parlamentari – basato sul passaggio dalla stampa *standard* al criterio generalizzato del *print on demand*, nonché sul criterio dell'esecuzione *in house* di attività di riproduzione di atti e di documenti, con un risparmio ipotizzato di 10 milioni di euro in 5 anni nel solo Senato – sia consentito rinviare, se si vuole, a L. CIAURRO, *Caratteristiche delle linee di sviluppo del Senato della Repubblica*, in AA.Vv., *Il ruolo degli apparati serventi delle assemblee legislative tra tradizione e linee di sviluppo* (atti del convegno dell'ARS a Palermo del 20 gennaio 2012), Napoli, 2013, p. 75.

<sup>18</sup> Già F. RACIOPPI e I. BRUNELLI (*Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Torino, 1909, p. 73) facevano riferimento al terzo e più potente mezzo di conoscenza dei lavori parlamentari, dopo l'accesso diretto nelle tribune e i resoconti ufficiali, cioè la "stampa e diffusione libera ed *extraufficiale*": "È in grazia della stampa libera, che tutti possono conoscere quel che avviene in Parlamento... È gloria del giornale quotidiano a prezzo minimo, a diffusione universale fin nei più remoti villaggi, quella di aver avvicinato il sistema parlamentare al sistema antichissimo dell'agorà e del foro, rendendo possibile a tutti i cittadini la partecipazione alla vita politica". La stampa svolge ancora tale funzione ed è stata non superata, bensì affiancata da ulteriori mezzi di diffusione, sicuramente più

vamente (dal 2006) con il canale RAI di GR/Parlamento si è avuta la diffusione anche radiofonica dei lavori parlamentari, con un'incidenza non secondaria nella stessa oratoria parlamentare, attraverso la trasmissione via etere del segnale audio tradizionalmente diffuso dagli impianti a circuito chiuso delle Camere nell'ambito dei loro palazzi istituzionali.

Infine, il più recente e ancora *in fieri* canale di diffusione dell'informazione parlamentare è oggi rappresentato dalla rete Internet, le cui potenzialità non si sono ancora del tutto dispiegate<sup>19</sup>.

Quanto alla diffusione televisiva, a parte le trasmissioni della RAI o di altre emittenti private in particolari occasioni, vanno segnalati i canali satellitari della Camera e del Senato, in cui è possibile assistere in diretta ai lavori delle Assemblee e a volte (in diretta o in differita) delle Commissioni<sup>20</sup>. Si tratta di un servizio fornito a titolo gratuito, per cui le trasmissioni in chiaro sono accessibili a coloro i quali siano in possesso di apparecchiature idonee a ricevere il segnale televisivo digitale via satellite (*decoder* digitale e antenna parabolica). Tali canali satellitari sono disponibili anche sulla piattaforma Sky (canale 524 per la Camera e canale 525 per il Senato).

Ma nella società in cui soprattutto le più giovani generazioni sono sempre connesse, con flussi informativi ininterrotti, veloci, immediati, diretti e pluridirezionali, è sulla rete che le Camere dovranno garantire una piena ed adeguata ai tempi attuazione dell'art. 64 Cost., anche sotto il profilo della "usabilità" mediante i dispositivi mobili.

Al riguardo, sui siti web istituzionali della Camera e del Senato non sono solo rinvenibili tradizionali prodotti informativi come i resoconti integrali, anche in corso di seduta (cioè in tempo reale, a parte i minuti necessari per la loro redazione), ma anche è data la possibilità di assistere direttamente alle immagini dei lavori (in genere) assembleari in corso tramite la web TV, seppur sulla base di una rudimentale regia fondata sulla telecamera fissa, che inquadra l'oratore di turno o la presidenza dell'Assemblea<sup>21</sup>.

Va poi segnalato uno strumento di informazione semplificata presente solo presso il Senato, vale a dire il comunicato di seduta (diffuso online anche in corso di riunione dell'Assemblea), che rappresenta una sintesi di tipo giornalistico sui contenuti principali e sugli eventi procedurali più significativi. Similmente, relativamente alle sedute di commissioni e di giunte, al termine viene immedia-

penetranti. Ma si tratta di una tradizione che resiste ancora efficacemente.

<sup>19</sup> Fra l'altro alle trasmissioni in diretta c.d. "ufficiali" può aggiungersi il differente fenomeno recente delle videoriprese effettuate dai parlamentari stessi mediante i telefonini durante i lavori delle Camere e poi da questi diffuse sul *web*; fenomeno che non può non avere effetti distorsivi sia sul linguaggio parlamentare che sulle norme regolamentari in materia di pubblicità dei lavori parlamentari (per tali problematiche v. la seduta dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 30 marzo 2016, su *Atti Camera*, XVII Leg., *Bollettino degli organi collegiali*, n. 34, p. 29).

<sup>20</sup> Sulle modalità di diffusione audio-video dei lavori delle Commissioni permanenti – a circuito interno e via *web* – si rinvia a R. CERRETO, *La pubblicità dei lavori in Commissione*, su «Rassegna Parlamentare», 2008, n. 3, pp. 601-621.

<sup>21</sup> V.R. BRACCIALE, *Il Parlamento italiano alla prova del web: alla ricerca delle affinità elettive*, in S. Bentivegna (a cura di), *Parlamento 2.0. Strategie di comunicazione politica in Internet*, Milano, Franco Angeli, 2012, pp. 186-208.

tamente diffuso un comunicato stringatissimo, una sorta di “bisunto”<sup>22</sup> nel quale in poche righe vengono condensati gli esiti delle sedute. La Camera fornisce un analogo prodotto stringato per gli organi minori, rinvenibile sul sito sotto la rubrica: “Montecitorio Notizie”.

Quanto ai resoconti di tipo tradizionale, attualmente vengono pubblicati in formato *html* e *pdf*, nonché in formato *epub*<sup>23</sup>. Possono inoltre ricordarsi ulteriori strumenti di informazione semplificata come *Ella*, notiziario settimanale online o la rubrica denominata *In copertina*, redatti dall’Ufficio stampa del Senato e diffusi tramite il sito<sup>24</sup>.

Inoltre, la Camera dal novembre del 2008 e il Senato dal febbraio 2013 hanno attivato canali di video *sharing* sul portale *YouTube*, mentre a partire dall’attuale legislatura (XVII) sia la Camera che il Senato si sono dotate di un profilo istituzionale sul noto *social network* denominato *Twitter*<sup>25</sup>, gestito in entrambi i casi dai rispettivi Uffici stampa, che diffondono soprattutto notizie riguardanti i lavori parlamentari in programma o in corso nella giornata. Per concludere la rassegna dei *social media*, va segnalata l’assenza di profili istituzionali su *Facebook*, nonostante rappresenti il *social* più diffuso tra le giovani generazioni, mentre è praticamente nulla la presenza su *Google Più*.

#### 4. Il linguaggio parlamentare<sup>26</sup>

Quanto al “parlare in Parlamento”<sup>27</sup>, sono note le considerazioni espresse

<sup>22</sup> Con la denominazione di “bisunto”, in realtà scherzosa, veniva indicata nel gergo parlamentare di fine XIX secolo una sintesi ancora più stringata rispetto al sommario, che veniva diramata per telegramma agli abbonati alla Agenzia Stefani ed alle Prefetture.

<sup>23</sup> Proprio la diffusione online dei resoconti parlamentari ha fatto sorgere una problematica (il c.d. “diritto all’oblio”) che in linea generale ed astratta avrebbe potuto porsi anche nell’epoca della diffusione cartacea, ma che evidentemente nell’era digitale e dei motori di ricerca ha assunto un altro spessore: sul punto si rinvia a A. PAPA, *Pubblicità degli atti parlamentari e diritto all’oblio di terzi: la difficile ricerca di un loro equilibrato bilanciamento nella società dell’informazione e della comunicazione*, su «Rivista AIC», 2014, n. 3, pp. 1-24.

<sup>24</sup> In generale, specie riguardo alle nuove tecnologie e anche con riferimento alla pubblicità dei lavori dei Consigli regionali, si rinvia alla ricerca collettanea: D. PICCIONE - C. RIZZUTO (a cura di), *Disciplina e forme di pubblicità dell’attività parlamentare nell’ordinamento italiano*, Speciale Tosi ricerca 2014, su «Osservatorio sulle fonti», 2014, n. 2.

<sup>25</sup> Secondo il linguista Michele Cortellazzo forte è stata l’influenza di *Twitter* sulla comunicazione politica, con i connessi limiti legati alla brevità ed alla stessa rapidità dello scambio comunicativo (v. l’intervista sul linguaggio della XVII legislatura su [www.lavocecheestecca.com](http://www.lavocecheestecca.com)).

<sup>26</sup> Come noto, la locuzione “linguaggio parlamentare” può assumere sia un significato socio-linguistico che una valenza deontica. A livello comparatistico cfr. C. ILIE, *Parliamentary Discourse and Deliberative Rhetoric*, in P. IHALAINEN - C. ILIE - K. PALONEN (a cura di), *Parliament and Parliamentarism. A comparative History of a European Concept*, New York-Oxford, 2016, in particolare p. 135, laddove distingue nel linguaggio parlamentare un livello *micro* (“discursive patterns of co-operation, competition, domination and/or relations of subordination between interlocutors”) ed un livello *macro* (“as shaped by institutional mechanisms that involve both opportunity and constraint”).

<sup>27</sup> Per chi ami ancora leggere i classici si rinvia a V.E. ORLANDO, *Il parlare in Parlamento*, in *Il Ponte*, 1951, n. 1 (pp. 567-585) e n. 2 (pp. 727-745); e ora ID., *Il parlare in Parlamento*, Soveria Mannelli, 2002 (ristampa anast.). Per un commento coevo v. F. MOHRHOFF, *L’oratoria parlamentare: genesi, aspetti e sviluppi dell’eloquenza politica*, in «Montecitorio: vita del Parlamento», 1952, nn. 6-7, pp. 6-18.

dal linguista Tullio De Mauro<sup>28</sup> circa la mancanza di un quadro d’insieme sul linguaggio parlamentare, soprattutto nell’ultimo sessantennio, così come (condivisibilmente per quell’epoca) un altro linguista, Michele Cortellazzo in un saggio risalente al 1985<sup>29</sup> aveva avanzato dei dubbi circa la possibilità di utilizzare i resoconti parlamentari a tal fine, a causa della catena degli interventi correttivi (dello stenografo, del revisore e dello stesso oratore) che renderebbero alquanto incerta la corrispondenza reale nel passaggio fra il discorso pronunciato ed il testo trascritto. Ma negli ultimi anni il cosiddetto “filtro stenografico”<sup>30</sup> si è molto affievolito, soprattutto a partire dalle prime diffusioni radiofoniche anche in diretta (a partire dal 1976) delle sedute di Camera e di Senato da parte di Radio Radicale fino alle attuali dirette audio-video televisive (negli appositi canali satellitari) oppure online, quando evidentemente è divenuto sempre più difficile modificare *ex post* l’intervento pronunciato, non essendo più limitatissima la ricerca di coloro che lo avevano ascoltato dal vivo e quindi divenendo sempre più arduo correggere e depurare (anche rispetto a parole rientranti nel turpiloquio) quanto effettivamente detto.

In conclusione: qualora si volesse analizzare il linguaggio parlamentare quanto meno nelle ultime legislature, i resoconti stenografici non poco potrebbero essere utilizzati ai fini di una ricostruzione scientifica, a differenza del passato. Certo restano ancora le correzioni d’ufficio *ex post* in un italiano corretto: e forse questo per le analisi dei linguisti sarebbe un limite notevole<sup>31</sup>.

Piuttosto a nostro avviso vi è un diverso elemento di continuità nel linguaggio parlamentare, che unisce l’epoca passata dell’informazione cartacea sui lavori

L’ormai anzianissimo giurista si era cimentato sul tema su impulso del direttore della citata rivista fiorentina Pietro Calamandrei, il quale allora si lamentava del linguaggio plateale e sconveniente (“ingiurie, parolacce e contumelie”), udito in Parlamento durante il suo mandato elettivo, a nostro avviso forse un po’ esageratamente.

<sup>28</sup> Cfr. T. DE MAURO, *Il linguaggio della Camera*, in G. D’AUTILIA (a cura di), *La Camera dei deputati a Montecitorio: storia fotografica*, Milano, 2010, p. 108; nonché ID., *Storia linguistica dell’Italia repubblicana dal 1946 ai nostri giorni*, Roma, 2014, pp. 155-167. Non a caso l’illustre linguista da sempre, a proposito della resocontazione parlamentare, ha raccomandato che nel rappresentare graficamente il parlato bisogna evitare di ucciderne la vivacità (cfr. G. PANARELLO, *La stenografia e la resocontazione dei lavori parlamentari*, in «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», 1983, n. 3, p. 186).

<sup>29</sup> Cfr. M. CORTELLAZZO, *Dal parlato al trascritto: i resoconti stenografici dei discorsi parlamentari*, in AA.Vv., *Gesprochenes italienisch in Geschichte und Gegenwart*, Hrsg. G. Holtus und E. Radkte, Tübingen, 1985, pp. 86-118.

<sup>30</sup> Come noto agli addetti ai lavori, ai fini della traduzione del discorso parlato nell’atto parlamentare scritto, da sempre i resocontisti effettuano un’opera di correzione, di ripulitura e di miglioramento rispetto alle parole ed alla sintassi realmente utilizzate: *exempli gratia*, vengono “sistemati” *consecutiones temporis*, periodi non conclusi, evidenti contraddizioni, litoti errate, inutili ripetizioni, un tempo disfemismi, palesi inesattezze storiche o giuridiche e così via. A ciò si possono aggiungere le correzioni che gli stessi oratori (a dire il vero sempre più raramente) apportano nell’immediato alle bozze dello stenografico, subito dopo il loro intervento.

<sup>31</sup> Per approfondimenti si rinvia a P. VILLANI, *Il discorso parlamentare: usi, regole e resoconti*, in AA.Vv., *Il linguaggio della leadership politica tra la Prima e la Seconda Repubblica*, Roma, Ed. Camera dei deputati, 2015, p. 35, la quale richiama anche l’attenzione – quale spia dell’alta formalità del linguaggio parlamentare (anche a prescindere dalle revisioni *ex post* sui resoconti) – sull’uso di gran lunga prevalente dei pronomi allocutivi di “ella” e di “lei”, dovuto né ad una differenza di *status* né dalla mancanza di conoscenza personale, ma all’ufficialità del contesto (p. 36).

delle Camere con quella mass-mediologica e telematica di oggi; e si tratta di un elemento per così dire metodologico e psicologico.

L'oratore in Parlamento in realtà non si rivolge ai colleghi allo scopo precipuo di convincerli circa la migliore soluzione nei riguardi di un problema onde tutelare l'interesse generale del Paese (come nella versione idilliaca e probabilmente irrealistica del Parlamento dei notabili), ma si rivolge direttamente all'esterno, agli elettori, all'opinione pubblica, alla stampa e così via: insomma, finalità dell'intervento in genere è che "faccia presa" non tanto all'interno delle aule parlamentari, quanto al di là di esse.

E questo a ben guardare non è un fenomeno dei giorni d'oggi, ma ha influenzato l'oratoria parlamentare sin dai primordi del nostro parlamentarismo. All'epoca della carta stampata l'oratore parlava affinché ne restasse la documentazione nei resoconti (ai fini di un'immediata pubblicità del giorno dopo, ma anche "per la storia"), con la speranza di trovarne una traccia nei quotidiani dei giorni successivi.

Parimenti, oggi come oggi, all'epoca della diretta online, scopo dell'oratore è in un certo qual senso "bucare il video", trovare *audience* nel variegato mondo (che fuoriesce dalla tradizionale stampa parlamentare) che si occupa di politica parlamentare<sup>32</sup>. Sotto il profilo stilistico può riscontrarsi con una certa agevolezza che alle esigenze di un eloquio particolarmente forbito – tipiche soprattutto nel corso della cosiddetta "prima Repubblica", specialmente per quanto concerne gli interventi in Assemblea – sono andate via via sovrapponendosi le pretese del linguaggio televisivo, con una malcelata aggressività anche nell'*actio*, con il gusto per la frase ad effetto, con l'efficace diffusione delle immagini degli "scontri", dei cartelli, del gesto plateale<sup>33</sup>.

In sintesi: nell'evo dei resoconti e della carta stampata l'oratore "medio" ricercava l'eleganza lessicale e grammaticale; ora nell'età della connessione continua e della televisione "h. 24" si insegue il potere dell'immagine, laddove molto spesso all'Assemblea (quale insieme di eletti) si sostituisce l'aula intesa come "teatro" e palcoscenico (e cioè più che altro come luogo fisico).

##### 5. Cerimoniale, comunicazione istituzionale e relazioni esterne (cenni)

Volendo brevemente ricostruire quel complesso di attività, poste in essere

<sup>32</sup> In realtà tradizionalmente i linguisti hanno spiegato che il linguaggio politico, di cui è parte proprio il linguaggio parlamentare, avrebbe sempre come obiettivo il "consenso": cfr. da ultimo. F. GIULIANI, *Il discorso parlamentare*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il parlamento*, «Annali della storia d'Italia», vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001, p. 861. Però è significativo il fatto che la stessa linguista, divenuta deputata, abbia concluso che il linguaggio parlamentare non è più finalizzato a creare consenso fra i presenti, ma – specie a causa dell'influenza della televisione – tende ad assumere i connotati di un comizio, in cui prevalgono gli elementi di propaganda e i toni da campagna elettorale permanente (v. l'intervento svolto durante la presentazione del libro: "Il linguaggio della *leadership* politica" presso la Camera dei deputati il 27 aprile 2016).

<sup>33</sup> Già da tempo non per caso è stata adombrata la nozione seppur embrionale di un "diritto parlamentare televisivo", nel senso che il moltiplicarsi dei dibattiti trasmessi in diretta televisiva ha posto esigenze tempistiche del tutto peculiari, comportanti anche deroghe alle ordinarie procedure (cfr., se si vuole, V. DI CIULO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2003, *Prefazione* alla IV ed., p. VI).

dalle amministrazioni parlamentari e finalizzate a propagandare le attività e le strutture delle Camere – attività che possono inquadarsi in una terra di confine tra il cerimoniale, le relazioni esterne e la comunicazione istituzionale<sup>34</sup> – possiamo sinteticamente far riferimento a cinque diversi settori:

- La gestione dell'accesso alle tribune per assistere *de visu* alle sedute delle Assemblee (che rappresenta, come noto la più antica forma di pubblicità dei lavori parlamentari);

- L'organizzazione dell'apertura dei Palazzi alla cittadinanza, in genere mediante visite guidate nei giorni prefestivi;

- La gestione delle sale situate nei Palazzi parlamentari, e che vengono messe a disposizione della cittadinanza per iniziative culturali;

- L'organizzazione delle visite delle scuole sulla base di una prassi sviluppata a partire dalla presidenza Pertini (della Camera dei deputati nel 1968);

- Lo sviluppo delle attività particolari dedicate alla formazione degli studenti delle scuole secondarie (ad esempio, attualmente, possono segnalarsi i progetti denominati: "Lezioni di Costituzione", "Un giorno in Senato", "Vorrei una legge che..." e "Testimoni dei diritti");

- Infine, la presenza con *stands* istituzionali a manifestazioni culturali, come ad esempio le fiere del libro ed i festival culturali (tale attività viene citata per memoria, in quanto da qualche anno per motivi di bilancio non fa più parte delle iniziative poste in essere dalle Amministrazioni parlamentari).

Una valutazione di queste attività non può che essere estremamente problematica, non tanto circa un giudizio sul loro livello qualitativo, quanto sull'efficacia delle medesime rispetto agli scopi perseguiti, vale a dire la formazione di una coscienza democratico-parlamentare, in particolare, per le più giovani generazioni ed in generale ai fini di una riduzione della ormai "mitica" distanza tra cittadini ed istituzioni. Anche in questo caso si assiste ad uno dei paradossi delle moderne democrazie: più i "palazzi" della politica si aprono all'esterno, più aumenta lo *sfavor* diffuso nei confronti della classe politica<sup>35</sup>. In conclusione ed in sintesi: il "diritto di accesso" ai palazzi parlamentari costituisce ormai un'irrinunciabile esigenza democratica, ma che di per sé non può certo risolvere la frattura

<sup>34</sup> Per un primo (ancorché risalente) approfondimento di ordine generale v. C. BOCCIA, *Le relazioni esterne*, in AA.Vv., *La formazione della classe dirigente per l'Europa: spunti di riflessione sull'alta burocrazia pubblica* (atti del forum, Roma, 14 gennaio 1999), Roma 1999, pp. 155-163; E. FOSCHI, *Il cerimoniale a Montecitorio e dintorni*, Roma, 1996; S. RUSSO FISCHER, *Profili ricostruttivi dei rapporti esterni dell'Amministrazione della Camera dei Deputati attraverso le attribuzioni dell'Ufficio del cerimoniale e del Comitato per la comunicazione e l'informazione*, in AA.Vv., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati/Camera dei deputati*, vol. IV, Roma, 1992, pp. 349-358; P. SANTOMAURO, *La promozione dell'immagine del Senato all'esterno: l'attività del Cerimoniale*, in AA.Vv., *Atti del 1° corso di aggiornamento per i funzionari della carriera direttiva del Senato della Repubblica*, Roma, 1992, pp. 413-429.

<sup>35</sup> Si ricorda la polemica Augias-Bertinotti, allora Presidente della Camera (su *La Repubblica* del 27 dicembre 2007) sulla opportunità o meno di continuare la prassi di ammettere quasi in ogni seduta la presenza nelle tribune di scolaresche, molto spesso deluse per l'andamento anomalo dei lavori parlamentari. Forse è da condividere la presa di posizione dell'ex Presidente della Camera, secondo cui "le visite dei giovani alla Camera sono utili ed interessanti, anche se pongono problemi. I regimi nascondono, le democrazie no".

fra eletti e cittadini o, se si preferisce, il “fiato corto” della tradizionale e forse ormai obsoleta nozione di rappresentanza politica, che è il nodo cruciale delle democrazie del XXI secolo<sup>36</sup>.

## 6. Il processo verbale degli organi parlamentari: storia, procedure, contenuti

### 6.1. Cenni storici

Sotto un profilo ordinamentale generale non può ritenersi sussistente un nesso di necessità reciproca tra atti collegiali ed attività di verbalizzazione. Vi sono infatti atti collegiali di grande rilievo non soggetti a verbalizzazione (ad esempio, le Camere di consiglio degli organi giudiziari), così come vi sono atti individuali che vengono verbalizzati (come nel caso degli accertamenti di infrazioni alla normativa tributaria).

Inoltre, vi potrebbero essere atti che del “processo verbale” hanno solo il *nomen iuris*, come potrebbe ritenersi proprio nel caso dei processi verbali delle Assemblee parlamentari, dati i limiti di diffusione, di forza e di efficacia; mentre *a contrario* potrebbero citarsi atti che, nonostante la denominazione diversa, presentano i caratteri tipici dei “processi verbali” (ad esempio, i rogiti notarili).

D’altro canto, però, può considerarsi ormai un vero e proprio principio generale dei regimi democratico-rappresentativi la regola secondo cui le sedute delle assemblee elettive debbono essere documentate mediante – almeno – processi verbali di tipo sintetico. Sono note le finalità classiche di tali strumenti: innanzitutto, una funzione di rappresentazione, di “ausilio della memoria”, che “consente di rievocare e valutare quanto compiuto a distanza di tempo”; in secondo luogo, una funzione di pubblicità eventuale, nel senso che vengono fissati per iscritto, e quindi in modo permanente, i contenuti di discussioni avvenute in modo non pubblico o a limitata pubblicità diretta, consentendone per l’avvenire la possibilità di conoscenza e quindi soddisfacendo virtualmente ad esigenze di trasparenza e di pubblicità future ed eventuali (Mascarini).

Pertanto, non a caso il primo Regolamento della Camera subalpina del 1848 individuava proprio nel processo verbale lo strumento tipico di documentazione dei lavori parlamentari. In quest’ottica – volendo fare un po’ di “archeologia regolamentare” – il processo verbale rappresenta il “padre” degli atti parlamentari destinati a dare informazioni sull’attività delle Camere.

Infatti, il primo Regolamento adottato dalla Camera dei deputati nella seduta dell’8 maggio 1848 – testo provvisorio, preparato dal governo Balbo e modellato sul regolamento francese del 1839<sup>37</sup> – non conteneva alcuna disposizione con-

<sup>36</sup> Per comprendere l’entità del fenomeno, si riporta di seguito la tabella redatta dal Servizio di questura e del cerimoniale del Senato e riguardante i visitatori presenti a vario titolo a palazzo Madama nel corso della XVII legislatura (aggiornata fino al 31 marzo 2016).

<sup>37</sup> Sulle vicende relative ai Regolamenti parlamentari provvisori del 1848 si rinvia al fondamentale F. Rossi, *I Regolamenti del Senato Regio (1848-1900)*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2013, pp. 33-51, il quale in particolare riporta la stessa testimonianza diretta di Cesare Balbo circa la maggiore diffusione europea e la preferibilità dei regolamenti francesi rispetto a quelli inglesi, che non erano costituiti da un testo scritto “tutt’intiero”, ma da ordini provvisori.

cernente i resoconti nel senso odierno del termine (o atti assimilabili), mentre l’intero capo VII (dall’articolo 70 all’articolo 76) era dedicato ai processi verbali, di cui era prevista addirittura la stampa e la distribuzione a ciascun membro della Camera. Ulteriori disposizioni in materia di processi verbali erano contenute negli articoli 15, 16 e 17 del Regolamento.

Parimenti anche il Regolamento del Senato del Regno approvato nella seduta del 6 luglio 1850 conteneva numerose disposizioni dedicate ai processi verbali: in particolare, gli articoli 7, 33, 34, 35, 36, 37, 38 e 100, mentre nulla veniva specificato in riferimento ad altre fonti informative e documentative dei lavori parlamentari.

### 6.2 Il procedimento

Inevitabilmente occorre oggi interrogarsi sulla natura e sulle funzioni attuali – da tempo non più corrispondenti, per l’evolversi degli strumenti di informazione e di documentazione parlamentari, a quelle originarie sopra accennate – del processo verbale di Assemblea, che è tutt’ora contemplato dai Regolamenti parlamentari, addirittura senza sostanziali differenze rispetto alla prima disciplina del 1848.

Dal punto di vista del procedimento riguardante il processo verbale di Assemblea, possono distinguersi cinque fasi: la redazione, la sovrintendenza, l’approvazione con gli eventuali interventi, la sottoscrizione, la conservazione.

#### 6.2.1. La redazione

Innanzitutto, differenze di rilievo emergono tra il Regolamento della Camera e quello del Senato per quanto concerne il soggetto incaricato di redigere il processo verbale.

Infatti, l’articolo 34 del Regolamento della Camera (manca al Senato una norma corrispondente nel Regolamento generale) stabilisce espressamente che delle sedute dell’Assemblea e delle Commissioni si redige un processo verbale da parte rispettivamente “del funzionario Estensore del processo verbale e dei funzionari addetti alle singole Commissioni”.

Per quanto concerne il Senato, occorre far riferimento al decreto del Presidente del Senato n. 9962 dell’11 dicembre 2003, recante il Testo unico delle norme regolamentari dell’Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica (vale a dire una fonte minore, riconducibile al c.d. “diritto parlamentare amministrativo”). Infatti, tra le funzioni affidate all’Ufficio di segreteria dell’Assemblea (presso il Servizio di segreteria e dell’Assemblea), cui è preposto un consigliere parlamentare, figura espressamente il provvedere “alla redazione dei processi verbali delle sedute pubbliche”.

Il riferimento alla “pubblicità” delle sedute si lega all’ipotesi residuale ed ormai puramente teorica di sedute segrete, i cui processi verbali sono invece affidati direttamente alla redazione dei senatori segretari (articolo 11 del Regolamento del Senato; manca in quello della Camera una norma del genere). Il Senato può altresì ordinare che non si faccia processo verbale di una seduta segreta (articolo 60, comma 4, del Regolamento del Senato; analogamente v. articolo 34, comma

3, del Regolamento della Camera).

Infine, il citato decreto del Presidente del Senato prevede che gli uffici di segreteria delle Commissioni – cui sono preposti funzionari parlamentari – provvedono “alla redazione dei processi verbali e dei comunicati recanti il riassunto dei lavori delle sedute”.

Quanto al contenuto del processo verbale, le prescrizioni dei due Regolamenti divergono. Infatti, l’articolo 11, comma 1, del Regolamento della Camera prevede limitatamente che il processo verbale “deve contenere soltanto le deliberazioni e gli atti della Camera”, senza aggiungere altro. Invece, l’articolo 60, comma 1, del Regolamento del Senato fa riferimento, oltreché agli atti ed alle deliberazioni, anche alla necessità di indicare “per le discussioni l’oggetto e i nomi di coloro che vi hanno partecipato”. Tradizionalmente (a parte le decisioni adottate dalla Camera a partire dal 1998: v. *infra*) i processi verbali delle sedute dei due rami del Parlamento venivano redatti secondo analoghi criteri di ampiezza contenutistica, dando vita ad una sorta di “riassunto dei lavori” o, se si preferisce di “resoconto procedurale” della seduta.

#### 6.2.2. La sovrintendenza

Nell’articolo 11, comma 1, sia del Regolamento del Senato che di quello della Camera, si stabilisce che i (senatori o deputati) segretari sovrintendono alla redazione del processo verbale.

Tale funzione di “sovrintendenza” rimane abbastanza indeterminata e sembra doversi riferire alle attività volte, da un lato, ad assicurare che all’inizio di ogni seduta sia stato redatto il processo verbale della riunione precedente e che quindi la seduta possa regolarmente cominciare e, dall’altro, a controllare preventivamente – prima della lettura in Assemblea – la correttezza contenutistica della sua redazione (in concreto effettuata dagli uffici), quanto meno *prima facie*.

#### 6.2.3. L’approvazione (con gli eventuali interventi)

L’articolo 61, comma 2, del Regolamento del Senato e l’articolo 32, comma 2, del Regolamento della Camera prevedono, come metodo ordinario di approvazione del processo verbale di Assemblea, la cosiddetta votazione “indiretta”, che si attua quando l’Assemblea esprime il proprio assenso non sollevando obiezioni, dopo l’avvertenza presidenziale, in questo caso, che “se non vi sono osservazioni, il processo verbale si intende approvato”.

Entrambi i Regolamenti stabiliscono che, se è richiesta una votazione per l’approvazione del processo verbale, avviene per alzata di mano, anche se alla Camera dei deputati – in ogni caso – non può essere chiesta la verifica del numero legale prima dell’approvazione del processo verbale (articolo 46, comma 5, del Regolamento della Camera)<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Si tratta di una disposizione antiostruzionistica, introdotta agli inizi del Novecento. Mancando una corrispondente norma regolamentare, presso il Senato a partire dalla XIV Legislatura sempre più di frequente ad inizio di seduta viene richiesta la verifica del numero legale per fini dilatori (v.

Gli articoli citati dei Regolamenti del Senato e della Camera limitano a tre fattispecie ciascuno, in parte coincidenti, la possibilità di prendere la parola sul processo verbale: onde farvi inserire una rettifica; per fatto personale; al fine di chiarire il pensiero espresso nella seduta precedente (solo alla Camera); per esprimere un semplice annuncio di voto (solo al Senato).

A stretto rigore gli interventi sul processo verbale dovrebbe avvenire *uti singuli*, senza l’apertura di un dibattito: tuttavia, veri propri dibattiti in sede di processo verbale sono avvenuti sia alla Camera (v. esemplarmente la seduta del 21 ottobre 1988) sia al Senato (v. per tutte la seduta del 21 marzo 1984). Anche se, a dire il vero, anziché di discussioni nel senso tecnico del termine, sarebbe il caso più propriamente di far riferimento ad una pluralità di oratori, ciascuno dei quali interviene con propri motivi di doglianza (Moretti).

Va comunque ricordato che nella seduta del Senato dell’11 giugno 1948 – in sede di discussione dell’articolo 38 del progetto di Regolamento, riguardante il processo verbale (poi articolo 40 del Regolamento del 1948, sostanzialmente identico all’attuale articolo 60 del Regolamento del 1971) – il senatore Lucifero aveva presentato un emendamento volto a prevedere, in analogia con il Regolamento della Camera allora vigente, la possibilità di intervenire “per chiarire o correggere il proprio pensiero”. Ma l’emendamento non venne approvato, dopo vari interventi contrari, tra cui in particolare quello del senatore Carrara, il quale rilevò il contrasto tra l’eventuale facoltà di parlare sul processo verbale a tal fine e le disposizioni regolamentari sui suoi contenuti, che non prevedono la riproduzione nel verbale del pensiero degli oratori; nonché quello del senatore Mastino, che paventò il pericolo di consentire di sostenere il giorno successivo una tesi diversa rispetto a quella effettivamente sostenuta sulla seduta precedente. Quindi non a caso – ma forse del tutto opportunamente – l’articolo 32, comma 2, del Regolamento della Camera del 1971 limita oggi la possibilità di intervenire sul processo verbale allo scopo di “chiarire” il pensiero, espresso nella seduta precedente, ma non prevede più quello di “correggerlo”<sup>39</sup>.

Sotto il profilo storico va ricordato che il metodo ordinario della votazione cosiddetta “indiretta”, l’eventuale sistema di voto per alzata di mano e (solo alla Camera) il divieto di richiedere la verifica del numero legale a proposito del processo verbale derivano da una aggiunta al Regolamento della Camera del 1868, proposta in occasione delle modifiche anti-ostruzionistiche, approvate prima nella seduta del 3 aprile 1900 e poi definitivamente confermate nel Regolamento del 1° luglio 1900.

Infine, si ricorderà la tesi (Rizzuto) secondo cui l’approvazione del processo verbale costituisce presupposto condizionante l’ulteriore svolgimento della

al riguardo l’intervento del senatore Giovanardi nella seduta del 29 marzo 2012, in cui ha auspicato l’introduzione anche nel regolamento del Senato del divieto di richiesta del numero legale sulla votazione del processo verbale).

<sup>39</sup> Dai lavori preparatori non emerge la *ratio* di tale modificazione, che pur si intuisce. Non ve ne è traccia espressa nella relazione della Giunta per il Regolamento, mentre nella seduta di trattazione la nuova formulazione venne approvata senza discussione, essendo stato presentato e poi ritirato un solo emendamento del deputato Luzzato, di ordine formale e fra l’altro riferito ad altra parte dell’articolo (*Atti Camera*, V Leg., seduta del 4 febbraio 1971).

seduta (in senso contrario, v. però già la seduta antimeridiana del Senato del 20 luglio 1993<sup>40</sup>).

#### 6.2.4. La sottoscrizione

L'articolo 60, comma 4, del Regolamento del Senato prevede che il processo verbale sia firmato dal Presidente e da due segretari subito dopo la sua approvazione. Analogamente dispone l'articolo 34, comma 2, del Regolamento della Camera, limitando però la sottoscrizione al Presidente ed ad uno solo dei segretari.

Come curiosità storica, si ricorderà che in fase di elaborazione dell'articolo 40 del Regolamento del Senato del 1948, nella seduta dell'11 giugno 1948 intervenne il senatore Buonocore ritenendo eccessiva la sottoscrizione di due segretari anziché di uno. Il relatore Persico replicò richiamando la consuetudine in tal senso ed esprimendo l'avviso che "siccome i segretari sono otto è giusto che almeno due di essi firmino"<sup>41</sup>.

Piuttosto occorre riflettere sulla natura e sulle finalità delle sottoscrizioni. Innanzitutto, la stessa Corte costituzionale ha chiarito che la sottoscrizione – avvenendo da parte del Presidente e dei segretari funzionanti nella seduta (successiva) di approvazione e non già nella riunione cui il processo verbale fa riferimento – si riferisce, evidentemente, al fatto che quel processo verbale è stato letto ed approvato in quella determinata seduta (v. la famosa sentenza n. 134 del 1969).

In tal senso ed a questo fine le sottoscrizioni sono da considerarsi atti dovuti, in quanto rientranti negli adempimenti obbligatori previsti dai Regolamenti parlamentari per i soggetti rivestenti le cariche interessate.

#### 6.2.5. La conservazione

L'articolo 34, comma 2, del Regolamento della Camera prevede che i processi verbali, dopo l'approvazione, siano raccolti e conservati negli archivi della Camera. Nulla dispone, invece, al riguardo il Regolamento del Senato.

<sup>40</sup> Per precedenti di reiezione del processo verbale, con la continuazione della seduta e con la conseguente successiva redazione di una nuova versione, poi accolta dall'Assemblea, v. la seduta ant. del Senato del 16 maggio 2007 e la seduta della Camera del 31 marzo 2011; per la mancata approvazione del processo verbale a causa della reiterata mancanza del richiesto numero legale v. la seduta ant. del Senato del 25 settembre 2007; per l'approvazione (ad inizio seduta) di due processi verbali relativi a due riunioni differenti v. le sedute ant. del Senato del 26 settembre 2007 e del 18 novembre 2008; per una sorta di "doppia approvazione" dello stesso p.v., cfr. la seduta ant. del Senato del 3 novembre 2004: una prima approvazione salvo una verifica (richiesta in un intervento), che poi ha avuto un esito negativo comportando una successiva votazione di conferma della prima approvazione; per la revoca dell'approvazione implicita del p.v. già proclamata, a seguito di richieste di intervento non individuate tempestivamente dalla Presidenza, v. la seduta ant. del Senato del 12 novembre 2008.

<sup>41</sup> A quanto pare la prassi del Senato – almeno a partire dalla XIII legislatura – va nel senso di valorizzare efficacemente tale prescrizione, facendo sottoscrivere il processo verbale ai segretari di turno al momento della sua lettura, ove possibile appartenenti uno all'opposizione ed uno alla maggioranza di Governo.

Ancora una volta emerge la maggiore considerazione che complessivamente le norme del Regolamento della Camera attribuiscono tutt'ora all'atto del processo verbale, esigendone espressamente la raccolta e la conservazione. Del resto, anche i registri dei processi verbali delle sedute degli organi collegiali dei comuni e delle province debbono essere conservati permanentemente, concorrendo alla formazione degli archivi storici dell'ente, e non possono essere oggetto di procedura di scarto.

Comunque sia, anche per quanto concerne il Senato, pur in mancanza di una specifica norma regolamentare, tuttavia i processi verbali dell'Assemblea dovranno essere raccolti, versati e conservati presso l'archivio storico del Senato, sulla base della normativa generale interna.

Infatti, nel citato decreto del Presidente del Senato n. 9962 del 2003 si stabilisce che l'Ufficio dell'archivio storico (presso il Servizio dei resoconti e della comunicazione istituzionale) provvede, tra l'altro, "alla conservazione dei documenti cartacei ed elettronici prodotti o acquisiti dai Servizi del Senato".

Collegato al dovere di "conservazione" dei processi verbali è il problema dell'ostensibilità o meno di tali documenti.

Certamente non si tratta di atti a contenuto riservato, tanto è vero che quelli dell'Assemblea vengono integralmente letti in seduta pubblica, e pertanto possono essere ascoltati dal pubblico nelle tribune o mediante gli ordinari strumenti di diffusione sonora (Internet, Radio Radicale, GR/Parlamento, canali satellitari). È anche vero che il loro contenuto non viene riprodotto nei resoconti stenografici, a nostro avviso per l'ovvia necessità di evitare inutili duplicazioni informative, senza che quindi la mancata riproduzione nello stenografico significhi di per sé implicitamente "che se ne possa prendere diretta visione ad integrazione dei resoconti".

È nota la vicenda del 1958, quando al giudice istruttore della Consulta Perassi il Presidente della Camera fece conoscere "di non ritenere possibile rilasciare copia dei processi verbali [...] essendo atti interni" (v. Corte costituzionale, ordinanza 2 luglio 1958, n. 48, su *Giurisprudenza costituzionale* 1958, p. 575 ss.).

Infatti, sulla base di un'antica norma consuetudinaria il processo verbale esplica una funzione certificativa solo all'interno della Camera interessata, mentre l'unica forma di pubblicità all'esterno sarebbe rappresentata dalla sua lettura in Aula.

La questione non va enfatizzata, ridimensionandosi alquanto qualora si consideri che il processo verbale ha contenuti più ridotti rispetto ai resoconti normalmente pubblicati (tranne i limitati casi particolari dei verbali di alcuni organi parlamentari, di cui si dirà *infra*), per cui l'eventuale richiesta di visionare o di estrarre copia di un processo verbale verosimilmente sarà finalizzata ad una attività di verifica e di riscontro incrociato con gli altri documenti sui lavori parlamentari.

Dal momento che di per sé il contenuto del processo verbale delle sedute di Assemblea non è riservato ed è stato divulgato in seduta pubblica, probabilmente la soluzione più ragionevole è il riferimento alla nozione di "segreto funzionale" elaborata dalla Corte costituzionale a proposito delle Commissioni parlamentari di inchiesta (v. la nota sentenza n. 231 del 1975), nel senso che la Camera interessata potrebbe non dar corso a richieste riguardanti processi verbali ogni qual volta potrebbero derivarne conseguenze tali da comprometterne le attività isti-

tuzionali o comunque attenuarne la posizione autonoma e sovrana nell'ordinamento costituzionale. Si tratterebbe, a ben guardare, di "casi-limite", eccezionali ed in realtà quasi impossibili da verificarsi.

Di norma quindi il processo verbale dovrebbe considerarsi ostensibile, "benché non pubblicato e non strumento di pubblicità in senso proprio", non potendo trovare giustificazione la prassi della assoluta riservatezza (si concorda in questo con Manzella), a parte considerazioni ulteriori legate al fatto che quanto meno il contenuto del processo verbale dell'Assemblea è stato comunque letto e diffuso in seduta pubblica.

Degna di essere ricordata – poiché, a quanto pare, si tratterebbe di una novità assoluta – è la c.d. "vicenda Lusi", vale a dire il precedente della seduta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato del 22 maggio 2012, quando la stessa Giunta decise di trasmettere alla magistratura (che ne aveva fatto espressa richiesta) il processo verbale contenente il riassunto delle dichiarazioni rese dal senatore Lusi nel corso dell'audizione svolta nella precedente riunione del 16 maggio 2012, le quali – secondo la prassi (trattandosi di procedimenti penali in corso) – erano state riassunte in modo sintetico dai consiglieri addetti alla segreteria della Giunta, inserite nel processo verbale ma non pubblicate negli ordinari resoconti parlamentari. Ebbene: si è trattato del primo caso in cui un processo verbale di un organo parlamentare è stato trasmesso all'autorità giudiziaria, infrangendo così la regola ferrea dei processi verbali quali atti tipici degli *interna corporis*. In passato (v. seduta del 3 aprile 1985) la stessa Giunta del Senato aveva invece unanimemente respinto una richiesta analoga proveniente dalla magistratura, ritenendo che in tal caso nemmeno potesse essere invocata la nozione di segreto funzionale, come tale rimovibile se necessario.

Ma tale frattura rispetto alla tradizione degli *interna corporis acta*<sup>42</sup>, pur certamente favorita dall'inarrestabile clamore mediatico intorno alle vicende del senatore Lusi, non può che essere ridimensionata e tutto sommato considerata condivisibile, alla luce da un lato dell'assenza sul punto di veri e propri segreti funzionali riguardo l'attività della Giunta e dall'altro lato dell'opportunità costituzionale di quel clima di "collaborazione istituzionale" che deve caratterizzare i rapporti fra le Camere e l'autorità giudiziaria.

### 6.3. I contenuti e la natura giuridica

L'antica dottrina gius-parlamentaristica (Ugo Galeotti) ha diviso in linea teorica il processo verbale in tre grandi partizioni contenutistiche: la parte formale, quella espositiva e la parte deliberativa. In particolare, la parte "deliberativa" non

<sup>42</sup> In assenza di certezze legali sul valore probatorio degli atti parlamentari, di un certo interesse, appare un episodio ricordato dalla "memorialistica parlamentare" (v. F. PARISET, *Sul valore probatorio degli Atti parlamentari nella sindacabilità del procedimento legislativo*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati/Camera dei deputati*, Roma, 1987, p. 164): a parte la Corte costituzionale (che nel 1959 aveva ritenuto rilevanti i resoconti stenografici solo in forza di una ulteriore attestazione esplicita del Presidente della Camera sulla loro fedeltà), "per il giudice ordinario, fecero fede i resoconti stenografici solo dopo apposito giuramento confirmatorio dei funzionari stenografi redattori di quegli atti, in sede di querela per diffamazione del ministro Vigorelli in seguito alle dichiarazioni dell'onorevole Lopardi pronunciate nella seduta della Camera del 20 dicembre 1954".

può che essere estremamente dettagliata, dovendo essere riportata sul processo verbale qualsiasi deliberazione, anche implicita, su qualunque oggetto (dagli emendamenti e subemendamenti agli articoli, fino alle votazioni finali dei progetti di legge). E questa parte "deliberativa dettagliata" non potrà mai essere del tutto compressa nel processo verbale, pur potendosi procedere ad un suo ragionevole ridimensionamento, come nella XIII legislatura deciso alla Camera dei deputati.

Infatti, presso la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati (v. le sedute del 7 e del 23 luglio, nonché del 15 e del 30 settembre 1998) si è svolto un ampio dibattito sul contenuto del processo verbale.

In particolare, il Presidente Violante ha richiamato l'attenzione sull'articolo 11 del Regolamento, secondo cui il processo verbale delle sedute dell'Assemblea contiene "soltanto le deliberazioni e gli atti della Camera", mentre nella prassi tale strumento si è configurato come una sorta di resoconto abbreviato delle sedute. A giudizio del Presidente Violante potrebbe essere adottata un'interpretazione rigorosa della richiamata norma, in forza della quale il processo verbale comprenda soltanto l'elenco dei provvedimenti esaminati nella seduta e l'elenco sintetico dei nomi degli oratori intervenuti nel corso della medesima seduta.

La Giunta per il Regolamento, nell'ultima riunione citata, ha sostanzialmente approvato la proposta del Presidente, stabilendo seppur sperimentalmente che i contenuti del processo verbale si limitassero ai soli argomenti esaminati ed alle deliberazioni adottate, mentre i nomi degli intervenuti sarebbero riportati cumulativamente in calce al processo verbale. E da allora la prassi della Camera è andata in questa direzione; mentre al Senato il processo verbale continua ad essere redatto secondo i tradizionali criteri volti a delineare una sorta di "mini sintesi" procedurale della seduta.

Con questa deliberazione evidentemente il processo verbale è stato ridotto nei contenuti ai minimi termini, accentuandone il carattere desueto e l'ambito meramente ritualistico. Comunque sia, forse a questo punto sarebbe stato preferibile abolire *tout court* tale strumento (come tra l'altro già proposto da Galeotti all'inizio del secolo scorso: v. *infra*), piuttosto che configurare e conservare un atto documentativo ridotto ad una sorta di "copertina del resoconto stenografico", nel quale tra l'altro forte è il rischio di perdere traccia della sequenza reale degli accadimenti in Assemblea.

Si può dire che con tale deliberazione della Giunta per il Regolamento della Camera sia pervenuto a pieno compimento un processo ellittico. Agli albori del diritto parlamentare il processo verbale rappresentava l'unico atto formale di documentazione dei lavori parlamentari, prescritto espressamente dai Regolamenti parlamentari, e quindi quanto meno in linea teorica avrebbe dovuto essere redatto in maniera sì concisa, ma senza limitarsi alle deliberazioni ed ai nomi degli intervenuti, di cui avrebbe dovuto essere riportato in maniera succinta il pensiero (come a quanto pare avveniva nella prassi originaria).

La stessa Corte costituzionale (v. la citata sentenza n. 134 del 1969) ha rilevato che il processo verbale – per le stesse modalità di approvazione e di sottoscrizione – «a tutto concedere, esso non potrebbe far fede, in ipotesi, che dell'avvenuta

approvazione, e cioè del consenso dei presenti al momento della lettura»<sup>43</sup>.

Comunque sia, il processo verbale non riporta i testi esaminati ed approvati, su cui più facilmente potrebbero sorgere dubbi e controversie, che in ogni caso non possono essere teoricamente escluse anche con riferimento ai limitati contenuti del processo verbale medesimo.

Pertanto, in primo luogo la redazione del processo verbale non è richiesta *ad substantiam actus* (vale a dire per la validità della seduta), né per l'efficacia delle deliberazioni adottate. In secondo luogo, nessuna fede privilegiata di fronte ai terzi ed all'autorità giudiziaria potrà assegnarsi al processo verbale in assenza di qualsiasi disposizione in tal senso, per cui non potrà certo essere collocato nella categoria degli atti pubblici "che fanno fede fino a querela di falso".

Inoltre, volendo seguire l'impostazione di Carlo Esposito<sup>44</sup>, i processi verbali delle Assemblee parlamentari non potrebbero essere qualificati nemmeno come atti parlamentari *tout court*, categoria nella quale rientrerebbero solo "le pubblicazioni ufficiali delle Camere che danno conto della attività parlamentare", mentre invece i processi verbali rimangono atti interni che non vengono pubblicati.

A questa stregua risulta estremamente ardua la qualificazione del processo verbale (di Assemblea e di Commissione) e l'individuazione della sua natura giuridica. Forse, al riguardo, non può che farsi ricorso alla desueta – tra l'altro quasi residuale e "di chiusura" – categoria dei processi verbali "a carattere meramente privato", dai quali evidentemente non possono che scaturire certezze "di tipo privato" e quindi limitate sotto il profilo oggettivo e soggettivo. Spunti in tal senso sono rinvenibili nella stessa teoria (Traversa) secondo cui il processo verbale farebbe fede soltanto nei confronti dei membri dell'Assemblea e non già *erga omnes*.

Del resto, ad ulteriore riprova della sua natura di "atto interno" e ad uso interno, destinato meramente a documentare riassuntivamente i lavori parlamentari, si può ricordare che il processo verbale delle sedute di quegli organi parlamentari (ad esempio, Giunte e Commissioni di inchiesta) – le quali per particolari ragioni di riservatezza non vengono esaustivamente riportate sui resoconti di tipo tradizionale – viene redatto con i contenuti e l'ampiezza tipici dei resoconti sommari, per fini interni e con limitata ostensibilità all'esterno. Ma in tal modo proprio mediante il processo verbale così redatto resta pur sempre agli atti una traccia documentata dei contenuti degli interventi svolti nelle riunioni dei predetti

<sup>43</sup> Ma forse è del tutto dirimente il seguente passaggio, contenuto nel punto 2 della sentenza citata nel testo: «Per accertare la regolarità del procedimento di formazione delle leggi... questa Corte può e deve valersi di tutti gli elementi utili per ricostruire la realtà di quanto avvenuto nel corso del procedimento... e in primo luogo, perciò, delle varie pubblicazioni (parzialmente e lacunosamente disciplinate nei regolamenti assembleari) destinate a dare pubblica notizia dei lavori legislativi... Processi verbali, resoconti sommari e stenografici, messaggi dei presidenti delle assemblee legislative, sono altrettanti mezzi di prova, particolarmente autorevoli, a nessuno dei quali però è riconosciuta efficacia privilegiata. Giacché, se così fosse, la garanzia del rispetto delle norme costituzionali sarebbe concretamente rimessa all'organo attestante una *verità legale* incontrovertibile, anziché al giudice della costituzionalità delle leggi».

<sup>44</sup> Cfr. C. ESPOSITO, *Atti parlamentari*, in «Enciclopedia del diritto», vol. II, Milano, Giuffrè, 1959, p. 86 ss., il quale in particolare sottolinea che nel nostro ordinamento, a differenza di altri, manca qualsiasi disposizione in base alla quale i processi verbali hanno "l'effetto di creare la verità legale dei procedimenti parlamentari (e perciò che essi fanno testo in tribunale)":

organi parlamentari, pur aventi nell'immediato una limitata pubblicità esterna.

In quest'ottica sempre lo stesso Carlo Esposito ha posto il processo verbale delle sedute parlamentari in rapporto al principio costituzionale della loro pubblicità, per cui tale documento "non avrebbe il compito di fissare o di creare la verità o la certezza giuridica delle sedute, ma sarebbe mero strumento materiale utile, ma non necessario né insostituibile, per acquisire la conoscenza degli atti effettivamente compiuti in Assemblea o in Commissione".

Comunque sia, in linea di massima, nel processo verbale delle Assemblee si rinvencono alcune caratteristiche tipiche, individuate in particolare da Alessandro Pizzorusso a proposito della verbalizzazione delle attività svolte da organi collegiali dello Stato e degli altri enti pubblici: la sottoscrizione limitata al Presidente ed al Segretario dell'adunanza e non estesa a tutti i presenti; il carattere interno dell'atto, volto a fornire una documentazione soprattutto a vantaggio dei partecipanti alla riunione; l'attività di controllo del verbale affidata all'organo collegiale nel suo complesso<sup>45</sup>.

Circa la *sedes materiae*, il Regolamento del Senato concentra opportunamente tutti gli strumenti di informazione e di documentazione dei lavori parlamentari (processo verbale, resoconti stenografici e sommari) nel solo articolo 60; mentre in realtà quello della Camera sembra distinguere il processo verbale, atto di "documentazione" delle sedute – articolo 34, posto genericamente nel Capo VII (*Delle sedute dell'Assemblea delle Commissioni e del Parlamento a Camere riunite*) – ed i resoconti stenografici e sommari, nonché l'accesso alle tribune, contemplati (articoli 63, 64 e 65) nel Capo XII (*Della pubblicità dei lavori*), e quindi considerati fonti di "informazione" delle sedute.

#### 6.5. Significati attuali del processo verbale

Già un secolo fa Ugo Galeotti sottolineava che «nelle assemblee parlamentari, che hanno tanti strumenti di pubblicità, la lettura del processo verbale riesce del tutto superflua; quando non torni dannosa, servendo di appiglio per riaprire una discussione già chiusa».

Potrebbe allora essere enfatizzata una quasi implicita funzione di auto-accettazione da parte dell'Assemblea – e quindi delle sue componenti politiche – della regolarità complessiva delle proprie sedute. Pertanto, di volta in volta le varie componenti politiche dell'Assemblea non solo impegnerebbero l'organo parlamentare a riconoscere la validità dei contenuti dell'atto, ma anche – mediante un implicito accordo convenzionale tra loro, di cui sarebbe espressione il processo verbale letto ed approvato – riconoscerebbero la regolarità complessiva della seduta, oppure quanto meno l'insussistenza di "rotture" regolamentari o addirittura costituzionali tali da inficiare la stessa regolarità delle deliberazioni.

In quest'ottica il processo verbale assumerebbe un significato eminentemente politico, nel senso che la sua approvazione si legherebbe ad un implicito "patto"

<sup>45</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *Processo verbale (diritto pubblico)*, in «Novissimo digesto italiano», vol. XIII, Torino, 1966, p. 1213 ss. Sul punto in generale resta significativa la definizione di M.S. GIANNINI, *In tema di verbalizzazione*, su «Foro amministrativo», 1960, I, p. 1101, per il quale «la verbalizzazione è la narrazione dei fatti nei quali si concreta la storicità di un'azione».



tra le forze politiche circa la regolarità complessiva delle procedure, mentre la sua mancata o quanto meno perplessa approvazione rappresenterebbe l'*extrema ratio* per denunciare il mancato rispetto delle “regole del gioco” nell’ambito di una seduta dell’Assemblea.

Accanto alla descritta ipotesi per una rivitalizzazione di questo ormai “arcaico” istituto parlamentare – in una chiave tutta politica, quale strumento da utilizzare (da parte delle forze politiche) in situazioni estreme per dar corpo ad una specie di “diritto di resistenza” parlamentare – resta da chiedersi se possano essere individuate funzioni di tipo più propriamente giuridico.

Al riguardo, potrebbe sostenersi che il processo verbale – sulla base dello stesso *iter* procedurale che lo riguarda, che culmina con l’approvazione in Assemblea – abbia una fede *prevalente* rispetto agli altri documenti scritti di seduta (stenografico, sommario, allegato normativo), nel senso che in caso di contrasti con essi prevarrà quanto riportato nel processo verbale stesso, salvo poi acquisire *aliunde* ulteriori elementi informativi, non potendosi comunque configurare il processo verbale come un “atto pubblico che fa fede fino a querela di falso”, idoneo a creare certezza legale *erga omnes*, in mancanza di previsioni espresse a tal fine, ma nemmeno *a contrario* un atto il cui valore documentativo sia sempre e comunque del tutto escluso al di fuori dell’organo parlamentare. Piuttosto va condivisa l’opinione (Manzella) secondo cui proprio il processo verbale è “tra gli atti parlamentari quello che per le circostanze e le garanzie della sua formazione avrà un valore probatorio non discutibile”.

In sintesi: la “fede prevalente” (anche se non privilegiata fino a querela di falso) del processo verbale si situerebbe eventualmente nell’ambito dei conflitti, delle contraddizioni o delle incongruenze endo-parlamentari rispetto agli altri atti cartacei di pubblicità delle sedute. Ma forse per pervenire a questa conclusione pur moderata sarebbe necessaria un’apposita prescrizione normativa, che comunque incontrerebbe poi in concreto un limite (extra-cartaceo) difficilmente superabile di fronte alle registrazioni audio-video.

Inoltre, sotto il profilo procedurale (*de iure condendo*), la liturgica lettura del processo verbale in Assemblea ben potrebbe essere sostituita dal deposito dell’atto, che verrebbe messo a disposizione dei parlamentari per eventuali rettifiche, da sottoporre ai segretari dell’Ufficio di Presidenza che sovrintendono alla sua redazione, salvo investire l’Assemblea solo nel caso (difficile a verificarsi in realtà) di dubbi o di contestazioni, che abbiano portato i segretari a non accettare le rettifiche richieste.

Sotto questo profilo appaiono condivisibili le modifiche proposte nell’ambito della cosiddetta “riforma Boldrini” del Regolamento della Camera<sup>46</sup>, presentata nella seduta della Giunta per il Regolamento del 12 dicembre 2013. In particolare, la lettura del processo verbale – contenente soltanto l’indicazione dei temi trattati, l’elenco dei deputati intervenuti e la menzione delle deliberazioni assunte – viene sostituita con l’affissione nell’aula nella seduta successiva rispetto a quella di riferimento, intendendosi approvato se, entro la sua conclusione, non

<sup>46</sup> Sulla quale si rinvia per tutti a R. IBRIDO, *Verso la “riforma Boldrini”: processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, su «Federalismi», 2014, n. 2; riforma che poi non ha avuto seguito concreto, anche in relazione alla revisione costituzionale *in itinere*.

sono state formulate per iscritto alla Presidenza “obbiezioni sulla non conformità del verbale a quanto accaduto, con indicazione testuale delle modifiche da apportare”. Il Presidente, ove lo ritenga opportuno, sottopone all’Assemblea le eventuali proposte di modificazioni.

#### 7. Considerazioni conclusive su pubblicità e segretezza

La storia del Parlamento italiano può essere ricostruita anche sulla base di una periodizzazione, che prenda quale parametro di riferimento *pour cause* proprio la diffusione esterna dei lavori parlamentari. In quest’ottica possono sinteticamente individuarsi tre partizioni: dai frammenti giornalistici (come avveniva ai primordi del Parlamento subalpino) al resoconto sommario (1879 alla Camera e 1884 al Senato); dal resoconto sommario al resoconto stenografico del giorno dopo (1967 alla Camera e anni Ottanta al Senato); dall’informazione cartacea alla diffusione (digitale o televisiva) audio-video (anni Duemila).

Occorre ora chiedersi se l’alto tasso di democraticità dell’ordinamento parlamentare, dato dai livelli di fruibilità conoscitiva di quanto detto e deciso negli organi delle Camere, possa essere di per sé un elemento significativo del tasso di democraticità dell’intero ordinamento costituzionale in termini di “potere visibile”, per dirla alla Bobbio. A tale interrogativo si accompagnano più cruciali questioni: il Parlamento è ancora un luogo di sintesi politica? Le Camere hanno perso (speriamo non irrimediabilmente) quote significative di sovranità normativa a favore di organi che operano senza un adeguato livello di pubblicità (in particolare Unione europea e Governo, nonché autorità regolative di vario genere)?

Da un lato, potrebbe quindi essere indice di una sorta di ingenuo “romanticismo parlamentare” il ritenersi pienamente soddisfatti perché gli organi decisionali *par excellence* (cioè, le Camere titolari del potere legislativo) assicurano la piena pubblicità (integrale, immediata ed universalmente fruibile) della loro attività.

Dall’altro lato, all’opposto sarebbe macchiata di un pur meno evidente “pessimismo antiparlamentaristico” quella visione che riducesse i descritti processi di trasparenza ad una mera pubblicità *ad pompam* dei lavori parlamentari, come una sorta di inutile teatro, in quanto ormai le sedi decisionali, anche per quanto concerne la legislazione, sono altrove e non *par hazard* non godono di una seppur minima pubblicità, se non attraverso le ricostruzioni giornalistiche.

Piuttosto una ragionevole riflessione probabilmente potrebbe collocarsi in un punto mediano: il Parlamento ha perso sì rilevanti quote di sovranità normativa, ma conta ancora e non poco, e quindi non sembri pleonastico insistere per sempre più adeguati ed efficaci strumenti di diffusione esterna delle sedute dei propri organi, abbattendo da una parte quelle barriere che ancora sussistono per la piena conoscibilità dei contenuti di alcuni collegi ristretti (dagli Uffici di Presidenza alle Giunte, dalle Conferenze dei capigruppo fino ai Comitati ristretti<sup>47</sup>) e dall’altra parte modificando in chiave aggiornata l’art. 64, secondo comma,

<sup>47</sup> Nell’ultimo decennio alla Camera dei deputati vi è stato un certo progresso della prassi, che ora consente la resocontazione sommaria delle Sottocommissioni; mentre al Senato permane la prassi della assenza di pubblicità per tali organi (a parte la sola indicazione nei resoconti degli

seconda parte, della Costituzione, laddove ancora associa ai lavori parlamentari la possibilità della loro segretezza.

Come noto, l'art. 64, secondo comma Cost., se da un lato fissa il principio della pubblicità delle sedute delle Camere, dall'altro lato – nella seconda parte, introdotta con una preposizione avversativa (“tuttavia”) – prevede altresì che ciascuna delle due Camere e il Parlamento in seduta comune possano deliberare di adunarsi in seduta segreta<sup>48</sup>.

Si tratta nella sostanza di un retaggio statutario (l'art. 52 della Carta albertina)<sup>49</sup>, che ha fatto sentire il suo peso durante la pur scarna discussione dedicata all'argomento durante l'Assemblea costituente: se Emilio Lussu considerava superflua una norma costituzionale sulla pubblicità dei lavori parlamentari, opportunamente Costantino Mortati fece presente il rischio che, dato il precedente statutario, si potesse concludere *a contrario* per un certo *favor* verso la segretezza. Ma alla fine quella disposizione statutaria venne recepita nei suoi due precetti, quindi compresa anche la facoltà di deliberare la seduta segreta, che invece a nostro avviso avrebbe dovuto e dovrebbe tuttora essere espunta dal testo costituzionale, estranea com'è al moderno parlamentarismo e alla stessa nozione “attualizzata” di assemblea rappresentativa.

Non appaia eccessivo reputare proprio il principio della pubblicità dei lavori parlamentari (che noi preferiremmo senza eccezioni) uno di quei “limiti impliciti alla revisione costituzionale”, ricavabili dall'ormai consolidata interpretazione fornita dalla Consulta all'art. 139 della Costituzione, per cui criteri di “ragionevolezza costituzionale” suggerirebbero di abrogare la possibilità stessa dell'eccezione della segretezza, fra l'altro deliberabile a maggioranza semplice.

Spiace invece constatare come si fosse persa l'*occasione* della recente riforma costituzionale approvata definitivamente dalle Camere il 12 aprile 2016 – che pur mediante l'art. 6 del testo modifica in ben tre punti l'art. 64 Cost. – per abrogare la possibilità stessa per le Camere di riunirsi in seduta segreta. O almeno per integrare le disposizioni, introducendo il requisito del *quorum* qualificato dei

orari di riunione e degli argomenti all'ordine del giorno). Alla Camera però resta il “buco nero” dell'assenza di pubblicità per i lavori del Comitato dei Nove, essenziale organo per la discussione in Assemblea di testi legislativi, con conseguenze a parere di chi scrive ai limiti della compatibilità costituzionale.

<sup>48</sup> A dire il vero i Regolamenti parlamentari del 1948 prevedevano la discussione in seduta segreta del bilancio interno «quando la Presidenza o dieci deputati (*oppure venti* senatori) lo richiedano» (art. 92, secondo comma, Camera e art. 75 Senato), oppure quando si tratti di questioni riguardanti persone (solo alla Camera). Si trattava di disposizioni di dubbia compatibilità con l'art. 64 Cost., a meno di non interpretarle nel senso comunque della necessità di una deliberazione assembleare (cfr. G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, VIII ed., Milano, 1965, p. 239); disposizioni che derivavano tralasciamente dalle modifiche regolamentari introdotte (non senza contrasti) dalla Camera nella seduta del 12 dicembre 1907.

<sup>49</sup> Nel dettaglio, l'art. 52 dello Statuto albertino contemplava infatti la possibilità che le Camere deliberassero in segreto su richiesta scritta di dieci componenti: «eventualità che nella pratica si è verificata in via del tutto eccezionale, limitatamente alle sedute tenute nel corso della I Guerra mondiale, per evidenti motivi connessi all'oggetto del dibattito e della deliberazione, a quelle dedicate all'approvazione dei bilanci interni delle Camere, nonché a quelle di convalida dei senatori, per tutelare la *privacy* delle singole persone» (cit. da G. ABAGNALE, *Pubblicità dei lavori parlamentari*, in «Rassegna Parlamentare», 2010, n. 2, p. 511).

due terzi dei componenti dell'Assemblea, come pure era stato opportunamente proposto all'Assemblea costituente.

Vero è che tale disposizione ha trovato nell'esperienza repubblicana solo scarse applicazioni – in genere per l'esame dei bilanci interni (v. ad esempio riunione del Senato del 25 marzo 1954) – ed esclusivamente ai primordi, (il che peraltro potrebbe non escludere scenari futuri di sedute segrete, deliberabili come detto a maggioranza semplice); tuttavia tale abrogazione avrebbe rappresentato un piccolo, ma significativo, elemento simbolico di un adeguamento democratico dell'ordinamento parlamentare, fra l'altro nell'ambito del diritto positivo costituzionale.

Ma non basta. Tuttora la segretezza parlamentare di cui alla citata disposizione della Costituzione rappresenta un bene giuridico tutelato dall'ordinamento penale, in particolare dall'art. 683 del Codice penale (*Pubblicazione delle discussioni o delle deliberazioni segrete di una delle Camere*)<sup>50</sup>. Fra l'altro la legge 24 novembre 1981, n. 689, con riferimento a tale reato contravvenzionale<sup>51</sup>, ha operato in modo anomalo rispetto alla sua filosofia di fondo, come noto consistente in un'ampia depenalizzazione: infatti, è stata inasprita la pena, nel senso che nell'ambito della pena edittale è stata inserita la misura dell'arresto fino a 30 giorni, laddove in precedenza il comportamento veniva sanzionato solo con la pena pecuniaria dell'ammenda<sup>52</sup>. Quindi, in periodo repubblicano è stata (a

<sup>50</sup> A questa disposizione incriminatrice fanno da *pendant* gli articoli 30 e 31 del Regio editto sulla stampa 26 marzo 1848, n. 695 (richiamato dal r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 561, la cui permanenza in vigore è stata ritenuta indispensabile dal comma 1 del d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179): il primo stabilisce che «non potranno dar luogo ad azione la pubblicazione dei discorsi tenuti nel Senato o nella Camera dei deputati, le relazioni o qualunque altro scritto stampato per ordine delle medesime»; il secondo che «non darà neppure luogo ad azione il rendiconto esatto, fatto in buona fede, delle discussioni del Senato o della Camera dei deputati». Tale immunità sembrerebbe riguardare il settore sia penale che civile e – *ratione obiecti* – la riproduzione sia di atti e documenti che di discussioni parlamentari. In passato si era ritenuto che essa non si estendesse alla riproduzione del resoconto sommario, in quanto sprovvisto di valore ufficiale (Mancini e Galeotti).

<sup>51</sup> Si tratta, in particolare, di una fattispecie contravvenzionale – risalente in realtà ai contenuti dell'art. 10, comma 2, del citato Regio editto sulla stampa n. 695 del 1848 – che ha carattere sussidiario (“qualora il fatto non costituisca un più grave reato”), configura un reato di evento con condotta a forma vincolata ed ha carattere istantaneo e non permanente: per un approfondimento si rinvia a V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, vol. X, V ed., a cura di P. Nuvolone e G.D. Pisapia, Torino, 1986, p. 571 ss., il quale reputa la disposizione applicabile anche alle sedute segrete del Parlamento in seduta comune (questione controversa, data l'autonomia dell'organo rispetto alle due Camere). Mentre è sicuramente da escluderne l'applicabilità alle assemblee regionali pur investite di funzioni legislative (cfr. *ex pluribus* già G. SABATINI, *Le contravvenzioni nel codice penale vigente*, Milano, 1961, p. 324),.

<sup>52</sup> Dai lavori preparatori non si evince la *ratio* specifica dell'inasprimento di pena, approvato in sede deliberante – sostanzialmente senza discussione – dalla Commissione giustizia del Senato nella seduta del 7 maggio 1981, nell'ambito di una serie di emendamenti aggiuntivi volti ad introdurre pene anche detentive per le contravvenzioni previste negli articoli 683, 684, 685 e 687 del Codice penale presentati dal relatore Valiante, il quale in particolare affermava che «proprio di fronte alla regola della massima pubblicità, quando il legislatore stabilisca la necessità della segretezza di alcuni atti, tale disposizione deve essere assistita da sanzioni severe, se non addirittura rigorose. Pertanto la previsione che il nostro codice penale fa, di una semplice ammenda da lire 40.000 a lire 200.000, per la pubblicazione delle discussioni o delle deliberazioni segrete di una delle Camere, è da ritenersi assai inadeguata per la protezione dell'interesse considerato» (cfr. *Atti Senato*, VIII Leg.,

nostro avviso “a sorpresa”) inserita la pena detentiva, che a dire il vero il Codice del 1930 in epoca fascista aveva escluso, considerandola evidentemente eccessiva per una fattispecie del genere.

Dato il divieto di analogia *in malam partem*, paradossalmente non rientra nella fattispecie incriminata la diffusione dei contenuti di una seduta segreta non a mezzo stampa, vale a dire attraverso la divulgazione radio-televisiva o telematica. Onde acquisire rilevanza penale il contenuto della pubblicazione a stampa deve essere conforme al vero, altrimenti potendosi solo ipotizzare altri reati.

Inoltre, secondo l'opinione di dottrina risalente (Petrone<sup>53</sup>), l'applicabilità della norma è ritenuta estensibile anche alle riunioni delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, nonché degli Uffici di Presidenza e di altri collegi minori interni delle Camere, i cui contenuti non vengano diffusi all'esterno. Infine, ragionando sistematicamente con l'art. 72, terzo comma, ultimo periodo, Cost., autorevole insegnamento (Costanzo<sup>54</sup>) ha comunque reputato non applicabile la segretezza *ex art.* 64, secondo comma, Cost. alle sedute dedicate all'attività legislativa.

E queste considerazioni sull'*open Parliament* non debbono sembrare un retaggio passatista, vale a dire del ricordo di una battaglia dei tempi andati ormai conclusasi del tutto vittoriosamente, sol che si consideri che – ad esempio – tuttora nelle nostre Camere non sono resocontati e resi pubblici i lavori delle Conferenze dei Capigruppo, che pure ormai assumono decisioni non meramente programmatiche e che rappresentano una delle sedi politicamente più rilevanti nelle istituzioni parlamentari.

Ma – in conclusione ed in sintesi – resta ancora un percorso *de iure condendo* da intraprendere: modifica dell'art. 64, secondo comma, della Costituzione, nel senso indicato in precedenza; abrogazione dell'art. 683 del codice penale; eliminazione nelle Camere delle persistenti “zone franche” dalla pubblicità parlamentare.

*Resoconto stenografico* della 2° C. P., seduta del 7 maggio 1981, p. 380).

<sup>53</sup> Cfr. M. PETRONE, *Segreti (contravvenzioni concernenti la tutela preventiva dei)*, in «Novissimo digesto italiano», vol. XVI, Torino, 1969, p. 947 ss., pur escludendo l'applicazione della norma incriminatrice quando gli organi minori non svolgano attività rientranti in quella legislativa, «sia pure intesa *lato sensu*, al cui tipico esercizio sembra rivolta la garanzia accordata dalla norma» (conclusione quest'ultima, a nostro avviso, più “esegetico-creativa” che testuale). Per quanto concerne, invece, le indagini del Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa, l'art. 683 C. P. è espressamente richiamato dall'art. 11, comma 3, della legge 5 giugno 1989, n. 219.

<sup>54</sup> Cfr. P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari*, Parte II, in «Rassegna parlamentare», 1980, n. 4, pp. 310-317, il quale giunge a tale conclusione restrittiva – nonostante l'opinione contraria di autorevole dottrina (Esposito e Sandulli) pur da lui citata – mediante una valorizzazione del combinato disposto dell'art. 64, secondo comma, Cost. e dell'art. 72, terzo comma, ultima parte, Cost., il quale stabilisce che i Regolamenti parlamentari debbano assicurare la pubblicità dei lavori delle Commissioni in sede deliberante, vale a dire quando procedano all'approvazione diretta dei disegni di legge.

## LA CRISI DEL PARLAMENTO NELLA SUA RAPPRESENTAZIONE SEQUENZE A CONFRONTO

Giorgio Giovannetti

SOMMARIO: 1. Prima scena. 2. Trent'anni dopo. 3. Una rapida trasformazione. 4. Informazione politica e comunicazione istituzionale. 5. La via italiana. 6. La necessità di un sistema integrato. 7. Un'ultima sequenza.

### 1. Prima scena

Autunno 1988. Camera dei deputati X legislatura. Transatlantico, pomeriggio di un giorno feriale, al centro della settimana.

Il salone è pieno di vita. C'è brusio. Parlamentari, giornalisti e funzionari chiacchierano, discutono, formano capannelli. Passeggiano, avanti e indietro. Dalla buvette ai cassettoni postali e viceversa. La giornata si misura nelle vasche percorse.

I giornalisti parlamentari vivono nel salone in attesa di una voce, di una riflessione, di una battuta. Torna in mente la definizione di Guido Gonnella del loro lavoro: «ozio senza riposo, fatica senza lavoro».

Dall'avvento della Repubblica i governi hanno vita breve e le maggioranze sono instabili. Conoscere il clima che si respira in Transatlantico è fondamentale per ogni esecutivo. Da Palazzo Chigi e dai ministeri si mandano amici ad ascoltare le voci che girano, i pettegolezzi che si fanno, i segnali che emergono. È facile incontrare i leader politici nel “corridoio dei passi perduti”. Taluni, come De Mita, impegnati a spiegare tattiche e strategia. Altri, come Andreotti, ad ascoltare. Quello che fu il più stretto collaboratore di De Gasperi lo fa di prima mattina alla barberia e poi, incontra per un caffè con uno dei decani tra i giornalisti parlamentari: Emilio Frattarelli.

Quando un leader attraversava il corridoio giornalisti e semplici deputati lo seguivano accerchiandolo, cercando una battuta, una riflessione, o semplicemente sperando di essere riconosciuti e salutati. «La buvette è il luogo scenografico perfetto per sancire l'inizio di amicizie, o la fine di alleanze» (la citazione è di Andreotti).

Ci sono, poi, i commenti dei discorsi fatti in Aula. In quell'autunno del 1988 c'è ancora la memoria delle fasi finali della legislatura precedente: la tensione che precedette il discorso in cui Craxi negò il “patto della staffetta” per il quale avrebbe dovuto cedere la Presidenza del Consiglio alla DC. Altri rammentano l'intervento di Fanfani che, all'atto della costituzione del suo VI governo, fu

costretto a chiedere al suo partito di non essere votato.

In sala stampa nel tardo pomeriggio arriva, con l'immane papillon, Vittorio Orefice, il più noto tra i commentatori politici. Dopo un rapido passaggio alla buvette, scrive la sua *Velina*. Una sintesi della giornata politica che spiega, dentro e fuori dal Palazzo, quello che sta accadendo. Più tardi si collegherà in diretta con Tg1 per riassumerla al pubblico televisivo.

Se in Transatlantico si misura la salute dei governi, nel salone parallelo, la Galleria dei presidenti, si svolge un'altra scena. Altrettanto importante. I parlamentari ricevono i grandi elettori e i rappresentanti delle *lobby*. In quei salottini si decidono nomine, emendamenti, alleanze elettorali. Si racconta che Remo Gaspari, abile e intelligente democristiano, fu capace di ricevere contemporaneamente 3 delegazioni provenienti dal suo Abruzzo, saltando da un discorso a un altro senza mai perdere il filo.

Insomma, sia pure con riti e liturgie discutibili, quando, nell'autunno del 1988, sono entrato per la prima volta alla Camera dei deputati per lavoro, ho avuto la precisa sensazione di essere in un luogo dove si esercitava il potere. Dove si decidevano le sorti dell'Italia.

## 2. Trent'anni dopo

Prime settimane del 2016. XVII legislatura.

Transatlantico, giorno feriale, metà settimana. C'è brusio e movimento, ma è diverso rispetto al 1988. Si cammina di meno e i gruppi sono composti in modo diverso: politici con politici, giornalisti con giornalisti. Quasi spariti i funzionari parlamentari. Di leader politici se ne vedono pochi. Quando arrivano sono circondati dai loro collaboratori ed è pressoché impossibile avvicinarli. Sui monitor scorrono le immagini dell'Aula. Nessuno le guarda. Sembra una scena di *Reality*, il film di Matteo Garrone. Gli interventi, pronunciati in un'Aula deserta, fanno da rumore di fondo alle chiacchiere dei presenti. Tutti smanettano su *tablet* e *smartphone*. Qualcuno, nel corridoio dell'ufficio postale, consulta nervosamente i grandi schermi *touch* per conoscere l'attività delle commissioni. Si sentono voci impostate di chi offre di partecipare a trasmissioni televisive o radiofoniche. Il salone si elettrizza quando arriva qualche "chigista", orrendo neologismo che indica i giornalisti specializzati nell'attività del Presidente del Consiglio. Attorno al cronista si raggruppano colleghi e parlamentari per sapere se ci sono decisioni imminenti e informarsi delle voci che circolano a Palazzo Chigi.

Anche la Galleria dei presidenti ha cambiato funzioni. Sono quasi sparite le delegazioni regionali. Con l'attuale sistema elettorale più di un deputato non ha mai visto il collegio che lo ha eletto. Anche i lobbisti sono meno frequenti. Preferiscono lavorare altrove. Gruppi di deputati, con zainetto al seguito, ripassano i progetti di legge in discussione, *in happening*, che ricordano gli incontri che precedevano gli esami di maturità.

In sala stampa non si vedono mai gli analisti politici di «Repubblica», Stefano Folli, e del «Corriere della sera», Massimo Franco. Raramente si affaccia Marcello Sorgi della «Stampa».

Alcuni giornali e tutte le agenzie hanno creato il servizio serale per seguire i talk-show televisivi. E dall'inizio della legislatura c'è anche chi segue le dichiara-

zioni su *Twitter*. È dalla televisione e sulla rete, infatti, che vengono pronunciate le dichiarazioni più importanti. Due esempi per tutti. Il 29 marzo del 1999, l'allora ministro della Difesa Carlo Scognamiglio annunciò a *Porta a porta*, la trasmissione di Bruno Vespa di Rai Uno, che gli aerei italiani avevano iniziato a bombardare il Kosovo. Ed è stato sempre nel salotto di Vespa che il ministro Maurizio Lupi ha annunciato le sue dimissioni il 19 marzo del 2015.

Comunicazioni e annunci che solo nei giorni successivi sono stati formalizzati in Parlamento. A sottolineare la trasformazione di fase, Giulio Andreotti definì *Porta a porta* "la terza Camera del Parlamento".

## 3. Una rapida trasformazione

Nei quasi 30 anni che separano le due sequenze appena descritte appare evidente la trasformazione del ruolo del Parlamento. Il *Rapporto sulla legislazione*, redatto dall'Osservatorio del Servizio studi della Camera dei deputati, dà corpo, di anno in anno, alla sensazione di declino che si vive nel Palazzo. È dal Settecento che la politica e le istituzioni non vivono una ridefinizione così rapida e profonda.

Stiamo attraversando una stagione politicamente eccezionale e istituzionalmente incerta. Tutto cambia e lo fa in modo rapido e rivoluzionario. Le autostrade informatiche, generate dall'era digitale, hanno trasformato l'economia, inciso sulle abitudini, modificato i meccanismi di informazione e i processi di conoscenza. Politologi e giuristi riflettono sulla "democrazia dei contemporanei". Una forma diversa di partecipazione che crei, attraverso la rete, un rapporto diretto tra governanti e governati.

Si è compresso, fino quasi ad eliminarlo, il ruolo dei corpi intermedi. La sensazione diffusa è di un graduale e costante affievolimento dei poteri dei Parlamenti. La finanza che si è adattata ai nuovi ritmi del mondo meglio di ogni altra organizzazione, sembra in grado di poter asservire la politica. Girano parole come "postdemocrazia", "controdemocrazia", "dopodemocrazia", "democrazia", tutte frutto di analisi che mettono insieme la globalizzazione, il dominio dei mezzi di comunicazione, la mancanza di valori forti e una fluidità diffusa che ha creato una società fluida, o "liquida", per dirla con Zygmunt Bauman.

## 4. Informazione politica e comunicazione istituzionale

La cronaca politica si è rapidamente adeguata al nuovo, modificando grammatica, sintassi e ritmi. Ha fatto propri i *social* e lo *storytelling*. Al contrario la comunicazione delle istituzioni arranca dietro al nuovo.

Certo, una cosa è raccontare la conquista di un traguardo, narrare la storia di una vittoria o di una sconfitta politica; altro è informare, spiegare, approfondire gli effetti di una riforma, le opportunità e i problemi legati alla nascita di nuovi diritti e nuovi doveri.

La comunicazione istituzionale segue la fase inebriante del "nuovo". Il suo compito è offrire notizie e strumenti per dipanare i grovigli mentali e culturali che le trasformazioni impongono. Quindi contribuisce a formare una coscienza civica, consolidando le riforme e i nuovi valori.

L'informazione politica e quella istituzionale hanno pubblici diversi. La prima più brillante si rivolge a una minoranza selezionata. Nel 1959 Enzo Forcella lo descrisse assai bene su «Tempo presente», in un articolo divenuto famoso: *Millecinquecento lettori*. L'attacco era fulminante, esaustivo nella sintesi e ancora attuale.

Un giornalista politico – scriveva Forcella – nel nostro Paese, può contare su circa millecinquecento lettori: i ministri e i sottosegretari (tutti), i parlamentari (parte), i dirigenti di partito, i sindacalisti, alti prelati e qualche industriale che vuole mostrarsi informato. Il resto non conta, anche se il giornale vende 300mila copie [...] Tutto il sistema è organizzato sul rapporto tra il giornalista politico e quel gruppo di lettori privilegiati [...] è l'atmosfera delle recite in famiglia, con protagonisti che si conoscono fin dall'infanzia, si offrono a vicenda battute, parlano una lingua allusiva e, anche quando si detestano si vogliono bene.

Un giornalismo con molti limiti, assai distante dal modello anglosassone di rigida separazione tra stampa e politica. Ma che rispecchia il sistema politico da cui emana. Tuttavia grazie alla stampa parlamentare è possibile non solo ricostruire i retroscena politici, ma anche, ad esempio, le motivazioni e i ragionamenti che hanno condotto ad ammettere o ad escludere una determinata scelta di procedura. Un contributo importante allo studio del diritto parlamentare, rendendo pubblico e conoscibile quello che spesso gli stessi funzionari parlamentari non possono rendere pubblico.

Altra cosa è (deve essere) l'informazione istituzionale. Il suo compito non è solo quello di dare notizia di un provvedimento, ma deve essere capace di spiegarlo e contestualizzarlo, riportando anche il dibattito politico e istituzionale che lo ha preceduto e degli effetti che può generare.

Potenzialmente, quindi, l'informazione istituzionale ha un bacino assai più vasto rispetto a quella politica e richiede linguaggi e professionalità più variegati.

### 5. *La via italiana*

Il Parlamento italiano, con modi e tempi differenziati tra Camera dei deputati e Senato della Repubblica, ha cercato di adeguare la propria comunicazione. La sensazione è che l'operazione non sia stata fatta con una visione di sistema. Infatti, oltre alla realizzazione dei due siti internet, che nel corso degli anni sono stati implementati con buoni risultati finali (ma che non sono ancora integrati) non sembra esserci una regia comune.

Inoltre, appare esserci una carenza di fondo che è di impostazione generale. Negli anni, il Parlamento è riuscito ad attuare la massima trasparenza della sua attività. Realizzando quel principio di "informazione diffusa" che era il traguardo fissato dalla dottrina all'inizio della seconda metà del Novecento. Una volta conquistato questo importante obiettivo (si pensi che ancora negli Ottanta del secolo scorso non si andava oltre i resoconti sommari delle Commissioni e nulla ufficialmente si sapeva dei lavori dei Comitati dei Nove) ci si è fermati. Senza darsi la nuova meta che la società imponeva: la comunicazione bidirezionale. Facendo in

modo che il cittadino potesse chiedere, con il suo linguaggio e in modo diretto all'istituzione notizie sull'*iter* di un disegno di legge, i possibili effetti delle norme in discussione, l'interazione di una decisione nel sistema di ordinamenti in cui siamo inseriti. Il non aver considerato le nuove esigenze ha probabilmente fatto sì che il Parlamento "centrale" nelle istituzioni non lo sia più tra i cittadini.

Va da sé che l'impegno per una comunicazione bidirezionale impone la ridefinizione di alcune strutture di supporto e non è semplice da realizzare. Occorre tempo e una mutazione culturale, ma appare imprescindibile.

Tuttavia, non è solo dalle strutture delle singole Camere che deve scaturire l'offerta di un sistema moderno ed efficiente di informazione istituzionale. È il Servizio pubblico, cioè la RAI, che, nel rispetto delle autonomie delle due Camere e in base ai principi di pluralismo e tutela delle minoranze, deve farsi carico del progetto e della gestione di un sistema così complesso e importante.

L'esperienza comparata rafforza questa convinzione. Nei Paesi latino americani negli anni a cavallo tra il XX e XXI secolo, i Parlamenti hanno generato canali televisivi e strutture per la comunicazione che hanno impegnato ingenti risorse, talvolta pari a quelle utilizzate per il funzionamento delle strutture di supporto per l'attività di legislazione, controllo e indagine. Alla fine le strutture divenute sproporzionate, sono state smantellate e si cerca di creare entità pubbliche, autonome sia rispetto ai Parlamenti che ai governi, in grado di gestire la comunicazione istituzionale.

### 6. *La necessità di un sistema integrato*

Tornando all'Italia, considerando la trasformazione della forma di Stato e l'evoluzione della forma di governo, nell'immaginare un sistema di informazione istituzionale occorre integrare l'informazione parlamentare con quella sull'Unione europea, sugli enti territoriali e sulle alte magistrature, in modo da creare un unico canale di comunicazione istituzionale.

In Europa e negli Stati Uniti i canali istituzionali (pubblici in Europa, privati negli Stati Uniti) stanno sperimentando linguaggi adatti a svolgere questo ruolo. Non esistono strade certe, l'unica sicurezza è l'integrazione di tutti i mezzi: dai *social* (per una prima sintetica informazione e per ricordare scadenze e appuntamenti), a internet (per fornire documenti e schemi e la possibilità di interagire con le istituzioni e la pubblica amministrazione), alla *radio* (per proporre convegni e dibattiti), alla *televisione* per offrire, a un pubblico mirato, eventi politico-istituzionali e momenti di approfondimento.

L'Italia dopo aver fatto da battistrada in Europa sull'informazione istituzionale (negli anni Sessanta fu la prima televisione in Europa a dar vita alle tribune politiche) si è fermata. Cristallizzata nelle regole immaginate a metà degli anni Settanta, quando vigeva la "centralità del Parlamento". Con effetti anacronistici e talvolta deleteri per la stessa legittimazione delle istituzioni. Mandare in diretta tv – ad esempio – le sedute del *question time* con l'aula della Camera vuota, mina ogni volta la credibilità di tutte le istituzioni e alimenta sentimenti populistici e antidemocratici. Mancando una informazione istituzionale (lasciata in quasi totale appalto al «Sole 24 ore») si è ampliato lo spazio del "teatrino della politica", la cui liturgia, con risultati difforni, si esercita nei talk-show.

Le possibilità tecnologiche hanno moltiplicato la possibilità dei diversi soggetti istituzionali di comunicare e ne sono nati doppioni inutili, con un rilevante sperpero di risorse pubbliche. Come dimostra la contemporanea trasmissione di sedute di Aula e commissioni dai siti di Camera o Senato, dai rispettivi canali satellitari, da parte della RAI e da Radio Radicale (finanziata per questo dallo Stato).

Una informazione ridondante, spesso incapace di formare, perché quasi mai viene spiegato il significato istituzionale (non politico) di ciò che accade nelle Aule e quanto e come i provvedimenti decisi possono incidere sulla vita di tutti.

Inoltre, risulta spesso assente lo scenario europeo. Non ci sono trasmissioni e canali informativi che spieghino opportunità e vincoli che derivano dall'adesione alle organizzazioni continentali. Discorso simile può essere fatto per gli impatti a livello locale di talune decisioni statali (basti pensare al sistema sanitario) e degli effetti delle sentenze della Corte costituzionale.

Insomma, in una fase istituzionale dove la politica impone tempi rapidi e semplificazione massima, l'informazione istituzionale deve trovare modalità e linguaggi capaci di rendere trasparente la complessità in cui siamo immersi.

### 7. Un'ultima sequenza

Una grande sfida che si deve accompagnare a un'altra: la selezione e la formazione del ceto politico rappresentato in Parlamento.

Anche in questo caso una immagine può rendere meglio. E a questa affido la conclusione di questo intervento.

Camera dei deputati. Inizio della XVII legislatura. Lunedì mattina, poco prima delle 9:00.

Il Palazzo è ancora vuoto. Attraverso velocemente il Transatlantico per andare alla buvette. Saluto il commesso della cassa e provo a stuzzicarlo sull'inizio della nuova legislatura. Non è una operazione facile. I commessi sono cortesi con tutti, ma impermeabili a qualsiasi tentativo di coinvolgimento in valutazioni o pettegolezzi. Eppure questa volta mi rendo conto che il mio interlocutore ha voglia di parlare. Basta un accenno e parte il racconto. "Dottore, sono quarant'anni che vivo qui. Ma quello che è successo oggi non mi era mai accaduto". Mentre parla esce dalla cassa e si dirige verso la porta. "C'è ancora, lì in fondo", prosegue indicando verso il lato opposto del Transatlantico. Su una poltrona sotto uno dei monitor c'è un signore sui 40 anni che guarda il vuoto in silenzio. "Lo vede – riprende il commesso – quando sono arrivato l'ho trovato seduto con la testa sulle ginocchia. Ho temuto il peggio. Mi sono avvicinato. Quando ha alzato la testa l'ho riconosciuto. Siccome è arrivato da poco gli ho detto: "Onorevole, se ha bisogno l'infermeria è qui dietro, l'accompagno". Cortesemente, ma con gli occhi lucidi mi rispose: "No, no lasci stare", e poi tra sé e sé: "Ma che ci sto a fare qui? Facevo l'idraulico!" "E lei cosa ha fatto?", dico, senza far trasparire meraviglia. "Beh, anche se non potevo, gli ho portato un caffè".

## **“PERCEZIONE” DEL PARLAMENTO NELLA SFERA PUBBLICA E CAMBIAMENTO DI PARADIGMA DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA**

*Giovanni Rizzoni*

SOMMARIO: 1. Il problema della percezione del Parlamento nella nuova sfera pubblica. 2. Crisi del rappresentato o del rappresentante? 3. La separazione fra parlamento ed agorà. 4. Trasparenza ed efficienza decisionale. 5. Trasparenza delle istituzioni parlamentari e grado di fiducia dei cittadini. 6. Dalle anomalie ad un nuovo paradigma?

### 1. Il problema della percezione del Parlamento nella nuova sfera pubblica

Prendo le mosse dall'espressione "percezione del potere" associata a quella di "crisi del Parlamento", come hanno fatto gli organizzatori per definire l'oggetto di questo convegno. Ho trovato molto stimolante questo accostamento in quanto permette di adottare una prospettiva inusuale ad un tema classico del diritto parlamentare: quello della pubblicità dei lavori delle Assemblee elettive. I Parlamenti moderni nascono sul presupposto della pubblicità che rappresenta uno dei requisiti normalmente prescritti all'operare della rappresentanza politica in epoca liberale. Un precetto ribadito da gran parte della Costituzioni contemporanee, inclusa la nostra che lo consacra nell'articolo 64 insieme ad altri caposaldi del regime parlamentare, come il principio dell'autonomia regolamentare delle due Camere.

È ben noto peraltro come neanche alle origini del parlamentarismo moderno le forme istituzionali classiche della pubblicità dei lavori parlamentari (come i resoconti stenografici dei dibattiti) abbiano costituito il canale esclusivo di collegamento fra le Camere e la più ampia sfera comunicativa pubblica. A svolgere un fondamentale ruolo in questo senso sono stati altri media, ad esempio, per l'intero XIX secolo, i giornali e le riviste rivolti all'emergente opinione pubblica.

Oggi, come vedremo meglio più avanti, i nuovi media aprono un capitolo tutto ancora da scrivere dell'affascinante storia del rapporto fra Parlamenti e sfera pubblica. In questa nuova fase la posta in gioco per le assemblee elettive sembra essere quella, appunto, della "percezione": la sfida consiste nel riuscire ad ottenere rilevanza e visibilità in un'arena comunicativa che si è fatta non solo enormemente più ampia, e al tempo stesso più affollata, rispetto al passato, ma anche "multilivello" e "multicanale", svolgendosi contemporaneamente attraverso una molteplicità di media in competizione. In questo nuovo ambiente, si può davvero dire che *esse est percipi*. Fra i diversi attori della sfera pubblica è aperta una vera e propria lotta per la sopravvivenza mediatica. Le più recenti analisi sociologiche hanno ben posto

in evidenza alcune delle caratteristiche delle nuove dinamiche comunicative. Ad esempio quella di essere dominate da fenomeni di accentuata accelerazione nell'emissione dei messaggi che, per essere percepiti, debbono a loro volta superare soglie sempre più alte di eccitazione in un pubblico continuamente "distratto" dalla enorme massa di sollecitazioni provenienti della nuova mediasfera<sup>1</sup>.

D'altro canto, le connotazioni con le quali una persona o una istituzione vengono oggi percepite nell'affollata arena comunicativa contemporanea ne determinano ormai la reputazione sociale anche al di là dei caratteri effettivamente riscontrabili a carico di chi diventa oggetto del discorso pubblico. Un esempio per tutti: le classifiche internazionali stilate da *Transparency International* sulla corruzione. Il *ranking* delle diverse nazioni viene preparato non sulla base di dati oggettivamente confrontabili (ad es. il numero di reati rilevati, le stime sulla quota del PIL interessata dal fenomeno, ecc.), ma mettendo a paragone i giudizi di un campione di imprenditori che operano in ciascun Paese. Nonostante il carattere evidentemente soggettivo di queste valutazioni, la classifica viene comunemente utilizzata dai media e dagli operatori politici ed economici per comparare le *performance* dei diversi sistemi nazionali.

Una delle cause più rilevanti della attuale crisi della rappresentanza parlamentare, non solo in Italia, è certamente collegata alla difficoltà di rinegoziare i termini del rapporto con una sfera pubblica sottoposta ai vorticosi processi di cambiamento cui ho accennato. In questo intervento vorrei soffermarmi su alcuni aspetti di tale crisi, in primo luogo problematizzando lo stesso concetto di "crisi", per affrontare poi alcune delle aporie che contrassegnano l'attuale relazione fra assemblee parlamentari e sfera pubblica e i tentativi per una maggiore apertura e trasparenza delle istituzioni rappresentative.

## 2. Crisi del rappresentato o del rappresentante?

Che il Parlamento sia "in crisi" è opinione largamente condivisa, e non da oggi. Di "crisi del parlamentarismo" si parla, com'è noto, almeno dalla metà degli anni '20 del secolo scorso<sup>2</sup>, tanto da potersi affermare che le istituzioni parlamentari sembrano essere state permanentemente "in crisi" per gran parte della storia della rappresentanza politica moderna. Già questa constatazione induce a qualche cautela nell'adottare una prospettiva che a tutti gli effetti appare oggi una delle più persistenti *idées reçues* sulle assemblee parlamentari.

<sup>1</sup> Cfr. C. TUERKE, *Erregte Gesellschaft. Philosophie der Sensation*, München, 2002 (tr. it. *La società eccitata. Filosofia della sensazione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2012).

<sup>2</sup> Classiche le osservazioni di C. Schmitt che ricollega la crisi del parlamentarismo borghese al venir meno della rappresentanza oligarchica ottocentesca e all'incapacità da parte dei Parlamenti di esprimere una effettiva funzione di integrazione a fronte delle nuove dinamiche della società di massa. L'avvento della democrazia dei partiti che spostano le sedi decisionali fuori dalle aule parlamentari rende di fatto obsoleta la costellazione di valori del parlamentarismo, basata sugli ideali di pubblicità e libera discussione (cfr ad esempio C. SCHMITT, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlin, Duncker & Humblot, 1983, I ed., 1923, p. 79 ss.). Sul carattere ideologico di questa critica, dettata da una prospettiva centrata sulla concezione della democrazia come identità e sulla enfaticizzazione del valore della decisione, vedi G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria. Lo Stato costituzionale schmittiano e la crisi del parlamentarismo*, Roma-Bari, Laterza, 2015, p. 71 ss.

Etimologicamente la parola crisi si riferisce a un momento *decisivo*, che fa da spartiacque in una particolare vicenda. Originariamente il termine era utilizzato per indicare l'intervento della decisione giudiziale in un processo o la fase acuta nel decorso di una malattia, quella che decide della vita o della morte del paziente<sup>3</sup>. Se questo è vero, va allora detto che quella del Parlamento appare una ossimorica "crisi permanente" che si direbbe intrinsecamente collegata a qualche caratteristica essenziale del modo stesso di essere delle istituzioni parlamentari moderne. Una crisi che pertanto sembra rappresentare non uno stato d'eccezione, ma un aspetto della vita ordinaria delle assemblee elettive. È difficile insomma non connettere il ricorrente giudizio critico sulle istituzioni parlamentari con la congenita instabilità delle forme democratiche moderne fondate sulla continua messa in discussione dei confini fra poteri costituiti e società civile. È stato a questo proposito detto giustamente come la storia dei regimi democratici si possa raccontare appunto facendo riferimento a tale perenne spostamento di confini<sup>4</sup>. Ebbene, i Parlamenti, in quanto istituzioni che – secondo la celebre definizione hegeliana – fanno da "porticato" fra sfera istituzionale e sfera sociale, sono i sensori più fini di questa permanente rinegoziazione *in progress*.

Questo però non significa che effettivamente il parlamentarismo non abbia conosciuto delle svolte, delle soluzioni di continuità, come ad esempio è accaduto con il passaggio alla fine del XVIII secolo fra Parlamenti premoderni e Parlamenti moderni, o con la trasformazione subita dai Parlamenti ottocenteschi in conseguenza dell'ingresso delle grandi organizzazioni partitiche di massa che avrebbero dominato la scena nel XX secolo.

Oggi siamo probabilmente alle porte di un altro cambiamento di paradigma della rappresentanza, che, come i precedenti, impone un mutamento della forma stessa dei Parlamenti, o meglio, dello loro *Gestalt*. Con questo termine si indica infatti propriamente la forma di un oggetto in quanto in primo luogo *forma di percezione*: il cambiamento di *Gestalt* presuppone dunque un mutamento delle strutture stesse con le quali vediamo ciò che vediamo, nel nostro caso, i Parlamenti nella sfera pubblica. Che il riferimento a questo tipo di forma sia sempre stato cruciale per definire le diverse fasi del parlamentarismo deriva dalla stessa funzione *rappresentativa* dei Parlamenti, per loro natura istituzioni dirette a trasmettere una certa immagine del corpo politico alla comunità dei cittadini. Il cambiamento delle forme di comunicazione sociale non può quindi che incidere profondamente sulla *Gestalt* parlamentare.

La grande trasformazione in atto si può del resto definire come una "crisi" a patto di includere come soggetti di questo "passaggio decisivo" non solo i Parlamenti, ma anche e soprattutto i cittadini stessi. È stato a questo proposito giustamente osservato come la crisi del rappresentante rimandi ad una altrettanto e forse più profonda crisi del rappresentato, del cittadino che oggi appare

<sup>3</sup> Per l'uso nella cultura greca antica del termine crisi (*krisis*) nei significati riportati nel testo vedi R. KOSELLEK, *Krise in Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexicon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, a cura di O. Brunner, W. Conze, R. Kosellek, Stuttgart, Klen-Cotta, 1972-1997, vol. III, p. 617.

<sup>4</sup> N. URBINATI, *Representative democracy: Principles and Genealogy*, Chicago, University of Chicago Press, 2006, p. 21.

soggetto a pressioni e sollecitazioni che ne mettono profondamente a rischio la soggettività politica<sup>5</sup>. Il valore della rappresentanza politica è legato a doppio filo con la condizione che il rappresentato si collochi a sua volta in una sfera di valore ideale<sup>6</sup>. Se i cittadini nutrono una scarsa o nulla percezione di sé come soggetti politicamente attivi, è chiaro che altrettanto problematica sarà la possibilità che questi stessi cittadini riconoscano come piena e vitale la funzione rappresentativa dei Parlamenti.

Se davvero vogliamo costruire un quadro esauriente dell'attuale crisi della rappresentanza politica ed in particolare parlamentare dobbiamo pertanto tenere presenti entrambi i termini in tensione: da un lato, il versante prettamente istituzionale, che riguarda il modo d'essere attuale delle assemblee elettive; dall'altro, le dinamiche in atto nel plasmare le mentalità collettive e gli universi di senso individuali in questa particolare fase storica. Si tratta di un compito non da poco e che è impossibile affrontare nel breve spazio di questo intervento. In questa sede mi vorrei limitare ad esplorare alcune delle aporie che oggi contrassegnano il rapporto fra istituzioni parlamentari e sfera pubblica. Analizzando tali punti di crisi è possibile rinvenire infatti a mio parere anche gli elementi dinamici più interessanti destinati a plasmare la nuova *Gestalt* parlamentare che potrebbe informare nel futuro questo rapporto in trasformazione.

### 3. La separazione fra Parlamento ed agorà

La prima aporia è da ricollegare all'elemento di forte ambivalenza presente sin dalle origini nel rapporto fra Parlamenti e sfera pubblica. Abbiamo già visto come la nascita stessa del parlamentarismo moderno fra XVIII e XIX secolo sia stata propiziata dal forte collegamento con l'allora emergente dimensione dell'opinione pubblica. Un campo che si è venuto progressivamente strutturando grazie alla formazione di un pubblico critico di lettori di giornali e riviste a carattere politico che spesso avevano ad oggetto i dibattiti svolti nelle aule parlamentari<sup>7</sup>. Del resto, per gran parte del XIX secolo, in mancanza delle grandi organizzazioni politiche di massa, i "partiti" che si affrontavano nell'arena politica erano configurabili appunto come correnti di opinione o gruppi di interesse che si coagulavano in ambito parlamentare e avevano spesso come elemento identificativo il riferimento proprio a testate giornalistiche di particolare autorevolezza o diffusione. Fra sfera pubblica e dibattito parlamentare si venne in definitiva a stabilire una relazione che si può definire in senso stretto simbiotica: la forma dell'opinione pubblica veniva plasmata in buona parte dal dibattito parlamentare che a sua volta acquistava senso e rilevanza politica solo grazie al riferimento a questa dimensione della *Oeffentlichkeit*.

<sup>5</sup> M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON - F. BIONDI (a cura di) *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno*, Milano, 16-17 marzo 2000, Milano, Giuffrè, 2001, p. 114 ss.

<sup>6</sup> G. LEIBHOLZ, *Die Repraesentation in der Demokratie*, Berlin, De Gruyter, 1973 (trad. it. *La Rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989), p. 245 della traduzione.

<sup>7</sup> Su questo sviluppo, vedi J. HABERMAS, *Strukturwandel der Oeffentlichkeit*, Neuwied, Hermann Leuchterhand Verlag, 1962 (tr. it. *Storia critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, Laterza, p. 75 ss.).

Pur apprendo la propria sfera deliberativa all'esame e al commento critico dei cittadini, il parlamentarismo classico applica tuttavia un rigoroso criterio di separazione fra l'arena parlamentare e il pubblico in senso fisico. Un invalicabile *wall of separation* proteggeva il dibattito parlamentare da indebite influenze dirette da parte della "piazza"<sup>8</sup>. I rappresentanti del popolo nelle aule parlamentari dovevano poter dibattere liberamente sul bene comune e adottare le scelte corrispondenti al superiore interesse della nazione. Proprio per rendere possibile questo confronto, lo spazio delle Assemblee legislative, pur essendo uno spazio pubblico, doveva rimanere esente da qualunque forma di pressione esterna. Come accade del resto ancora oggi, i cittadini potevano assistere alle sedute, ma erano tenuti ad astenersi dal manifestare segni di approvazione o di critica rispetto a quanto avveniva nell'aula parlamentare. Quest'ultima è quindi sì trasparente, ma nel modo in cui lo è l'acquario: possiamo vedere tutto ciò che si svolge al suo interno, ma ci è vietato interagire con quanto avviene in questa dimensione "altra". La ragione di questo divieto è da ricercarsi nella natura stessa dell'arena parlamentare, una dimensione chiamata ad ospitare, appunto *in vitro*, processi deliberativi che si suppone valgano per l'intera comunità nazionale.

Questo "valere per" è tuttavia strettamente condizionato sia dalle speciali caratteristiche degli attori di tale processo (i parlamentari scelti sulla base di libere elezioni e provvisti della doppia prerogativa della libertà di mandato e della rappresentanza nazionale), sia dalle garanzie offerte dalle procedure parlamentari ai processi decisionali che si svolgono nell'ambito delle Assemblee rappresentative (principi regolativi della discussione, protezione delle minoranze, norme sulla definizione dell'ordine del giorno, ecc.). Questo delicato ecosistema – creato del tutto artificialmente dalle norme costituzionali e regolamentari, oltre che dalle convenzioni e dalla prassi – rischierebbe di essere messo gravemente in pericolo dalla partecipazione diretta dei cittadini portatori delle loro istanze particolaristiche, ancora non filtrate dalle complesse procedure che informano l'elezione e il funzionamento della rappresentanza parlamentare e che consentono a quest'ultima di porsi appunto come rappresentanza generale.

La condizione di separatezza dall'agorà tipica della configurazione del "Parlamento acquario" non è quindi un carattere accidentale, né in qualche modo deviante rispetto all'ideale di apertura verso la società civile: si tratta anzi di un elemento costitutivo alla base del moderno parlamentarismo, di cui va tenuto il debito conto ancora oggi. Quando si propongono vari rimedi per colmare la lamentata "distanza" che affliggerebbe l'attuale rapporto fra istituzione parlamentare e società civile va insomma attentamente valutato il limite sino al quale ci si può spingere nell'introdurre istanze partecipative nelle procedure parlamentari, senza alterare la forma fondamentale della rappresentanza politica. Niente ovviamente impedisce di superare anche tale ipotetico limite e di "rompere il giocattolo" per approdare a paradigmi diversi. Abbiamo già visto che per certi versi, anzi, oggi sembriamo essere proprio alle soglie di un simile salto di *Gestalt* nella configurazione della rappresentanza parlamentare. Mi sembrerebbe tuttavia utile non banalizzare questa possibile svolta presentandola come

<sup>8</sup> J.-P. HEURTIN, *L'espace public parlementaire. Essai sur les raisons du législateur*, Paris, Presses Universitaires de France, 1999, p. 28 ss.



una semplice evoluzione lineare in senso inclusivo e partecipativo dei tradizionali istituti parlamentari. Se una rivoluzione è all'orizzonte, questa va affrontata e, ancora prima, pensata con tutta la radicalità necessaria.

#### 4. Trasparenza ed efficienza decisionale

Il secondo elemento di difficoltà per le politiche di apertura oggi perseguite dai Parlamenti è rappresentato da quello che possiamo chiamare il *trade off* fra trasparenza dei processi decisionali ed efficienza deliberativa dei medesimi. Si tratta di un profilo di particolare rilevanza proprio per un Parlamento, come quello italiano, tradizionalmente molto incline alla trasformazione della decisione legislativa.

Faccio riferimento alla nota distinzione, operata in sede scientifica, fra “Parlamenti arena” e “Parlamenti laboratori”, fra Assemblee specializzate nel dibattito politico sulle proposte avanzate dal Governo ed Assemblee che invece si concentrano nella rielaborazione contenutistica dei testi legislativi, di origine governativa o parlamentare<sup>9</sup>.

Sicuramente il Parlamento italiano appartiene alla seconda categoria di corpi legislativi, avendo una lunga tradizione di trasformazione dei progetti sottoposti al suo esame, che riguarda anche i testi di iniziativa governativa e di maggior rilievo politico. La capacità trasformativa delle Camere italiane deriva in parte dal quadro normativo, costituzionale e regolamentare, cui sono sottoposte le procedure legislative nel nostro paese. Com'è noto, l'articolo 72 della Costituzione prevede l'esame referente in Commissione come fase necessaria della decisione legislativa e attribuisce alle Commissioni anche la facoltà di approvare in via definitiva i progetti di legge, pur prescrivendo precisi limiti al ricorso a tale soluzione procedurale in ragione delle materie trattate e del consenso (o non dissenso...) richiesto per dare luogo a tale sede decentrata di decisione (chiamata nel linguaggio tecnico parlamentare “sede deliberante” o “sede legislativa”). Anche quando agiscono in sede referente, le Commissioni non si limitano tuttavia a “riferire” all'Assemblea, ma predispongono il testo dei progetti di legge, incorporando in esso gli emendamenti approvati nel corso del loro esame. Le Commissioni sono insomma il motore dell'attività legislativa e la vera fabbrica delle leggi del Parlamento italiano, come avviene in altri Parlamenti europei (ad esempio nel *Bundestag* tedesco). Certo, attualmente siamo ben lontani dall'età dell'oro del “Parlamento per Commissioni”, quando oltre il 70 per cento delle leggi veniva approvato, in almeno uno dei due rami del Parlamento, sulla base della procedura in sede deliberante<sup>10</sup>. Ma ancora oggi – quando l'iniziativa legislativa è passata saldamente nelle mani del Governo e si sono drasticamente ridotti i margini per l'approvazione finale dei progetti di legge in sede decentrata – il lavoro in Commissione rimane fondamentale per la messa a punto dei testi legislativi.

Ebbene, uno dei segreti dell'efficienza delle Commissioni sul piano della pro-

<sup>9</sup> Si tratta della nota categorizzazione proposta da N. POLSBY, *Legislatures*, in *Handbook of Political Sciences*, ed by F. Greerstein and N. Polsby, Reading, Mass., Addison Wesley, 1975.

<sup>10</sup> G. CAZZOLA, *Governo e opposizione nel Parlamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 99.

duzione legislativa si deve certamente ad alcune caratteristiche peculiari delle condizioni di lavoro di questi collegi. Rispetto all'attività in Assemblea plenaria, i partecipanti al procedimento sono in numero assai più ridotto (con la possibilità di un confronto “faccia a faccia”) e le procedure sono più informali (con la possibilità ad esempio di riconsiderare decisioni già adottate in precedenza). Rispetto a quanto previsto per l'Assemblea plenaria, assai diverse sono anche le forme di pubblicità dei lavori, che sono più indirette (resoconto solo sommario dei dibattiti, assenza di ripresa diretta del dibattito) e che in alcune situazioni mancano del tutto. È il caso dei “comitati ristretti” spesso costituiti per la predisposizione dei testi base sui quali avviare il confronto in Commissione: una fase informale ma di grande rilevanza per la messa a punto dei testi legislativi e per le quali non vi è alcuna forma di pubblicità.

Aprire anche queste sedi informali a forme di piena pubblicità avrebbe probabilmente la conseguenza di privarle della capacità di favorire il lavoro comune dei commissari ai fini della formazione del testo legislativo. Con l'effetto di trasferire il “vero” lavoro legislativo fuori dalle aule parlamentari, in sedi ancora più informali. Nelle commissioni parlamentari prevale infatti di norma uno stile di lavoro orientato al compromesso sulla base di convergenze rese possibili da scambi di compensazione reciproca fra i commissari, anche differiti nel tempo (data la tendenziale stabilità nella composizione di questi collegi)<sup>11</sup>. Il carattere parzialmente riservato dei lavori di questi organi sembra costituire pertanto una condizione per la loro funzionalità<sup>12</sup>, certamente fondamentale per assicurare vitalità alla funzione di integrazione politica del Parlamento<sup>13</sup>. Anche su questo campo può insomma scattare una “dialettica dell'Illuminismo” dove l'ideale della totale trasparenza rischia di giocare contro l'efficienza deliberativa del confronto parlamentare<sup>14</sup>. Non a caso, il grande teorico della trasparenza totale in politica è stato anche il più conseguente avversario di ogni forma di mediazione rappresentativa nel governo della cosa pubblica<sup>15</sup>.

#### 5. Trasparenza delle istituzioni parlamentari e grado di fiducia dei cittadini

Un terzo elemento di problematicità per le politiche di apertura dei Parlamenti verso i cittadini è rappresentato dall'incerto esito di tali politiche

<sup>11</sup> G. SARTORI, *Tecniche decisionali e sistemi di comitati*, in «Riv. it. scienza politica», 1974, p. 29 ss.

<sup>12</sup> C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di Governo*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 86.

<sup>13</sup> «Un crescente interesse della sfera pubblica per le loro (delle Commissioni parlamentari) discussioni rende necessario trovare occasioni per una presa di contatto più riservata. Il pubblico penetra nelle discussioni di commissione solo per vedere slittare l'oggetto del proprio interesse a livelli sempre nuovi di non pubblicità», H. HAFTENDORN, *Das Problem von Parlament und Öffentlichkeit, dargestellt am Beispiel der Parlamentsberichterstattung*, Frankfurt, 1960, p. 146, citato da J. HABERMAS, *Strukturwandel*, cit. p. 246 della traduzione..

<sup>14</sup> Per un quadro comparato cfr. C. FASONE - N. LUPO, *Transparency vs. Informality in Legislative Committees: Comparing the US House of Representatives, the Italian Chamber of Deputies and the European Parliament*, in «The Journal of Legislative Studies», 2015, 21:3, pp. 342-359.

<sup>15</sup> Sul punto, vedi la magistrale ricostruzione di J. STAROBINSKY, *J.-J. Rousseau, La transparence et l'obstacle*, Gallimard, Paris, 1971 (trad. it *Jean-Jacques Rousseau, La trasparenza e l'ostacolo*, Bologna, il Mulino, 1982).

dal punto di vista del miglioramento complessivo dell'immagine pubblica delle Assemblee legislative.

Le iniziative sin qui lanciate, in Italia, come in altre democrazie mature, non sembrano infatti avere condotto a significativi mutamenti nel modo in cui le istituzioni parlamentari sono percepite dai cittadini. Il Parlamento, anche in Italia, continua ad essere fra le istituzioni per le quali si continua a registrare un calo di fiducia<sup>16</sup>.

Si tratta di rilevazioni che certamente vanno prese in considerazione con molta cautela. È difficile tuttavia non osservare come la Assemblee parlamentari scontino regolarmente uno svantaggio in termini di popolarità rispetto ad altre istituzioni politiche, soprattutto quelle a carattere monocratico (come ad esempio la Presidenza della Repubblica), o quelle dedicate a garantire l'ordine pubblico. Le istanze più "aperte" e che maggiormente rappresentano il pluralismo politico e sociale (come i parlamenti, ma anche gli stessi partiti) sono anche i soggetti istituzionali verso i quali si registrano gli atteggiamenti più fortemente critici, quando non apertamente ostili, da parte dei cittadini.

Come giustificare questo apparente paradosso? Una parte della spiegazione non può a mio avviso che fare riferimento alla stessa ragion d'essere delle assemblee legislative democratiche, destinate per loro stessa natura a rappresentare il conflitto piuttosto della concordia, la molteplicità piuttosto dell'unità, l'opposizione piuttosto del consenso. I Parlamenti sono istituzioni di per sé non gerarchiche, "poliarchiche", costituzionalmente incapaci di parlare "con una voce sola"<sup>17</sup>. Ciò non solo costituisce uno svantaggio nell'ambiente comunicativo contemporaneo, che privilegia la immediata identificabilità dei protagonisti della scena pubblica e premia la assertività dei loro messaggi. Questa condizione rende anche molto difficile l'autoriconoscimento dei cittadini in uno specchio che necessariamente non rimanda un'immagine narcisistica della comunità politica, ma ne mette invece in rilievo le disarmonie, i conflitti, i punti di crisi.

Più ampie forme di pubblicità dunque non necessariamente sono destinate a migliorare l'immagine pubblica dei Parlamenti, soprattutto se guidate dalla volontà dei media di privilegiare solo determinate fasi del lavoro parlamentare, a scapito di altre ritenute meno "spettacolari"<sup>18</sup>. Si tratta di un *caveat* che non vuole

<sup>16</sup> Nell'ambito dell'Unione europea, i cittadini che dichiarano di avere fiducia nel rispettivo Parlamento nazionale sono passati dal 43% del 2007 al 28% del 2016. In Italia la percentuale di coloro che esprimono sfiducia nel Parlamento è sensibilmente più alta della media europea, attestandosi al 78%. Cfr. European Commission, *Standard Eurobarometer 85, Spring 2016. First results. Public opinion in the European Union*, July 2016, p. 14. <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2130>.

<sup>17</sup> Cfr. P. NORTON, *Speaking for Parliament*, in «Parliamentary Affairs», 2016, 1, p. 11

<sup>18</sup> Si vedano ad esempio le conclusioni del *Broadcasting Committee* della *House of Commons* nel rapporto presentato nel decennale dall'avvio della trasmissione diretta televisiva dei lavori parlamentari (la prima trasmissione in diretta ebbe luogo solo nel 1989). Nel Rapporto si legge «we conclude that, in the terms that the televising of the House was originally conceived, the availability of coverage has failed, and continues to fail, the people of the United Kingdom by broadcasters cherry-picking the sound-bite and the confrontational. As far as televising Parliament is concerned, the broadcasters' duty is to educate and inform, not simply entertain». (Cfr. House of Commons, Broadcasting Committee, *The development of Parliamentary Broadcasting*, House of Commons Paper Series, 642, 2000, p. 55).

ovviamente suggerire l'opportunità di ritornare alla condizione dei Parlamenti premoderni che si riunivano, appunto, in segreto. Vorrei invece sottolineare l'esigenza che le iniziative per una sempre maggiore apertura e pubblicità del lavoro parlamentare non vadano mai disgiunte da opportune azioni volte a favorire l'adozione da parte dei cittadini di una *Gestalt* che li ponga in grado di vedere ciò che realmente si svolge nelle aule parlamentari.

Per favorire questa evoluzione è necessario certo lavorare sull'educazione dei cittadini, ma anche, e direi soprattutto, sulla forma delle procedure parlamentari, realizzando come esse ormai non siano rivolte solo all'interno del foro dell'assemblea a beneficio esclusivo dei suoi componenti, ma debbano risultare comprensibili anche al di fuori di questa dimensione, da parte di quei cittadini critici e politicamente attivi che costituiscono il riferimento sociale di ogni forma di parlamentarismo vitale.

#### 6. Dalle anomalie ad un nuovo paradigma?

Le nuove tecnologie offrono straordinarie opportunità per migliorare e potenziare i canali di comunicazione fra Parlamenti e cittadini. In particolare l'avvento di internet e la conseguente attivazione dei siti web Parlamentari hanno permesso di attuare in misura prima impensabile il principio della pubblicità dei lavori parlamentari. Le forme tradizionali, attraverso la pubblicazione a mezzo stampa dei resoconti dei dibattiti, del testo dei progetti di legge, degli emendamenti e degli altri documenti all'esame delle Camere, consentiva di fatto la conoscibilità di questo materiale solo ad una ristretta cerchia di addetti ai lavori. Oggi i siti web permettono l'accesso da parte di chiunque e in tempo reale alla enorme massa di documenti prodotti ogni giorno nelle aule parlamentari.

Si tratta di un'evoluzione che incide sull'effettività del principio della pubblicità dei lavori parlamentari in termini non solo quantitativi, ma anche qualitativi. L'innovazione sposta infatti il confine fra "dentro" e "fuori" le istituzioni parlamentari con conseguenze a medio-lungo termine ancora tutte da valutare.

Una fra esse è ad esempio rappresentata dalla possibilità di consultare online la ricchissima mole di documentazione preparata dalle amministrazioni delle assemblee legislative per rispondere alla domanda di informazione dei parlamentari sui provvedimenti al loro esame. Nei siti web delle Camere italiane, ad esempio, tali documenti sono integralmente accessibili insieme a tutto il restante materiale connesso all'*iter* parlamentare di un certo argomento. Ciò determina un cambiamento di natura della documentazione parlamentare e delle stesse strutture tecniche che ne curano la predisposizione. Quest'ultime cessano di fatto di configurarsi come mere amministrazioni "domestiche" delle Camere, rivolte cioè tutte all'interno dell'universo parlamentare, per diventare strutture dedicate a fornire un servizio di informazione che ha come utenti direttamente i cittadini interessati ai temi del dibattito parlamentare.

Ma le innovazioni rese possibili dal web non si fermano naturalmente qui. Le nuove tecnologie della comunicazione permettono soprattutto di attivare un rapporto bidirezionale fra istituzioni parlamentari e cittadini. Questi ultimi possono essere messi in condizione non solo di ricevere le informazioni sull'attività parlamentare, ma anche di interagire con essa, ad esempio attraverso l'invio

di commenti e proposte sui provvedimenti all'esame delle Camere. È questa la nuova frontiera del "parlamento interattivo" che ha aperto, in Italia come in altri paesi, un campo assai ricco di sperimentazioni<sup>19</sup>: dalle petizioni online del Parlamento britannico<sup>20</sup> alle consultazioni pubbliche effettuate dalla Presidenza della Camera dei deputati italiana su temi di grande attualità come la nuova carta dei diritti e doveri in internet o le prospettive dell'integrazione europea<sup>21</sup>.

Si tratta di esperienze che sembrano, ancora embrionalmente, annunciare l'imminenza di un cambiamento di paradigma della rappresentanza parlamentare tradizionale. Uno degli aspetti più interessanti che si vanno profilando in queste nuove tendenze è rappresentato dall'emergere di un orientamento diretto a disintermediare il rapporto tra assemblee elettive e cittadini. Una strategia che non si limita ad interessare le pratiche di comunicazione verso il pubblico, ma ormai contempla azioni di mobilitazione dei cittadini su specifiche tematiche. Non a caso la parola d'ordine delle politiche di autoriforma avviate dal Parlamento britannico in questi anni punta al *public engagement*<sup>22</sup>: un'espressione molto pregnante che rinvia all'obiettivo di coinvolgere i cittadini impegnandoli a partecipare in modo attivo ed informato nell'attività parlamentare. Una sfida certamente molto ardua da vincere, ma che sembra inevitabile raccogliere per rompere il muro di apatia o di vera e propria ostilità che sembra circondare le Assemblee elettive. Per vincere questa scommessa non sembrano tuttavia sufficienti cambiamenti solamente incrementali sul piano della trasparenza e apertura al pubblico delle procedure parlamentari. Sono necessari interventi di più profonda innovazione capaci di affrontare in modo sostanziale le aporie che tuttora contrassegnano il rapporto fra Parlamenti e sfera pubblica. Per continuare a prosperare nel nuovo ambiente comunicativo, i Parlamenti dovranno, come già avvenuto in passato, cambiare pelle: dimostrarsi capaci di riconfigurare in un nuovo paradigma<sup>23</sup> le difficoltà che oggi si manifestano sotto forma di crisi del tradizionale modello di rappresentanza politica.

<sup>19</sup> Sul punto vedi il quadro offerto dall'Unione Interparlamentare, *World e-Parliament Report 2016*, Ginevra 2016.

<sup>20</sup> Dal luglio 2015 è attivo il sito [www.petitions.parliament.uk](http://www.petitions.parliament.uk) gestito congiuntamente dalla *House of Commons* e dal Governo britannico. Il sito permette la raccolta online delle sottoscrizioni delle petizioni lanciate anche da singoli cittadini su questioni di pubblico interesse. Se il numero delle sottoscrizioni raggiunge le 10 mila, il Governo di norma è tenuto a dare una risposta; se le sottoscrizioni raggiungono le 100 mila unità si svolge un dibattito parlamentare sulla questione proposta.

<sup>21</sup> La prima consultazione è stata svolta dalla Commissione sui diritti e doveri in internet istituita dalla Presidenza della Camera. La consultazione ha avuto una durata di cinque mesi (concludendosi nel marzo 2015) ed è stata finalizzata a raccogliere proposte e commenti sulla bozza di Dichiarazione sui diritti e doveri in internet predisposta dalla Commissione. La seconda consultazione pubblica online ha avuto per oggetto "Lo stato e le prospettive dell'Unione europea". La consultazione è stata realizzata, fra febbraio ed agosto 2016 attraverso un questionario articolato in sette domande, elaborato in collaborazione con l'Istat. Alla consultazione hanno preso parte oltre 10mila persone. I risultati verranno poi elaborati da un comitato di giuristi, docenti e giornalisti, che presenterà la sua relazione nei primi mesi del 2017.

<sup>22</sup> House of Commons, Liaison Committee, *Building public engagement: Options for developing select committee outreach*, First Special Report of Session 2015-16. October 2015.

<sup>23</sup> Sulla trasformazione "rivoluzionaria" delle "anomalie" in nuovo paradigma scientifico vedi T. KUHN, *The Structure of Scientific Revolution*, Chicago, University of Chicago Press, 1962 (tr. it. *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, Einaudi, 1969).

## USER EXPERIENCE, DESIGN E PERCEZIONE DEL POTERE

Giuseppe Mincoletti

La *User Experience*, letteralmente "esperienza d'uso" o "dell'utente", è probabilmente il campo di applicazione più contemporaneo tra tutti quelli che il design ha attraversato dalla sua affermazione come disciplina autonoma. (Per citarne alcuni: *Industrial Design*, *Product Design*, *Graphic Design*, *Interaction Design*, *Multimedia Design*). La materia dell'UX design (così anche definito dagli addetti ai lavori) è il progetto dell'esperienza d'uso di un prodotto, di un servizio, di un evento, di uno spazio). Ho usato il termine "materia" in modo incongruo a bella posta, in quanto l'oggetto di azione di questa specifica disciplina di progetto non è invece sostanza fisica, o almeno non solo e non necessariamente. Il progetto di un'esperienza passa attraverso la definizione, la programmazione e la realizzazione di quanto occorre perché la fruizione produca nel fruitore percezioni, sensazioni, riflessioni, impressioni, opinioni, cognizioni, decisioni e memorie coerenti con gli obiettivi che i progettisti ed i loro committenti si erano proposti, non necessariamente legate alla realizzazione di uno scopo o di una funzione. Il progetto della UX di un prodotto o di un servizio di intrattenimento può anche non avere altro scopo se non la distrazione ed il divertimento. La UX di un escavatore dovrà invece necessariamente focalizzarsi prima di tutto sulla efficienza e sicurezza nello svolgimento di specifiche funzioni, magari tenendo conto anche di accorgimenti che gratifichino l'utente, senza però distrarlo.

Alcuni intendono lo UX design come una estensione della prassi del progetto di interazione tra uomo e macchina o di quella del design di interfaccia a campi anche immateriali o che non necessariamente implicano la fruizione di un prodotto fisico. Sicuramente lo UX design include il progetto delle interfacce, cioè di quei dispositivi che permettono lo scambio di informazioni tra enti (l'uomo e la macchina ad esempio) che non hanno di per sé un codice comunicativo comune. Oggi noi tutti siamo abituati ad usare interfacce grafiche, ad esempio, che ci consentono di comunicare con elaboratori elettronici di vario tipo, in genere tramite display, metafore visive e strumenti di input tattili o vocali. Si tratta di interfacce molto percepibili, artificiali, che impongono uno sforzo di astrazione e di immedesimazione in un alter ego (avatar, frecce, puntatore, icona) proprio di un mondo virtuale di metafore grafiche che rappresentano ciò che ci interessa e ciò che possiamo fare od ottenere.

Le interfacce possono occupare uno spazio fisico e percettivo proprio, ad esse specificamente riservato, che si connota come dispositivo dedicato all'interazione (*monitor*, tastiera, *touchscreen*, *mouse*), oppure estendersi e pervadere lo spazio, rinunciando anche del tutto ad una configurazione riconoscibile. «Se l'interfaccia non rimane contenuta nell'inquadratura dello schermo/pagina ma va ad aderire agli oggetti, diventando interfaccia diffusa, [...] la disciplina che si attiva in questo

caso è quella della configurazione, in altre parole, l'industrial design»<sup>1</sup>.

In un'interfaccia naturale, o diffusa, ogni elemento percepibile diventa significativo, potenzialmente interpretabile, latore di informazioni utili alla elaborazione di sensazioni, alla produzione di opinioni, alla presa di decisioni ed allo svolgimento di azioni per l'ottenimento di un risultato.

Quando mi reco in un ufficio sconosciuto, tutte gli eventi che vivo prima di giungere allo svolgimento dello specifico compito di mio interesse mi preparano ad un atteggiamento e ad uno stato d'animo capace perfino di influenzare gli esiti dello stesso: il tempo di attesa, lo stato di manutenzione e l'igiene dei locali, l'illuminazione, la facilità di orientamento, la coerenza della segnaletica, ecc...

Tutte le volte che si intende permettere all'uomo di interagire con un sistema artificiale che non presenti canali diretti di comunicazione per lui accessibili, in modo da metterlo in condizione di fruire di informazioni, oggetti, eventi, spazi o servizi disponibili all'interno di questo sistema, ci si trova di fronte ad un problema in cui è possibile applicare le metodologie e gli strumenti dello UX design, quali il progetto di interfaccia e di interazione.

Sono già individuabili alcuni esempi, per ora pionieristici, di applicazione di questa metodologia e di questi strumenti nel rapporto tra il cittadino e le istituzioni, tra il complesso sistema di gestione e di rappresentazione del potere e chi di questo sistema è fruitore o con questo sistema debba volente o nolente interagire. Sono già state proposte interfacce specifiche, progettate o spontanee; la domanda che ci poniamo è se si possano proporre metodologie, strategie o indirizzi per l'applicazione dello UX design al miglioramento della qualità del Servizio Pubblico, della Pubblica Amministrazione e delle funzioni dello Stato in generale nei loro rapporti con il singolo cittadino.

Per tornare all'esempio precedente, un cittadino che si rechi presso l'ufficio di una Pubblica Amministrazione per lo svolgimento di un compito specifico, è chiamato ad interpretare ed interagire con un certo numero di interfacce diffuse (sale di attesa, scale, corridoi, ecc.) e di interfacce specifiche (segnaletica, modulare, pulsantiere, totem, ecc.).

Si dice che una buona interfaccia è trasparente, capace cioè di essere utile ed efficace senza essere percepibile: un sistema che mi permette cioè di ottenere ciò che mi interessa senza che io sia chiamato a compiere alcuno sforzo per individuarlo, capirlo o interpretarlo. Il livello di attenzione richiesto ad un utente nell'uso di un sistema di interfacce dipende in larga misura dalla coerenza delle stesse. Se il linguaggio (grafico, iconico, sonoro, verbale) varia in complessità, stile, forma o addirittura in significato tra un'interfaccia e l'altra l'effetto che si produce è quello del disorientamento. Anche una carenza di gerarchia nell'organizzazione dell'informazione può comprometterne l'interpretabilità. In linea di principio, gli elementi più importanti per lo svolgimento di una operazione dovrebbero essere quelli più facilmente individuabili, per forma, contrasto, posizione, dimensione, in assoluto o in paragone agli altri elementi compresenti. Inoltre, una interfaccia dovrebbe essere coerente anche con le capacità interpre-

<sup>1</sup> G. ANGESCHI, *Il dominio dell'interazione - Protesi e anafore per il progetto dell'interfaccia*, in Id. (a cura), *Il progetto delle interfacce - Oggetti colloquiali e protesi virtuali*, Milano, Domus Academy Edition, 1993.

tative (linguistiche, culturali, percettive, operative) delle persone a cui si rivolge: nel caso di un ufficio pubblico, la totalità dei cittadini, di qualsiasi sesso, cultura, ceti, provenienza, abilità essi siano.

Queste semplici considerazioni di base valgono per qualsiasi modello di interazione, per qualsiasi campo di applicazione in cui si abbia in mente di progettare una *User Experience*, in qualsiasi contesto culturale o geografico sia situato, che sia esso fisico o immateriale.

Con l'avvento dei sistemi informatici e la diffusione dei media, ed in particolar modo di internet, anche funzioni od organi dello Stato che avevano un limitato livello di interazione diretta con il pubblico hanno cominciato inevitabilmente ad aprirsi al contatto con i cittadini ed hanno dovuto fare i conti con le conseguenze dell'uso di interfacce inadeguate o non progettate.

Tutte le volte che un parlamentare fa un intervento in aula e viene trasmesso online dal servizio di *live webcam* della Camera dei deputati o del Senato, viene prodotta e resa disponibile, più o meno consapevolmente, della sostanza informativa che solo in piccola parte riguarda il contenuto dell'intervento. Il linguaggio, verbale e fisico, l'inflessione dialettale, l'aspetto del relatore, le poltrone vuote, un'aula deserta, un parlamentare assennato o distratto, hanno un peso molto rilevante, certamente più di quello del significato delle parole, in quanto messaggi interpretabili da una platea molto più ampia di quella di chi è dotato dell'attrezzatura culturale per comprendere il significato ed il senso dell'intervento. Tutto ciò che è disponibile alla fruizione fa parte della UX, e contribuisce alla formazione dell'opinione del fruitore sul servizio. Ogni elemento non progettato, o peggio, mal progettato è una mina vagante capace di distruggere il valore di quanto proposto.

Oltre alla trasposizione sul web degli sportelli degli uffici di servizio, che hanno replicato online tutte le inefficienze ed inadeguatezze delle tecniche di comunicazione ed interazione con i propri utenti proprie degli uffici reali, aggravandole e rendendole più percepibili in ragione della maggiore velocità e pervasività del *medium*, si è assistito anche alla nascita ed alla messa online di servizi web da parte di enti ed organi dello Stato che, con la limitata penetrabilità dei luoghi che li ospitano, avevano contribuito alla genesi della locuzione "i palazzi della politica".

Ogni ufficio, organo, ente dello Stato ha finora sviluppato indipendentemente proprie soluzioni, di diverso livello di professionalità, efficacia e pertinenza, per comunicare ciò che offre e che chiede ai propri utenti, sia sul web che nella vita reale.

È molto difficile per i cittadini orientarsi in questa galassia incoerente di linguaggi, ed è quasi impossibile per loro avere un'idea unitaria del servizio pubblico e del potere che lo determina. Se l'obiettivo del Servizio Pubblico è quello di migliorare la qualità della vita dei cittadini attraverso l'erogazione di funzioni che rispondo a problemi e bisogni degli stessi, interferendo il meno possibile con la loro libertà e consumando la minor parte possibile del loro tempo, allora la Pubblica Amministrazione nel suo complesso andrebbe vista come un unico referente per il cittadino, in grado di parlare un'unica lingua coerente, comprensibile ed adeguata alle caratteristiche delle persone cui si rivolge, capace di organizzare la propria offerta in modo da evitare ripetizioni, *loop*, vicoli ciechi

ed ogni forma di attrito o inefficienza.

In realtà, allo stato attuale, le diverse forme di interfaccia attraverso cui gli organi e gli enti della PA si mettono in relazione con gli italiani appaiono ognuna governata da una logica autonoma ed indipendente, che si esprime attraverso codici propri, quasi dei dialetti.

Se diamo uno sguardo alla *homepage* del nostro Parlamento (<http://www.parlamento.it/home>) sul web possiamo immediatamente individuare alcuni fattori di discordanza rispetto alle considerazioni fin qui espresse:

- l’interfaccia diffusa è connotata da stampe antiche, colori blu e rossi in contrasto e testi impaginati secondo una logica non immediatamente comprensibile, con molti spazi vuoti;

- si ha una scarsa gerarchizzazione dei contenuti: il link alle “Leggi” usa lo stesso font ed è nella stessa colonna di quello relativo a “Rapporti internazionali” e “Trasparenza di informazioni relative ai partiti politici (articolo 5, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 149 del 2013)”;

- vi è poco contrasto tra sfondo e caratteri, piuttosto piccoli e di difficile lettura (non sono presenti accorgimenti per variarne le dimensioni e facilitarne la lettura);

- sono compresenti almeno 6 stili di carattere diversi;

- la pagina ha due livelli di leggibilità molto diversi a seconda che la si apra da desktop o da *mobile*;

- i due link principali, che portano ai siti delle due camere, si aprono su mondi sorprendentemente diversi.

Quello del Senato (<http://www.senato.it/home>) mantiene una impostazione affine alla *homepage* del Parlamento, su due colonne asimmetriche. La leggibilità è leggermente migliore, ma permangono problemi di ordine e gerarchia.

Il sito della Camera dei deputati, invece, (<http://www.camera.it/leg17/1>), offre una esperienza d’uso totalmente diversa.

I contenuti sono organizzati su un’unica colonna. I testi usano un solo tipo di font, con una forte diversificazione nella densità, nelle dimensioni e nel corpo in funzione dell’importanza e della natura dell’informazione trasmessa, cosa che rende la pagina allo stesso tempo ordinata e dotata di una gerarchia evidente, sottolineata dall’uso del colore.

Questo risultato non è solo dovuto alla perizia del grafico che ha costruito la pagina. È conseguenza dell’applicazione consapevole dei principi e delle metodologie del design *human-centered* in un progetto di “ecosistema di informazioni e servizi”, secondo quanto previsto dal “Piano di Crescita Digitale”. Il progetto, denominato “Italia Login” è un tentativo, il primo in Italia di iniziativa governativa, di pensare un’interfaccia complessiva e coerente della Pubblica Amministrazione attraverso un approccio aperto, partecipato ed inclusivo, la cui versione Alfa delle “Linee guida di design per i servizi web della PA” è disponibile online dal 2015<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> <http://design.italia.it/>.

Il progetto “Italia Login” persegue una strategia che punta all’ottenimento di una esperienza d’uso dei servizi della PA guidata da una logica di interazione unica, coerente e semplice, sviluppata per gradi, tramite un processo ricorsivo di *codesign* a cui è chiamato a partecipare chiunque sia in grado di portare un contributo utile. A questo scopo il progetto ha assunto la forma di un set di regole *open source*, in costante ridefinizione, la cui evoluzione è determinata dai contributi condivisi su una piattaforma-*repository* per lo sviluppo di progetti digitali in progettazione condivisa (Github).

Le linee guida permettono ai singoli terminali della PA di progettare la propria interfaccia grafica, fisica o digitale seguendo delle linee guida comuni, in grado di garantire un livello minimo comune di qualità, coerenza e semplicità ed una percezione di unità complessiva nella esperienza d’uso dei diversi servizi offerti.

Come è ben spiegato da Gianni Sinni<sup>3</sup>, uno dei progettisti di “Italia Login”, non si tratta di una semplice ridefinizione dell’immagine coordinata dello Stato o della PA, ma della applicazione di metodologie quali il *Design Thinking* e dello *Human Centered Design* o di pratiche progettuali quali il *Service Design* allo sviluppo dello stesso Servizio Pubblico, partendo dagli strumenti che mettono i cittadini nelle condizioni di fruirne.

Simile nei propositi e nella metodologia applicata è anche *gov.uk*<sup>4</sup>, il sito di informazione per il settore pubblico del Regno Unito, creato dal *Digital Service* del governo con lo scopo di fornire un unico punto di accesso ai servizi governativi. Il sito è stato lanciato in versione beta nel 2012 ed oggi ha sostituito tutti i siti dei ministeri ed ospita la maggior parte dei servizi pubblici.

Se il progetto inglese può vantare uno stato di sviluppo più avanzato, a parità di efficienza nella semplificazione, il progetto italiano è decisamente più *design-oriented*, più bello e piacevole nella navigazione.

La forma attraverso cui il potere si rappresenta ai cittadini è, in uno Stato moderno, non solo quella esplicitamente simbolica dei segni convenzionali, delle bandiere, degli stemmi, delle uniformi. È in primo luogo quella dell’interfaccia diffusa, dei terminali dei servizi che costituiscono la sostanza dello Stato che ogni cittadino esperisce in prima persona, da cui ricava un’impressione ed un giudizio qualitativo, spontaneo e non mediato, inesorabile e quasi irreversibile.

Un logo elegante ed ultramoderno, un’immagine coordinata, patinata e contemporanea, che sono stati fino a poco tempo fa uno strumento utile a rappresentare o meglio raffigurare il valore di realtà non direttamente conoscibili, sono oggi strumenti inadeguati ed inefficaci a costruire una percezione di presenza, attendibilità, credibilità, autorevolezza del potere, se tutto l’insieme della sostanza percepibile non offre un contributo coerente alla costruzione della sua idea.

Oggi, la maggior parte di questa sostanza, che costituisce la base del giudizio dei cittadini sui servizi in generale, ed in particolare su quelli pubblici e che influenza l’idea che abbiamo del potere e dello Stato, è disponibile online e viene percepita non tanto nella frequentazione degli uffici o nella fruizione fisica dei servizi, ma attraverso *tablet* e *smartphones*, non solo con i siti istituzionali, ma

<sup>3</sup> G. SINNI, *L’identità è aperta. Il design per la pubblica amministrazione*, in [www.medium.com](http://www.medium.com), 2015.

<sup>4</sup> <https://www.gov.uk/>.

soprattutto e direttamente tramite *app*, attraverso una rete che ci avvolge e di cui ci accorgiamo perché si palesa solo quando ne abbiamo bisogno.

Il livello di qualità offerto dai servizi disponibili in rete è il metro di paragone con cui misuriamo anche il servizio pubblico, e da cui dipende l'opinione che ne ricaviamo. Siamo abituati a ricevere gratuitamente servizi di eccezionale qualità, attraverso UX disegnate da formidabili team di professionisti aggiornati, esperti e competitivi, che hanno come unico obiettivo la felicità degli utenti. *Facebook*, *Google* (Maps, Search, Drive ecc.), *Whatsapp*, e milioni di altri servizi, più o meno potenti, pervasivi o performanti hanno in comune la caratteristica di essere concepiti, progettati, realizzati e aggiornati avendo in mente i bisogni e le frustrazioni di utenti che sempre di più si cerca di soddisfare individualmente e non come standard, attraverso metodi di *User-Centered Design*, di *Service Design* o di *Design Thinking*. E i servizi che non perseguono questi obiettivi vengono semplicemente spazzati via dalla rete. Non c'è spazio sul web per chi non è capace di offrire una UX entusiasmante, coinvolgente, personale.

È stato ampiamente dimostrato come il ricorso all'*e-Government* possa migliorare l'efficienza e ridurre i costi della gestione del servizio pubblico (vedi ad esempio il rapporto di Boston Consulting sul caso dello Stato danese<sup>5</sup>), ma ancora non si hanno studi definitivi sull'effetto che la percezione di questa efficienza ha sull'opinione che i cittadini si formano sullo Stato e sul potere e sull'influenza che questa percezione può avere sul comportamento dei cittadini stessi nei confronti delle istituzioni.

Abbiamo però la testimonianza dei risultati di alcune esperienze di applicazione delle logiche del *Design Human-Centered* alla progettazione dei servizi e delle interfacce verso i cittadini della Pubblica Amministrazione.

Sempre in Danimarca, Mindlab, ad esempio, è una unità di servizio per lo sviluppo di progetti innovativi, che si autodefinisce *cross-governativa*. È stata istituita tramite il contributo di tre ministeri e di una municipalità: il Ministero del Commercio e della Crescita, il Ministero della Pubblica Istruzione, il Ministero del Lavoro e il Comune di Odens. Inoltre opera in stretta collaborazione con il Ministero per gli Affari economici e quello degli Interni. Opera sulle politiche che interessano la vita quotidiana di quasi tutti i danesi. In particolare le aree di attività sono quelle dell'imprenditorialità, del *Self-service* digitale, dell'istruzione e dell'occupazione.

Mindlab<sup>6</sup> offre un team interdisciplinare di progettisti e metodologi, e spazi fisici per l'interazione di team per la co-creazione e il co-design di servizi pubblici innovativi e soluzioni per il miglioramento della qualità della vita dei cittadini danesi.

Offre una metodologia orientata al *Design-Thinking*, cioè con approccio partecipato in varie fasi, che passano dall'analisi, alla comprensione dei problemi, alla ricerca, ideazione e sperimentazione di prototipi di soluzioni di scala abbastanza

<sup>5</sup> *Study on e-Government and the Reduction of Administrative Burden*, EY Claudia Gallo, Michele Giove Danish Technological Institute Jeremy Millard, Rasmus Kåre Valvik Thaarup, ISBN: 978-92-79-35882-1 DOI: 10.2759/42896 © European Union, 2014. [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc\\_id=5155](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=5155).

<sup>6</sup> <http://mind-lab.dk/en/>.

ridotta da poter essere verificati rapidamente ed alla riprogettazione sulla base di test.

Tra i casi-studio rappresentati, troviamo progetti relativi alla riduzione delle cause di esclusione, al pagamento delle tasse, al miglioramento dei servizi, alla comunicazione istituzionale della Pubblica Amministrazione: ciò che accomuna tutti i progetti è la trasparenza del metodo, il coinvolgimento dei cittadini nello sviluppo delle soluzioni, il test delle soluzioni in casi applicativi con prototipi realizzabili con risorse limitate. Oltre ai vantaggi diretti derivanti dallo sviluppo e l'applicazione di soluzioni innovative a basso costo, la logica del *codesign* consente una maggiore immedesimazione dei cittadini con le istituzioni pubbliche, favorisce la comprensione reciproca e contribuisce a ridurre l'inefficienza di provvedimenti e azioni basate su analisi statistiche.

La percezione del potere in questo caso è basata sui risultati di iniziative partecipate, eventualmente anche rivolte alla definizione degli strumenti di comunicazione e di interazione, riducendone l'incoerenza linguistica e sostanziale, non tanto grazie all'uso di progetti forti e rigidi, quanto grazie all'applicazione di metodi che favoriscono lo sviluppo di soluzioni innovative, dinamicamente aggiornabili, a basso costo di sviluppo, basate sull'ascolto e sulla comprensione delle esigenze dei cittadini, in cui il contributo di esperti multidisciplinari di alto profilo ha un carattere collaborativo e non prescrittivo.

Torniamo al progetto "Italia Login", che pure si è organizzato su principi di *Human Centered Design* e di progettazione partecipata e collaborativa *open source*, per concludere ribadendone l'importanza per il miglioramento non solo della percezione, ma della qualità stessa del servizio pubblico nel nostro Paese.

Si tratta di una importante occasione per la sperimentazione di tecniche innovative per lo sviluppo del servizio pubblico che possono tradursi concretamente in un risparmio sul tempo sprecato e sulla infelicità ed insoddisfazione della collettività. Ne danno testimonianza i principi cui si ispira il *service design* del progetto, che riportiamo di seguito, integralmente.

#### 1. Prima i cittadini, tutti

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e devono poter accedere ai servizi senza distinzione di sesso, di lingua, di età, di condizioni personali e sociali. È compito della Pubblica Amministrazione rimuovere gli ostacoli di ordine tecnologico, geografico, sociale e culturale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno utilizzo dei servizi e l'effettiva partecipazione alla vita civica e democratica del Paese.

#### 2. Innovativi per tradizione

Portare i tratti caratteristici dello stile italiano (progettualità, creatività, estetica) nella pubblica amministrazione. Solo attraverso un'esperienza di utilizzo dei servizi piacevole e appagante, dove il design non è considerato un tema superfluo, è possibile avere le condizioni per una migliore trasparenza e chiarezza.

#### 3. Dialogare per migliorare

Fornire sempre canali di dialogo con il cittadino attraverso gli strumenti più idonei, che producano risposte puntuali e pronta assistenza. Costruire un rapporto di fiducia che favorisca successive interazioni e un ritorno di informazioni utile a valutare i servizi.

#### 4. Utile per design, affidabile per principio

Il servizio offre al cittadino il soddisfacimento di un'esigenza reale, che migliora la sua vita e il rapporto con l'ente; evita interazioni non necessarie e ripetitive, conservando e raccogliendo le informazioni fornite in modo sicuro e trasparente. Si devono creare servizi così semplici e intuitivi che i cittadini li preferiscono a quelli tradizionali.

#### 5. A servizio del Paese

Ogni servizio è facile da usare, in ogni passaggio è chiaro cosa è stato fatto e cosa è possibile fare, i messaggi sono scritti in linguaggio comprensibile. Il servizio è realizzato e diffuso attraverso gli strumenti e i canali effettivamente utilizzati dai cittadini utilizzando standard, linee guida e infrastrutture condivise<sup>7</sup>.

Concludendo, possiamo individuare due modalità principali di applicazione degli strumenti e dei metodi del design ai servizi della Pubblica Amministrazione e a tutte le interfacce che permettono ai cittadini di percepire ed interagire con lo Stato.

Una lavora sul progetto della rappresentazione del potere, e può essere usata per creare, enfatizzare, influenzarne la percezione attraverso tecniche di persuasione comunicativa, senza cambiarne la qualità.

L'altra, in cui il contributo del design assume un valore sociale molto più rilevante, non rappresenta la qualità prodotta dal potere, ma definisce e realizza il sistema che la genera.

I cittadini sono capaci di riconoscere la qualità, e lo fanno secondo paradigmi contemporanei, strutturati sulla base della esperienza. Il design può rendere il potere vicino, comprensibile ed accessibile ai cittadini definendone la qualità di interfacce, sistemi, luoghi, servizi, oggetti, eventi, messaggi.

Il buon design può avvicinare i cittadini e i loro rappresentanti, sul piano comunicativo e sostanziale, favorendo pluralismo, partecipazione, accessibilità, inclusione. *Open Data, Smart Devices, E-Government, Digital environment* sono opportunità tecnologiche che rendono realizzabili questi obiettivi.

Citando Paul Hogan, Presidente Emerito di EIDD – “Design for All Europe”, nella dichiarazione di Stoccolma, possiamo riassumere il senso del più alto contributo del design nel progetto della *User Experience* della cosa pubblica in questa semplice frase: «Il buon design abilita, il cattivo design disabilita»<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> <http://design.italia.it/linee-guida/service-design/>.

<sup>8</sup> Approvata il 9 maggio 2004 dall'Assemblea Annuale dell'Istituto Europeo per il Design e la Disabilità a Stoccolma.

## QUALCHE OSSERVAZIONE SULLA COMUNICAZIONE PUBBLICA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Paolo Passaglia

SOMMARIO: 1. L'apertura della Corte nei confronti dell'opinione pubblica. 2. Gli strumenti di apertura più «tradizionali». 3. L'utilizzo della rete. 3.1. La comunicazione interna. 3.2. La comunicazione istituzionale. 4. Una notazione in prospettiva.

### 1. L'apertura della Corte nei confronti dell'opinione pubblica

La Corte costituzionale, negli ultimi anni, si è caratterizzata per una profonda rivisitazione della propria *policy* inerente alla comunicazione pubblica. Sebbene sia sempre difficile individuare con apprezzabile certezza un momento preciso in cui prendono forma dinamiche complesse, come quelle di cui si discute, possono rintracciarsi fasi che segnano svolte o, almeno, accelerazioni significative rispetto al passato. Con riferimento alla comunicazione pubblica della Corte, una fase rilevante, al riguardo, può forse essere collocata intorno al 2006, in corrispondenza con la ricorrenza dei cinquant'anni di attività, ricorrenza che è stata salutata con una serie di iniziative di apertura all'esterno, oltre che con una serie di studi (si ricorderà, in particolare, l'imponente collana dedicata ai «Cinquanta anni della Corte costituzionale della Repubblica italiana», edita dalla Esi) e di seminari. Per l'insieme delle iniziative si è ritenuto opportuno procedere ad un coordinamento, che è stato affidato ad un ex-ambasciatore, individuato proprio per la sua esperienza, dalla quale si riteneva di poter trarre beneficio in termini di massimizzazione della visibilità dell'istituzione.

La scelta operata non mancò, allora, di suscitare qualche riserva, se non altro perché introduceva una figura apparentemente (ma solo apparentemente) destinata a sovrapporsi, con la sua attività, a quella di soggetti interni (l'Ufficio del Cerimoniale, per un verso, l'Ufficio Stampa, per l'altro). Guardandola retrospettivamente, si può senz'altro affermare che la scelta ha segnato un mutamento di approccio che è andato ben oltre la semplice contingenza e che ha avuto significative ricadute anche negli anni successivi, contribuendo in modo rilevante a modernizzare la comunicazione istituzionale della Corte.

Fino a non molti anni fa, infatti, la regola d'oro che ispirava la comunicazione pubblica dell'istituzione poteva sintetizzarsi nella massima per cui “la Corte parla (solo) con le sue decisioni”. Una regola che si fondava certamente sul tradizionale riserbo dei titolari di funzioni giurisdizionali, ma che nel caso della Corte veniva corroborata dal timore che l'aprirsi verso l'esterno implicasse rischi per la collegialità dell'organo, nella misura in cui il parlare delle decisioni poteva far emergere divisioni tra i giudici (vanificando così gli aspetti favorevoli dell'im-

possibilità di redigere opinioni dissenzienti e concorrenti) o, comunque, poteva rafforzare eccessivamente il ruolo del Presidente, soggetto deputato ad “esternare” l’attività della Corte, veicolandola presso gli altri attori istituzionali e presso l’opinione pubblica. Le riserve traevano linfa, segnatamente, da esperienze di Presidenti “esternatori”, che in taluni casi avevano ingenerato situazioni conflittuali all’interno del collegio ed anche verso l’esterno; ma il disagio era comunque avvertibile, ad esempio, ogni qual volta si ritenesse necessario intervenire per chiarire posizioni e per fornire precisazioni su decisioni rese.

L’apertura avvenuta, più o meno, una decina di anni fa è stata il portato di un approccio diverso, motivato dalla constatazione che il “parlare attraverso le sentenze” era, in realtà, un parlare ad un pubblico estremamente limitato, quello degli “addetti ai lavori” e quello degli altri attori istituzionali, i quali ultimi, peraltro, non sempre si erano dimostrati pronti ad ascoltare (come stavano a testimoniare certi moniti al legislatore rimasti senza seguito). Nella società della comunicazione, la Corte ha avvertito, ad un certo punto, in maniera dirompente, l’esigenza di “farsi sentire”, non essendo più sufficiente il legittimarsi attraverso la propria attività. Al fondo, quello che si è colto è stato proprio un problema di legittimazione dell’organo di giustizia costituzionale, incapace di veicolare il senso della propria importanza presso l’opinione pubblica e, di conseguenza, timoroso – non senza motivo – di vedersi indebolito nei confronti degli organi che hanno canali di comunicazione naturalmente più efficienti, come il Governo o il Parlamento. In una prospettiva più generale, non può escludersi – anzi, è più che probabile – che la sensazione di incompiutezza della legittimazione della Corte si sia manifestata in parallelo con il corrodersi della legittimazione della Costituzione nel sistema (con il cambiamento del quadro politico nei primi anni Novanta e con la frequente invocazione di riforme costituzionali), che non può non aver avuto ripercussioni anche sulla legittimazione del garante della Costituzione stessa. Il tema è, tuttavia, troppo vasto per poter essere anche solo sommariamente trattato nell’ambito di queste poche pagine.

Quale che ne sia la scaturigine profonda, la politica di apertura posta in essere dalla Corte si è tradotta nell’impiego di vari strumenti, ai quali si ritiene che possa essere di un qualche interesse dedicare attenzione, pur ai limitati fini di un intervento che, come questo, più che propriamente descrittivo, intende essere meramente evocativo.

A fini espositivi, si distinguerà tra l’impiego di strumenti più tradizionali ed il ricorso alla rete internet, con l’avvertenza che le due categorie in parte si compenetrano, segnatamente in ragione della traslazione sulla rete internet di alcuni degli strumenti tradizionali.

## 2. Gli strumenti di apertura più “tradizionali”

L’apertura della Corte verso l’esterno segue, da sempre, tre canali fondamentali, in relazione ai destinatari della sua attività, che possono individuarsi nei seguenti: le altre istituzioni, la comunità dei giuristi e l’opinione pubblica. Gli strumenti che sono a disposizione per raggiungere i tre bacini mutano, ovviamente, in relazione al tipo di informazione che si ritiene di dover fornire, o meglio al grado di approfondimento della stessa.

Così, per la comunità dei giuristi, l’apertura avviene “naturalmente” attraverso le decisioni, giacché è proprio nella dottrina che si identificano quei destinatari “privilegiati”, se non altro in quanto sono in grado di trarre un’informazione compiuta in maniera autonoma. Gli strumenti idonei a porre in essere una comunicazione pubblica sono, dunque, sostanzialmente inutili, sia che si abbia riguardo alle misure comunicative di accompagnamento delle decisioni (proprio in ragione della capacità di lettura e comprensione autonoma degli studiosi) sia che si faccia riferimento alle illustrazioni generali dell’attività e del ruolo dell’organo (che gli studiosi non possono non conoscere, di nuovo, in autonomia).

Un discorso leggermente diverso è da farsi in relazione agli altri organi costituzionali. Ciò non tanto perché non possa darsi per implicita la conoscenza della Corte e della sua attività (anche i non giuristi avranno, infatti, la possibilità di avvalersi di esperti), quanto semmai per il fatto che sovente, specie per i casi più delicati, è necessario tener conto del fattore tempo nel dare informazioni, anche al fine di scongiurare che le informazioni – magari pure distorte – possano trapelare indebitamente: alla luce di ciò, le decisioni in sé possono non bastare, ed allora la Corte non esita a far precedere le decisioni più discusse da comunicati stampa, che possano orientare le azioni da intraprendere ancor prima che la decisione sia ufficialmente depositata, con l’ulteriore beneficio di evitare gli effetti destabilizzanti di possibili fughe di notizie.

I comunicati stampa sono rivolti, evidentemente, anche all’opinione pubblica, ma la loro funzione è, allora, puramente informativa. È stata infatti operata la scelta di dar conto nei comunicati della sola decisione finale, a differenza di quanto avviene presso altri organi di giustizia costituzionale (si pensi, ad esempio, ai casi del *Bundesverfassungsgericht* o del *Conseil constitutionnel* francese), in cui il comunicato stampa è utilizzato per illustrare più diffusamente, in una forma ed un linguaggio accessibili, tendenzialmente, al *quivis de populo*, il caso deciso e l’iter decisionario seguito (sulla prassi dei comunicati stampa seguita dalla Corte costituzionale, si rinvia all’attenta disamina condotta da A. Gragnani, *Comunicati-stampa del Palazzo della Consulta anziché provvedimenti cautelari della Corte costituzionale?*, in «Giur. costit.», 2013, p. 531 ss.).

La struttura dei comunicati stampa è indicativa di una certa quale resistenza di antiche logiche, in virtù delle quali la Corte non dialoga con l’opinione pubblica, o, almeno, rifugge da un dialogo diretto.

Per molto tempo, in effetti, il rapporto tra la Corte costituzionale e l’opinione pubblica è stato filtrato invariabilmente dai *mass-media*, i quali “raccontavano” la Corte ai non addetti ai lavori. Solo di tanto in tanto la comunicazione era affidata alle esternazioni del Presidente della Corte. Il momento saliente di questo canale è stato, da sempre, quello della conferenza-stampa di fine anno, nella quale il Presidente e, con lui, la Corte affidavano (ed affidano) alla stampa il compito di veicolare il resoconto dell’attività svolta nell’anno precedente. Su questo punto, una significativa innovazione si è avuta con la trasmissione in diretta su Rai 3 della conferenza-stampa, ciò che ha consentito all’opinione pubblica di avere un contatto con la Corte non più mediato da fonti giornalistiche. Più che di opinione pubblica, peraltro, si dovrebbe parlare di “pochi intimi”, visto che l’orario mattutino e la rete prescelta non sono tali da assicurare alla trasmissione una vasta platea.

Del resto, è chiaro che, per i limiti che le sono propri, la televisione difficil-



mente potrebbe diventare uno strumento di costante ed effettivo contatto tra la Corte e l'opinione pubblica. Se questo è l'obiettivo, è evidente che lo strumento più idoneo sia un altro: non a caso, solo con lo sviluppo della rete internet la Corte si è trovata nelle condizioni, almeno teoriche, di raggiungere un pubblico vasto.

### 3. L'utilizzo della rete

Come si accennava, la comunicazione della Corte costituzionale ha conosciuto, negli ultimi anni, uno sviluppo estremamente significativo. Sono certamente mutati i paradigmi concettuali che tradizionalmente improntavano la Corte ad un certo riserbo, ma non può trascurarsi, proprio per la sua estrema rilevanza, l'impatto avuto dallo sviluppo della rete, dalla quale la Corte – al pari, del resto, di gran parte delle altre istituzioni – ha tratto la possibilità di percorrere strade fino a qualche anno fa semplicemente impensabili.

Nel prosieguo, si darà sinteticamente conto di alcune delle più significative innovazioni che, grazie alla rete, la comunicazione ha conosciuto, sotto i suoi due profili fondamentali, e cioè la comunicazione interna e la comunicazione istituzionale.

#### 3.1. La comunicazione interna

Lo sviluppo delle tecnologie della comunicazione ha consentito alla Corte di potenziare i canali comunicativi interni, i quali, se per lungo tempo si erano affidati essenzialmente alla conoscenza diretta, hanno progressivamente richiesto forme di scambio più articolate, vuoi in ragione della crescita del numero di dipendenti e del personale contrattualizzato, vuoi per il fatto che la dislocazione degli uffici su due palazzi, prossimi, ma non contigui, ha reso oggettivamente più complessa la conoscenza “di tutti da parte di tutti”.

Una funzione fondamentale è stata assunta, al riguardo, dall'utilizzo della posta elettronica, canale di comunicazione divenuto ormai tradizionale, capace di coinvolgere tutto il personale attraverso una serie di *mailing list* strutturate in ragione dell'interesse dei destinatari per le comunicazioni di volta in volta proposte. Un canale estremamente agevole da utilizzare, anche grazie all'attribuzione, a ciascun dipendente o collaboratore, di un *account* di posta standardizzato, composto dall'iniziale del nome, seguita dal punto e dal cognome, per poi passare alla parte invariabile: “@cortecostituzionale.it”.

La posta elettronica, pur essendo stato il primo strumento telematico all'uso utilizzato, resta ancora oggi il vero asse portante della comunicazione interna. Asse portante, sì, ma anche strumento che, con il tempo, ha mostrato i suoi limiti, non potendo offrire una serie di servizi e di informazioni per i quali si richieda una struttura più articolata. È in questa logica che è stato creato e successivamente implementato un sito *intranet* che oggi reca una serie di contenuti estremamente variegata, rivolta alle diverse utenze della Corte e funzionalizzata a multiformi impieghi.

Schematizzando in forma forse eccessiva, si possono individuare almeno tre grandi aree del sito: quella puramente informativa, quella conoscitiva dell'istituzione, quella inerente all'attività giurisdizionale.

La prima area è quella delle *news*, nella quale vengono convogliate le notizie di più immediato interesse per gli utenti, notizie che in buona parte dei casi sono in realtà segnalazioni di aggiornamenti del sito o di caricamenti di materiale.

La seconda area è quella più eterogenea. Ad essa possono ascrivere le indicazioni relative alle singole unità del personale, con numeri telefonici fissi e mobili ed *account* di posta elettronica, modulistica, informazioni relative al funzionamento degli uffici, assistenza, ecc.

Nella terza area figurano una serie di banche dati di estrema importanza per il funzionamento della Corte: oltre al catalogo completo delle opere presenti nella biblioteca, ai *link* alle banche dati esterne cui la Corte è abbonata, si trova la banca dati Sigico 2, in cui sono presenti tutte le decisioni (numerata) della Corte costituzionale e tutti gli atti di promovimento di giudizi di costituzionalità: questa banca dati, che permette un ampio spettro di ricerche, integrando testi delle decisioni, massime e titolazioni comparse sulla *Gazzetta Ufficiale*, è arricchita da una serie di ulteriori materiali, tra i quali spiccano i fascicoli di ciascuna causa e le ricerche preparatorie degli assistenti di studio dei giudici costituzionali.

Una parte del sito è gestita dall'Ufficio Stampa, che cura una rassegna stampa quotidiana, nonché altre pubblicazioni periodiche, tra cui una rassegna stampa estera con cadenza bisettimanale. Di interesse sono anche le parti del sito gestite dal Servizio Studi e dall'Area di diritto comparato (un'articolazione interna del Servizio), in cui figurano le ricerche ed i quaderni di documentazione che vengono predisposti in funzione di singole cause oppure a seguito di lavori commissionati da giudici su tematiche di ordine generale.

In buona sostanza, l'idea guida che pare emergere dal sito *intranet* è che, in esso, dovrebbe potersi trovare tutto ciò che possa risultare utile al dipendente o al collaboratore per poter fruire delle risorse interne alla Corte, per potersi sentire parte, anche seduto alla propria postazione, di una comunità relativamente ampia ed eterogenea, ma caratterizzata da una fondamentale unità di intenti, sintetizzabile nel perseguimento dell'obiettivo di assicurare un buon funzionamento dell'istituzione.

In quest'ottica, un elemento da rimarcare è che l'accesso al sito *intranet* non è possibile soltanto all'interno dello spazio fisico dei palazzi della Corte, ma può avvenire, grazie ad una VPN, anche da remoto, il che agevola fortemente il senso di appartenenza (oltre che, ovviamente, lo svolgimento dei propri compiti) soprattutto per tutti coloro che risiedono lontano dalla Corte e che, per motivi professionali, non si recano in sede quotidianamente.

#### 3.2. La comunicazione istituzionale

L'asse portante dell'intera *policy* comunicativa della Corte è certamente rappresentato dal suo sito internet, volano ormai insostituibile della comunicazione istituzionale.

Sin dal 2000, la Corte si è dotata di un sito internet, che peraltro si è caratterizzato, per molto tempo, per una evidente “essenzialità”, tale quindi da renderlo scarsamente attrattivo per utenti che non fossero specificamente interessati all'attività della Corte.

Un significativo cambiamento di rotta si è avuto con la messa in linea, nel gen-

naio 2009, di un nuovo sito, assai più ricco di contenuti, di più agevole accessibilità e di sicuro più attrattivo, in termini di grafica e di offerta informativa, anche per il “grande pubblico”. Questa versione, che è stata oggetto di un’approfondita analisi (anche in chiave comparatistica, avendo riguardo ai siti di altri organi di giustizia costituzionale) da parte di P. Costanzo (*La Corte costituzionale come “nodo” della Rete*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, Giappichelli, 2016, tomo I, p. 667 ss.), ha segnato certamente un passo avanti importante in termini di apertura della Corte verso l’esterno. In questo senso, può individuarsi una forte continuità con la versione che è stata di recente (nel luglio 2016) messa in linea, e che ha apportato novità soprattutto da un punto di vista grafico e di accessibilità, mentre da un punto di vista contenutistico le innovazioni sono risultate piuttosto circoscritte.

Un primo elemento da segnalare è l’adattamento del sito al variare della grandezza dello schermo in cui il *browser* sia aperto. Si sono in tal modo create le condizioni per permettere una navigazione *quasi come se* esistesse una versione mobile del sito, ciò che in precedenza non era possibile e che rappresentava certamente un *handicap* significativo per la fruibilità del sito, la cui navigabilità su *tablet* e *smartphone* era sovente resa piuttosto problematica, specie nella selezione delle voci di menu.

Il sito, in qualunque visualizzazione, si caratterizza per la forte preponderanza data alle immagini: nella *homepage* campeggia, infatti, una *gallery* in cui scorrono foto del Palazzo della Consulta e della sala delle udienze, con inquadratura sul collegio. L’attenzione all’elemento visivo è probabilmente da collegare alla ricerca di una visibilità dell’istituzione, che, nonostante i suoi oltre sessant’anni di attività, ancora stenta ad essere chiaramente identificata da parte del *quavis de populo*. In un certo senso, questa prima scelta è indice di uno degli assi portanti dell’intero sito, e cioè proprio dell’idea di “far conoscere” la Corte quanto più possibile. In realtà, però, la presenza della Corte sul web è tutta giocata su un doppio binario (che, come si dirà tra breve, pare destinato, in prospettiva, a diventare triplice): per un verso, il sito è strutturato in funzione di veicolo della comunicazione istituzionale, per l’altro assolve alla funzione di dialogo con la comunità degli addetti ai lavori, che alla Corte costituzionale si rivolgono per motivi professionali o di ricerca. Questa duplicità di destinatari, se è assolutamente normale e doverosa, non può non ingenerare una certa componente di possibile confusione o, quanto meno, ha inevitabilmente qualche impatto negativo in termini di leggibilità delle informazioni e di selezione delle stesse.

Emblematico, al riguardo, è il confronto tra la colonna centrale e la colonna di sinistra che figurano nella *homepage* al di sotto della *gallery* di cui si è detto.

La colonna centrale è occupata, innanzitutto, dall’indicazione degli orari della Cancelleria della Corte ed a seguire dall’elenco delle decisioni rese con l’ultimo deposito, per proseguire con il calendario dei lavori ed il *link* ai più recenti atti di promovimento di giudizi di fronte alla Corte. Si tratta, all’evidenza, di informazioni dedicate agli operatori del diritto, vuoi perché protagonisti del processo costituzionale (al punto da essere interessati ad entrare in contatto con la Cancelleria) vuoi perché studiosi (come tali chiamati a conoscere e, magari, a commentare le decisioni della Corte). L’ultima parte della colonna centrale è occupata dalla *Newsroom*, che reca contenuti piuttosto eterogenei, andando dal

comunicato stampa relativo ad una sentenza all’informazione circa un seminario di studi tenutosi presso la Corte o al quale un giudice abbia presenziato, ecc.: in questa parte, i destinatari sono solo occasionalmente gli addetti ai lavori, in quanto molte delle informazioni riportate si rivolgono ad un pubblico indifferenziato.

La *Newsroom*, tra l’altro, crea una non trascurabile sovrapposizione, almeno a livello concettuale, con i contenuti della colonna di sinistra, interamente dedicata ai “Recenti aggiornamenti”, tra i quali figurano alcuni comunicati stampa e le sintesi di alcune decisioni che si ritengono di interesse più generale, come tali meritevoli di una condensazione in spazi e con forme che permettano la fruizione dei contenuti salienti anche da parte di non giuristi (si noti che lo strumento comunicativo, introdotto nel corso del 2016, ha un obiettivo certamente commendevole, ma le forme di redazione, che prescindono da qualunque presa di posizione ufficiale del collegio o, almeno, della segreteria generale, ingenerano alcune perplessità in merito a possibili discrasie tra i contenuti della sintesi e la reale portata della decisione).

In buona sostanza, la doppia destinazione del sito si riflette in una commistione tra la seconda parte della colonna centrale e la colonna di sinistra, commistione dalla quale non sembra che possa escludersi l’emergere di taluni problemi di leggibilità e di recupero delle informazioni.

Da questa compenetrazione tra le colonne resta in larga misura esclusa la colonna di destra, che si connota per una serie di collegamenti a materiali e documenti tratti da altre sedi. In alto, subito sotto la *gallery*, campeggia un video tratto da una trasmissione televisiva illustrativa dell’attività della Corte costituzionale, ciò che potrebbe ancora ricollegarsi alla seconda parte della colonna centrale, oltre che alla colonna di sinistra. Quanto segue in verticale è invece significativamente eterogeneo, perché rappresenta un’apertura al mondo dei *social media*, di cui la Corte fa parte attraverso un *account* di *Instagram*. Appare piuttosto curiosa la scelta di concentrare la vita sui *social* in un canale eminentemente fotografico, poiché per un’istituzione come la Corte costituzionale l’immagine può essere utile a potenziare la visibilità, ma non può che essere una parte – e neppure lontanamente preponderante – della comunicazione: non è neppure in astratto sostenibile, infatti, che si sia passati da una Corte che parlava solo con le decisioni ad una Corte che vorrebbe parlare solo con le immagini. Se, dunque, si cercava un’interazione con il pubblico, forse altri *social media* avrebbero offerto possibilità più eclettiche ed avrebbero forse potuto essere privilegiati o, quanto meno, sperimentati.

La sperimentazione, del resto, non avrebbe avuto niente di pionieristico, giacché vari altri organi di giustizia costituzionale hanno già intrapreso questa strada, con Facebook o con Twitter. Addirittura, proprio dopo il collegamento a *Instagram* della Corte, nella colonna di destra campeggia il richiamo all’*account Twitter* del *Conseil constitutionnel*. Ora, questo richiamo, se per un verso potrebbe essere un valido stimolo per ampliare l’offerta comunicativa proveniente dal Palazzo della Consulta, sul piano della coerenza complessiva dell’*homepage* non sembra che possa essere immune da critiche. Ciò in quanto l’inserimento del *Twitter* di un organo omologo straniero può creare un certo disorientamento negli utenti, che trovano informazioni provenienti da e relative a tutt’altro contesto, quale quello francese. Senza contare, poi, che la scelta è opinabile anche sul

piano prettamente comparatistico, poiché non si capisce bene il motivo per cui proprio il *Conseil constitutionnel* sia oggetto di specifica attenzione e non un altro organo di giustizia costituzionale straniero, magari di più risalente tradizione, connotato da un'attività più pronunciata e/o da un più generalmente riconosciuto prestigio.

Lo stesso discorso vale per la parte finale della colonna di destra, dove figura la sezione dal titolo "Le altre Corti", in cui sono inseriti dispacci di agenzia (anche risalenti a mesi addietro) relativi a Corti costituzionali straniere.

In sostanza, la colonna di destra sembra voler fare del sito della Corte costituzionale una sorta di "piccola finestra" sul mondo della giustizia costituzionale, o meglio sulla giustizia costituzionale nel mondo. Il punto è che la finestra è assai angusta e l'angolo visuale che offre è troppo parziale per essere efficace. Il pur minimo beneficio che apporta è, d'altra parte, ampiamente compensato, in negativo, dal fatto che fa disperdere l'attenzione dell'utente, già chiamato ad una attenta selezione nella molteplicità di informazioni disposte nelle altre due colonne secondo un ordine eminentemente cronologico, che non le rende sempre individuabili in forma immediata.

L'homepage rappresenta, ovviamente, una parte fondamentale del sito. Oltre la "vetrina", però, si cela una ricchezza di contenuti che è davvero rimarchevole, e che, di nuovo, si muove nella duplice direzione di un dialogo con la comunità dei giuristi e con l'opinione pubblica.

Analizzando i menu posti al di sopra della *gallery* di immagini che apre l'homepage, si ha un'idea di questa ricchezza, che va ben oltre gli elementi che potrebbero dirsi "scontati" nel sito di un organo di giustizia costituzionale.

Non poteva mancare, chiaramente, una illustrazione dell'istituzione, che si articola in diverse pagine, relative alle fonti di disciplina della Corte, agli organi ed all'amministrazione e, infine, all'illustrazione delle caratteristiche del Palazzo della Consulta.

Questa parte del sito è da ritenersi "mista", nel senso che in essa si trovano informazioni utili sia ai giuristi che al *quivis de populo*. Di analogo tenore è la parte del sito dedicata alla composizione del collegio, in cui figurano sintetiche biografie dei giudici costituzionali in carica ed anche dei giudici ormai cessati dal servizio.

Prevalentemente rivolta agli addetti ai lavori, ma potenzialmente aperta anche alla curiosità del pubblico più generale è la parte del sito in cui si ripercorrono le relazioni internazionali della Corte, onde mostrare la accentuata apertura dell'istituzione verso i suoi omologhi esteri, dimostrata anche dalla pagina di link ai siti delle Corti costituzionali straniere.

Sicuramente indirizzate al pubblico dei giuristi sono le sezioni del sito dedicate ai lavori della Corte (in cui sono inseriti gli atti di promovimento, il calendario dei lavori e le udienze pubbliche) ed alla giurisprudenza. Quest'ultima sezione si segnala per la sua particolare ricchezza: non solo, infatti, sono reperibili tutte le decisioni numerate della Corte, dal 1956 ad oggi, ma è anche possibile effettuare ricerche, attraverso una maschera piuttosto elaborata, che reca un buon numero di campi editabili (anno, numero, Presidente, relatore, tipo di giudizio, forma della decisione). Sempre nella maschera di ricerca, è inoltre contemplata una ricerca testuale, che nel caso delle sentenze consente anche di isolare il *Ritenuto*

*in fatto* dal *Considerato in diritto*.

Ancora nella sezione dedicata alla giurisprudenza figurano le massime relative alle decisioni, sulle quali è parimenti possibile effettuare ricerche, grazie ad una maschera analoga a quella descritta per le decisioni.

Di recente è stata inserita una ulteriore funzione, di particolare importanza per gli studiosi, quale il campo della dottrina a commento delle singole decisioni. Anche per questi contenuti è possibile effettuare ricerche, articolate su un vasto numero di campi, quali: anno e numero della decisione, nome dell'autore, titolo del contributo, rivista in cui è inserito e tipologia del contributo (distinguendo, ad esempio, tra le note e gli articoli di più ampio respiro, ecc.).

Eminentemente rivolta agli studiosi è anche la parte del sito denominata – forse in modo non proprio perspicuo – "Archivio". Vi figurano, infatti, una serie di scritti e relazioni a firma di giudici (soprattutto dei presidenti della Corte), ma anche ricerche e documentazioni curate dal Servizio Studi, di diritto interno e di diritto comparato. Nella stessa sezione sono ospitati due bollettini mensili di attualità giurisdizionale, relativi, l'uno, alla Corte di giustizia dell'Unione europea ed alla Corte europea dei diritti dell'uomo e, l'altro, alle Corti supreme statunitensi e britannica ed agli organi di giustizia costituzionale francese, tedesco e spagnolo. Nella stessa parte del sito sono contenute anche le versioni in estensione ".pdf" delle pubblicazioni edite dalla Corte costituzionale, dedicate per lo più agli atti di giornate in ricordo di eminenti giuristi che sono stati membri della Corte.

Altre sezioni del sito sono, di contro, destinate essenzialmente alla generalità dei consociati. Il riferimento va alla sezione "News" (in cui figurano "Comunicati stampa e note informative", notizie di "Eventi" ed una "Selezione rassegna stampa"), ma soprattutto alla sezione "Rapporti con il cittadino", in cui si offrono indicazioni operative su "Come assistere alle udienze pubbliche", "Come accedere al Servizio cancelleria" (pagina, peraltro, come si è detto, più propriamente riferibile ai professionisti del diritto) e "Come visitare il Palazzo della Consulta". Si riportano, poi, documenti multimediali illustrativi della Corte costituzionale, si esplicita la *policy* inerente all'utilizzo degli *open data* contenuti nel sito e si offre la possibilità di iscriversi ad una *newsletter*, che contiene un quadro riassuntivo delle pronunce depositate ed i link ai testi delle pronunce pubblicati sul sito della Corte costituzionale.

A completamento dell'apparato descrittivo per il grande pubblico si pongono un glossario, recante i termini tecnici di più diffuso utilizzo nel contenzioso costituzionale, ed un volume, accessibile in estensione ".pdf", recante un'introduzione sulla storia, sul ruolo e sulle funzioni della Corte costituzionale (*Che cosa è la Corte costituzionale*, di cui è online la quinta edizione, datata 2016), entrambi accessibili grazie a link posti nella parte inferiore della homepage.

La sommaria descrizione del sito della Corte non potrebbe dirsi compiuta se non venisse accennato al primo dei menu posti all'inizio della homepage, relativo alla versione in inglese del sito. Il fatto che si tratti del primo menu è già di per sé indicativo della volontà di rendere questa parte qualcosa di più di una mera appendice del sito «classico». In questo senso, anzi, può delinearsi una terza categoria di destinatari del sito, identificabile nel pubblico internazionale. La Corte costituzionale, negli ultimi anni, ha inaugurato, in effetti, una politica volta a

rafforzare la sua presenza sulla scena (quanto meno) europea; per far questo, ha dovuto ammettere la marginalità della lingua italiana nel contesto transnazionale, ed ha quindi potenziato l'attività di traduzione. Al momento, la versione inglese del sito è ancora piuttosto scarna, recando, oltre che il testo della Costituzione ed un glossario (sul modello di quello approntato in italiano), informazioni sulla composizione della Corte e sul Palazzo della Consulta. La parte più significativa è tuttavia rappresentata dalle sentenze: da una decina d'anni, infatti, la Corte seleziona le principali decisioni rese, facendole tradurre in inglese (per un totale di dieci/quindici sentenze l'anno), onde poter mostrare "il meglio" della sua produzione giurisprudenziale. È chiaro che si tratta di una forma ancora incompiuta di diffusione del proprio lavoro, ma è altrettanto chiaro che si è in presenza di un passo importante, nel senso di fare della Corte un organo che possa dialogare con la comunità transnazionale dei giuristi, non solo come recettore di modelli o di soluzioni, ma anche come elaboratore e proponente.

#### 4. Una notazione in prospettiva

Lo sviluppo della versione inglese del sito è indice di una delle molteplici potenzialità che la rete ha offerto alla Corte per aprirsi verso l'esterno. Molti passi restano ancora da fare, ma la via sembra tracciata. La Corte si è infatti orientata in maniera decisa verso una comunicazione veicolata attraverso il suo sito web, sul presupposto che con esso sia possibile raggiungere una platea di destinatari ben più ampia di quella assicurata dagli strumenti di comunicazione più classici. L'ovvietà di tale constatazione la pone al riparo, presumibilmente, da qualunque contestazione. Il punto è, però, un altro.

Tenendo conto delle attuali linee di sviluppo della comunicazione online, c'è da chiedersi se la scelta di concentrare tutti gli sforzi su un canale comunicativo quale il sito web non sia destinata ad un invecchiamento precoce: l'apertura mostrata nei confronti dei *social media*, allo stato, appare poco più che abbozzata, ma è tutt'altro che improbabile che, già nel breve periodo, ci si debba di nuovo interrogare sull'opportunità di intraprendere strade nuove, che partano sempre dal sito web, ma che permettano di esplorare appieno le potenzialità del web 2.0. L'opzione conservatrice, sostanzialmente confermata nel luglio 2016, potrebbe quindi rappresentare, più che un punto di arrivo, un punto di partenza verso una nuova fase della comunicazione istituzionale della Corte: una Corte che è stata chiusa per molto tempo, che si è aperta di recente e che, magari, tra non molto, potrebbe essa stessa uscire dal suo ambito per "andare a cercare" il proprio pubblico. Per andare a puntellare, in definitiva, la propria legittimazione.

## LA (AUTO)RAPPRESENTAZIONE DEI RAPPRESENTANTI

Laura Buffoni<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. La *visibilità* del Parlamento nella Costituzione. 2. La pubblicità e il principio democratico. 3. La pubblicità e il principio rappresentativo. 4. La rappresentanza/*rappresentazione* e l'immagine. 5. L'aporia della rappresentanza democratica. 6. L'iper-rappresentazione e l'idolo. 7. Il Parlamento e le arti: l'etero-rappresentazione.

### 1. La visibilità del Parlamento nella Costituzione

L'*immagine* pubblica del Parlamento è affidata dal diritto parlamentare a plurime forme di *visibilità*: pubblicità radiotelevisiva, pubblicità cartolare nella forma dei resoconti (stenografici e sommari), comunicazione istituzionale e giornalismo parlamentare, comunicazione interattiva sulla rete.

Alle tradizionali forme di pubblicità-descrizione si affiancano forme di pubblicità-propaganda quale rimedio allo svuotamento di contenuto della rappresentanza parlamentare ed alla crisi della relazione rappresentanti-rappresentati: accanto alla riproduzione diretta, mediante immagini, o indiretta, mediante trascrizione, dell'attività parlamentare si diffondono tecniche di comunicazione pubblica che ricostruiscono, mediante forme narrative ancora più indirette della scrittura dei resoconti, l'immagine del Parlamento.

Queste tecniche *rappresentative* del Parlamento pongono una questione di diritto costituzionale positivo: attuano la Costituzione? Sono coerenti con la *rappresentatività* propria del Parlamento?

Le disposizioni messe in questione sono gli artt. 64 e 72, comma 3, della Costituzione: su queste vanno "misurate" le regole parlamentari di pubblicità.

L'art. 64, comma 2, della Costituzione prescrive che le *sedute* di ciascuna delle due Camere e del Parlamento a Camere riunite sono (devono essere) pubbliche e l'art. 72, comma 3, impone al regolamento la determinazione delle forme di pubblicità dei *lavori* delle Commissioni in sede deliberante.

La pubblicità delle sedute delle Camere rende immediata la *percezione* del Parlamento e non può non includere la pubblicità materiale, storica e fenomenica, dei lavori che si svolgono nell'Assemblea<sup>2</sup>. La pubblicità dei lavori è, invece, la soglia minima che deve essere garantita per le Commissioni in sede deliberante, le cui sedute non godono della garanzia costituzionale della pubblicità.

Potrebbe dirsi, ad una prima lettura del testo costituzionale, che tutte le forme

<sup>1</sup> Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli studi di Sassari, Dipartimento di Giurisprudenza.

<sup>2</sup> C. ESPOSITO, *Atti parlamentari*, in *Enc. dir.*, IV, 1959, p. 77 ss.

rappresentative sono legittimo svolgimento di queste norme costituzionali, in quanto nessuna ha valore legale<sup>3</sup> e, quindi, tutti i mezzi di comunicazione, formale e informale, tipizzati e non, sono ammissibili. Potrebbe aggiungersi che la *pubblicità* dell'attività parlamentare, l'apertura del Parlamento, delle sue sedute e dei suoi lavori, al *popolo*, è legata all'art. 1 della Costituzione e, con esso, alla democraticità dell'ordinamento e alla attribuzione della titolarità della sovranità al popolo<sup>4</sup> ovvero al principio fondamentale dell'art. 3 di partecipazione del cittadino all'organizzazione politica<sup>5</sup>. La pubblicità è ciò che rende presente il popolo rappresentato: immette un po' di identità, di immediata datità del popolo, nella forma politica rappresentativa.

A cascata, potrebbe pacificamente concludersi che la messa in pubblico dell'attività parlamentare, in tutte le sue forme, vecchie e nuove, inverte la Costituzione o, per lo meno, queste disposizioni costituzionali e accorcia lo scarto tra rappresentanti e rappresentati. E così chiudere la questione.

Ma la conclusione può, parzialmente, essere revocata in dubbio e la *questione* restare tale ove si acceda ad un secondo livello di lettura del testo costituzionale e ci si interroghi sul senso pregnante della *pubblicità* di una assemblea parlamentare *rappresentativa*. Entra in gioco il legame pluriverso tra pubblicità, principio democratico e principio rappresentativo che potrebbe ridimensionare la decisività delle nuove tecniche di visibilità del potere per uscire dalla crisi del Parlamento.

## 2. La pubblicità e il principio democratico

Non è in discussione il fatto, storicamente fondato, che la pubblicità del Parlamento è stata un portato della democratizzazione del parlamentarismo, della lotta per la sovranità popolare e, con essa, per la elettività del Parlamento<sup>6</sup>: dopo l'atto dell'elezione, dell'investitura, la democraticità della relazione tra governanti e governati esige per lo meno la conoscenza dell'attività parlamentare, che sola ne consente la controllabilità. E ciò è ancora più essenziale per la democrazia, intesa volgarmente come esercizio concreto del potere da parte del popolo, quando la rappresentanza della nazione impone quella *contradictio in adiecto* che è il "libero mandato": la segretezza dell'attività parlamentare interromperebbe qualsiasi relazione con i rappresentanti.

<sup>3</sup> A partire da Corte cost., sentt. n. 9 del 1959 e 134 del 1969, ove si legge che «processi verbali, resoconti sommari e stenografici, messaggi del Presidente dell'Assemblea legislativi sono [...] mezzi di prova particolarmente autorevoli, a nessuno dei quali però è riconosciuta efficacia privilegiata. Giacché, se così fosse, la garanzia del rispetto delle norme costituzionali sarebbe concretamente rimessa all'organo attestante una verità incontrovertibile, anziché al giudice della costituzionalità delle leggi».

<sup>4</sup> Legano, tra i molti, la pubblicità all'ideologia democratica del potere visibile, controllabile, è la Bobbio, L. GIANNITI - C. DI ANDREA, *Art. 64*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 1235; R. MORETTI, in T. MARTINES - G. SILVESTRI - C. DE CARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 185.

<sup>5</sup> A. MANZELLA, *Art. 64 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1986, p. 37.

<sup>6</sup> È di certo vero per la Francia rivoluzionaria: P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari (profili storico-comparatistici ed aspetti attuali)*, in «Rassegna parlamentare», 1980, p. 203.

È pur vero che nel parlamentarismo inglese è stata la segretezza, il *privilege*, a consentire al Parlamento la contrapposizione all'assolutismo monarchico<sup>7</sup>. Ma le ragioni di quella segretezza sono indubitabilmente venute meno.

Ciò, però, non toglie che il senso, che più significa per il diritto costituzionale, del nesso tra pubblicità dei lavori parlamentari e democrazia non pare quello, politologico, della retorica della visibilità e pubblicità del potere.

La pubblicità attiene all'*essenza* del parlamentarismo in una accezione assai più pregnante.

Si può giustificare il primato del Parlamento con il dogma politico della sovranità popolare. Ma non occorre attingere alle radicali critiche rousseuviane, marxiste o conservatrici-reazionarie della rappresentanza parlamentare per svelare la debolezza, dal punto di vista della sovranità popolare, di quella legittimazione. È sufficiente la critica kelseniana, interna alla democrazia parlamentare: la volontà del Parlamento non può valere *come* volontà del popolo rappresentato, perché il primo è giuridicamente indipendente dal popolo che lo elegge e perché «non esiste affatto una volontà del popolo in senso giuridico e, oltre a ciò, una volontà unitaria del popolo è una chimera»<sup>8</sup> o, detto altrimenti, «il popolo nel suo complesso è muto»<sup>9</sup>.

Se così è, la rappresentanza parlamentare, la rappresentanza di diritto pubblico, laddove imputa al popolo la volontà del Parlamento, è una finzione giuridica<sup>10</sup>: la prova più evidente – che resta valida e probante anche nel diritto costituzionale vigente – è che non vi è una *regola* di diritto costituzionale positivo che attribuisca alle deliberazioni del popolo il valore di legge e che disponga che il Parlamento, in casi eccezionali, può adottare leggi, imputandone gli effetti al popolo *come se* fossero state poste dal popolo stesso. Al contrario, la Costituzione prescrive la *norma* della competenza legislativa esclusiva del Parlamento mediante la regola costitutiva dell'art. 70 Cost.<sup>11</sup>

Il principio parlamentare si può, però, legittimare senza l'ausilio della finzione democratica della rappresentanza. I *passaggi* di questa legittimazione conducono diritto alla pubblicità del procedimento parlamentare.

Il primato del Parlamento deriva dall'essenza del parlamentarismo come tecnica di «formazione della volontà normativa dello stato da parte di un organo collegiale eletto dal popolo in base al suffragio universale ed eguale, e quindi democraticamente, secondo il principio maggioritario»<sup>12</sup> ed «il suo valore giustificato come mezzo specifico di tecnica sociale per la produzione dell'or-

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 205.

<sup>8</sup> H. KELSEN, *Dottrina generale dello Stato*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 793.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 701.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 693 ss.

<sup>11</sup> Al più, potrebbe sostenersi che nella Costituzione vigente, in virtù dell'art. 75, il popolo partecipa della funzione legislativa mediante il referendum abrogativo, che è, almeno potenzialmente, fonte del diritto, perché abrogare – sulla scia delle *Lezioni* di Vezio Crisafulli – non significa «non disporre» ma «disporre diversamente», con la conseguenza che non ha molto senso distinguere tra disporre in negativo e disporre in positivo. Ma, ai nostri fini, resta decisiva l'osservazione che la legge, secondo l'art. 70 Cost., è un atto parlamentare.

<sup>12</sup> H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, in *Id.*, *Il primato del parlamento*, Milano, Giuffrè, 1982, p. 175.

dinamento statale»<sup>13</sup>. A sua volta, la formazione di una valida volontà statale in seno al Parlamento è connessa alla democrazia per il tramite del principio di maggioranza, che corrisponde al massimo di libertà politica che consente il diversificante principio della divisione del lavoro. Il principio di maggioranza non si giustifica, infatti, con il principio di uguaglianza, sostenendo «che più voti hanno peso complessivo maggiore che meno voti»<sup>14</sup>, perché significherebbe la prevalenza della forza sul diritto. Piuttosto «soltanto l'idea che, se non tutti, deve comunque essere libera la maggior parte degli uomini, cioè che soltanto una minima parte di loro deve trovarsi in contraddizione con la volontà generale dell'ordinamento sociale, soltanto quest'idea conduce, su una via razionale, al principio di maggioranza»<sup>15</sup>. Ma – e questo è il decisivo punto di passaggio – la maggioranza presuppone l'esistenza di una minoranza o meglio un diritto, un «titolo» giuridico, all'esistenza di una minoranza. Così facendo, la maggioranza crea la possibilità di un compromesso, che è soltanto l'«approssimazione reale all'unanimità, richiesta dall'idea di libertà, nella produzione dell'ordinamento sociale da parte di chi a tale ordinamento è assoggettato»<sup>16</sup>. Ma il compromesso, «accantonamento di ciò che divide in favore di ciò che unisce», componimento dei contrasti politici, presuppone una intesa che non può darsi al di fuori di una comunità di *discorso*: e il discorso che esige il *procedimento* parlamentare, «affinché i vari interessi dei gruppi rappresentati in parlamento possano esprimersi, manifestarsi come tali», è il *pubblico* dibattito<sup>17</sup>.

Kelsen, poi, lega pubblicità e popolo per legittimare democraticamente – e non solo tecnicamente – il principio parlamentare dinnanzi al naufragio della finzione rappresentativa: «la pubblicità della procedura deve, in un certo qual senso, sostituire la mancanza di una formazione diretta della volontà statale nell'assemblea di tutto il popolo. Attraverso questa pubblicità, lo scontro delle opinioni che si manifesta nella procedura parlamentare deve essere portato negli strati più ampi del popolo, il quale non partecipa direttamente alla formazione della volontà statale, assicurandogli, per lo meno indirettamente, attraverso le ripercussioni dell'opinione pubblica sul Parlamento, una certa influenza sulla produzione normativa»<sup>18</sup>.

Ciò che, però, conta è che la pubblicità è principio fondamentale della democrazia parlamentare solo se è tutt'uno con la dialettica e il contraddittorio parlamentare.

Così, la pubblicità delle sedute di per sé non garantisce la pubblicità del dibattito: rendere immediata la presenza del popolo non rende pubblica la procedura parlamentare nella sfera del «politico». Possono aversi sedute pubbliche, ma decisioni private.

Tornando alla questione di diritto costituzionale positivo, è vero che non c'è una disposizione costituzionale che prescriva espressamente, come nella

Costituzione di Weimar, che il Parlamento discuta pubblicamente. Ma il testo costituzionale distingue tra sedute e lavori pubblici e, secondo l'art. 72 Cost., la *discussione* in Assemblea, nel luogo della pubblicità delle sedute e dei lavori, è la regola. Accedendo ad una interpretazione dogmatica dell'art. 72 Cost., pare più che sostenibile che la pubblicità debba non tanto inerire la visibilità di una qualsiasi attività parlamentare, ma piuttosto essere il predicato di una attività che abbia la *qualità*, il valore, del pubblico dibattito.

Ne deriva che le forme di pubblicità parlamentare contribuiscono al «primato» del Parlamento o, ridimensionando l'obiettivo, ne attenuano la «crisi» solo se rendono pubblica la discussione e la deliberazione parlamentare e non già la mera decisione: deve mettersi in pubblico un dibattito, una discussione, per restare nella dimensione della *pubblicità* propria del politico.

Al contrario, se la pubblicità dell'attività parlamentare si dissocia dalla discussione, se quella pubblicità resta senza contenuto *pubblico*, le tecniche di comunicazione pubblica sono solo «retorica» della sovranità popolare, quasi a significare che quando il Parlamento contava esso ambiva al *privilegio*, quando non conta attinge a forme di pubblicità rituale per alimentare la finzione della sovranità popolare. La pubblicità senza contenuto diventa, con disincanto, tecnica di immunizzazione del potere, una maschera di cui il potere si serve per legittimarsi attraverso le apparenti neutralizzazioni del modello discorsivo<sup>19</sup>. Ma, al di là della maschera, vi sarebbe sempre una sovranità che si pone ancora come decisione politica pura e che si mette in pubblico solo per legittimarsi.

Questo pare sufficiente per concludere che, se si misurano le plurime forme di pubblicità dell'attività parlamentare con il metro della pubblicità propria del politico, quelle forme di per sé non garantiscono la pubblicità come «pubblico dibattito» in seno al Parlamento e, quindi, sono rimedi insufficienti per ricostituire il valore del parlamentarismo.

### 3. La pubblicità e il principio rappresentativo

La comunicazione pubblica delle attività parlamentari svela limiti costituzionali, forse ancora più invalidanti, ove si concateni la pubblicità del Parlamento di cui discorrono gli artt. 64 e 72 della Costituzione con la sua *rappresentatività*.

Qui il rasoio critico delle tecniche di visibilità del Parlamento è il concetto di rappresentanza politica, come principio di forma politica, della dottrina della Costituzione schmittiana<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Potrebbe proseguirsi questo discorso osservando che quanto più i meccanismi elettorali sterilizzano la rappresentanza o, per lo meno, la sua proiezione, come accade nei sistemi iper-maggioritari, tanto più appare mistificante attribuire un valore salvifico alle nuove forme di comunicazione pubblico-istituzionale.

<sup>20</sup> La rappresentatività in Schmitt non implica la democraticità. Anzi, l'una e l'altra rinviano ai due principi politico-formali opposti, al principio della rappresentanza ed al principio democratico dell'identità: il principio rappresentativo è un principio di forma politica aristocratico-oligarchico, che è apparso democratico solo per l'opposizione storica del Parlamento, come rappresentante del popolo unito politicamente, alla monarchia assoluta e la cui aristocraticità si è attenuata con il processo di democratizzazione, ma che resta di fondo aristocratico. Per Schmitt «il rappresentativo contiene cioè proprio il non-democratico» nella democrazia rappresentativa, ovvero «nella misura

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 178.

<sup>14</sup> H. Kelsen, *Dottrina generale dello Stato*, cit., p. 718.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 719.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 721.

<sup>17</sup> H. Kelsen, *Il problema del parlamentarismo*, cit., p. 195.

<sup>18</sup> H. Kelsen, *Dottrina generale dello Stato*, cit., pp. 784-785.

Non si nascondono le difficoltà teoriche di riorientare in ambiente pluralista la dottrina (hobbesiana e poi) schmittiana della rappresentanza. Ma l'argomento schmittiano del legame *esistenziale* tra pubblicità e rappresentanza non si ferma all'orizzonte elitista, *capacitaire*, della rappresentanza/rappresentazione della teologia politica, aristocraticamente sciolta, come principio della forma politica (in contrapposizione al principio di identità), dalla democrazia. La forza di quell'argomento – che implica la rappresentanza come struttura giuridico-politica, ma anche estetico-cognitiva – pare resistere anche nella democrazia costituzionale pluralista.

In Schmitt la *pubblicità*, la *Öffentlichkeit*, è consustanziale alla rappresentanza perché la seconda è principio di forma dell'unità politica di un *popolo*, è rappresentazione di quell'unità non immediatamente ed identitariamente presente. Il legame tra pubblicità e rappresentanza è l'esistenza politica di un popolo, è quindi *esistenziale*.

«Non c'è nessuna rappresentanza senza pubblicità, nessuna pubblicità senza popolo»<sup>21</sup>: significa che così come non si dà nessuno Stato senza rappresentanza, allo stesso modo non c'è nessuno Stato, che è sempre *status*, condizione, dell'unità politica di un popolo, senza elementi di identità, cioè senza l'esistenza e presenza del popolo.

A sua volta «Popolo è un concetto che diviene esistente solo nella sfera della pubblicità. Il popolo appare solo nella pubblicità; esso produce anzi la pubblicità. Popolo e pubblicità coesistono; nessun popolo senza pubblicità e nessuna pubblicità senza popolo. E precisamente il popolo produce la pubblicità con la sua presenza. Solo il popolo effettivamente riunito e presente è popolo e produce la pubblicità»<sup>22</sup>.

La connessione pubblicità-popolo attribuisce, quindi, *valore* alla forma rappresentativa parlamentare perché evita la sua radicalizzazione, la riduzione a pura decisione aristocratica e, di conseguenza, lo svuotamento di contenuto dello Stato, ovvero uno Stato senza popolo<sup>23</sup>: potremmo dire che la pubblicità è quel tanto di popolo che deve essere reso presente nella rappresentanza parlamentare, seppure il divieto di mandato imperativo e, con esso, la rappresentanza della nazione facciano il paio con la segretezza. La rappresentanza ha bisogno di un poco del principio strutturale opposto dell'identità: anzi, più decisamente, la pubblicità deve inerire il Parlamento affinché questo sia rappresentativo, perché renda presente l'unità politica del popolo assente.

Proprio perché deve rappresentare l'unità politica di un popolo, non il popolo nella sua esistenza naturale e non individui privati, ma l'esistenza politica di un popolo come totalità, la rappresentanza parlamentare «può svolgersi solo nella sfera della pubblicità»<sup>24</sup>. E per questa stessa ragione la rappresentanza fa

in cui il Parlamento è un rappresentante dell'unità politica, esso si trova in contrasto con la democrazia: *Dottrina della Costituzione*, tr. it. di A. CARACCIOLLO, Milano, Giuffrè, 1984, p. 288. Ne deriva che il legame tra il concetto di pubblicità e la “vera” rappresentanza in Schmitt non è ridicibile alla ideologia democratica.

<sup>21</sup> C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, cit., p. 274.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 319.

<sup>23</sup> Il che, per Schmitt, è un non-senso anche al di fuori della democrazia.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 275.

parte della sfera del “politico”: il rappresentante politico è un essere «presente pubblicamente» che rende visibile un essere invisibile che può essere rappresentato politicamente perché è «capace di una progressione nell'essere pubblico di un' *esistenza*»<sup>25</sup>. Il legame è tra rappresentanza, pubblicità e sfera del politico.

Il passaggio successivo porta alla necessità della *pubblica* discussione, del *pubblico* dibattito<sup>26</sup>.

La rappresentanza si impone quando non vi è omogeneità sostanziale: «dove tutto concorda, la decisione deve prodursi da sé senza discussioni e senza contrasti di interessi essenziali, poiché tutti vogliono la stessa cosa»<sup>27</sup>. Il Parlamento e la procedura parlamentare pubblica, quindi rappresentativa, servono per costituire l'unità politica quando serve la «mediazione»<sup>28</sup> e, quindi, quando il popolo non può agire politicamente nella sua immediata identità.

Quando *rappresenta* veramente, allora, il Parlamento è il luogo di una «pubblica discussione» delle opinioni politiche e di «una pubblica deliberazione»<sup>29</sup>. A metà tra il popolo immediatamente presente con sé stesso in quanto unità politica e la rappresentanza assoluta, vi è il Parlamento che trova «nella discussione pubblica la verità razionale e la giusta norma. La discussione è l'umano, il pacifico, il progressivo». Non deve essere «trattazione commerciale» o «calcoli»<sup>30</sup>. Per contro, la segretezza non è rappresentativa, non è politica e, quindi, potrebbe considerarsi non democratica<sup>31</sup>. Le sedute, i comitati e le discussioni segreti attengono agli affari, al tecnico-economico e non al politico.

Se, dunque, viene meno la pubblicità, se «l'assemblea plenaria pubblica non è più il luogo nel quale, sulla base della pubblica discussione, si forma la decisione», se il Parlamento decide con una consultazione segreta e «rende noto il risultato della deliberazione in una seduta pubblica nella forma di votazioni»<sup>32</sup>, il suo carattere rappresentativo, in senso autentico, viene meno e non può assumere la decisione *politica*.

Senza pubblicità, senza presenza del popolo come totalità, il Parlamento diventa una *macchina*, un *meccanismo*, per decidere, ma scompare dall'universo rappresentativo e perde il suo *valore*<sup>33</sup>. E la sfera del politico cede alla sfera privata.

Non è allora detto che tutte le tecniche comunicative che propagano l'immagine del Parlamento pertengano, di per sé, alla pubblicità della rappresentanza

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 277. Il corsivo è nostro. Invero, nel testo tradotto da A. Caracciolo mancano il corsivo e la virgola che, nel testo in tedesco, precede *einer Existenz*: cosicché, ritraducendo il passo, l'esistenza (l'uscire da) equivale alla progressione nell'essere pubblico e la pubblicità è esistenza.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 416.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 284.

<sup>28</sup> Si potrebbe pensare di porre a confronto la “mediazione” di cui discorre Schmitt con il “compromesso” kelseniano. Ma le questioni che così si solleverebbero meriterebbero uno studio autonomo.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 416.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 416 e 420.

<sup>31</sup> Schmitt porta il discorso alle estreme conseguenze anche con riguardo all'elezione individuale a suffragio segreto: quel metodo non è democratico, è espressione dell'individualismo liberale, che trasforma il cittadino, ossia la figura specificamente democratica, cioè politica, in un uomo privato (*Dottrina della Costituzione*, cit., p. 321).

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 421.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 283.

di diritto pubblico: se la rappresentanza parlamentare non sa rendere visibile l'esistenza politica del popolo, se lo Stato è senza popolo, la sua immagine ha poco a che fare con la pubblicità e, quindi, con la rappresentatività della sfera del politico.

Ma, soprattutto, le forme più recenti di pubblicità-propaganda che vanno sotto il nome di comunicazione "pubblica" o "istituzionale", che di sovente cercano una soluzione fuori dal dibattito parlamentare e che mutuano le tecniche di vendita del mercato, degli affari, del diritto privato, conducono lontano dalla pubblicità come dimensione del politico<sup>34</sup>. Il paradigma è quello economico. L'epilogo è la privatizzazione dello Stato e della pubblicità: ovvero il rovesciamento del senso più pregnante della rappresentanza politica.

#### 4. La rappresentanza/rappresentazione e l'immagine

In ogni caso, al netto del significato di pubblicità in Kelsen e Schmitt, nella democrazia parlamentare le forme concrete di pubblicità delle sedute e dei lavori parlamentari pongono la questione più radicale della armonia con il principio della rappresentanza politica elettiva.

La domanda è: le forme di *rappresentazione*, di narrazione, di visibilità, del Parlamento sono compatibili con la struttura rappresentativa di un Parlamento eletto e, quindi, con la rappresentanza democratica? Ovvero possono essere una soluzione alla crisi della rappresentanza fondata su elezioni?

Da questo punto di vista potrebbe apparire singolare discorrere di soluzione alla crisi del Parlamento, del soggetto cioè che rappresenta (un'idea, non importa qui se la nazione o il popolo nella sua esistenza politica), nelle regole sulla *percezione* del potere, ove le seconde sono le auto-regole (poste o convenzionalmente accettate e riconosciute dall'assemblea rappresentativa) della rappresentazione del Parlamento, quindi della sua auto-rappresentazione. In questo caso è il (rappresentante divenuto) rappresentato che dovrebbe "governare", dominare, la propria rappresentazione: il che avrebbe un senso solo ove la rappresentanza, nella sua struttura logico-teoretica, fosse ascrivibile ad una economia mimetica.

Il problema che ci occupa da tempo è la capacità del Parlamento di rappresentare altri e non la rappresentazione del Parlamento dinnanzi agli altri: il primo attiene alla direzione ascendente del rapporto governati-governanti, il secondo a quella discendente che segue il momento dell'investitura, dell'elezione. Ovvero, con altra traduzione, il primo attiene al paradigma della democrazia della rappresentanza, il secondo a quello della democrazia della responsabilità<sup>35</sup>.

Ciò che, però, accomuna la rappresentanza politica in direzione ascendente

<sup>34</sup> Seppure con altri argomenti giunge a questa conclusione R. BIN, *Assemblee elettive e comunicazione istituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, p. 67 ss.

<sup>35</sup> Almeno a partire dalla nota tesi di M. DE ROBESPIERRE, *Sul governo rappresentativo*, tr. it. a cura di A. Burgio, Roma, Manifestolibri, 1995, pp. 29-33: nel discorso pronunciato il 10 maggio 1793, Robespierre dà per scontato, con Rousseau, che la volontà non può essere rappresentata, ma delinea la pubblicità dei lavori, intesa quale necessario loro svolgimento alla presenza del popolo, come strumento di responsabilità dei rappresentanti nei confronti del popolo sovrano che consente di restare egualmente lontani «sia dalle bufere della democrazia assoluta sia dalla perfida tranquillità del dispotismo rappresentativo».

e la rappresentazione come narrazione in direzione discendente è l'aporia della struttura logica della rappresentanza/rappresentazione, del rendere visibile l'assente che forse, però, non preesiste prima della sua messa in presenza. Le forme rappresentative del Parlamento, la *costruzione* della sua immagine, potrebbero soffrire della stessa aporia che affligge la rappresentanza politica.

L'odierno parlamentarismo implica il pensiero della *rappresentazione*.

Nella rappresentazione (nella teologia, nella filosofia e nell'arte e, da qui, nel "politico") vive la dialettica tra i registri dell'identità e dell'alterità-differenze, tra il visibile e l'invisibile, tra l'immagine originale e la copia, senza cui neppure la rappresentanza politica, stretta tra la politica della presenza e l'idea dell'assenza del rappresentato (sia essa il popolo o la nazione), si dà.

È la linea Hobbes-Schmitt-Leibholz: la rappresentanza/rappresentazione è rimando ad altro, non è solo stare al posto di qualcun altro, è costitutiva dell'unità del popolo, della sua esistenza politica e, quindi, della nazione o di tutte le idee rappresentate. La rappresentazione rappresenta ciò che costituisce.

In Hobbes il popolo non esiste prima di essere rappresentato, è il rappresentante, «un solo uomo» o «una sola persona», che ricostruisce la moltitudine come popolo, come «una sola persona», «è l'unità di colui che rappresenta, non quella di chi è rappresentato, che rende una la persona; ed è colui che rappresenta che dà corpo alla persona e ad una soltanto»<sup>36</sup>.

Secondo la teologia politica di *Cattolicesimo romano e forma politica*, la rappresentazione è il *presentificare*: il rendere presente l'assente, visibile l'invisibile. Vive nella logica del segno perché si rappresentano «idee» e non «cose»<sup>37</sup>. È trascendenza perché il rappresentato deve essere reso presente (il popolo come soggetto costituente o Dio) in quanto si dà solo come assenza, è invisibile per essenza. Ciò che è immanente, come il potere tecnico-economico, è irrepresentabile e, per questo, può essere oggetto di proiezione, di rispecchiamento, di riflesso<sup>38</sup>.

Nella *Dottrina della Costituzione* la dialettica del concetto di rappresentanza «consiste nel fatto che l'invisibile è presupposto come assente ed è tuttavia al tempo stesso presente [...] qualcosa privo di valore, qualcosa di basso non può essere rappresentato. Ad esso manca la specie sviluppata di essere che è capace di emergere nell'essere pubblico, che è capace di una esistenza [...] un essere accresciuto è capace di rappresentanza». Reclama la rappresentanza ove afferma che «rappresentare significa rendere visibile e illustrare un essere invisibile per mezzo di un essere che è pubblicamente presente», onde nella rappresentazione «si manifesta concretamente una più alta specie di essere»<sup>39</sup>.

Teoricamente il parlamentarismo implica, dunque, la *rappresentazione* di una idea: il Parlamento, nel rappresentare la nazione, il popolo o qualsiasi altra ellissi, personifica, unifica, la moltitudine, che non ha altra volontà all'infuori (e prima) della volontà dei rappresentanti, perché non è possibile farsi rappresen-

<sup>36</sup> T. HOBBS, *Levitano*, XVII, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 134.

<sup>37</sup> C. SCHMITT, *Cattolicesimo romano e forma politica*, a cura di C. Galli, Bologna, il Mulino, 1986, pp. 49-50, 56 e 277.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>39</sup> C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, cit., p. 277.



tare nella volontà<sup>40</sup> e trasforma politicamente quella moltitudine in *un* popolo. La rappresentazione del politico è, quindi, una eccedenza logica (rispetto al rappresentato), un «movimento di trascendimento»<sup>41</sup>, un supplemento, irriducibile alla mera raffigurazione o al rispecchiamento<sup>42</sup>. In una, la rappresentanza/rappresentazione risponde a una economia creativa, e non mimetica, implicata dallo scarto tra il visibile e l'invisibile, tra l'assente che deve essere reso presente, presentificato, proprio perché assente e la sua personificazione, sino a porre il dubbio che il fondamento, assente, si dà soltanto nel suo essere rappresentato. La rappresentanza costituisce il popolo, costruisce l'unità politica.

Potrebbe obiettarsi che quella teorica, che rende insostenibile pensare alla rappresentazione come proiezione del rappresentato e che, quindi, la sottrae al dominio, al potere, del rappresentato, è l'idea elitista della rappresentanza/rappresentazione della teologia politica. E che come tale è inaccettabile per il diritto costituzionale vigente.

È, però, una obiezione insufficiente per non fare i conti con la struttura logico-teoretica della *rappresentazione* nel politico disvelata dalla dottrina schmittiana. Innanzitutto, il pensiero della rappresentazione, seppure non è nato nell'orizzonte della democrazia costituzionale pluralista, potrebbe essere l'unico che consente al rappresentante di decidere per la città, dopo che non vi è più somiglianza, aderenza, tra rappresentanti e rappresentati e dopo che non vi è più una unità politica che preesiste da riprodurre. Il pluralismo non può, infatti, che implicare *una* unità politica da raggiungere e non già l'unità precostituita da difendere. Il che, però, significa che quella rappresentanza non può rinviare ad una concezione mimetica, bensì creativo-costruttiva di ciò che non le può preesistere. Ma, soprattutto, il pensiero della rappresentazione, da un lato, è implicato dall'art. 67 Cost., in quanto l'eletto, proprio perché rappresentante politico, rappresenta tutti e non solo chi lo ha eletto, vuole per la nazione e, quindi, non scopre una volontà preformata. Dall'altro, non è contraddetto dall'art. 1 che, sebbene attribuisca la titolarità della sovranità al popolo e, per ciò stesso, escluda la sovranità del rappresentante, cioè di chi sta al posto del popolo, contiene, però, l'esercizio della sovranità da parte del popolo nelle «forme e nei limiti della Costituzione».

In ogni caso, la rappresentanza come rappresentazione arriva all'«arcano della rappresentazione» nella critica al paradigma teologico-politico di Nancy<sup>43</sup>. La sua teoria dell'immagine (della violenza e violenza delle immagini, costruisci-

<sup>40</sup> Potrebbe dirsi che, al più, la volontà del popolo è l'elezione. Ma dopo l'elezione la volontà è del rappresentante, che sta al posto di un altro e la sua volontà è giuridicamente, artificialmente, imputata all'altro.

<sup>41</sup> Così G. DUSO, *Ripensare la rappresentanza alla luce della teologia politica*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 2012, n. 41, p. 28.

<sup>42</sup> Sulla struttura logico-teoretica della rappresentazione cfr., per i profili qui implicati, G. DUSO, *La rappresentazione e l'arcano dell'idea*, in «Il Centauro», 1985, n. 15, p. 55 ss; G. MAGRÌ, *Dal Volto alla Maschera. Rappresentazione politica e immagini dell'uomo nel dialogo tra Giardini e Schmitt*, Milano, Franco Angeli, 2013, p. 275 ss.; M. COMETA - D. MARISCALCO (a cura di), *Rappresentanza/rappresentazione. Una questione di studi culturali*, Macerata, Quodlibet, 2014 e spec., sulla scia della corposa monografia di Hasso Hofmann, il lavoro di P. COSTA, *La rappresentazione del politico: verità e metafora nei testi di sapere*, ivi, p. 47 ss.

<sup>43</sup> J.-L. NANCY, *Tre saggi sull'immagine*, Napoli, Cronopio, 2011, p. 66.

ta sulla filosofia di Bergson) è particolarmente significativa perché tratta della rappresentanza politica come *rappresentazione* in un discorso sull'*immagine*, che è anti-mimetica o, se anche mimetica (imitazione di una cosa), vale, comunque, da se stessa. L'etimologia di *imago* è, infatti, in *imitor*, che si può avvicinare ad *aemulus*, «emulo», «rivale», non tanto nella riproduzione ma nella competizione per la presenza: l'immagine contende alla cosa la presenza, ne presuppone la assenza, la mette in presenza, in *praes-entia*, in «essere-davanti-a-sé», «rivolta verso il fuori». Anche qui, proprio come nel teologico-politico che Nancy critica ma non *inverte*, la rappresentazione non va pensata soltanto come un regime operativo e tecnico (la *macchina* parlamentare): «la rappresentazione non è un simulacro: non è la sostituzione della cosa originale – in verità non si riferisce a una *cosa*: è la presentazione di ciò che non si riduce a una presenza data e compiuta (o data come compiuta), oppure è la messa in presenza di una realtà (o di una forma) intellegibile attraverso la mediazione formale di una realtà sensibile»<sup>44</sup>. Proprio per questo, perché non è copia della cosa, la rappresentazione, come forma mentale o intellettuale prima che politica, è «all'incrocio tra l'immagine e l'idea»<sup>45</sup>. Non è ripetizione della cosa assente, perché è nella presenza che la cosa assente viene ad assomigliarsi, ad essere se stessa, ma per assomigliarsi essa si assembla: Nancy sottolinea la radice comune (*simul*) tra *ressembler* (rassomigliare) e *rassembler* (assembrare, riunire...) <sup>46</sup>.

Sulla scia del discorso aperto da Nancy, l'*assemblea* parlamentare può definirsi il luogo della messa in presenza della cosa, o meglio dell'idea, assente da rappresentare politicamente. Quindi, anche laddove si registra la fine del «teologico-politico, cioè di quel paradigma che identifica, raffigura, rappresenta l'essere-insieme nella forma dell'Uno. O, in altre parole, che presuppone una soggettività imperativa alla relazione tra gli uomini secondo le modalità tipiche della tradizione ontoteologica»<sup>47</sup>, il punto non è tanto la critica alla rappresentazione (anzi è il divieto di rappresentazione che presuppone il paradigma – teologico-politico – *sacrificale*), quanto piuttosto ricostruire la politica oltre e contro la sua «unitotalità».

##### 5. L'aporia della rappresentanza democratica

Questo discorso può spiegare la esistenziale crisi della rappresentanza politica, ovvero le difficoltà democratiche di una rappresentanza che, nella sua struttura teorica, si rivela *rappresentazione*.

La questione si pone per una rappresentanza elettiva. È vero che, in virtù del libero mandato, il Parlamento rappresenta nella separazione/indipendenza governanti-governati: è funzionalmente indipendente dal popolo, più precisamente dal corpo elettorale, ma ne dipende organicamente, strutturalmente, attraverso le elezioni<sup>48</sup>. Nella rappresentanza fondata su elezioni la rappresen-

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 63.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 68.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 24, nota 15.

<sup>47</sup> R. ESPOSITO, *Introduzione* a J.-L. NANCY, *Essere singolare plurale*, Torino, Einaudi, 2001, p. XV.

<sup>48</sup> P. PINNA, *Il principio di leale collaborazione, l'indipendenza della magistratura e la separazione del potere*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, pp.

tanza politica non può incorporare un plusvalore dei rappresentanti rispetto ai rappresentati, perché i primi non esercitano più potere di quello che la logica democratica del rapporto tra governanti e governati giustifica. Se c'è elezione c'è un popolo concreto che vuole o, per lo meno, sceglie e c'è una qualche forma di mandato. Semplificando, se c'è elezione, c'è una dipendenza strutturale tra rappresentato e rappresentante, perché c'è "qualcuno" che preesiste al rappresentante e gli sopravvive e quella dipendenza, pena il suo annichilimento, non può non implicare una qualche corrispondenza, se non una *proiettività*<sup>49</sup>, tra l'uno e l'altro.

Nato per rispecchiare il popolo assente, per renderlo presente, il meccanismo rappresentativo finisce, però, per costruirlo, per manipolarlo. L'esito è lo scarto tra il rappresentante e il rappresentato, che non si riconosce nell'*immagine* di sé, che non è copia<sup>50</sup>.

Ciò potrebbe indurre a ritenere che la rappresentanza non è in crisi, ma, piuttosto, è da sempre aporetica, perché insolubile: l'aporeticità della rappresentazione, talvolta apparsa ideologia e finzione, deriva, in fondo, dalla sua stessa struttura logica, dalla sua trascendenza rispetto al mero rispecchiamento del rappresentato o perché il rappresentato non preesiste al rappresentante o perché, in ogni caso, non vi è somiglianza tra il rappresentante ed il rappresentato. E quindi non può che essere atto di *immaginazione*: si pensi a Rawls e alla rappresentanza che consente, con il ricorso al velo d'ignoranza, la costruzione del popolo basata non già su caratteristiche condivise, naturali o sostantive, delle persone, ma solo sulla qualità di cittadini liberi ed eguali<sup>51</sup>.

Da qui ne sono derivate due reazioni opposte: da un lato, si è stigmatizzata l'involuzione *dis-rappresentativa* della rappresentanza politica che non sa più somigliare; dall'altro, per salvare il dispositivo rappresentativo e fare i conti con la rappresentazione dall'"alto", si è provato a ripensarla come forza *attiva* e non reattiva rispetto al pluralismo sociale. In questa seconda declinazione, potrebbe discorrersi di una concezione *costruttiva* della rappresentanza dinnanzi alle idee (popolo, nazione...) che non le preesistono e che trae la forza attiva dall'idea di rappresentazione come trascendenza.

## 6. L'iper-rappresentazione e l'idolo

Ma, in entrambi gli esiti, il disvelamento della struttura teoretica della rappre-

1459-60. L'idea dell'«indipendenza giuridica» del Parlamento dal popolo è già in H. KELSEN, *Dottrina generale dello Stato*, cit., p. 700; ID., *Teoria generale del diritto e dello stato*, trad. it. S. Cotta e G. Treves, Milano, Ed. di Comunità, 1963, p. 293 ss.

<sup>49</sup> Si mutua l'espressione da C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1952, n. 4, p. 849 ss.

<sup>50</sup> L'archeologia del sapere di Foucault ha, del resto, dimostrato che la rappresentanza-rappresentazione ha sostituito la somiglianza come forma di conoscenza: M. FOUCAULT, *Le parole e le cose. Un'archeologia delle scienze umane*, Milano, BUR, 2013, p. 50 ss.

<sup>51</sup> Sulla critica di Habermas a Rawls in *Conciliazione tramite uso pubblico della ragione*, in ID., *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Milano, 1998, p. 63 ss. e sulla risposta di RAWLS, *Risposta a Jürgen Habermas*, in «Micromega», suppl. 1995, n. 5, p. 51 ss., basti qui M. VATTER, *Il potere del popolo e la rappresentanza in Rawls e nel repubblicanesimo civico*, in «Filosofia politica», 2010, n. 2, p. 263 ss.

sentanza/rappresentazione pone un problema laddove il Parlamento, quale istituzione rappresentativa, perché deputata istituzionalmente alla rappresentanza degli altri, cerchi una soluzione alla propria crisi proprio nella "rappresentazione" che dà di sé agli altri, vale a dire agli stessi rappresentati: nella meta-rappresentazione che diviene, alla fine, iper-rappresentazione.

Torna la questione di cosa sia la rappresentazione nella sfera del "politico", cui attiene l'*immagine* del Parlamento dinnanzi alla nazione, al popolo o a qualsiasi altra astrazione (ma forse anche dinnanzi ad una comunità concreta).

La rappresentazione, come struttura cognitiva, non è mai mero rispecchiamento di ciò che mette in presenza, ma vive della mediazione di realtà sensibili. Già le forme cartolari di pubblicità delle attività parlamentari sono forme indirette, mediate, dalla scrittura di testi che non hanno valore legale. La mediazione aumenta nelle forme di comunicazione istituzionale governate dal ruolo dei giornalisti parlamentari, degli addetti all'ufficio servizi, nonché dalla selezione dei dati da diffondere attraverso la *rete*. Ma persino le immagini teletrasmesse manipolano il fatto, l'oggetto.

Ne deriva che anche la rappresentazione del Parlamento non può mai essere copia, ma implica un elemento di creazione rispetto a ciò che rappresenta. Vale a dire, le forme di pubblicità della rappresentanza parlamentare in direzione discendente sono vittima del medesimo paradosso che affligge la rappresentanza politica in senso ascendente. La rappresentazione pubblicitaria del Parlamento è ricostruzione di un filtro di ufficialità, è ricostruzione di immagine, è una narrazione, in cui, ricorrendo ad Hobbes, gli "attori" si sostituiscono agli "autori". In una, è immaginazione e non "percezione"<sup>52</sup>.

Può essere utile proprio perché rappresentazione. Ancora Nancy «la rappresentazione è una presenza presentata, esposta o esibita [...]. La rappresentazione, in altre parole, non presenta mai qualcosa senza esporne il *valore* o il senso minimo – se non altro il *valore* o il senso minimo dell'essere-là, davanti a un soggetto [...] la rappresentazione [...] presenta ciò che è assente dalla presenza pura e semplice, il suo essere in quanto tale, il suo essere o la sua verità»<sup>53</sup>.

Di certo, però, difficilmente potrebbe costituire una soluzione alla crisi della rappresentanza politica, intesa come crisi del rapporto mimetico, di immedesimazione tra rappresentanti e rappresentati, perché tali ulteriori forme di mediazione sensibile amplificano – a rigore – la lontananza dai rappresentati, ne moltiplicano le *immagini*.

Si pone allora radicalmente la questione di diritto costituzionale positivo da cui siamo partiti: ovvero gli artt. 64 e 72 della Costituzione, legati al principio rappresentativo fondato sull'elezione e al principio della sovranità popolare, consentono al Parlamento di intervenire sulla percezione (o meglio l'immagine) di sé, se questo intervento è necessariamente manipolativo? Consentono di costru-

<sup>52</sup> Sulla scia di Husserl, tra immaginazione e percezione vi è la stessa differenza che corre tra *Repräsentation* e *Präsentation*: la prima allude alla presenza nell'assenza, alla presenza nella rappresentazione, la seconda alla presenza immediata della cosa ai sensi, alla presenza *reale*. Da qui potrebbe porsi in questione il titolo di questa raccolta di atti «La crisi del Parlamento nelle regole sulla *percezione* del potere».

<sup>53</sup> J.L. NANCY, *Tre saggi sull'immagine*, cit., p. 68. Il corsivo è nostro.

ire una immagine, anzi, necessariamente, più immagini, potenzialmente diverse dalla realtà dei lavori parlamentari?

Si potrebbe tagliare corto e dire che questo è un falso problema e che tutte le forme rappresentative sono ammissibili in quanto, in fondo, questo dilemma non è davvero risolvibile: per il popolo assente non esistono lavori parlamentari nella loro realtà materiale e fenomenica, ma questi sono conosciuti già modificati dalla loro rappresentazione, diretta o più o meno indiretta. Tanto più che nessuna forma di pubblicità dei lavori ha valore legale.

In ogni caso, fa riflettere: in fondo davvero il “politico” – anche nelle vie di uscita dalla crisi delle sue forme tradizionali di legittimazione, quali le regole sulla comunicazione pubblica, sulla trasparenza ecc... – non può uscire dalla categoria della rappresentanza/rappresentazione e dai suoi paradossi. Ed è curioso che alla fine il Parlamento, che di quel paradosso rappresentativo era il “soggetto” attivo, ne divenga alla fine il soggetto passivo: ci si chiede, infatti, quali regole devono presiedere alla percezione di quell’istituzione e quindi, dal lato attivo, alla sua non distorta rappresentazione.

Chiudendo il cerchio, la crisi del Parlamento, che è in fondo la crisi della rappresentanza che non riesce (forse perché non può riuscire e, in ogni caso, non ci riesce più nelle società pluraliste<sup>54</sup>) ad essere mimetica, ma neppure può essere (secondo il modello elitista) creativa dell’unità politica che non esiste, non può trovare una soluzione nella rappresentazione del rappresentante, che – rendendosi *visibile* – ricostruirebbe nella fase discendente il rapporto con il rappresentato, in quanto quella mimesi non è, logicamente e concretamente (perché sempre sensibilmente mediata da altri), possibile.

La conclusione è che tutte le forme di percezione o rappresentazione del Parlamento sono costruzioni di forme e come tali sono tutt’uno con la ragione della crisi del Parlamento: l’aporia della struttura logica della rappresentazione, che, per non trasfigurarsi in identità, non può essere riproduzione, immediata datità, ma proprio perché eccedenza, oltre la somiglianza, risentirà sempre dello scarto tra originale e copia. Ma quello scarto, se vogliamo restare in una forma rappresentativa, non può essere colmato.

Si potrebbe andare oltre e porre la questione se queste tecniche comunicative, questi dispositivi di *visibilità* del Parlamento, lo trasformino, per restare alla dialettica tra il visibile e l’invisibile, in un idolo e non già in una icona<sup>55</sup>: il pericolo è – e qui torna l’ipoteca teologico-politica del discorso – l’idolatria, gli dei falsi. L’idolo non riproduce, ma offre l’unico originale: l’ufficio dell’idolo consiste nel dividere l’invisibile in una parte che si riduce al visibile e in una parte che si offusca come non-mirabile. L’idolo è un «dio fabbricato», è «un’immagine che si ritiene abbia valore per sé stessa e non per quello che rappresenta, un’immagine che è di per sé una presenza divina»<sup>56</sup>. È immanenza e, quindi, schmittianamen-

<sup>54</sup> Forse la rappresentanza in senso ottocentesco non è scomparsa: semplicemente non è mai esistita nel senso in cui la si è comunemente intesa.

<sup>55</sup> J.L. MARION, *L'essere, l'idolo, il concetto*, in G. DALMASSO (a cura di), *Di-segno, la giustizia nel discorso*, Milano, Jaca Book, 1984, p. 181 ss.; ID., *L'idolo e la distanza. Cinque studi*, Milano, Jaca Book, 1979.

<sup>56</sup> J.L. NANCY, *Tre saggi sull'immagine*, cit., p. 58.

te, non può essere rappresentativo. Nell'icona, invece, è il visibile a procedere dall’invisibile. L'icona cerca di rendere visibile l’invisibile come tale, lo *rappresenta*: cerca di far sì che il visibile continui a rinviare ad altro da sé, senza però che questo altro possa mai riprodursi, poggia sulla trascendenza dell’invisibilità del Dio, sullo scarto che non deve essere abolito. L’idolo separa visibile ed invisibile, l'icona li unisce perché si fonda sull’ipostasi, sulla rappresentazione concreta di una realtà astratta o ideale (personificazione), sulla persona di colui di cui reca i segni, di colui che vi è *inscritto*. Tutto questo discorso ha a che fare con la rappresentazione cristologica (Cristo come icona del Dio invisibile), ma anche – e qui funziona il legame teologico-politico – con la rappresentazione politica, non ridotta a immanenza e imperniata sul dispositivo binario della persona giuridica.

Il punto dolente è che l’idolo tanto più maschera l’invisibile quanto più si avvolge di visibilità: potrebbe allora consumarsi un altro paradosso, quello di una ricerca affannosa di visibilità del Parlamento che, inintenzionalmente, lo *trasfigura* da icona del popolo invisibile a idolo (simulacro in Lucrezio) che si sostituisce all’invisibile (Dio, popolo, nazione...).

### 7. Il Parlamento e le arti: l'etero-rappresentazione

Ciò non significa, però, che la rappresentazione del Parlamento non abbia via di uscite tra il tutto-idolo o il senza-immagine, il divieto *sacrificale* di rappresentazione.

Significa non caricare le tecniche di visibilità di troppe aspettative per uscire dalla crisi del Parlamento.

Significa aprire ad un altro discorso sulla rappresentazione del Parlamento che qui può essere solo iniziato.

Potrebbe, infatti, guardarsi all’immagine del Parlamento nelle arti, che non è auto-rappresentazione del rappresentato.

Si pensi al cinema, che si connota più per l’assenza del Parlamento, ma soprattutto alla letteratura, alla forma narrativa del romanzo parlamentare. È ovvio che il tema è sconfinato e concatenerrebbe un altro scritto. Ma potrebbe essere utile studiarlo perché, a ben vedere, la percezione più autentica del Parlamento non si dà nelle sue regole di auto-rappresentazione, ma nella rappresentazione degli altri. E la letteratura è la forma *rappresentativa* (nel senso teologico-politico della *rappresentazione*) per eccellenza: la letteratura non descrive “cose” già date, non le riproduce in un testo, non le “copia”. Quindi anche quando un testo letterario ha ad oggetto il Parlamento, non si esaurisce nella dimensione della imitazione, dell’immanenza, ma apre alla trascendenza. Vi è quindi, come dire, una identità logica tra il funzionamento della rappresentanza/rappresentazione politica e la forma rappresentativa di cui vive la letteratura. Questo stabilisce un legame tra l’oggetto e il soggetto del *genere* letterario del romanzo parlamentare.

L’obiezione a una tale ricerca è che non è “materia” per giuristi.

Invero, non vi sono saperi *disciplinari* che impediscano al giurista di occuparsene. Ciò non tanto per il movimento à *la page* di Diritto&Letteratura. Quel titolo a ben vedere presuppone la separazione tra diritto e letteratura: considera il diritto da una parte e la letteratura dall’altra.

Quanto perché la relazione diritto/literatura è di *indecisione*, di non reciprocità: quando il diritto diventa oggetto della letteratura è già trasformato.

Quell'*indecidibilità*, dunque, non significa né considerare il diritto *nella* letteratura né considerare il diritto *come* letteratura. Significa piuttosto che tra diritto e letteratura vi sono corrispondenze. Il diritto è linguaggio (anche se la letteratura non corrisponde al puro linguaggio) e il linguaggio è normativo.

Un esempio paradigmatico di corrispondenza tra discorso giuridico e discorso letterario, come indecisione tra l'uno e l'altro, come impossibilità di distinguere, è nel racconto *Il Parlamento* di Borges<sup>57</sup>. Nei testi giuridici si scrive che la rappresentanza politica soffre le tensioni proprie del passaggio dalla pluralità dei rappresentati all'unità del rappresentante: è divisa tra i registri della identità e della alterità, tra l'uno e il molteplice, tra la prevaricazione dell'uno e il rischio dell'inutilità del molteplice. Nel testo letterario Borges "scrive" il paradosso delle mappe a grandezza naturale: con una trasposizione linguistica – non senza significato – dalla *rappresentazione* cartografica dei punti alla rappresentanza politica degli individui, immagina l'enigma del «Parlamento Mondiale», che ha tutti gli uomini di tutte le nazioni come deputati, il mondo come luogo e l'intera storia come durata. È di certo perfettamente (anzi, per continuare la metafora, millimetricamente) mimetico, ma altrettanto certamente (anche ove praticabile) inutile.

Questo testo aiuta assai più del *marketing* pubblicitario a comprendere l'essenza della rappresentanza parlamentare.

## DIVULGAZIONE LEGISLATIVA E *LAYERED APPROACH* NELLA STRUTTURA DELLA LEGGE. BUONE PRATICHE DALL'ITALIA E SUGGERIMENTI DAL REGNO UNITO

Enrico Albanesi<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. La divulgazione legislativa: nozione e fondamento costituzionale. 2. Buone pratiche dall'Italia: le infografiche della Camera dei deputati. 3. Verso un ripensamento della struttura della legge? Suggerimenti dal Regno Unito: la proposta del *layered approach*. 4. Un tentativo di sperimentazione del *layered approach* nel nostro ordinamento.

### 1. La divulgazione legislativa: nozione e fondamento costituzionale

Nell'analizzare le modalità attraverso le quali il Parlamento comunica la propria attività verso l'esterno ed attraverso le quali dall'esterno quest'ultima viene percepita, un ruolo importante è sicuramente rivestito dall'esame del modo in cui le Camere comunicano il prodotto "proprio" per eccellenza e cioè la legge.

Si tratta quindi qui di affrontare, ponendosi nella prospettiva del Parlamento, la questione della divulgazione legislativa, cioè quell'«attività, che dovrebbe essere propria dei pubblici poteri, volta a favorire, semplificare, pianificare in modo organizzato e strutturato la comunicazione delle regole presso i consociati al fine della conoscenza delle stesse»<sup>2</sup>.

Quello della divulgazione della legge è un concetto non strettamente giuridico, a differenza dell'istituto della *pubblicazione*<sup>3</sup>. Tuttavia l'esigenza di divulgazione legislativa sembra trovare alcuni fondamenti in Costituzione, come è stato sostenuto da alcuni Autori.

Basti pensare in proposito all'art. 73 Cost. che, pur disciplinando a rigore la *pubblicazione* della legge, nel configurare la natura recettizia degli atti normativi, esprimerebbe il principio in base al quale l'efficacia di questi ultimi è condizionata al presupposto che i consociati ne vengano previamente informati. Allo stesso modo verrebbe in rilievo la XVIII disp. trans., nella quale si disponeva che il testo della Costituzione fosse esposto per tutto l'anno 1948 nella sala comunale di ciascun Comune della Repubblica «affinché ogni cittadino [potesse] prender-

<sup>57</sup> J.L. BORGES, *Il Parlamento*, in ID., *Tutte le opere*, Milano, Mondadori, 2001, vol. II, p. 577 ss.

<sup>1</sup> Ricercatore di Diritto costituzionale, Università di Genova.

<sup>2</sup> Così B. MALAISI, *La conoscibilità della legge*, Padova, 2012, p. 7.

<sup>3</sup> Cfr. sul punto M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 97. Sul tema cfr. anche ID., *Sulla comunicazione delle regole giuridiche (e su un vuoto di comunicazione nella letteratura giuridica)*, in «Quad. cost.», 2002, p. 627 ss.

ne cognizione»<sup>4</sup>. L'esigenza di divulgazione della legge sarebbe infine implicitamente sottesa alle parole contenute nella nota sentenza C. cost., 24 marzo 1988, n. 364<sup>5</sup>, sebbene si tratti a rigore di una sentenza avente ad oggetto la sola legge penale<sup>6</sup>. La Corte costituzionale scrive infatti nella sentenza che, in uno Stato di diritto, il principio di riserva di legge penale è «espressione della contropartita (di origine contrattualistica) che lo Stato offre in cambio, appunto, dell'obbligatorietà della legge penale: lo Stato assicura ai cittadini che non li punirà *senza preventivamente informarli* su ciò che è vietato o comandato»<sup>7</sup> (corsivo aggiunto).

Le modalità attraverso cui la divulgazione legislativa può concretizzarsi sono sostanzialmente di due tipi.

La prima consiste nel favorire la diffusione della legge, obiettivo al cui raggiungimento possono segnatamente contribuire gli strumenti telematici. In Italia passi importanti sono stati compiuti negli ultimi anni<sup>8</sup> con l'avvio della banca dati online pubblica e gratuita *Normattiva*<sup>9</sup>, con l'avvento in alcune Regioni dei *Bollettini Ufficiali Regionali* telematici<sup>10</sup> nonché, da ultimo, con la disponibilità gratuita della *Gazzetta Ufficiale* telematica a partire dal 1° gennaio 2013 (fino ad allora la fruizione gratuita di quest'ultima era consentita solo per i numeri pubblicati negli ultimi sessanta giorni)<sup>11</sup>.

La seconda consiste nel comunicare il contenuto della legge in un modo (più o meno) atecnico, così da renderlo intellegibile al cittadino.

Esempi in tal senso non mancano nel nostro ordinamento.

È infatti questo il caso del testo coordinato del decreto-legge con le modificazioni (introdotte dal Parlamento in sede di conversione) stampate in modo caratteristico, che deve essere pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* ad opera del Ministro della Giustizia ai sensi dell'art. 11 del d.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092. Si tratta in questo caso di un "prodotto" di natura comunque tecnico-giuridica che agevola gli stessi giuristi nella comprensione di un testo di legge.

<sup>4</sup> Individua tali fondamenti costituzionali M. AINIS, *Le parole e il tempo della legge*, Torino, 1996, pp. 91-92.

<sup>5</sup> La sentenza è richiamata nel contesto delle riflessioni in tema di divulgazione legislativa da M. AINIS, *La legge oscura*, cit., p. 99.

<sup>6</sup> Ritiene che la sentenza contenga «principi che vanno oltre il caso di specie» (dunque, oltre l'ambito penalistico) P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'UE)*, in AA. VV., *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Napoli, 2009, p. 177 ss.

<sup>7</sup> Cfr. C. cost., 24 marzo 1988, n. 364 in «Giur. Cost.», 1988, p. 1504 ss.

<sup>8</sup> Riferimenti, volendo, in E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale. Prefazione di Paolo Carnevale*, Napoli, 2013, p. 34 ss.

<sup>9</sup> Sulla quale cfr. V. DI PORTO, *Normattiva: una cronistoria*, in N. LUPO (a cura di), *Taglialeggi e Normattiva tra luci e ombre*, Padova, 2011, p. 249 ss.

<sup>10</sup> In ciò fu la Regione Toscana a fare da apripista. Cfr. P. COSTANZO, *La pubblicazione delle leggi approda ufficialmente su internet (osservazioni a margine della legge regionale toscana n. 23 del 2007)*, in «Dir. inf.», 2007, p. 479 ss. Per approfondimenti sulle esperienze delle altre Regioni, cfr. B. MALAIS, *La conoscibilità della legge*, cit., p. 59 ss.

<sup>11</sup> Sul tema, volendo, cfr. E. ALBANESI, *Il principio della gratuità della fruizione della Gazzetta Ufficiale telematica*, in «Diritto dell'informatica», 2012, p. 481 ss.

Ancora, sono sicuramente da richiamare in questo contesto le attività di informazione e comunicazione istituzionale da parte delle Pubbliche Amministrazioni di cui alla legge 7 giugno 2000, n. 150, finalizzate, tra l'altro, ad «illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione» (art. 1, comma 5, lett. a)). Un precedente virtuoso da ricordare in tal senso è indubbiamente quello dell'opuscolo *L'Italia vota*, distribuito prevalentemente nelle edicole in allegato ai quotidiani in occasione delle elezioni politiche del 1994 e del 1996, attraverso il quale la Presidenza del Consiglio illustrava ai cittadini il funzionamento del c.d. *Mattarellum*, il nuovo sistema elettorale introdotto con le leggi 4 agosto 1993, n. 276 e n. 277. Analoghi esempi possono trovarsi nelle varie campagne di comunicazione a cura del Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio, raccolte a partire dal 2006 nel relativo sito internet<sup>12</sup>.

Il profilo su cui occorre in ogni modo pur sempre vigilare è che tale attività non sia utilizzata per fini partigiani dal Governo<sup>13</sup> o da altri soggetti (ad esempio, emittenti radiotelesive private<sup>14</sup>) chiamati a svolgerla.

## 2. Buone pratiche dall'Italia: le infografiche della Camera dei deputati

Un modello sicuramente esemplare di divulgazione legislativa (nell'ampia accezione di divulgazione del contenuto di leggi o di progetti di legge) proveniente dal versante parlamentare è costituito dalle infografiche che sono iniziate a comparire sul sito della Camera a partire dalla XVII legislatura<sup>15</sup>.

Si tratta di rappresentazioni grafiche in forma chiara ed intuitiva dei contenuti di provvedimenti, norme ed iniziative della Camera dei deputati. Si va, ad esempio, dalla elencazione degli *hashtag* della Camera all'illustrazione dei dati relativi alla sua rappresentanza femminile dal 1948 ad oggi; dalla descrizione dei "tagli" operati alle proprie dotazioni nella legislatura in corso fino alla descrizione della riforma del proprio sistema contributivo, passando per la descrizione del bilancio interno e per la quantificazione degli atti normativi adottati dal Parlamento e dal Governo nella XVII legislatura.

Ciò che qui interessa sono ovviamente le infografiche relative al contenuto di leggi o progetti di legge. Ebbene, in questa legislatura si registrano tre casi meritevoli di menzione.

<sup>12</sup> Cfr. [http://presidenza.governo.it/DIE/attivita/campagne\\_comunicazione.html](http://presidenza.governo.it/DIE/attivita/campagne_comunicazione.html).

<sup>13</sup> Cfr. M. AINIS, *La legge oscura*, cit., p. 102 ss. che cita in proposito alcuni casi concreti.

<sup>14</sup> Per un caso relativo ad alcuni spot di comunicazione istituzionale trasmessi da Canale 5, Italia 1 e Retequattro in occasione della campagna per il referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006 cfr., volendo, E. ALBANESI, *Tecniche comunicative al confine tra informazione e comunicazione politica. Quid iuris?*, in AA.VV., *Nuovi mezzi di comunicazione e identità: omologazione o diversità?*, Roma, 2012, p. 495 ss.

<sup>15</sup> Cfr. <http://www.camera.it/leg17/1> alle voci *Infografiche* e *Archivio infografiche*.

Il primo ed il secondo caso (10 marzo 2015) sono le infografiche relative rispettivamente a *Il riparto di competenza legislativa nel nuovo Titolo V*<sup>16</sup> ed a *Il nuovo procedimento legislativo previsto dalla riforma costituzionale*<sup>17</sup>. Si tratta di due infografiche realizzate dal Servizio studi e dalla Segreteria generale-Ufficio stampa in occasione dell'approvazione, con modificazioni, in sede di prima deliberazione, da parte della Camera dei deputati del disegno di legge di revisione costituzionale A.C. 2613 il 10 marzo 2015, nella versione trasmessa il giorno seguente al Senato (A.S. 1429-B)<sup>18</sup>. Si tratta dunque in questo caso di un'infografica riguardante non una legge ma un disegno di legge nella versione approvata dalla Camera (versione che, come è noto, ha poi subito ulteriori modifiche da parte del Senato nell'ottobre 2015 per poi essere approvata, senza modificazioni, in prima deliberazione dalla Camera nel gennaio 2016 e poi in seconda deliberazione dal Senato nel gennaio 2016 e dalla Camera nell'aprile 2016).

Come si vede osservando l'infografica qui di seguito riprodotta (cfr. *Documento I*), è evidente la rappresentazione in forma divulgativa di alcuni dei contenuti, assai complessi, del disegno di legge di revisione costituzionale (nel caso specifico si tratta della disciplina del procedimento legislativo).

Il terzo caso (15 maggio 2015) riguarda invece una legge vera e propria. L'infografica illustra infatti i contenuti della legge 6 maggio 2015, n. 52, cioè il c.d. *Italicum*<sup>19</sup>.

In tali casi (così come d'altronde in relazione alla predisposizione dei *dossier* di documentazione) si tratta ovviamente di materiale conoscitivo prodotto dagli uffici di supporto della Camera dei deputati come ausilio all'attività di questi ultimi nel corso del procedimento legislativo (tant'è che ben due dei tre casi citati hanno ad oggetto disegni di legge piuttosto che leggi).

Ciò non toglie tuttavia che la pubblicazione di tali infografiche sul sito della Camera dei deputati (così come avviene per la pubblicazione dei sopra citati *dossier*) possa svolgere un ruolo importante anche per una più agevole comprensione della legge (e dei progetti di legge) da parte del cittadino.

### 3. Verso un ripensamento della struttura della legge? Suggestioni dal Regno Unito: la proposta del *layered approach*

Alla luce di quanto detto finora, viene da chiedersi se la tutela delle esigenze connesse alla divulgazione legislativa non debba in qualche modo "retroagire" financo al momento della produzione legislativa.

<sup>16</sup> Le infografiche su *Il riparto di competenza legislativa nel nuovo Titolo V* sono reperibili alla pagina [http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/infografica/pdfs/000/000/017/TITOLO\\_V\\_WEB\\_VI.pdf](http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/infografica/pdfs/000/000/017/TITOLO_V_WEB_VI.pdf).

<sup>17</sup> Le infografiche sul procedimento legislativo nella riforma costituzionale sono reperibili alla pagina [http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/infografica/pdfs/000/000/018/DDL\\_WEB.pdf](http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/infografica/pdfs/000/000/018/DDL_WEB.pdf).

<sup>18</sup> Cfr. A.S. 1429-B, *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*.

<sup>19</sup> Le infografiche intitolate *Cosa cambia con il nuovo sistema elettorale* sono reperibili alla pagina [http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/infografica/pdfs/000/000/021/italicum\\_new\\_14-05.pdf](http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/infografica/pdfs/000/000/021/italicum_new_14-05.pdf).

Già Ainis, ragionando intorno alla divulgazione legislativa, proponeva qualche anno fa di introdurre nell'articolo finale che dispone la *vacatio* di una data legge, una disciplina delle specifiche forme di divulgazione di quest'ultima, data l'opportunità di una diversificazione delle forme divulgative in relazione al tipo di destinatario dello specifico atto<sup>20</sup>.

Nel Regno Unito una proposta avanzata in dottrina va persino oltre quanto proposto da Ainis, prefigurando essa addirittura il ripensamento della tradizionale struttura della legge, sul presupposto di una diversificazione dei tipi di destinatari di quest'ultima.

La proposta è stata avanzata nel 2014 nel volume *Drafting Legislation*<sup>21</sup> da Helen Xanthaki, *Academic Director* del *Sir William Dale Centre for Legislative Studies*, prestigioso centro di ricerca specializzato nel campo del *drafting* e della *law reform*, facente parte dell'*Institute of Advanced Legal Studies (IALS)* presso l'Università di Londra.

La proposta della Xanthaki si fonda su una constatazione emersa nell'ambito della *Good Law Initiative*, una campagna promossa nel 2013 dall'*Office of Parliamentary Counsel* del Governo britannico in collaborazione con i *National Archives*, rivolta ai soggetti coinvolti nella produzione e nella pubblicazione della legislazione e finalizzata all'obiettivo di rendere quest'ultima il più possibile accessibile all'utente<sup>22</sup>.

La constatazione che emerge dalla *Good Law Initiative* riguarda il fatto che la legislazione è rivolta a tre tipi di utenti: i giuristi che interpretano e applicano la legge; i non giuristi che però ricorrono alla legge per la propria attività professionale; infine, i cittadini comuni.

Ebbene, su queste basi, la Xanthaki propone l'introduzione di un *layered approach* nella struttura della legge cioè una suddivisione a strati del suo contenuto: una prima parte, rivolta al cittadino comune, contenente i principali "messaggi" dispositivi; una seconda parte, indirizzata al non giurista che ricorre alla legge per la propria attività professionale, contenente maggiori dettagli e redatta in un linguaggio più tecnico ma pur sempre intellegibile a tale tipologia di utente; una terza parte, destinata al giurista, disciplinante questioni relative all'interpretazione o all'applicazione della legge e redatta in un linguaggio più complesso.

Lungi dal produrre una legislazione frammentata o partizioni l'una in contraddizione con l'altra, la proposta di *layered approach* è mirata alla produzione di un testo che si ponga come unitario. Il giurista dovrà dunque leggere ed interpretare ai propri fini l'intero documento normativo (cioè tutte e tre le parti), così come per il non giurista che utilizzi la legge per la propria attività professionale sarà necessaria la lettura di *entrambe* le prime due parti. D'altro canto, nulla impedirà ovviamente a quest'ultimo così come al cittadino comune di leggere l'intero documento.

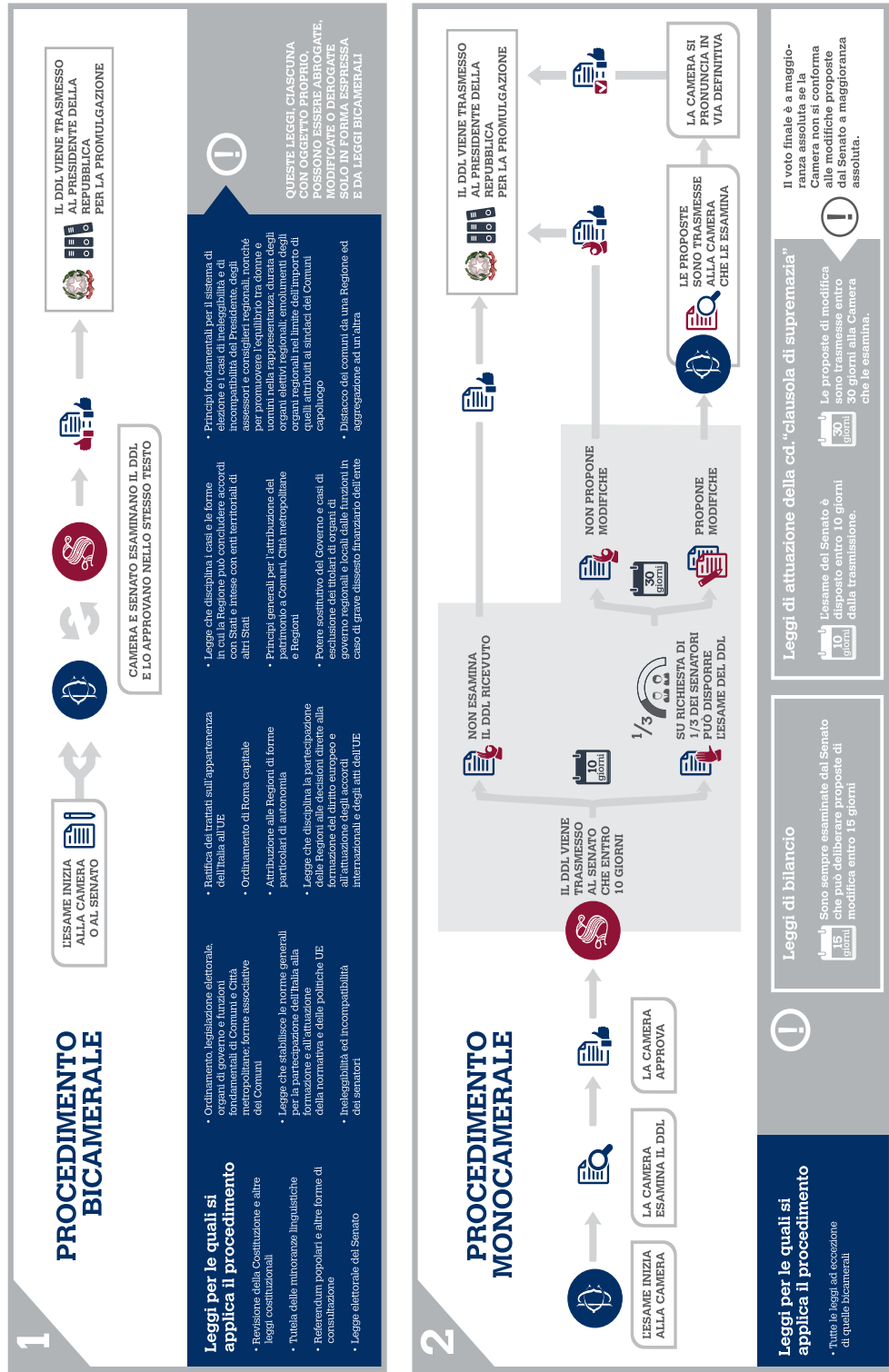
Un esempio concreto può aiutare a comprendere meglio la proposta.

Si riporta qui di seguito il testo di una legge britannica: il *Succession to the Crown Act 2013* (cfr. *Documento 2*).

<sup>20</sup> Cfr. M. AINIS, *La legge oscura*, cit., p. 102.

<sup>21</sup> Cfr. H. XANTHAKI, *Drafting Legislation. Art and Technology of Rules for Regulation*, Oxford-Portland, 2014, p. 76 ss.

<sup>22</sup> Cfr. <https://www.gov.uk/guidance/good-law>.

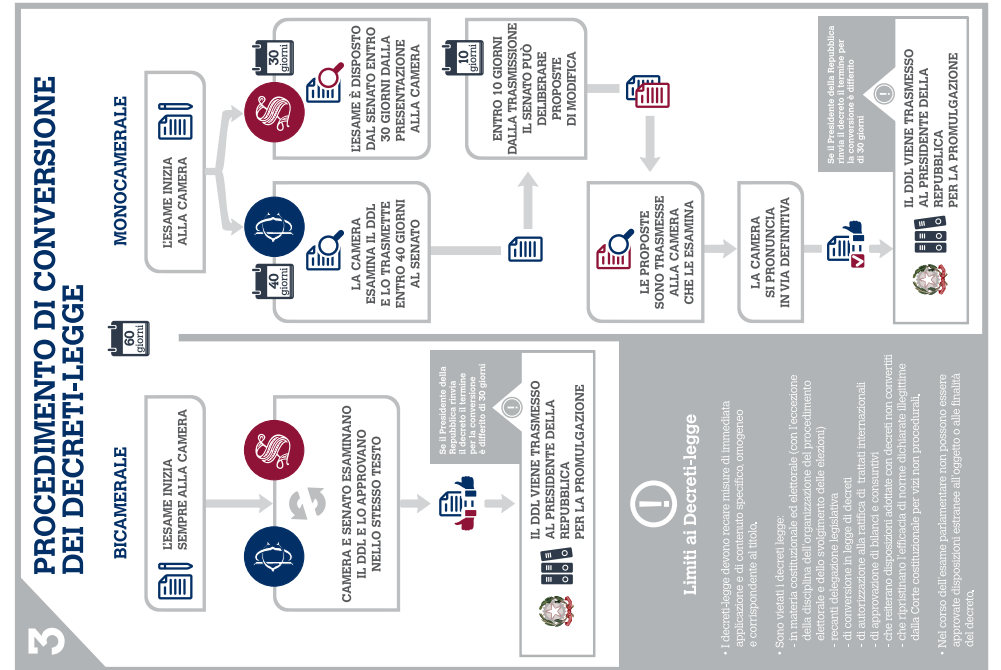


**DDL**

**IL NUOVO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO PREVISTO DALLA RIFORMA COSTITUZIONALE**

XVII Legislatura  
MARZO 2015

Camera dei deputati  
Servizio studi  
Segreteria generale - Ufficio stampa



Documento 1. dal sito della Camera dei deputati [http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/infografica/pdfs/000/000/018/DDL\\_WEB.pdf](http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/infografica/pdfs/000/000/018/DDL_WEB.pdf).

Tale legge dispone essenzialmente che il sesso maschile o femminile di una persona nata dopo il 28 ottobre 2011 o dei suoi discendenti non abbia alcuna rilevanza ai fini della determinazione della successione al trono britannico (*Section 1*) e che ai medesimi fini, non abbia alcun rilievo il fatto che tale persona sia sposata con un'altra di fede cattolica (*Section 2*).

La legge dispone inoltre il necessario assenso del sovrano affinché una delle sei persone che risultano nella linea di successione al trono possa sposarsi; disciplina i requisiti formali di tale assenso nonché gli effetti del negato assenso e le relative eccezioni (*Section 3*).

Infine, la legge contiene modifiche ad una serie di leggi elencate nell'Allegato (*Schedule*), dispone che una serie di altre leggi siano ricondotte sotto i propri effetti (*Section 4*) e detta disposizioni finali in merito alla propria entrata in vigore ed al proprio titolo breve (*short title*) (*Section 5*).

Ebbene, alla luce della proposta della Xanthaki, una ristrutturazione della suddetta legge secondo il *layered approach*, condurrebbe a quanto segue (cfr. *Documento 3*).



# Succession to the Crown Act 2013

CHAPTER 20


---

Explanatory Notes have been produced to assist in the  
understanding of this Act and are available separately

---

£5.75





**Succession to the Crown Act 2013**

CHAPTER 20


CONTENTS

- 1 Succession to the Crown not to depend on gender
- 2 Removal of disqualification arising from marriage to a Roman Catholic
- 3 Consent of Sovereign required to certain Royal Marriages
- 4 Consequential amendments etc
- 5 Commencement and short title

---

Schedule — Consequential amendments

ELIZABETH II c. 20



**Succession to the Crown Act 2013**

2013 CHAPTER 20

An Act to make succession to the Crown not depend on gender, to make provision about Royal Marriages, and for connected purposes.  
[25th April 2013]

**B** E IT ENACTED by the Queen's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows:—

- 1 **Succession to the Crown not to depend on gender**  
In determining the succession to the Crown, the gender of a person born after 28 October 2011 does not give that person, or that person's descendants, precedence over any other person (whenever born).
- 2 **Removal of disqualification arising from marriage to a Roman Catholic**
  - (1) A person is not disqualified from succeeding to the Crown or from possessing it as a result of marrying a person of the Roman Catholic faith.
  - (2) Subsection (1) applies in relation to marriages occurring before the time of the coming into force of this section where the person concerned is alive at that time (as well as in relation to marriages occurring after that time).
- 3 **Consent of Sovereign required to certain Royal Marriages**
  - (1) A person who (when the person marries) is one of the 6 persons next in the line of succession to the Crown must obtain the consent of Her Majesty before marrying.
  - (2) Where any such consent has been obtained, it must be—
    - (a) signified under the Great Seal of the United Kingdom,
    - (b) declared in Council, and
    - (c) recorded in the books of the Privy Council.

2	<i>Succession to the Crown Act 2013 (s. 28)</i>
(3)	The effect of a person's failure to comply with subsection (1) is that the person and the person's descendants from the marriage are disqualified from succeeding to the Crown.
(4)	The Royal Marriages Act 1772 (which provides that, subject to certain exceptions, a descendant of King George II may marry only with the consent of the Sovereign) is repealed.
(5)	A void marriage under that Act is to be treated as never having been void if— <ol style="list-style-type: none"> <li>(a) neither party to the marriage was one of the 6 persons next in the line of succession to the Crown at the time of the marriage,</li> <li>(b) no consent was sought under section 1 of that Act, or notice given under section 2 of that Act, in respect of the marriage,</li> <li>(c) in all the circumstances it was reasonable for the person concerned not to have been aware at the time of the marriage that the Act applied to it, and</li> <li>(d) no person acted, before the coming into force of this section, on the basis that the marriage was void.</li> </ol>
(6)	Subsection (5) applies for all purposes except those relating to the succession to the Crown.
<b>4</b>	<b>Consequential amendments etc</b>
(1)	The Schedule confirms consequential amendments.
(2)	References (however expressed) in any enactment to the provisions of the Bill of Rights or the Act of Settlement relating to the succession to, or possession of, the Crown are to be read as including references to the provisions of this Act.
(3)	The following enactments (which relate to the succession to, and possession of, the Crown) are subject to the provision made by this Act— <ul style="list-style-type: none"> <li>Article II of the Union with Scotland Act 1706;</li> <li>Article II of the Union with England Act 1707;</li> <li>Article Second of the Union with Ireland Act 1800;</li> <li>Article Second of the Act of Union (Ireland) 1800.</li> </ul>
<b>5</b>	<b>Commencement and short title</b>
(1)	This section comes into force on the day on which this Act is passed.
(2)	The other provisions of this Act come into force on such day and at such time as the Lord President of the Council may by order made by statutory instrument appoint.
(3)	Different days and times may be appointed for different purposes.
(4)	This Act may be cited as the Succession to the Crown Act 2013.

<i>Succession to the Crown Act 2013 (s. 28)</i>	3
<i>Schedule – Consequential amendments</i>	
<b>SCHEDULE</b>	
<b>Section 4</b>	
<b>CONSEQUENTIAL AMENDMENTS</b>	
<b>Treason Act 1351</b>	
1	The Treason Act 1351 (declaration of offences to be adjudged treason) has effect as if— <ol style="list-style-type: none"> <li>(a) the first reference to eldest son and heir were a reference to eldest child and heir;</li> <li>(b) the second reference to eldest son and heir were a reference to eldest son if the heir.</li> </ol>
<b>Bill of Rights</b>	
2	In section 1 of the Bill of Rights, omit— <ol style="list-style-type: none"> <li>(a) "or by any King, or Queen marrying a papist";</li> <li>(b) "or shall marry a papist";</li> <li>(c) "or marrying".</li> </ol>
<b>Act of Settlement</b>	
3	In the Act of Settlement— <ol style="list-style-type: none"> <li>(a) in the preamble, omit "or marry a papist" and "or marrying";</li> <li>(b) in section 2, omit "or shall marry a papist".</li> </ol>
<b>Regency Act 1937</b>	
4	In section 3(7) of the Regency Act 1937 (persons disqualified from becoming or being Regent), after "Crown" insert ", or is a person disqualified from succeeding to the Crown by virtue of section 3(3) of the Succession to the Crown Act 2013".
<b>Supplementary</b>	
5	The amendments made by paragraphs 2 and 3 apply in relation to marriages occurring before the time of the coming into force of section 2 where the person concerned is alive at that time (as well as in relation to marriages occurring after that time).
© Crown copyright 2013	
Printed in the UK by The Stationery Office Limited under the authority and supervision of the Controller of Her Majesty's Stationery Office and Queen's Printer of Acts of Parliament.	
040213 20228 15207	

Documento 2 dal sito del Legislation.gov.uk [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/20/pdfs/ukpga\\_20130020\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/20/pdfs/ukpga_20130020_en.pdf).

Succession to Crown Act 2013

## Part 1

1. The line to the throne of the United Kingdom is determined solely by the person's date of birth.
2. The gender of the person is irrelevant.
3. Marriage of the person to a Roman Catholic is irrelevant.
4. This Act is the law of the United Kingdom from [precise date].

## Part 2

5. A person who, when they marry, will be one of the 6 person in line to the throne must obtain Her Majesty's consent to the marriage.
  - 1) Her Majesty's consent is:
    - (a) signified under the Great Seal of the United Kingdom,
    - (b) declared in Council, and
    - (c) recorded in the books of the Privy Council.
  - 2) If Her Majesty does not consent to the marriage, the marriage is void and the person and their descendants from that marriage are disqualified from succeeding to the Crown.
  - 3) But the marriage is legitimate, and the person and their descendants from the marriage succeed to the Crown if-
    - (a) neither party to the marriage was one of the 6 persons next in the line of succession to the Crown at the time of the marriage,
    - (b) no consent was sought or notice given in respect of the marriage,
    - (c) it was reasonable for the person concerned not to have been aware at the time of the marriage that the Act applied to them, and
    - (d) no person acted, before the coming into force of this section, on the basis that the marriage was void.

## Part 3

6. (1) This Act applies to person in line to the Crown born after 28 October 2011.
  - (2) This Act does not give those persons or their descendants precedence over any other person (whenever born).
7. This Act applies to marriages occurring before the time of its coming into force, where the person concerned is alive at that time (as well as in relation to marriages occurring after that time).
8. The Royal Marriages Act 1772 (which provides that, subject to certain exceptions, a descendant of King George II may marry only with the consent of the Sovereign) is repealed.
9. (1) The Schedule contains consequential amendments.
  - (2) References (however expressed) in any enactment to the provisions of the Bill of Rights or the Act of Settlement relating to the succession to, or possession of, the Crown are to be read as including references to the provisions of this Act.
  - (3) The following enactments (which are relate to the succession to, and possession of, the Crown) are subject to the provision made by this Act-
    - Article II of the Union with Scotland Act 1706;
    - Article II of the Union with England Act 1707;
    - Article Second of the Union with Ireland Act 1800;
    - Article Second of the Act of Union (Ireland) 1800.
10. (1) Section 5 comes into force on [date when the Act was passed]
  - (2) All other sections come into force, together or separately, on the day and time set by an Order of the Lord President of the Council made by statutory instrument.
11. This Act is the Succession to the Crown Act 2013.

Nella *Part 1*, rivolta al cittadino comune, sarebbero contenuti i principali “messaggi” dispositivi, nella loro essenzialità: la linea del trono è determinata esclusivamente dalla data di nascita della persona; il sesso maschile o femminile di quest’ultima così come il fatto di sposare una persona di fede cattolica sono irrilevanti; tale legge entra in vigore in data [...].

La *Part 2* è pensata principalmente come rivolta ai funzionari della Corona e contiene disposizioni maggiormente dettagliate: la necessità dell’assenso della Regina affinché una delle sei persone che risultano nella linea di successione al trono si possa sposare; la disciplina dei requisiti formali di tale assenso; gli effetti del negato assenso e le relative eccezioni.

Nella *Part 3*, rivolta ai giuristi, sono contenute tutte le altre disposizioni quali: la disciplina degli effetti temporali delle disposizioni; la modificazione delle leggi elencate nell’allegato; la disciplina dell’entrata in vigore delle disposizioni; la disciplina del titolo breve.

Si tratta senza dubbio di un approccio che la sua stessa proponente non esita a definire «revolutionary»<sup>1</sup> in quanto si passa da una tradizionale struttura definita sulla base del contenuto e della natura delle disposizioni ad una struttura innovativa basata sul tipo di utente a cui ciascuna parte è destinata. Lo stesso linguaggio legislativo ne verrebbe ad essere inciso, data la necessità di adattarlo a seconda dell’utente di ciascuna parte.

Tuttavia non vanno dimenticate almeno tre cose.

La prima la si è già detta ma è utile ribadirla: il *layered approach* non conduce al risultato di una frammentazione dell’atto legislativo poiché questo è comunque concepito come unitario: per comprenderne pienamente la portata è quindi necessaria la lettura dell’atto stesso (quantomeno da parte del giurista) di *tutte e tre* le parti.

In secondo luogo, quanto al ricorso ad un linguaggio “semplificato”, non va dimenticato ciò che la Xanthaki chiarisce in altre parti del suo volume, quando descrive la “piramide” (cioè la scala gerarchica) degli obiettivi cui deve tendere l’azione del *drafter*<sup>2</sup>. Per quanto qui interessa, secondo l’Autrice l’obiettivo della *simplicity* e del *plain language* costituiscono obiettivi di grado gerarchico inferiore rispetto a quelli della *clarity* e della *precision*. Dunque, la stessa Xanthaki sottolinea la priorità gerarchica dell’obiettivo della chiarezza (e dunque del linguaggio tecnico-giuridico) quando scrive che «when in clash with clarity, intelligibility and plain language must bow down»<sup>3</sup>.

Infine, conclude la Xanthaki<sup>4</sup>, a conti fatti il risultato pratico cui conduce il *layered approach*, non è poi così distante dal modo in cui sono collocati i contenuti nella struttura della legge britannica secondo l’approccio tradizionale risalente alle “five rules” di Lord Thring<sup>5</sup>. Secondo tali regole, infatti, il contenuto dispo-

sitivo essenziale della legge deve precedere le disposizioni disciplinanti i profili della sua esecuzione; le disposizioni più semplici debbono precedere quelle più complesse; le disposizioni “principali” debbono essere separate da quelle che danno seguito a queste ultime; le disposizioni eccezionali, temporanee o relative alle abrogazioni debbono essere separate dalle altre; lo stesso dicasi per le questioni di procedura e di dettaglio. Tutti elementi, questi, che si ritrovano nel *layered approach*.

Detto tutto ciò, un simile approccio sarebbe compatibile anche con il modo in cui i contenuti sono tradizionalmente organizzati nella struttura della legge nel nostro ordinamento?

#### 4. Un tentativo di sperimentazione del *layered approach* nel nostro ordinamento

In Italia la collocazione dei vari tipi di contenuto dispositivo all’interno della struttura dell’atto normativo segue logiche non dissimili da quelle in uso nel Regno Unito.

La *Guida alla redazione dei testi normativi*<sup>6</sup> dispone che nel caso si ritenga utile indicare l’oggetto e le finalità dell’intervento normativo, questi vadano posti in una disposizione di apertura. Anche eventuali disposizioni che delimitino il campo di efficacia dell’atto normativo o che contengano definizioni debbono precedere il contenuto dispositivo vero e proprio.

A ciò fanno seguito le disposizioni sostanziali o procedurali.

La parte finale dell’atto è infine rivolta a contenere disposizioni modificative o abrogative di altri atti normativi nonché a disciplinare l’entrata in vigore dell’atto nel suo complesso e la decorrenza dell’efficacia di sue singole disposizioni<sup>7</sup>.

Se pur non così dettagliate come quelle di Lord Thring, anche nella nostra Guida alla redazione dei testi normativi sono quindi dettate regole ai sensi delle quali i contenuti normativi debbono essere collocati all’interno della struttura della legge secondo una logica che dia comunque priorità alle disposizioni “principali”, cui facciano seguito quelle di dettaglio. Rodolfo Pagano parla di una vera e propria «sistematica delle disposizioni» che dovrebbe caratterizzare la struttura di una legge, con una ripartizione tra disposizioni generali e disposizioni particolari, da effettuarsi a livelli decrescenti di generalità ed all’interno di ciascuna partizione dell’atto normativo (libro, parte, titolo, capo, sezione)<sup>8</sup>.

Dunque, sotto questo punto di vista, l’accoglimento del *layered approach* nel nostro ordinamento non sarebbe così dirompente rispetto ai tradizionali canoni relativi alla struttura della legge.

Un esempio del risultato che potrebbe conseguire da un simile approccio può vedersi nel tentativo qui compiuto (cfr. Documento 4) di dare una nuova struttura alla legge 6 maggio 2015, n. 55, “Disposizioni in materia di scioglimento o di

<sup>1</sup> Cfr. H. XANTHAKI, *Drafting Legislation*, cit., p. 77.

<sup>2</sup> Ivi, p. 5 ss.

<sup>3</sup> Ivi, p. 128.

<sup>4</sup> Ivi, p. 78.

<sup>5</sup> See H. THRING, *Practical Legislation. The Composition and Language of Acts of Parliament and Business Documents*, London, 1902, p. 38. Regole di cui la stessa Xanthaki dà una “rilettura” nel suo volume. Cfr. H. XANTHAKI, *Drafting Legislation*, cit., p. 62 ss.

<sup>6</sup> Cfr. Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92, p. 35 ss.

<sup>7</sup> Rodolfo Pagano, con riguardo alle disposizioni comprese nella parte dispositiva (c.d. articolato), parla in proposito di una «parte introduttiva», di una «parte principale» e di una «parte finale». Cfr. R. PAGANO, *Introduzione alla legislativa. L’arte di preparare le leggi*, Milano, 2004, p. 125

<sup>8</sup> Cfr. ivi, p. 124.

cessazione degli effetti civili del matrimonio nonché di comunione tra i coniugi”. Il testo “originale” di tale legge, per comprendere meglio il senso dell’operazione che segue, può essere agevolmente reperito in *Gazzetta Ufficiale*<sup>9</sup>.

[Strutturazione secondo il *layered approach* della] LEGGE 6 maggio 2015, n. 55

**Riduzione dei termini per la domanda di divorzio nonché anticipazione dello scioglimento della comunione tra i coniugi al momento della separazione**

Parte I

Art. 1

(*Riduzione dei termini per la domanda di divorzio*)

1. Nel caso di separazione personale, il coniuge può proporre domanda di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio quando la separazione si è protratta ininterrottamente da almeno dodici mesi dall’avvenuta comparizione dei coniugi innanzi al presidente del tribunale nella procedura di separazione.

2. Nel caso di separazione consensuale, il coniuge può proporre domanda di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio quando la separazione si è protratta ininterrottamente da almeno sei mesi, anche quando il giudizio contenzioso si sia trasformato in consensuale.

Art. 2

(*Anticipazione dello scioglimento della comunione tra i coniugi al momento della separazione*)

1. Nel caso di separazione personale, la comunione tra i coniugi si scioglie nel momento in cui il presidente del tribunale autorizza i coniugi a vivere separati.

2. Nel caso di separazione consensuale, la comunione tra i coniugi si scioglie alla data di sottoscrizione del processo verbale di separazione dei coniugi dinanzi al presidente, purché omologato.

Parte II

Art. 3

(*Comunicazione dell’ordinanza che autorizza i coniugi a vivere separati*)

1. L’ordinanza con la quale i coniugi sono autorizzati a vivere separati è comunicata all’ufficiale dello stato civile ai fini dell’annotazione dello scioglimento della comunione.

<sup>9</sup> Cfr. *Gazzetta Ufficiale-Serie Generale*, 11 maggio 2015, n. 107, p. 1.

Parte III

Art. 4

(*Modificazioni alla legislazione vigente*)

1. Al secondo capoverso della lettera b) del numero 2) dell’articolo 3 della legge 1° dicembre 1970, n. 898, e successive modificazioni, le parole: «tre anni a far tempo dalla avvenuta comparizione dei coniugi innanzi al presidente del tribunale nella procedura di separazione personale anche quando il giudizio contenzioso si sia trasformato in consensuale» sono sostituite dalle seguenti: «dodici mesi dall’avvenuta comparizione dei coniugi innanzi al presidente del tribunale nella procedura di separazione personale e da sei mesi nel caso di separazione consensuale, anche quando il giudizio contenzioso si sia trasformato in consensuale».

2. All’articolo 191 del codice civile, dopo il primo comma è inserito il seguente: «Nel caso di separazione personale, la comunione tra i coniugi si scioglie nel momento in cui il presidente del tribunale autorizza i coniugi a vivere separati, ovvero alla data di sottoscrizione del processo verbale di separazione dei coniugi dinanzi al presidente, purché omologato. L’ordinanza con la quale i coniugi sono autorizzati a vivere separati è comunicata all’ufficiale dello stato civile ai fini dell’annotazione dello scioglimento della comunione».

Art. 5

(*Ambito di applicazione*)

1. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano ai procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore, anche nei casi in cui il procedimento di separazione che ne costituisce il presupposto risulti ancora pendente alla medesima data.

Come si vede, la Parte I, destinata in prima battuta al cittadino comune, reca il contenuto dispositivo essenziale della legge; nella Parte II, rivolta all’utente che non necessariamente è un giurista ma che utilizza tale legge nella sua attività professionale, si dispone l’adempimento che questi deve compiere (in questo caso si tratta della comunicazione dell’ordinanza ad opera della cancelleria del tribunale e dell’annotazione dello scioglimento della comunione da parte dell’ufficiale dello stato civile); nella Parte III, che trova il proprio destinatario nel giurista, si sono infine collocate le modifiche legislative, redatte nelle formule proprie della novella.

Nel redigere il testo si è tenuto principalmente presente l’obiettivo di agevolare la comprensione di due profili da parte del cittadino.

Il primo è il contenuto dispositivo della legge in quanto tale (e cioè in questo caso: la possibilità di proporre domanda dopo dodici o sei mesi nonché la produzione dello scioglimento della comunione al momento della separazione).

Il secondo è il modo in cui tale contenuto dispositivo è cambiato rispetto alla disciplina previgente (ai sensi della quale la domanda poteva essere chiesta solo dopo tre anni e la produzione dello scioglimento della comunione avveni-

va solo al momento del passaggio in giudicato della sentenza di separazione). Quest'ultimo profilo lo si è espresso nel titolo, con le formule "riduzione" dei termini per la domanda e "anticipazione" dello scioglimento della comunione tra i coniugi al momento della separazione. Il titolo della (vera) legge 6 maggio 2015, n. 55 è invece neutro da questo punto di vista, limitandosi a comunicare che la legge reca «disposizioni in materia di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio nonché di comunione tra i coniugi».

Nel tentare la sperimentazione di cui si è appena dato conto, non si è tuttavia "osato" più di tanto, ritenendosi comunque indispensabile il mantenimento del rigore terminologico dal punto di vista tecnico-giuridico. Ad esempio, al termine "divorzio" (indubbiamente di maggiore comprensibilità per il cittadino comune rispetto alla locuzione «scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio») si è preferito fare ricorso solo nel titolo ma non nell'articolato.

Resta tuttavia in definitiva da chiedersi se un simile approccio, per quanto non incompatibile con le logiche che presiedono la struttura dell'atto normativo, sia concretamente realizzabile in un contesto come quello italiano nel quale la produzione legislativa è condotta secondo moduli e procedure del tutto caotici (quali il decreto-legge, il maxi emendamento, gli articoli composti da centinaia di commi e, in generale, gli atti normativi *omnibus*) il cui obiettivo (l'approvazione della legge, "ad ogni costo") va a porsi in direzione antitetica rispetto all'esigenza di assicurare una buona qualità del suo contenuto<sup>10</sup>.

Come è agevole intuire, *conditio sine qua non* affinché la tecnica del *layered approach* possa arrecare benefici e non svantaggi al sistema, è che vi sia una perfetta coerenza tra le tre parti dell'atto legislativo, onde evitare il prodursi di antinomie interne a quest'ultimo che non farebbero altro che aumentare la complessità del sistema. Ebbene, in un contesto nel quale i moduli di produzione legislativa sono quelli in voga nel nostro ordinamento sopra ricordati, probabilmente una realizzazione virtuosa del *layered approach* si rivelerebbe una mera chimera.

Pare in ogni caso utile che di una simile proposta avanzata Oltremontana (forse eccessivamente radicale) si discuta anche da noi, anche solo al fine di impostare il dibattito in materia di scrittura e strutturazione dell'atto normativo secondo una prospettiva che sia quella del destinatario (o dei destinatari) dello stesso.

<sup>10</sup> Cfr. N. LUPO, *L'impossibile qualità della legge, specie con i procedimenti attuali*, in M. CAVINO - L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, 2014, p. 229 ss. nonché, volendo, E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, cit., *passim*.

## ICT E PARLAMENTI: OLTRE LA MERA DIFFUSIONE DI CONTENUTI

Erik Longo e Lucrezia Lorenzini<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. L'influenza delle ICT per il lavoro dei Parlamenti: quadro teorico. 2.1. Come e perché i Parlamenti approdano online: esigenze di legittimazione. 3. Il Parlamento in Italia come spazio interattivo. 3.1. Cinque ragioni perché le ICT possono aiutare nello sviluppo della democrazia parlamentare. 3.2. L'*e-Parliament* in Italia: ITC, trasparenza e pubblicità. 4. L'era della democrazia partecipativa o della partecipazione apparente? 5. Uno sguardo agli ordinamenti giuridici stranieri: il *crowdsourcing*. 5.1. Il *constitutional crowdsourcing*. 5.2. Il *crowdsourcing* legislativo. 6. Conclusioni.

### 1. Introduzione

La rete internet è certamente oggi lo strumento più usato per comunicare e diffondere informazioni. Siamo connessi giorno e notte. Il computer è divenuto oramai un apparecchio antico e poco usato. Strumenti portatili come i *tablet*, gli *smartphone* o ora *smartwatch* sono divenuti delle vere e proprie appendici digitali del nostro corpo. Le nuove generazioni spendono la maggior parte della loro vita usando nuovi mezzi di comunicazione e di solito fuggono ogni altra forma d'interazione tra persone.

Persino la sfera politica, quell'ambito che fino a poco tempo fa tendevamo a considerare basato su azioni e comportamenti vecchio stampo, è stata raggiunta da questa nuova ondata chiamata *Information and Communication Technology* (ICT)<sup>2</sup>.

L'impatto delle ICT sulla sfera politica è amplissimo, oscilla tra nuove forme di disseminazione delle informazioni e innovazioni che toccano più da vicino la partecipazione civica e il coinvolgimento democratico dei cittadini.

Tra i nuovi campi dove la rivoluzione dell'ICT si è diffusa, le istituzioni politiche sono sicuramente uno dei casi più interessanti da analizzare. Oggi i politici usano i social media per moltissime iniziative. Principalmente per comunicare

<sup>1</sup> Rispettivamente Professore associato di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Macerata e Dottoranda di ricerca in Diritto Costituzionale presso la medesima Università. Sebbene il lavoro sia il frutto della collaborazione di tutti e due gli autori, i paragrafi 2.1, 3.2, 4 e 6 sono di Lucrezia Lorenzini, mentre i restanti sono di Erik Longo.

<sup>2</sup> Pur non essendo possibile dare una definizione sintetica delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il termine sta a designare i metodi e le tecnologie che realizzano i sistemi di trasmissione, ricezione ed elaborazione di informazioni, comprese le tecnologie digitali.

con gli elettori (non solo durante le campagne elettorali), per creare *network* di persone che si interessino alla cosa pubblica e possano partecipare più attivamente alla vita politica.

Non fanno nessuna eccezione i Parlamenti, il cui interesse per l'uso del web è cresciuto moltissimo negli ultimi dieci anni<sup>3</sup>. Anche in questo caso i canali di comunicazione soliti sono stati soppiantati da nuove forme di interazione con i cittadini e da nuovi strumenti idonei ad attrarre gli elettori nella arena politica<sup>4</sup>. Le ICT stanno trasformando i Parlamenti del mondo rendendoli istituzioni aperte, trasparenti e accessibili, in cui i cittadini possono informarsi e discutere interattivamente con i propri rappresentanti. Non si tratta solo di nuovi modi per comunicare e diffondere l'operato delle assemblee e delle commissioni, ma anche di nuovi strumenti per consentire ai cittadini di prendere parte a decisioni politiche rilevanti, secondo quell'idea della "democrazia immediata" che tanto sta prendendo piede nelle società occidentali<sup>5</sup>.

Esempi di queste nuove forme di interazione e di uso della rete sono abbondanti. Istituzioni politiche e organizzazioni private hanno promosso già da molto tempo una serie di iniziative rivolte all'implementazione dei siti dei parlamenti. Gli esempi più noti sono:

- *e-Parliament* ([www.e-parl.net](http://www.e-parl.net)), un *network* virtuale che mette insieme i membri del parlamento da tutte le parti del mondo;
- *Global Centre for ICT in Parliament* ([www.ictparliament.org](http://www.ictparliament.org)), rivolto specificamente allo scambio di esperienze sull'uso delle ICT in parlamento;
- *Africa i-Parliaments* ([www.parliaments.info](http://www.parliaments.info)), un'iniziativa mondiale per rendere i Parlamenti africani più democratici, aperti alla partecipazione e istituzioni della conoscenza<sup>6</sup>.
- La *Inter Parliamentary Union* (IPU), che promuove lo sviluppo delle ICT per modernizzare i processi e le principali funzioni parlamentari (controllo, legislativa e il ruolo di rappresentanza).

Tra tutte è certamente l'*e-Parliament*, di cui parleremo meglio nei paragrafi successivi, l'iniziativa più interessante, che è stata creata con l'idea di sfruttare le sempre nuove tecnologie al fine di facilitare il lavoro giornaliero del personale

<sup>3</sup> Come ampiamente documentato da J. GRIFFITH - C. LESTON-BANDEIRA, *How Are Parliaments Using New Media to Engage with Citizens?*, in «The Journal of Legislative Studies», nos. 3-4, 2012, p. 655 ss.

<sup>4</sup> S. COLEMAN - J. SPILLER, *Exploring new media effects on representative democracy*, in «The journal of legislative studies», 3, 2003, p. 1 ss.

<sup>5</sup> P. SLOTERDIJK - G.M. VON DER HAEGEN, *Instant Democracy: The Pneumatic Parliament*, in *Making Things Public*, a cura di B. Latour, P. Weibel, Boston, MIT Press, 2005, p. 952 ss. Alcuni autori parlano anche di "democrazia continua", intesa come «forma di governo in grado, sia di superare la natura "intermittente" della democrazia rappresentativa e della democrazia diretta, sia di sommare al proprio interno le caratteristiche della democrazia partecipativa e della democrazia deliberativa, sia infine di garantire il rispetto del principio di maggioranza». Cfr. C. FORMENTI, *Sfera pubblica e nuovi media*, in «Politica del diritto», n. 3, 2010, p. 495.

<sup>6</sup> L'iniziativa è promossa dal Dipartimento per gli affari economici e sociali delle Nazioni Unite (UN/DESA).

delle camere, oltre che dei parlamentari stessi, trasformando i vecchi canali di comunicazione in strumenti diretti, trasparenti ed effettivi<sup>7</sup>. L'uso del web 2.0 e in particolare dei social media è visto come una scelta naturale che non sostituisce gli strumenti più antichi ma che li estende e li rende ancora più efficaci.

Malgrado le novità, molti sforzi sono ancora necessari per integrare i nuovi mezzi di comunicazione all'interno dei normali canali di comunicazione parlamentare e per non permettere che questi meccanismi impediscano lo sviluppo reale della democrazia<sup>8</sup>.

Se così è, la questione vera concerne non già la possibilità che i Parlamenti sappiano utilizzare al meglio la rete internet, ma in che modo ciò accade e quale impatto avrà sull'attività dei Parlamenti, sulla partecipazione democratica e sulla disaffezione dei cittadini verso la vita politica.

Negli ultimi anni non mancano esempi di un uso delle ICT come strumenti capaci di vincere la disaffezione delle persone verso la democrazia e come mezzi rivolti a superare la timidezza dei Parlamenti verso temi delicati. Gli esempi più interessanti in questo senso vengono da tre casi parecchio noti avvenuti in questo ultimo decennio. Il primo riguarda la consultazione democratica avvenuta in Islanda nel momento in cui il paese stava modificando la propria costituzione. Il secondo viene dalla Finlandia, in cui il Parlamento, su sollecitazione proveniente da una serie di associazioni non politiche ha lanciato una consultazione pubblica via internet rivolta a sollecitare il voto dei cittadini su una proposta di legge concernente il matrimonio omosessuale, la quale seguendo le normali vie parlamentari aveva fallito il traguardo della approvazione. Il terzo è un caso tutto nostro ed ha per oggetto la consultazione pubblica online, promossa dal Governo italiano nel luglio 2013, in materia di riforme costituzionali.

## 2. L'influenza delle ICT per il lavoro dei Parlamenti: quadro teorico

Sebbene la rete stia cambiando notevolmente il modo in cui i Parlamenti comunicano e lavorano, l'effettiva portata di questo fenomeno per le istituzioni parlamentari rimane oscura ai più. Studi socio-politici hanno indagato soprattutto l'impatto delle ICT sulla vita dei membri delle Camere nei diversi Paesi del mondo, considerando in particolare i riflessi che i nuovi media hanno realizzato sulla rappresentanza e l'attività di comunicazione politica dei Parlamenti<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> A. PAPALOI - E.R. STAIUO - D. GOUSCOS, *Blending Social Media with Parliamentary Websites: Just a Trend, or a Promising Approach to e-Participation?*, in *Web 2.0 Technologies and Democratic Governance*, a cura di C.G. Reddick, S.K. Aikins, New York, Springer, 2012, p. 259 ss.

<sup>8</sup> PAPALOI - STAIUO - GOUSCOS, *Blending Social Media with Parliamentary Websites: Just a Trend, or a Promising Approach to e-Participation?*, cit., p. 260.

<sup>9</sup> Sul punto si vedano soprattutto i lavori di: G. KINDRA - F. STAPENHURST - R. PELLIZO, *ICT and the Transformation of Political Communication*, in «International Journal of Advances in Management Science», 1, 2014; A. PAPALOI - D. GOUSCOS, *E-Parliaments and novel parliament-to-citizen services*, in «E-Journal of Democracy and Open Government», 1, 2011, p. 80 ss.; W. LUSOLI - S. WARD - R. GIBSON, *(Re)connecting politics? Parliament, the public and the Internet*, in «Parliamentary Affairs», 1, 2006, p. 24 ss.; B. LASSE - M. HEALY - P. HAHAMIS - D. DUNVILLE, *Parliamentary web presence: a comparative review. Proceedings of the 2nd International Conference on e-Government*, [http://westminsterresearch.wmin.ac.uk/2759/1/Berntzen\\_Healy\\_Hamamis\\_Dunville\\_Esteves\\_2006.pdf](http://westminsterresearch.wmin.ac.uk/2759/1/Berntzen_Healy_Hamamis_Dunville_Esteves_2006.pdf), 2006; S. COLEMAN - B. NATHANSON, *Learning to live with the internet: how european parliamentarians are adapting to the digital age*, EPRI-

Questi studi guardano al tema in oggetto non già dalla prospettiva del lavoro svolto dai Parlamenti ma da quella delle trasformazioni della rappresentanza politica e della democrazia realizzate dall'uso del web<sup>10</sup>. Alcuni autori, ad esempio, hanno avviato studi che guardano al più ampio dibattito sul contributo di internet per una "democrazia di successo", la quale deriverebbe da "flussi di informazione efficienti e multidirezionali tra cittadini e istituzioni rappresentative"<sup>11</sup>.

Di conseguenza lo studio delle relazioni tra internet e i parlamenti si è focalizzato soprattutto sulla percezione e sull'uso del primo da parte dei secondi. Meno diffuse sono le indagini che affrontano i molteplici modi in cui le ICT possono avere un impatto sui fattori istituzionali della vita parlamentare, anzitutto il procedimento legislativo e poi la funzione di indirizzo e controllo<sup>12</sup>.

La portata dell'influenza che ha avuto la digitalizzazione sul lavoro dei Parlamenti non è però del tutto chiara. Si ha l'impressione che la diffusione dei nuovi media sia la premessa di qualche cosa che ancora dovrà arrivare, ma di cui non si ha del tutto cognizione. Inoltre, la velocità alla quale i Parlamenti cambiano la propria attività in relazione alla diffusione delle nuove tecnologie è oltremodo inadeguata. Quasi nessuna istituzione parlamentare del mondo riesce a stare al passo delle novità che ogni giorno si fanno avanti. D'altro canto non è possibile pensare che l'implementazione delle ICT possa voler dire solo l'introduzione di pochi strumenti elettronici o dell'uso delle e-mail. Vi è un più ampio ventaglio di cambiamenti che riguardano più da vicino le procedure e la cultura del web<sup>13</sup>.

### 2.1. Come e perché i Parlamenti approdano online: esigenze di legittimazione

I dati forniti dall'*Inter-Parliamentary Union* (IPU), istituzione a cui si è fatto cenno nella parte introduttiva, rivelano che nel 2000 dei 189 parlamenti esistenti in tutto il mondo quelli online erano il 57%, per arrivare al 97% nel 2009, fino a raggiungere il 100% ai giorni nostri.

Di conseguenza oggi non ci si chiede più "se" i parlamenti sono online, ma ci si interroga sul "come" lo sono: quali obiettivi perseguono con la loro presenza online, da quali esigenze muove il percorso di adattamento delle istituzioni alle nuove tecnologie e, soprattutto, come le ICT hanno influenzato le funzioni

Knowledge, 2005; S. COLEMAN, *Connecting parliament to the public via the Internet: Two case studies of online consultations*, in «Information, Communication & Society», 1, 2004, p. 1 ss.; J.A. TAYLOR - E. BURT, *Parliaments on the web: learning through innovation*, in «Parliamentary affairs», 3, 1999, p. 503 ss.

<sup>10</sup> C. LESTON-BANDEIRA - D. BENDER, *How deeply are parliaments engaging on social media?*, in «Information Polity», 4, 2013, p. 281 ss.

<sup>11</sup> Cfr. S. COLEMAN - J. TAYLOR - W. VAN DE DONK, *Parliament in the Age of the Internet*, in «Parliamentary affairs», 3, 1999, p. 365.

<sup>12</sup> Una delle poche eccezioni è un lavoro di una studiosa di sistemi politici C. LESTON-BANDEIRA, *The impact of the internet on parliaments: A legislative studies framework*, in «Parliamentary Affairs», 4, 2007, p. 655 ss.

<sup>13</sup> Si vedano a questo proposito le suggestioni provenienti da: M. HILDEBRANDT, *Law as Information in the Era of Data-Driven Agency*, in «The Modern Law Review», 1, 2016, p. 1 ss.; L. LESSIG, *The Future of Ideas: The Fate of the Commons in a Connected World*, New York, Random House LLC, 2002, spec., p. 262.

istituzionali del Parlamento e in particolare quella legislativa, di controllo e di rappresentanza.

Ogni democrazia che possa realmente definirsi tale risente inevitabilmente di quei processi di trasformazione che introducono cambiamenti, miglioramenti e talvolta fratture nella vita delle persone.

Il concetto di democrazia non può di certo rimanere cristallizzato in una sola versione di essa, come dato una volta per tutte, ma deve trovare la sua espressione storica in diverse varianti e applicazioni, tutte caratterizzate dal fatto che si cerca di consegnare ai cittadini l'effettiva potestà di governo.

È per questo che le attuali democrazie non possono che essere profondamente toccate dalla rivoluzione tecnologica che ha investito il mondo contemporaneo, e con esse, stessa sorte – come già si è e detto – spetta ai Parlamenti, arene politiche davanti alle quali il Governo è responsabile del suo operato e dove ogni cittadino dovrebbe poter contare sul fatto di «trovare qualcuno che parli la sua lingua, come o anche meglio di come lo farebbe lui stesso in prima persona»<sup>14</sup>.

I primi esempi dell'uso delle ICT da parte dei Parlamenti risalgono agli anni '60, quando alcune camere iniziarono a costruire *database* elettronici per archiviare e ordinare su di un unico supporto la documentazione prodotta.

Già a partire dagli anni '70 iniziava a delinearsi una visione della società che individuava l'informazione e la conoscenza come risorse strategiche per l'agire politico. Nei decenni seguenti, la progressiva introduzione delle ICT nelle organizzazioni pubbliche mostrerà un potenziale enorme di razionalizzazione e velocizzazione dei processi di lavoro, nonché di comunicazione istituzionale, con l'effetto di incrementare accesso e trasparenza delle istituzioni politiche.

Sembra che nella fase iniziale la presenza dei Parlamenti online sia stata frutto più di pressioni esterne che di un'attenta riflessione sulle reali opportunità offerte dalle ICT di potenziamento della democrazia. Bisognerà attendere gli anni '90 per la realizzazione dei primi siti web parlamentari, per mezzo dei quali i Parlamenti, istituzioni complesse, rappresentative di maggioranze e minoranze, hanno avuto la possibilità di operare come organizzazioni aperte, trasparenti e accessibili, facendo in modo che i cittadini entrassero in contatto con le informazioni e i documenti relativi all'attività parlamentare.

La pubblicità dei lavori parlamentari, come noto, corrisponde a un'imprescindibile esigenza di democrazia. Si fa riferimento, *in primis*, al diritto all'informazione e di controllo da parte dell'opinione pubblica sull'attività delle camere e, secondariamente, alla necessaria attivazione del circuito democratico attraverso cui si mantiene vivo e acceso il rapporto tra elettori ed eletti, per mezzo di un costante processo di interazioni reciproche<sup>15</sup>.

È così che i Parlamenti si sono ritrovati a utilizzare le nuove tecnologie per ristabilire quel rapporto di fiducia con i cittadini, in coerenza con i valori di sostenibilità sociale, basata sulla partecipazione degli elettori nei processi politici e resa possibile dalla condivisione delle conoscenze e del dialogo<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> J.S. MILL, *Considerations on representative government*, London, Routledge, 1905, p. 123.

<sup>15</sup> T. MARTINES - C. DE CARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 244.

<sup>16</sup> M. ROMANELLI, *Designing e-sustainable parliaments*, in *Empowering Organizations*, a cura di T. Tor-



La diversificazione delle strategie di comunicazione e la “mediatizzazione” registrate negli ultimi anni si ascrivono perciò ad un tentativo di porre un argine alla perdita di fiducia dei cittadini nelle istituzioni della rappresentanza, aumentando la trasparenza delle loro azioni politiche e dando visibilità all’insieme delle attività parlamentari.

Posto che, per poterla definire realmente tale non ci si accontenta di un’etichetta assegnatale al momento del suo concepimento, ma è necessario verificare se e quanto questa continui a riflettere gli interessi e le idee della società che le ha dato ragione di esistere, in questa nuova fase politica che cosa significa essere un’istituzione democratica?

Organizzazioni internazionali quali il sopracitato *Global Centre for ICT in Parliament*, nato nel 2006 dalla collaborazione tra il Dipartimento Affari economici e sociali delle Nazioni Unite e l’Unione Interparlamentare (IPU), promuovono l’utilizzo e l’integrazione delle ICT nei processi parlamentari allo scopo di renderli più aperti, trasparenti ed efficienti, sulla base dell’assunto che per poter essere definito democratico un Parlamento deve presentare cinque caratteristiche: rappresentatività, accessibilità, trasparenza, *accountability* ed efficacia<sup>17</sup>.

Gli obiettivi che si prefigge l’organizzazione internazionale di cui sopra sono quelli di promuovere l’introduzione delle nuove tecnologie nei Parlamenti per aumentarne la trasparenza e l’efficacia e riaffermare il loro ruolo centrale come promotori di buon governo e democrazia, aumentare l’accesso dei cittadini alle attività parlamentari, trovare nuove modalità di coordinamento tra le comunità internazionali. Inoltre, il centro realizza dal 2007 rapporti di ricerca sullo stato dell’*e-Parliament* nel mondo, tracciando linee di tendenza comuni.

Sulla base di questi studi, un Parlamento sembra essere “rappresentativo” se è capace di rappresentare socialmente e politicamente le diversità della popolazione e di assicurare uguali opportunità e protezione a tutti i suoi membri; “trasparente” se è aperto alla nazione attraverso media differenti e cristallino nel compiere le proprie funzioni. “Accessibile”, se è in grado di coinvolgere il pubblico nei lavori parlamentari. “Accountable” se tanto l’istituzione quanto i membri del Parlamento rendono conto all’elettorato di come compiono il loro lavoro e dell’integrità della loro condotta. “Efficace”, se riesce ad organizzare la propria struttura e le proprie performance in conformità con i valori democratici e se compie le proprie funzioni legislative e di supervisione in modo da servire i bisogni di tutti<sup>18</sup>.

Se un Parlamento democratico riesce a rispecchiare tutte le caratteristiche elencate, possiamo dire che oggi lo fa proprio grazie alle opportunità offertigli dalla tecnologia.

Sempre dal *Global Centre for ICT in Parliament* nel *World e-Parliament Report* del 2008 leggiamo che:

re, A.M. Braccini, R. Spinelli, Heidelberg, Springer, 2016, p. 29.

<sup>17</sup> *Global Centre for ICT in Parliament, World e-Parliament Report 2008*, testo disponibile all’URL: <http://www.ictparliament.org/wepr2010>.

<sup>18</sup> P. CARRARINI, *L’esperienza dell’e-Parliament*, in *Parlamento 2.0 strategie di comunicazione politica in internet*, a cura di S. Bentivegna, Milano, Franco Angeli, 2012, p. 166.

Un Parlamento attraverso l’utilizzo delle ICT viene reso più aperto, trasparente e affidabile. Esso inoltre consente alle persone, pur con le loro diversità, di essere maggiormente partecipi della vita pubblica fornendo loro informazioni qualitativamente migliori, un più vasto accesso ai documenti e alle attività dell’istituzione. Un *e-Parliament* è un’organizzazione efficiente nell’ambito della quale gli *stakeholder* utilizzano le tecnologie della comunicazione e dell’informazione per realizzare in modo migliore e più efficacemente le loro primarie funzioni legislative, rappresentative e di controllo. Attraverso l’utilizzo delle moderne tecnologie e standard e con l’adozione di politiche di sostegno, l’*e-Parliament* promuove lo sviluppo di un’equa e inclusiva società dell’informazione<sup>19</sup>.

Una delle maggiori conseguenze dell’uso delle ICT è proprio lo sviluppo di un pluralismo informativo senza precedenti, che di certo ha risvegliato l’interesse dei cittadini verso la vita politica, anche se talvolta sfocia in un eccesso di informazioni che il destinatario non riesce né a gestire né a selezionare.

I partiti di opposizione, ad esempio, che da sempre incontravano evidenti difficoltà di accesso nell’agenda dei media tradizionali, *in primis* del mezzo televisivo, trovano nella disponibilità dello spazio web un’opportunità di diffusione e pubblicazione di commenti, prese di parola e dichiarazioni che altrimenti avrebbero difficoltà a sottrarre al controllo dei media, direttamente o indirettamente esercitato dalla maggioranza; tanto che la condizione comune di partiti di opposizione sembra rappresentare una sorta di prerequisito per stabilire una solida e stabile presenza nel web<sup>20</sup>.

Abbandonando per un momento la dimensione partitica e focalizzando l’attenzione sui singoli individui, notiamo che anche questi, attraverso la gestione di una presenza sui *social network*, riescono a gestire in maniera più efficace i rapporti con i militanti del partito, a comunicare più facilmente con i cittadini, a pubblicizzare in maggior misura i loro impegni e attività, mossi probabilmente anche dallo scopo di pubblicizzare se stessi. Di certo i cittadini li sentono più vicini, vengono informati riguardo a diverse questioni e sono più invogliati a partecipare attivamente al dialogo politico.

Le recenti vicende del nostro paese ci confermano come i *social network* possano giocare un ruolo decisivo nella realizzazione di nuove forme di attivismo e partecipazione politica. Pensiamo al consenso che è riuscito a raccogliere attorno a sé il fenomeno del Movimento cinque stelle, nato da un coinvolgimento attivo di milioni di elettori operato attraverso il *social network Meetup*.

### 3. Il Parlamento in Italia come spazio interattivo

#### 3.1. Cinque ragioni perché le ICT possono aiutare nello sviluppo della democrazia parlamentare

Se quella che si è aperta dopo la seconda guerra mondiale può essere conside-

<sup>19</sup> *Global Centre for ICT*, cit., p. 12.

<sup>20</sup> S. BENTIVEGNA, *Tra conformismo e attivismo comunicativo: i parlamentari arrivano su Facebook*, in *Parlamento 2.0 strategie di comunicazione politica in internet*, a cura di S. Bentivegna, Milano, Franco Angeli, 2012, p. 97.

rata la seconda vita dei Parlamenti, abbiamo visto nei paragrafi precedenti come l'introduzione dei nuovi media ha in sé il potenziale per una nuova trasformazione degli stessi. La "terza era" dei Parlamenti sarebbe fondata su un nuovo modello di *governance* democratica basata su una collaborativa e dialogica relazione tra rappresentanti e rappresentati<sup>21</sup>.

Possiamo evidenziare cinque caratteristiche che identificano la relazione tra Parlamenti e ICT.

1) In primo luogo le ICT hanno una larghissima utenza e il potere di essere usate da un'ampia fetta della popolazione di uno Stato: sono facili da usare, con costi bassi, e con l'alta capacità di essere utilizzate da un ampio gruppo di cittadini attivi.

2) Le ICT superano le normali distanze che si realizzano nelle democrazie: distanze di spazio, di tempo e di attenzione.

3) Le ICT, e in particolare internet, aiutano a muovere da luoghi confinati ai network.

4) Attraverso la diffusione delle ICT noi possiamo osservare il passaggio da media basati sulla trasmissione di dati da un soggetto che invia e uno che riceve a media che invece sfruttano una base interattiva. I vecchi media, infatti, erano basati principalmente sulla comunicazione di messaggi che avevano un unico senso. Oggi, invece, i nuovi media facilitano una conversazione e la possibilità di rispondere alle sollecitazioni provenienti dal soggetto che condivide le informazioni.

5) Con l'emergere dei nuovi media c'è stata una tendenza verso la c.d. democratizzazione della comunicazione pubblica, con nuove modalità di partecipazione rivolte a far entrare un numero sempre più ampio di persone dentro la sfera pubblica e in particolare dentro le aule parlamentari.

Esaminiamo ora più da vicino come questi caratteri si sono sviluppati all'interno dell'orizzonte tecnologico del nostro Parlamento nazionale.

### 3.2. L'e-Parliament in Italia: ITC, trasparenza e pubblicità

Nell'ottica di esaminare le trasformazioni che l'introduzione delle ICT ha prodotto con riguardo alla nostra esperienza parlamentare, punto di partenza imprescindibile sembrano essere le riflessioni offerte da Rosanna De Rosa<sup>22</sup>, secondo la quale è possibile individuare tre fasi nell'evoluzione della presenza online del Parlamento:

- una prima fase detta "costitutiva", che corrisponde alla XIII legislatura e vede la nascita ufficiale del sito web del Senato (1996) e della Camera (1999),

<sup>21</sup> S. COLEMAN, *New Media and Parliamentary Democracy*, in *The Future of Parliament: Issues for a New Century*, a cura di P.J. Giddings, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2005, p. 242 ss.

<sup>22</sup> Il lavoro di De Rosa approfondisce in particolare elementi legati a variabili organizzative, istituzionali e legislative che incidono sulle trasformazioni dell'uso delle ICT nel Parlamento italiano. V.R. DE ROSA, *Il Parlamento italiano alla prova tecnologica*, in «Politica del diritto», 3, 2010, p. 545 ss.

dove le risorse tecnologiche sono principalmente utilizzate per migliorare la pubblicità degli atti normativi e la razionalizzazione e automatizzazione dei processi di lavoro. Prendono forma iniziative quali la riorganizzazione e integrazione delle banche dati normative in un unico portale che permetta una più facile consultazione; nasce quel sistema che diventerà l'attuale *Normattiva*, a garanzia di una più efficace interoperabilità tra i diversi sistemi informativi grazie alla marcatura in linguaggio XML;

- una seconda fase definita "connettiva o di *networking*", tra la XIV e la XV legislatura, corrispondente ad uno sforzo mirato a rendere l'istituzione parlamentare da un lato più aperta, in particolare con l'avvio nel 2003 del canale satellitare a titolo gratuito ed i comunicati di fine seduta pubblicati su internet che si affiancano ai resoconti stenografici e propongono al lettore un'idea del clima politico in cui si è svolta l'assemblea, dall'altro più connessa con le altre istituzioni internazionali con il duplice impegno di "rafforzare l'immagine e la conoscenza del Parlamento da parte dei cittadini ed ampliare l'attività di cooperazione istituzionale e di diplomazia parlamentare con gli altri paesi membri dell'Unione europea"<sup>23</sup>. È in questa fase che i siti web delle due camere vengono unificati in un unico portale "*parlamento.it*" e viene realizzato un unico polo bibliotecario che unifica i cataloghi di Camera e Senato;

- una terza fase "mediatica", che inizia nella XV legislatura e prosegue fino ad oggi, dove si assiste ad un uso più avanzato delle tecnologie informatiche, con l'attivazione di un canale istituzionale della Camera su *YouTube*, il potenziamento della web tv per la diffusione dei prodotti comunicativi dei lavori parlamentari e la disponibilità di portali anche per la consultazione da dispositivi *mobile* (*smartphone* e *tablet*). Viene ulteriormente sviluppata la trasmissione in tempo reale delle sedute plenarie dell'assemblea e delle commissioni e si registrano i primi esperimenti di video-chat da parte dei rappresentanti delle istituzioni (risale al 1 dicembre 2008 la prima video-chat dell'allora Presidente della Camera Gianfranco Fini).

La ricerca di nuove forme di comunicazione diretta con i cittadini sembra essere centrale nell'agenda dell'agire politico, che la De Rosa spiega come tendente a stemperare il clima di opinione negativo creatosi attorno all'istituzione stessa, considerata spesso d'intralcio alle tendenze neo-presidenzialiste emergenti in Italia<sup>24</sup>.

A questa perdita di fiducia si cerca di rimediare anche attraverso una sorta di funzione "moralizzatrice" delle ICT, che permettono di utilizzare strumenti di rilevazione delle presenze e dei voti dei deputati in aula – poi resi pubblici attraverso i rispettivi siti di Camera e Senato – arrivando a favorire un controllo

<sup>23</sup> DE ROSA, *Il Parlamento italiano alla prova tecnologica*, cit., p. 555.

<sup>24</sup> *Ibid.*

diretto e trasparente delle azioni compiute dai protagonisti della scena politica<sup>25</sup>.

Fintantoché la qualifica di “democratico” si declina nell’esser “trasparente”, il Parlamento italiano registra buone performance. Vediamo perché.

L’utente oggi dal sito può accedere a un’area di informazioni generali, sfogliare l’agenda parlamentare, consultare i database sulle proposte di legge e documentazione relativa, leggere atti di indirizzo e controllo, seguire l’*iter* delle leggi in commissione e in assemblea, reperire informazioni specifiche sugli emendamenti presentati e verificare l’esito delle votazioni in aula.

Non solo, un buon grado di visibilità si registra anche per le commissioni e altri organi non plenari, dotati di pagine web con *link* e documenti riguardanti il loro lavoro. Ciò denota un impegno intenso del Parlamento italiano e, sempre dalle rilevazioni del *Global Center for ICT*, questo dato è presente solo nel 40% dei siti dei parlamenti mondiali<sup>26</sup>.

Tuttavia, e in modo decisivo, tali forme di comunicazione sembrano ancora ispirate da una logica *one way*, in cui il flusso della comunicazione si muove dal soggetto istituzionale verso l’utente, e non in senso inverso. Basti pensare all’utilizzo del canale *YouTube* della Camera, sostanzialmente utilizzato come archivio d’informazioni online, in quanto non vi è la possibilità per l’utente di “interagire” lasciando dei commenti. Stessa cosa per i profili *Twitter* di Camera e Senato, dove sembra essere sporadica qualsiasi forma di comunicazione<sup>27</sup>.

Quando dalla trasparenza si passa ad esaminare le dinamiche di partecipazione offerte agli utenti, ovvero l’altra faccia del carattere di democraticità, declinato in termini di interattività e usabilità del sito, ci si accorge che il livello delle prestazioni del nostro Parlamento scende e che, ad esempio, non è disponibile il *podcast* delle sedute e degli interventi, non è possibile personalizzare l’accesso al sito tramite un’interfaccia di *login* o condividere i contenuti del sito ripubblicandoli su altre piattaforme<sup>28</sup>.

Risulta evidente, dunque, come le ICT siano state ampiamente utilizzate per promuovere la trasparenza e la pubblicità dell’attività legislativa, nonché una sua più semplice accessibilità per l’utenza, attraverso processi di digitalizzazione delle informazioni e integrazione delle banche dati. Sofferente risulta, invece, il profilo della comunicazione interattiva (dove per “interattività” si intende l’unità di misura della potenziale capacità di un *medium* di permettere agli utenti di agire e influenzare il contenuto e la forma della comunicazione mediata)<sup>29</sup>.

Ad onor del vero, questo non sembra essere un problema solo italiano: è possibile riscontrare una debolezza diffusa dei Parlamenti online “che presentano un alto grado di trasparenza, ma in generale non sono bravi nell’usare le possibilità

<sup>25</sup> R. BRACCIALE, *Il Parlamento italiano alla prova del web: alla ricerca delle affinità elettive*, in *Parlamento 2.0 strategie di comunicazione politica in internet*, a cura di S. Bentivegna, Milano, Franco Angeli, 2012, p. 188.

<sup>26</sup> *Global Center for ICT*, cit., p. 15.

<sup>27</sup> Da un’osservazione, né sistematica né scientifica, effettuata nel corso di un periodo di tempo limitato è, tuttavia, emersa la mancanza d’interazione tra chi modera e gestisce i profili delle Camere e l’utenza di *Twitter*.

<sup>28</sup> R. BRACCIALE, *Il Parlamento italiano alla prova del web: alla ricerca delle affinità elettive*, cit., p. 199.

<sup>29</sup> F.J. JENSEN, ‘Interactivity’: *Tracking a New Concept in Media and Communication Studies*, in «Nordicom Review», 1, 1998, p. 190.

offerte dalle tecnologie informatiche per accrescere la partecipazione”<sup>30</sup>.

È per supplire alle mancanze del settore pubblico che si sono sviluppate iniziative dal basso e no profit, quali la piattaforma web nata nel 2007 *Openpolis*, con lo scopo di favorire la trasparenza dei dati che grazie alla tecnologia possono essere diffusi e tradotti in strumenti di informazione e partecipazione<sup>31</sup>.

L’associazione *Openpolis*, per esempio, oggi conta decine di migliaia d’iscritti e una redazione distribuita che monitora e documenta il lavoro dei politici italiani. Nel 2009 nasce *OpenParlamento.it*, sito di maggior successo, dove ogni atto presentato in Parlamento può essere monitorato durante le varie fasi legislative, ma anche commentato ed emendato dai cittadini attraverso delle proposte. Nello stesso anno viene pubblicato il primo rapporto sull’attività del Parlamento “Camere Aperte”, dove è possibile reperire informazioni sugli indici di produttività parlamentare e dei singoli parlamentari, calcolati in base ad un sistema di elaborazione dei dati sulle presenze, attività e modalità di voto dei politici. È possibile anche andare a vedere che fine hanno fatto gli atti presentati dai parlamentari, quanti sono stati prima discussi, votati e poi diventati legge, quanti invece sono rimasti solo intenzioni.

Da questi dati non è difficile supporre come la trasparenza di documenti relativi alle attività che si svolgono in Parlamento divenga immediatamente strumentale allo sviluppo del dibattito civile sulle questioni politiche e quindi anche al formarsi di quella che oggi definiamo opinione pubblica.

Quanto alla trasparenza applicata ai procedimenti decisionali, è utile ribadire quanto questi possano essere influenzati notevolmente a seconda del loro svolgimento in sede pubblica o segreta: possono variare la lunghezza, il tono e spesso anche il contenuto degli interventi.

Quella che però è una delle più importanti caratteristiche degli strumenti informatici del web 2.0, *id est* l’interattività, mentre sembra essere valorizzata da iniziative private quali quelle di *Openpolis* descritte sopra, sembra essere sottovalutata, se non ostacolata, dalle istituzioni parlamentari. Queste ultime continuano a usare strumenti di comunicazione bidirezionali ma in maniera sostanzialmente unidirezionale, palesando un certo ancoraggio a modalità tipiche di comunicazione 1.0, forse anche per paura di dar vita a un sistema senza filtri dove non vi è altra scelta che lasciar interagire tutti, con il rischio che attraverso i canali di comunicazione si possa solo alimentare la confusione e il dissenso.

La trasparenza, tuttavia, così come volutamente realizzata dagli organi parlamentari e a prescindere dal fatto che ciò possa essere considerato bene o male, finisce per essere il presupposto necessario ma non sufficiente per far sì che in quelle sedi si realizzi un effettivo coinvolgimento dei cittadini attraverso i nuovi strumenti di democrazia partecipativa resi disponibili dall’evoluzione tecnologica<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> LASSE - HEALY - HAHAMIS - DUNVILLE, *Parliamentary web presence: a comparative review*, 2006, pp. 11-12.

<sup>31</sup> OPENPOLIS, *Camere Aperte 2011. Rapporto sull’attività del parlamento aprile 2008/dicembre 2010*, <http://camereaperte2011.openpolit.it>, 2011, p. 3.

<sup>32</sup> L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 288.

#### 4. L'era della democrazia partecipativa o della partecipazione apparente?

Al giorno d'oggi si parla spesso di "partecipazione", termine utilizzato per indicare diversi fenomeni, anche molto diversi tra loro, come per esempio la partecipazione elettorale, la partecipazione politica attraverso i partiti, lo sviluppo dell'associazionismo e dei movimenti collettivi.

Ai fini del nostro discorso con "partecipazione" intendiamo riferirci a quel "relazionamento della società con le istituzioni, tale da porsi come un intervento di espressioni dirette della prima nei processi d'azione delle seconde"<sup>33</sup>.

Secondo questo punto di vista il principale difetto della democrazia rappresentativa consiste nella pretesa di affidare a un'arena stabile e delimitata la trattazione di qualsiasi problema, senza riuscire a garantire che tutte le posizioni più rilevanti sui temi in discussione siano effettivamente presenti nel dibattito con la medesima intensità con cui si esprimono nella società.

Il termine "partecipazione" declinato relativamente all'*e-Parliament* si riferisce alle dinamiche relazionali di istituzioni e utenti, nonché membri delle istituzioni e utenti, che si sviluppano in ambienti online, dove tra l'altro le possibilità di interazione offerte dagli strumenti web 2.0 facilitano e amplificano la possibilità di un loro reale potenziamento.

Nonostante lo sviluppo delle funzioni di accessibilità e trasparenza consenta ai cittadini di esercitare, il più delle volte, uno strumento di controllo sull'attività parlamentare e sull'attività dei singoli parlamentari, sembra ancora limitata la diffusione di applicazioni interattive che permettano loro di intervenire o partecipare ai processi di *decision making*<sup>34</sup>, come anche rilevato dalle considerazioni sopra svolte sull'utilizzo in maniera unidirezionale di strumenti quali piattaforme digitali o profili *social*.

Oggi, da quanto affermato dal Libro Bianco della Commissione europea sulla *governance* (2001), "la qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione. Con una maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche".

Potrebbe essere interessante capire quale livello di partecipazione il nostro sistema democratico abbia raggiunto, cercando di posizionarlo in uno degli otto livelli della scala della partecipazione di Arnstein, risalente ad uno studio del 1969, dove con "reale partecipazione" si intende una redistribuzione del potere, che permette ai cittadini attualmente esclusi dal potere politico ed economico di esserne inclusi nel futuro.

There is a critical difference between going through the empty ritual of participation and having the real power needed to affect the outcome of the process. [...] the fundamental point that participation without redistribution of power is an empty and frustrating pro-

<sup>33</sup> U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in «Democrazia e diritto», 2006, p. 155.

<sup>34</sup> B. GUNTER - S. COLEMAN, *Parliamentary communication in an age of digital interactivity*, in *ASLIB proceedings*, 58, 2006, p. 371.

cess for the powerless. It allows the powerholders to claim that all sides were considered, but makes it possible for only some of those sides to benefit<sup>35</sup>.

Secondo lo studioso sono possibili otto livelli di partecipazione, che per ragioni illustrative e di semplificazione vengono fatti corrispondere a otto gradini di una scala immaginaria, dove ad ogni gradino corrisponde una diversa misura del potere dei cittadini nel determinare il prodotto finale del processo decisionale. Arnstein ravvisa la giustificazione per l'uso di un'astrazione così "semplicitistica" nel fatto che nella maggior parte dei casi le persone estranee alla gestione del potere tendono a percepirlo come un sistema "monolitico" e coloro che lo detengono, a loro volta, vedono gli altri cittadini come un insieme indistinto di persone tutte eguali senza differenziazioni o caratterizzazioni di sorta.

Quello che è interessante nell'analisi sviluppata sopra è il riscontro di tre forme di partecipazione: nel primo, ai livelli più bassi della scala, è più esatto parlare di non-partecipazione, in quello intermedio di una partecipazione di facciata, mentre solo nel terzo, al vertice della scala, si può effettivamente parlare di una partecipazione tale da comportare una vera e propria redistribuzione del potere ai cittadini.

Le scarse forme di interazione presenti nei siti web del nostro Parlamento potrebbero portarci a pensare di essere ancora fermi alla seconda forma, quella della partecipazione "apparente", dove i cittadini vengono informati e messi nella condizione di ascoltare ed essere ascoltati, attraverso iniziative di informazione e consultazione, benché senza alcuna garanzia che quei punti di vista e quei contributi possano poi venir presi in considerazione ed attuati<sup>36</sup>. Questo si realizza quando si concentra l'attenzione su un flusso delle informazioni con modalità *one way*, dai soggetti istituzionali verso l'utenza, senza prevedere nessun canale per un flusso inverso.

Ovviamente questo non è più un problema tecnologico, soprattutto dopo l'avvento del web 2.0, ma diventa un problema politico, perché a fare la differenza non è più il grado di sviluppo in cui si trovano le ICT quanto piuttosto le strategie messe in atto dagli attori politici<sup>37</sup>.

I fattori che maggiormente limitano l'impatto e l'estensione della portata delle nuove tecnologie sui processi democratici vengono ravvisati nel fatto che non si riflette attentamente su cosa vogliano gli utenti che cercano l'interazione online con le istituzioni e non si considerano come rilevanti le differenze che corrono tra la lentezza tipica di ogni decisione democratica e la velocità delle nuove tecnologie<sup>38</sup>. Secondo alcuni non si considera, inoltre, che se la politica è l'arte della negoziazione, la velocità potrebbe essere la morte della politica<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> S.R. ARNSTEIN, *A ladder of citizen participation*, in «Journal of the American Institute of Planners», 4, 1969, p. 216.

<sup>36</sup> ARNSTEIN, *A ladder of citizen participation*, cit.

<sup>37</sup> A.H. TRECHSEL et al., *Evaluation of the use of new technologies in order to facilitate democracy in «Europe»*, 2003.

<sup>38</sup> M. FRANCOLI, *Parliaments Online: Modernizing and Engaging?*, in «Parliaments in the digital age: Forum discussion paper», 13, 2008, pp. 4-10.

<sup>39</sup> M.C. TAYLOR - E. SAARINEN, *Imagologies: media philosophy*, London, Routledge, 1994.

L'immediatezza richiesta dalle nuove forme di comunicazione, infatti, il più delle volte mal si concilia con un ponderato bilanciamento degli interessi, nonché con la ricerca del compromesso, che caratterizza le scelte politiche e le conseguenti azioni.

Lo stesso strumento della consultazione pubblica risulta essere vuoto e inutile se non viene data nessuna garanzia sull'esito e le modalità di utilizzo dei risultati pervenuti nel breve termine, senza che a nulla valga il potenziale effetto connettivo e aggregativo dispiegato dai mezzi tecnologici. Nel paragrafo successivo si vedrà, ad esempio, come l'esperienza islandese del *crowdsourcing* costituzionale non sia andata a buon fine. Ma la stessa cosa si può dire di altre iniziative prese a livello europeo, come l'"iniziativa civica"<sup>40</sup> prevista nel Regolamento n. 211/2011.

Un primo passo verso una consultazione più "consapevole" e "partecipativa" è stato registrato proprio in Italia con l'iniziativa della consultazione pubblica sulle riforme costituzionali promossa dal Governo presieduto da Enrico Letta l'8 luglio 2013, che, stando ai dati, è risultata essere la più partecipata d'Europa con 200.000 questionari compilati dai cittadini e validati dall'ISTAT, con 450 amministrazioni ed enti pubblici coinvolti<sup>41</sup>.

È bene evidenziare come l'iniziativa (denominata "Partecipa!") non sia stata la prima consultazione pubblica online fatta in Italia, ma la prima in cui si è istituito un comitato scientifico a garanzia dell'elaborazione dei dati e dei risultati. La crescente sfiducia dei cittadini nella politica e nelle istituzioni non lasciavano altra scelta al Governo che quella di creare un comitato terzo, presieduto dal Prof. Francesco Profumo e composto da ISTAT e Fondazione Ahref, con garanti capaci di validare l'intero procedimento scientifico di costruzione del progetto.

L'Istituto Nazionale di Statistica ha fornito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il supporto tecnico scientifico per la realizzazione del progetto, contribuendo in particolar modo nel settore dell'*Information Technology* con la definizione di specifiche funzionali e tecniche informatiche a supporto della raccolta dei dati e nel settore metodologico, con la definizione del processo di raccolta, analisi e validazione dei dati.

La consultazione si articolava su due questionari di differente ampiezza e approfondimento: un questionario "breve" composto da otto domande e un questionario "di approfondimento", composto da 14 domande, alcune di esse a loro volta articolate in percorsi di scelta opzionali con l'aggiunta di alcuni campi aperti. A seguire vi era la messa a disposizione di uno spazio online per la crea-

<sup>40</sup> Come è noto la ECI non sta dando risultati (democratici) interessanti, essendo limitata dalla possibilità che la Commissione europea non consideri quanto i cittadini europei chiedono. Sul punto si v. A. SIMONCINI - E. LONGO, *Il primo scoglio del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in « Osservatorio sulle fonti », 3, 2013. Di recente (28 ottobre 2015) il Parlamento europeo ha chiesto con una risoluzione una revisione del Regolamento istitutivo dell'Iniziativa civica. La proposta è stata respinta dalla Commissione. Per la risoluzione v. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0382+0+DOC+XML+V0//EN>. Quanto alla risposta della Commissione si veda il commento "Commission says 'no' to ECI revision" apparso nel blog <http://www.citizens-initiative.eu/commission-wont-revise-eci/>.

<sup>41</sup> I risultati sono stati presentati dal Ministro Quagliariello il 12 Novembre 2013 nella sala polifunzionale della Presidenza del Consiglio ed è reperibile il Rapporto finale sul sito [http://www.riformecostituzionali.partecipa.gov.it/assets/PARTECIPA\\_Rapporto\\_Finale](http://www.riformecostituzionali.partecipa.gov.it/assets/PARTECIPA_Rapporto_Finale).

zione di proposte sugli stessi temi dei questionari, organizzati in nove categorie di discussione, permettendo quindi ai cittadini di arricchire la dimensione qualitativa della partecipazione.

Durante il periodo della consultazione (da luglio a ottobre) sono stati organizzati diversi eventi e campagne di sensibilizzazione per coinvolgere e informare i cittadini di diverse fasce d'età, abilità e competenze, e per metterli nella posizione di esprimere un'opinione più consapevole.

È interessante anche constatare come i risultati emersi dalla consultazione sembrino sostanzialmente coincidere con i contenuti della legge di riforma costituzionale varata qualche mese fa, l'87,8% dei cittadini, infatti, si era espresso per il superamento del bicameralismo paritario; di questi, il 41,8% proponeva il monocameralismo, mentre il 40% proponeva di differenziare sia le funzioni che la composizione del Senato. Dal questionario di approfondimento era emerso che il 56% dei partecipanti avrebbe preferito un Senato composto da rappresentanti provenienti dagli enti territoriali (di questi il 60% preferiva sia da Regioni che da Comuni)<sup>42</sup>.

Oltre a ciò più della metà dei partecipanti aveva indicato con alta priorità l'esigenza di ridurre il numero dei parlamentari, insieme a una diminuzione di indennità e benefici accessori, riorganizzare gli enti locali abolendo le province, semplificare l'assetto delle competenze legislative concorrenti aumentando le materie di competenza esclusiva dello Stato.

È possibile notare quindi una certa rispondenza di quei risultati alla formulazione della proposta di legge portata avanti dalle istituzioni. Che rappresentino un primo passo verso un'effettiva partecipazione democratica dei cittadini alla vita politica del Paese?

Dall'analisi della situazione complessiva svolta fin qui, gli opposti scenari del dialogo democratico online che Coleman individuava nel 2006 sembrano potersi riproporre anche oggi: il primo si basa su un'interattività apparente che in realtà maschera una comunicazione unidirezionale di tipo 1.0; il secondo, relazionale, prevede l'attivazione delle pratiche di democrazia rappresentative grazie all'uso delle ICT per abilitare pratiche di interattività reale<sup>43</sup>.

Il rischio del radicarsi del primo scenario, con l'utilizzo delle nuove tecnologie da parte del Parlamento in maniera prevalentemente statica, potrebbe in ultima analisi dar vita ad una forma di frustrazione e alienazione dei cittadini, che continuerebbero a sentirsi esclusi dal processo politico con conseguente disaffezione alla politica e sfiducia nei processi decisionali istituzionali.

##### 5. Uno sguardo agli ordinamenti giuridici stranieri: il crowdsourcing

Già si è detto che malgrado l'avanzamento delle tecnologie abbia reso sempre più importante il legame tra la partecipazione e le pratiche di democrazia deliberativa soprattutto a livello locale, comprendere la reale influenza delle

<sup>42</sup> Rapporto finale – Consultazione pubblica sulle Riforme Costituzionali – Dipartimento per le Riforme Istituzionali, in [http://www.riformecostituzionali.partecipa.gov.it/assets/PARTECIPA\\_Rapporto\\_Finale](http://www.riformecostituzionali.partecipa.gov.it/assets/PARTECIPA_Rapporto_Finale).

<sup>43</sup> GUNTER - COLEMAN, *Parliamentary communication in an age of digital interactivity*, cit., p. 380.

ICT sui processi democratici rimane ancora complicato. Inoltre, i processi che avvengono all'interno dell'orizzonte della democrazia e del consenso tendono ad essere dominati dal contatto fisico e dalla necessità di conoscere personalmente l'interlocutore politico<sup>44</sup>. Sarebbe difficile immaginare processi democratici nei quali il rapporto tra rappresentato e rappresentante avvenisse in modo trasparente senza l'interazione fisica tra esseri umani ma solo attraverso strumenti di comunicazione multimediale.

Sebbene sia questa la situazione che abbiamo di fronte oggi, non mancano esempi in altri ordinamenti nei quali l'apporto della rete e delle comunicazioni elettroniche ha dimostrato di essere un validissimo mezzo per superare l'*impasse* generata dal non perfetto funzionamento dei meccanismi democratici.

Gli esempi più significativi di questa dinamica si ritrovano all'estero nell'utilizzo del c.d. *crowdsourcing*, una modalità alternativa di risoluzione di problemi o di finanziamento di una idea che si fonda sul coinvolgimento attraverso le ICT di una collettività interessata alla soluzione del problema o al finanziamento dell'idea. Sul piano politico il *crowdsourcing* cerca di convogliare su un progetto politico la conoscenza e il consenso di gruppi e individui che non si riesce a coinvolgere mediante le normali vie della partecipazione democratica<sup>45</sup>. Sfruttando le caratteristiche del web 2.0, il *crowdsourcing* intende colmare il *gap* che si realizza tra la società civile, le istituzioni pubbliche e le istituzioni del mercato.

In questa parte del lavoro si passeranno in rassegna due usi recenti di questo strumento. Il primo caso riguarda l'uso delle ICT nel procedimento di approvazione e di revisione costituzionale in alcuni paesi europei. Il secondo caso riguarda invece l'uso di questa tecnica per raggiungere l'approvazione parlamentare di una proposta di legge in Finlandia.

### 5.1. *Il constitutional crowdsourcing*

Il *constitutional crowdsourcing* rappresenta uno dei modi più innovativi di utilizzo di questo metodo di raccolta di idee. Il lemma nasce durante il processo di scrittura della nuova Costituzione islandese tra il 2009 e il 2011<sup>46</sup>, quando venne eletto un "Consiglio costituzionale" di 25 persone, scelte in modo casuale sulla base della selezione di 1000 cittadini, che avrebbero dovuto occuparsi del processo di rinnovamento della Costituzione. L'Islanda si trovava in quel momento nel pieno di una delle crisi economiche più forti mai capitate a quel Paese; ciò aveva determinato pure una fortissima "recessione democratica" che aveva deteriorato la partecipazione e il consenso dei cittadini.

Per ristabilire un nesso con la popolazione il Consiglio costituzionale ha deci-

<sup>44</sup> V.A. SIMONCINI, *The Constitutional Dimension of the Internet: Some Research Paths*, *EUI Working Paper LAW 2016/16*, <http://ssrn.com/abstract=2781496>, 2016, il quale ricorda come «while "knowledge" can be digital, "trust" still requires a physical relationship».

<sup>45</sup> J. PRPIC - A. TAEIHAGH - J. MELTON, *The Fundamentals of Policy Crowdsourcing*, in «Policy & Internet», 3, 2015, p. 340 ss.

<sup>46</sup> Secondo alcuni l'esperienza islandese non sarebbe stata possibile senza l'evoluzione dell'*e-Government* avvenuta in Olanda, nella British Columbia e nell'Ontario. V. sul punto S. SUTEU, *Constitutional Conventions in the Digital Era: Lessons from Iceland and Ireland*, in «Boston College International and Comparative Law Review», 2015, p. 259.

so di usare sia strumenti di partecipazione normali sia le ICT per incentivare il coinvolgimento dei cittadini islandesi al processo di *constitutional drafting*. Dopo ogni riunione del Consiglio venivano pubblicati online i risultati della riunione e tutti potevano commentare le bozze; il Consiglio prendeva poi in considerazione i commenti durante il suo lavoro al fine di emendare la proposta di costituzione.

Il processo iniziato in Islanda ha sollevato notevoli discussioni non solo sulla procedura seguita, ma sull'efficacia di uno strumento del genere per dare vita a una Costituzione<sup>47</sup>: da un lato, infatti, questo strumento ha avuto certamente il merito di aver risollevato la consapevolezza degli islandesi su un tema che non avrebbe avuto così grande successo se fosse stato presentato solo come un problema politico; dall'altro, risulta evidente che da solo uno strumento del genere non può produrre una Costituzione. La scelta di una via alternativa per coinvolgere la popolazione locale ha contribuito a una maggiore partecipazione democratica al processo costituente, ma non è stata garanzia del raggiungimento di un risultato<sup>48</sup>. Non a caso in Islanda il *constitutional crowdsourcing* non è bastato per far approvare il testo della Costituzione dal Parlamento, il quale ha rinviato al 2017 l'avvio di una nuova procedura per modificare la Costituzione<sup>49</sup>. In più si consideri che la situazione islandese è del tutto particolare, se si guarda alle caratteristiche complessive del Paese in termini geografici e demografici.

Altre recenti esperienze in questo senso vengono dalla revisione della Costituzione sudanese del 2011 e dalla revisione della Costituzione irlandese<sup>50</sup>. Non si può dimenticare il processo che ha portato nel 2014 alla approvazione della Costituzione tunisina che ha guadagnato anche il premio Nobel per la pace del 2015 (il cosiddetto "quartetto tunisino") durante il quale l'*United Nations Development Program* (UNDP) ha lanciato una vera e propria campagna per il coinvolgimento dei cittadini nel *constitutional drafting*<sup>51</sup>.

### 5.2. *Il crowdsourcing legislativo*

Il secondo esempio di partecipazione innovativa deriva dal lavoro di implementazione della legge finlandese sull'iniziativa civica nel 2012. Un provvedimento che rispecchia le disposizioni del regolamento sulla già citata Iniziativa civica europea introdotta nel 2011.

La legge sull'iniziativa civica finlandese è parte di una riforma costituzionale

<sup>47</sup> SUTEU, *Constitutional Conventions in the Digital Era: Lessons from Iceland and Ireland*, cit., p. 251 ss.

<sup>48</sup> T. AITAMURTO, *Crowdsourcing for Democracy: A New Era in Policy-Making*, [http://cdrl.fsi.stanford.edu/sites/default/files/Crowdsourcing\\_for\\_DemocracyF\\_www.pdf](http://cdrl.fsi.stanford.edu/sites/default/files/Crowdsourcing_for_DemocracyF_www.pdf), 2012.

<sup>49</sup> Sul punto v. SUTEU, *Constitutional Conventions in the Digital Era: Lessons from Iceland and Ireland*, cit., pp. 262-263; H. LANDEMORE, *Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment*, in «Journal of Political Philosophy», 2, 2015, p. 166 ss.

<sup>50</sup> F. DE LONDRAS - D. GWYNN MORGAN, *Constitutional Amendment in Ireland*, in *Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*, a cura di X. Contiades, Abingdon, Routledge, 2013, p. 179 ss.

<sup>51</sup> A tal proposito vedi il report UNDP, *Project of Support to Constitution-building, Parliamentary Development and National Dialogue in Tunisia - Activity Report (May 2012 - September 2014)*, scaricabile al link <https://drive.google.com/file/d/0B3Iyi9THwePEWkY3R042OFLLaEU/view>. Ultimo accesso 28 luglio 2016.

entrata in vigore il primo marzo 2012 e che deriva dal *Citizen Participation Policy Program* avviato dal governo nel 2003. Il *Policy Program* sollevava il problema relativo all'alta astensione – soprattutto tra i giovani under 40 – che si era verificata nelle elezioni politiche e amministrative finlandesi. Per risolvere il problema esso proponeva numerose ipotesi, tra le quali iniziative che sollecitassero il coinvolgimento pubblico attraverso l'uso dei *mass media*. La legge sull'iniziativa civica è stata uno dei primi e più importanti risultati del programma.

In base alla legge quando una petizione raggiunge 50.000 firme (offline oppure online) nell'arco di sei mesi essa deve essere obbligatoriamente discussa all'interno del Parlamento finlandese.

Accanto alle petizioni la legge individua anche due tipi di proposte legislative che il popolo può fare. Con il primo tipo si chiede al governo di prendere iniziativa per cambiare una legge esistente (questa proposta viene consegnata al ministro responsabile del settore in cui l'iniziativa ricade). Con il secondo tipo si formula una proposta di legge che poi viene portata in Parlamento per l'approvazione come disegno di legge.

In modo del tutto innovativo la legge offre la possibilità a soggetti terzi, specie associazioni non governative, di partecipare alla raccolta di firme o costruendo strumenti digitali innovativi per raccogliere idee (*crowdsourcing*) e firme o facendosi promotori di un'iniziativa.

Subito dopo l'approvazione della legge, un gruppo di attivisti online ha avviato un sito internet di *crowdsourcing* chiamato *Avoim Ministeriö* (Governo aperto) con il quale si dà la possibilità ai cittadini di influire sull'agenda politica del governo e portare le proprie richieste nell'arena politica nazionale.

Da una recente indagine emerge che il sito dell'iniziativa civica raccoglie un numero di visitatori singoli ogni giorno che si aggira tra i 10.000 e i 15.000. Nel solo primo anno successivo all'entrata in vigore dell'atto. Più di 650.000 firme sono state collezionate, soprattutto attraverso l'identificazione elettronica. In un paese dove l'elettorato è composto da circa 4 milioni e mezzo di persone il numero di firme raccolte non è basso. I dati aggiornati al 2015 mostrano che sono state presentate più di 370 iniziative. A quella stessa data ben dieci iniziative avevano raggiunto la soglia delle 50.000 firme ed erano state già discusse in Parlamento.

## 6. Conclusioni

Dopo le considerazioni fatte, va precisato che l'analisi svolta è destinata a subire a breve modifiche, integrazioni, correzioni, in quanto in continuo divenire sembra essere la materia oggetto di studio, afferrabile in una forma definita solo temporaneamente, pronta a trasformarsi subito dopo, mai uguale a se stessa.

Assistiamo quotidianamente a piccole rivoluzioni tecnologiche, potenzialmente idonee a introdurre innovazioni nel campo dell'informazione e della comunicazione digitale, che, se usate nel modo corretto, potrebbero contribuire ad una maggiore aggregazione civica intorno ai processi politici e istituzionali del nostro Paese.

La scelta di come utilizzare le risorse del web 2.0 è una scelta tutta politica, perché solo dalla direzione che decideranno di prendere i nostri rappresentanti eletti, infatti, dipenderà l'eventuale implementazione ed efficace funzionalità dei

canali comunicativi e interattivi delle istituzioni o il loro isolamento in un palazzo di vetro sì, ma dove è impossibile entrare.

Rimane aperta la questione sull'impatto che le ITC hanno avuto sul nostro Parlamento e più in generale sul processo decisionale politico-istituzionale. Dall'analisi effettuata possiamo giungere alla conclusione che la trasparenza dell'attività parlamentare ha segnato, attraverso le tre fasi individuate dalla De Rosa nell'evoluzione della presenza online del Parlamento, due risultati significativi: da un lato, essa ha contribuito ad informare le persone sulle questioni di maggior rilevanza e ha permesso così un controllo effettivo sull'attività svolta dalle due Camere, nonché dai singoli parlamentari, controllo di certo funzionale al gioco politico della democrazia rappresentativa; dall'altro essa ha alimentato lo sviluppo del dibattito civile riguardo le questioni politiche, contribuendo alla formazione di quella che oggi chiamiamo opinione pubblica, dando vita ad uno stimolante confronto di idee.

Altrettanto chiara però può dirsi la mancata equivalenza dei concetti di "trasparenza" e "partecipazione", almeno fino a quando si registrerà la stessa scarsa interattività con l'utente riscontrata nei canali comunicativi delle Camere e la netta prevalenza di modalità comunicative unidirezionali, che non permettono al cittadino di arrivare ad esprimere realmente la sua posizione e a contare qualcosa nel sommarla a quelle di chi la pensa come lui.

Senza considerare, inoltre, che se le premesse di questo discorso muovevano da un'esigenza di fondo di ri-legittimare e rinforzare la fiducia dei cittadini verso i propri rappresentanti politici, la percezione che il coinvolgimento pubblico si arresti a un livello meramente informativo, senza che venga loro data la possibilità di partecipare effettivamente all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, potrebbe dimostrare non solo la presenza di un deficit democratico ma addirittura la lesione di un diritto costituzionalmente riconosciuto e protetto.

Rimangono, infine, due ultimi problemi, che in queste pagine non sono stati affrontati direttamente, ma che pesano moltissimo sull'efficacia della partecipazione attraverso questi mezzi.

La prima questione si potrebbe sintetizzare nel seguente modo: il web non è uno "spazio neutro". La partecipazione che si genera non è totalmente fungibile con quella fatta delle persone in carne e ossa. Ci può essere una profonda ambiguità di fondo nell'uso di internet come mezzo per risolvere i problemi della partecipazione democratica. Il rischio riguarda il potere di controllo di questi fenomeni e le possibili distorsioni che si potrebbero generare laddove l'uso della rete nasconda situazioni di "oligopolio". Si pensi, tanto per essere espliciti, al problema della proprietà del web o alla possibile distorsione connessa all'uso dei *social media* come mezzo per prendere decisioni che riguardano platee più ampie di quelle che popolano gli stessi strumenti *social*. Il rischio insomma è che per un problema di efficienza si sovvertano le normali regole della partecipazione democratica affidando a un meccanismo, di cui sono necessariamente proprietari soggetti privati, la decisione sulla cosa pubblica.

La seconda questione è più semplice e addirittura mette in crisi del tutto il rapporto tra ICT e Parlamento. Potremmo sintetizzarla in questo modo: la partecipazione democratica non si potrà mai piegare del tutto ai nuovi strumenti informatici. Come abbiamo già ricordato, i processi legati alla rappresentanza

sono per definizione fondati sulla fiducia personale e sul riconoscimento che la partecipazione online sia un surrogato di qualcosa ben più potente. Se questo è vero, allora occorre tener presente che la rete svolge un ruolo ancillare e non da protagonista nei processi democratici di rappresentanza. I metodi “tradizionali” non possono essere considerati perciò superati, perché sono alla base stessa del concetto di democrazia. Ciò non vuol dire che non si veda nello sviluppo delle nuove tecnologie un avanzamento, ma solamente che esso non potrà mai dare un risultato definitivo se considerato come rimedio unico ai mali che soffrono le nostre democrazie.

---

## **LA PERCEZIONE DEL PARLAMENTO ATTRAVERSO IL SUO ATTO PER ECCELLENZA: LA LEGGE**

*Barbara Malaisi<sup>1</sup>*

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. La conoscibilità della legge come questione di rilevanza costituzionale. 2.1. Conoscibilità della legge e tecnica legislativa. 2.2. Conoscibilità della legge e interpretazione. 2.3. Conoscibilità della legge e divulgazione. 3. Osservazioni conclusive.

### *1. Introduzione*

Il modo in cui il Parlamento – e, dunque, le procedure, le attività, gli atti da esso posti in essere – vengono percepiti al di fuori del Palazzo è un tema di non secondaria importanza, in un momento storico nel quale la diffusione delle informazioni, a tutti i livelli e in tutti gli ambiti dell’esistenza, individuale e collettiva, si prefigura come un tratto caratteristico della società nel suo complesso e ne contraddistingue un agire teso alla trasparenza e alla migliore fruibilità dei contenuti divulgati.

Essendo questo un modo ormai comune di strutturare i rapporti normalmente intercorrenti tra privati, non si vede per quale ragione il più importante organo costituzionale non dovrebbe essere altrettanto votato alla massima circolazione delle informazioni relative al proprio operato, nella consapevolezza che ciò incide positivamente sia sulla qualità della democrazia, sia sul grado di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. In tal senso, rendere conoscibile presso i suoi destinatari l’atto che meglio di ogni altro identifica il Parlamento, ossia la legge, appare un’operazione irrinunciabile e di grande rilievo sul piano delle relazioni tra governanti e governati, sempre più esposte a rischi di frattura, di collisione e a continui allontanamenti.

Perché tali rischi vengano scongiurati o almeno minimizzati, è indispensabile costruire un ponte comunicativo tra l’istituzione e i cittadini, proprio per fare in modo che la percezione che questi ultimi hanno di essa sia di vicinanza e inclusione, non di lontananza e opposizione. Rendere conoscibile la legge significa, dunque, facilitare un processo di interazione comunicativa che auspicabilmente conduca, dal punto di vista dell’emittente, alla divulgazione di un messaggio chiaro e univoco, e, dal punto di vista del destinatario, a una ricezione diretta e non mediata da interferenze esterne rispetto al circuito ora descritto. È, infatti, innegabile, che, in mancanza di una strategia divulgativa istituzionalizzata e ben

<sup>1</sup> Ricercatrice di Istituzioni di Diritto pubblico presso l’Università di Macerata.



codificata, tale adempimento venga svolto da soggetti che, nella stragrande maggioranza dei casi, non hanno interesse a diffondere i contenuti legislativi in modo neutro e imparziale e finiscono in tal modo per ingenerare confusione e fraintendimenti che orientano in un senso o nell'altro la percezione che di quegli stessi contenuti i destinatari hanno.

La qualità della comunicazione diviene parametro della qualità dell'interazione democratica e finisce per condizionare profondamente la correttezza dell'informazione circolante. Il modo in cui il Parlamento comunica – o non comunica – con l'esterno influenza la qualità complessiva del livello di conoscenza delle sue leggi e, in via generale, il modo in cui esso viene percepito dai cittadini, per cui è lecito chiedersi se gli strumenti e le strategie divulgative attualmente utilizzate soddisfino o meno le esigenze di conoscibilità dell'atto che meglio di ogni altro identifica il ruolo e la funzione dell'organo.

## 2. La conoscibilità della legge come questione di rilevanza costituzionale

Rendere la legge maggiormente conoscibile non è soltanto l'auspicio di chi genericamente si augura la massima trasparenza da parte delle istituzioni, ma un vero e proprio obbligo costituzionale a cui queste sono chiamate, affinché l'assolvimento del dovere di osservare le leggi da parte dei cittadini di cui all'art. 54 della Costituzione non venga ostacolato proprio da chi deve garantirne l'adempimento. Peraltro, la legge va considerata come vero e proprio atto comunicativo – seppur di natura del tutto peculiare – mediante il quale il cittadino recepisce una serie di regole poste sì dal Parlamento, ma in definitiva autoprodotte attraverso i meccanismi della rappresentanza democratica<sup>2</sup>.

In questo senso, si comprende l'importanza di un flusso informativo chiaro e costante che permetta all'organo rappresentativo, da un lato, di soddisfare il principio di pubblicità delle leggi costituzionalmente imposto tramite l'utilizzo di strumenti ufficiali atti allo scopo, e al cittadino, dall'altro, di entrare in possesso del patrimonio legislativo accedendo ad esso senza eccessivo sforzo.

Il discorso sulla conoscibilità, tuttavia, è piuttosto complesso e non si sviluppa soltanto intorno alla possibilità di entrare concretamente in possesso del testo della legge, ma anche di penetrarne il senso e comprenderlo per quanto possibile con il minor ricorso a operatori specializzati da parte dell'interprete, dal cui grado di alfabetizzazione dipenderà poi la capacità di leggere solo la superficie o anche la profondità del testo medesimo.

Si può dunque dire che esistano almeno tre piani, distinti ma interconnessi, su cui la conoscibilità della legge – concetto complesso e multifaccettato – si articola: quello testuale, coincidente con il momento della scrittura, rispetto al quale è competente il legislatore; quello applicativo-interpretativo, in cui sono coinvolti gli apparati amministrativi e gli organi giurisdizionali; quello divulgativo, che interessa i destinatari delle norme. All'interno di questo triangolo regolatorio, si inseriscono tutti i discorsi possibili sulla qualità delle regole, nella consapevolezza, tuttavia, che il momento della redazione del testo precede e condiziona gli

<sup>2</sup> Sul tema della conoscibilità in generale, sia consentito il rinvio a B. MALAISÌ, *La conoscibilità della legge*, Padova, Cedam, 2012.

altri due. Si tratta pertanto di aspetti che, pur concorrendo a definire i confini di una medesima problematica, vanno considerati separatamente, poiché ciascuno di essi implica una serie di riflessioni incidenti su versanti diversi dell'attività legislativa, da affrontarsi con strumenti e in tempi necessariamente differenti.

## 2.1. Conoscibilità della legge e tecnica legislativa

La riflessione scientifica sul modo in cui le leggi vengono scritte è uno dei *tòpoi* più ricorrenti nella letteratura giuspubblicistica. La chiarezza delle norme è sempre stato un tema di grande interesse per la dottrina, nella consapevolezza che non si tratti di una questione superficialmente inerente alla mera formulazione del testo, ma finisca per toccare aspetti sostanziali di politica della legislazione. La forma che un determinato messaggio normativo assume, dunque, incide sia sull'impatto che le regole prodotte hanno sull'ordinamento nel suo complesso, sia sulla comprensibilità del messaggio medesimo, risultando, in definitiva, molto più rilevante di quanto si sia disposti a riconoscere a uno sguardo veloce e non troppo attento. Nella guida alla redazione dei testi normativi emanata nel 2001 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, si constata, a ragione, che «la norma giuridica non è neutra, ma anzi orienta la dislocazione di risorse materiali e umane. Essa è quindi parametro di efficienza o d'inefficienza del sistema economico e sociale»<sup>3</sup>.

Avvalersi delle regole di tecnica legislativa codificate nell'ordinamento, dunque, non si riduce a uno sterile esercizio linguistico, ma, piuttosto, risulta essenziale rispetto alla creazione di un tessuto normativo ordinato e intellegibile, volto a soddisfare le esigenze cognitive e applicative dei pubblici poteri, degli operatori del diritto ma anche di imprese e cittadini<sup>4</sup>. È innegabile che gli effetti benefici di una buona legislazione si riversino positivamente sul sistema politico-istituzionale, su quello economico e su quello sociale, i quali possono, allo stesso modo, risultare in varia misura danneggiati da una legislazione caotica e mal elaborata<sup>5</sup>.

Da qualche anno a questa parte, le tematiche connesse alla tecnica legislativa hanno perso attrattiva agli occhi degli studiosi e dei soggetti istituzionali, probabilmente nella consapevolezza della scarsa cogenza delle regole di tecnica legislativa e della insufficiente attenzione che il legislatore presta ad esse nella scrittura dei testi<sup>6</sup>. Peraltro, che il *drafting* non sia una priorità è testimoniato anche da un

<sup>3</sup> Circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92, p. 1.

<sup>4</sup> Per un recente esempio di cattiva legislazione, cfr. S. STAIANO, *Tecniche normative e qualità della normazione: il caso della Città metropolitana*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 3/2014, il quale, in chiusura della sua analisi, definisce la cattiva qualità della legislazione quale manifestazione di estrema debolezza del legislatore.

<sup>5</sup> Come scrive M. RAVERAIRA, *Presentazione del Focus semplificazione e qualità della normazione*, in «Federalismi», 2009, pp. 1-2: «La nozione di 'qualità' della normazione non viene più riferita solo a quella 'formale' dei testi normativi, che debbono essere chiari, intellegibili, accessibili, bensì anche a quella 'sostanziale': ad una 'qualità' cioè che garantisca un livello qualitativo elevato del rapporto autorità-cittadini e autorità-imprese, per il tramite di regole 'buone' in quanto il loro contenuto sia conseguente ad una adeguata progettazione in vista del raggiungimento di obiettivi condivisi, in grado perciò di assicurare l'effettività dei diritti e delle libertà fondamentali».

<sup>6</sup> Non secondario è il tema dei rapporti tra tecnica e politica, ed è assolutamente condivisi-

recente rapporto del Comitato per la legislazione<sup>7</sup>, nel quale si legge che il tasso di recepimento delle proprie osservazioni non ha superato il trenta per cento del totale delle osservazioni sollevate<sup>8</sup> e si chiude con l'auspicio che «Parlamento e Governo sappiano collaborare per legiferare meglio, al fine di assicurare a tutti i destinatari delle norme quella certezza del diritto in nome della quale opera fin dalla sua nascita il Comitato per la legislazione».

Si è costretti a rilevare ancor oggi l'elaborazione di testi confusi, poco chiari, talora decisamente criptici, che certo non favoriscono una comunicazione efficace del messaggio legislativo. Sorge, a tal proposito, il dubbio che il *drafting* non venga considerato come elemento autonomo di miglioramento della legislazione, ma piuttosto come strumento utile a "forzare" certe interpretazioni o ad ottenere il consapevole raggiungimento di un certo grado di imprevedibilità in ordine agli esiti applicativi della legislazione stessa. Eppure, una corretta formulazione linguistica della legge è, come si è detto, il primo passo verso un ordinamento coerente e ben strutturato, che ha il giusto riguardo del principio di certezza del diritto inteso quale elemento di ragionevole prevedibilità delle conseguenze che il diritto ricollega all'agire del soggetto<sup>9</sup>.

Se il principio di certezza è comunque sostenuto e garantito da un normale margine di flessibilità interpretativa ascrivibile a una corretta formulazione linguistica dei precetti, esso, al contrario, subisce un grave *vulnus* "là dove l'erronea formulazione della legge incida in modo decisivo sull'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto"<sup>10</sup>. La chiarezza delle norme, pur non espressamente

bile il punto di vista di R. ROMBOLI, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l'inidoneità del giudizio costituzionale a verificarne i vizi*, in «Foro italiano», 2008, p. 1425, il quale afferma che «il campo della progettazione legislativa appare infatti a forte dominanza politica e prevalgono pertanto inevitabilmente gli accordi politici, assumendo di conseguenza le procedure e le tecniche di legislazione carattere sovente strumentale rispetto a ciò che risulta essere davvero importante, ossia il perseguimento dell'obiettivo sostanziale prefissato».

<sup>7</sup> Il riferimento è al Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione, sesto turno di Presidenza, Presidente On. Doris Lo Moro, aggiornamento al 5 febbraio 2013, p. 16. L'organo evidenzia una serie di problematiche connesse alla cattiva elaborazione delle leggi, sottolineando, in primo luogo, una concentrazione in un numero ridotto di provvedimenti di una notevole quantità di disposizioni; in secondo luogo, l'utilizzo di una struttura e di una formulazione dei testi che ne rendono sempre più disagiata la lettura, per l'ampiezza e l'articolazione delle singole parti normative (in particolare, articoli e commi) e per la dispersione e talora la dissoluzione dei precetti normativi in espressioni prevalentemente costituite da indicazioni di finalità, di motivazioni e del contesto nel quale le norme sono chiamate ad operare; in terzo luogo, il rinvio a una imponente mole di provvedimenti attuativi, che spesso esulano dal sistema delle fonti, prevedendo adempimenti che appaiono atipici o talora indefiniti; in quarto e ultimo luogo, la presenza di una complicata stratificazione normativa, resa ogni giorno più consistente in forza della sempre più pronunciata volatilità delle norme e la sovrapposizione al tessuto vigente di disposizioni prive delle necessarie clausole di coordinamento.

<sup>8</sup> Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione, cit., p. 7. Di funzione "meramente pedagogica" del Comitato parla M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, relazione al Convegno AIC 2010, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2010, p. 7.

<sup>9</sup> Così M. CORSALE, *Certezza del diritto. Profili teorici*, in «Enciclopedia giuridica», VI, TRoma, reccani, 1988, p. 1.

<sup>10</sup> In questi termini, G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurispru-*

e specificamente tutelata da alcuna disposizione costituzionale, si traduce in un'irrinunciabile istanza di civiltà giuridica<sup>11</sup> e interessa trasversalmente tutto il testo fondamentale, legandosi ad alcuni enunciati in particolare che ne rendono comunque manifesto l'aggancio al più alto livello delle fonti: si pensi agli articoli 54 – già citato – 72, 73, 97, 101, ma anche 1, che codifica il principio democratico e rileva sotto il suo aspetto di disposizione inclusiva e partecipativa tesa a garantire il massimo coinvolgimento possibile dei cittadini nella vita pubblica. Laddove non vi siano trasparenza e comprensibilità degli atti posti in essere dai pubblici poteri – *in primis*, delle leggi – i cittadini sono sudditi, perennemente esposti agli arbitrii di una normazione oscura e inintelligibile<sup>12</sup>.

Lingua e diritto, tecnica e politica si fondono perché la democraticità dell'ordinamento, intesa quale apertura e disponibilità di esso a favorire i processi partecipativi da parte della cittadinanza, risulti quanto più ampia possibile, nella consapevolezza che la lingua non è semplicemente la forma di cui la volontà legislativa si riveste, bensì «il grande portone attraverso il quale tutto il diritto entra nella coscienza degli uomini»<sup>13</sup>. Da tale considerazione, si evince altresì l'importanza di una stretta collaborazione tra linguisti e giuristi, i quali potrebbero reciprocamente condividere gli uni con gli altri, come è stato giustamente osservato<sup>14</sup>, da un lato la consapevolezza linguistica, dall'altro la sistematicità e l'istituzionalità della lingua, così da ridurre al minimo i rischi di una cattiva redazione delle norme.

Il profilo formale della scrittura delle leggi è una tessera del mosaico della conoscibilità di cui non si può fare a meno, poiché è il passaggio che condiziona quelli successivi, rendendoli più o meno difficoltosi a seconda dell'accuratezza con cui esso è stato svolto. Il Parlamento ha dimostrato di essere sensibile al tema, sia attraverso le modifiche dei regolamenti parlamentari, sia mediante l'istituzione del Comitato per la legislazione, quale organo specificamente preposto al controllo del rispetto delle regole sulla qualità degli atti normativi; pertanto, gli strumenti a presidio della qualità della legislazione sono presenti nell'ordinamento, ma è pur vero che questi scontano una serie di difficoltà sui piani politico, giuridico e culturale<sup>15</sup> che impediscono alle pratiche di *better regulation* di dispiegare i loro effetti benefici fino in fondo.

Una recente pronuncia della Corte costituzionale, la n. 70 /2013<sup>16</sup>, riporta le

*denza costituzionale più recente*, in «Rassegna parlamentare», 1997, pp. 1065-1066.

<sup>11</sup> In tali termini M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 121.

<sup>12</sup> M. AINIS, *Il coordinamento dei testi legislativi*, in ID., *Le parole e il tempo della legge. Miscellanea di studi e materiali*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 45.

<sup>13</sup> A. MERKL, *Das doppelte Rechtsantlitz*, in C. GERACI (trad. it a cura di), *Il duplice volto del diritto*, Milano, Giuffrè, 1987 p. 125.

<sup>14</sup> S. CAVAGNOLI, *Linguaggio giuridico e lingua di genere: una simbiosi possibile*, Alessandria, Edizioni dell'Orso, 2013, p. 81.

<sup>15</sup> Cfr. L. DI MAJO, *Sulla qualità della legislazione: profili critici e nuove prospettive nella stagione delle riforme*, in «Federalismi», n. 12/2016, p. 2 ss.

<sup>16</sup> A commento, si vedano M. PICCHI, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione: dalla Corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto (osservazioni a margine della sentenza n. 70/2013)*, in «Federalismi», n. 21/2013, e D. PARIS, *Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, in «Forum costituzionale», 2013.

questioni relative alla tecnica legislativa sotto i riflettori, per un verso ripercorrendo temi e argomenti già utilizzati in precedenza, per altro verso, invece, innovando significativamente quanto alla possibilità di sindacare leggi che si discostino dai parametri di buona normazione finendo per incidere in modo negativo sul principio di buon andamento sancito all'art. 97 della Carta fondamentale. La Consulta traccia una nuova strada che, a ben vedere, potrebbe consentire di superare il fatto assai limitante della pressoché nulla vincolatività delle regole di *drafting* che, allo stato attuale, consente al legislatore di ignorarle con la più assoluta disinvoltura senza temere alcun tipo di sanzione conseguente<sup>17</sup>.

Nella sentenza indicata, la Corte non si discosta dalla sua giurisprudenza precedente<sup>18</sup>, continuando a non considerare la certezza del diritto alla stregua di un autonomo parametro costituzionale, ma, come dato innovativo, ricostruisce le proprie argomentazioni intorno al nesso tra una cattiva tecnica legislativa e la lesione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, il che consente un deciso ampliamento dei casi in cui è possibile pervenire a una declaratoria di incostituzionalità a partire da un utilizzo improprio delle regole di buona scrittura delle leggi. L'oscurità della legislazione diviene bersaglio della censura del giudice in quanto lesiva di precisi beni giuridici costituzionalmente tutelati e, in particolare, rivela in maniera piuttosto chiara il legame tra Legislativo ed Esecutivo e la rilevanza che una legge ben formulata riveste rispetto a quest'ultimo, il quale ha la responsabilità di attuare e rendere concretamente eseguibile il disposto normativo da parte delle pubbliche amministrazioni competenti.

Le questioni legate alla tecnica legislativa sono, dunque, molto meno irrilevanti di quanto si sia indotti a ritenere, poiché il rispetto formale e sostanziale delle regole che di essa costituiscono il contenuto produce, a cascata, una serie di conseguenze piuttosto significative sulla strutturazione dei rapporti tra poteri, che si modificano e si bilanciano diversamente in rapporto alla chiarezza degli enunciati legislativi. Non sembra affatto marginale sottolineare che non si è più soltanto di fronte a questioni di carattere meramente tecnico-formale, ma ci si prova con aspetti che attengono direttamente alla sostanza della forma di governo nel senso più ampio del concetto, che interessa tanto i rapporti tra i poteri, quanto quelli tra governanti e governati<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Cfr. R. PAGANO, *Introduzione alla legislativa. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 71, il quale definisce le regole di *drafting* "una autorevole esortazione, ma nulla di più".

<sup>18</sup> Sull'argomento, cfr. G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in «Rassegna parlamentare», 1997, p. 1041; R. ROMBOLI, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l'imidoneità del giudizio costituzionale a verificarne i vizi*, in «Foro italiano», 2008, p. 1424; A. VEDASCHI, *Le tecniche legislative e la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in «Iter legis», 1999, p. 415 ss.; V. PAMIO, *Corte costituzionale e tecniche legislative. Il triennio 2002-2004*, in «Diritto e società», 2005, p. 75 ss.; P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Napoli, ESI, 2007, p. 62 ss.; E. LONGO, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 51 ss.

<sup>19</sup> A. MORRONE, *Introduzione*, in AA.VV., *La qualità della legislazione regionale*, «Quaderni di Istituzioni del federalismo», n. 1/2011, p. 6, il quale prosegue: «Lo schema oppositivo, tecnica *versus* politica, con il quale si affrontano e si interpretano ordinariamente le questioni di qualità della regolazione va più proficuamente sciolto in chiave di reciproca integrazione. La qualità della regolazione, infatti, non è contro la libertà della politica, ma attiene essa stessa all'essenza del politico».

## 2.2. Conoscibilità della legge e interpretazione

Una più o meno "buona" redazione della legge si riflette sugli equilibri istituzionali in modo tale che a una ambigua e poco chiara elaborazione legislativa corrispondono, di conseguenza, ondeggiamenti interpretativi che non favoriscono stabilità ermeneutica né certezza del diritto – nel senso di «prevedibilità delle conseguenze che il diritto connette all'agire del soggetto»<sup>20</sup> – contribuendo in tal modo ad alterare in senso negativo la percezione del Parlamento dall'esterno, del quale viene sottolineata l'incapacità di elaborare norme che non si prestino ad applicazioni altalenanti ed eccessivamente discrezionali.

Il principio che, in questo caso, viene leso è, chiaramente, quello della separazione dei poteri, con uno spostamento dal legislativo al giudiziario che rischia di andare ben oltre la soglia di un fisiologico e necessario spazio ermeneutico e di far assumere ai giudici un ruolo creativo para-legislativo che dev'essere invece arginato quanto più possibile<sup>21</sup>.

Se è vero che le leggi vanno necessariamente interpretate e che una zona d'ombra intorno al principale nucleo semantico è fisiologica<sup>22</sup>, è pur vero che il legislatore, nell'elaborare i testi, è chiamato a prestare attenzione ai termini che utilizza e a fare in modo che le possibili interpretazioni da essi risultanti, per quanto variabili, non siano palesemente in contraddizione tra loro.

Di certo, l'ipertrofia legislativa che caratterizza l'ordinamento giuridico e il carattere di emergenzialità continua da cui sempre più frequentemente scaturiscono proflui di norme di difficile coerentizzazione non favoriscono uno svolgimento sempre lineare dell'attività giudiziale<sup>23</sup>, cosa che finisce per riversarsi negativamente proprio sulla funzionalità e sulla credibilità del Parlamento, percepito come incapace di elaborare normative univoche e dunque, solo per questo, "giuste". Ovviamente, il giurista sa che la questione è molto più complessa di così e che non può essere dicotomicamente ridotta alle categorie di giusto e sbagliato senza possibilità di sfumature intermedie, ma la percezione che il cittadino trae da una giurisprudenza ondivaga proveniente dall'applicazione di medesime disposizioni di legge è disorientante e genera diffidenza e distacco del

è, più semplicemente, una qualità del politico».

<sup>20</sup> Così M. CORSALE, *Certezza del diritto. Profili teorici*, in «Enciclopedia giuridica», VI, Roma, Treccani, 1988, p. 1.

<sup>21</sup> Cfr. R. GUASTINI, *Redazione e interpretazione dei documenti normativi*, in S. BARTOLE (a cura di), *Lezioni di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1988, p. 37 ss. Per un esempio concreto dell'impatto della formulazione linguistica di una disposizione sulla sua applicazione e interpretazione, cfr. E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, ESI, 2013, pp. 30-31, il quale ricorda il caso di un decreto legislativo emanato in relazione al c.d. "taglia-leggi" (l.n. 246/2005).

<sup>22</sup> Di "area di penombra", in cui "ogni attribuzione di significato è frutto non di conoscenza, ma di volizione, ossia di scelta e decisione" parla R. GUASTINI, *In tema di "conoscenza del diritto"*, in «Foro italiano», V, 1987, p. 381.

<sup>23</sup> «All'inflazione di norme spesso disattese, ma partorite con l'intento di far fronte all'ennesima emergenza, fa riscontro l'oscura percezione di un'impotenza, come se il tempo della creatività sociale fosse scaduto, e non restasse altro da fare che regolare meglio le pendenze residuali. Sul piano del diritto, l'eclissi della creatività e la carenza progettuale della democrazia si manifestano nella tendenza al primato dell'interpretazione giudiziale». Così F. CIARAMELLI, *Legislazione e giurisprudizione. Problemi di metodologia giuridica e teoria dell'interpretazione*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 99.

cittadino stesso da un sistema che non appare equo<sup>24</sup>.

### 2.3. Conoscibilità della legge e divulgazione

Il terzo elemento che concorre, come detto, a integrare il mosaico della conoscibilità della legge è legato alla sua divulgazione, alle modalità mediante le quali il messaggio legislativo viene diffuso tra i consociati. Non è un aspetto meno importante degli altri due, poiché rappresenta il momento in cui è forse più forte il rischio di alterazione della percezione del messaggio stesso, che fondamentalmente arriva ai destinatari attraverso due canali principali: il primo, di carattere ufficiale, rappresentato dalla Gazzetta, e il secondo, ufficioso, costituito dall'informazione genericamente diffusa dai media, tradizionali e non.

Nel primo caso, accade che sia il destinatario a dover compiere lo sforzo di avvicinarsi al messaggio – la legge – che il mittente ha depositato attraverso un canale ufficiale nell'ordinamento. Ciò implica che si debba essere in grado di accedere agli strumenti utili allo scopo e che si sappia anche utilizzarli nel modo più fruttuoso possibile, ciò che non è del tutto scontato. Nel secondo caso, il messaggio viene portato ai suoi destinatari da soggetti esterni al circuito prettamente istituzionale, risultando pertanto deformato dall'orientamento politico, ma anche dal livello culturale, di chi eroga l'informazione. In questa seconda ipotesi, il problema della fonte diviene imprescindibile, poiché è chiaro che da essa dipenderanno la qualità e il “colore” dei dati forniti, che dunque potranno, rispetto a un medesimo oggetto, essere anche sensibilmente diversi in relazione a differenti fonti di provenienza.

In entrambe le eventualità si riscontrano, quindi, dei profili critici in ordine all'efficacia dei mezzi impiegati, che paiono non pienamente idonei a garantire che i contenuti delle leggi approvate vengano non soltanto recepiti, ma anche recepiti nel modo più oggettivo e completo possibile.

<sup>24</sup> Eppure, proprio un certo grado di elasticità degli enunciati normativi è il fattore che consente di «produrre l'equilibrio contingente capace di prevenire e assorbire le deviazioni extrastituzionali degli effetti delle delusioni subite dai consociati. [...] Una ipotetica (quanto improbabile) univocità assoluta della norma sarebbe probabilmente apprezzabile ed auspicabile sul piano linguistico e comunicativo, ma inefficace, se non inopportuna, sul piano politico e sistemico, ove il margine lasciato all'interprete, o in sede di redazione delle disposizioni (con l'uso di concetti indeterminati o formule estensive), ovvero in sede di definizione di ruolo del medesimo (cui siano conferiti spazi ampi di discrezionalità, anche con un accorto impiego di strumenti di eterointegrazione dell'ordinamento) potrebbe rappresentare, infine, l'unica reale garanzia di effettività». Così F. RIMOLI, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, vol. II, Milano, Giuffrè, p. 88. Sul rapporto tra legge e giustizia anche G. FONTANA, *Il filtro magico in nome della nomofilachia (profili costituzionali dell'art. 360 c.p.c.)*, in «Forum costituzionale», 2, secondo cui «la crisi della legge, che è crisi del diritto *tout court*, finisce per trasmettersi e riflettersi nella crisi della giustizia, essendo sin troppo evidente quanto la produzione delle regole sia attività intimamente connessa con la interpretazione delle stesse; al disordine derivante da un caotico, alluvionale e sciato sistema di produzione di regole si aggiunge, dunque, il disordine rappresentato da un'imprevedibile, caotica ed altrettanto disordinata giurisprudenza; se a ciò aggiungiamo le lungaggini e le gravi inefficienze del sistema giudiziario risulta ben chiaro come la crisi della legge, oltre ad essere causa della sfiducia nella giustizia, rischia di minare le stesse fondamenta democratiche delle nostre istituzioni».

Come noto, il principio di pubblicità è espressamente codificato nell'ordinamento ed è strettamente connesso al principio democratico e, in generale, ai principi fondamentali che caratterizzano la nostra forma di Stato<sup>25</sup>, concorrendo a realizzare quello Stato di diritto che, in assenza di un potere chiaro e manifesto, non potrebbe certo dirsi realizzato<sup>26</sup>. L'art. 73, comma 2, della Costituzione sancisce l'obbligo di pubblicazione delle leggi, atto che mira a fare da ponte tra il legislatore e il cittadino, in modo tale che, da un lato, le leggi stesse acquistino vincolatività nei confronti dei consociati e che questi ultimi, dall'altro, siano messi in condizione di riceverne ufficialmente notizia. Ciò implica che sul cittadino finiscano per gravare, come la Corte costituzionale ha ricordato in una celebre sentenza, doveri strumentali di conoscenza delle leggi pubblicate, essendo «gli obblighi d'informazione giuridica [...] alla base d'ogni convivenza civile»<sup>27</sup>, e, per converso, in capo allo Stato, che vi sia la necessità di “spingere” l'informazione verso i suoi naturali destinatari e metterla a disposizione di tutti coloro che ai suoi contenuti risultano giuridicamente assoggettati<sup>28</sup>, poiché soltanto a partire dal momento in cui il cittadino è messo nella condizione di conoscere preventivamente le conseguenze giuridiche riconosciute ai suoi comportamenti egli è in grado di esercitare consapevolmente i propri diritti e adempiere correttamente ai propri doveri<sup>29</sup>.

Perché l'obiettivo sia raggiunto, appare fondamentale procedere secondo una duplice direttiva, e cioè da un lato favorire la massima accessibilità al patrimonio legislativo vigente, in special modo attraverso la diffusione dei contenuti online, in siti istituzionali appositamente dedicati (attualmente, i siti della Gazzetta ufficiale – in cui si segnala che l'unico testo definitivo è quello pubblicato sulla Gazzetta a mezzo stampa, che prevale in caso di discordanza, e che la riproduzione dei testi forniti nel formato elettronico è consentita purché venga menzionata la fonte, il carattere non autentico e gratuito – e *Normattiva* – che aggiunge che i testi sono disponibili agli utenti al solo scopo informativo; che la raccolta, per quanto vasta, è frutto di una selezione redazionale; che la Presidenza del

<sup>25</sup> Così P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Padova, Cedam, 2002, p. 126 ss.

<sup>26</sup> Nello Stato di diritto ha luogo la transizione “dal punto di vista del principe a quello dei cittadini. [...] Lo Stato di diritto è lo Stato dei cittadini”. Così N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1992, p. 57. Cfr. anche R. BORRUSO, *L'informatica al servizio del cittadino*, in E. ZUANELLI (a cura di), *Il diritto all'informazione in Italia*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, IPZS, 1990, p. 310, quando afferma che, senza la vigenza di tale principio nell'ordinamento giuridico, «il vivere civile, per universale riconoscimento, sarebbe reso praticamente impossibile o quanto meno insidiato in maniera oggi intollerabile: la pubblicità [...] ha, infatti, rappresentato sempre, nella storia dei singoli paesi, una tappa del cammino verso la tutela della buona fede, la chiarezza e la razionalità dei rapporti, il controllo popolare, la democrazia, lo Stato di diritto». Analogamente, A. VIGNUDELLI, *La comunicazione pubblica: inquadramento fenomenologico, profili generali, aspetti di diritto costituzionale*, in ID. (a cura di), *La comunicazione pubblica*, Rimini, Maggioli, 1992, p. 75, il quale, in riferimento al dovere dello Stato di attuare correttamente i canali della comunicazione pubblica, parla di passaggio dalla “casa di vetro” allo “Stato comunicatore” come naturale evoluzione dello Stato democratico di diritto.

<sup>27</sup> Corte cost. n. 364/1988.

<sup>28</sup> Sulla natura bipolare del rapporto comunicativo, M. ANIS, *Sulla comunicazione delle regole giuridiche (e su un vuoto di comunicazione nella letteratura giuridica)*, in «Quad. cost.», 2002, p. 633.

<sup>29</sup> G.M. SALERNO, *I nostri diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 40.

Consiglio dei Ministri e l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. non sono responsabili di eventuali errori o imprecisioni, nonché di danni conseguenti ad azioni o determinazioni assunte in base alla consultazione del portale), e mediante le più avanzate tecnologie di comunicazione mobile, che rendono l'accesso rapido e sufficientemente *friendly*; dall'altro, semplificare il messaggio normativo affinché, superato il non già scontato ostacolo dell'accesso, quello linguistico non ne rappresenti uno ulteriore.

È una questione di una certa rilevanza, che finisce per incidere sull'effettività dei diritti ma anche sulla loro stessa percezione: accade, infatti, che nel momento in cui l'istituzione parlamentare non è in grado di comunicare efficacemente e con sufficiente chiarezza i contenuti salienti delle leggi approvate, subentrino nel processo comunicativo soggetti esterni che si pongono da intermediari non ufficiali che forniscono una rappresentazione dei contenuti non sempre corretta, completa e oggettiva<sup>30</sup>, innescando reazioni da parte dei cittadini che non trovano riscontro nel dettato normativo. Un esempio può essere rivelatore, quello relativo alla legge di riforma della scuola recentemente approvata, la n. 107/2015, la quale – lo si ricorderà, considerata l'eco mediatica che la questione ebbe – finì sul banco degli imputati, già prima della sua approvazione, con l'accusa di voler introdurre nell'ordinamento la cosiddetta "Teoria del Gender", diretta – a detta di alcuni – a negare completamente la differenza sessuale tra i generi. Non interessa, in questa sede, ricostruire quel dibattito, che peraltro, a un certo punto, assunse toni tanto accesi da divenire ridicolmente apocalittici, ma ricordare che dovette intervenire il MIUR con una propria nota ufficiale<sup>31</sup> a chiarire i termini esatti della questione, che non erano affatto quelli, distorti, del dibattito pubblico – cosa che il Ministro sottolinea nel passaggio in cui scrive che «soprattutto tra i genitori si è riscontrata un forte preoccupazione derivante anche dalla *risonanza mediatica di informazioni non sempre corrette e obiettive*» (corsivo nostro), ma ben altri. Sarebbe stato sufficiente il testo della legge per avvedersi del fatto che la suddetta teoria non è né menzionata, né implicitamente prevista dalla disposizione contestata, che parla, più che giustamente e ben diversamente, di attuazione dei principi di pari opportunità, attraverso la promozione nelle scuole di ogni ordine e grado dell'educazione alla parità tra i sessi, della prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> «Sappiamo bene che gli intermediari di interesse generale non svolgono sempre un lavoro eccellente, o anche solo un buon lavoro. Certe volte [...] non riescono a fornire gli elementi per un'adeguata comprensione delle diverse tematiche od opinioni. Certe volte offrono una versione annacquata di ciò che la gran parte delle persone già pensa. Certe volte sono vittime dei loro stessi pregiudizi. Certe volte si attengono poco alla concretezza e mirano piuttosto al colpo di scena al sensazionalismo». In questi termini C. SUNSTEIN, *Republic.com. Cittadini informati o consumatori di informazioni?*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 51.

<sup>31</sup> Nota n. 1972 del 15/09/2015.

<sup>32</sup> «La finalità del suddetto articolo non è, dunque, quella di promuovere pensieri o azioni ispirati ad ideologie di qualsivoglia natura, bensì quella di trasmettere la conoscenza e la consapevolezza riguardo i diritti e i doveri della persona costituzionalmente garantiti, anche per raggiungere e maturare le competenze chiave di Cittadinanza, nazionale, europea e internazionale, entro le quali rientrano la promozione dell'autodeterminazione consapevole e del rispetto della persona. [...] Si ribadisce, quindi, che tra i diritti e i doveri e tra le conoscenze da trasmettere non rientrano in nessun modo né "ideologie gender" né l'insegnamento di pratiche estranee al mondo educati-

L'episodio ora ricordato mette in chiara evidenza come, in altri termini, dal momento della pubblicazione ufficiale, la legge entri nello spazio pubblico e recida il cordone ombelicale con il legislatore che l'ha prodotta, il quale ha esaurito il suo compito normogenetico e affida l'atto alla cura degli altri soggetti istituzionali preposti, lasciando però, allo stesso tempo, che della diffusione e dell'informazione sulla legge approvata si appropriino soggetti completamente estranei rispetto al circuito rappresentativo – fra tutti, i mezzi d'informazione, costituenti un vero e proprio quarto potere – i quali hanno un chiaro interesse a presentare l'informazione in modo tale da orientare in un determinato senso l'opinione pubblica, privandola così di quella neutralità che sarebbe invece altamente auspicabile fosse mantenuta.

In quello spazio di vuoto comunicativo istituzionale che segue la pubblicazione, si insinuano dunque soggetti che, pur costituendo parti essenziali e, anzi, necessarie di una moderna democrazia pluralistica, compromettono tuttavia la qualità e la correttezza del messaggio veicolato, divulgare il quale, per essi, non equivale a fornire un servizio al cittadino, ma piuttosto a realizzare uno spot per l'elettore, ciò che è – lo si intuisce – ben diverso. È per ovviare a questa stortura che il Parlamento dovrebbe attuare una strategia divulgativa strutturata che permetta di erogare contenuti provenienti da una fonte istituzionale e ufficiale, proprio al fine di evitare distorsioni strumentali e manipolatorie del contenuto legislativo<sup>33</sup>.

### 3. Osservazioni conclusive

Il modo in cui il potere viene percepito rappresenta un'interfaccia tra il potere stesso e il cittadino ed è elemento da non sottovalutare, se si anela alla costruzione di un sistema democratico fondato sulla fiducia dei cittadini nelle istituzioni e sulla partecipazione attiva e collaborativa dei primi nei processi attivati dai secondi. Lo si può considerare la cartina di tornasole del buon funzionamento dell'intero sistema democratico.

Nello specifico, la legge – che, nella percezione collettiva, resta un atto di primario rilievo sociale, oltre che giuridico – appare bisognosa di interventi specifici di comunicazione e divulgazione che, al momento, non sono istituzionalizzati, costituendo la pubblicazione in Gazzetta ufficiale l'ultimo degli adempimenti obbligatori, cui non fanno seguito ulteriori interventi volti a illustrare i contenuti della legge stessa e a favorire in tal modo una conoscenza quanto più possibile reale e oggettiva di essi, prima che vengano filtrati dai *media*. Se al testo ufficialmente pubblicato si accompagnasse una relazione sintetica riepilogativa del contenuto della legge e dei suoi dati essenziali, sarebbe già un grande passo avanti verso forme di interazione sempre più evolute ed efficaci e, probabilmente, la necessità di dover esporre in modo schematico il disposto normativo costituirebbe per il legislatore un incentivo a scrivere in maniera piana e comprensibile<sup>34</sup>.

vo». Così, in alcuni passaggi della Nota ministeriale.

<sup>33</sup> Sull'elaborazione di una strategia divulgativa delle leggi, cfr., *amplius*, B. MALAISI, *La conoscibilità della legge*, cit., p. 119 ss.

<sup>34</sup> Le "infografiche" presenti nel sito del Governo a corredo dei principali provvedimenti adottati sono un buon esempio di comunicazione istituzionale ma, essendo una prassi che non tro-

Sul terreno della comunicazione, in special modo quella normativa, si gioca una partita importante, la partita della democrazia e della partecipazione. La rappresentanza politica impone la costruzione di un filo d'unione continuo tra rappresentanti e rappresentati, la strutturazione di un rapporto che nel momento elettorale trova soltanto l'avvio di un nuovo ciclo e la conclusione del precedente, ma che abbisogna di un apporto costante durante l'intera sua durata per poter dispiegarsi pienamente come relazione dialogica improntata alla massima trasparenza.

Nelle interrelazioni esistenti tra il trinomio sovranità popolare-rappresentanza-responsabilità politica e la cultura della comunicazione sta il fondamento del diritto ad essere informati come elemento di apertura, maturazione ed evoluzione del sistema democratico<sup>35</sup>; rappresentare è comunicare e il mandato politico che si riceve non si esaurisce nell'esperienza del voto, bensì si alimenta della rete comunicativa che i rappresentati fanno tessere per mantenere saldo il legame con i cittadini<sup>36</sup>, i quali hanno diritto a un'informazione oggettiva e completa per poter prendere consapevolmente parte alla vita pubblica. Le attività legate alla divulgazione legislativa, dunque, quale che sia il modo in cui esse vengono concretamente realizzate, non si risolvono nella mera possibilità di controllo sull'operato del legislatore, ma piuttosto divengono meccanismi di partecipazione e strumenti di condivisione delle decisioni pubbliche.

Questo pone l'accento sulla qualità dell'informazione che viene fornita: non è, infatti, necessario che essa sia abbondante o quantitativamente ridondante<sup>37</sup>; ciò che importa, al contrario, è che sia opportunamente selezionata e ben distinguibile quanto a provenienza. Il giusto grado di conoscenza delle leggi si realizza nel momento in cui il legislatore non solo pone le condizioni più favorevoli all'accesso e alla reperibilità della normativa vigente, ma è anche capace di tradurre il messaggio senza che tale intervento si risolva in un demagogico tentativo di manipolazione, ciò che non sarebbe accettabile da parte di un organo centrale della vita associata quale è il Parlamento.

Il modo in cui i consociati, dunque, percepiscono quest'ultimo dipende anche dalle strategie che esso impiega per comunicare se stesso all'esterno, e in particolar modo l'atto che lo contraddistingue per eccellenza, la legge. È nostra ferma convinzione che vi siano ampi margini di miglioramento su tale versante, mai esplorato con attenzione e vera intenzione dal legislatore, ma che invece potrebbe, a ben vedere, vivificare profondamente il rapporto tra rappresentanti e

va un proprio fondamento in alcuna norma giuridica, può essere abbandonata in qualsiasi momento senza conseguenze.

<sup>35</sup> Così, molto condivisibilmente, A. VIGNUDELLI, *Il diritto della Sibilla: informarsi od essere informati?*, Rimini, Maggioli, 1993, p. 249.

<sup>36</sup> È il tema della c.d. "democrazia continua", su cui S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

<sup>37</sup> Dice bene G. CORASANITI, *Tra potere e servizio. Informazione e giustizia in Italia*, Napoli, Luigi, 1997, pp. 5-6, quando afferma che non esiste un rischio di "sovraccarico" informativo, ma piuttosto il suo contrario: «L'informazione – e in particolare quella che dovrebbe provenire dai soggetti pubblici – non è mai sufficiente, talora manca del tutto, o risulta assolutamente incomprensibile ai soggetti interessati. [...] È indispensabile formare una vera e propria cultura della comunicazione, in grado di assicurare attuazione a tali principi di libertà».

rappresentati orientandolo verso obiettivi di trasparenza, accessibilità e comprensibilità. Se la fase della divulgazione legislativa fosse considerata un momento autonomo e distinto da quella della pubblicazione<sup>38</sup>, regolata da proprie disposizioni e attuata da soggetti istituzionali che garantiscano ufficialità, neutralità e universalità del messaggio diffuso<sup>39</sup>, i costi sociali – quelli che si pagano in termini di disinteresse dei cittadini nei confronti della politica e della sfera pubblica in generale – dovuti a una cattiva trasposizione dei contenuti della legge sarebbero decisamente inferiori e, qualora sussistessero, sarebbero positivamente frutto di un'elaborazione consapevole basata su informazioni corrette, non manipolate.

<sup>38</sup> Cfr. M. AINIS, *La divulgazione delle leggi*, in Id., *Le parole e il tempo della legge*, cit., p. 92, per il quale il fine della divulgazione descrive appunto «un valore costituzionale autonomo e distinto da quello che sorregge l'istituto della pubblicazione; e ciò introduce dunque un profilo di doverosità costituzionale in ogni iniziativa che si proponga di diffondere il messaggio legislativo presso i suoi destinatari».

<sup>39</sup> Più approfonditamente, sulle caratteristiche dell'attività divulgativa, sia consentito il rinvio a B. MALAISÌ, *La conoscibilità della legge*, cit., p. 143 ss.

---

# LA PUBBLICITÀ DEI LAVORI DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Massimo Rubechi<sup>1</sup>*

SOMMARIO: 1. Le ragioni di un interrogativo. 2. La pubblicità dei lavori nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari: caratteristiche e strumenti. 3. Una rassegna delle proposte di modifica. 4. Conflitto *vs* consenso: le possibili ipotesi di bilanciamento.

## *1. Le ragioni di un interrogativo*

La richiesta di una maggiore pubblicità dei lavori parlamentari è andata di pari passo con l'allargamento delle fondamenta democratiche dei sistemi istituzionali contemporanei basati sulla rappresentanza. Questa condizione ha imposto che le attività dei rappresentanti venissero sottoposte ad un controllo dal basso e dunque ha determinato richieste sempre più insistenti di una maggiore trasparenza delle attività svolte.

Con il passare del tempo, dunque, la pubblicità dei lavori parlamentari ha accompagnato la nascita dell'opinione pubblica<sup>2</sup>: un soggetto il quale, anche in considerazione degli sviluppi tecnologici dei mezzi di informazione, ha posto in essere un controllo sempre più incisivo sull'operato dei rappresentanti.

Con l'espressione "pubblicità dei lavori" ci si riferisce, in linea generale, non solo alla possibilità che alle sedute degli organi parlamentari assista il pubblico, ma anche all'insieme delle modalità, e dei relativi strumenti, con i quali si dà conto all'esterno dell'attività svolta.

In passato, le tecnologie consentivano solo marginalmente di conoscere i lavori delle assemblee rappresentative per il tramite delle trasmissioni televisive o radiofoniche ovvero del materiale pubblicato in formato cartaceo. L'avvento di internet ha invece permesso a ciascun singolo individuo di interfacciarsi direttamente con le istituzioni. E il potenziamento nel tempo di tali strumenti ha generato un'aspettativa di conoscibilità di contenuti e procedimenti sensibilmente più marcata.

Di notevole impatto, ad esempio, sono risultati la diffusione e il potenziamento di siti internet di monitoraggio dei lavori, dedicati sia alla ricostruzione dell'*iter* dei diversi provvedimenti, sia alla valutazione delle *performance* dei singoli

<sup>1</sup> Ricercatore in Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

<sup>2</sup> V. in questo senso l'approfondimento contenuto in L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2013, in particolare p. 291 ss.

parlamentari sulla base di indicatori quantitativi e, in parte, qualitativi<sup>3</sup>.

L'informatizzazione crescente, lo sviluppo repentino dei mezzi di informazione e la digitalizzazione sempre più significativa dei contenuti, unitamente alla mediatizzazione di molti dei comportamenti dei parlamentari in particolare e del dibattito pubblico in generale, hanno dunque determinato la sensazione di una crescente necessità di ampliare il regime di pubblicità dei lavori delle assemblee rappresentative, quasi come a voler instaurare un legame diretto virtuale fra elettori ed eletti, mettendo in secondo piano il ruolo di mediazione svolte dalle assemblee parlamentari. Non a caso, in dottrina si è parlato di una «trappola della trasparenza»<sup>4</sup> in cui esse rischiano di cadere.

Nella peculiare situazione italiana, questa esigenza di trasparenza è stata rivendicata a più riprese<sup>5</sup> anche con toni polemici, determinati dalla sfiducia da cui sono state investite in diversi momenti storici le forze politiche e gli apparati pubblici, anche rappresentativi. Nel suo insieme, peraltro l'ordinamento parlamentare italiano non si è mai caratterizzato per un grado di pubblicità particolarmente elevato<sup>6</sup>, come quello che, invece, si riscontra in altri parlamenti, quali quello statunitense<sup>7</sup>, inglese<sup>8</sup> o anche rispetto al Parlamento europeo<sup>9</sup>.

A partire dagli anni novanta, la crisi del sistema partitico e la sua ricomposizione successiva sono state, di conseguenza, accompagnate dalla comparsa nella scena nazionale di forze politiche connotate da toni populistici e individualistici, che hanno posto l'accento in maniera sempre più marcata sulla necessità di controllare, con tutti i mezzi a disposizione – facendo leva dunque anche su una maggiore pubblicità dei lavori – l'operato degli eletti.

<sup>3</sup> Si pensi ad esempio al sito internet [openpolis.it](http://openpolis.it) che, nella sezione [openparlamento.it](http://openparlamento.it), ha calcolato un vero e proprio «indice di produttività parlamentare» basato sulla presentazione di documenti da parte degli eletti, sulla presenza alle sedute e su altri indicatori. Quando lo strumento fu presentato per la prima volta, si determinò una vera e propria rincorsa – non sempre esemplare – da parte dei parlamentari alla predisposizione di un numero elevato di progetti di legge, al fine di ottenere una posizione in graduatoria migliore nella classifica predisposta.

<sup>4</sup> C. FASONE - N. LUPO, *Transparency vs. Informality in Legislative Committees: comparing the US House Representative, the Italian Chamber of Deputies and the European Parliament*, in «The Journal of Legislative Studies», 14 gennaio 2015, p. 2.

<sup>5</sup> A fasi alterne, già a partire dalla fine degli anni sessanta sono emerse istanze di maggiore trasparenza, come dimostrano, ad esempio, le azioni di protesta del Partito radicale oppure le proposte avanzate nei primi anni novanta in seguito alla crisi dei partiti (ad esempio, dalla Lega nord) sino alla recente comparsa sulla scena politica nazionale di un soggetto marcatamente di rottura con i tradizionali attori politici e istituzionali come il Movimento cinquestelle.

<sup>6</sup> Anche in riferimento al ruolo che le commissioni hanno assunto nel tempo nella determinazione delle dinamiche di funzionamento della forma di governo italiana. In merito v. C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012.

<sup>7</sup> Soprattutto per quanto riguarda il livello federale e non anche con riferimento all'insieme delle assemblee rappresentative degli stati federati, che presentano un marcato grado di eterogeneità.

<sup>8</sup> Nel parlamento inglese la trasparenza degli atti è garantita ad un livello molto elevato, anche se è importante notare il diverso contesto entro cui tali previsioni operano. In quel particolare ordinamento, infatti, ai fini dell'interpretazione della *ratio legislatoris* rileva esclusivamente l'esito complessivo del procedimento, in quanto capace di porre in essere la volontà dell'organo nel suo insieme e non anche le motivazioni, in particolari riguardanti le intenzioni di voto dei singoli, riportate all'interno dei resoconti parlamentari.

<sup>9</sup> Come ricordano L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 292.

Questa tendenza potrebbe tuttavia sortire degli effetti non completamente positivi, se estesa alla generalità dei lavori parlamentari. Non tutti i procedimenti, infatti, esprimono pienamente le loro potenzialità in un contesto di pubblicità, ma anzi, la sua generalizzazione potrebbe rischiare di renderli inefficaci, oppure di depotenziare le sedi entro cui si vengono a determinare. E dunque di influire negativamente sullo svolgimento di una delle principali funzioni parlamentari che si basa sulla ricerca di una sintesi politica degli interessi fra le diverse forze politiche rappresentate: la funzione legislativa.

Il lavoro qui presentato prende le mosse proprio dalla constatazione che in tempi recenti, e a partire in particolare dalla XVI Legislatura della Repubblica (2008-2013), sono state avanzate richieste sempre più insistenti indirizzate ad incrementare la portata degli strumenti di pubblicità.

Le istanze di innovazione si sono spesso tradotte in proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari, le quali, in maniera più o meno marcata, ovvero nel contesto di ulteriori profili affrontati, sono intervenute sul regime di pubblicità applicabile al procedimento legislativo.

Ci si è dunque chiesti in questa sede, in particolare, se le istanze di maggiore trasparenza dovessero estendersi, e con quale intensità, anche al delicato momento della fase istruttoria che si svolge all'interno delle commissioni parlamentari permanenti e non solo ai lavori dell'aula. La parte dei lavori parlamentari che necessita di una cautela maggiore rispetto ad un'estensione indiscriminata del regime di pubblicità dei lavori è, infatti, quella che riguarda il procedimento legislativo all'interno delle commissioni parlamentari permanenti<sup>10</sup>, quando si trovano ad avviare l'attività istruttoria su un determinato provvedimento, ed operano dunque in sede referente.

Se è naturale e, per quanto riguarda il nostro ordinamento, costituzionalmente vincolata – come si vedrà sotto §2 – la pubblicità dei lavori per le assemblee rappresentative nel loro complesso, le stesse considerazioni non possono essere svolte anche con riferimento alle fasi endoprocedimentali, dove viene in rilievo anche l'esigenza che nelle aule parlamentari si possano effettivamente ricercare sintesi fra le diverse posizioni politiche presenti.

Nel presente lavoro si tenterà di delineare un bilanciamento possibile fra la necessità da un lato di garantire un grado più ampio di pubblicità dei lavori parlamentari – in particolare in commissione – e, dall'altro, di far sì che i parlamenti continuino a svolgere un effettivo ruolo di mediazione fra gli interessi rappresentati al loro interno, alla luce del quadro di regole vigenti a livello costituzionale e regolamentare e delle proposte di modificazione che insistono sul regime di pubblicità dei lavori delle commissioni permanenti.

Si tenterà dunque dapprima di ricostruire i vincoli costituzionali e le disposizioni regolamentari che definiscono il regime di pubblicità dell'attività parlamentare – e gli strumenti attraverso cui conseguirla – con particolare riferimento al procedimento legislativo in generale e, più in dettaglio, alle fasi svolte all'interno delle commissioni permanenti (§2). Verrà poi fornita una rassegna delle principali proposte di modifica dei regolamenti presentate nel corso della attuale

<sup>10</sup> Su cui continua ad essere di attualità la voce enciclopedica di L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, in «Enciclopedia del diritto», Milano, Giuffrè, 1960, p. 895 ss.



e precedente legislatura, in risposta alle esigenze di revisione del regime della pubblicità medesima (§3), per concludere, infine, con alcune riflessioni su quali siano i possibili punti di sintesi fra le esigenze di maggiore trasparenza, da un lato, e quelle di garantire l'efficacia dei procedimenti parlamentari e una bilanciata sintesi degli interessi, dall'altro (§4).

## 2. La pubblicità dei lavori nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari: caratteristiche e strumenti

La disposizione costituzionale che direttamente sancisce il principio della pubblicità dei lavori parlamentari è l'articolo 64, il quale stabilisce, al suo comma secondo, che «le sedute sono pubbliche». Essa va letta in combinato disposto con quella contenuta nell'articolo 72, comma terzo, laddove si dispone un regime di pubblicità per le commissioni parlamentari che operano in sede legislativa, pur rinviando ai regolamenti per le determinazioni di dettaglio.

Dalle due disposizioni costituzionali richiamate<sup>11</sup>, il principio della pubblicità viene dunque a configurarsi come la modalità principale cui deve attenersi lo svolgimento dei lavori delle assemblee rappresentative. Del resto, il costituzionalismo contemporaneo già da tempo – sino, almeno, dalle elaborazioni di Carl Schmitt – considera il principio di pubblicità non tanto come uno dei requisiti dei sistemi basati sulla rappresentanza, quanto come una delle loro caratteristiche strutturali<sup>12</sup>.

La Costituzione stabilisce dunque che la regola generale sia la pubblicità dei lavori. Ma è lo stesso testo costituzionale a disporre che essa possa essere derogata in presenza di particolari condizioni<sup>13</sup>, poiché – sempre al comma secondo dell'articolo 64 – viene stabilito che ciascuna Camera o il Parlamento in seduta comune possano «deliberare di adunarsi in seduta segreta».

Sono i regolamenti parlamentari (art. 63, comma 3 rC e art. 57 rS), a disporre di conseguenza che l'assemblea possa deliberare di adunarsi in seduta segreta se a chiederlo sono il Governo o un decimo dei componenti di ciascuna camera oppure un Presidente di gruppo, limitatamente alla Camera dei deputati<sup>14</sup>.

In epoca repubblicana non si è mai fatto ricorso alla deroga al principio della

<sup>11</sup> Il concetto di «trasparenza» farebbe invece la sua prima formale comparsa nel nostro testo costituzionale qualora la riforma pubblicata in G.U. il 15 aprile 2016 venisse confermata dal referendum che si svolgerà il prossimo 4 dicembre. Pur introdotto come ulteriore criterio per l'organizzazione dei pubblici uffici (art. 97 nuova formulazione) ovvero riferito all'azione della pubblica amministrazione (art. 118), si tratta di una innovazione significativa sul versante della pubblicità dell'apparato pubblico, la cui portata anche con riferimento ad ambiti non strettamente riferibili alle pubbliche amministrazioni andrà tuttavia meglio valutata in un'ottica complessiva.

<sup>12</sup> C. DI ANDREA - L. GIANNITI, *Articolo 64*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006, in particolare p. 1235 ss.

<sup>13</sup> Cfr. Corte costituzionale n. 231 del 1975.

<sup>14</sup> La segretezza dell'adunanza impedisce che vengano pubblicati i resoconti, ma può esservi anche l'ordine di non redigere il processo verbale (art. 60, comma 4 rS e art. 34, comma 3 rC). La deliberazione sull'adunanza segreta avviene senza dare luogo a discussione. Altro strumento importante, ma certamente di minore impatto quanto alla effettiva pubblicità dei lavori è in effetti costituito dal processo verbale (art. 11 rC e rS) che viene letto in avvio della seduta successiva a quella cui si riferisce e sulla cui correttezza sono tenuti a vigilare i deputati e senatori segretari.

pubblicità e anche in epoca statutaria se ne fece un uso molto limitato, nonché strettamente inerente circostanze belliche, voti su persone e su bilanci interni alle Camere e mai sull'approvazione delle leggi<sup>15</sup>.

La dottrina si è interrogata su quali tipi di procedimenti o deliberazioni dovessero ritenersi certamente esclusi dalle deliberazioni effettuate tramite adunanza segreta. L'orientamento prevalente fa leva sulla lettura combinata – di cui s'è dato conto – dell'articolo 64, secondo comma della Costituzione, con il terzo comma dell'articolo 72 della Costituzione, per concludere che i procedimenti legislativi<sup>16</sup> debbano necessariamente essere pubblici.

Mentre tuttavia l'articolo 64 fa riferimento al *plenum* dell'assemblea in generale senza specificare la tipologia di procedimento, è l'ultimo periodo dell'articolo 72, comma terzo, che lega il regime di pubblicità dei lavori al solo procedimento legislativo in generale ed esclusivamente alla procedura in sede decentrata in particolare. Esso infatti opera un preciso rinvio ai regolamenti parlamentari, affinché essi determinino «le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni».

Il periodo cui si fa riferimento si colloca, infatti, nel comma dedicato alla procedura decentrata di approvazione dei disegni di legge e dunque è all'interno di questo contesto che esso deve essere apprezzato: esso impone che un regime di pubblicità di qualsivoglia natura venga introdotto quando la commissione opera in quella sede.

Diversamente, per le commissioni che operano nel procedimento legislativo in sede referente o ordinario, tale possibilità può non essere contemplata, poiché la decisione assunta non determina conseguenze definitive nella struttura e nel contenuto dell'atto, essendo naturalmente necessario per il suo perfezionamento e per l'approvazione definitiva la trasmissione al *plenum* dell'assemblea.

Seguendo questo ragionamento, a maggior ragione possono essere considerati esclusi anche i lavori delle commissioni che operano in sede consultiva, poiché in quel caso la loro attività è addirittura prodromica allo svolgimento dei lavori di altre commissioni. Quando una commissione opera in sede consultiva, peraltro, la pubblicità degli esiti è garantita dall'atto formale in cui il suo lavoro si concreta, costituito in genere<sup>17</sup> da un parere, allegato al resoconto della seduta durante la quale viene espresso.

Nei regolamenti di Camera e Senato questa differenza fra il regime di pubblicità cui sono sottoposti i diversi procedimenti viene confermata: in ambedue i casi, le commissioni che operano in sede legislativa (o deliberante) e quelle che si riuniscono in sede redigente debbono necessariamente essere sottoposte ad un ampio regime di pubblicità, che consiste prevalentemente nella rendicontazione stenografica dei lavori e nella divulgazione delle sedute tramite impianti audiovisivi collocati in locali appositi «a disposizione del pubblico e della stampa» (art. 33 rS).

<sup>15</sup> Come ricordato in A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003.

<sup>16</sup> P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari*, in rassegna *Parlamentare*, 1981; A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, (artt. 1-9 disp. Preleggi) in *Commentario del Codice civile*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1977. In senso opposto C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia*, in *La Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1954.

<sup>17</sup> Nel caso del disegno di legge di bilancio, così come in presenza del rendiconto o dell'assestamento, le commissioni che operano in sede consultiva si esprimono invece attraverso una relazione.

Le disposizioni regolamentari vigenti nei due rami del Parlamento si differenziano, tuttavia, anche tra loro, quanto al concreto regime da applicare alle commissioni operanti in sede referente o consultiva: al Senato (art. 33, comma 3<sup>18</sup>) è previsto il divieto espresso di pubblicità dei lavori, mentre un'analoga esplicitazione non è rinvenibile nell'articolo 65 del regolamento della Camera<sup>19</sup>. I due regimi, tuttavia, vengono assimilati sotto il profilo sostanziale, poiché alla Camera dei deputati il resoconto stenografico e la possibilità di trasmissione su circuito interno – che, come si vedrà a breve, qualificano un regime di pubblicità più significativo – sono disposte solo per le commissioni in sede legislativa e redigente.

Il quadro costituzionale appena ricostruito e le disposizioni regolamentari che lo attuano disegnano una duplice forma di pubblicità, che dipende dalla tipologia di rapporto intercorrente fra gli organi parlamentari e il pubblico, individuato a seconda dello strumento prescelto: *diretta*, quando viene prevista la presenza fisica di uditori durante le sedute e *indiretta*, ovvero realizzata per il tramite della divulgazione degli atti parlamentari<sup>20</sup>. Questa bipartizione classica, e tutt'ora utile per classificare le forme di intervento, necessita di esser integrata in seguito all'avvento delle tecnologie *telematiche*, le quali hanno condotto a configurare una nuova modalità di rapporto per certi versi intermedia<sup>21</sup>, poiché consente al pubblico di conoscere in tempo reale, per il tramite di supporti audio e video, ma anche – nel caso, come vedremo a breve, dei resoconti in aula – di potersi informare attraverso resoconti prodotti e caricati online tempestivamente.

In questo contesto, il regime di pubblicità dei lavori parlamentari<sup>22</sup> viene

<sup>18</sup> L'articolo 33 del Regolamento del Senato recita: «1. Di ogni seduta di Commissione si redige e si pubblica un riassunto dei lavori, nonché, nei casi di sedute in sede deliberante e redigente e nelle altre ipotesi previste dal Regolamento, il resoconto stenografico. 2. Nel riassunto e nel resoconto non si fa menzione delle discussioni e delle deliberazioni relative agli argomenti di cui all'ultimo comma dell'articolo 31. 3. Le sedute delle Commissioni in sede referente e consultiva non sono pubbliche. 4. Ad eccezione delle ipotesi di cui al comma precedente, il Presidente del Senato, su domanda della Commissione, da avanzarsi almeno ventiquattro ore prima, può disporre che la stampa o anche il pubblico siano ammessi a seguire lo svolgimento delle sedute in separati locali attraverso impianti audiovisivi. 5. Nei casi di sedute in sede deliberante e redigente, la pubblicità dei lavori è assicurata anche attraverso impianti audiovisivi collocati in separati locali, a disposizione del pubblico e della stampa».

<sup>19</sup> L'articolo 65 del Regolamento della Camera così dispone: «1. Alla pubblicità dei lavori delle Giunte e delle Commissioni, nonché del Comitato per la legislazione di cui all'articolo 16-bis, si provvede mediante resoconti pubblicati nel Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari a cura del Segretario generale della Camera. 2. La pubblicità dei lavori delle Commissioni in sede legislativa e in sede redigente è inoltre assicurata mediante la pubblicazione di un resoconto stenografico. La stampa e il pubblico seguono lo svolgimento delle sedute in separati locali attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso. 3. La Commissione decide quali dei suoi lavori, nell'interesse dello Stato, debbano rimanere segreti».

<sup>20</sup> M. MAGRINI, *Articolo 64*, in S. BARTOLE - R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 597. V. in questo senso anche T. MARTINES - G. SILVESTRI - C. DECARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2011 e S.M. CICCONE, *Diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2010.

<sup>21</sup> V.M. MAGRINI, *Articolo 64*, cit., p. 597.

<sup>22</sup> Con riferimento alla pubblicità dei lavori in Commissione, per completezza è bene ricordare anche la disciplina in tema di secretazione dei lavori nei casi di discussioni inerenti «l'interesse dello Stato», formulata in maniera leggermente differente tra Senato (artt. 33, comma 2, e 31) e Camera (art. 65, comma 3).

prevalentemente a determinarsi attraverso tre principali strumenti, che verranno passati in rassegna di seguito per le parti che più strettamente ineriscono il procedimento legislativo: la diretta televisiva, i resoconti e, infine, le audizioni riguardanti la fase istruttoria delle leggi.

La diretta televisiva costituisce senza dubbio la modalità più immediata e pervasiva di pubblicità dei lavori parlamentari, che si lega concettualmente alla possibilità per il pubblico di partecipare direttamente ai lavori delle assemblee accendendo agli spazi ad esso riservato. La diretta viene disposta dal Presidente dell'assemblea, secondo quanto prevede l'articolo 63, comma 1 del regolamento della Camera dei deputati e per prassi consolidata e analogica dal regolamento del Senato<sup>23</sup>.

Se è vero che si è trattato della principale tra le forme di pubblicità dei lavori<sup>24</sup>, con l'affermazione e la generalizzazione delle *web tv* e del canale satellitare di Camera e Senato, la portata della diretta televisiva si è affievolita. Anche se solo una parte della popolazione ha a disposizione gli strumenti tecnologici e culturali per accedere agli strumenti informatici, essi sono comunque sempre più diffusi, soprattutto nelle fasce più giovani e dunque la potenza di tali strumenti risulta decisamente più significativa.

Il canale satellitare e la *web tv* – uno strumento introdotto a partire dalla XVI Legislatura (2008-2013) – si basano su un palinsesto settimanale predisposto dall'ufficio stampa interno, disponibile anche su un apposito canale *Youtube*. Questi strumenti hanno una capacità di penetrazione molto forte, anche se la presentazione di un palinsesto di programmi completo non risulta sempre opera agevole, considerando sia lo svolgersi (spesso) in contemporanea dei lavori delle diverse commissioni, sia l'indeterminatezza degli orari delle sedute, soggetti ai naturali imprevisti dell'attività politica.

La diretta televisiva dei lavori di commissione, invece, non è prevista esplicitamente, nonostante in passato la presidenza di Camera e Senato si fossero espresse nel senso di una possibile estensione in via interpretativa – peraltro mai successivamente concretata – in caso di commissioni in sede legislativa<sup>25</sup>. Analoghe considerazioni possono essere svolte per quanto riguarda la trasmissione tramite canale satellitare o *web tv*. È ammessa solo la possibilità, su richiesta delle Commissioni e con l'autorizzazione del Presidente di Assemblea, di allestire una ripresa televisiva a circuito chiuso trasmessa in «separati locali» per stampa e pubblico<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Il quale la contempla direttamente, sempre su decisione della presidenza, solo per quando le interrogazioni a risposta immediata (art. 151-bis).

<sup>24</sup> Nella relazione illustrativa di una delle proposte di modificazione del regolamento della XVI Legislatura al Senato viene ricordato ampiamente il modo attraverso cui, per la prima volta nel 1976, i deputati radicali organizzarono una serie di collegamenti "pirata" attraverso cui le sedute d'aula furono trasmesse all'esterno (v. XVI Leg Senato: Doc. II, n. 10).

<sup>25</sup> V. in particolare la comunicazione del Presidente della Camera alla Conferenza dei capigruppo del 17 aprile 2012, favorevole alla trasmissione televisiva delle dichiarazioni di voto finale in commissione in sede legislativa. In particolare si ritenne che, non sussistendo un divieto esplicito, tale possibilità potesse essere disposta dalla presidenza, previo accordo fra i capigruppo e con la commissione. Anche al Senato è stata avanzata una interpretazione analoga sin dal 2005.

<sup>26</sup> Quando non prevista dal regolamento, essa può comunque essere disposta, alla Camera, su richiesta di un membro della commissione o del suo Presidente – in caso di richieste avanzate da soggetti esterni – ma sempre che non vi siano obiezioni avanzate da parte di uno o più membri

Uno dei temi che recentemente – in particolare a partire dalla XVI Legislatura, con l'impiego sempre più massiccio dei dispositivi telefonici dotati di fotocamera – ha acceso l'interesse anche dell'opinione pubblica è costituito dall'impiego autonomo di apparecchiature fotografiche o video da parte di singoli parlamentari, ai fini della successiva divulgazione o sui loro siti personali o su *social network* come *Facebook* o *Twitter*. Secondo i precedenti ad oggi consultabili, alla Camera sia al Senato tali pratiche continuano a venir considerate vietate se non previamente autorizzate: seppur con una certa cautela, le presidenze di assemblea e di commissione hanno difatti invitato i parlamentari al rispetto delle forme tradizionali di pubblicità dei lavori.

Dinnanzi alla prudenza delle decisioni con cui la presidenza di Camera e Senato hanno sanzionato comportamenti difformi da parte dei parlamentari e a fronte di una diffusione di strumenti telefonici dotati di fotocamera e videocamera ormai pressoché generalizzata, vi è tuttavia da ritenere probabile che il limite formale del rispetto delle tradizionali forme di pubblicità possa essere superato in un futuro non troppo remoto.

Lo strumento principale di pubblicità indiretta – ma anche di comunicazione, informazione e documentazione<sup>27</sup> – dell'attività parlamentare è invece costituito dai resoconti. Anche sotto questo profilo, la digitalizzazione dei supporti ha determinato una rivoluzione delle modalità tradizionali di diffusione, poiché è andata gradualmente ad affiancare, sino per certi profili a sostituire, la pubblicazione in formato cartaceo degli stessi. Ciò ha determinato una compressione dei tempi con cui gli atti parlamentari vengono resi disponibili, nonché la possibilità per un numero sensibilmente maggiore di soggetti di poterli consultare, considerando il parallelo potenziamento della rete internet.

Il resoconto stenografico consiste nella riproduzione dei lavori svoltisi, completa anche della descrizione degli atti e dei fatti che si vengono a determinare durante la seduta, quali non solo il contenuto della discussione e l'esito delle votazioni, ma anche le esclamazioni e gli eventuali fatti rilevanti (c.d. fisionomia). Al resoconto stenografico sono inoltre allegati i testi esaminati e deliberati nel corso dei lavori, come ad esempio i testi unificati proposti dal relatore in commissione.

Il resoconto sommario è, invece, una sintesi dei medesimi lavori, redatta in terza persona nella forma del c.d. discorso indiretto libero, all'interno di cui viene dato conto degli interventi svolti dai singoli parlamentari e dall'esito delle deliberazioni assunte.

In Aula vengono assicurate la redazione e la diffusione sia del resoconto sommario sia dello stenografico in corso di seduta. Grazie alle nuove tecnologie, i tempi di pubblicazione sono oggi molto brevi e oramai i resoconti stenografici vengono caricati e resi disponibili sui siti internet in diretta in corso di seduta. Questa innovazione sostanziale ha mutato anche il rapporto fra i due tipi di resoconto: mentre il resoconto sommario fu introdotto in epoca liberale – sul finire del diciannovesimo secolo – per supplire ai tempi più lunghi di predisposizione dei resoconti stenografici, oggi le nuove tecnologie hanno reso immediatamente

della commissione stessa.

<sup>27</sup> Una tripartizione richiamata da L. CIAURRO - V. DI CIULO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013.

disponibile lo stenografico, trasformando il sommario in un mero indice dei lavori della seduta<sup>28</sup>. Alla Camera, infatti, il resoconto sommario in assemblea non contiene più la sintesi degli interventi, ma si configura più propriamente come un verbale sintetico, mentre al Senato è stato di fatto sostituito dal Comunicato di seduta, un nuovo strumento più stringato e di agevole consultazione introdotto a partire dalla XVII Legislatura (2013-in corso)<sup>29</sup>.

Durante lo svolgimento dei lavori in commissione, invece, viene redatto esclusivamente il resoconto sommario, quando esse operano in sede referente o consultiva, mentre il resoconto stenografico è previsto solo quando la commissione opera in sede legislativa o redigente e, in taluni casi, per lo svolgimento di interrogazioni<sup>30</sup>. Il resoconto stenografico dovrebbe, inoltre, essere redatto anche quando vengono analizzate leggi finanziarie o di bilancio (art. 120 rC e 126 rS), ma la prassi al Senato ha mostrato una applicazione sempre meno capillare di questa previsione<sup>31</sup>, mentre nell'altro ramo la disapplicazione della disposizione regolamentare che la prevede trova fondamento in una determinazione del Presidente della Camera in deroga, che data sin dal 1992 e che è stata nel corso delle legislature sempre confermata<sup>32</sup>.

In commissione, le tempistiche per la predisposizione e pubblicazione dei rendiconti stenografici, laddove previsti, risultano decisamente più lunghe rispetto a quanto non avvenga per i lavori d'aula – anche in ragione della consistenza non sempre adeguata delle dotazioni organiche destinate allo svolgimento di questa mansione – potenziandone dunque la natura di documento<sup>33</sup> piuttosto che di strumento conoscitivo utile in tempi rapidi.

Proprio al fine di rendere disponibili in maniera più tempestiva i contenuti

<sup>28</sup> Per un'evoluzione storica dell'istituto v. L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 291.

<sup>29</sup> Pur non comparando più come uno strumento autonomo, il resoconto sommario non può essere soppresso senza una modificazione del regolamento del Senato, poiché viene da esso direttamente previsto. Non essendo intervenuta una revisione in tale senso, risulta tuttora presente, ma è stato incorporato nel Comunicato di seduta, come emerge dalla sua denominazione formale completa: «*Comunicato di seduta (Resoconto sommario)*».

<sup>30</sup> La disciplina del regime di pubblicità cui sono sottoposte le sedute in cui si svolgono atti di sindacato ispettivo non è oggetto del presente lavoro, dedicato precipuamente al procedimento legislativo. In questo caso, si rileva tuttavia che la pubblicità dei lavori è garantita in maniera piuttosto significativa: per le sedute dedicate alle interrogazioni in commissione, il regolamento della Camera prevede che ne venga dato conto nel Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari (art. 133, comma 4), mentre dello svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata sia disposta la trasmissione attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso (art. 135-ter, comma 5). Per il Senato è previsto il resoconto stenografico (art. 152 rS).

<sup>31</sup> V.L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 292.

<sup>32</sup> V. la lettera del Presidente della Camera ai presidenti delle commissioni del 30 settembre 1992, in cui si fa riferimento alla difficoltà di resocontare un numero molto elevato di sedute a fronte, peraltro, di carenze di organico. Nel 2002 analoga determinazione è stata confermata anche da una apposita lettera del Segretario generale, successivamente ripresa e confermata anche dai successivi presidenti.

<sup>33</sup> Anche se la Corte costituzionale (sent. n. 134 del 1969) ha infatti da tempo sostenuto che i resoconti non possono essere considerati come documenti ufficiali, essi hanno tuttavia una importanza cruciale nella ricostruzione della *ratio legislatoris*, sia che essa debba essere impiegata nella procedura di interpretazione del diritto sia ai fini della ricostruzione degli istituti.

delle sedute, a partire dalla XIV Legislatura (2001-2006), al Senato è stato introdotto un nuovo strumento di pubblicità: la scheda di fine seduta, che viene pubblicata in tempi molto rapidi poco dopo la chiusura dei lavori. Essa contiene, in particolare, i provvedimenti esaminati e, quando previsti, gli esiti delle singole votazioni.

Il regime di conoscibilità dei resoconti delle commissioni rispetto all'aula risulta dunque marcatamente meno sviluppato, probabilmente in considerazione del fatto che la commissione che opera in sede referente o consultiva costituisce solamente la prima parte di un procedimento che può considerarsi perfetto – almeno per quanto riguarda l'*iter* nella camera presso cui il provvedimento è incardinato – solo con la definitiva approvazione in aula.

La pubblicità dei lavori in commissione, dunque, assicura una flessibilità maggiore alla fase di confronto fra i rappresentanti delle diverse forze politiche all'interno di ognuna di esse. Spiega bene la peculiarità del procedimento legislativo in commissione la circolare sull'istruttoria legislativa, emanata dal Presidente della Camera il 10 gennaio del 1997. In essa viene sottolineato come l'esame in sede referente sia caratterizzato da una procedura informale e flessibile, in contrapposizione con la rigidità propria delle fasi deliberanti, poiché è volto alla predisposizione di un testo sul quale verterà l'esame dell'assemblea, la quale è invece caratterizzata da forme di pubblicità più formalizzate e ampie.

La conoscibilità e la pubblicità dei contenuti delle audizioni e delle indagini conoscitive, così come i materiali prodotti dai soggetti auditi, sono un altro importante strumento di pubblicità dei lavori parlamentari riguardanti i procedimenti legislativi<sup>34</sup>. In questo senso si declina infatti una delle nuove modalità attraverso cui si potrebbero irrobustire le basi democratiche del nostro ordinamento, tramite l'apertura dei procedimenti decisionali al confronto con le istanze delle parti interessate<sup>35</sup>. Sia che si tratti di rappresentanti di interessi, sia di esperti, rendere noti i contenuti dei dibattiti durante questi importanti momenti di dialogo risulta particolarmente importante per permettere ai decisori pubblici e ai cittadini di comprendere quali sono gli interessi in gioco nell'approvazione degli atti normativi e quale possa essere l'impatto reale delle misure introdotte sulla vita di cittadini ed imprese.

La regolamentazione delle *lobbies* – un tema da affrontare certamente con maggiore attenzione rispetto a quella che può essergli dedicata in questa sede – passa non solo dalla predisposizione di un registro dei portatori di interessi che li faccia emergere dal punto di vista soggettivo, ma anche dalla chiara individuazione di quali siano le attività svolte e dal riconoscimento del ruolo pubblico che essi svolgono: le istituzioni politiche infatti devono essere in grado di mediare fra le diverse posizioni cercando di individuare quali siano le migliori soluzioni tenendo conto delle condizioni date. In quest'ottica, dunque, un regime di pubblicità ampio permette di portare a conoscenza anche il profilo oggettivo della rappre-

<sup>34</sup> Pur esulando dal tema oggetto del presente lavoro, una novità importante sotto il profilo della trasparenza dei lavori parlamentari in generale, è costituita dalla prassi avviata, almeno alla Camera dei deputati, a partire dalla XVI legislatura della resocontazione integrale delle audizioni sulle proposte di nomine di competenza governativa.

<sup>35</sup> Sul tema, anche in chiave comparata, v. P.L. PETRILLO, *Democrazia sotto pressione. Parlamento e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano, 2011

sentanza degli interessi e l'importanza centrale del potenziamento della valutazione dell'impatto delle politiche anche per il tramite del coinvolgimento e della consultazione dei soggetti interessati alla loro attuazione o implementazione.

Su questo versante, le audizioni rappresentano il principale strumento con cui le commissioni parlamentari possono ottenere quelle informazioni necessarie all'esame delle questioni da trattare, principalmente con riguardo all'esercizio della funzione legislativa. I regolamenti di Camera e Senato sono abbastanza restrittivi quanto al novero di soggetti che possono essere auditi in maniera formale, limitandosi a indicare solo i membri del Governo, dirigenti e funzionari delle amministrazioni centrali e degli enti sottoposti a controllo ministeriale (cfr. art. 143 rC e art. 47 rS)<sup>36</sup>. Questa tipologia di audizioni ha un regime di conoscibilità che pare assimilabile a quello della sede cui sono collegate e normalmente prevedono forme di resocontazione e tempistiche più ampie.

Tuttavia, a fronte di una certa rigidità e tipizzazione dello strumento, si è sviluppata e successivamente notevolmente estesa la prassi delle c.d. audizioni informali che si svolgono prevalentemente, soprattutto al Senato, nella sede dell'ufficio di presidenza della commissione integrato dai rappresentanti dei gruppi e si caratterizzano per l'assenza di pubblicità dei lavori e senza forme di resocontazione scritta<sup>37</sup>.

Grossi passi in avanti sul versante della reperibilità dei materiali sono stati fatti a partire dalla XVI Legislatura della Repubblica (2008-2013), poiché la documentazione allegata dai soggetti auditi è stata resa disponibile in maniera sempre più generalizzata, sino ad essere oggi spesso scaricabile a poche ore di distanza dallo svolgimento delle audizioni sui siti delle commissioni parlamentari presso cui si sono state svolte.

### 3. Una rassegna delle più recenti proposte di modifica

Le istanze di ampliamento dei margini e delle forme di pubblicità dei lavori parlamentari hanno interessato prevalentemente i lavori delle commissioni, nel tentativo di giungere ad una tendenziale parificazione con le modalità di svolgimento dei lavori riscontrabili in aula.

Oltre ad intervenire sulla parte del procedimento che risulta meno trasparente in termini di conoscibilità, le proposte depositate hanno come sottotesto la consapevolezza che l'avanzato sviluppo della rete internet e della tecnologia dell'informazione in generale comportano la necessità di ripensare anche le tradizionali modalità di pubblicità dei lavori.

Limitandosi all'analisi delle due più recenti legislature – quelle in cui con maggior decisione hanno preso forma tali richieste – una attenzione più diffusa al tema si rinviene nelle proposte di modificazione del regolamento depositate

<sup>36</sup> Si segnalano anche altre disposizioni regolamentari che hanno in qualche modo formalizzato ulteriori audizioni nel campo della programmazione economica e finanziaria e in quello delle politiche dell'Unione europea (Cfr. art. 127-ter rC e art. 114-quater rS).

<sup>37</sup> Il ricorso alle audizioni informali è ormai molto frequente e, salve alcune forme di pubblicità tramite canale satellitare sperimentate soprattutto alla Camera, queste forme scontano una scarsa conoscibilità dei contenuti del dibattito.

presso il Senato, dove quelle espressamente dirette<sup>38</sup> a modificare il regime di pubblicità delle Commissioni sono più numerose. Un dato questo che non stupisce, considerando che il divieto espresso di pubblicità per i lavori delle commissioni in sede referente e consultiva è esplicitato all'articolo 33 del suo regolamento mentre non si rinviene un'analogia disposizione in quello della Camera.

Alcune di queste proposte vanno nel senso di affermare il principio di pubblicità dei lavori delle Commissioni sia esplicitamente<sup>39</sup> sia, *a contrario*, tramite un'abrogazione del divieto attuale<sup>40</sup>, in modo comunque da modificare in termini generali il regime delle dirette televisive e radiofoniche e quello della predisposizione dei resoconti.

Non mancano però anche delle rilevanti sollecitazioni rinvenibili nelle proposte presentate alla Camera, ivi comprese quelle contenute nella bozza organica di riforma del regolamento presentata il 12 dicembre 2013 in giunta per il regolamento.

Fatte queste premesse, si riportano qui le principali linee di intervento contenute nelle diverse proposte di riforma dei regolamenti, relative ai tre principali profili su cui ci si è soffermati nel paragrafo precedente: a) la diretta televisiva delle sedute delle commissioni parlamentari in sede referente; b) le caratteristiche e il regime di conoscibilità dei relativi resoconti; c) le modalità di pubblicazione e diffusione dei contenuti e dei documenti depositati nel corso di audizioni e indagini conoscitive riguardanti l'istruttoria legislativa.

Come si è già avuto modo di ricordare, attualmente l'articolo 33, commi 4 e 5 del rS e l'articolo 65, comma 2 rC escludono forme di pubblicità diretta e dunque non prevedono la presenza di pubblico per i lavori di commissione, fatta salva la possibilità di disporre la trasmissione della seduta a circuito chiuso: una prerogativa che nella prassi è stata impiegata piuttosto frequentemente soprattutto a partire dalla XVI Legislatura, in particolar modo alla Camera dei deputati.

Vi è una prima serie di proposte, dunque, che propone che la pubblicità dei lavori di commissione avvenga mediante la diffusione radiofonica, audiovisiva e telematica degli stessi, descrivendo in vario modo tali diverse modalità e senza operare una distinzione tra le differenti sedi di lavoro della commissione<sup>41</sup>. Queste previsioni tendono dunque a negare che esista una differenza fra i procedimenti legislativi che si concludono in tutto o in parte in commissione (come la sede legislativa o deliberante) e quelli che invece, costituiscono solo una prima fase di un *iter* procedurale più lungo (come quando le commissioni operano in sede referente o consultiva).

Più dettagliata – ma sempre assimilabile a queste appena citate in quanto a

<sup>38</sup> Non mancano le proposte di modificazione più organiche che al loro interno contemplano poi anche la modifica del regime di pubblicità delle commissioni [XVII Leg. Senato: Doc. II, n. 3 (*Zanda, Finocchiaro e Minniti*), Doc. II n. 19 (*Buemi e Fausto Guilherme Longo*)] ma alcune sono espressamente dirette a modificare l'articolo 33 del Regolamento del Senato [XVI Leg.: Doc. II, n. 25 (*Ceccanti et al.*); Doc. II n. 10 (*Poretti et al.*). XVII Leg.: Doc. II, n. 23 (*Bertorotta et al.*);]

<sup>39</sup> V. XVI Leg. Senato: Doc. II, n. 29 (*Quagliariello e Zanda*); Doc. II n. 10 (*Poretti et al.*). Ma anche in XVII Leg.: Doc. II, n. 3 (*Zanda, Finocchiaro e Minniti*); Doc. II, n. 23 (*Bertorotta et al.*).

<sup>40</sup> V. XVI Leg.: Doc. II, n. 25 (*Ceccanti et al.*).

<sup>41</sup> XVI Leg. Senato: Doc. II n. 10 (*Poretti et al.*). XVII Leg. Senato: Doc. II, n. 23 (*Bertorotta et al.*); XVII Leg. Camera: Doc. II, n. 9 (*Giachetti, Toninelli et al.*).

grado di pubblicità diretta – la bozza di modifica della giunta per il regolamento della Camera, la quale prevede la trasmissione dei lavori sempre sulla *web tv* e, a rotazione, sul canale satellitare televisivo, nonché, su richiesta del Presidente della Camera, la trasmissione anche da parte della concessionaria del servizio pubblico nei casi di sede legislativa e redigente<sup>42</sup>.

Ragionando in termini di ampiezza della pubblicità garantita, alcune proposte, tutte presentate nella scorsa legislatura al Senato, mantengono invece una formulazione più restrittiva della diretta televisiva, pur affermando il principio (di norma) della pubblicità delle sedute di commissione<sup>43</sup>. Due di queste fanno salva, infatti, la possibilità di trasmissione attraverso impianti audiovisivi ma nei soli «separati locali» dedicati a stampa e pubblico.

Un'innovazione è invece quella costituita dalla proposta di introdurre l'obbligo a «conservare traccia» della registrazione video della seduta, il che, alla luce del principio di pubblicità dei lavori che le medesime proposte intenderebbero inserire, farebbe pensare a una possibile registrazione e successiva diffusione di tali immagini<sup>44</sup>.

Più equilibrate risultano invece le proposte che confermano la distinzione tra sede referente e consultiva, da un lato, e deliberante e redigente dall'altro<sup>45</sup>, risultando naturalmente più restrittiva nei primi casi, più estensiva nel senso di una maggiore trasparenza nell'altro. In un caso, intervenendo anche sugli articoli 121 e 123 del rS, viene inoltre previsto di differenziare i procedimenti per tipologia di leggi, stabilendo un regime di pubblicità obbligatoria in commissione, ma solo per disegni di legge di revisione della Costituzione e gli altri disegni di legge costituzionale.

Vi è, infine, chi ha collocato la disposizione relativa alla diretta televisiva dei lavori di Commissione all'interno dell'articolo 57 del rS, genericamente riferito alla pubblicità delle sedute d'assemblea. In questo caso tale strumento è stato individuato come possibile mezzo a favore delle opposizioni: la pubblicità dei lavori di commissione e assemblea, nella forma della trasmissione televisiva diretta, si prevede infatti che possa essere disposta dal presidente del Senato «anche su richiesta del Coordinamento delle Opposizioni»<sup>46</sup>.

Una serie di proposte di modificazione dei regolamenti, presentate soprattutto alla Camera, intervengono sulla disciplina e sulle caratteristiche dei resoconti.

La proposta – per sua stessa aspirazione – più organica è rappresentata da quella elaborata dalla giunta per il regolamento nel dicembre 2013. Attraverso la riscrittura di più articoli del regolamento, essa propone una revisione complessiva del regime di conoscibilità dei resoconti in commissione e, più in generale degli atti parlamentari. Prima di tutto si prevede che per tutti i lavori di commis-

<sup>42</sup> Si veda nella citata bozza la riscrittura dell'articolo 65, comma 2 lett. c) e d).

<sup>43</sup> XVI Leg. Senato: Doc. II n. 3 (*Zanda, Finocchiaro e Minniti*); Doc. II, n.25 (*Ceccanti et al.*); Doc. II, n. 29 (*Quagliariello e Zanda*).

<sup>44</sup> XVI Leg. Senato: Doc. II n. 3 (*Zanda, Finocchiaro e Minniti*); Doc. II, n. 29 (*Quagliariello e Zanda*).

<sup>45</sup> Doc. II, n.25 (*Ceccanti et al.*).

<sup>46</sup> XVI Leg. Senato: Doc. II, n. 12 (*Belisario et al.*). Analogamente ma solo con riferimento ai lavori d'assemblea, si veda anche XVI Leg. Senato: Doc. II, n. 6 (*Gasparri e Quagliariello*). In merito A. PIZZORNO, *Opposition in Italy*, in *Government and Opposition*, n. 32/1997, p. 647 ss.

sione (a prescindere dalla sede) sia pubblicato un resoconto sommario in formato elettronico sul sito internet della Camera. Solo alcune categorie di atti, previa deliberazione dell'ufficio di presidenza, sono invece destinati alla stampa in formato cartaceo. Per le commissioni in sede redigente e legislativa il resoconto dovrà invece essere integrale – riferendosi con tutta probabilità al resoconto “steno grafico” – sempre diffuso in formato elettronico sul sito internet istituzionale.

In questa come in altre due proposte, la regola generale diviene, dunque, quella della pubblicazione in formato elettronico sul sito internet istituzionale della Camera di tutti gli atti parlamentari, compresi i resoconti dei lavori di commissione<sup>47</sup>. Se è vero, come si è visto in precedenza, che la prassi della pubblicazione degli atti su internet è andata affermandosi sempre di più nel corso degli anni, è altrettanto innegabile che l'introduzione di un obbligo espresso di pubblicazione in formato elettronico sul sito istituzionale della Camera modifichi in maniera sostanziale e strutturale il regime di conoscibilità, facendo diventare la diffusione su internet il canale primario e inderogabile della pubblicità parlamentare, a cui può accostarsi, solo in alcuni casi, il permanere della diffusione cartacea.

È indubbio che tali proposte, oltre alle istanze di trasparenza, intendano dare risposta anche ad esigenze di razionalizzazione dei lavori di stampa e diffusione, in un'ottica peraltro di revisione della spesa, trasformando il formato cartaceo in un'eccezione rispetto alla regola della digitalizzazione e pubblicazione online. Una tendenza, peraltro, in linea anche con una ormai sempre più diffusa digitalizzazione dei contenuti nella Pubblica amministrazione in generale.

Tuttavia, accanto alla questione dell'accessibilità, si pone anche quella della tempestività, ovvero della tempistica con cui vengono redatti e poi diffusi i resoconti. Nessuna delle proposte esaminate pare soffermarsi espressamente su questo profilo ma è lecito pensare che, al pari di quanto avvenuto in via di prassi per i resoconti d'assemblea, la pubblicazione online potrebbe assicurare dei tempi più rapidi di diffusione, soprattutto se, al contempo, si ridurrà la produzione cartacea oppure se potrà anticiparla.

Un ulteriore profilo di interesse, che in qualche modo può anch'esso essere riconnesso all'attività di resocontazione scritta in generale, riguarda le modalità di espressione del voto e la trasparenza degli esiti, decisamente meno trasparenti rispetto al regime previsto per l'assemblea. Anche una revisione della disciplina delle operazioni di voto in Commissione potrebbe dunque essere considerata un'ulteriore misura per ampliare la trasparenza dei lavori parlamentari.

Una delle proposte presentate al Senato nella presente legislatura propone di modificare in questa direzione l'articolo 30, comma 4 del Regolamento stabilendo che venga data notizia sul sito internet del Senato, sul riassunto dei lavori e, nei casi in sede deliberante e redigente e nelle altre ipotesi previste dal Regolamento, sul resoconto stenografico, delle presenze e delle votazioni dei singoli Senatori<sup>48</sup>.

Ad oggi in commissione viene generalmente impiegato il metodo della votazione per alzata di mano, salvo casi eccezionali in cui si procede con appello

<sup>47</sup> In tal senso sia XVI Leg. Camera: Doc. II, n. 5 (*Madia*) che XVII Leg. Camera: Doc. II, n. 1 (*Madia*).

<sup>48</sup> Doc. II, n. 26 (*Bignami et al.*).

nominale e dichiarazione espressa. Gli orientamenti di voto – come il numero dei votanti, l'esito o anche semplicemente se la decisione sia stata assunta a maggioranza o all'unanimità – non vengono registrati nei resoconti sommari, in ossequio al principio della segretezza dei lavori sancito dal regolamento.

Desumere la posizione dei singoli parlamentari e dei gruppi politici su una specifica deliberazione in commissione risulta oggi, perciò, un'operazione non agevole. Lo strumento più idoneo sono infatti prevalentemente le dichiarazioni di voto dei capogruppo o dei membri della commissione – a titolo personale o a nome del gruppo cui appartengono – ma si tratta di una mera possibilità che dipende dalla volontà degli attori istituzionali e non di un obbligo. Non da ultimo, si svolgono dichiarazioni di voto solo per le deliberazioni conclusive o caratterizzate da un rilievo politico di primo piano, che costituiscono una minima parte di quelle complessivamente assunte.

Per motivi analoghi, alla Camera è stato proposto di adottare il voto palese, nominale ed elettronico anche in Commissione come regola, dotando le aule delle Commissioni di sistemi analoghi a quelli dell'Assemblea<sup>49</sup>.

Si tratta invero di modalità, queste ultime, che determinerebbero la necessità di un ammodernamento dei locali in cui si riuniscono le commissioni permanenti, ovvero di un adeguamento alle nuove funzioni dei sistemi elettronici di presenza già installati in tempi recenti, ma probabilmente esse potrebbero incentivare la responsabilità degli eletti nei confronti degli elettori nelle singole scelte di voto, trovando queste ultime traccia puntuale nei resoconti parlamentari.

Infine, si è accennato al tema delle modalità di pubblicazione e diffusione dei contenuti e dei documenti depositati nel corso di audizioni e indagini conoscitive riguardanti la fase istruttoria dei progetti di legge.

La proposta elaborata dalla giunta per il regolamento alla Camera nella presente legislatura introduce la possibilità che sia la commissione stessa a stabilire di quali sedute dedicate alle audizioni formali e alle indagini conoscitive si debba disporre la pubblicazione di un resoconto sommario o integrale, riservando quest'ultimo alle sedute di «maggiore rilevanza politica».

Nulla dice, dunque, rispetto alle audizioni informali, se non per la previsione di un rafforzamento del regime di pubblicità in generale, mentre una proposta depositata al Senato nella presente legislatura<sup>50</sup> si spinge addirittura a prevederne la resocontazione e l'obbligo di pubblicazione dei documenti depositati dai soggetti auditi.

Probabilmente qualsiasi tentativo di rendicontare le audizioni informali diminuisce proprio il livello di informalità che, come si è visto, ha decretato il successo di questo istituto, con il rischio che l'introduzione di vincoli stringenti possa indebolire lo strumento, se non viene accompagnata da una flessibilizzazione del regime, invece, delle audizioni formali.

#### 4. *Conflitto vs. consenso: le possibili ipotesi di bilanciamento*

Le recenti evoluzioni delle tecnologie informatiche e satellitari, nonché la

<sup>49</sup> In tal senso XVII Leg. Camera: Doc. II, n. 9 (*Giachetti et al.*).

<sup>50</sup> Doc. II, n. 25 (*Battista et al.*).

generalizzazione dell'accesso alle rete internet, hanno determinato una richiesta di maggiore trasparenza dei lavori delle assemblee rappresentative, riguardante tutti i settori delle loro attività.

Se è vero che secondo il dettato costituzionale la pubblicità è la regola, viene tuttavia esplicitamente contemplata anche l'ipotesi opposta, ed è dunque legittimo tentare di individuare delle zone grigie dove, senza giungere all'estremo della segretezza dei lavori, siano contemplati livelli di pubblicità e trasparenza meno significativi.

Una pubblicità totale anche dei lavori delle commissioni permanenti le renderebbe, è vero, più direttamente sottoposte al controllo dei cittadini, ma rischierebbe tuttavia di affievolirne la connotazione di sede principale confronto e di ricomposizione dei conflitti. Il che condurrebbe probabilmente ad un peggioramento della qualità dei processi decisionali, soprattutto se aventi natura legislativa. La necessaria cautela che caratterizza i procedimenti di mediazione e di ricerca del consenso potrebbe infatti venire eccessivamente condizionata dalla ricerca di posizioni immediatamente comunicabili da parte delle forze politiche in generale e dei parlamentari in particolare.

Considerata tuttavia la particolare tutela costituzionale cui deve esser circondato il procedimento legislativo, questo ragionamento regge solo se si tratta di fasi endoprocedimentali e non anche quando le determinazioni assunte in quella sede risultino essere caratterizzate da una stabilità più marcata, poiché in quest'ultimo caso il regime di pubblicità deve risultare elevato. Non a caso è proprio a partire dalla previsione contenuta nell'ultimo periodo del comma terzo dell'articolo 72 che si è inteso leggere il principio della pubblicità dei lavori contenuto al comma secondo dell'articolo 64: come un obbligo di prevedere la pubblicità dei lavori quando si sia dinnanzi ad un procedimento deliberativo su atti di natura legislativa.

Vale tuttavia la pena di sottolineare che il nostro ordinamento presenta un regime di pubblicità delle commissioni non particolarmente sviluppato anche osservandolo in controluce rispetto ad analoghe esperienze europee<sup>51</sup>, per cui si potrebbero prendere in considerazione alcune migliorie, anche traendo spunto da quelle avanzate dalle proposte di modificazione dei regolamenti di Camera e Senato depositate recentemente. Facendo sempre attenzione a non cadere nella «trappola della trasparenza» e rischiare dunque di indebolire una fase endoprocedimentale che può e deve assumere una rilevanza centrale nella ricerca di soluzioni condivise e ponderate.

Si potrebbe infatti prima di tutto lavorare sul contenuto dei resoconti delle commissioni che operano in sede referente ragionando su una loro trasformazione. Gioverebbe infatti ad una maggiore trasparenza dei lavori sia, ad esempio, una sintesi degli interventi delle sedute più snella, ma puntuale e standardizzata, sia una maggiore completezza della documentazione messa a disposizione subito, con riferimento, ad esempio, agli emendamenti e alle eventuali relazioni tecniche presentate.

Questo passo in avanti garantirebbe di per sé un più alto grado di conoscibilità

dei contenuti trattati e delle deliberazioni assunte, ma da solo potrebbe risultare insufficiente a conseguire gli obiettivi auspicati se gli interventi non contemplassero anche l'esigenza di una più marcata tempestività. Essendo spesso allegate ai resoconti di seduta importanti comunicazioni – come ad esempio il termine per la presentazione di emendamenti – oppure atti parlamentari – come i testi base proposti dai relatori o gli emendamenti – i tempi con cui vengono messi a disposizione risultano cruciali sia per i cittadini sia per gli operatori del diritto, per poter monitorare l'attività parlamentare nelle sue diverse fasi.

Anche per quanto riguarda le audizioni, risulta probabilmente di una certa utilità introdurre forme di rendicontazione più puntuali, che garantiscano una maggiore conoscibilità delle attività svolte, soprattutto per quanto riguarda quelle informali. Senza irrigidire eccessivamente le loro caratteristiche, con il rischio di renderle incapaci di rispondere alle esigenze, non sempre programmabili, dei procedimenti legislativi, si potrebbero infatti studiare nuove modalità di resocontazione tempestiva, pur tenendo conto di esigenze di economia e di personale delle commissioni.

Per ciò che concerne le audizioni formali, invece, si potrebbe prevedere un ampliamento dei soggetti coinvolgibili e al contempo potenziarne la trasparenza<sup>52</sup> anche tramite strumenti di pubblicità diretta come la *web tv* o il canale satellitare.

Un profilo che inoltre potrebbe essere preso in considerazione nell'ottica di un ampliamento del regime di pubblicità dei lavori parlamentari riguarda le tipologie di votazioni e la diffusione dei loro esiti. Potrebbero infatti essere plausibile ragionare su forme che meglio garantiscano, preferibilmente su richiesta, che per taluni tipi di atti possano essere registrati e riportati nei resoconti i voti espressi dai singoli membri della commissione.

Pur salvaguardando la specificità, più volte richiamata, dei lavori di commissione, potrebbe avere la possibilità di ricostruire le posizioni dei singoli parlamentari in quanto tali e in quanto membri di precisi gruppi politici, potrebbe infatti permettere di valutare le loro azioni sulla base delle opinioni effettivamente espresse e non solo su dichiarazioni che rischiano o di non lasciare traccia o di non trovare corrispondenza con il reale svolgersi delle attività parlamentari.

Quella che invece non pare essere una strada da percorrere è l'estensione dalla diretta televisiva – così come la trasmissione nel canale satellitare o nella *web tv* – ai lavori delle commissioni permanenti quando operano in sede referente e consultiva. Lo sforzo necessario per trovare una sintesi fra i diversi interessi presenti all'interno delle commissioni rischierebbe infatti di venire travolto dalla ricerca di una interlocuzione costante degli attori politici con l'opinione pubblica che la renderebbe impossibile.

Dal punto di vista mediatico, il conflitto risulta infatti probabilmente più attrattivo, poiché la sua dinamica, spesso spettacolarizzata e semplificata nel lessico e nei contenuti, assume una connotazione più direttamente comprensibile

<sup>52</sup> L'esigenza di ripensare parzialmente la pubblicità dei lavori parlamentari è emersa anche nella relazione del Gruppo di lavoro sui temi istituzionali, istituito dal Presidente della Repubblica Napolitano il 2 aprile 2013, in cui, tra le riforme suggerite, si auspicava l'ampliamento delle categorie di soggetti audibili e direttamente convocabili dalle Commissioni, in modo formale e dunque con le garanzie di pubblicità integrale delle sedute.

<sup>51</sup> V. FASONE - N. LUPO, *Transparency vs. Informality in Legislative Committees*, cit.

per coloro che non hanno modo di soffermarsi sui contenuti propri della discussione, soprattutto se dotati di una certa complessità (anche) giuridica.

La ricerca del compromesso, spesso estenuante e non sempre immediatamente percepibile se non dagli addetti ai lavori o da coloro che hanno modo e tempo di approfondire adeguatamente le tematiche trattate, rischia invece di non risultare particolarmente appetibile, poiché più lenta e dunque probabilmente meno di impatto.

Ma la semplicità e la mediaticità del linguaggio non sempre vanno di pari passo con la precisione e l'attenzione ai dettagli, alle mediazioni, alle sintesi di contenuto, che invece devono caratterizzare il procedimento di formazione delle leggi, soprattutto nella prima e delicata fase di gestazione del provvedimento, quando cioè è maggiormente necessario tentare di trovare un punto di compromesso fra le diverse istanze presenti.

Non a caso il nostro sistema istituzionale si caratterizza per la sua natura rappresentativa: esso trae legittimazione dal principio democratico sancito dall'articolo 1 della Costituzione e dal circuito rappresentativo che essa disegna, il quale implica che ci sia sì una corrispondenza fra le indicazioni espresse dagli elettori tramite il voto e l'azione dei parlamentari all'interno delle assemblee rappresentative, ma anche che questi ultimi possano svolgere la loro funzione senza vincolo di mandato<sup>53</sup>. È anche in questo senso che va letta la necessità di garantire degli spazi di flessibilità nelle sedi decisionali proprie delle assemblee rappresentative. Come, in altre parole, un modo per permettere ai rappresentati di svolgere il proprio compito liberamente e con la necessaria ponderazione.

Perseguire la strada del conflitto e non quella della mediazione potrebbe probabilmente favorire una connessione diretta fra i rappresentanti e i rappresentati, ma determinerebbe al contempo un indebolimento del ruolo di sintesi dei diversi interessi sociali, culturali ed economici che invece le assemblee rappresentative in generale e i parlamentari in particolare debbono svolgere nei regimi democratici contemporanei.

È necessario dunque cercare un bilanciamento fra le due esigenze, di trasparenza e di pubblicità dei lavori da un lato e di equilibrio e ponderazione dei procedimenti decisionali dall'altro, per evitare il rischio di rendere il Parlamento una sede in cui le decisioni non vengano prese, ma solo proclamate.

<sup>53</sup> Sulla delineazione del circuito democratico e del circuito rappresentativo nel nostro ordinamento costituzionale mi sia consentito in questa sede di rinviare a M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, Giappichelli, 2016, in particolare p. 80 ss.

## IL PARLAMENTO COME PUBBLICA AMMINISTRAZIONE? PERCORSI DELLA TRASPARENZA COME VALORE DEMOCRATICO E DI (RI)LEGITTIMAZIONE NEL LUOGO DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA

Pietro Milazzo<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. Molte metafore sul “vedere il potere”. Trasparenza (anche) come legittimazione percepibile del potere politico. 2. Legislazione sulla trasparenza e Parlamento: un filo e molti nodi. 3. Quanto è trasparente il vetro del Parlamento? Un *nudge* per la trasparenza nell'attività delle Camere.

1. Molte metafore sul “vedere il potere”. Trasparenza (anche) come legittimazione percepibile del potere politico

“Vedere è potere”<sup>2</sup>. È una massima che allude al rapporto fra potere e conoscenza/conoscibilità; può essere letta in tanti modi diversi, e come tale è stata declinata da vari punti di vista, specialmente a seconda del soggetto che “vede” e quello che è “visto” e della connessione di tali soggetti con il potere, con la relazione di supremazia specialmente declinata come squilibrio informativo fra detentori e non detentori del potere<sup>3</sup>.

Nella famosa metafora del *Panopticon*, Michel Foucault compendia l'idea moderna del potere onnivedente ma invisibile, a meno che esso stesso non voglia e nella misura in cui esso lo vuole<sup>4</sup>, specialmente per epifanie pubbliche essenzialmente destinate a confermare la doppia natura del “corpo” del re<sup>5</sup>. Un potere invisibile, appunto, e che dal punto di vista della categoria foucaultiana dell'*estetica* «si dà immagine solo attraverso surrogati, e che ha bisogno, per essere portato entro una soglia di visibilità, di uno sguardo microfisico»<sup>6</sup>. Tant'è che

<sup>1</sup> Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pisa.

<sup>2</sup> F. RIMOLI, *Sorveglianza tecnocratica e integrazione politica*, in F. RIMOLI - G.M. SALERNO (a cura di), *Conoscenza e potere. Le illusioni della trasparenza*, Roma, Carocci, 2006, p. 126

<sup>3</sup> F. MERLONI, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in Id. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008, *passim*.

<sup>4</sup> M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino, Einaudi, 1976, *passim* ma soprattutto p. 31 ss.

<sup>5</sup> E.H. KANTOROWITZ, *I due corpi del re. L'idea di regalità nella teologia politica medievale*, Torino, Einaudi, 2012.

<sup>6</sup> S. CATUCCI, *Il visibile e l'invisibile: riflessioni sul potere in Foucault*, in F. RIMOLI - G.M. SALERNO (a cura di), *Conoscenza e potere*, cit., p. 58



Bakunin contrapponeva agli *arcana imperii* gli *arcana seditionis* come base per una «dittatura anonima e collettiva di amici della liberazione, uniti in una società segreta e agenti per un fine comune»<sup>7</sup>: invisibilità del contropotere contro invisibilità del potere.

Sono infiniti luoghi – fisici o anche solo letterari – in cui la metafora del potere invisibile si manifesta: l’Orecchio di Dioniso, il Consiglio dei Dieci e gli Inquisitori di Stato della Repubblica di Venezia, il *Geheimer Rat* imperiale e la iconografia imperscrutabile dei vari Consigli segreti o privati nelle monarchie europee, la burocrazia razionalmente assurda ed autoreferenziale contro cui si scontra l’agrimensore K<sup>8</sup> e giudici inaccessibili e il senso di ineluttabilità della legge nella vicenda di Josef K<sup>9</sup>, la Miss Flite di Dickens con la sua borsa<sup>10</sup>, i vari “Palazzi” pasoliniani<sup>11</sup>...

Ma la metafora forse più fortunata è quella che segna il passaggio dall’idea dell’*arcana imperii* all’idea del “potere pubblico in pubblico”<sup>12</sup>, *au grand jour*<sup>13</sup>, come attributo del potere nelle democrazie: la metafora della *casa di vetro*, attribuita nella sua origine a Filippo Turati<sup>14</sup>, e poi valorizzata infinite volte dalla scienza giuridica specialmente del diritto amministrativo<sup>15</sup> – e anche dal giudice amministrativo<sup>16</sup> – come idea seminale cui connettere dal punto di vista evocativo l’introduzione degli istituti e degli strumenti della trasparenza (una metafora a sua volta,

<sup>7</sup> M. FERRERA, *Il potere che si nasconde è un’insidia a due facce*, in *Corriere della sera*, 11 agosto 2016, p. 34.

<sup>8</sup> F. KAFKA, *Il castello*, Milano, Mondadori, 1948.

<sup>9</sup> «La legge è immutabile e le interpretazioni non sono che un riflesso della disperazione che ne deriva»: F. KAFKA, *Il processo*, Einaudi, Torino 1983, p. 207.

<sup>10</sup> B. CAVALLONE, *La borsa di Miss Flite. Storie e immagini del processo*, Milano, Adelphi, 2016.

<sup>11</sup> P.P. PASOLINI, *Fuori dal Palazzo*, in «Corriere della sera», 1° agosto 1975, poi in Id., *Lettere luterane*, Torino, Einaudi, 1976.

<sup>12</sup> N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, in Id., *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Torino, Einaudi, 1984, p. 81, secondo cui “in pubblico” sta appunto per “visibile” (non segreto).

<sup>13</sup> M. JOLY, *Dialogue aux enfers entre Machiavel et Montesquieu ou la politique de Machiavel au XIXe siècle par un contemporain*, Bruxelles, Mertens, 1864, p. 25.

<sup>14</sup> C. COLAPIETRO, *Dal “potere invisibile” al governo del “potere visibile”*, in Id. (a cura di), *Il diritto di accesso e la Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi a vent’anni dalla legge n. 241 del 1990*, Napoli, Ed. Scientifica, 2012, XVI.

<sup>15</sup> La metafora della casa di vetro viene utilizzata anche quando si tende a criticare l’intervento del legislatore in materia di accesso o di trasparenza, se giudicato restrittivo: A. SANDULLI, *La casa dai vetri oscurati: i nuovi ostacoli all’accesso ai documenti*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2007, p. 669 ss.

<sup>16</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 14/04/2010, n. 2093, T.A.R. Campania Salerno, sez. I, 04/04/2014, n. 680 (che definisce quello della casa di vetro un “mito” destinato a riempirsi di contenuto con la più recente normativa sull’accesso), T.A.R. Campania Napoli, sez. V, 02/03/2009, n. 1192, Corte Conti, sez. I, 09/01/2008, n. 14. Di recente il Consiglio di Stato ha utilizzato la metafora nel suo parere in ordine al decreto in materia di trasparenza ed accesso civico attuativo della cd. Legge Madia (poi pubblicato come D. Lgs. 97/2016): «il passaggio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere (*from need to right to know*, nella definizione inglese F.O.I.A.) rappresenta per l’ordinamento nazionale una sorta di rivoluzione copernicana, potendosi davvero evocare la nota immagine, cara a Filippo Turati, della Pubblica Amministrazione trasparente come una “casa di vetro”» (Cons. Stato, sez. atti normativi, parere n. 515/2016). Sul punto, cfr. anche G. GRAZIANO, *La nozione di trasparenza amministrativa*, in P. CANAPARO (a cura di), *La trasparenza della pubblica amministrazione dopo la Riforma Madia*, Roma, Dike, 2016, p. 20.

peraltro)<sup>17</sup>. Nella metafora, la trasparenza del vetro implica la capacità di chi sta “fuori” della casa di poter trapassare con lo sguardo le mura e vedere dentro di essa, in ogni particolare, per conoscere effettivamente i meccanismi del potere, la sua organizzazione e la sua attività, e poter verificare come il potere viene esercitato in concreto. Si tratterebbe, peraltro, di uno sguardo *non meramente ricognitivo*, ma finalizzato a formulare giudizi e ad influire sul funzionamento del potere e, dunque, ad esercitare un controllo democratico anche di tipo partecipativo.

Nel diritto amministrativo, questa metafora e le sue complesse implicazioni<sup>18</sup> vengono generalmente lette alla luce del passaggio verso una amministrazione non più solo “macchina dell’obbedienza”<sup>19</sup> (in una logica di contrapposizione autorità/libertà) ma complesso animato dallo schema funzione/interesse, cioè in termini di capacità del potere di soddisfare gli interessi alla cui cura la macchina amministrativa è preposta<sup>20</sup>: soddisfazione, questa, che non sarebbe misurabile se non attraverso la capacità dei cittadini di valutare l’operato dei pubblici poteri avendo accesso al relativo patrimonio informativo.

Da molte parti si sottolinea come l’impostazione dei pubblici poteri basata sulla trasparenza costituisca un potente strumento di (ri)legittimazione – quantomeno simbolica – dei pubblici poteri stessi, nell’ottica delle finalità di «attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell’utilizzo delle risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione [come] condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali»<sup>21</sup>.

In altre parole, la trasparenza ripositiona l’amministrazione in una collocazione istituzionale differente rispetto alla pura esecuzione della legge, prende coscienza della complessità delle decisioni amministrative (che non sono praticamente mai puramente esecutive) e la sistema in un’orbita di maggior tangenza con la funzione democratica. Il corpo amministrativo aperto al controllo democratico mediante la *disclosure* della sua organizzazione e della sua attività tende a recuperare terreno nella sua legittimazione seguendo un percorso diverso da quello tradizionale: da una legittimazione strettamente connessa al ruolo esecutivo della volontà politica che colloca l’amministrazione come anello finale di un meccanicistico circuito politico-rappresentativo-esecutivo (e che giustifica anche ampie zone di impermeabilità alla conoscenza del patrimonio informativo dell’amministrazione dall’esterno, e finanche di segreto), ad una legittimazione ancorata principalmente sulla

<sup>17</sup> G. ARENA, *Trasparenza amministrativa e democrazia*, in G. BERTI - G. DE MARTIN (a cura di), *Gli istituti della democrazia amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 13, che individua il primo uso dell’espressione “trasparenza” connessa alla Pubblica Amministrazione nel contributo di H. CHARDON, *L’administration de la France. Les fonctionnaires*, Paris, Perrin, 1908 (il quale peraltro concepiva la trasparenza in un’accezione “verticale”, cioè come strumento capace di trasmettere la volontà politica, segnatamente quella del legislatore, senza deformazioni – ma comunque strutturata come “piramide ministeriale” verso l’esterno).

<sup>18</sup> Sulla multiformità e la difficile riconducibilità ad unità delle diverse accezioni della trasparenza e degli strumenti ad essa collegati, cfr. A. PAJNO, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in *astridonline.it*, 2013.

<sup>19</sup> L. TORCHIA, *Diritto amministrativo, potere pubblico e società nel terzo millennio o della legittimazione inversa*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo oltre i confini*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 49.

<sup>20</sup> G. ARENA, *op. cit.*, p. 19.

<sup>21</sup> Si tratta dei principi indicati dall’art. 1 comma 2 del D. lgs. 33/2013.

verificabilità proprio dall'esterno e sul controllo diffuso<sup>22</sup>.

Ma ciò che si prevede per l'amministrazione, riguarda anche l'attività dei Parlamenti, i luoghi della rappresentanza politica?

Posto che proprio nei primi Parlamenti ha trovato la sua originaria espressione un'esigenza di trasparenza che è stata declinata principalmente nella forma della pubblicità – in reazione anche alle modalità tradizionalmente riservate di organizzazione ed esercizio del potere – può dirsi che l'evoluzione della concezione di amministrazione pubblica che ha dato luogo all'«erompere» nei più recenti periodi di strumenti (anche molto diversi, ma tutti) finalizzati a raggiungere l'obiettivo di una ampia trasparenza amministrativa, tocchi anche l'attività e l'organizzazione dei Parlamenti? Oppure: la connessione con la rappresentanza politica, l'assenza di vincolo di mandato, la tradizionale valorizzazione della volontà generale nelle democrazie occidentali, la presenza di strumenti pubblicitari tradizionali e consolidati, implica che tale strumentario non possa (o non debba) trovare piena applicazione nel caso dei Parlamenti? Oppure ancora, proprio la rappresentanza politica – cui è sempre connessa la pubblicità<sup>23</sup> e la responsabilità – dovrebbe fare emergere addirittura con chiarezza persino maggiore una esigenza «naturale» di trasparenza nei Parlamenti, di più piena ed integrale *disclosure* della loro organizzazione e della loro attività<sup>24</sup>? Lo sfondo è sempre quello: più informazione dà più controllo, e dà più pienezza alla rappresentanza politica stessa<sup>25</sup>. Per usare le notissime espressioni di J. Madison «nulla potrebbe essere più irragionevole che dare potere al popolo, privandolo tuttavia dell'informazione senza la quale si commettono gli abusi di potere. Un popolo che vuole governarsi da sé deve armarsi del potere che procura l'informazione. Un governo popolare, quando il popolo non sia informato o non disponga dei mezzi per acquisire informazioni, può essere solo il preludio a una farsa o a una tragedia, e forse a entrambe»<sup>26</sup>.

Rimanendo nel contesto pienamente metaforico, forse la più potente realizzazione «fisica» e percepibile della metafora del potere pubblico trasparente e della «casa di vetro» riguarda proprio un Parlamento. La ristrutturazione del palazzo del *Reichstag* di Berlino realizzato su progetto dello studio Forster e Partners nel periodo 1992-1999, con la sua celebre cupola di vetro trasparente che incombe sull'aula parlamentare dove ora siede il *Bundestag* è proprio chiaramente ispirata

<sup>22</sup> Sul controllo insiste M. FIORILLO, *Democrazie d'opinione, manipolazione del consenso e cittadinanza sottile*, in F. RIMOLI - G.M. SALERNO (a cura di), *Conoscenza e potere*, cit., p. 201.

<sup>23</sup> C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Monaco-Lipsia, Duncker & Humblot, 1928, trad. it. *Dottrina della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 207 ss.

<sup>24</sup> Si vedano le considerazioni di M. RUBECHI, *La trasparenza nel finanziamento della politica*, in L. CALIFANO - C. COLAPIETRO (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, Ed. Scientifica, 2014, p. 138, nonché C. COLAPIETRO, *Il processo di democratizzazione della pubblica amministrazione dalla segretezza alla trasparenza totale*, in G. DALLA TORRE - C. MIRABELLI (a cura di), *Verità e metodo in giurisprudenza*, Città del Vaticano, LEV, 2014, p. 191 ss.

<sup>25</sup> Per le implicazioni filosofiche, politiche e costituzionali di questa connessione – sulla quale in questa sede non si può che limitarci a fare un cenno consapevolmente assertivo – cfr. L. BUFFONI, *La (auto)rappresentazione dei rappresentanti*, in questo volume.

<sup>26</sup> R. KETCHAM, *Selected Writings of James Madison*, Indianapolis, Hackett, 2006. Cfr. anche A. BONOMO, *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Bari, Cacucci, 2012, p. 34.

ad un concetto democratico di trasparenza da far valere nel contesto della rappresentanza politica. È davvero significativo che tale plastica ricostruzione pratica della «casa di vetro» sia stata realizzata in un luogo in cui a partire dall'incendio del 1933<sup>27</sup>, riprese ampio vigore nel periodo nazionalsocialista un concreto esercizio del potere largamente riservato e segreto, in cui la dimensione pubblica (fatta ovviamente eccezione per le regole tecniche sulla pubblicità tecnicamente intesa) era sostanzialmente collegata alle manifestazioni epifaniche dei detentori carismatici del potere stesso<sup>28</sup>. La trasformazione del *Reichstag* in occasione del ritorno della capitale a Berlino, infatti, «is rooted in four related issues: the Bundestag's significance as a democratic forum, an understanding of history, [and] a commitment to accessibility», e in quest'ottica «public and politicians enter the building together and the public realm continues on the roof in the terrace restaurant and in the cupola, where ramps lead to an observation platform, allowing people to ascend symbolically above the heads of their representatives in the chamber»<sup>29</sup>.

Abbiamo in questo caso senz'altro una istituzione che rappresenta esternamente se stessa al fine di essere percepita come trasparente. Per ragionare *à la* McLuhan<sup>30</sup> si usa un *medium* (la struttura del luogo fisico in cui il Parlamento opera) altrettanto importante rispetto al messaggio, e che anzi, verosimilmente *incorpora* il messaggio (in questo luogo si opera secondo un criterio di trasparenza assoluta; i cittadini possono controllare l'operato dei loro rappresentanti; le decisioni politiche sono assunte secondo regole e modalità verificabili e valutabili dall'esterno).

In un'epoca di crisi del Parlamento e della rappresentanza, il messaggio veicolato dal *medium* vuole senza dubbio essere forte sul versante del recupero della legittimazione democratica e della percezione del Parlamento da parte dei suoi *stakeholders*. Significa che il compimento del gesto elettorale – se pure attiva il circuito politico-rappresentativo – non esaurisce la partecipazione democratica; che la «casa di vetro» consente in ogni momento di sondare l'organizzazione e l'attività del Parlamento e dei parlamentari; che non c'è un novero limitato di strumenti per farlo, ma tendenzialmente tutta l'attività dovrebbe essere oggetto di *disclosure*. Si può ritenere che si tratti di un messaggio consolatorio e rassicurante, finalizzato anche ad alimentare un «narcisistico torpore»<sup>31</sup> nei destinatari del messaggio stesso, l'assioma neutrale che il messaggio sia vero, che effettivamente trasparenza vi sia: una sorta di *storytelling* della dimensione trasparente dell'attività politica. Ma non può negarsi che si tratta di strumenti significativi con cui il Parlamento ricostruisce se stesso e si offre alla percezione esterna.

In questo contesto, si tratta dunque di porsi qualche interrogativo sulla effettiva portata degli strumenti riconducibili alla trasparenza nei Parlamenti (con rife-

<sup>27</sup> B. CARTER HETT, *Burning the Reichstag: An Investigation into the Third Reich's Enduring Mystery*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 35 ss.

<sup>28</sup> In una letteratura infinita, può qui citarsi I. KERSHAW, *Hitler e l'enigma del consenso*, Roma-Bari, Laterza, 2007, *passim*.

<sup>29</sup> [www.fosterandpartners.com/projects/reichstag-new-german-parliament/](http://www.fosterandpartners.com/projects/reichstag-new-german-parliament/).

<sup>30</sup> Il riferimento è ovviamente a M. McLuhan, *Gli strumenti del comunicare*, Milano, Il Saggiatore, 1967, p. 10 ss.

<sup>31</sup> Ancora M. McLuhan, *op. cit.*, p. 20.

rimento al caso italiano), traendo spunto proprio dal perimetro della trasparenza nella disciplina della Pubblica Amministrazione.

## 2. Legislazione sulla trasparenza e Parlamento: un filo e molti nodi

Come è noto, il principio di trasparenza amministrativa ha trovato nel più recente periodo in Italia una forte valorizzazione da parte del legislatore soprattutto statale.

Il D. lgs. 33/2013 (basato sulla legge delega 190/2012) lo ha disciplinato in modo generalizzato, e già la definizione di cui all'art. 1 nel suo testo originario dice molto. La trasparenza va intesa come «accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni» con lo «scopo di favorire forme diffuse di controllo» sul «perseguimento delle funzioni istituzionali» e sull'«utilizzo delle risorse pubbliche»; in questo quadro, la trasparenza concorre «ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione», è «condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali», integra «il diritto ad una buona amministrazione» e costituisce un pilastro di un modello di amministrazione, «aperta» e «al servizio del cittadino».

Sotto un diverso profilo, la norma in esame ribadisce che le disposizioni in materia di trasparenza e di obbligo di informazione «integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione», e che – in relazione alla competenza legislativa esclusiva statale di cui alla lettera r) del comma secondo dell'art. 117 Cost. – costituiscono «esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale». Il D. lgs. 97/2016 ha ulteriormente ampliato la definizione del principio di trasparenza, declinandola come accessibilità non solo delle informazioni relative all'organizzazione ed all'attività, ma assai più in generale, come accessibilità «dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni» anche al fine di «tutelare i diritti dei cittadini» e «promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa».

Il perimetro in concreto degli istituti, degli strumenti e dei meccanismi che il D. lgs. 33/2013 ricollega alla attuazione in concreto del principio della trasparenza amministrativa, poi, è estremamente variegato ed ampio. Non è il caso in questa sede di ripercorrerlo analiticamente<sup>32</sup>. Può però dirsi che un importante

<sup>32</sup> La bibliografia sarebbe veramente fittissima. Si possono qui citare M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2013, p. 795 ss. che individua come via peculiare italiana alla trasparenza quella basata sulla «centralità degli obblighi di pubblicazione, rispetto ai quali il diritto all'informazione è meramente strumentale»; M. BOMBARDINI, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in «Le istituzioni del federalismo», 2013, p. 657 ss. Sui profili di riforma portati dalla legge delega e dal D. lgs. 97/2016, B. CAROTTI, *L'amministrazione digitale e la trasparenza amministrativa*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2015, p. 625 ss., L.A. COLARUSSO, *La riforma degli obblighi di pubblicazione: è vera semplificazione?*, in P. CANAPARO (a cura di), *La trasparenza della pubblica amministrazione dopo la Riforma Madia*, cit., p. 135 ss.

strumento è quello degli obblighi di pubblicazione sui siti internet istituzionali delle varie amministrazioni<sup>33</sup>, destinato peraltro a finalità varie e non riconducibili ad una matrice necessariamente unitaria<sup>34</sup>, cui è connesso il doppio strumento dell'accesso «tradizionale» ex legge 241/1990 basato sul *request-and-wait-for-a-*

<sup>33</sup> Il D. lgs. 33/2013, anche nella sua versione «semplificata» ad opera del D. lgs. 97/2016, impone obblighi di pubblicazione veramente numerosi ed articolatissimi.

Solo a fine di rendere l'idea della relativa complessità – ed in un'ottica di comparazione con la differente situazione delle Camere, di cui si dirà fra poco – si può indicare come essi vertano, in particolare, sui seguenti aspetti: atti di carattere normativo e amministrativo generale, organizzazione e attività delle pubbliche amministrazioni, titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali, i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza, gli incarichi conferiti nelle società controllate, gli amministratori e gli esperti nominati da organi giurisdizionali o amministrativi, la dotazione organica e il costo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, i dati relativi al personale non a tempo indeterminato, i dati relativi agli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici, i bandi di concorso per il reclutamento, a qualsiasi titolo, di personale presso l'amministrazione, i dati relativi alla valutazione della performance e alla distribuzione dei premi al personale, i dati sulla contrattazione collettiva, i dati relativi agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato, i provvedimenti amministrativi (con particolare riferimento ai provvedimenti finali dei procedimenti di: a) autorizzazione o concessione; b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, c) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera; d) accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre amministrazioni pubbliche), atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati ed elenco dei soggetti beneficiari; rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali; dati concernenti l'uso delle risorse pubbliche (in cui rientrano il bilancio, preventivo e consuntivo, e il Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, nonché i dati concernenti il monitoraggio degli obiettivi; i dati concernenti i beni immobili e la gestione del patrimonio; i dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione); le prestazioni offerte e i servizi erogati (in cui rientrano la carta dei servizi o il documento contenente gli standard di qualità dei servizi pubblici, i costi contabilizzati, i tempi medi di erogazione dei servizi); i tempi di pagamento dell'amministrazione, i procedimenti amministrativi ed i controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati; le informazioni necessarie per l'effettuazione di pagamenti informatici; le informazioni relative alle procedure per l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture; i documenti di programmazione anche pluriennale delle opere pubbliche, le linee guida per la valutazione degli investimenti; le relazioni annuali; le informazioni relative ai tempi, ai costi unitari e agli indicatori di realizzazione delle opere pubbliche completate; l'attività di pianificazione e governo del territorio (in cui rientrano gli atti di governo del territorio, quali, tra gli altri, piani territoriali, piani di coordinamento, piani paesistici, strumenti urbanistici, generali e di attuazione, nonché le loro varianti, nonché ancora la documentazione relativa a ciascun procedimento di presentazione e approvazione delle proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in variante allo strumento urbanistico generale nonché delle proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in attuazione dello strumento urbanistico generale vigente che comportino premialità edificatorie a fronte dell'impegno dei privati alla realizzazione di opere di urbanizzazione extra oneri o della cessione di aree o volumetrie per finalità di pubblico interesse); per le aziende sanitarie, le informazioni e i dati concernenti le procedure di conferimento degli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo, nonché degli incarichi di responsabile di dipartimento e di strutture semplici e complesse, ivi compresi i bandi e gli avvisi di selezione, lo svolgimento delle relative procedure, gli atti di conferimento; interventi straordinari e di emergenza che comportano deroghe alla legislazione vigente.

<sup>34</sup> Come osserva E. CARLONI, *La trasparenza (totale) delle pubbliche amministrazioni come servizio*, in «Munus», 2012, p. 191 ss., oltre alla finalità di controllo democratico, possono individuarsi nei vari casi di obblighi di pubblicazione l'esigenza di fornire informazioni adeguate per la migliore erogazione del servizio reso ai cittadini ed agli utenti, o informazioni utili per l'esercizio di diritti, o informazioni finalizzate al controllo della spesa pubblica, o al contenimento di fenomeni di inefficienza o disfunzionalità, o la esigenza di fornire pubblicità legale, o fornire strumenti di controllo e garanzia dell'integrità.

*response-approach*<sup>35</sup> e la nuova figura dell'accesso civico di cui all'art. 5 del D. lgs. 33/2013, oggi – dopo la riscrittura ad opera del D. lgs. 97/2016 – fortemente potenziato nel senso di passare da una sorta di meccanismo per indurre le amministrazioni a ostendere ciò che avrebbero già dovuto pubblicare (versione originaria dell'art. 5)<sup>36</sup>, ad uno strumento che consente di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, prescindendo dal filtro dell'interesse e da qualsiasi vaglio di legittimazione soggettiva<sup>37</sup>.

In più, alle finalità propriamente declinate sul versante della creazione di una amministrazione aperta ed al servizio del cittadino, la recente legislazione sulla trasparenza declina tali strumenti anche come argine a fenomeni di corruzione e di cattiva amministrazione: una “doppia dimensione” del principio di trasparenza che non è esente da qualche elemento di contraddittorietà interna. Come è stato affermato, infatti, «è importante che la trasparenza non venga letta unicamente quale strumento “anticorruzione” o comunque come strumento di controllo sull'amministrazione, cristallizzandosi nella rigida separazione che caratterizza la dinamica controllatore/controllato» in quanto «il principio deve essere declinato anche sul piano dell'amministrazione attiva, considerando la trasparenza prima di tutto come presupposto necessario per migliorare la capacità dell'amministrazione di aprirsi alla società e di agire nei suoi confronti con maggiore semplicità, efficacia ed efficienza, rendendo ad essa migliori servizi, e soprattutto, più in generale, come presupposto per attuare il principio democratico nell'amministrazione e favorire quindi la partecipazione ad essa da parte dei cittadini»<sup>38</sup>.

In definitiva, e nell'ottica che anima questo contributo, credo possa dirsi che lo sforzo del legislatore dell'ultimo decennio – culminato con il Codice della trasparenza portato dal D. lgs. 33/2013 e con le sue recenti riforme ad opera del D. lgs. 97/2016 – sia riassumibile sostanzialmente in questi profili: (i) creazione di un *sistema* delle regole di trasparenza/anticorruzione, che innerva e vincola in maniera lineare l'intera amministrazione dello Stato e, anche mediante il ricorso alla qualificazione come livello essenziale delle prestazioni, delle Regioni e degli enti territoriali e non territoriali; (ii) scelta di basare tale sistema essenzialmente su una fitta trama di obblighi di pubblicazione eterostabiliti (cioè stabiliti dal legislatore) relativi ad un *range* estremamente vasto di informazioni – non necessariamente incorporate in documenti – che consente un approccio alla cono-

<sup>35</sup> Per una ricostruzione dell'evoluzione anche giurisprudenziale della figura dell'accesso tradizionale, cfr. E. CARLONI, *La “casa di vetro” e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in «Diritto Pubblico», 2009, p. 779 ss.

<sup>36</sup> Sulla quale cfr. C. SANTARELLI, *L'accesso civico: un diritto in carriera nella contesa di uno spazio giuridico*, in L. CALIFANO - C. COLAPIETRO (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza*, cit., p. 209 ss.; A. BONOMO, *Il Codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in «Le istituzioni del federalismo», 2013, p. 725 ss.; M. MAGRI, *Diritto alla trasparenza e tutela giurisdizionale*, in «Le istituzioni del federalismo», 2013, p. 425 ss.; C. COLAPIETRO - C. SANTARELLI, *Accesso civico*, in *Libro dell'anno del diritto 2014*, Roma, Treccani, 2014; M. BINDA, *Accesso civico e accesso disciplinato dalla legge n. 241 del 1990*, in «Temi romana», 2014, p. 47 ss.

<sup>37</sup> E. SOTTILE, *La nuova tipologia di accesso civico: (finalmente) il pieno riconoscimento del diritto alla conoscibilità delle informazioni pubbliche*, in P. CANAPARO (a cura di), *La trasparenza della pubblica amministrazione dopo la Riforma Madia*, cit., p. 100 ss.

<sup>38</sup> M. BOMBARDELLI, *Fra sospetto e partecipazione*, cit., p. 683.

scenza sganciato dall'interesse classicamente inteso e *curiosity oriented*; (iii) scelta di attribuire alle informazioni pubblicate caratteristiche da un lato qualitative<sup>39</sup>, e dall'altro finalizzate al loro possibile riuso in un'ottica di *open data*<sup>40</sup>; (iv) introduzione di un diritto di accesso civico di tipo nuovo, esteso ad ogni informazione non oggetto di pubblicazione, esercitabile da chiunque senza necessità di dimostrare l'interesse giuridicamente apprezzabile alla conoscenza; (v) ancoraggio di questi strumenti alla tutela di un *set* di valori, finalità ed obiettivi che – se non sempre appaiono pienamente armonici soprattutto nelle rispettive declinazioni della trasparenza – sono però senz'altro compatibili: libertà di accesso, controllo diffuso, controllo democratico, prevenzione della corruzione, garanzia dei diritti, promozione della partecipazione dei cittadini.

Nel suo complesso, si tratta di una normativa che – oltre ovviamente ai profili di applicazione pratica – ha senza dubbio l'ambizione di ricostruire concettualmente l'attività dell'amministrazione in termini “aperti” e “al servizio del cittadino”. La stessa esistenza di un complesso di disposizioni di questo tipo ha una forte valenza simbolica: segna un trapasso, un nuovo posizionamento di valori; in definitiva una nuova legittimazione della amministrazione stessa basata appunto su presupposti nuovi (o evoluti).

Come si collocano, in questo contesto, le Camere?

Si può dire innanzitutto che gli organi costituzionali, ed il Parlamento fra questi, sono fuori dal perimetro soggettivo di applicazione del D. lgs. 33/2013<sup>41</sup>, anche in virtù del principio di autonomia che li caratterizza. L'art. 2-bis introdotto dal D. lgs. 97/2016<sup>42</sup>, infatti, riserva l'applicazione della normativa sulla trasparenza li codificata alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del D. lgs. 165/2001<sup>43</sup>, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative

<sup>39</sup> Secondo l'art. 6 del D. lgs. 33/2013, infatti, le amministrazioni devono garantire – con riferimento a tutte le informazioni oggetto di pubblicazione – «l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità».

<sup>40</sup> L'art. 7 del D. lgs. 33/2013 stabilisce che i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, resi disponibili anche a seguito dell'accesso civico, sono pubblicati in formato di tipo aperto ai sensi dell'articolo 68 del Codice dell'amministrazione digitale sono riutilizzabili, senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità.

<sup>41</sup> E. MIDENA, *L'accessibilità totale delle informazioni: una prova difficile per gli organi costituzionali*, in A. NATALINI - G. VESPERINI (a cura di), *Il big bang della trasparenza*, Napoli, Ed. Scientifica, 2015, p. 31.

<sup>42</sup> Sui più recenti profili in tema di soggetti tenuti al rispetto della normativa sulla trasparenza, cfr., P. CANAPARO, *L'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione della trasparenza e l'introduzione del limite generale della compatibilità della disciplina*, in ID. (a cura di), *La trasparenza della pubblica amministrazione dopo la Riforma Madia*, cit., p. 35 ss.

<sup>43</sup> Cioè tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al D. lgs. 300/1999.

indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione. Inoltre, la normativa in parola si applica, in quanto compatibile, agli enti pubblici economici e agli ordini professionali; alle società in controllo pubblico “come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell’articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124” (escluse le società quotate); alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell’ultimo triennio da Pubbliche Amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell’organo d’amministrazione o di indirizzo sia designata da Pubbliche Amministrazioni<sup>44</sup>.

Ciò non significa che la normativa sulla trasparenza sia completamente indifferente rispetto alle regole che governano la vita del Parlamento. Vi è, ad esempio, almeno un caso in cui il legislatore (peraltro con una norma un po’... intrusa<sup>45</sup>) ha voluto espressamente introdurre un obbligo di pubblicazione con finalità di trasparenza esteso al Parlamento, con riferimento in particolare ai “dati relativi alla situazione patrimoniale e di reddito dei titolari di cariche di Governo e dei membri del Parlamento”, per i quali si fa un esplicito riferimento proprio al D. lgs. 33/2013<sup>46</sup>. Vi è, più in generale, un input (auspicio/raccomandazione) proveniente dai soggetti istituzionalmente coinvolti al massimo livello nella “gestione” amministrativa della normativa anticorruzione (Dipartimento della Funzione Pubblica ed ANAC), e tendente ad indurre anche gli organi costituzionali ad introdurre nei loro ordinamenti autonomi almeno alcuni degli strumenti previsti dalla normativa sulla trasparenza e sul contrasto alla corruzione, in quanto evidentemente percepiti come non incompatibili con la garanzia

<sup>44</sup> Vi è poi una terza categoria di soggetti cui la normativa sulla trasparenza si applica “in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all’attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell’Unione europea”. Si tratta delle società in partecipazione pubblica “come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell’articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124”, delle associazioni, delle fondazioni e degli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

<sup>45</sup> In questi termini G. SIRIANNI, *Etica pubblica e prevenzione della corruzione: il problema del personale politico*, in «Diritto pubblico», 2014, p. 948. La norma in parola è stata introdotta in sede di conversione del decreto legge avente ad oggetto la disciplina dei partiti politici.

<sup>46</sup> Si tratta dell’art. 5 del D.L. 149/2013, come convertito dalla legge 13/2014, secondo il quale (enfasi mie) “entro il 15 luglio di ciascun anno, nei siti internet dei partiti politici sono pubblicati gli statuti dei partiti medesimi, dopo il controllo di conformità di cui all’articolo 4, comma 2, del presente decreto, nonché, dopo il controllo di regolarità e conformità di cui all’articolo 9, comma 4, della legge 6 luglio 2012, n. 96, il rendiconto di esercizio corredato della relazione sulla gestione e della nota integrativa, la relazione del revisore o della società di revisione, ove prevista, nonché il verbale di approvazione del rendiconto di esercizio da parte del competente organo del partito politico. Delle medesime pubblicazioni è resa comunicazione ai Presidenti delle Camere e data evidenza nel sito internet ufficiale del Parlamento italiano. Nel medesimo sito internet sono altresì pubblicati, ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, i dati relativi alla situazione patrimoniale e di reddito dei titolari di cariche di Governo e dei membri del Parlamento. Ai fini di tale pubblicazione, i membri del Parlamento e i titolari di cariche di Governo comunicano la propria situazione patrimoniale e di reddito nelle forme e nei termini di cui alla legge 5 luglio 1982, n. 441”.

dell’autonomia degli organi stessi<sup>47</sup>.

Nei fatti, l’applicazione nel Parlamento della normativa sulla trasparenza è molto lontana dall’impostazione generale che il legislatore ha voluto dare all’attività amministrativa.

Non ci soffermiamo qui sulla pubblicità dell’attività delle due Assemblee e delle Commissioni, che trova un suo fondamentale ancoraggio nella Costituzione e nel relativo principio di pubblicità delle sedute<sup>48</sup>, e nemmeno su quelle attività che la legge o il Regolamento contemplano come necessariamente pubblicate (come la pubblicazione del bilancio, o delle deliberazioni dell’Ufficio di Presidenza o del Collegio dei questori)

Può dirsi che presso le Camere siano emerse e stiano emergendo in modo forse ancora più evidente nel più recente periodo istanze riconducibili al perimetro della trasparenza (nell’accezione di cui al D. lgs. 33/2013), con particolare riferimento – più che alla disciplina della posizione del personale politico – all’attività dell’apparato amministrativo dell’organo, che ha assunto col tempo dimensioni qualitative e quantitative che non possono essere considerate dissimili da quelle di una Pubblica Amministrazione. In questo quadro, se è vero che «il processo di elaborazione normativa ha interessato moltissimi settori di attività con l’obiettivo di avvicinare, per quanto possibile, l’ordinamento interno all’ordinamento generale dello Stato; ciò secondo una configurazione del concetto di autonomia costituzionale delle Camere da intendersi non come assenza di regole, bensì come necessità di realizzare un bilanciamento dei diversi valori coinvolti nell’intento di discostarsi dal quadro normativo esterno solo in presenza di specifiche e motivate esigenze dell’Organo parlamentare»<sup>49</sup>, è anche vero che di fatto non può parlarsi di una effettiva estensione del meccanismo della trasparenza come “accessibilità totale” alla organizzazione ed alla attività del Parlamento<sup>50</sup>.

In effetti, l’esame dei siti internet della Camera e del Senato non restituisce l’idea del “rovesciamento” generalizzato dell’approccio alle informazioni detenute dall’ente, che è alla base della nuova impostazione della trasparenza amministrativa. Innanzitutto Camera e Senato sembrano usare impostazioni piuttosto diverse: la Camera sembra avere pubblicato un numero più ampio di documenti, anche se in modo forse un po’ rapsodico e non particolarmente organico; la Camera (e non il Senato) si è dotata di un regolamento per l’accesso alla documentazione amministrativa; il Senato (e non la Camera) si è dotato di un sistema di trasparenza che riguarda i gruppi parlamentari mediante specifici siti internet da essi gestiti e nei quali devono essere inserite informazioni essenzialmente di carattere

<sup>47</sup> Nel Piano Nazionale Anticorruzione nel 2013 si raccomanda «alle amministrazioni della Camera e del Senato, della Corte costituzionale, della Presidenza della Repubblica, nonché agli organi di autogoverno della Magistratura e dell’Avvocatura dello Stato di valutare l’adozione di iniziative, anche in analogia a quanto stabilito dalla l. n. 190 e dai decreti attuativi della legge, al fine di attuare un’adeguata politica di prevenzione del rischio di corruzione».

<sup>48</sup> Cfr., in questo volume, i contributi di G.L. CONTI e di M. RUBECCHI.

<sup>49</sup> U. ZAMPETTI, *L’evoluzione dell’amministrazione della Camera dei deputati nel quadro delle principali riforme istituzionali, regolamentari, legislative dell’Italia repubblicana*, in «Nomos. Le attualità del diritto», n. 3/2012, p. 11, nota 5.

<sup>50</sup> E. MIDENA, *L’accessibilità totale delle informazioni: una prova difficile per gli organi costituzionali*, cit., p. 43.

finanziario sulla gestione dei gruppi stessi<sup>51</sup>. Inoltre, non pare che i due rami del Parlamento abbiano seguito con coerenza un approccio basato sulla tipologia di documenti da pubblicare – come è nella logica del D. lgs. 33/2013: ad esempio, non tutti i regolamenti “minori” sono pubblicati, così come i dati complessivi relativi all’organizzazione; i dati relativi alla attività contrattuale sono pubblicati con criteri diversi e che non sempre consentono l’accesso effettivo alle informazioni rilevanti<sup>52</sup>. Più in generale, non sembra davvero che tutti i complessi ed articolati obblighi di pubblicazione previsti per l’amministrazione siano davvero trasposti; come osservato, sono senz’altro assenti dall’“accessibilità” informazioni che invece rientrano nel perimetro della pubblicazione per le amministrazioni: ad esempio, le informazioni relative al patrimonio immobiliare, alla articolazione interna degli uffici al di sotto del livello apicale, ai contratti di consulenza, ecc.

Di recente, peraltro, alla Camera si sono registrate iniziative che – pur presentando un valore ed un significato più ampio, hanno senza dubbio ricadute anche sotto il profilo della trasparenza.

Per quanto concerne l’attività dei singoli parlamentari, emerge la recente approvazione alla Camera (con delibera di giunta per il regolamento nella seduta del 12 aprile 2016) del codice di condotta dei deputati<sup>53</sup>, che evoca *mutatis mutandis* i codici di condotta per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 54 D. lgs. 165/2001<sup>54</sup>.

Anche a voler prescindere dal delicato profilo della natura giuridica di questo codice e dalla sua controversa collocazione nel sistema delle fonti<sup>55</sup>, si deve dire che il codice risulta in gran parte ricognitivo di norme esistenti, a livello legislativo e regolamentare, ma non è privo di spunti riguardanti i profili della

trasparenza nell’accezione che si è fin qui seguita, cioè quella introiettata oggi dal D. lgs. 33/2013<sup>56</sup>. In particolare, il paragrafo III prevede una articolata disciplina in materia di dichiarazioni che i deputati sono tenuti a porre in essere, con riferimento alla situazione finanziaria e patrimoniale dei deputati stessi ed alla percezione di somme per la propaganda elettorale<sup>57</sup>, e connette a tali dichiarazioni un contestuale obbligo di pubblicazione sul sito internet della Camera (peraltro, verosimilmente già desumibile dalla citata disposizione di cui all’art. 5 del DL 149/2013). Ancora, il paragrafo V prevede un generalizzato obbligo di pubblicazione sul sito internet per «le dichiarazioni dei deputati relative alle posizioni ed agli interessi finanziari, ai finanziamenti ricevuti e alle cariche ricoperte, rese ai sensi dell’ordinamento vigente, delle norme regolamentari e del presente codice di condotta»; inoltre, viene prevista una (pressoché)<sup>58</sup> generalizzata pubblicazione dei pareri del neonato comitato consultivo sulla condotta dei deputati<sup>59</sup> e della sua periodica relazione sull’attività svolta; infine, si prevede la pubblicazione delle “sanzioni”<sup>60</sup> per violazione del codice, accertate dal comitato e di cui viene resa edotta l’Assemblea.

I primi commentatori del Codice di condotta non hanno mancato di sottolineare come il Codice stesso – in realtà, tutte le codificazioni etico-deontologiche autoprodotte dalle Assemblee rappresentative e destinate ad applicarsi ai propri componenti – trovano verosimilmente una significativa giustificazione proprio nella dimensione simbolica, nel senso che «attraverso l’approvazione di simili regole di deontologia, i Parlamenti possono dare un chiaro e simbolico segnale

<sup>56</sup> G. SIRIANNI, *Etica pubblica e prevenzione della corruzione*, cit., p. 948, indicava nel 2014 proprio nell’assenza di una dimensione di autoregolamentazione codificata uno dei principali problemi di etica pubblica nel contesto parlamentare, specialmente nell’ottica di una forte asimmetria fra la posizione dei vertici politici delle amministrazioni (ormai soggetti a significativi obblighi afferenti alla tutela della trasparenza ed alla prevenzione della corruzione) e quella degli appartenenti al Parlamento.

<sup>57</sup> Il citato art. III del Codice di condotta prevede obblighi dichiarativi dei deputati in ordine a «le cariche e gli uffici di ogni genere che ricopriva alla data della presentazione della candidatura e quelle che ricopre in enti pubblici o privati, anche di carattere internazionale, nonché le funzioni e le attività imprenditoriali o professionali comunque svolte».

<sup>58</sup> In effetti la pubblicazione concerne tutti gli “orientamenti” del comitato, fatta eccezione per i pareri che lo stesso rilascia ai sensi del paragrafo I comma 2 del Codice, e cioè quelli eventualmente resi su richiesta dell’interessato in relazione alla rimozione di un conflitto di interessi «ossia quando uno specifico interesse privato potrebbe influenzare indebitamente l’esercizio delle sue funzioni».

<sup>59</sup> Si tratta di un organo composto da quattro membri dell’Ufficio di Presidenza e da sei deputati designati dal Presidente della Camera «tenendo conto della loro esperienza e, per quanto possibile, della esigenza di rappresentatività ed equilibrio politico, in modo da garantire comunque la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni». Il comitato consultivo: (i) fornisce su richiesta di un deputato orientamenti sull’interpretazione e l’attuazione delle disposizioni del codice di condotta, (ii) su richiesta del Presidente della Camera, esamina inoltre i presunti casi di violazione del codice di condotta e ne comunica gli esiti al Presidente anche ai fini della eventuale sottoposizione agli organi competenti; in questo contesto, il Comitato consultivo svolge gli accertamenti istruttori, convocando eventualmente il deputato interessato (eventualmente chiedendo il parere di esperti).

<sup>60</sup> Sulla difficoltà a strutturare un apparato sanzionatorio anche solo minimamente efficace per le violazioni di codice di condotta si veda S. SILEONI, *Il codice di condotta della Camera dei Deputati*, cit., pp. 9-10.

<sup>51</sup> Tale meccanismo è basato sull’art. 16-bis del Reg. Senato, approvato nel novembre 2012, e sul Regolamento di contabilità approvato dal Consiglio di Presidenza nella riunione del 16 gennaio 2013, il cui art. 5 stabilisce che «ciascun Gruppo si dota di un proprio sito internet ovvero dispone di una sezione di sito internet, diverso da quello dell’Amministrazione del Senato, a esso univocamente riferibile all’interno del quale sono pubblicati e resi liberamente consultabili i seguenti documenti, dati e informazioni: a) organizzazione interna del Gruppo; b) gli estremi (data, importo, causale) dei mandati di pagamento, assegni e bonifici bancari; c) rendiconti e relazioni sulla gestione». Il Regolamento prevede anche tempistiche molto severe per l’inserimento dei dati nel sito.

<sup>52</sup> In particolare, alla Camera vi è una pubblicazione delle procedure di gara, ed una diversa pubblicazione dei creditori dell’amministrazione organizzata appunto sulla base del titolo di credito, ma senza una agevole connessione fra credito e contratto.

<sup>53</sup> Sull’elaborazione del codice e sul procedimento seguito per la relativa approvazione, P. GAMBALE, *Le proposte di modifica dei regolamentari di camera e senato: verso l’adozione di un “codice etico” per i parlamentari?*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2015, *passim*.

<sup>54</sup> Su cui E. CARLONI, *Ruolo e natura dei c.d. codici etici delle amministrazioni pubbliche*, in «Diritto pubblico», 2002, p. 319 ss.; B. G. MATTARELLA, *Le regole dell’onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2007.

<sup>55</sup> Su tali aspetti, S. SILEONI, *Il codice di condotta della camera dei deputati: (mancate) novità di contenuto e di forma*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2016, secondo la quale «il codice di condotta è senz’altro un atto interno dell’organo costituzionale, espressione di quell’autonomia tipica degli organi costituzionali da cui discende anche l’autonomia regolamentare, cristallizzata, nel caso del Parlamento italiano, dall’art. 64 Cost. Tuttavia, esso non ha natura regolamentare. La giunta della Camera ha infatti scartato, nel corso della discussione, l’ipotesi di una modifica del regolamento, per approvare invece un atto di natura “sperimentale” che non si inserisce nella fonte regolamentare, ma costituisce una delibera a parte, frutto appunto di una consapevole scelta metodologica di non voler modificare, nell’immediato, il Regolamento».

di affidabilità all'opinione pubblica, specie nei periodi in cui la disillusione nei confronti della classe politica è alta»<sup>61</sup>. Si tratterebbe quindi di un profilo chiaramente riconducibile a quella ricostruzione che si sta cercando di fare in questa sede: norme finalizzate essenzialmente alla trasparenza, ma che si traducono anche in una modalità di ricostruzione del ruolo del Parlamento “percettibile” all'esterno, e quindi *sub specie* di nuova o rinnovata legittimazione.

Un ulteriore interessante aspetto per ciò che concerne i “percorsi” della trasparenza nelle Assemblee rappresentative – anch'esso particolarmente recente – è quello relativo alla approvazione della *Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei Deputati*<sup>62</sup>, con l'obiettivo di incanalare l'attività di *lobbying* parlamentare<sup>63</sup> in un quadro più preciso e definito, anche in attesa di una regolamentazione complessiva del fenomeno dei gruppi di interesse/presione da parte del legislatore<sup>64</sup>. Per i profili che qui maggiormente interessano, la normativa in parola impone una iscrizione dei soggetti interessati a svolgere l'attività di rappresentanza di interessi in un apposito registro, nel quale fra l'altro dovranno essere descritti l'attività di rappresentanza di interessi che si intende svolgere ed i soggetti che si intendono contattare<sup>65</sup>. In questo quadro, è oggetto di pubblicazione sul sito internet della Camera (i) la relazione annuale sull'attività di rappresentanza di interessi svolta nell'anno, presentata dagli iscritti al registro, che dia conto dei contatti effettivamente posti in essere, degli obiettivi perseguiti e dei soggetti nel cui interesse l'attività è stata svolta, con le eventuali variazioni intervenute, nonché dei dipendenti o collaboratori che hanno partecipato all'attività; (ii) l'avenuta irrogazione di sanzioni per violazione della disciplina<sup>66</sup>.

Anche in questo caso, si tratta di nuovi obblighi di trasparenza, relativi ad una specifica attività svolta nel contesto del Parlamento, e che di per sé può andare incontro anche a profili di opacità. A prescindere dall'efficacia che queste disposizioni potranno avere vista la loro collocazione molto “periferica” (sia nel quadro delle fonti del diritto sia nella stessa attività parlamentare) e le armi relativamente spuntate che presentano (si fa riferimento al sistema sanzionato-

<sup>61</sup> S. SILEONI, *op. cit.*, p. 20.

<sup>62</sup> Approvata dalla giunta per il Regolamento nella seduta del 26 aprile 2016.

<sup>63</sup> Da intendersi come «ogni attività svolta nelle sedi della Camera dei deputati professionalmente [...] attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, intesa a perseguire interessi leciti propri o di terzi nei confronti dei membri della Camera dei deputati».

<sup>64</sup> Sui tentativi di regolamentazione del fenomeno a livello legislativo, cfr. P.L. PETRILLO, *Le lobbies e la forma di governo italiana*, in «Percorsi costituzionali», 2012, p. 179 ss. nonché ID. *Audizione alla Commissione affari costituzionali del Senato del 12 dicembre 2015*, reperibile su <http://docenti.luiss.it/lobbying-petrillo/files/2010/08/Audizione.pdf>, ID. *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011; L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, Bologna, il Mulino, 2010; G. MACRÌ, voce *Lobbies*, in «Digesto delle discipline pubblicistiche», 5° Aggiornamento, Torino, UTET, 2012, p. 478 ss.

<sup>65</sup> La disciplina in commento, peraltro, rinvia ad ulteriori deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza della Camera per ciò che concerne l'iscrizione e la tenuta del registro nonché le modalità di accesso alla Camera dei deputati dei soggetti iscritti nel registro e all'eventuale individuazione di locali e attrezzature per favorire l'esplicazione della loro attività.

<sup>66</sup> Le sanzioni previste dal paragrafo V sono essenzialmente quelle della sospensione e della cancellazione dal registro «graduate dall'Ufficio di Presidenza in relazione alla gravità delle infrazioni, secondo procedure e modalità stabilite dallo stesso Ufficio di Presidenza».

rio solo embrionale) in assenza di un quadro complessivo di regolamentazione dell'attività delle *lobby*, può ancora una volta dirsi che il primo effetto sembra essere proprio l'effetto “percettivo”, di come il Parlamento ricostruisce se stesso verso l'esterno.

### 3. Quanto è trasparente il vetro del Parlamento? Un nudge per la trasparenza delle Camere

La trasparenza come accessibilità totale, nella misura e con l'ampiezza in cui è pretesa dalla recente normativa per le Pubbliche Amministrazioni, non è ancora raggiunta dalle Camere. Il problema principale è proprio quello per cui manca un quadro complessivo della trasparenza in cui iscrivere i vari interventi, per cui le misure riconducibili a questa sfera risultano di fatto spesso slegate fra loro. Si aprono aree di accessibilità relative a determinate materie o a determinate informazioni, ma la mancata collocazione in un contesto unitario ed organico può impedirne la effettiva valorizzazione.

Come è stato acutamente osservato, infatti, «la pubblicità come attività a contenuto predeterminato può diventare strumento di trasparenza se le informazioni trasmesse non sono più limitate a poche aree di conoscenza, ma alla generalità delle informazioni detenute dalle istituzioni»<sup>67</sup>. D'altra parte, una *disclosure* “a macchia di leopardo”, peraltro apparentemente solo scarsamente mediata attraverso il criterio della qualità dei dati (che invece è centrale nel sistema della trasparenza amministrativa codificato dal D. lgs. 33/2013) rischia di produrre un effetto di «opacità per confusione» o «per disorientamento»<sup>68</sup>: con una eterogeneità dei fini, il patrimonio informativo anche eventualmente ricco ed articolato messo a disposizione, non è in grado di conferire una vera conoscenza proprio o perché non sufficientemente connesso ed organicamente organizzato, e quindi rischia di produrre una situazione opaca, esattamente contraria a quella che si intende dissipare con le disposizioni sulla trasparenza.

Inoltre, la selezione delle informazioni oggetto di pubblicità a fini di trasparenza è completamente endogena al Parlamento (*rectius*, a ciascuna Camera), per cui la scelta su cosa e come pubblicare è rimessa alle esigenze di volta in volta emerse nell'attività parlamentare, ma non risponde ad una logica complessiva: il *range* dell'accessibile è rimesso all'autonomia dell'organo costituzionale, che nei fatti però sembra risentire di una impostazione casuistica ed indotta da particolari circostanze esterne occasionali<sup>69</sup>. Si ripropone – ma in modo ancor più acuto – la problematica segnalata in dottrina per cui affidare la scelta delle aree informative da “illuminare” *au grand jour* ad un soggetto diverso rispetto agli interessati allo sguardo dentro la “casa di vetro” (normalmente il legislatore, o meglio il *government of the day*, nel nostro caso, le Camere) può implicare una imposta-

<sup>67</sup> F. MERLONI, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, cit., p. 8.

<sup>68</sup> L'espressione è di E. CARLONI, *La “casa di vetro” e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, cit., p. 806

<sup>69</sup> E. MIDENA, *L'accessibilità totale delle informazioni: una prova difficile per gli organi costituzionali*, cit., p. 51.

zione dirigista e che può depotenziare la stessa funzione di *disclosure* effettiva<sup>70</sup>.

La maggiore gravità di questa situazione per la trasparenza del Parlamento deriva dalla sostanziale sterilizzazione – per gli organi costituzionali – dell’istituto dell’accesso civico. E ciò: (i) sia nella sua versione originaria di cui all’art. 5 del D. Lgs. 33/2013: non essendo previsto specificamente un obbligo di pubblicazione – se non in rarissimi casi –, non può configurarsi il ruolo del *quisque de populo* che chiede l’accesso alla documentazione ed alle informazioni che avrebbero dovuto essere oggetto di obbligatoria pubblicazione; (ii) sia nella sua “versione FOIA” introdotta dal D. lgs. 97/2016 come nuovo art. 5-bis, che espressamente e pacificamente non trova applicazione agli organi costituzionali. Quest’ultimo aspetto è particolarmente rilevante, giacché proprio il “nuovo” accesso civico è concepito come lo strumento che può colmare le lacune conoscitive derivanti dallo schema normale per cui la trasparenza si attua principalmente mediante la pubblicazione obbligatoria; esso, infatti, consente di accedere ai dati anche quando essi non siano oggetto di pubblicazione.

In questo quadro, la dimensione della trasparenza amministrativa come simbolo percettibile del riposizionamento del Parlamento e della sua ricostruzione in termini di (ri)legittimazione (proprio attraverso la nuova declinazione della trasparenza) sembra un obiettivo almeno in parte non raggiunto. La ricostruzione della legittimazione attraverso il procedimento, o attraverso la trasparenza – postulata ad esempio per le autorità amministrative indipendenti, e per certi versi anche per le istituzioni europee – verosimilmente viene perseguita dal Parlamento maggiormente mediante strumenti diversi, comunicativi ed informativi piuttosto che di trasparenza nel senso postulato dalla normativa che vincola le Pubbliche Amministrazioni<sup>71</sup>.

L’idea dell’autonomia degli organi costituzionali è probabilmente alla base di questa situazione, ed in particolare l’autonomia dell’Assemblea rappresentativa nella quale la rappresentanza si trasforma in indirizzo politico. Verosimilmente la delicatezza di questa funzione fa sì che anche gli aspetti ad essa non direttamente collegati siano attratti in un ambito che “resiste” all’applicazione più ampia degli istituti della trasparenza amministrativa. C’è da chiedersi però se effettivamente sussista un interesse tale da escludere tale applicazione, proprio nell’ambito in cui nasce e si sviluppa storicamente il potere “in pubblico”. Anzi, forse il Parlamento sarebbe in astratto il luogo più idoneo a fare da catalizzatore a politiche di trasparenza e di prevenzione di *maladministration*

Probabilmente è necessario un *nudge*, una “spinta gentile” – per riprendere l’espressione di Cass Sunstein<sup>72</sup> – un esercizio di paternalismo libertario “interno” al sistema costituzionale. Da quando infatti il sistema amministrativo complessivo si sta – anche faticosamente – adeguando al nuovo paradigma della trasparenza come “accessibilità totale”, anche il Parlamento ha senz’altro aumentato in modo

significativo le fattispecie riconducibili al tipo di trasparenza per pubblicazione di dati e informazioni. Verosimilmente una “pressione ambientale” volta ad affermare sempre di più la trasparenza potrebbe incidere sull’architettura delle scelte del Parlamento nel senso di portarlo a continuare a convergere sempre di più verso il modello generale, anche al fine di non svincolarsi dall’eventuale successo che tale modello potrebbe portare in termini di legittimazione: il che, in tempo di crisi dei Parlamenti, potrebbe non essere un risultato di poco conto.

<sup>70</sup> M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, cit., p. 803.

<sup>71</sup> Si vedano, a tale proposito, vari contributi contenuti in questo volume, ed in particolare quelli di L. CIAURRO, di G. RIZZONI, di N. LUPO, di E. LONGO e L. LORENZINI.

<sup>72</sup> C.R. SUNSTEIN, *Effetto nudge. La politica del paternalismo libertario*, Milano, Università Bocconi Editore, 2015; R.H. THALER - C.R. SUNSTEIN, *La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Milano, Feltrinelli, 2009.



---

# SEGNALI DI ABULIA: IL RUOLO DEL PARLAMENTO NEI PROCESSI DI RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

*Cecilia Bertolini*

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. 2. Le scelte del Parlamento nei processi di riforma dell'amministrazione, dal Rapporto Giannini ad oggi. 3. Gli interventi di riforma della pubblica amministrazione come strumento di consenso: perplessità e profili problematici. 4. Recenti conseguenze dell'abulia parlamentare. 5. Epilogo.

## 1. *Cenni introduttivi\**

Le considerazioni che saranno qui sviluppate prendono spunto dall'approccio e dal metodo con cui, negli ultimi anni, sono state elaborate e, poi, varate le riforme della Pubblica Amministrazione, per indagare la capacità di tenuta, anche sistematica, di alcuni recenti interventi normativi.

Scopo di questo lavoro è porre l'accento su quella prassi abituale<sup>1</sup>, che potremmo definire indolenza, del Parlamento che, nel susseguirsi dei Governi avvicendatisi negli ultimi quindici anni, sceglie di non esercitare la funzione che primariamente gli spetterebbe. Si tratta di una constatazione che, malgrado l'espressione possa suscitare un qualche disagio, induce a descrivere il fenomeno in termini di vera e propria abulia parlamentare nell'esercizio del potere legislativo nell'ambito della disciplina dell'organizzazione e/o dell'attività amministrativa rispetto alle esigenze di riforma che, con diversa intensità, sono state avvertite come indispensabili e strumentali all'attuazione dei programmi di governo.

<sup>1</sup> Si tratta di una notazione condivisa, infatti come ha avuto occasione di rilevare in un recente scritto L. TORCHIA, *Funzione consultiva e funzione normativa: il Consiglio di Stato e le riforme*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2016, p. 285: «La funzione normativa ormai sempre più spesso non si esaurisce con la pubblicazione della legge sulla G.U., ma si esercita invece con l'attribuzione di deleghe al governo: così è stato recentemente per la legge n. 124/2015 di riforma della pubblica amministrazione e per il recepimento delle direttive europee del 2014 sul mercato dei contratti pubblici. I testi predisposti dal legislatore delegato sono a loro volta sottoposti ad un articolato processo di consultazione, di controllo e di esame, che coinvolge i soggetti interessati, le commissioni parlamentari e il Consiglio di Stato. Tanto i portatori di interesse, come le commissioni parlamentari valutano l'opera del legislatore delegato secondo un metro, per così dire soggettivo, legato per un verso alla sostanza degli interessi rappresentati e, per l'altro, alla fedeltà del decreto delegato rispetto ai criteri direttivi dettati con la legge di delega».

\*Il presente contributo è aggiornato al 15 settembre 2016..

## 2. Le scelte del Parlamento nei processi di riforma dell'amministrazione, dal Rapporto Giannini ad oggi

Per cogliere il senso e lo spirito del cambiamento del ruolo giocato dal Parlamento, da sede privilegiata di elaborazione delle riforme ad anticamera delle scelte di disciplina in materia amministrativa, si ritiene di muovere dal Rapporto Giannini (dal nome di Massimo Severo Giannini, nel 1979 Ministro della Funzione Pubblica del Governo Cossiga), ossia dal *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato* (trasMESSO alle Camere il 16 novembre 1979), nel quale si individuavano i nodi problematici e si formulavano proposte per un'azione di riforma, modernizzazione e razionalizzazione della Pubblica Amministrazione.

La scelta di riferirsi a quel periodo (anni '70) è stata indotta dalla ricorrenza di alcune emergenze economiche in un certo senso comuni con l'attuale quadro di riferimento: il nostro Paese presentava, all'inizio degli anni '70, rispetto ai principali paesi europei, i più alti livelli di disavanzo pubblico e disoccupazione, l'aumento del prezzo del petrolio, dell'energia e delle materie prime avevano messo a dura prova la stabilità economica del Paese tanto da provocare la diminuzione della produzione automobilistica e del relativo indotto con una crisi economica generalizzata che dimostrava quanto l'industria italiana fosse eccessivamente legata a tale settore.

A fronte di ragioni diverse, le conseguenze cui far fronte non erano dissimili da quelle che negli ultimi anni hanno innescato il meccanismo di alcuni dei più recenti interventi di riforma.

Dal Rapporto Giannini sono scaturite una quindicina di Commissioni di studio, composte da vertici amministrativi, esperti e docenti universitari, che avrebbero dovuto suggerire al Parlamento le varie ipotesi di riforma nei settori considerati, con proposte già strutturate in articolato normativo<sup>2</sup>.

Si tratta di processi di riforma che, non di rado, hanno trovato la propria definizione in sede parlamentare (è certamente il caso della l. 241/1990)<sup>3</sup>.

Come accennato, alla base della spinta riformatrice di allora sono rinvenibili problematiche ed istanze a dir poco comuni con quelle che, più di recente, hanno determinato esigenze di riforma. A tal riguardo, è sufficiente scorrere anche soltanto alcuni dei titoli dei paragrafi relativi alle difficoltà allora rilevate per avvertirne la perdurante attualità. Ci si riferisce, in particolare, ai problemi e agli indicatori di produttività dell'amministrazione, per i quali si avvertiva la necessità di un approccio sensato ed attento all'ambito di riferimento<sup>4</sup>; ai ruoli

<sup>2</sup> V.G. TOSATTI, *La modernizzazione dell'amministrazione italiana 1980-2000*, Roma, Aracne, 2012, p. 9: «Da quel documento prese avvio il cammino della riforma amministrativa in Italia, da lì è inevitabile muovere, anche perché Giannini, grazie al lavoro delle numerose commissioni da lui costituite per analizzare sotto tutti gli aspetti il sistema amministrativo, lasciò in eredità ai governi successivi non soltanto una elencazione di problemi, ma anche l'indicazione delle soluzioni possibili, per superare il modello marcatamente centralistico e legalistico-formale dell'amministrazione italiana, percepito ormai come assolutamente inadeguato e anacronistico».

<sup>3</sup> A questo proposito, si rinvia a U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 98 ss.

<sup>4</sup> Tenuto conto che, v. Rapporto Giannini (p. 7), «è spesso accaduto che dal carico di lavoro-

unici per il personale (con tutte le problematiche dei costi relativi alla tenuta degli stessi)<sup>5</sup>; alle aziende autonome (ossia le progenitrici della attuale pletora di società pubbliche)<sup>6</sup>.

Dal tenore complessivo del Rapporto Giannini si percepisce chiaramente l'esigenza che le riforme siano oggetto di un necessario vaglio parlamentare, poiché il Parlamento viene riconosciuto quale luogo di confronto e di bilanciamento degli interessi in gioco ed alla legge la capacità di conferire agli interventi di riforma una maggiore organicità, una prospettiva sistematica e, per questa via, una perdurante effettività.

A conferma di tali constatazioni sta l'invito con cui prende avvio il Rapporto Giannini, nel quale si legge:

Questo Rapporto viene presentato al fine di rappresentare al Parlamento i principali problemi relativi alle Amministrazioni dello Stato, e, indirettamente, anche delle altre Amministrazioni pubbliche, e di chiedere al Parlamento le determinazioni di indirizzo che gli competono.

Si reputa necessario insistere in modo particolare su questa richiesta, perché, prescindendo anche da ogni considerazione circa i modi con cui il Parlamento dovrebbe esercitare la sua funzione fondamentale di indirizzo politico, per la materia «pubblica amministrazione» ricorrono circostanze del tutto speciali. Infatti le vicende della cronistoria recente si sono svolte per episodi singolari, sì che il Parlamento si è trovato a dover adottare decisioni di indirizzo occasionate dai progetti di legge che via via gli erano presentati, con esiti finali che non potevano essere se non disaggreganti. Come meglio risulterà dal Rapporto, vi sono zone in cui si registrano indirizzi politici contrastanti, altre di indirizzo politico perplesso, altre di carenza di indirizzo.

Guardando a molti degli interventi che hanno interessato ripetutamente, negli ultimi anni, la materia amministrativa è evidente come l'esigenza di riforma, avvertita dai Governi che si sono avvicendati, si sia perlopiù tradotta in modifiche alluvionali, prive di organicità e come tali neppure esattamente rispondenti al significato proprio di riforma<sup>7</sup>, attraverso atti aventi forza di legge, spesso con

domanda sia stata desunta ed applicata una regola determinativa di quantità di erogazioni per ufficio o per addetto all'ufficio (c.d. standard di produzione). In nessun caso però l'indicatore di carico di lavoro [e la relativa risposta degli uffici in termini di provvedimenti rilasciati] può essere preso come indicatore di produttività; invece è avvenuto più volte che indicatori di carico di lavoro siano stati presentati come indicatori di produttività, con risultati di sconcerto».

<sup>5</sup> Nel Rapporto Giannini, con particolare riferimento alla dirigenza, si osserva (p. 20) che «la legge di delega n. 382 del 1975 all'art. 7 stabiliva che con legge delegata si dovesse costituire un ruolo unificato dei dirigenti statali, eccettuati i dirigenti di talune amministrazioni. La legge delegata non è stata emanata».

<sup>6</sup> Relativamente alle quali si rileva, *ibid.* (p. 26), che: «Il gran parlare di riforme delle aziende autonome che da tanti anni si sta facendo colpisce per il suo scarso esito. Se si tralasciano l'ANAS e l'Azienda dei telefoni di Stato, che sono aziende improprie, e si considerano invece le aziende-imprese, gli interventi del Parlamento sinora sono stati solo per crescenti aumenti di personale e di retribuzioni al personale. Ad essi corrispondono crescenti aumenti di disavanzi (anche quest'anno la Relazione della Corte dei Conti reca cifre eloquenti): questo, insieme all'insoddisfacente efficienza aziendale, sono tra i fatti che politicamente più hanno contribuito alla compromissione dell'immagine dello Stato».

<sup>7</sup> Sul piano semantico, la riforma è intesa come l'azione ed il risultato con cui sono modificate

la forma del decreto legge, con cui si è contribuito a relegare il Parlamento ad un ruolo subalterno.

È altrettanto evidente che l'utilizzo della decretazione delegata ha, a sua volta, pesato sulla possibilità parlamentare di incidere direttamente e sostanzialmente sulle materie oggetto di riforma.

Si tratta, in entrambi i casi, di un approccio e di un metodo che risente della crisi del Parlamento nell'esercizio del potere legislativo, determinato sul piano operativo dalla concentrazione del dibattito non sulle scelte normative ma sulla (incerta) tenuta degli assetti delle maggioranze parlamentari ed originato sul piano istituzionale dalle profonde incrinature della democrazia rappresentativa, divenuta un modello in abbandono. E proprio strumentale a tale (progressivo) abbandono pare proprio «l'uso pratico della decretazione d'urgenza, della delega legislativa e della questione di fiducia [che hanno] condotto o [stanno] conducendo allo svuotamento del Parlamento»<sup>8</sup>.

Al Parlamento potrebbe essere consentito di recuperare un ruolo, così avviando alle distorsioni dettate dalla prassi, attraverso i pareri parlamentari, con riferimento all'esercizio delle deleghe da parte del Governo, o attraverso modifiche (funzionali e collegate al contenuto del decreto) nel caso della decretazione d'urgenza<sup>9</sup>, ma senza risultati particolarmente apprezzabili

in modo profondo e diretto a dare un migliore assetto ad uno stato di cose. Su tale definizione convergono i dizionari della lingua italiana (cfr. Garzanti, Sabatini Coletti, Zingarelli).

<sup>8</sup> R. DI MARIA, *La vis expansiva del Governo nei confronti del Parlamento: alcune tracce della eclissi dello Stato legislativo parlamentare nel "ruolo" degli atti aventi forza di legge*, in «Diritto e questioni pubbliche», 2010, p. 334.

<sup>9</sup> V.D. MARTIRE, *I pareri delle commissioni parlamentari in sede di formazione dei decreti legislativi nella recente prassi legislativa*, in «Federalismi», 2015, p. 7 ss. A questo riguardo, merita di essere segnalata, con specifico riferimento alle materie qui trattate, l'istituzione, ad opera dell'art. 14 della l. 246/2005, la cui disciplina è stata novellata con l'art. 4 della l. 69/2009, della Commissione parlamentare per la semplificazione. Si tratta di un organismo bicamerale preposto, con riferimento alla funzione consultiva, ad esprimere pareri su normativa di rango primario e secondario anche nella materia qui considerata (in particolare: sugli schemi di D.P.C.M. di attuazione dei decreti legislativi adottati ai sensi dell'articolo 7, cc. 1 e 2, della l. 59/1997 e relativi al conferimento alle regioni ed agli altri enti locali di funzioni e compiti amministrativi sui regolamenti di riordino delle strutture centrali e periferiche interessate al conferimento di funzioni e compiti amministrativi, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 7, ossia i compiti già attribuiti, nelle legislature XIII e XIV, alla Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa, ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59; ai sensi dei cc. 634 e 635 dell'art. 2 della l. 244/2007 sugli schemi di regolamento di riordino, trasformazione o soppressione e messa in liquidazione di enti, organismi o strutture amministrative, pubblici statali; sugli schemi di decreto legislativo per il riordino, la trasformazione, fusione o soppressione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), del Centro di formazione studi (FORMEZ) e della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA); ai sensi dell'articolo 6, c. 5, del d.l. 78/2010, conv. con modificazioni dalla l. 122/2010, sugli schemi di regolamento di organizzazione di enti pubblici, anche economici, e di organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato, con i quali si provvede alla riduzione del numero di componenti degli organi collegiali ai sensi della disposizione richiamata; ai sensi dell'art. 1, c. 3, della l. 174/2011, sugli schemi di decreto legislativo recanti codificazione in materia di pubblica amministrazione; ai sensi dell'art. 17, c. 8-bis, del d.l. 95/2012, sui decreti del Presidente del Consiglio dei ministri con i quali sono trasferite ai comuni le funzioni amministrative, rientranti nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale, già conferite alle province con legge dello stato e su quelli con i quali si provvede alla puntuale individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connessi all'esercizio delle

nell'ambito qui considerato.

Le considerazioni che precedono costituiscono una succinta anamnesi dell'abulia parlamentare. Sullo sfondo, tuttavia, resta il fatto che il Parlamento non di rado si astiene da un esercizio virtuoso della funzione legislativa residua che sarebbe, anzi è, ancora chiamato a svolgere.

Il campo delle riforme della Pubblica Amministrazione diviene, di frequente, vivida manifestazione di quell'abulia.

Nell'ambito dei processi di riforma o, se si preferisce, di costante modifica della disciplina della P.A., gli interventi normativi conoscono spesso gestazioni rapidissime, d'impeto, spesso derivanti da deleghe rimaste inattuato, rispetto alle quali sembra che si attenda che la relativa attuazione diventi urgente per provvedervi mediante decreto-legge.

A questo riguardo, il riferimento è, anzitutto, alla l. 131/2003, art. 2, in tema di funzioni fondamentali degli enti locali: per un primo decalogo di esse infatti, con riferimento ai comuni, si è dovuto attendere l'art. 14 del d.l. 78/2010.

Manifestazioni della cennata abulia sono, inoltre, quelle in cui il Parlamento sceglie di delegare anche quando potrebbe più opportunamente intervenire, quanto meno a fini di raccordo sistematico. È questo il caso, guardando ad esempi particolarmente recenti, di alcune disposizioni della l. 124/2015 (*ut infra* § 4).

Oppure, ancora, l'apparente esercizio del Parlamento della funzione spettantegli costituisce un'illusione ottica, un *trompe-l'oeil* poiché la legge parlamentare diviene semplicemente un grande raccoglitore, privo del necessario ordine sistematico, di disposizioni stratificatesi nel tempo ad opera di leggi di conversione di decreti legge che si sono sovrapposte (è il caso della l. 56/2014), ovvero di disposizioni diverse inserite in normative di settore alle quali con l'etichetta di legge parlamentare si pretenderebbe di conferire una qualche organicità (il riferimento, in questo caso, è alla l. 190/2012).

La progressiva consunzione del ruolo giocato dal Parlamento nei processi di riforma della Pubblica Amministrazione si appalesa, infine, nella stratificazione conosciuta, nel tempo, dalla l. 241/1990. La legge generale sul procedimento amministrativo si presentava, originariamente, come una disciplina snella, una raccolta di principi comuni dell'azione amministrativa e di istituti specifici irrinunciabili per l'attuazione di quegli stessi principi<sup>10</sup>. Essa ha rappresentato uno dei terreni sui quali più si è esercitato il legislatore, il quale è intervenuto costantemente dal 1990 sino ad oggi, con cadenza quasi annuale. Su di essa il giudice amministrativo si è pronunciato con assiduità, elaborando importanti orientamenti giurisprudenziali; in riferimento ad essa la scienza giuridica si è interrogata a lungo, sia sotto il profilo dell'esegesi normativa, sia sotto il profilo delle applicazioni giurisprudenziali.

funzioni stesse ed al loro conseguente trasferimento dalla provincia ai comuni interessati). Ebbene, la Commissione parlamentare per la semplificazione si è espressa, con parere favorevole (del 7 giugno 2016), anche con riferimento al D. lgs. 127/2016, su cui v. *infra* al § 4, con osservazioni inerenti profili di coordinamento formale, inerenti per lo più alla tessitura della normativa delegata con riferimento ad altri comparti di disciplina, senza prendere in alcuna considerazione le pur rilevanti problematiche di natura sostanziale che saranno evidenziate nel prosieguo della trattazione.

<sup>10</sup> Cfr. U. ALLEGRETTI, cit., p. 100.

Tutto ciò avrebbe dovuto implicare che, nel corso di questi anni, anche lo stato di attuazione della disciplina divenisse oggetto di approfondite riflessioni, prima di interventi di modifica più o meno incisivi, ma così non è stato, almeno nell'ultimo decennio, ossia a seguito dell'importante ed organico ripensamento intervenuto ad opera della l. 15/2005.

Piuttosto, più di recente, possono registrarsi due fenomeni: l'inserimento di novelle, frutto di sensazionalismi, giustificate e promosse in termini di soluzioni di presunta maggiore efficienza e fondate su improcrastinabili esigenze di semplificazione, ad opera della decretazione d'urgenza che, anche in conseguenza di una conversione tendenzialmente fedele, hanno nel tempo minato non solo la sistematica della legge 241, ma la stessa funzionalità dei suoi istituti, come si avrà modo di apprezzare nei paragrafi che seguono.

### 3. Gli interventi di riforma della Pubblica Amministrazione come strumento di consenso: perplessità e profili problematici

Nell'agenda della politica italiana la necessità di riforma della Pubblica Amministrazione appare una necessità costante. Nel 1992 fu pubblicato un quaderno sui progetti di riforma a partire dal periodo successivo alla Grande guerra, ossia dal 1918 al 1992. A tal proposito è stato osservato che «Tra di essi alcuni presentavano, nell'analisi e nelle proposte, straordinarie corrispondenze con quelli successivi. Molti sembravano persino d'attualità, quasi che i problemi fossero rimasti per un secolo immutati»<sup>11</sup>.

Nel secolo scorso il primo importante progetto di riforma organica della Pubblica Amministrazione repubblicana è quello di cui si è detto, riferibile al progetto predisposto da Giannini.

Un nuovo imponente ciclo di riforme prende, poi, avvio con il 1993, ad opera delle iniziative dell'allora Ministro per la Funzione Pubblica Sabino Cassese.

Dopo il 1993 il tema delle riforme amministrative ha costituito il tema ricorrente dei programmi dei Governi che si sono succeduti.

A seguito del completamento delle riforme riconducibili al Ministro Bassanini, lo scenario del quindicennio che ne è seguito è stato caratterizzato da una certa omogeneità. Negli ultimi anni, infatti, l'impulso riformatore ha risposto alla necessità di propugnare l'idea di un'amministrazione efficiente e, quindi, anche più rapida e sempre più orientata a dover assimilare modelli aziendalistici, accompagnata da una razionalizzazione degli enti pubblici, con soppressioni ed accorpamenti, nel tentativo di contenere la spesa pubblica, *leit motif* che non di rado è stato esibito con interventi che vorrebbero essere percepiti come novità dettate dalla necessità di individuare soluzioni di rottura con il passato.

<sup>11</sup> La considerazione è di G. MELIS, *La pubblica amministrazione: una riforma mancata*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2012, p. 101. L'analisi svolta dall'autore e l'ampia bibliografia ivi richiamata hanno contribuito a suffragare la succinta sintesi dei momenti salienti delle riforme amministrative dell'Italia repubblicana. A conferma dell'affermazione dell'autore testualmente riportata nel testo, basti pensare alle proposte degli anni Venti e Trenta di poter trasferire negli uffici gli standard produttivi dell'industria avanzata di allora, al passaggio dell'aziendalizzazione della pubblica amministrazione con la privatizzazione del pubblico impiego sino alla consacrazione della *performance* organizzativa ed individuale.

Complementari alle esigenze di taglio alla spesa sono le istanze di semplificazione amministrativa, che assurgono ad argomento di pressione alla base dei più recenti interventi di riforma.

Ma è frequente che la semplificazione costituisca il rimedio auspicato, allo stato lungi da una percepibile compiutezza, perseguito, come accennato, con interventi normativi alluvionali, anche e soprattutto in ragione dell'abuso degli atti aventi forza di legge e, segnatamente, dei decreti legge in luogo della legge parlamentare.

Le descritte modalità si sono riverberate sul respiro e sulla profondità dei risultati ottenuti che sono lontani dal potersi considerare frutto di un'attività normativa di ampia e profonda portata (e, quindi, propriamente di riforma) e si sono spesso tradotti in modifiche a pioggia, giustificate talvolta dalla presunta urgenza di provvedere, ma prive di una logica sistematica e della necessaria organicità, alle quali sono seguiti nel tempo, con le medesime modalità, aggiustamenti e ripensamenti, dando luogo ad uno scenario confuso e farraginoso<sup>12</sup>.

Con riferimento al quadro complessivamente delineatosi, è stato osservato che la stabilità del quadro normativo e la conseguente sostanziale certezza nei punti di riferimento giuridici è andata smarrita. Essa è andata smarrita proprio nel 1990 nel momento in cui si è avviato un processo di instabilità che ha riguardato sicuramente il Paese nel suo complesso: i poteri pubblici, il potere giudiziario, l'economia e l'intero corpo sociale. ... una involuzione destabilizzante che ha creato un processo di destabilizzazione del quadro normativo e di ripensamento continuo da parte del legislatore. Questo continuo ed incessante processo di ripensamento del legislatore parlamentare e di quello delegato si sono ripercossi con inevitabile pregiudizio sia sull'interprete, sia sull'amministrazione, sia sulle sfere di responsabilità degli agenti pubblici, sia sugli organi giurisdizionali chiamati alla verifica della legittimità e della correttezza dell'agire delle Pubbliche Amministrazioni e dei suoi agenti, riproponendosi così al legislatore ed alimentando un circolo vizioso il cui moto pare sempre più vorticoso ed inarrestabile. Questo processo involutivo ha inevitabilmente generato una esigenza sempre più avvertita di semplificazione<sup>13</sup>.

Caso emblematico di interventi normativi diretti a conseguire, al contempo, maggiore semplificazione ed effettiva celerità dell'agire amministrativo è quello che concerne la conclusione del procedimento amministrativo. Il segnale che, di volta in volta, sembrerebbe volersi trasmettere è che l'ordinamento, o meglio, l'indirizzo politico del Governo (di quel dato Governo) non intende tollerare lungaggini procedurali in violazione del termine per la conclusione del procedimento ed in contrasto con un'azione amministrativa celere, tema ricorrente e particolarmente *in auge* nelle molte occasioni in cui, tra le concause della crisi economica, viene indicata la burocrazia.

Il rigoroso rispetto del termine per la conclusione del procedimento parrebbe

<sup>12</sup> Gli esempi sono numerosi. Di rilievo appare certamente la sequenza di interventi che si sono avvicendati sull'art. 14 del d.l. 78/2010, conv. con modificazioni dalla l. 122/2010, ad opera del d.l. 138/2011, conv. con modificazioni dalla l. 148/2011, dal d.l. 216/2011, conv. con modificazioni dalla l. 14/2012 e, poi, dal d.l. 95/2012, conv. con modificazioni dalla l. 135/2012.

<sup>13</sup> A. POLICE, *Riflessioni sui tortuosi itinerari della semplificazione nell'amministrazione della complessità*, 2013, in [www.apertacontrada.it](http://www.apertacontrada.it).

poter rappresentare una delle soluzioni chiave per l'auspicata e dichiarata maggiore competitività dei nostri uffici rispetto agli altri modelli di amministrazione in Europa.

L'art. 2 della l. 241/1990 è stato oggetto di interventi di modifica ben otto volte<sup>14</sup>.

In particolare, merita un cenno il d.l. n. 5/2012, con cui si introduce «una sorta di garante di ultima istanza del rispetto dei termini procedurali»<sup>15</sup>. In forza di detta disposizione le amministrazioni devono individuare, infatti, il soggetto al quale attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia del responsabile del procedimento dell'ufficio competente. La disposizione precisa che, in caso di omessa individuazione di questa figura, il potere sostitutivo sarà esercitato comunque dal dirigente generale o dal funzionario di livello più elevato. Decorso il termine stabilito per la conclusione del procedimento, il privato può rivolgersi al titolare del potere sostitutivo il quale è tenuto a portare a conclusione il procedimento entro un termine pari alla metà di quello originario, avvalendosi delle strutture competenti o nominando un commissario (art. 2, c. 9-ter, l. 241/1990).

Tuttavia, deve considerarsi che il potere sostitutivo così disciplinato costituisce semplicemente una declinazione aggiornata del potere che già spettava ai dirigenti generali in base all'art. 16, c. 1, lett. e), del d.lgs. 165/2001, ossia il potere di dirigere, coordinare e controllare l'attività dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti «anche con potere sostitutivo in caso di inerzia». Analogamente, i cc. 9-bis e 9-ter dell'art. 2 della l. 241/1990 non fanno altro che ribadire ed incorporare nell'art. 2 della l. 241/1990 il principio, già posto, dall'art. 3-ter del d.l. 163/1995 (conv. in l. 273/1975), nel quale si prevedeva un meccanismo sostitutivo su istanza del soggetto interessato.

In definitiva, le previsioni introdotte dal d.l. 5/2012 più che introdurre meccanismi virtuosi, frutto di interventi di riforma diversamente elucubrati, si limitano a duplicare previsioni già esistenti nell'intento di rinnovare un invito ai vertici amministrativi delle amministrazioni ad attivarsi per far rispettare i termini dei procedimenti.

Il d.l. 5/2012 introduce, poi, all'art. 2 della l. 241/1990 il c. 9-*quater*, norma di tipo organizzativo secondo la quale il responsabile nominato ai sensi del c. 9-bis deve inviare ogni anno agli organi di Governo una relazione contenente l'elenco, suddiviso per tipologia e strutture amministrative competenti, di procedimenti conclusi in ritardo. Obiettivo della previsione è che stuzzicando, per così dire, la delazione si renda effettiva l'osservanza dei termini, secondo il meccanismo del *name and shame*, cioè di rendere manifesto agli organi di Governo quali siano le strutture meno rispettose dell'art. 2 della l. n. 241/1990. Ma nessuna sanzione, per così dire, è prevista in caso di omessa segnalazione.

<sup>14</sup> A questo riguardo si consideri che «Quando il legislatore interviene ripetutamente a riformulare, integrare, specificare il testo di una disposizione legislativa è sempre un brutto segno. Anzitutto è il sintomo dell'esistenza di un problema avvertito come grave nella consapevolezza sociale e politica. Altrimenti non si spiegherebbe l'insistenza del legislatore ad affrontarlo», così M. CLARICH, *La certezza del termine del procedimento amministrativo: un traguardo in vista o una chimera?*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2012, p. 691.

<sup>15</sup> M. CLARICH, *ibid.*, p. 694.

Ebbene, nel quadro descritto, non può che condividersi l'opinione secondo la quale:

Ad una valutazione complessiva, anche le nuove disposizioni contenute nel d.l. n. 5/2012 attestano che permane la consapevolezza nel legislatore di quanto sarebbe importante riuscire ad imporre alle amministrazioni il rispetto dei termini dei procedimenti. Tuttavia anche le nuove disposizioni difficilmente costituiranno un rimedio efficace nei confronti di una pubblica amministrazione che non considera ancora il rispetto dei termini procedurali una vera priorità. In realtà, fin tanto che non maturerà una nuova sensibilità all'interno degli apparati amministrativi, a partire dai vertici politici e dai dirigenti, queste e altre disposizioni legislative corrono il rischio di restare in larga misura disapplicate con buona pace dei tentativi del legislatore di rafforzare i presidi dell'art. 2 della l. n. 241/1990<sup>16</sup>.

A ben guardare il legislatore che è intervenuto nell'ambito considerato è, senza forzature di sorta, il Governo più che il Parlamento. Si tratta di decretazione d'urgenza oggetto di successiva conversione senza ritocchi in sede parlamentare.

Nel solco di insopprimibili e straordinarie esigenze di semplificazione, il d.l. 69/2013 (c.d. *decreto del fare*)<sup>17</sup> integra il contenuto dell'art. 2-bis della l. 241/1990, con un rimedio che parrebbe diretto a riscuotere il favore degli amministrati e a completare gli strumenti che dovrebbero fungere da incentivo per la Pubblica Amministrazione a rispettare la certezza dei termini di conclusione dei procedimenti, in un'ottica di semplificazione amministrativa.

Si prevede, infatti, un indennizzo monetario forfetario da corrispondere in caso di semplice inosservanza del termine di conclusione del procedimento amministrativo iniziato ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunziarsi da parte della Pubblica Amministrazione<sup>18</sup>.

Detto altrimenti: nei casi espressamente previsti, il riconoscimento di un indennizzo sorge per il solo fatto del superamento del termine e che – ove concorra con la distinta obbligazione risarcitoria – è detratto dalla somma complessivamente riconosciuta a tale ultimo titolo<sup>19</sup>.

L'ambito oggettivo di applicazione è quello dei procedimenti ad istanza di parte *per i quali sussista l'obbligo di pronunziarsi* e sono espressamente escluse dalla

<sup>16</sup> M. CLARICH, *ibid.*, p. 695.

<sup>17</sup> Sulla base delle seguenti premesse al d.l. 69/2013: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per la crescita economica e per la semplificazione del quadro amministrativo e normativo, nonché misure per l'efficienza del sistema giudiziario e la definizione del contenzioso civile, al fine di dare impulso al sistema produttivo del Paese attraverso il sostegno alle imprese, il rilancio delle infrastrutture, operando anche una riduzione degli oneri amministrativi per i cittadini e le imprese».

<sup>18</sup> Così, l'art. 2-bis, c. 1-bis, l. 241/1990: «[...] in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunziarsi, l'istante ha diritto di ottenere un indennizzo per il mero ritardo alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. In tal caso le somme corrisposte o da corrispondere a titolo di indennizzo sono detratte dal risarcimento».

<sup>19</sup> È stabilito anche un tetto massimo, in base al quale l'indennizzo non può essere superiore in ogni caso alla somma di 2.000 euro. In caso di indennizzo, le somme corrisposte o da corrispondere a tale titolo sono detratte da quelle eventualmente corrisposte a titolo di risarcimento.

norma tutte le ipotesi di silenzio qualificato.

Per ottenere l'indennizzo, l'istante deve rivolgersi al titolare del potere sostitutivo in caso di inerzia della P.A. (previsto dall'art. 2, c. 9-*bis*, della l. n. 241/1990) entro il termine perentorio di venti giorni dalla scadenza del termine procedimentale (art. 28 d.l. 69/2013)<sup>20</sup>.

In sede di prima applicazione, così recita il d.l. 69/2013, l'indennizzo da ritardo si applica in via sperimentale solo per i procedimenti relativi all'attività di impresa (art. 28, c. 10).

La fase sperimentale era di diciotto mesi a decorrere dal 21 agosto 2013 (data di entrata in vigore della legge di conversione). Dopo il 21 febbraio 2015 e a seguito di un monitoraggio sull'applicazione, l'istituto avrebbe dovuto essere confermato, rimodulato ed eventualmente esteso ad altri procedimenti amministrativi o eliminato mediante un regolamento di delegificazione<sup>21</sup>.

Sono molte le perplessità di ordine formale e sostanziale che impongono di chiedersi se non fosse stato preferibile, se non addirittura doveroso, che fosse il Parlamento, sia pur su iniziativa del Governo (al di fuori di presunte e straordinarie esigenze di straordinaria necessità ed urgenza), a formulare una previsione in tema di indennizzo da ritardo.

Sicuramente sarebbe stato auspicabile che questo non avvenisse supinamente attraverso una frettolosa conversione in legge di una previsione di matrice governativa.

I problemi di ordine formale sono relativi, in primo luogo, al fatto che in una legge generale sul procedimento è recata un'apparente previsione di carattere generale (l'indennizzo da ritardo nella conclusione dei procedimenti ad istanza di parte) ed apparentemente compiuta ed autonoma sul piano interpretativo ed applicativo: invece, quella norma non basta affatto a se stessa, poiché la disciplina complementare, ancorché estremamente rilevante, è oggetto dei restanti undici commi dell'art. 28 del d.l. 69/2013, dall'ambito soggettivo di applicazione, limitato in realtà ai procedimenti ad istanza di parte delle sole imprese, alla previsione con cui si specifica che si tratta di istituto di carattere sperimentale.

L'altro aspetto, di carattere sostanziale, deriva dalla disorganicità dell'intervento di riforma rispetto all'impianto di riferimento, poiché nella disciplina

<sup>20</sup> La misura dell'indennizzo è stabilita (art. 28 d.l. 69/2013) in una somma pari a 30 euro per ogni giorno di ritardo rispetto alla data di scadenza del termine procedimentale. Nel caso in cui anche il titolare del potere sostitutivo non emani il provvedimento nel termine di cui all'articolo 2, comma 9-*ter* o non liquidi l'indennizzo maturato fino alla data della medesima liquidazione, l'istante può proporre ricorso ai sensi dell'articolo 117 del codice del processo amministrativo, oppure, ricorrendone i presupposti, dell'articolo 118 dello stesso codice.

<sup>21</sup> Sul punto v. G. VESPERINI, *L'indennizzo da ritardo: l'ennesima promessa mancata*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2014, pp. 445-446, il quale rileva che: «la norma sottopone questo diritto a tre tipi di limiti. Sostanziali, perché la disposizione riguarda solo i procedimenti amministrativi relativi all'avvio e all'esercizio dell'attività di impresa; perché, anche, è previsto un termine breve entro il quale l'interessato, a pena di decadenza, può chiedere l'indennizzo. Temporalmente, perché dopo diciotto mesi dalla sua entrata in vigore (e quindi nel febbraio del 2015) la disposizione potrà essere, con regolamento del governo, confermata, estesa ad altri procedimenti amministrativi o eliminata. Procedimentali, perché la domanda si intende accolta solo se, entro un ulteriore termine previsto dalla legge, il titolare del potere sostitutivo, figura prevista da una legge del 2012 e al quale la domanda stessa deve essere rivolta, non adotti il provvedimento originariamente richiesto».

introdotta ad opera del d.l. 69/2013 si omette radicalmente di considerare che il termine nei procedimenti ad istanza di parte, allorché vi siano motivi ostativi di accoglimento dell'istanza, viene interrotto e riprende a decorrere *ex novo* dalla presentazione delle osservazioni sui motivi ostativi o, comunque, dalla scadenza dei dieci giorni assegnati per la presentazione delle osservazioni: insomma, manca un criterio chiaro per il calcolo del *dies a quo*<sup>22</sup> a partire dal quale sia effettivamente ravvisabile un ritardo.

La domanda che viene da porsi è se e quanto fosse davvero indispensabile procedere con decreto legge per l'introduzione della norma sull'indennizzo ma, subito dopo, è l'aspettativa frustrata di un intervento del Parlamento, diretto a conferire almeno una maggiore organicità alla novella, che ne connota la tendenziale ed imperdonabile abulia.

#### 4. Recenti conseguenze dell'abulia parlamentare

Alla gestazione lampo delle novelle normative, frutto di interventi che con una progressiva e sensibile accelerazione sono divenuti sempre più oggetto di decretazione d'urgenza, si sono affiancati anche di recente i processi di riforma di amplissima portata mediante il ricorso alla delega legislativa.

Il riferimento più attuale è alla già richiamata l. 124/2015, recante *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, che si compone, per lo più, di deleghe al Governo su tematiche eterogenee legate sia all'attività (Conferenza dei servizi, art. 2) che all'organizzazione amministrativa (Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato, art. 8), ma anche di disposizioni immediatamente operative, come quella che introduce nell'impianto originario della l. 241/1990 il silenzio assenso tra Pubbliche Amministrazioni<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Quanto precede appare sufficiente a svolgere un'ulteriore serie di considerazioni a margine del testo. In primo luogo, dalla disciplina sull'indennizzo da ritardo sembrano potersi avvertire sentori di incostituzionalità in violazione del principio di uguaglianza: la previsione si applica, infatti, soltanto alle imprese e non ai privati nonostante il d.l. che introduce la disposizione in commento, nelle premesse, sia diretto ad entrambi. Sentori di incostituzionalità si percepiscono anche in ordine alla sussistenza di presupposti straordinari di necessità ed urgenza, quanto meno *in parte qua*, rispetto all'introduzione di una tale previsione con decretazione d'urgenza. Sul piano sostanziale, gli sviluppi applicativi della novella introdotta con il d.l. 69/2013 si pongono in contrasto con il principio di legalità nell'attività della Pubblica Amministrazione: si consideri, infatti, che la disciplina del nuovo istituto è recata non da un regolamento *ex art.* 17 della l. 400/1988, cui esplicitamente si rinvia, ma da una direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica.

<sup>23</sup> Si consideri che sul metodo seguito per la l. 124/2015 è stato osservato (B.G. MATTARELLA, in «Giornale di diritto amministrativo», 5/2015) che si potrebbe «discutere dell'opportunità di operare un così ampio intervento con un solo atto normativo, che ha impegnato il Parlamento in un gran numero di questioni importanti e costringe il Governo a un notevole sforzo di attuazione. Ma la discussione dovrebbe tenere conto di due fattori. In primo luogo, il numero limitato di leggi che possono essere approvate da un Parlamento continuamente impegnato in importanti riforme (costituzionali, ma con i tempi del 138 ci sarebbero degli intervalli che potrebbero essere impiegati altrimenti), nella conversione di decreti-legge e in manovre finanziarie: difficoltà che induce spesso a introdurre contenuti ulteriori, possibilmente omogenei a quelli originari, nei pochi veicoli destinati ad arrivare in porto. In secondo luogo, il difetto di alcune recenti riforme amministrative, che hanno perseguito un solo obiettivo (la valutazione dei rendimenti, la trasparenza amministrativa, la prevenzione della corruzione) trascurandone altri (come la semplificazione amministrativa) e

Con riferimento all'abulia del Parlamento, e per evidenti esigenze di sintesi, si ritiene di soffermare l'attenzione in modo particolare sull'art. 2 e sull'art. 3 della legge Madia, ossia sulla delega in tema di conferenza dei servizi e sulla disposizione relativa al silenzio assenso tra Pubbliche Amministrazioni, perché in esse è immediatamente apprezzabile l'insufficienza di volontà nello svolgimento della fondamentale funzione spettantegli.

All'art. 2 della l. 124/2015 si delega il Governo ad adottare entro dodici mesi un decreto di riordino della disciplina della conferenza dei servizi<sup>24</sup>, secondo i principi e criteri direttivi recati dal decalogo indicato dalla lett. a) alla lett. q).

L'articolo in commento, nel disegno di legge di iniziativa governativa, era sostanzialmente identico sino alla lett. i)<sup>25</sup>.

Il primo dato da segnalare è che molti dei principi e criteri direttivi già presenti

sopravalutando le possibilità di attuazione: difetto che può essere evitato con un intervento complessivo».

<sup>24</sup> Con riferimento alla delega in materia di conferenza dei servizi si deve premettere che l'istituto è stato oggetto di numerosissimi ritocchi, anche su iniziativa recente dell'attuale Governo: il riferimento è all'art. 25, c. 1, d.l. 133/2014, conv. in l. 164/2014. Con esso, tra le altre cose, si introduceva il c. 8-bis all'art. 14-ter della l. 241/1990 (recante la disciplina per il funzionamento della conferenza) avente il seguente contenuto: «I termini di validità di tutti i pareri, autorizzazioni, concessioni, nulla osta o atti di assenso comunque denominati acquisiti nell'ambito della Conferenza di Servizi, decorrono a far data dall'adozione del provvedimento finale». Lo scopo della previsione è di non vanificare la validità e l'efficacia dei vari atti provenienti dalle altre amministrazioni prima dell'adozione della determinazione conclusiva: tutti i termini decorreranno dall'adozione di quest'ultima. È vero che i lavori della conferenza dovrebbero concludersi nel termine di 90 giorni, ma non è detto che la determinazione conclusiva sia contestuale, cosicché, in via cautelativa e nonostante sul piano sostanziale si tratti di atti privi di rilevanza esterna, l'intervento modificativo ha lo scopo di congelare gli effetti degli atti acquisiti in sede di conferenza. Sul punto, v. Cons. St., VI, 5084/2013: «Le singole amministrazioni che partecipano ai lavori lo fanno invero in quanto titolari di specifiche e autonome competenze, le cui inerenti valutazioni vengono manifestate contestualmente, per ragioni sia di semplificazione procedimentale che di utilità del confronto dialettico. La conferenza di servizi è dunque la sede esclusiva dove le amministrazioni interessate e convocate manifestano – con le forme necessarie – l'assenso o il dissenso rispetto al rilascio del domandato titolo abilitativo regionale alla realizzazione dell'impianto. In quella conferenza di servizi esse hanno l'onere di esprimere l'eventuale motivato dissenso, ciascuna riguardo all'interesse alla cui cura è preposta, rispetto all'oggetto dell'iniziativa procedimentale. Il modulo si caratterizza, pertanto, per la presenza di più figure dotate di vari poteri di giudizio, che partecipano contestualmente alla formazione del giudizio finale cui dovrà far riferimento il vero e proprio provvedimento che ne seguirà. In questa prospettiva, va infatti rammentato che questo Consiglio di Stato (es. Cons. Stato, VI, 11 dicembre 2008, n. 5620; 9 novembre 2010, n. 7981; 31 gennaio 2011, n. 712; 18 aprile 2011, n. 2378) ha ripetutamente rilevato come, secondo l'ormai prevalente orientamento – da cui non v'è motivo di discostarsi – l'istituto della conferenza di servizi c.d. decisoria disciplinato dagli artt. 14 ss. L. 7 agosto 1990, n. 241, in esito alle riforme apportate dalle L. 24 novembre 2000, n. 340, e 11 febbraio 2005, n. 15, è caratterizzato da una struttura dicotomica, articolata in una fase che si conclude con la determinazione della conferenza (anche se di tipo c.d. decisorio), che ha valenza endoprocedimentale, e in una successiva fase che si conclude con l'adozione del provvedimento finale, che ha valenza esoprocedimentale ed esterna, effettivamente determinativa della fattispecie e incidente sulle situazioni degli interessati. L'art. 14, comma 6-bis, della L. n. 241 del 1990 prevede, infatti, che al termine dei lavori – “valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede” – viene adottata “la determinazione motivata di conclusione del procedimento”».

<sup>25</sup> Nell'iter di approvazione parlamentare, già in prima lettura al senato, si sono aggiunte le ulteriori sei lettere.

nel disegno di legge (lettere a, b e d), con buona pace di ogni aspettativa di attenta riflessione all'interno della sede parlamentare, si traducono in veri e propri obiettivi se non addirittura in risultati attesi. Più che una delega sembra, in effetti, un programma di interventi, rimessi però alla libera iniziativa del Governo<sup>26</sup>.

Al di là di ogni valutazione sulla corrispondenza di dette indicazioni a principi e criteri direttivi di una delega prioritariamente diretta ad un riordino, ciò che salta agli occhi è, per così dire, la *ubris* della spinta riformatrice che, però, invece di semplificare un istituto di semplificazione, potenzialmente lo complica invitando il legislatore delegato addirittura ad introdurre in seno alla rimeditata conferenza anche modelli di istruttoria pubblica.

Tra i principi e criteri direttivi in materia vi è la *ridefinizione e riduzione dei casi in cui la convocazione della conferenza di servizi è obbligatoria, anche in base alla complessità del procedimento*.

La conferenza di servizi decisoria della l. 241/1990 (ossia la conferenza “obbligatoria” secondo l'art. 14, c. 2, della l. 241/1990) è, prima di tutto, un istituto generale, ragione per la quale diviene difficile comprendere se ed in che termini, in quanto istituto generale, possa subire delle limitazioni e come, in sede di decretazione delegata, il Governo riesca a procedere agevolmente in tal guisa.

Eppure, come è stato osservato, il legislatore del 2015 sembrerebbe chiaro: l'indicazione è quella di limitare – senza alcun criterio di massima fornito in sede di delega – i casi in cui ricorrere allo strumento della conferenza<sup>27</sup>.

L'istituto della conferenza dei servizi obbligatoria sembrerebbe addirittura divenuto recessivo stando a ciò che è consentito ricavare dal combinato disposto dell'art. 2, c. 1, lett. a) della delega sopra citato e della previsione immediatamente operativa dell'art. 3 della l. 124/2015, in cui si prescrive che, nei casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi comunque denominati per la adozione di provvedimenti (anche) amministrativi, si applica il meccanismo del silenzio assenso ove entro trenta giorni (prorogabili in casi complessi oppure di interessi sensibili) non venga comunicato il parere delle singole amministrazioni interpellate.

Infatti, l'art. 3 della legge 124/2015 ha introdotto nel corpo della l. 241/1990 un nuovo articolo, il 17-bis, di disciplina del silenzio-assenso tra amministrazioni pubbliche e tra queste e gestori di beni e servizi pubblici. La nuova disposizione

<sup>26</sup> Si pensi, per esempio: alla lett. a), “*ridefinizione e riduzione dei casi in cui la convocazione della conferenza di servizi è obbligatoria, anche in base alla complessità del procedimento*”; alla lett. b), “*ridefinizione dei tipi di conferenza, anche al fine di introdurre modelli di istruttoria pubblica per garantire la partecipazione anche telematica degli interessati al procedimento, limitatamente alle ipotesi di adozione di provvedimenti di interesse generale, in alternativa a quanto previsto dall'articolo 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e nel rispetto dei principi di economicità, proporzionalità e speditezza dell'azione amministrativa*”; alla lett. d), “*certezza dei tempi della conferenza, ovvero necessità che qualsiasi tipo di conferenza di servizi abbia una durata certa, anche con l'imposizione a tutti i partecipanti di un onere di chiarezza e inequivocità delle conclusioni espresse*”.

<sup>27</sup> Nella prospettiva delineata dalla delega, pare non considerarsi affatto che nel caso in cui si tratti di conferenza decisoria, stando alla disciplina antecedente all'introduzione della delega, da un lato esiste un obbligo all'indizione ogni volta in cui l'amministrazione procedente non ottenga gli atti di assenso richiesti nel termine di trenta giorni, e dall'altro lato appare estremamente rilevante anche la possibilità di indire la conferenza decisoria da parte dell'amministrazione procedente affinché in contraddittorio si possa superare il dissenso nel frattempo intervenuto da parte delle amministrazioni interpellate.

disciplina l'ipotesi in cui l'amministrazione precedente, per l'adozione di un provvedimento normativo o amministrativo, debba acquisire l'assenso, il concerto o il nulla osta, comunque denominato, di un'altra amministrazione pubblica o di un gestore di beni o servizi pubblici. In tal caso, l'assenso si intende acquisito con l'inutile decorso del termine di trenta giorni dal ricevimento da parte dell'amministrazione tenuta a pronunciarsi dello schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione. Il termine può essere interrotto una volta sola, qualora l'amministrazione o il gestore che deve rendere il proprio assenso, concerto o nulla osta rappresenti esigenze istruttorie o richieste di modifica motivate e puntuali<sup>28</sup>.

La disposizione è immediatamente operativa ed è passata sostanzialmente indenne nella sua formulazione originaria attraverso l'*iter* di approvazione parlamentare<sup>29</sup>.

La disposizione sembrava in grado di inficiare, con la forza e gli effetti di uno scontro frontale, l'applicabilità dell'istituto della conferenza dei servizi decisa quanto meno nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della legge 124/2015 (e dell'art. 3, immediatamente applicabile) e l'emanazione del decreto legislativo attuativo della delega in materia di conferenza dei servizi (che, teoricamente, avrebbe potuto recare una disciplina di coordinamento con il nuovo istituto del silenzio-assenso tra Pubbliche Amministrazioni). Questo perché la formulazione con cui si descrivono i presupposti operativi dell'istituto del silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni sono sovrapponibili a quelli indicati al primo periodo dell'art. 14, c. 2, della l. 241/1990<sup>30</sup>.

Dal Parlamento ci si sarebbe potuti aspettare, almeno, un intervento diretto a differire l'operatività dell'istituto del silenzio assenso tra Pubbliche Amministrazioni al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo di rior-

<sup>28</sup> La disposizione in commento, al comma 3, estende l'applicazione del modulo procedimentale appena descritto anche ai casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini (i c.d. interessi sensibili), prevedendo però in tali casi il più lungo termine di novanta giorni.

<sup>29</sup> Basti guardare al disegno di legge A.S. 1577, rispetto al quale in sede parlamentare sono stati effettuati ritocchi di scarsa o, comunque, di non particolare rilevanza. In prima lettura al Senato si è passati da "amministrazioni" ed "amministrazioni statali", nella rubrica e nel testo, ad "amministrazioni pubbliche"; alla parola "provvedimento" è stato sostituito "schema di provvedimento". In prima lettura alla camera (A.C. 3098) alle "amministrazioni pubbliche" sono stati aggiunti, nella rubrica e nel testo, i gestori di beni o servizi pubblici" ed è stato operato un riferimento ai cc. 1 e 2 (quest'ultimo recante una modalità di superamento del mancato accordo tra le amministrazioni coinvolte) dell'art. 17-bis e non soltanto (come nel d.d.l.) al c. 1 alla disposizione concernente l'acquisizione dell'assenso da parte delle amministrazioni preposte alla tutela di interessi pubblici sensibili (di cui al c. 3), ma si trattava di un riferimento già desumibile, ancorché implicitamente, dal testo nella sua versione originaria. Infine, alla Camera è stato esteso a 90 giorni il termine per la formazione del silenzio-assenso nel caso di assensi, concerti o nulla osta richiesti alle predette amministrazioni preposte alla tutela di interessi pubblici sensibili.

<sup>30</sup> Nel periodo considerato la conseguenza, nella difficoltà di un'interpretazione coordinata delle due disposizioni, comportava che fossero le amministrazioni a scegliere quale fosse la via da preferire, privilegiando la completezza istruttoria o la celerità della definizione del procedimento. Appare verosimile, in effetti, che molte amministrazioni, specie in fase di prima applicazione, lasceranno decorrere il termine dei trenta giorni.

dino della disciplina in materia di conferenza dei servizi.

Invece, in sede parlamentare è stata soltanto introdotta, quale ulteriore principio e criterio direttivo, la lett. p) all'art. 2, prescrivendo il «coordinamento delle disposizioni in materia di conferenza di servizi con quelle dell'articolo 17-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'articolo 3 della presente legge».

In mancanza di un intervento più incisivo del Parlamento, almeno idoneo a prevenire antinomie ed a conferire maggiore organicità e sistematicità, si è quindi finito per optare per l'elaborazione di soluzioni postume, suggerite a legislazione vigente, dal Consiglio di Stato quale organo di consulenza giuridico-amministrativa ai sensi dell'art. 100 Cost..

Ed è in questa veste che il Consiglio di Stato è chiamato ad esprimersi (di fatto, dirimendo il groviglio normativo che viene ridotto ad apparente sovrapposizione normativa<sup>31</sup>) in ordine al *Quesito su alcuni problemi applicativi dell'articolo 17-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'articolo 3 della legge 7 agosto 2015, n. 124*.

Nel relativo parere (n. 1640 del 13 luglio 2016, reso dalla Commissione speciale) alla voce *Rapporti con la conferenza di servizi* si legge, testualmente, quanto segue:

La tesi secondo cui l'art. 17-bis trova applicazione nel caso in cui l'Amministrazione precedente debba acquisire l'assenso di una sola Amministrazione, mentre nel caso di assensi da parte di più Amministrazioni opera la conferenza di servizi, rappresenta, in effetti, quella che fornisce il criterio più semplice per la risoluzione dell'apparente sovrapposizione normativa.

In alternativa, per estendere l'ambito applicativo dell'art. 17-bis in modo che appaia, comunque, compatibile con il suo tenore letterale, si potrebbe sostenere che il silenzio assenso di cui all'art. 17-bis opera sempre (anche nel caso in cui siano previsti assensi di più amministrazioni) e, se si forma, previene la necessità di convocare la conferenza di servizi. Quest'ultima andrebbe convocata, quindi, nei casi in cui il silenzio assenso non si è formato a causa del dissenso espresso dalle Amministrazioni interpellate, e avrebbe lo scopo di superare quel dissenso nell'ambito della conferenza appositamente convocata.

La tesi sostenuta nella richiesta di parere, volta a evidenziare la tendenziale identità tra il meccanismo dell'art. 17-bis e la conferenza semplificata asincrona, come sarebbe disciplinata dallo schema di decreto legislativo da emanare in attuazione della delega di cui all'art. 2 della legge n. 124 del 2015, pur essendo in linea di principio condivisibile, trova, tuttavia, un ostacolo nella diversa disciplina dei meccanismi per il superamento dei "contrast", rispettivamente disciplinata dal comma 2 dell'art. 17-bis e dall'art. 14-*quinquies* dello schema di decreto legislativo.

Pur essendo in entrambi i casi la decisione finale affidata al Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, la disciplina della conferenza di servizi si caratterizza per una maggiore complessità, offrendo maggiori garanzie procedurali, anche al fine di attuare il principio di leale collaborazione tra le diverse Amministrazioni coinvolte.

Come si intuisce dal passaggio del parere sopra testualmente riportato, reso all'adunanza del 23 giugno 2016 (ma depositato il 13 luglio 2016), al momento

<sup>31</sup> V. il passaggio testuale del parere, di seguito riportato nel testo.



in cui la Commissione speciale del Consiglio di Stato si è pronunciata, il decreto delegato era in procinto di essere emanato, cosa che è avvenuta in data 30 giugno 2016 (pubblicato, per una curiosa coincidenza, in data 13 luglio 2016).

Non è certamente questa la sede per una disamina dettagliata del contenuto del d.lgs. 127/2016, attuativo della delega in tema di conferenza dei servizi. È, però, possibile, alla luce delle considerazioni che precedono, verificare se effettivamente le istanze di semplificazione sottese alla delega dell'art. 2 della l. 124/2015 possono dirsi soddisfatte e vi sia stata, in effetti, una ridefinizione e contestuale riduzione dei casi di conferenza dei servizi obbligatoria.

Ebbene, nel testo dell'art. 14-*bis*, per come riformulato dall'art. 1 del d.lgs. 127/2016, si legge che:

La conferenza di servizi decisoria è sempre indetta dall'amministrazione procedente quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici. Quando l'attività del privato sia subordinata a più atti di assenso, comunque denominati, da adottare a conclusione di distinti procedimenti, di competenza di diverse amministrazioni pubbliche, la conferenza di servizi è convocata, anche su richiesta dell'interessato, da una delle amministrazioni procedenti.

Sulla base dei suindicati presupposti, sono stati introdotti due distinti moduli organizzativi di conferenza decisoria: la conferenza semplificata (art. 14-*bis*) e la conferenza simultanea (art. 14-*ter*), la prima a carattere necessario e ordinario, la seconda a carattere eventuale e, tendenzialmente, eccezionale.

La conferenza semplificata viene organizzata in modalità asincrona (ossia diacronica), la conferenza simultanea in modalità sincrona, ossia con la partecipazione contestuale dei rappresentanti delle amministrazioni. Ma non si tratta di due modelli rigidamente separati dal momento che la conferenza simultanea costituisce, di norma, l'eventuale integrazione della conferenza semplificata<sup>32</sup> come emerge chiaramente dal combinato disposto dell'art. 14-*bis*, c. 2, lett. d), c. 6 e dall'art. 14-*ter*, c. 1. La conferenza simultanea, infatti, è prevista ai fini del componimento di dissensi "superabili" e, in particolare, qualora si riscontrino determinate difficoltà, in via originaria o sopravvenuta, nel definire la conferenza semplificata oppure in casi di particolare complessità.

Più nel dettaglio: la conferenza semplificata deve sempre tenersi ogniqualvolta risulti necessario acquisire più atti di assenso, da parte di altri soggetti pubblici, affinché l'amministrazione titolare del procedimento possa adottare il provvedimento conclusivo<sup>33</sup>. Invece, la conferenza simultanea si tiene a sua volta in pre-

<sup>32</sup> Fatto salvo quanto previsto dall'art. 14-*bis*, c. 7, come sostituito dall'art. 1 del D. lgs. 127/2016.

<sup>33</sup> Non si tengono riunioni, dal momento che l'amministrazione procedente deve acquisire le diverse posizioni a distanza, ossia in modalità diacronica ed in via telematica, ai sensi dell'art. 47 del D.lgs. 82/2005, chiedendo alle singole amministrazioni di far pervenire le proprie determinazioni entro il termine perentoriamente fissato dalla legge (45 gg. nei casi ordinari, 90 in presenza di amministrazioni portatrici di interessi sensibili). Scaduti i predetti termini l'amministrazione procedente adotta la determinazione conclusiva del procedimento qualora la situazione emersa sia, per così dire, inequivoca: in altri termini si avrà, testualmente, "conclusione positiva della conferenza",

senza di quattro presupposti: a) le richieste di modifica avanzate in conferenza semplificata rivestono carattere essenziale; b) i dissensi espressi in conferenza semplificata sono ritenuti superabili dall'amministrazione procedente; c) lo richiedano motivatamente, sempre una volta avviata la conferenza semplificata, le altre amministrazioni partecipanti oppure il privato interessato al progetto o all'iniziativa; d) in casi di particolare complessità preventivamente valutati, prima ossia di avviare la conferenza semplificata, dalla stessa amministrazione procedente<sup>34</sup>.

Come si vede, non vi è traccia nel decreto di alcuna disposizione volta a ridurre i casi di conferenza "obbligatoria", ma soltanto una diversa rimodulazione ed articolazione procedimentale tra conferenza semplificata e conferenza simultanea, la seconda in funzione di sviluppo ed integrazione della prima. In altre parole: a) resta ferma l'obbligatorietà del modulo conferenziale al ricorrere di determinati presupposti (necessità di acquisire atti di assenso in vista di una decisione finale); b) si introduce un procedimento duale (conferenza semplificata necessaria e conferenza simultanea eventuale)<sup>35</sup>.

Infine, non sono rinvenibili le misure di coordinamento delle disposizioni in materia di conferenza di servizi con quelle dell'articolo 17-*bis*, indicate tra i principi e criteri direttivi della delega all'art. 2, lett. p).

Restano fondati dubbi sull'effettivo rispetto del principio contenuto nella legge delega cui si è sopra fatto cenno. Soprattutto si ha la sensazione che il risultato finale sia una sorta di *collage* non troppo riuscito con l'istituto del silenzio assenso tra Pubbliche Amministrazioni che, in difetto di una diversa e più chiara formulazione del testo normativo, è stato destinato in via postuma ed ermeneutica dal Consiglio di Stato a trovare applicazione nei casi di relazione bilaterale e non plurilaterale, ossia nelle ipotesi in cui l'assenso comunque denominato debba essere richiesto dall'amministrazione procedente ad un'altra amministrazione.

La conferenza semplificata al di là del *nomen iuris* non pare potersi ricondurre al modulo organizzativo rispondente alla conferenza di servizi. Infatti, al di là della espressa qualificazione formale si tratta di un ritorno al procedimento amministrativo vecchio stampo, quello antecedente alla legge n. 241 del 1990 (e probabilmente anche rispetto ai mondiali di calcio del '90), ossia con modalità diacroniche e a distanza di tempo e di spazio<sup>36</sup>.

Come si è avuto modo di evidenziare nel corso di questo lavoro, è una ten-

di assenso, in particolare, se le richieste di modifica del progetto avanzate da altri soggetti pubblici non rivestano carattere essenziale, oppure di "conclusione negativa" qualora siano stati acquisiti uno o più atti di dissenso ritenuti non superabili dalla stessa amministrazione procedente.

<sup>34</sup> Mentre i primi tre presupposti intervengono *ex post* rispetto alla conferenza semplificata, innescandosi soltanto in caso di patologie o incidenti verificatosi nel corso di quest'ultima, la quarta è l'unica ad avere carattere *ex ante*, o preventivo, rispetto alla medesima. Come già anticipato, si tratterà in queste ipotesi di vera e propria conferenza, dal momento che per esprimere la propria posizione ciascuna amministrazione dovrà farlo per il tramite di un suo rappresentante non solo legittimato ma anche presente.

<sup>35</sup> Cfr., anche per alcune delle notazioni contenutistiche sul D.lgs. 127/2016, M. SANTINI, *La conferenza di servizi dopo la riforma Madia: questione di (ulteriori) norme o di cultura?*, in «Urbanistica e appalti», 2016.

<sup>36</sup> In questi termini v. anche M. SANTINI, *ibid.*, p. 133.

denza ricorrente quella di introdurre soluzioni apparentemente nuove attraverso soluzioni già conosciute dal nostro ordinamento, ma questo è ben lungi dal rispondere ad istanze di riforma.

Quello che resta, sullo sfondo, è il rammarico per un'ennesima occasione perduta da parte di un Parlamento distante, distratto che, da tempo, resta indifferente rispetto all'eventualità di poter diversamente incidere sulla portata di riforme che meriterebbero di andare oltre la semplice annunciazione.

### 5. Epilogo

Siamo, quindi, di fronte ad un Parlamento che non sceglie, delegando, o, comunque, non sceglie di soccorrere, intervenendo in misura irrisoria su testi di legge delega o su d.d.l. di conversione di decreti legge, donde l'inevitabile riferimento all'abulia.

Le conseguenze sulla percezione delle regole del potere sono molteplici, a partire dalla confusione delle regole dirette a disciplinare l'esercizio del potere amministrativo, per finire alla metamorfosi dei poteri con lo sbiadire della regola primigenia, quella relativa alla separazione dei poteri che appare sempre più annacquata con un Governo che da tempo opera in una sorta di autogestione della funzione legislativa, formulando esso stesso le regole che il Parlamento acriticamente ratifica. A margine sta il Consiglio di Stato che, nell'esercizio della funzione consultiva della quale è costituzionalmente investito, suggerisce le soluzioni ed i rimedi a normativa già in vigore o, in altri casi, direttamente il giudice (nel caso di specie amministrativo) che sopperisce alle mancanze della disciplina applicabile, divenendo, di volta in volta, non soltanto interprete ma vero e proprio legislatore del caso concreto.

A conclusione e monito di quanto sin qui osservato sta il passaggio di chiusura del Rapporto Giannini: «... revisioni di tecniche, riordinamenti, ristrutturazioni, riforme di pubbliche amministrazioni, da sole non basteranno; occorrerà che siano accompagnate da modernizzazione delle leggi regolative dell'azione amministrativa... La situazione è sì gravissima, ma non irreversibile. Si confida che la saggezza del Parlamento possa dare la spinta che occorre per iniziare a risalire».

## IL REGIME DI PUBBLICITÀ DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI DI INCHIESTA NELL'EPOCA DEI NUOVI CANALI DI INFORMAZIONE

*Giuseppe Mobilio*

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Questioni preliminari. 3. La più recente prassi legata alle Commissioni di inchiesta. 4. L'evoluzione nel regime giuridico della pubblicità. 4.1. L'emersione della disciplina sulla segretezza/pubblicità. 4.2. Il tendenziale consolidamento del quadro regolatorio. 5. Le interazioni tra Commissioni di inchiesta e mezzi di informazione. 5.1. Interazioni positive. 5.2 Interazioni negative. 6. Considerazioni conclusive.

### 1. Introduzione

Le regole giuridiche sulla "percezione del potere" delle Assemblee parlamentari, intese come norme che disciplinano i canali di comunicazione e informazione, sono in grado di condizionare la vita e, ultimamente, la natura di queste istituzioni. Un banco di prova significativo per apprezzare la veridicità di questo assunto è offerto dalle Commissioni di inchiesta. Questi organi interni delle Camere, forse più di altri, trovano nella disciplina sulla percezione esterna della propria attività un punto particolarmente qualificante. La missione inquirente affidata loro, infatti, sottopone questi soggetti ad una tensione provocata da due esigenze apparentemente inconciliabili tra loro: da una parte, si avverte il bisogno di ricondurre queste Commissioni parlamentari sotto il regime generale di visibilità tipico delle assemblee rappresentative; dall'altra, si manifesta un'esigenza di segretezza connaturata al concetto stesso di attività inquirente e di inchiesta. La disciplina sulla pubblicità degli atti e delle attività, riconducibile proprio alle regole sulla "percezione del potere", contribuisce ad individuare il punto di equilibrio tra queste due opposte necessità. Il presente contributo affronterà come primo profilo di analisi l'evoluzione di questa particolare disciplina, che di recente non sembra essere stata fatta oggetto di particolare attenzione ma che contribuisce a definire la natura stessa di questi organi.

Se però il regime di pubblicità conferma in questi termini la fisionomia delle Commissioni di inchiesta, si intuisce anche come i moderni mezzi di informazione siano in grado di alterare il punto di equilibrio fra le due tendenze di cui sopra. In particolare, la stampa e internet sono mezzi in grado di garantire una sempre maggiore diffusione di notizie e dati, inducendo così l'opinione pubblica ad esercitare un più stretto controllo nei confronti delle istituzioni e ad influire sulle relative scelte. Nella seconda parte del presente contributo, dunque, ci si soffermerà sull'impatto prodotto dai mezzi di informazione sulla vita delle

Commissioni di inchiesta, dando conto sia di alcune interazioni virtuose che, fisiologicamente, hanno preso vita, sia di alcuni fenomeni distorsivi che, patologicamente, si sono realizzati e che sono in grado di alterare lo stesso inquadramento teorico di questi organi.

## 2. Questioni preliminari

Un primo aspetto preliminare da mettere in evidenza sono le esigenze sottese alla funzione ispettiva del Parlamento. Dietro allo strumento dell'inchiesta, come più in generale per i poteri conoscitivi parlamentari, vi è primariamente la necessità di disporre di canali di informazione che siano indipendenti innanzitutto dal Governo, ma anche dai partiti e dai gruppi di interesse<sup>1</sup>.

Altro profilo da sottolineare è la stringatezza dei dati normativi di carattere generale riservato alle Commissioni di inchiesta, sia a livello costituzionale<sup>2</sup> che a livello di regolamenti interni alle Camere<sup>3</sup>. Ne deriva una notevole elasticità e flessibilità della disciplina concernente questi organi, tale da affidare principalmente alle forze politico-istituzionali la responsabilità di definirne la relativa portata, soprattutto attraverso la prassi applicativa e le singole decisioni istitutive.

È anche in ragione del carattere quantitativamente limitato del diritto positivo che la dottrina, nella propria riflessione teorica, ha potuto ricostruire la natura delle Commissioni di inchiesta in termini divergenti, giungendo a soluzioni anche molto distanti fra loro in ordine al fondamento del potere di inchiesta

<sup>1</sup> A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 171; L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 182, che osservano come sia sintomatica di questa necessità di indipendenza anche la collocazione sistematica dell'art. 82 all'interno del testo costituzionale, posto a chiusura della sezione dedicata alla funzione parlamentare tipica, quella legislativa, e non in stretto contatto con il rapporto fiduciario.

<sup>2</sup> Basti pensare all'ampiezza del riferimento alle «materie di pubblico interesse» di cui all'art. 82, c. 1, Cost. e ai tentativi in Assemblea costituente di circoscriverne la portata: in sede di II Sottocommissione l'On. Fabbri propose di limitare l'oggetto di indagine a «amministrazioni statali e parastatali, escludendo gli affari privati», ma la proposta venne respinta. Successivamente anche l'On. Tosato propose di limitare le possibilità di inchiesta alle sole «Pubbliche Amministrazioni», ma anche tale ipotesi venne respinta. Cfr., rispettivamente, seduta del 21 settembre e del 21 dicembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, Roma, Camera dei Deputati, 1970, p. 1075 e p. 1624 ss.

<sup>3</sup> In base all'art. 162, c. 1-bis del reg. Senato si dispone che «quando una proposta di inchiesta parlamentare è sottoscritta da almeno un decimo dei componenti del Senato, è posta all'ordine del giorno della competente Commissione, che deve riunirsi entro i cinque giorni successivi al deferimento. Il Presidente del Senato assegna alla Commissione un termine inderogabile per riferire all'Assemblea. Decorso tale termine, la proposta è comunque iscritta all'ordine del giorno dell'Assemblea nella prima seduta successiva alla scadenza del termine medesimo, ovvero in una seduta supplementare da tenersi nello stesso giorno di questa o in quello successivo, per essere discussa nel testo dei proponenti. La discussione in Assemblea si svolge a norma dell'articolo 55, comma 5».

L'art. 116, c. 4 del reg. Camera prevede invece che «la questione di fiducia non può essere posta su proposte di inchieste parlamentari, modificazioni del regolamento e relative interpretazioni o richiami, autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine, fatti personali, sanzioni disciplinari ed in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno della Camera e su tutti quegli argomenti per i quali il regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto».

delle Camere, al rapporto con le altre funzioni parlamentari, ai poteri delle Commissioni e ai relativi limiti<sup>4</sup>. Ogni inquadramento teorico sulle Commissioni di inchiesta, inoltre, è il portato di concezioni più ampie con cui, a monte, si inquadrano i rapporti tra organi costituzionali e la stessa forma di Governo<sup>5</sup>.

Ad ogni modo, al di là della complessità delle questioni che così si aprono, occorre tener presente che, nella propria attività materiale, le Commissioni di inchiesta hanno lo scopo principale di compiere «accertamenti» e «valutazioni», e non di esprimere «giudizi» in senso stretto<sup>6</sup>; il momento del giudizio, ovvero la decisione in ordine alle conseguenze sia politiche che giuridiche rispetto alle risultanze emerse, dovrebbe spettare propriamente all'Assemblea parlamentare, nel primo caso, o alla magistratura, nel secondo<sup>7</sup>.

Da ultimo, occorre sempre ricordare che le Commissioni di inchiesta, pur essendo potenzialmente titolari di poteri analoghi a quelli dell'autorità giudiziaria, appartengono sempre alla sfera della «politica», in quanto non costituiscono organi imparziali, bensì organi di natura politica, composti da soggetti politici,

<sup>4</sup> In particolare, accennando per sommi capi, quanto al fondamento del potere di inchiesta si fronteggiano la tesi che riconosce un potere implicito del Parlamento e quella che ne individua il fondamento nel dettato costituzionale; quanto al rapporto con le altre funzioni parlamentari si contrappongono la tesi che sostiene il carattere «strumentale» rispetto alle altre funzioni e quella che riconosce carattere «autonomo» rispetto ad esse; da ciascun inquadramento derivano diversi limiti al potere di inchiesta. Per una disamina delle diverse posizioni, si vedano i richiami, anche dottrinari, in G. BUSIA, *Art. 82*, A. CELOTTO - R. BIFULCO - M. OLIVETTI, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, p. 1618 ss. Cfr., inoltre, le ricostruzioni in P. COSTANZO, *Il Parlamento inquirente: aggiornamenti sulla più recente prassi parlamentare*, in «Quaderni costituzionali», 1991, p. 407; B. CARAVITÀ DI TORITTO, *L'inchiesta parlamentare*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001, p. 726 ss.; R. DICKMANN, *Profili costituzionali dell'inchiesta parlamentare*, in «Diritto e società», 3, 2007, p. 463 ss.; D. PICCIONE, *Fuori o oltre la linea d'ombra? Ancora sul sequestro dei locali degli ospedali psichiatrici giudiziari, a tutela dei diritti costituzionali degli internati sottoposti a misure di sicurezza*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2011, p. 3405.

<sup>5</sup> Nel valorizzare la centralità del Parlamento all'interno della forma di governo, anche in rapporto a determinati periodi storici della storia repubblicana, l'inchiesta è stata qualificata come potere da riconnettere alla funzione di «garanzia» di tale organo, autonoma dal circuito di indirizzo politico. Tale funzione trae a sua volta fondamento diretto nella sovranità popolare di cui all'art. 1 della Costituzione, che deve potere essere esercitata, tramite il Parlamento e anche sotto forma di inchiesta, in ordine a tutti i procedimenti decisionali dei pubblici poteri. Per questa ricostruzione, cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 174 ss.

All'opposto, qualora si preferisse valorizzare il *continuum* tra maggioranza parlamentare-Governo, da una parte, e opposizioni politiche, dall'altra, si potrebbe identificare nell'inchiesta parlamentare uno strumento di Governo della stessa maggioranza, ovvero di «indirizzo politico»; tant'è che è necessario ottenere il consenso delle forze politiche al Governo per l'istituzione di una Commissione d'inchiesta, che non può quindi essere considerata uno strumento di controllo parlamentare. Di conseguenza, il Governo o la maggioranza acconsentiranno all'istituzione di tali organi nella misura in cui abbiano interesse a che l'acquisizione di certe informazioni avvengano in una forma di contraddittorio piuttosto che in un'altra; di converso, le opposizioni saranno, in linea di principio, sempre favorevoli all'istituzione di una Commissione d'inchiesta perché avranno la possibilità di mettere in difficoltà la maggioranza sfruttando le opportunità del contraddittorio. Per questa ricostruzione, cfr. A. PACE, *Art. 82*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro, 1979, p. 310 ss.

<sup>6</sup> G. SILVESTRI, *Considerazioni sui poteri e i limiti della commissioni parlamentari di inchiesta*, in «Il Politico», 1970, p. 559 ss.

<sup>7</sup> A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 176.

che risentono al loro interno di una dialettica politica, finalizzati all'adozione di atti politici e con il compito di accertare responsabilità innanzitutto politiche<sup>8</sup>. Ne deriva come tali Commissioni non siano mosse dalla preoccupazione di accertare solo ed esclusivamente verità storiche, ma si rendano invece responsabili di letture politico-istituzionali rispetto a fatti e vicende ricostruite.

### 3. La più recente prassi legata alle Commissioni di inchiesta

Prima di entrare nello specifico del regime di pubblicità delle Commissioni di inchiesta è necessario contestualizzare la specifica disciplina nella prassi di questi organi, per comprendere se vi siano fattori che hanno condizionato l'evoluzione normativa relativa alla pubblicità. Nella specie, la prassi verrà qui definita con alcune coordinate sia quantitative che qualitative. L'arco temporale preso in considerazione va dall'attuale XVII legislatura (giugno 2016) fino alla XII legislatura, periodo nel quale si sono verificati rilevanti assestamenti nel sistema politico-partitico, con l'obiettivo di gettare uno sguardo sul più recente periodo.

A livello di numero di Commissioni istituite, come si evince dalla tabella riportata in calce, si registrano alcuni picchi nel corso della XII legislatura (9 Commissioni<sup>9</sup>), nella XIV legislatura (10 Commissioni) e nel corso della legislatura attuale (10 Commissioni)<sup>10</sup>. Pare inoltre che le Camere preferiscano ricorrere alle Commissioni monocamerali, istituite con mozione, piuttosto che a quelle bicamerali, istituite con legge. Le Commissioni monocamerali, infatti, rimangono dotate di una maggiore agilità nel funzionamento<sup>11</sup>. In ragione di questa esigenza di funzionalità, però, si comprende anche perché le Camere preferiscano spesso fare ricorso allo strumento più duttile dell'indagine conoscitiva piuttosto che all'istituzione di nuovi organi di inchiesta, ritenendo sufficiente la sola "autorevolezza" del Parlamento per acquisire informazioni da soggetti pubblici o privati invece che spendere poteri coercitivi<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> P. COSTANZO, *Il Parlamento inquirente: aggiornamenti sulla più recente prassi parlamentare*, cit., p. 410 ss.; M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle camere e potere giudiziario*, Padova, Cedam, 1999, p. 417.

<sup>9</sup> La CI sull'attuazione della politica di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, pur istituita con legge 17 gennaio 1994, n. 46, adottata nel corso della legislatura precedente, è stata costituita il 3 novembre 1994 e dunque si fa rientrare nella legislatura successiva.

<sup>10</sup> Tuttavia bisogna anche considerare che la XV legislatura, pur caratterizzata per la sua breve durata di circa due anni, ha conosciuto l'istituzione di ben 6 Commissioni d'inchiesta.

<sup>11</sup> V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 816 ss. Questa circostanza prescinde dal fenomeno delle Commissioni originariamente istituite come temporanee ma che, nel tempo, si sono "stabilizzate" attraverso la loro riproposizione nel corso delle diverse legislature, dal momento che sia Commissioni bicamerali – si pensi alle inchieste relative ai fenomeni mafiosi o al ciclo dei rifiuti – sia Commissioni monocamerali – come le inchieste sugli effetti dell'uranio impoverito o sugli infortuni sul lavoro – tendono più volte ad essere istituite.

<sup>12</sup> Sul punto, cfr. G. RENNA, *Indagini conoscitive*, in «Rassegna Parlamentare», 2, 2010, p. 537 ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 205 ss. A livello regolamentare si fa riferimento agli art. 144 reg. Camera, che reputa sufficiente l'«intesa con il Presidente della Camera» (c. 1), e art. 48 reg. Sen., che richiede solamente il «consenso del Presidente del Senato» (c. 1), pur ponendo dei limiti ai poteri da spendere durante l'indagine, escludendo cioè che si possa disporre dei poteri delle Commissioni di inchiesta o che abbiano facoltà «di esercitare alcun sindacato politico, di emanare

A livello qualitativo, può essere utile riprendere i tradizionali criteri di distinzione basati sulle finalità per le quali vengono istituite le Commissioni d'inchiesta<sup>13</sup>. Sarebbe dunque possibile distinguere tra: inchieste "legislative", finalizzate alla conoscenza di fenomeni di impatto sociale, con lo scopo di fornire materiali per iniziative legislative o per verificare l'applicazione della normativa esistente; inchieste "di controllo", finalizzate all'accertamento di responsabilità politiche e giuridiche di esponenti del Governo o di altri pubblici poteri, con lo scopo di attivare meccanismi di responsabilità da parte della magistratura, del Parlamento e, ultimamente, del corpo elettorale; inchieste "miste", finalizzate all'accertamento di responsabilità politico-istituzionali di tipo generale oppure chiamate a fornire elementi conoscitivi per l'adozione di provvedimenti legislativi e, al contempo, accertare la sussistenza di eventuali responsabilità nell'ambito di indagine. Questa distinzione teleologica, tuttavia, assume carattere puramente descrittivo e presenta confini alquanto labili. Per comprendere le finalità di un'inchiesta occorrerebbe infatti analizzare disaggregatamente i singoli aspetti della legge o della delibera istitutiva, tenendo presente il contesto politico entro cui la Commissione è stata istituita e come nella prassi essa abbia operato. Dai dati riportati nella tabella in calce, elaborati sulla base di una disamina sommaria degli elementi accennati, emerge, da una parte, l'impossibilità di operare una periodizzazione netta che si basi sulle finalità istitutive delle Commissioni, ma anche, dall'altra, la possibilità di individuare periodi in cui prevalgono inchieste "paragiudiziali" – come nel corso della XIV legislatura – ed altri in cui prevalgono le inchieste "legislative" e "miste" – come accade nella XV e XVI Legislatura. Bisogna però anticipare fin da qui che il regime di pubblicità delle Commissioni di inchiesta ha dimostrato di seguire dinamiche sostanzialmente slegate alla finalità delle indagini di questi organi.

### 4. L'evoluzione nel regime giuridico della pubblicità

Venendo propriamente all'evoluzione della disciplina riguardante la pubblicità delle Commissioni di inchiesta, occorre svolgere alcune premesse metodologiche.

Innanzitutto, le fonti utili per ricostruire il regime di pubblicità sono individuabili nelle leggi e nelle delibere istitutive, nei regolamenti interni adottati da ciascuna Commissione nell'esercizio di una "parziale autonomia normativa", anche in assenza di una previsione legislativa al riguardo<sup>14</sup>, nonché nelle delibere

direttive, di procedere ad imputazioni di responsabilità» (c. 2).

<sup>13</sup> A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 176 ss.; V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 816; A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 337 ss.; A. PACE, *Art. 82*, cit., p. 316 ss.; B. CARAVITÀ DI TORITTO, *L'inchiesta parlamentare*, cit., p. 728 ss.; R. BORRELLI, *Segreti pubblici e poteri giudiziari delle commissioni d'inchiesta*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 43 ss.

<sup>14</sup> F. COMPARONE, *L'inchiesta parlamentare: esercizio dei poteri ed organizzazione*, in R. DICKMANN - S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 206 ss.; V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 845 ss. Nel prosieguo della trattazione si farà riferimento ai regolamenti interni delle Commissioni tramite l'indicazione della data della seduta durante la quale sono stati adottati; il relativo testo si trova pubblicato sul Bollettino delle giunte e Commissioni parlamentari, assieme ai resoconti sommari o stenografici di seduta.

di questi organi adottate con riguardo a specifiche attività o singoli atti. Si ha di fronte, dunque, un complesso intreccio tra fonti che non agevola certo l'analisi, ma che consente solamente di ricostruire un quadro tendenziale.

Quanto agli aspetti sostanziali della disciplina, è possibile distinguere due macro-temi ulteriormente articolabili al loro interno. Da una parte, si ha riguardo al profilo della conoscibilità di quanto avviene nel corso delle sedute, per il quale è possibile distinguere nella regolamentazione della pubblicità o meno nelle sedute, la partecipazione di soggetti esterni, l'ammissibilità di riprese audio-visive, la resocontazione e la verbalizzazione. Dall'altra, si ha riguardo al profilo dell'attività cartolare, per il quale è possibile distinguere nella segretezza degli atti e dei documenti, la pubblicabilità di documenti e delibere, il regime di classificazione e archiviazione degli atti. Non è stata presa in considerazione la disciplina riguardante il segreto opponibile alle Commissioni nel caso di richiesta di documenti ad altre autorità, non avendo immediata rilevanza sul regime divulgativo di atti e documenti prodotti nel corso delle attività. Viceversa, assume rilievo il segreto "funzionale" che copre gli atti prodotti dalla Commissione e l'obbligo in capo ai commissari di non divulgare il contenuto degli atti coperti da segreto; questioni, entrambe, che hanno dato adito a problematiche sfociate anche in conflitti di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale, di cui si darà conto successivamente.

#### 4.1. L'emersione della disciplina sulla segretezza/pubblicità

Fin da subito si è parlato di una evoluzione nel regime di pubblicità perché, nel susseguirsi delle legislature della storia repubblicana, la relativa disciplina è progressivamente mutata, esprimendo così indirizzi diversi e senza raggiungere un punto di definitiva stabilità. Occorre quindi verificare come i singoli profili sulla pubblicità sono stati introdotti e si sono eventualmente affermati.

Le inchieste condotte nel corso delle prime legislature vertevano su problemi generali della società, in relazione ai quali non vi erano esigenze di segretezza legate a responsabilità individuali, condizionamenti ambientali o collegamenti con indagini parallele<sup>15</sup>. La pubblicità, generalmente scarsa per le attività delle Commissioni, veniva assicurata tramite la pubblicazione volontaria di tutti gli atti e i documenti, contestualmente o successivamente alla presentazione della relazione conclusiva<sup>16</sup>.

A partire dall'inchiesta sulla "anonima banchieri", risalente all'inizio della III legislatura, le principali inchieste hanno cominciato a caratterizzarsi con violenti polemiche da parte degli organi di stampa, con conflitti tra partiti e tra esponenti del Governo, con presunte compromissioni delle forze politiche negli scandali

<sup>15</sup> G. LONG, *La pubblicità delle commissioni d'inchiesta*, in G. DE VERGOTTINI (a cura di), *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, Rimini, Maggioli, 1985, p. 239 ss.

<sup>16</sup> Così è accaduto, ad esempio, per la Commissione d'inchiesta sulla disoccupazione, istituita dalla Camera nella I legislatura, o per la Commissione d'inchiesta sulla miseria e sulle condizioni dei lavoratori, la prima commissione bicamerale del Parlamento repubblicano, istituita nella II legislatura con mozione di ciascuna Camera.

oggetto dei lavori<sup>17</sup>. La Commissione sulla "anonima banchieri", come le numerose altre successivamente istituite con legge, hanno così manifestato la tendenza ad assumere un carattere marcatamente paragiudiziario; di converso, volendo evitare le possibili degenerazioni causate dalle deformazioni della stampa o dalle tendenze dei commissari a trasformarsi in "pubblica accusa" o "pubblica difesa", si è cominciato ad adottare un atteggiamento restrittivo nei confronti delle possibili forme di pubblicità. Gli atti istitutivi degli organi di inchiesta hanno evitato di formulare previsioni al riguardo, rendendo così applicabili le regole generali e le prassi relative alle sedute delle Commissioni, che escludevano possibili aperture al pubblico esterno o la resocontazione delle sedute<sup>18</sup>. I resoconti stenografici, in particolare, venivano redatti per fini interni, mantenendo così natura riservata, per essere destinati ad una eventuale pubblicazione solamente in allegato alla relazione finale e previa decisione della Commissione<sup>19</sup>.

Il regime di segretezza, inoltre, veniva rafforzato anche mediante ulteriori dispositivi. Già la legge 18 ottobre 1958, n. 943, relativa alla citata inchiesta sulla "anonima banchieri", imponeva a commissari, segretari e collaboratori il segreto istruttorio su quanto emerso in sede di indagine, secondo quanto stabilito agli artt. 230 e 307 del c.p.p. allora vigente<sup>20</sup>. Tale formula è stata poi ripresa dall'art. 6 della legge 31 marzo 1969, n. 93, istitutiva della Commissione sugli eventi del giugno-luglio 1964 (SIFAR), la quale, considerato il ruolo avuto dalla stampa nella vicenda<sup>21</sup>, ha aggiunto la previsione che estendeva le pene previste anche «a chiunque pubblici, in tutto o in parte, anche per riassunto o a guisa di informazione, atti o documenti del procedimento d'inchiesta». Della segretezza così imposta veniva assicurato anche il carattere ultrattivo, nel momento in cui si attribuiva alla Commissione il potere di stabilire «di quali atti dell'inchiesta e di quali documenti da essa acquisiti non debba essere fatta menzione nella sua relazione o non debbano essere ad essa allegati, dovendo rimanere segreti nell'interesse della sicurezza dello Stato o nell'interesse politico, interno od internazionale, dello Stato medesimo»<sup>22</sup>.

Una maggiore apertura verso la pubblicità è derivata non tanto dalle leggi istitutive, quanto dalle previsioni dei regolamenti interni, che hanno fatto la loro

<sup>17</sup> G. LONG, *La pubblicità delle commissioni d'inchiesta*, cit., p. 239 ss.; G. MAGGIO, *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, in «Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana», 1996, p. 1156.

<sup>18</sup> G. LONG, *La pubblicità delle commissioni d'inchiesta*, cit., p. 240.

<sup>19</sup> G. MAGGIO, *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, cit., p. 1156.

<sup>20</sup> Art. 1, c. 4, legge n. 943/1958.

<sup>21</sup> È la stessa relazione conclusiva all'inchiesta a dar conto di come siano state notizie diffuse dalla stampa a dare avvio ai primi dibattiti parlamentari in merito allo svolgimento da parte del Servizio Informazioni Difesa (S.I.D., poi S.I.F.A.R.) di attività estranee ai propri compiti istituzionali, nella specie attività di "dossieraggio" su noti esponenti politici, che poi portarono all'istituzione di una Commissione di inchiesta. Cfr. Senato della Repubblica, V legisl., doc. XXIII, n. 1, p. 4 ss.

<sup>22</sup> Art. 7, legge n. 93/1969. Tale formula è stata poi ripresa, fra l'altro, dall'art. 6 della legge 8 agosto 1977, n. 595, relativa alla CI sulle commesse di armi e mezzi ad uso militare e sugli approvvigionamenti, dall'art. 6 della legge 23 novembre 1979, n. 597, relativa alla CI sulla strage di via Fani, sul sequestro e l'assassinio di Aldo Moro e sul terrorismo in Italia, dall'art. 6 della legge 2 maggio 1980, n. 204, relativa alla CI sul caso Sindona. Cfr. G. LONG, *La pubblicità delle commissioni d'inchiesta*, cit., p. 242 ss.

comparsa con la Commissione antimafia<sup>23</sup>. Il regolamento interno del 1969, adottato nella V legislatura, prevedeva che la pubblicità fosse assicurata secondo l'art. 41 del regolamento della Camera allora vigente, cioè attraverso il Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari<sup>24</sup>. Il regolamento adottato nel 1973, con la ricostituzione della Commissione nella legislatura successiva, disponeva ulteriormente che fossero pubblicati i riassunti delle sedute con l'indicazione degli argomenti trattati, degli interventi e delle decisioni adottate<sup>25</sup>. Entrambi i regolamenti, poi, prevedevano in via innovativa altre aperture in direzione di una maggiore pubblicità. Se di regola si stabiliva il segreto per le attività compiute con i poteri dell'attività giudiziaria, o il divieto per le persone estranee di assistere alle sedute della Commissione, si stabiliva anche che la Commissione potesse, con decisione a maggioranza, «derogare caso per caso a tale divieto, limitatamente alle riunioni che hanno carattere conoscitivo», o si attribuiva al Consiglio di presidenza il potere di consentire, previo esame e approvazione della Commissione, la trasmissione alla stampa ed al servizio radiotelevisivo del rapporto sullo stato dei lavori della Commissione e dei compiti di indagine.

Un punto di svolta nel regime sulla pubblicità sembrava si fosse raggiunto nel corso della VII legislatura<sup>26</sup>: prima con la Commissione sulla fuga di sostanze tossiche avvenuta nello stabilimento ICMESA di Seveso, la cui legge istitutiva, per la prima volta, ha disposto che la Commissione «decide a maggioranza sulla pubblicità delle singole sedute»<sup>27</sup>; poi con la Commissione sugli interventi di ricostruzione della Valle del Belice dopo i terremoti del gennaio 1968, per la quale la legge istitutiva ribaltava la regola tradizionale sulla segretezza, disponendo che, viceversa, le sedute si tengono in forma pubblica e attribuendo alla Commissione il potere di «decidere, con la maggioranza dei tre quarti dei componenti, a quali sedute o parte di esse non sia ammesso il pubblico»<sup>28</sup>.

I risultati così raggiunti, tuttavia, si sono dimostrati tutt'altro che consolidati, in accordo alla logica oscillante nell'evoluzione di questa disciplina. Le successive leggi istitutive che hanno disposto inchieste a carattere più marcatamente «paragiudiziale», come accaduto per le Commissioni sui casi Moro, Sindona e sulle forniture militari, hanno omesso simili previsioni, ritornando alla regola del segreto<sup>29</sup>. Nonostante il ritorno ad un regime di generale segretezza, la realtà si è «vendicata» con l'ingrossarsi del fiume di indiscrezioni e rivelazioni, tanto che ciascuna di queste Commissioni si è fatta direttamente carico del problema di garantire la pubblicità di atti e documenti *ex post* attraverso la loro pubblicazione<sup>30</sup>.

<sup>23</sup> Cfr. anche G. RECCHIA, *L'informazione delle Assemblee parlamentari. Le inchieste*, Napoli, Jovene, 1979, p. 449 ss.

<sup>24</sup> Camera dei Deputati, V legisl., doc. XXIII, n. 2-septies, p. 56 ss.

<sup>25</sup> Camera dei Deputati, VI legisl., doc. XXIII, n. 2, p. 82 ss.

<sup>26</sup> G. LONG, *La pubblicità delle commissioni d'inchiesta*, cit., p. 246 ss.

<sup>27</sup> Art. 5 della legge 16 giugno 1977 n. 357.

<sup>28</sup> Art. 2, legge 30 marzo 1978, n. 96. Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 184 ss.

<sup>29</sup> Rispettivamente legge 23 novembre 1979, n. 597, legge 22 maggio 1980, n. 204, legge 18 dicembre 1980, n. 865.

<sup>30</sup> Cfr. G. LONG, *La pubblicità delle commissioni d'inchiesta*, cit., p. 247 ss. La Commissione Moro ha conferito ad uno dei suoi Vicepresidenti il mandato di comunicare regolarmente alla stampa sommarie informazioni sull'andamento dell'inchiesta; la relazione finale dell'attività della Commis-

La successiva legge istitutiva della Commissione sulla Loggia massonica P2 è sembrata invece riprendere il cammino verso una maggiore apertura. Da una parte, viene ribadito l'obbligo di segreto a carico di commissari, segretari e collaboratori, e le sanzioni penali disposte in caso di relativa violazione, previste anche per coloro che diffondono quanto appreso nel procedimento di inchiesta. Dall'altra, però, si attribuisce il potere alla Commissione di deliberare «di volta in volta quali sedute o parti di esse possono essere rese pubbliche», «quali documenti acquisiti possono essere pubblicati nel corso dei lavori», oltre che «di quali atti e documenti non si dovrà fare menzione nella relazione in ordine alle esigenze istruttorie attinenti ad altre inchieste in corso»<sup>31</sup>. L'impostazione che così ha cominciato ad affermarsi è stata quella di riconoscere alla Commissione stessa il potere di decidere il grado di apertura rispetto a sedute, attività e documenti prodotti, e quando viceversa mantenere il riserbo a garanzia delle attività svolte o dei soggetti coinvolti.

Le Commissioni d'inchiesta che si sono succedute a partire dagli anni '80 hanno inoltre assunto come pietra miliare la sentenza della Corte costituzionale n. 231/1975, che ha esplicitato la nozione di segreto «funzionale»<sup>32</sup>. Secondo la Corte, le Commissioni di inchiesta sono libere di organizzare i propri lavori e disporre del regime di pubblicità delle proprie attività e dei documenti prodotti, anche con l'ausilio di un segreto che sia «funzionale» al conseguimento dei fini che sono loro assegnati. Il potere di apporre tale segreto deriva dalla posizione di indipendenza del Parlamento e dal potere di derogare al regime di pubblicità riconosciuto, in via generale, dall'art. 64, c. 2, Cost. e dai Regolamenti parlamentari; si tratta dunque di un potere del tutto particolare, che differisce dai tipi di segreto di cui possono avvalersi i magistrati, tanto che la Commissione è libera di determinarne la necessità ed i limiti. Fin da subito, quindi, si è posto il problema di circoscrivere il campo d'azione di questo segreto funzionale; le Commissioni hanno dato risposta tramite i propri regolamenti interni, o meglio – come venivano inizialmente definiti – tramite dei «documenti sulle procedure»<sup>33</sup>. Ciascuna Commissione, inoltre, si è riservata di esercitare tale potere non solo *ex ante* con una disciplina generale e astratta stabilita in un atto regolamentare interno, ma anche decidendo di volta in volta in rapporto a singole questioni che si trova ad

sione Sindona ha suggerito di dare applicazione anche per le Commissioni di inchiesta all'art. 64, c. 2, Cost. quanto alla pubblicità come regola e il segreto come eccezione (Camera dei Deputati, VIII Legisl., doc. XXIII n. 2-sexies, 197); entrambe le Commissioni si sono dimostrate prodighe per quanto riguarda la pubblicazione dei documenti nel corso delle loro attività.

<sup>31</sup> Così la legge 23 settembre 1981, n. 527, rispettivamente agli artt. 6, c. 1 e 4.

<sup>32</sup> M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle camere e potere giudiziario*, cit., p. 406.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 406. È quanto avvenuto, ad esempio, nel caso del «documento sulle procedure» approvato nella seduta del 1° ottobre 1980 da parte della CI sul caso Sindona e sulle responsabilità politiche ed amministrative ad esso eventualmente connesse, ove si specifica che «salvo l'obbligo di comunicare all'autorità giudiziaria competente eventuali notizie di reato, la Commissione dichiarerà, di norma, coperti da segreto funzionale e dunque intrasmissibili alle autorità giudiziarie che ne facciano richiesta gli atti relativi: a) alle audizioni di tipo parlamentare; b) a dichiarazioni rese da persone che siano imputate in procedimenti giurisdizionali penali; c) a dichiarazioni rese da persone che potrebbero astenersi dal testimoniare a norma della legge ordinaria» (enfasi aggiunta). Analogamente il documento approvato dalla CI sulla strage di via Fani, sul sequestro e l'assassinio di Aldo Moro e sul terrorismo in Italia, adottato nella seduta del 22 febbraio 1980.

affrontare<sup>34</sup>. Questo segreto, infine, ha carattere ultrattivo rispetto alla cessazione delle attività di inchiesta<sup>35</sup>.

#### 4.2. *Il tendenziale consolidamento del quadro regolatorio*

Dopo la stasi registratasi nel corso della IX legislatura, durante la quale operano solamente una Commissione bicamerale ed una monocamerale<sup>36</sup>, è a partire dalla X legislatura che emerge la tendenza a superare sistematicamente le tradizionali prescrizioni rigide sul segreto<sup>37</sup>. Da allora fino ad oggi non si sono verificate brusche torsioni o ripensamenti per quanto riguarda il regime della pubblicità, ma si è assistito al consolidamento di un modello che, soprattutto nel corso delle due ultime legislature, si è andato affermando, pur in termini non assoluti.

Ad uno sguardo di insieme si evince che, complessivamente, si è trattato di un lungo cammino che ha preso le mosse dalle prime legislature e che, pur conoscendo diverse oscillazioni, si è caratterizzato per il passaggio da una regime di *tendenziale segretezza* ad uno di *pubblicità "relativa"*. La più recente prassi, infatti, testimonia come ogni aspetto dell'attività delle Commissioni di inchiesta sia oramai improntato ad una sostanziale pubblicità, ferma restando la possibilità su decisione della Commissione stessa di ritornare ad una condizione di segretezza in ragione delle esigenze legate alle indagini o a singoli atti.

L'osservazione nel dettaglio dei singoli aspetti analizzati, inoltre, consente di desumere anche un altro aspetto interessante, ovvero che questa impostazione ha oramai assunto una valenza trasversale. Si tratta, cioè, di un fondamento comune che vale per qualunque tipologia di Commissione, a prescindere dalle finalità di cui sono investite. Questo regime di pubblicità "relativa", dunque, sembra soddisfare le esigenze di apertura/chiusura di qualsiasi inchiesta, sia essa di controllo o legislativa.

Volendo partire dalle forme con cui assicurare la conoscibilità di quanto avviene nel corso delle sedute, occorre innanzitutto osservare che dalla XII legislatura può ritenersi consolidato il regime di pubblicità delle sedute, nel senso che già le delibere istitutive prevedono sistematicamente come regola la relativa pubblicità e come eccezione la segretezza<sup>38</sup>. Le medesime regole, quindi, valgono anche per

<sup>34</sup> Sul punto, critico M. DOGLIANI, *Commissione antimafia e segreto «funzionale»: i documenti li leggeranno solo gli storici*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1975, p. 3220 ss.

<sup>35</sup> V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 835 ss. Critico sul punto A. PACE, *Commissione parlamentare antimafia e giudice penale*, in «Diritto e società», 1975, p. 109 ss., che parte dal presupposto che il potere della Commissione di imporre il segreto abbia fondamento nel "parallelismo" con il segreto istruttorio spettante all'autorità giudiziaria, per cui, al venir meno della necessità istruttorio, il segreto non troverebbe più giustificazione; si argomenta, inoltre, circa l'inammissibilità che un provvedimento interno della Commissione possa limitare situazioni soggettive riconosciute dalla legge o addirittura dalla Costituzione.

<sup>36</sup> Precisamente venne prorogato il termine per l'ultimazione dei lavori della CI sulla loggia massonica P2 con leggi n. 522/1983 e n. 59/1984 e venne istituita dalla Camera, con delibere 16 e 23 ottobre 1986, la CI sui risultati della lotta al terrorismo e sulle cause che hanno impedito l'individuazione dei responsabili delle stragi.

<sup>37</sup> V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 823 e p. 836.

<sup>38</sup> CI sull'attuazione della politica di cooperazione con i paesi in via di sviluppo (art. 5 l. ist. 1994), CI sull'utilizzo dell'uranio impoverito (art. 7.1 del. ist. 2004), CI sugli errori in campo sanita-

le Commissioni attualmente in carica<sup>39</sup>.

Le previsioni regolamentari interne, inoltre, attribuiscono al Presidente della Commissione il potere di stabilire che sia attivato o meno l'impianto audiovisivo a circuito interno<sup>40</sup>, consentendo così alla stampa o al pubblico di seguire lo svolgimento della seduta in separati locali<sup>41</sup>. Tuttavia, nel corso della medesima seduta il Presidente può disporre, apprezzate le circostanze, che sia interrotta, anche solo temporaneamente, tale forma di pubblicità<sup>42</sup>.

Altrettanto può ritenersi circa l'obbligo di riservatezza in capo a Commissari, segretari e collaboratori, oltre che per le sanzioni penali stabilite in caso di violazione dell'obbligo di segreto, previste dalle leggi o delibere istitutive. Un ulteriore elemento del quale cominciano ad arricchirsi tali previsioni è l'onere del Presidente di informare l'autorità giudiziaria in tutti i casi di violazione del segreto apposto dalla Commissione, dandone comunicazione alla Commissione<sup>43</sup>, oltre che all'obbligo di denuncia al Presidente della Camera qualora della "fuga di notizie" si renda responsabile uno dei commissari<sup>44</sup>. Inoltre, a riprova del carattere ultrattivo del segreto, la Commissione può stabilire che i propri componenti siano vincolati al segreto relativamente a singoli documenti, notizie e discussioni, anche per periodi determinati di tempo<sup>45</sup>.

Un ulteriore aspetto che può ritenersi affermato riguarda la partecipazione alle sedute. Tutti gli organi di inchiesta hanno limitato la partecipazione delle sedute ai soli parlamentari che ne fossero membri, nonché a collaboratori ed esperti esterni nominati secondo i limiti e le procedure previste dai regolamenti interni.

Uno degli aspetti che hanno presentato una maggiore instabilità riguarda la resocontazione delle sedute. Fino alla XVI legislatura, infatti, le Commissioni hanno seguito regole diverse, alternando momenti di apertura massima a maggiori restrizioni.

Nel primo caso i regolamenti interni contemplavano la predisposizione e la pubblicazione del resoconto sommario, mentre per il resoconto stenografico

rio e sulle cause dei disavanzi sanitari regionali (art. 6.3 del. ist. 2007).

<sup>39</sup> Così per la CI sulle cause del disastro del traghetto *Moby Prince* (art. 6.2 del. ist.), CI sugli infortuni sui luoghi di lavoro (art. 5 del. ist.), CI sul fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali (art. 6.2 del. ist. 2013), CI sulla morte del militare Emanuele Scieri (art. 5.2 del. ist.), CI antimafia (art. 7.2 l. ist. 2013), CI sulla morte di Aldo Moro (art. 7.2 l. ist.).

<sup>40</sup> CI sull'attuazione della politica di cooperazione con i paesi in via di sviluppo (art. 12.2 reg. int. 1994), CI sulle cause dell'inquinamento del fiume Sarno (art. 13.2 reg. int. 2003), CI sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale (art. 13.2 reg. int. 2006), CI sull'utilizzo dell'uranio impoverito (art. 13.3 reg. int. 2010).

<sup>41</sup> CI sull'affare Telekom Serbia (art. 11.6 reg. int. 2002), CI antimafia (art. 11.6 reg. int. 2006).

<sup>42</sup> CI sulla morte del militare Emanuele Scieri (art. 12.2 reg. int.), CI antimafia (art. 12.2 l. ist. 2013), CI sulla morte di Aldo Moro (art. 12.2 reg. int.), CI sulle "morti bianche" (art. 13.3 reg. int. 2008).

<sup>43</sup> CI antimafia (art. 19 reg. int. 2013), CI sulla morte di Aldo Moro (art. 18 reg. int.), CI sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti (art. 16 reg. int. 2009).

<sup>44</sup> CI antimafia (art. 19 reg. int. 1994), CI sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse (art. 18 reg. int. 2007), CI sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale (art. 10.6 reg. int. 2010).

<sup>45</sup> CI sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti (art. 11.3 reg. int. 2002), CI sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin (art. 11.3 reg. int. 2004), CI sulla morte del militare Emanuele Scieri (art. 12.3 reg. int. 2016).

era stabilito in ogni caso la predisposizione e, salva decisione contraria, la pubblicazione<sup>46</sup>. Per la Commissione sul terrorismo interno della XIII legislatura si prevedeva addirittura che i resoconti stenografici fossero messi a disposizione in edizione provvisoria la sera stessa della seduta<sup>47</sup>.

Le Commissioni improntate alla maggior chiusura, invece, si sono riservate la libertà di decidere se pubblicare o meno sia il resoconto sommario che quello stenografico<sup>48</sup>, oppure di predisporre e pubblicare il solo resoconto sommario e, solo su richiesta del Presidente<sup>49</sup>, anche quello stenografico<sup>50</sup>. Per alcune Commissioni, addirittura, nei casi di seduta segreta era disposta unicamente la redazione del resoconto stenografico, ma non la relativa pubblicazione<sup>51</sup>. Infine, era possibile che, in luogo del resoconto sommario, il Presidente disponesse la pubblicazione di un “riassunto dei lavori”<sup>52</sup>, o di una “nota informativa”<sup>53</sup> o di un “breve comunicato dei lavori” che omettesse l’indicazione del contenuto di discussioni, deliberazioni, audizioni, interrogatori e testimonianze<sup>54</sup>.

Nelle ultime legislature la disciplina di questo aspetto ha raggiunto una maggiore linearità, sempre nella citata prospettiva di pubblicità “relativa”. Di regola la Commissione redige e pubblica, per ciascuna seduta, un resoconto stenografico, salvo che non si riunisca in seduta segreta<sup>55</sup> o non disponga diversamente<sup>56</sup>. Dei lavori della Commissione è pubblicato comunque un resoconto sommario<sup>57</sup>, salvo che la Commissione disponga diversamente<sup>58</sup>.

Di regola, nelle sedute della Commissione e dell’Ufficio di Presidenza si redige il processo verbale, che viene letto ed approvato nella successiva seduta<sup>59</sup>.

<sup>46</sup> CI antimafia (art. 13 reg. int. 1994), CI sulla vicenda dell’ACNA di Cengio (art. 12.5 reg. int. 1995).

<sup>47</sup> Art. 13.4 reg. int. 1993.

<sup>48</sup> CI sulle cause dell’inquinamento del fiume Sarno (art. 13 reg. int. 2003), CI concernente il “dossier Mitrokhin” e l’attività d’*intelligence* italiana (art. 12 reg. int. 2002), CI sul fenomeno degli infortuni sul lavoro (art. 13 reg. int. 2006).

<sup>49</sup> CI sull’AIMA (art. 12.2 reg. int. 1995).

<sup>50</sup> CI sull’attuazione della politica di cooperazione con i paesi in via di sviluppo (art. 12.3 reg. int. 1994).

<sup>51</sup> CI sulle responsabilità relative alla tragedia del Cermis (art. 11 reg. int. 2000).

<sup>52</sup> CI sul dissesto della Federazione italiana dei consorzi agrari (art. 12.5 reg. int. 1999).

<sup>53</sup> CI antimafia (art. 13.1 reg. int. 1997).

<sup>54</sup> CI sulle strutture sanitarie (art. 12.3 reg. int. 1994), CI sul sistema sanitario (art. 12.3 reg. int. 1997), CI sull’efficacia e l’efficienza del Servizio sanitario nazionale (art. 12.3 reg. int. 2002).

<sup>55</sup> Così per la CI sulle cause del disastro del traghetto *Moby Prince* (art. 13.8 ss. del. ist. 2015), CI sulla morte di Aldo Moro (art. 12 reg. int.), CI sulla morte del militare Emanuele Scieri (art. 12.1 reg. int. 2016), CI sulle condizioni dei migranti (art. 12.3 reg. int. 2015), CI sugli effetti dell’uranio impoverito (art. 12 reg. int. 2016).

<sup>56</sup> CI sugli infortuni sui luoghi di lavoro (art. 13.5 reg. int. 2014), CI sul fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali (art. 13.6 ss. reg. int. 2014), CI antimafia (art. 12.1 reg. int. 2013).

<sup>57</sup> Così per la CI sulle cause del disastro del traghetto *Moby Prince* (art. 13.8 ss. del. ist.), CI sul fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali (art. 13.6 ss. reg. int. 2014), CI sulla morte del militare Emanuele Scieri (art. 12.1 reg. int.), CI sulle condizioni dei migranti (art. 12.3 reg. int. 2015), CI sugli effetti dell’uranio impoverito (art. 12 reg. int. 2016).

<sup>58</sup> CI sugli infortuni sui luoghi di lavoro (art. 13.5 reg. int. 2014), CI antimafia (art. 12 reg. int. 2008).

<sup>59</sup> CI antimafia (art. 13.4 reg. int. 1997), CI sul dissesto della Federazione italiana dei consorzi

I Regolamenti di alcune Commissioni, tuttavia, non dispongono nulla al riguardo<sup>60</sup>, mentre è possibile addirittura che il Presidente di Commissione disponga che non si rediga il verbale qualora la seduta sia segreta<sup>61</sup>. Nell’ultima legislatura tutte le Commissioni hanno l’onere di redigere il processo verbale, sebbene sia andata diffondendosi la regola che delle riunioni dell’Ufficio di Presidenza<sup>62</sup> e dei Comitati interni<sup>63</sup> venga sì redatto un processo verbale, ma che non sia soggetto a pubblicazione nei resoconti parlamentari.

Anche il regime relativo alla conoscibilità dell’attività cartolare delle Commissioni è andato progressivamente consolidandosi in termini di apertura pubblicitaria.

Il primo e principale aspetto riguarda il concetto di “segreto funzionale”, come declinato dalla Corte costituzionale. Qui è possibile operare una distinzione in base all’origine della Commissione, che è tutt’oggi seguita. Al Senato, fin dalla XII legislatura può ritenersi consolidata una disciplina nei regolamenti interni di tutte le Commissioni che distingue tra atti e documenti acquisiti all’esterno o formati all’interno: per i primi, la Commissione è libera di stabilire quanto non dovrà essere divulgato, soprattutto con riguardo alle esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste della magistratura in corso, ferma restando la necessaria segretezza di atti e documenti attinenti a procedimenti giudiziari in fase istruttoria; per i secondi, si dispone la necessaria segretezza dei documenti relativi ad accertamenti direttamente effettuati o comunque disposti dalla Commissione, oltre che di scritti anonimi, notizie, atti e documenti acquisiti nelle sedute segrete. Alla Camera, invece, tutti i Regolamenti interni dispongono generalmente che ciascuna Commissione «può apporre il segreto funzionale su atti o documenti dalla medesima formati o acquisiti». Eventuali limiti vengono disposti dalle delibere o dalle leggi istitutive, anche qui soprattutto con riguardo ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso, specie se in fase di indagini preliminari<sup>64</sup>. Le Commissioni di inchiesta bicamerali hanno una disciplina più simile a quella delle Commissioni della Camera, sebbene in diversi casi – soprattutto in quelle istituite nella XII legislatura – mancasse una analoga previsione di carattere generale sul segreto funzionale. Si può sostenere, quindi, che si sia giunti ad una “codificazione” delle aperture sancite dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 231/1975, che si estendono – soprattutto al Senato – anche ad ambiti sostanziali non strettamente legati ad atti di indagine in senso stretto.

agrari (art. 12.4 reg. int. 1999), CI sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse (art. 11.4 reg. int. 2002).

<sup>60</sup> CI sull’attuazione della politica di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo della XII legislatura, salvo un riferimento all’art. 8 della l. ist., CI sul sistema sanitario della XIII legislatura, CI sull’efficacia e l’efficienza del Servizio sanitario nazionale.

<sup>61</sup> CI sul sistema sanitario (art. 12.4 reg. int. 1997).

<sup>62</sup> CI sul rapimento e sulla morte di Aldo Moro (art. 5.3 reg. int. 2014), CI antimafia (art. 5.3 reg. int. 2013), CI sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo (art. 5.3 reg. int. 2014), CI sulle condizioni dei migranti (art. 5.3 reg. int. 2015), CI sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (art. 5.3 reg. int. 2015).

<sup>63</sup> Art. 4.3 reg. sui Comitati interni della CI antimafia, adottato il 28 novembre 2013.

<sup>64</sup> Così, ad esempio, CI sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse (art. 4.3, del. ist. 1995), CI sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin (art. 4 del. ist. 2003), CI sugli errori in campo sanitario e sulle cause dei disavanzi sanitari regionali (art. 4.6 del. ist. 2007).



Ulteriore profilo connesso al segreto è quello relativo al momento della pubblicabilità dei documenti prodotti dalle Commissioni. In questo caso, occorre distinguere tra Commissioni che riservano espressamente al momento della presentazione delle relazioni finali la decisione su quali documenti formati o acquisiti nel corso dell'inchiesta pubblicare<sup>65</sup>, mentre altre hanno la generica possibilità di decidere «se e quali atti e documenti possono essere resi pubblici nel corso dei [...] lavori»<sup>66</sup>. Nel corso dell'ultima legislatura, se alla Camera le Commissioni riservano alla presentazione della relazione finale questa scelta<sup>67</sup>, al Senato e gli organi bicamerali possono decidere in qualsiasi momento<sup>68</sup>. Tuttavia, da quanto è possibile evincere sulla base delle relazioni finali presentate dalle varie Commissioni, sono le relazioni intermedie o le relazioni a conclusione delle indagini i momenti in cui si concentra la decisione sugli atti da pubblicare, piuttosto che nel corso delle singole sedute<sup>69</sup>.

A livello organizzativo vi sono Commissioni che accentuano i poteri del Presidente sul regime di pubblicità delle sedute e sui documenti pubblicabili<sup>70</sup>, mentre altre favoriscono espressamente una maggiore collegialità, demandando all'Ufficio di presidenza integrato con i rappresentanti dei gruppi il compito di individuare i documenti pubblicabili con le relazioni<sup>71</sup> oppure, soprattutto nelle ultime legislature, prevedendo la possibilità di nominare un "comitato" *ad hoc*<sup>72</sup> al suo interno.

Per alcune Commissioni viene espressamente previsto che le relative delibere

<sup>65</sup> CI sulle responsabilità relative alla tragedia del Cermis (art. 19 reg. int. 2000); CI sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin (art. 20 reg. int. 2004), CI sugli effetti dell'uranio impoverito (art. 6 del. ist. 2010).

<sup>66</sup> CI sulla vicenda dell'ACNA di Cengio (art. 20.1 reg. int. 1995), CI sul dissesto della Federazione italiana dei consorzi agrari (art. 22.1 reg. int. 1999), CI sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale (art. 21.1 reg. int. 2006).

<sup>67</sup> CI sull'utilizzo dell'uranio impoverito (art. 21.1 reg. int. 2016), CI sulle condizioni dei migranti (art. 21.1 reg. int. 2015), CI sulla morte del militare Emanuele Scieri (art. 21.1 reg. int. 2016).

<sup>68</sup> Così per la CI sulle cause del disastro del traghetto *Moby Prince* (art. 21 reg. int. 2015), CI sul fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali (art. 21 reg. int. 2014), CI sulla morte di Aldo Moro (art. 21 reg. int. 2014).

<sup>69</sup> A questo proposito, basti consultare le relazioni conclusive di una delle Commissioni più ricorrenti nel corso delle diverse legislature, come la Commissione antimafia, per avere contezza della mole di documenti pubblicati o di cui si dà conto nel dettaglio nelle diverse relazioni; per una vicenda significativa legata alle liste dei candidati alle elezioni regionali del 31 maggio 2015, si veda nel prosieguo della trattazione.

<sup>70</sup> Per la CI sugli effetti dell'uranio impoverito (art. 13 reg. int. 2010) si prevede che la Commissione delibera di volta in volta quali sedute o parti di esse possono essere considerate pubbliche e se e quali documenti possono essere pubblicati nei corso dei lavori, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altri procedimenti o inchieste in corso; «le proposte all'uopo formulate dal Presidente si intendono approvate se non vi sono proposte alternative», mentre nel caso in cui vi siano più proposte «la Commissione delibera su di esse con votazione per alzata di mano, dopo l'intervento di non più di un oratore per gruppo e per non oltre cinque minuti ciascuno».

<sup>71</sup> CI sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse (art. 20.1 reg. int. 1995), CI sulle responsabilità relative alla tragedia del Cermis (art. 19 reg. int. 2000), CI sulle cause dell'occultamento di fascicoli relativi a crimini nazifascisti (art. 20 reg. int. 2003).

<sup>72</sup> CI sul dissesto della Federazione italiana dei consorzi agrari (art. 22.2 reg. int. 1999), CI sulle "morti bianche" (art. 21.2 reg. int. 2008), CI sugli effetti dell'uranio impoverito (art. 21.2 reg. int. 2010).

siano pubblicate negli atti parlamentari, salvo che la Commissione stessa non decida altrimenti<sup>73</sup>.

Infine, un ultimo profilo legato alla pubblicità attiene al regime di classificazione e di archiviazione degli atti prodotti dalle Commissioni. Tutti i regolamenti interni stabiliscono, innanzitutto, che gli atti, le delibere e la documentazione raccolta debbano essere protocollati e depositati in un apposito archivio riservato. Al riguardo è il Presidente di Commissione che svolge un ruolo fondamentale, non solo rispetto alla gestione dell'archivio, ma soprattutto rispetto alla definizione delle regole sulla classificazione e all'assunzione delle decisioni concrete sulle singole questioni.

Il Presidente di Commissione, innanzitutto, sovrintende all'archivio, cura la funzionalità e adotta le opportune misure di sicurezza. A questo incarico generale è andato accompagnandosi, a partire dalla XII legislatura, per le Commissioni istituite alla Camera o di natura bicamerale, il potere di stabilire il regime di riservatezza o di segretezza dei documenti al momento dell'acquisizione da parte dell'Ufficio di segreteria. A tale decisione del Presidente doveva far seguito la «ratifica» da parte dell'Ufficio di Presidenza, che a partire dalla XIII legislatura viene appositamente integrato con i rappresentanti dei vari gruppi<sup>74</sup>. Per le Commissioni istituite nell'ultima legislatura, però, è previsto che alla decisione presidenziale faccia seguito la mera «comunicazione» all'Ufficio di presidenza, e non più la ratifica, rafforzando così notevolmente i poteri del Presidente.

Questo potere presidenziale, però, non viene esercitato in piena libertà. Col tempo i Regolamenti interni hanno cominciato a prevedere che l'Ufficio di presidenza<sup>75</sup>, eventualmente integrato dai rappresentanti dei gruppi<sup>76</sup>, definisca i «criteri generali» per la classificazione degli atti e dei documenti, anche al fine di stabilire la riproducibilità e la eventuale trasmissione alle autorità richiedenti<sup>77</sup>. I

<sup>73</sup> CI sulla vicenda dell'ACNA di Cengio (art. 12.2 reg. int. 1995), CI sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse (art. 11.2 reg. int. 1997), CI sull'affare Telekom Serbia (art. 11.2 reg. int. 2002), CI sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti (art. 10 l. ist. 2009). Nell'ultima legislatura v. CI sulla morte del militare Emanuele Scieri (art. 12 reg. int. 2016), CI sulla morte di Aldo Moro (art. 12 reg. int. 2014), CI antimafia (art. 12 reg. int. 2013), CI sul trattamento dei migranti (art. 12 reg. int. 2015).

<sup>74</sup> Le CI Antimafia e la CI sulla vicenda dell'ACNA di Cengio della XII legislatura non riferivano alcunché al riguardo. Successivamente tale disposto è stato previsto per la CI sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse (art. 18.1 reg. int. 1995), CI sull'affare Telekom Serbia (art. 18.1 reg. int. 2002), CI sugli errori in campo sanitario e sulle cause dei disavanzi sanitari regionali (art. 17.2 reg. int. 2007).

<sup>75</sup> CI sul dissesto della Federazione italiana dei consorzi agrari (art. 20.1 reg. int. 1999), CI antimafia (art. 21.1 reg. int. 1997).

<sup>76</sup> CI concernente il «dossier Mitrokhin» e l'attività d'*intelligence* italiana (art. 20.1 reg. int. 2002), CI sugli errori in campo sanitario e sulle cause dei disavanzi sanitari regionali (art. 17.2 reg. int. 2007).

<sup>77</sup> In un unico caso, quello della CI sulla tragedia del Cermis istituita nella XIII legislatura, era il regolamento interno a fornire direttamente la disciplina al riguardo. L'art. 17 stabiliva che ogni atto e documento sia classificato come «libero», «riservato» o «segreto», secondo criteri ulteriormente specificabili dall'Ufficio di presidenza. Sono «riservati» gli atti pertinenti a procedimenti penali le cui indagini preliminari si siano concluse ma non sia intervenuta, a seguito di dibattimento, la sentenza di primo grado, ivi compresi i documenti del fascicolo del Pubblico Ministero; gli atti provenienti da altre pubbliche autorità che ne abbiano chiesto un uso riservato; qualsiasi altro

regolamenti delle Commissioni istituite nelle ultime due legislature dispongono anche che la relativa delibera sia comunicata alla Commissione e pubblicata nei resoconti. Di conseguenza, numerose Commissioni hanno adottato contestualmente il regolamento interno e la delibera sulla pubblicità degli atti<sup>78</sup>, con la quale viene espressamente disciplinato quali siano i documenti segreti, per i quali non è possibile estrarre copia, i documenti riservati e i documenti liberi, assieme al relativo regime di consultabilità. Per le Commissioni di recente istituzione, inoltre, si dispone che venga curata «l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti».

Quanto alla consultabilità degli atti, i Regolamenti hanno da sempre stabilito che possono avere accesso agli atti depositati in archivio i commissari e i collaboratori<sup>79</sup>. Questi ultimi hanno accesso ad ogni tipologia di atto riversato nell'archivio, siano essi segreti, riservati o liberi<sup>80</sup>. Viceversa, gli altri parlamentari e ogni altro richiedente interessato possono consultare solamente gli atti non coperti da regime di riservatezza o segretezza. Nel caso di atti, delibere e documenti segreti, oltre che scritti anonimi, non è consentito in nessun caso di estrarre copia.

Rispetto all'attività cartolare delle Commissioni, dunque, vanno delineandosi due modelli. Alla Camera, oltre che in numerose Commissioni bicamerali, risultano più accentuati i poteri del Presidente di Commissione, che ha il compito di classificare gli atti al momento della loro acquisizione. Nell'esercizio di tale prerogativa, però, occorre tener conto sia delle decisioni dell'Ufficio di presidenza, che stabilisce preventivamente i criteri generali e che viene interpellato sulle singole decisioni prese, sia del *plenum* della Commissione, che appone il segreto funzionale, nei limiti imposti dall'eventuale esistenza di indagini giudiziarie, e che stabilisce, eventualmente tramite un comitato ristretto, quali atti pubblicare

atto che il Presidente ritenga opportuno mantenere riservato. Sono «segreti» gli atti pertinenti a procedimenti penali le cui indagini preliminari siano ancora in corso; gli atti provenienti da altre pubbliche autorità che vi abbiano apposto la classifica di segreto; gli atti provenienti da privati che contengano notizie di reato, compresi gli esposti anonimi; gli atti sui quali la Commissione deliberi di apporre il segreto. Sono «liberi» tutti gli altri atti.

<sup>78</sup> CI sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale della XVI legislatura, CI sulle condizioni migranti, la CI antimafia, la CI sul rapimento e sulla morte di Aldo Moro della XVII legislatura.

<sup>79</sup> Alcuni regolamenti hanno specificato che dovesse essere il Presidente ad autorizzare di volta in volta la consultazione di atti e di documenti coperti da segreto da parte dei collaboratori della Commissione e di autorità richiedenti, previa annotazione in apposito registro a cura dell'ufficio di segreteria; cfr. CI sul sistema sanitario (art. 17.3 reg. int. 1997), CI sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale (art. 17.3 reg. int. 2002), CI sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale (art. 19.6 reg. int. 2006).

<sup>80</sup> I collaboratori si sono progressivamente affermati come figure esterne cui i commissari possono avvalersi per il migliore espletamento della attività. È il Presidente, sulla base delle indicazioni dei componenti dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, a designare i collaboratori, i cui nominativi possono essere semplicemente comunicati alla Commissione oppure sottoposti alla relativa approvazione. I collaboratori così designati possono anche percepire un compenso o un rimborso spese, fissato dall'Ufficio di presidenza della Commissione; il Presidente, in alcuni casi, può essere libero di disporre collaborazioni ulteriori senza la corresponsione di compensi. Ciascun collaboratore, che se autorizzato può partecipare alle sedute o prendere visione dei documenti archiviati, deve prestare giuramento circa l'osservanza del segreto e del divieto di divulgazione di quanto appreso in esito alle diverse attività.

assieme alle relazioni presentate in Aula.

Al Senato, invece, è il *plenum* della Commissione il centro decisionale, ove si stabilisce il segreto funzionale, nel rispetto dei limiti visti, oltre che gli atti da pubblicare assieme alle relazioni.

##### 5. Le interazioni tra Commissioni di inchiesta e mezzi di informazione

Il regime di pubblicità "relativa" cui sono sottoposte le attività delle Commissioni di inchiesta, per come si è cercato di descrivere, consente di esprimere una duplice constatazione. Da una parte, la pubblicità viene percepita come un valore, tanto da costituire genericamente la regola. Dall'altra, tali organi mantengono comunque diverse forme di controllo sui propri canali di pubblicità che consentono loro di chiudersi in uno stato di segretezza. Ne deriva che, per comprendere se le Commissioni di inchiesta garantiscano effettivamente un sufficiente grado di pubblicità delle proprie attività, occorrerebbe valutare caso per caso come ciascuna Commissione eserciti le proprie prerogative in ordine a tali canali di apertura.

Si tratta, questa, di un'analisi che evidentemente fuoriesce dall'economia del presente contributo. Quello che si vuole sottolineare, però, è come vi sia un fattore che condiziona dall'esterno le Commissioni di inchiesta e che induce questi organi non solo a garantire una maggior pubblicità delle proprie attività, ma anche a relazionarsi con l'opinione pubblica. Tale fattore è costituito dai *mass media* e dai nuovi mezzi di informazione, capaci di originare svariate forme di interazione con questi organi parlamentari. Tali fenomeni possono assumere sia una valenza positiva, perché favoriscono lo svolgimento della missione cui sono costituzionalmente preposte le Commissioni, sia una valenza negativa, perché producono una alterazione degli equilibri istituzionali e spingono verso la strumentalizzazione di questi organi parlamentari. In questa sede non si vuole certo elaborare una tassonomia esaustiva delle possibili ipotesi, ma solamente offrire alcuni esempi per dare un'idea della portata di quanto sostenuto.

##### 5.1. Interazioni positive

Passiamo in rassegna alcuni esempi di interazione positiva tra Commissioni di inchiesta e nuovi canali di informazione e *mass media*.

È possibile che l'istituzione di una Commissione di inchiesta avvenga direttamente per merito della società civile e dell'opinione pubblica, che, grazie alla cassa di risonanza offerta dai canali di comunicazione e informazione, inducono il Parlamento a prendere in esame vicende di pubblico interesse.

Basti pensare alla Commissione di inchiesta sul sistema di accoglienza, identificazione e trattenimento dei migranti, istituita nella XVII legislatura. Le proposte di istituzione vennero presentate in Parlamento sulla scia dell'indignazione dell'opinione pubblica provocata da un video, diffuso sulle reti televisive nazionali il 16 dicembre 2013, le cui immagini provenivano dal Centro di primo soccorso e accoglienza di Lampedusa e mostravano i migranti sopravvissuti al naufragio

del 3 ottobre 2013 sulle coste siciliane spruzzati con disinfestante anti-scabbia<sup>81</sup>.

Sempre nel corso della XVII legislatura è possibile ricordare anche la Commissione di inchiesta sulle cause del disastro del traghetto *Moby Prince*. L'istituzione di tale organo, infatti, trae origine dalla campagna mediatica che ha preso vita il 5 maggio 2012, con lo scopo di supportare l'appello dei familiari delle vittime del *Moby Prince*, affondato la sera del 10 aprile 1991 al largo del porto di Livorno, affinché il Parlamento facesse chiarezza sulla vicenda<sup>82</sup>.

In altre circostanze i *mass media* hanno incoraggiato e incentivato l'operato di Commissioni di inchiesta già esistenti. Per limitarsi solamente alle attività svolte dalla Commissione sul fenomeno delle cosiddette "morti bianche" istituita nella XVI legislatura, le relazioni intermedie e finale riportano come siano stati gli organi di stampa a sollecitare l'attenzione della Commissione su nuove tematiche<sup>83</sup>, oppure a fornire nuovi elementi di indagine in ordine ad incidenti specifici<sup>84</sup>, o a fornire indiscrezioni in merito a proposte legislative allo studio negli uffici del Governo, sui cui la Commissione ha ritenuto opportuno chiedere delucidazioni<sup>85</sup>.

I mezzi di informazione, inoltre, possono costituire strumenti di cui le Commissioni di inchiesta si servono per mostrare la sensibilità e la vicinanza delle istituzioni pubbliche nei confronti di problematiche che stanno a cuore alla popolazione. Le esperienze, anche recenti, di numerose Commissioni istituite nella presente legislatura testimoniano come molto spesso si organizzino missioni nei luoghi in cui si sono verificati incidenti o decessi, cui seguono conferenze stampa per ricostruire e chiarire le dinamiche rilevanti a beneficio dei più diretti interessati e dell'opinione pubblica<sup>86</sup>.

Infine, i nuovi mezzi di informazione consentono sempre più all'opinione pubblica di svolgere a sua volta un "controllo sui controllori". È internet, soprattutto, che viene utilizzato come strumento di vigilanza sull'operato delle Commissioni, attraverso un monitoraggio continuo delle singole attività svolte dagli organi parlamentari. È quanto accaduto, ad esempio, con la Commissione sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, istituita nella XIV legislatura, le cui

<sup>81</sup> Cfr. le proposte di cui agli A.C. Doc. XXII, n. 18, presentato il 19 dicembre 2013; A.C. Doc. XXII, n. 19, presentato il 21 dicembre 2013; A.C. Doc. XXII, n. 21, presentato il 27 febbraio 2014.

<sup>82</sup> Cfr. il blog all'indirizzo web: [iosono141.veritaprivatadelmobyprince.com](http://iosono141.veritaprivatadelmobyprince.com), consultato il 30 giugno 2016.

<sup>83</sup> Come quella dei benefici per i familiari superstiti delle vittime di infortuni (Senato della Repubblica, XVI Legislatura, Doc. XXII-bis, n. 9, *Relazione finale sull'attività svolta*, p. 170 ss.), o quella del maggior controllo sui problemi della sicurezza del lavoro negli ambienti confinati (Senato della Repubblica, XVI Legislatura, Doc. XXII-bis, n. 1, *Relazione intermedia sull'attività svolta*, p. 109 ss.).

<sup>84</sup> Senato della Repubblica, XVI Legislatura, Doc. XXII-bis, n. 5, *Terza relazione intermedia sull'attività svolta*, p. 185 ss.

<sup>85</sup> Senato della Repubblica, XVI Legislatura, Doc. XXII-bis, n. 1, *Relazione intermedia sull'attività svolta*, p. 69 ss.

<sup>86</sup> Sempre per fornire solamente qualche esempio negli ultimi mesi, si pensi alla Commissione antimafia e alla missione a Palermo e Trapani del 18 luglio 2016; alla Commissione "anticontraffazione" e alla missione a Bari del 13 luglio 2016; alla Commissione sugli effetti dell'utilizzo dell'uranio impoverito e alla missione del 20 maggio 2016 presso l'arsenale di Taranto; alla Commissione sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati e alla missione del 10 marzo 2016 presso alcune località pugliesi.

attività di indagine sono state sottoposte al costante controllo dei familiari della giornalista uccisa<sup>87</sup>, ancor più a causa degli aspri contrasti che si sono registrati tra parlamentari e magistrati, sfociati addirittura in un conflitto di attribuzioni innanzi alla Corte costituzionale<sup>88</sup>. Più di recente, invece, si pensi alla citata Commissione sul sistema di accoglienza, identificazione e trattenimento dei migranti, istituita nella XVII legislatura, i cui lavori sono continuamente monitorati da associazioni impegnate nella difesa dei diritti dei migranti<sup>89</sup>.

## 5.2. Interazioni negative

Come anticipato, però, i *mass media* e i nuovi canali di informazione possono anche rappresentare lo strumento o il pretesto per un uso distorto delle Commissioni di inchiesta. Questi organi parlamentari, forti delle prerogative paragiudiziarie di cui godono, possono essere strumentalizzati per finalità estranee a quelle sottese all'art. 82 Cost. e divenire luogo in cui consumare "processi" nei confronti di altri esponenti politici o di organi giudiziari. È quella degenerazione che – come è stato detto – rende le Commissioni di inchiesta una sorta di "Pubblico Ministero della Nazione"<sup>90</sup>, concentrato non sulla ricerca della verità storica o sull'equilibrata ricostruzione dei fatti, bensì sulla speculazione di risultati politici e mediatici immediati. In questo caso, la pubblicità diviene solamente il mezzo attraverso cui fa irruzione la "politica-spettacolo" nel meccanismo delle istruttorie.

È quanto accade, ad esempio, quando le Commissioni di inchiesta vengono concepite come una sorta di strumento di "rivincita" parlamentare contro le debolezze, vere o presunte, della magistratura. Questi organi divengono così strumento del Parlamento per interferire con l'operato della magistratura, o addirittura per operare una indebita supervisione che condizioni le indagini giudiziarie o ne delegittimi l'operato<sup>91</sup>. In questo caso i mezzi di informazione – o alcuni di essi – possono costituire sia un incentivo a questo tipo di strumentalizzazione, sia

<sup>87</sup> Di tutte le problematiche emerse, durante le indagini e dopo la loro chiusura, la famiglia di Ilaria Alpi offre una rassegna ragionata disponibile su: [www.ilarialalpi.it](http://www.ilarialalpi.it), consultato il 30 giugno 2016.

<sup>88</sup> Sulla vicenda del rifiuto dei parlamentari di svolgere congiuntamente alla magistratura alcuni accertamenti irripetibili e sulla sentenza della Corte costituzionale n. 26/2008, si rinvia a R. BORRELLI, *Il caso Alpi-Hrovatin ed il conflitto tra parlamento e magistratura: l'inchiesta di maggioranza diventa anche monocratica* in «Giurisprudenza costituzionale», 2006, p. 2562 ss.

<sup>89</sup> Basti pensare alla "Associazione Diritti e Frontiere" (sulle cui attività sono disponibili notizie al sito: [www.a-dif.org](http://www.a-dif.org)), o all'associazione "Lunaria" (sulle cui attività sono disponibili notizie al sito: [www.cronachediordinariorazzismo.org](http://www.cronachediordinariorazzismo.org)).

<sup>90</sup> A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 177.

<sup>91</sup> Cfr. M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle camere e potere giudiziario*, cit., p. 418. Al riguardo si può citare il dibattito scatenatosi a seguito della mancata istituzione della Commissione di inchiesta cui c.d. fatti di Tangentopoli, per la quale, dopo molteplici tentativi, si era giunti in Senato all'approvazione del p.d.l. istitutivo in data 16 marzo 2000. Nel corso della XIV legislatura era stato presentato alla Camera un nuovo p.d.l. istitutivo di una Commissione che indagasse "sull'uso politico della giustizia", giunto all'esame in Assemblea il 24 marzo 2003 ma mai approvato (Camera dei Deputati, XIV Legislatura, A.C. n. 2019). Cfr. G. SILVESTRI, *Commissione di inchiesta su "Tangentopoli": considerazioni ingenuie di un costituzionalista*, in «Quaderni costituzionali», 2000, p. 121.

uno strumento per sensibilizzare l'opinione pubblica su queste problematiche<sup>92</sup>.

Questo "abuso" delle Commissioni di inchiesta può avere come destinatari non soltanto soggetti esterni al Parlamento, ma anche forze politiche al suo interno. La prassi ha dimostrato che le principali candidate alle inchieste di questo tipo siano le forze di opposizione alla maggioranza di Governo<sup>93</sup>. Le ipotesi più clamorose di questo fenomeno si sono realizzate forse nel corso della XIV legislatura, con la creazione delle Commissioni sugli affari Telekom-Serbia e Mitrokhin, cui i giornali hanno riservato molta eco per le indagini su esponenti del Governo della passata maggioranza condotte allo scopo di evidenziarne presunte responsabilità pregresse<sup>94</sup>.

Ma le Commissioni di inchiesta sono state anche il luogo in cui si sono consumate aspre lotte politiche all'interno della stessa maggioranza di Governo. Basti pensare a quanto accaduto in Commissione antimafia nel corso della XVII legislatura, allorquando, nella seduta del 29 maggio 2015, il Presidente della Commissione Rosy Bindi ha diffuso una lista di nominativi di candidati alle elezioni regionali del successivo 31 maggio 2015 che non risultavano in regola con le prescrizioni del codice di autoregolamentazione contenuto nella "Relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali"<sup>95</sup>. Con quest'ultima, la Commissione aveva proposto un codice che, una volta sottoscritto, impegnava i partiti, le formazioni politiche, i movimenti e le liste civiche a non sostenere, in occasione di qualunque competizione elettorale, i candidati che rientrassero in una serie di fattispecie ostative legate a ipotesi di responsabilità penale, anche se non ancora pienamente accertate. La mancata osservanza o la mancata adesione al codice non dava luogo ad alcuna sanzione, sebbene la stessa Commissione fosse responsabile di verificare la rispondenza della composizione delle liste elettorali alle prescrizioni del codice nei confronti delle forze politiche che vi avesse aderito.

A seguito della pubblicazione di tale lista si è scatenato un fuoco di reazioni critiche da parte dei dirigenti del Partito Democratico, partito di maggioranza

<sup>92</sup> A quest'ultimo proposito, sempre sulle vicende della Commissione di inchiesta su "Tangentopoli", si vedano gli articoli di autorevoli studiosi come A. MANZELLA, *Il Parlamento e le inchieste canaglia*, in «La Repubblica» del 12 agosto 2003, A. PACE, *Un'inchiesta contro la Carta*, in «Il Manifesto», 13 agosto 2003; M. AINIS, *Troppe indagini*, in «Il Sole 24 Ore», 11 agosto 2003; S. CASSESE, *La commissione non può sostituirsi alla magistratura*, in «Corriere della Sera», 5 settembre 2003.

<sup>93</sup> Si inverte così, in maniera del tutto distorta, quell'ipotesi teorica che riconduce le Commissioni di inchiesta agli strumenti di indirizzo politico della maggioranza; cfr. A. PACE, *Art. 82*, cit., p. 82 ss., su cui si è fatto riferimento in nt. 5.

<sup>94</sup> Cfr. R. BORRELLO, *Il caso Alpi-Hrovatin ed il conflitto tra parlamento e magistratura: l'inchiesta di maggioranza diventa anche monocratica*, cit., p. 2561. Come noto, il caso Telekom-Serbia verteva sulle vicende legate all'acquisto di azioni dell'azienda telefonica Telekom-Serbia da parte di Telecom Italia e alle presunte tangenti ad esponenti del centrosinistra. Il caso Mitrokhin, invece, verteva sulle attività illegali del KGB in Italia, in rapporto ai collaboratori italiani, ai finanziamenti illegali ai partiti di centrosinistra e agli inadempimenti dei servizi segreti italiani. Già nella XV legislatura si è verificata una distensione, in parte anche per la limitazione dei poteri delle Commissioni rispetto all'autorità giudiziaria; cfr. A. PERRONE, *La crisi di identità delle commissioni di inchiesta nel Parlamento bipolare*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2008, p. 3123 ss.

<sup>95</sup> Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVII Legislatura, Doc. XXIII, n. 3 *Relazione in materia di formazione delle liste delle candidature per le elezioni europee, politiche, regionali, comunali e circoscrizionali*.

al Governo, contro la Commissione antimafia ed il suo Presidente, esponente del medesimo partito, accusato di aver usato la lista dei c.d. "impresentabili" per una personale lotta politica<sup>96</sup>. Questo scontro polemico è stato condotto a livello personale da parte dei vari politici coinvolti e si è consumato principalmente sui *social network*, rimbalzando poi su numerosi quotidiani stampa e siti internet. Anche in questo, la vicenda è stata notevolmente ingigantita grazie ai mezzi di informazione citati, tanto da indurre lo stesso Presidente della Commissione ad indire formalmente, in veste di Presidente del Collegio, una conferenza stampa per «chiarire molti aspetti che in questi giorni sono emersi, alcuni dei quali sono veramente frutto di ricostruzioni che non corrispondono a verità e realtà»<sup>97</sup>.

Come si intuisce anche nella vicenda suaccennata, i nuovi canali di informazione possono agire non soltanto da tramite per condurre scontri politici che assumano come campo di battaglia le Commissioni di inchiesta, ma rischiano di diventare strumenti per garantire una sovraesposizione mediatica dei commissari. In astratto, questo tipo di fenomeni rappresentano una distorsione non solo perché, da un punto di vista funzionale, alterano gli equilibri interni alla collegialità delle Commissioni, ma soprattutto perché rischiano di sottoporre le Commissioni stesse ad una strumentalizzazione politica personalistica che mette a repentaglio la legittimazione dell'intero organo e, di conseguenza, la missione.

Per una vicenda che ha reso presente questo rischio e in cui, sistematicamente, i *mass media* hanno dato risalto al Presidente di Commissione è possibile ricordare ancora la citata Commissione sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin. I lavori di questo organo si sono costellati di esternazioni personali da parte del suo Presidente, condotte massicciamente tramite comunicati stampa ed interviste, sino all'anticipazione ed al commento delle conclusioni dei lavori della Commissione, avvenute prima della formale trasmissione della relazione al Parlamento, attraverso un'intervista apparsa il 22 febbraio 2006 sul quotidiano «Il Giornale».

Infine, sempre nell'ottica delle distorsioni cui può dar vita il comportamento personale dei commissari, è possibile ricordare il fenomeno patologico delle "fughe di notizie" su documenti segreti dalle Commissioni e la conseguente loro pubblicazione sui mezzi di informazione, a fronte del dovere di riservatezza che dovrebbe gravare in capo ai commissari e delle sanzioni penali a carico anche di coloro che diffondono le notizie<sup>98</sup>. La stessa Corte costituzionale si è

<sup>96</sup> Le reazioni degli esponenti politici nei confronti della Commissione antimafia sono state diffuse prima sui *social network*, poi sui quotidiani e sui siti internet, cui si sono aggiunte le critiche dello stesso Presidente del Consiglio Matteo Renzi; cfr. A. TROCINO, «Impresentabili», *Bindi scuote il voto. De Luca nella lista dei 16. L'ira di Renzi*, in «Corriere della Sera», 30 maggio 2015.

<sup>97</sup> Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, XVII Legislatura, Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Resoconto stenografico, Seduta n. 95, venerdì 29 maggio 2015, 3.

<sup>98</sup> Tra le vicende più recenti, basti ricordare quanto accaduto in Commissione antimafia nella XVI legislatura e le polemiche scoppiate tra l'on. Garavini e l'on. Labocetta in merito alle accuse che la prima ha rivolto al secondo circa la diffusione di alcune lettere segretate dalla Commissione e pubblicate su alcuni quotidiani nell'ottobre 2012; cfr. il resoconto stenografico della seduta del 24 ottobre 2012, p. 4 ss. Per ulteriori esempi del passato meno recente, cfr. M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle camere e potere giudiziario*, cit., 412 ss. Sui conflitti di attribuzione che possono nascerne innanzi alla Corte costituzionale, v. nt. p. 14.

trovata a dirimere alcuni conflitti di attribuzione sorti tra magistrati e Camere parlamentari originati da vicende legate alla divulgazione di atti segreti da parte di commissari<sup>99</sup>.

## 6. Considerazioni conclusive

La progressiva evoluzione nel regime di pubblicità delle Commissioni di inchiesta e l'impatto dei nuovi mezzi di comunicazione possono essere ricondotti allo sviluppo di alcuni caratteri identitari propri del parlamentarismo moderno. Già a partire dall'epoca liberale era stato messo in luce come il nocciolo del parlamentarismo e del governo rappresentativo di allora potesse essere individuato nei principi di libera discussione e di pubblicità<sup>100</sup>.

Da una parte, il Parlamento veniva concepito – per usare le parole di John Stuart Mill – come una sorta di “comitato delle controversie” o di “congresso delle opinioni” ove tutte le idee possono essere liberamente discusse, ove è possibile assicurare ad ogni cittadino di venire rappresentato e ad ogni interesse e opinione di venire messa alla prova dei dibattiti<sup>101</sup>. Si tratta di quella concezione riconducibile alla formula *government by discussion*<sup>102</sup>.

Dall'altra, un profondo conoscitore delle procedure parlamentari come Jeremy Bentham aveva messo in luce come la pubblicità sia indispensabile non solo per aver contezza di questo scambio e di permettere ai governati di esprimere un giudizio sui propri governanti, ma anche per consentire a questi ultimi di sondare gli umori dei primi tramite le loro reazioni<sup>103</sup>.

<sup>99</sup> È quanto accaduto, ad esempio, con la sent. n. 31/2002, con cui la Corte ha risolto il conflitto di attribuzioni promosso dal Tribunale di Pesaro nei confronti della Camera dei deputati, per avere quest'ultima coperto con l'immunità prevista dall'art. 68, c. 1, Cost. la divulgazione di atti coperti da segreto istruttorio – nella specie, le liste degli iscritti a logge massoniche – da parte di un parlamentare membro di Commissione di inchiesta. La Corte ha dichiarato il conflitto inammissibile per carenze nella motivazione. La Corte, peraltro, si era già espressa con sent. n. 274/1998 su un conflitto sorto a partire dalla medesima vicenda, dichiarandolo improcedibile.

<sup>100</sup> C. SCHMITT, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlin, Duncker & Humblot, 1923, trad. it. *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 5 ss., nel portare avanti la sua serrata critica alla democrazia, in difesa del liberalismo, individua i principi di pubblicità e libera discussione, nel tentativo trasparente di convincere l'altro della giustezza e ragionevolezza delle proprie convinzioni.

<sup>101</sup> J.S. MILL, *Considerations on Representative Government*, London, Parker, Son and Bourn, 1861, trad. it. *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Milano, Bompiani, 1946, p. 97 ss.

<sup>102</sup> H.J. LASKI, *The Foundations of Sovereignty And Other Essays*, Abingdon-New York, Routledge, 2015, rist. 1921, p. 36, come punto da tener fermo nell'analisi sulle condizioni dei moderni sistemi parlamentari, nonostante il sempre maggior intervento dello Stato nelle questioni sociali ed i cambiamenti verificatisi nel cinquantennio precedente, specie in Inghilterra, anche a seguito dell'allargamento della base politicamente attiva.

<sup>103</sup> C.J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy*, Boston, Ginn and Company, 1950 trad. it. *Governo costituzionale e democrazia*, Vicenza, Neri Pozza, p. 442 ss., fa riferimento all'opera di Jeremy Bentham, pubblicata nel 1816, dal titolo *An Essay on Political Tactics, or Inquiries Concerning the Discipline and Mode of Proceeding Proper to Be Observed in Political Assemblies: Principally Applied to the Practice of the British Parliament, and to the Constitution and Situation of the National Assembly in France*, con cui l'Autore londinese tentò di compendiare le procedure esistenti nella pratica delle assemblee rappresentative del mondo. Bentham elenca sei ragioni a sostegno della necessità che i lavori

L'attività dei Parlamenti moderni di “dibattere” pubblicamente, inoltre, veniva strettamente legata a quella che Walter Bagehot chiamava la c.d. *informing function*<sup>104</sup>. Le Assemblee rappresentative non sono solamente le sedi che ospitano i confronti, ma hanno anche l'onere di segnalare al Paese le differenti opinioni, con obiettività maggiore di quanto potrebbe fare la comune stampa, permettendo così ai cittadini di essere adeguatamente informati<sup>105</sup>.

Fin da subito, però, appariva chiaro come questa funzione informativa del Parlamento si declinasse anche sotto un diverso aspetto e assumesse quindi una duplice dimensione, per la quale alla funzione di “informare” si affiancava anche la necessità del Parlamento di “essere informato”<sup>106</sup>. La dimensione passiva dell'informazione, infatti, costituisce da sempre un *primum* rispetto a tutte le funzioni parlamentari, ed un Parlamento non informato, o male informato, non può in nessun caso giocare un ruolo di primo piano nel sistema<sup>107</sup>.

Venendo ai giorni nostri, nell'era dei *mass media* e dell'informazione diffusa, l'informazione si pone sempre più come una delle “nuove frontiere”<sup>108</sup> dell'esperienza parlamentare, con assemblee rappresentative intente ad acquisire e fare informazione<sup>109</sup>. Le Commissioni di inchiesta non possono certo rimanere estranee a questo interesse per l'informazione<sup>110</sup>, nonostante la loro attività rien-

parlamentari siano pubblici: costringere i membri dell'Assemblea a compiere il loro dovere; ottenere la fiducia del popolo, ed il suo consenso ai provvedimenti dell'assemblea; permettere ai governanti di conoscere i desideri dei governati; mettere in grado gli elettori di agire intelligentemente nelle elezioni; fornire all'Assemblea i mezzi di giovare delle informazioni del pubblico; divertire.

<sup>104</sup> Cfr. W. BAGEHOT, *The English Constitution*, London, Oxford University Press, 1867, trad. it. *La Costituzione inglese*, Bologna, il Mulino, 1995, p. 142 ss., che individua nella funzione informativa la seconda funzione più importante della Camera dei Comuni, dopo quella di eleggere il *premier*, assieme poi alla funzione “espressiva”, ovvero di esprimere l'opinione degli inglesi sugli argomenti presentati, quella “pedagogica” e quella legislativa.

<sup>105</sup> G. RECCHIA, *L'informazione delle assemblee rappresentative. Le inchieste*, Napoli, Jovene, 1979, p. 8 ss.

<sup>106</sup> Già in epoca liberale era chiara la duplice dimensione secondo cui l'inchiesta parlamentare costituiva strumento per permettere allo Stato di *essere informato* su fatti di interesse generale, sui quali esisteva o andava sollecitata un'aspettativa della società, e strumento attraverso cui *informare* la società degli esiti degli accertamenti effettuati e delle misure da adottare; non veniva neppure trascurata l'esigenza di *formare* l'opinione pubblica con una educazione politica che l'avvicinasse allo Stato liberale ed al governo parlamentare. Cfr. I. STOLZI, *Le inchieste parlamentari. Un profilo storico-giuridico (1861-1900)*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 40 ss.

<sup>107</sup> Cfr. E. CHELI, *L'informazione parlamentare*, in AA.Vv. (a cura di), *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 267 ss., che sottolinea come «in tutti i sistemi di governo la conoscenza rappresenta il presupposto dell'influenza».

<sup>108</sup> V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 817.

<sup>109</sup> Emerge chiaramente il parallelo tra la funzione informativa del Parlamento e la libertà di manifestazione del pensiero, che si estrinseca nel diritto ad “informare” ed “essere informati”, su cui, più approfonditamente, si veda P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 363 ss. D'altro canto, la libertà di manifestazione del pensiero viene ritenuta sia il presupposto per esercitare altre libertà fondamentali in maniera consapevole, tra cui la partecipazione alla formazione della politica nazionale, sia il presupposto “funzionale” al buon andamento delle istituzioni democratiche; cfr. P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 6 ss.

<sup>110</sup> Insiste su questo aspetto, recentemente, A. ISONI, *Sui limiti del potere di inchiesta nel Parlamento bipolare*, in «Rivista AIC», 4, 2011, p. 11 ss.

tri propriamente nella “attività conoscitiva” del Parlamento<sup>111</sup> e che non sia preordinata all’elaborazione di flussi informativi dotati di obiettività, completezza e imparzialità<sup>112</sup>. Nonostante ciò, anche tali organi parlamentari, in ragione della loro natura politica, finiscono col rappresentare un centro di riferimento per l’opinione pubblica, capace di orientarne i giudizi<sup>113</sup>.

Questa capacità informativa delle Commissioni di inchiesta deve però fare i conti con la natura propria di questi organi e, conseguentemente, con il difficile bilanciamento che deve essere svolto – come anticipato introduttivamente – tra esigenze di segretezza delle indagini e apertura alla partecipazione ed al controllo diffuso dei cittadini<sup>114</sup>. La segretezza, in questo caso, non può essere considerata un disvalore in sé, quasi fosse un mero strumento di potere dell’amministrazione per conservare gli *arcana rei publicae* e condannare i cittadini all’ignoranza<sup>115</sup>, ma è insita nel concetto stesso di attività inquirente e, in misura ragionevole, è preordinata alla tutela di interessi costituzionalmente rilevanti. Tuttavia, nel citato bilanciamento, dalla parte dell’apertura pubblicitaria non si

<sup>111</sup>G. RECCHIA, *L’informazione delle assemblee rappresentative. Le inchieste*, cit., p. 40 ss., che sottolinea come l’attività “conoscitiva” del Parlamento differisca dall’attività “informativa” dello stesso: quest’ultima ricomprenderebbe sia la figura del “diritto all’informazione” a titolarità “generalizzata”, ovvero la possibilità di utilizzare qualsiasi fonte di informazione al pari a qualsiasi altro soggetto, sia la figura del “diritto all’informazione” a titolarità “limitata”, relativa alla ricerca di determinate notizie per il perseguimento di determinati “interessi” a specifiche attività una volta acquisito dati sull’argomento (nei quali rientrano, ad esempio, le interrogazioni, le interpellanze, le indagini conoscitive). Le inchieste parlamentari vengono invece qualificate come attività conoscitiva “rafforzata”, dato i poteri che il Parlamento può spendere in base all’art. 82 Cost.

<sup>112</sup>Cfr. R. BORRELLO, *Segreti pubblici e poteri giudiziari delle commissioni d’inchiesta*, cit., p. 56, che distingue così tra “comunicazione” ed “informazione” e riconosce nelle Commissioni di inchiesta organi che elaborano forme comunicative politiche intese all’acquisizione del consenso.

<sup>113</sup>G. SILVESTRI, *Considerazioni sui poteri e i limiti della commissioni parlamentari di inchiesta*, cit., p. 559 ss.; M. DOGLIANI, *Commissione antimafia e segreto «funzionale»: i documenti li leggeranno solo gli storici*, cit., p. 3226 ss.; M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle camere e potere giudiziario*, cit., p. 417 ss. L’operato delle Commissioni di inchiesta appare talmente significativo per l’opinione pubblica che A. PACE, *Art. 82*, cit., p. 379, ha sostenuto che i risultati delle indagini dovrebbero essere discussi davanti agli elettori. Più in generale, si è osservato che «una democrazia senza opinione pubblica è una contraddizione in termini» perché in democrazia la volontà della comunità è sempre creata attraverso un libero esame di argomenti pro e contro, in una discussione che non ha luogo solamente in Parlamento, ma principalmente in riunioni, sui giornali, libri ed altri mezzi di diffusione dell’opinione pubblica; cfr. H. KELSEN, *General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard University Press, 1945, trad. it. *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, Etaslibri, 1994, p. 293.

<sup>114</sup>Sul concetto di responsabilità diffusa v. G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, 1988, p. 1347.

<sup>115</sup>Esemplari rimangono le parole di M. WEBER, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*, München-Leipzig, Verlag von Duncker & Humblot, 1918, trad. it. *Parlamento e governo. Per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, Roma-Bari, Laterza, 1993, p. 59, che osserva come «la trasformazione del sapere di ufficio in un sapere segreto [...] costituisce il più potente strumento di potenza della burocrazia ed è in definitiva unicamente un mezzo per garantire l’amministrazione contro i controlli». Quello che viene chiamato il *diritto di inchiesta* del Parlamento, invece, costituisce uno strumento occasionale ma indispensabile per pretendere una collaborazione ed esercitare un’influenza continua sull’orientamento dell’amministrazione, mentre il grado di maturità politica del popolo può essere misurato dal modo con cui la stampa segue i dibattiti delle Commissioni di inchiesta e dalla cerchia di lettori interessati.

può non tenere in considerazione, oggi, il peso dei nuovi *mass media* e dei nuovi canali di informazione. Ciascuna apertura per favorire la pubblicità, infatti, viene amplificata da questi strumenti e può divenire un tramite per favorire il controllo e la partecipazione dei cittadini alla vita politica.

In definitiva, occorre dunque prendere atto, da una parte, di quel fenomeno di “mediatizzazione” della politica che sposta l’azione politica pubblica dalle aule istituzionali, non più sede esclusiva del dibattito, allo spazio mediale, dipendendo così in misura rilevante dai *media*<sup>116</sup>. Dall’altra, non ci si nasconde che la pubblicità e i *mass media* figurino anche tra le cause principali di quel fenomeno di “spettacularizzazione” della politica, che degrada quest’ultima ad una dimensione plebiscitaria ad uso e consumo della cultura di massa<sup>117</sup>. Nel caso particolare delle Commissioni di inchiesta, gli esempi di interazione negativa riportati in precedenza costituiscono anche il portato di questa involuzione. Tuttavia, gli esempi di interazione positiva chiariscono come il combinato disposto tra un equilibrato dosaggio di apertura pubblicitaria e le forme di pubblicità “informali”<sup>118</sup> cui danno origine i nuovi mezzi di informazione possono favorire, grazie al tramite dell’opinione pubblica, anche il ruolo di conoscenza, di persuasione, di indirizzo e controllo dell’azione dei pubblici poteri da parte delle Commissioni, valorizzando la centralità del Parlamento nel sistema istituzionale e la sua funzione di arena di confronto e discussione<sup>119</sup>. Conserva quindi un fondo di verità l’opinione di Max Weber quando sosteneva che il grado di maturità politica di un popolo può essere misurato dal modo con cui la stampa segue i dibattiti delle Commissioni di inchiesta e dalla cerchia dei lettori mossi dal desiderio di comprendere come i pubblici poteri conducono i propri affari: da questo connubio virtuoso non può che derivare una influenza “educativa” delle Commissioni di inchiesta verso i cittadini e un sicuro giovamento per gli apparati pubblici<sup>120</sup>.

<sup>116</sup>Per alcune riflessioni di ordine politologico e sociologico, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, cfr. G. MAZZOLENI, *La comunicazione politica*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 51 ss.; M. CASTELLS, *Comunicazione e potere*, Milano, Università Bocconi Editore, 2009, p. 241 ss.

<sup>117</sup>Come mette in guardia J. HABERMAS, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuwied, Hermann Luchterhand Verlag, 1962, trad. it. *Storia e critica dell’opinione pubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 233 ss., nel condurre le proprie analisi a proposito della metamorfosi del concetto di “sfera pubblica borghese” e del rapporto tra opinione pubblica e spazio politico, accusando la pubblicità di aver perso la propria funzione critica in favore di quella puramente dimostrativa.

<sup>118</sup>Cfr. V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 823.

<sup>119</sup>L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 188.

<sup>120</sup>M. WEBER, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*, cit., p. 60.

LEGIS-LATURA	NOME COMMISSIONE	ORIGINE	DELIBERA/ LEGGE ISTITUTIVA; REGOLAMENTO INTERNO	FUNZIONE
XVII	CI sulla morte del militare  Emanuele Scieri	Camera	del. Camera 4 novembre 2015; del. CI 5 aprile 2016	mista
XVII	CI sulle cause del disastro del  traghetto <i>Moby Prince</i>	Senato	del. Senato 22 luglio 2015; del. CI 10 dicembre 2015	controllo
XVII	CI sui casi di morte e di gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impiegato in missioni militari all'estero, nei poligoni di tiro e nei siti di deposito di munizioni, in relazione all'esposizione a particolari fattori chimici, tossici e radiologici dal possibile effetto patogeno e da somministrazione di vaccini, con particolare attenzione agli effetti dell'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e della dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte dalle esplosioni di materiale bellico e a eventuali interazioni	Camera	del. Camera 30 giugno 2015; del. CI 21 gennaio 2016	legislativa
XVII	CI sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e nei centri di identificazione ed espulsione	Camera	del. Camera 17 novembre 2014; del. CI 9 aprile 2015	mista
XVII	CI sul rapimento e sulla morte di  Aldo Moro		legge 30 maggio 2014, n. 82; del. CI 15 ottobre 2014	controllo
XVII	CI sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati		legge 7 gennaio 2014, n. 1; del CI 25 settembre 2014	controllo
XVII	CI sugli infortuni sul lavoro	Senato	del. Senato 4 dicembre 2013; del. CI 30 settembre 2014	legislativa

XVII	CI sul fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali	Senato	del. Senato 3 ottobre 2013; del. CI 1 aprile 2014	mista
XVII	CI sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo	Camera	del. Camera 25 settembre 2013; del. CI 10 luglio 2014	mista
XVII	CI sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere in quanto operanti nel territorio nazionale		legge 19 luglio 2013, n. 87; del. CI 28 novembre 2013	mista
XVI	CI sui casi di morte e gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impiegato nelle missioni militari all'estero, nei poligoni di tiro e nei siti in cui vengono stoccati munizionamenti, in relazione all'esposizione a particolari fattori chimici, tossici e radiologici dal possibile effetto patogeno, con particolare attenzione agli effetti dell'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e della dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte dalle esplosioni di materiale bellico e a eventuali interazioni	Senato	del. Senato 16 marzo 2010; del. CI 22 Settembre 2010	legislativa
XVI	CI sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale	Camera	del. Camera 27 ottobre 2009; del. CI 27 ottobre 2010	legislativa
XVI	CI sulle attività illecite connesse al  ciclo dei rifiuti		legge 6 febbraio 2009, n. 6; del. CI 8 aprile 2009	controllo
XVI	CI sugli errori in campo sanitario e sulle cause dei disavanzi sanitari regionali	Camera	del. Camera 5 novembre 2008; del. CI 22 aprile 2009	mista
XVI	CI sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere in quanto operanti nel territorio nazionale		legge 4 agosto 2008, n. 132; del. CI 2 dicembre 2008	mista
XVI	CI sull'efficacia e l'efficienza del  Servizio sanitario nazionale	Senato	del. Senato 30 luglio 2008; del. CI 19 novembre 2008	mista

XVI	CI sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette "morti bianche"	Senato	del. Senato 24 giugno 2008; del. CI 24 settembre 2008	legislativa
XV	CI sugli errori in campo sanitario e sulle cause dei disavanzi sanitari regionali	Camera	del. Camera 25 luglio 2007; del. CI 6 novembre 2007	mista
XV	CI sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare		legge 27 ottobre 2006, n. 277; del. CI 6 dicembre 2006	mista
XV	CI sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse		legge 20 ottobre 2006, n. 271; del. CI 18 gennaio 2007	controllo
XV	CI sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette "morti bianche"	Senato	del. Senato 18 ottobre 2006; del. CI 12 Dicembre 2006	legislativa
XV	CI sui casi di morte e gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impiegato nelle missioni militari all'estero, nei poligoni di tiro e nei siti in cui vengono stoccati munizionamenti, nonché le popolazioni civili nei teatri di conflitto e nelle zone adiacenti le basi militari sul territorio nazionale, con particolare attenzione agli effetti dell'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e della dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte dalle esplosioni di materiale bellico	Senato	del Senato 11 ottobre 2006; del. CI 6 Marzo 2007	mista
XV	CI sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale.	Senato	del. Senato 19 luglio 2006; del. CI 12 dicembre 2006	mista
XIV	CI sul fenomeno degli infortuni sul lavoro	Senato	del. Senato 23 marzo 2005; del. CI 23 giugno 2005	legislativa

XIV	CI sui casi di morte e gravi malattie che hanno colpito il personale militare italiano impiegato nelle missioni internazionali di pace, sulle condizioni della conservazione e sull'eventuale utilizzo di uranio impoverito nelle esercitazioni militari sul territorio nazionale	Senato	del. Senato 7 novembre 2004; del. CI 13 aprile 2005	mista
XIV	CI sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin	Camera	del. Camera 31 luglio 2003; del. CI 4 febbraio 2004	controllo
XIV	CI sulle cause dell'occultamento di fascicoli relativi a crimini nazifascisti		legge 15 maggio 2003, n. 107; del. CI 11 novembre 2003	controllo
XIV	CI sulle cause dell'inquinamento del fiume Sarno	Senato	del Senato 2 aprile 2003; del. CI 26 novembre 2003	mista
XIV	CI sull'affare Telekom Serbia		legge 21 maggio 2002, n. 99; del. CI 24 luglio 2002	controllo
XIV	CI concernente il "dossier Mitrokhin" e l'attività d'intelligence italiana		legge 7 maggio 2002, n. 90; del. CI 11 settembre 2002	controllo
XIV	CI sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale, nonché sulle cause dell'incendio sviluppatosi tra il 15 e il 16 dicembre 2001 nel comune di San Gregorio Magno	Senato	del. Senato 8 maggio 2002; del. CI 2 ottobre 2002	mista
XIV	CI sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse		legge 31 ottobre 2001, n. 399; del. CI 14 maggio 2002	controllo
XIV	CI sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare		legge 19 ottobre 2001, n. 386; del. CI 15 gennaio 2002	mista
XIII	CI sulle responsabilità relative alla tragedia del Cermis	Camera	del. Camera 19 ottobre 1999; del. CI 22 marzo 2000	controllo



XIII	CI sul dissesto della Federazione italiana dei consorzi agrari		legge 2 marzo 1998, n. 33; del. CI 28 gennaio 1999	controllo
XIII	CI sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse		legge 10 aprile 1997, n. 97; del. CI 22 luglio 1997	controllo
XIII	CI sul sistema sanitario	Senato	del. Senato 3 aprile 1997; del. CI 15 luglio 1997	mista
XIII	CI sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi		legge 20 dicembre 1996, n. 646; del. CI 15 giugno 1993, modificata il 21 gennaio 1998	mista
XIII	CI sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali simili		legge 1 ottobre 1996, n. 509; del. CI 11 marzo 1997, modificata il 20 gennaio 1998	mista
XII	CI sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi		legge 19 dicembre 1995, n. 538; del. CI 15 giugno 1993	mista
XII	CI sul problema dei rifiuti e sulle attività poste in essere in materia dalle pubbliche amministrazioni centrali e periferiche	Senato	del. Senato 12 ottobre 1995	controllo
XII	CI sulla vicenda dell'ACNA di Cengio	Camera	del. Camera 20 giugno 1995; del. CI 3 agosto 1995	controllo
XII	CI sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse	Camera	del. Camera 20 giugno 1995; del. CI 3 agosto 1995	controllo
XII	CI sull'azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA)		legge 25 maggio 1995; del. CI 13 dicembre 1995	mista
XII	CI sulle strutture sanitarie	Senato	del. Senato 4 ottobre 1994; del. CI 24 novembre 1994	mista

XII	CI sul fenomeno del cosiddetto "caporalato"	Senato	del. Senato 20 settembre 1994; del. CI 28 febbraio 1995	mista
XII	CI sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali simili		legge 30 giugno 1994, n. 430; del. CI 21 ottobre 1994	mista
XII	CI sull'attuazione della politica di cooperazione con i paesi in via di sviluppo		legge 17 gennaio 1994, n. 46; del. CI 20 dicembre 1994	legislativa

Tabella: Commissioni di inchiesta operanti dalla XVII legislatura (giugno 2016) alla XII legislatura. Fonti: elaborazione personale sulla base dei dati presenti sui siti istituzionali di Camera e Senato

---

# LA LEGGE COME STRUMENTO DI COMUNICAZIONE POLITICA: IL CASO DELLA RIFORMA SANITARIA TOSCANA<sup>1</sup>

*Fabio Pacini<sup>2</sup>*

«L'uomo è un animale politico, perché è un animale letterario che si lascia sviare dalla sua destinazione "naturale" dal potere delle parole [...]. Ma gli enunciati si impadroniscono dei corpi e li distolgono dalla loro destinazione nella misura in cui essi non sono dei corpi, nel senso di organismi, ma dei quasi-corpi, dei blocchi di parole che circolano senza un padre legittimo che li accompagni verso un destinatario riconosciuto. Per questo non producono dei corpi collettivi: piuttosto, introducono nei corpi collettivi immaginari delle linee di frattura, di disincorporazione».

(J. RANCIÈRE, *La partizione sensibile. Estetica e politica*, Roma, DeriveApprodi, 2016, p. 58)

SOMMARIO: 1. Premessa: la narrazione è morta, viva la narrazione. 2. Un esempio recente di "legge manifesto": la l.reg. Toscana n. 28 del 2015. 2.1. Una legge "interlocutoria", carente di contenuti precettivi. 2.2. Un (tentativo di) autovincolo "di fatto"? 3. Note conclusive.

## *1. Premessa: la narrazione è morta, viva la narrazione*

La riflessione sul Parlamento e, più in generale, sul ruolo delle assemblee rappresentative si trova a dover tenere conto dell'uso dell'attività parlamentare come strumento di comunicazione politica, così come dello sfruttamento a tal fine della stessa *legge* che di essa è – o dovrebbe essere – il distillato. La cosa non

<sup>1</sup> Il contributo combina, riviste ed aggiornate, alcune riflessioni che si è già avuto occasione di trattare nelle seguenti sedi: *Dall'autorità della legge all'autorevolezza delle Assemblee. Appunti per una riflessione sul futuro del Parlamento*, in «Quad. cost.», n. 1/2015, p. 9 ss. e *Quando la legge si fa "interlocutoria". Qualche considerazione di tecnica legislativa sul percorso accidentato della riforma sanitaria toscana*, in «Osservatorio sulle fonti», n. 1/2016.

<sup>2</sup> Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

stupisce in sé, anche considerando come sia connaturato all'assemblea parlamentare il proiettare all'esterno la propria attività; quel che s'intende individuare come patologico è il perversimento di tale schema, il momento in cui è la (sola) necessità di comunicare un messaggio politico all'esterno – più che la volontà d'incidere sulla realtà – che governa l'attività parlamentare, fino all'utilizzo dello stesso testo legislativo come *pamphlet* volto a propagandare un'istanza.

Senza che sia possibile ripercorrere il dibattito in queste brevi note, si dà per presupposta la natura permeata di comunicazione della società odierna, anche sul suo versante politico; un'interrelazione che, tuttavia, nella situazione attuale di buona parte dei sistemi retti da democrazie rappresentative appare ben lontana dalla consapevolezza comunicativa presupposta (o vagheggiata) dal dibattito novecentesco sull'agire pubblico<sup>3</sup>.

Com'è noto, proprio il venir meno della credibilità delle “grandi narrazioni” è posto alla base dell'attuale fase di “post-modernità” in uno dei testi che più hanno contribuito a forgiarne la concezione comune<sup>4</sup>, e – malgrado l'enfasi di tale testo sia più sulla conoscenza scientifica che sul versante politico – «che questa idea possa essere applicata anche al versante dell'ideologia politica è palese. Le grandi costruzioni che motivavano e tenevano insieme milioni di persone intorno a un'idea e intorno a un partito non esistono più o si sono radicalmente indebolite, almeno nel mondo occidentale»<sup>5</sup>. Tuttavia, come autorevolmente sottolineato, non solo i partiti – pur indeboliti e trasformati – sono tutt'altro che scomparsi<sup>6</sup>, ma proprio il venir meno della loro capacità aggregante sulla base di “grandi narrazioni” (quale, ad esempio, quella di un radicale rivolgimento della società), oltretutto della loro articolazione periferica, ha portato alla costante necessità d'interfacciarsi *direttamente* col cittadino elettore; ciò secondo la direttrice – peraltro rigidamente unidirezionale – alla base dell'efficace sintesi di “democrazia del pubblico” in grado di saltare ogni passaggio dai corpi intermedi, apparsa trionfante allo scorcio del XX secolo<sup>7</sup>. Una condizione che

<sup>3</sup> G. MARRAMAO, *Comunità e critica della comunicazione: il problema della sfera pubblica*, in «Paradoxa», n. 2/2014, p. 44 ss. *Ex plurimis*, oltre all'opera di JACQUES RANCIÈRE citata in epigrafe, specificamente (e criticamente) sul punto C. SALMON, *La politica nell'era dello storytelling*, Roma, Fazi Editore, 2014; si rimanda, anche per ulteriori riferimenti, a N. URBINATI, *Democrazia in diretta*, Milano, Feltrinelli, 2013 (in part. p. 81 ss. e p. 161 ss.). La questione è affrontata anche in diversi passaggi dell'ormai “classico” C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2003, *passim* ed in part. p. 80 ss. Resta in disparte dalla prospettiva di questo breve contributo, date appunto le sue proporzioni, la prospettiva – pur di grande interesse – della dimensione *lato sensu* “letteraria” del Diritto, per la quale si può rimandare oggi alla panoramica di S. PRISCO, *Diritto, letteratura, discipline umanistiche. teorie, metodi e casi. Un programma culturale e un progetto di ricerca per il Dipartimento di Giurisprudenza dell'università Federico II*, in «Rivista AIC», n. 4/2016 oltretutto, per un'inconsueta quanto interessante applicazione pratica, al recentissimo A. SANDULLI, *Ascesa e declino dell'idea di giustizia nel fumetto italiano della seconda metà del Novecento*, in «Costituzionalismo.it», n. 2/2016.

<sup>4</sup> Si veda cioè il noto (e ancora di straordinaria attualità) studio di J.F. LYOTARD, *La condizione postmoderna. Rapporto sul sapere*, Milano, Feltrinelli, 1981. Cfr., con ottica specifica sui risvolti istituzionali, J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, 2014, in part. p. 99 ss.

<sup>5</sup> P. MANCINI, *Il post partito. La fine delle grandi narrazioni*, Bologna, il Mulino, 2015 p. 60.

<sup>6</sup> N. URBINATI, *Democrazia in diretta*, cit., p. 161 ss.; cfr. P. IGNAZI, *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

<sup>7</sup> B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo. Dalla democrazia dei partiti alla democrazia del pubblico*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 242 ss.

(decisamente) perdura a tutt'oggi<sup>8</sup>, solo in parte sorpassata dalle questioni legate alla – teorica – bidirezionalità del modello internet<sup>9</sup>. Del resto, gli effetti della “spettacularizzazione” televisiva – non entusiasmanti, specie in esperienze come quella italiana<sup>10</sup> – continuano a farsi sentire, e recenti rilevazioni demoscopiche dipingono il quadro di un mezzo televisivo tutt'altro che “in soffitta”, anche e proprio per quanto riguarda la comunicazione politica (come, ad esempio, per le elezioni europee del 2014)<sup>11</sup>.

La questione dell'utilizzo spettacolarizzato della legge e dell'attività parlamentare, pur ad essa – si ripete – connaturato<sup>12</sup> si lega quindi all'entrata nel novero degli strumenti della “politica come intrattenimento”<sup>13</sup> dell'attività parlamentare e, soprattutto, del prodotto legislativo. In quest'ottica, la questione si configura come uno snodo ineludibile per una riflessione sul Parlamento e sulle Assemblee rappresentative.

Tra i molti aspetti coinvolti si sottolinea qui, in particolare, l'influenza del contingente spettacolarizzato sull'iniziativa legislativa, allorché una politica debole si trovi a scaricare le tensioni sociali, economiche e perfino di cronaca iniziando l'attività legislativa. Identificare tale aspetto come patologico in sé è questione non scontata: che l'iniziativa legislativa “tenga il polso” del Paese è aspetto meritevole di apprezzamento.

<sup>8</sup> Ivi, p. 267 ss.

<sup>9</sup> Dopo una politica percepita come assente e focalizzata solo sullo strumento del sondaggio (sulla cui natura – paradossalmente – *top-down* si veda C. SALMON, *La politica nell'era dello storytelling*, cit., p. 52) la prospettiva fornita da uno strumento capillare e – soprattutto – potenzialmente bidirezionale come internet ha legittimamente suscitato grandi aspettative, che non è possibile in questa sede neppure tentare di ricapitolare, tanto è ormai vasta la letteratura in materia (si rimanda all'ampia bibliografia di F. CHIUSI, *Critica della democrazia digitale. La politica 2.0 alla prova dei fatti*, Torino, Codice edizioni, 2014); così come non si può che accennare al fatto che a ciò sono connaturati rischi nuovi o – spesso – vecchi in veste nuova (come dimostrato in diversi ambiti da E. MOROZOV, *Internet non salverà il mondo*, Milano, Feltrinelli, 2014). Nell'ottica qui adottata, peraltro, parrebbe rilevante la capacità di almeno una camera di farsi – tra gli altri compiti – interprete qualificato di dati: si pensi ad esempio a quelli relativi alle prestazioni sanitarie, o ai dati finanziari e contabili di enti pubblici e privati di rilievo. Quanto appena esposto, tuttavia, non deve andare a detrimento del momento di sintesi tra istanze contrapposte da parte del decisore pubblico eletto, e del Parlamento in particolare: piuttosto, favorirne un recupero di autorevolezza proprio per dare maggior forza a tale sintesi e al suo precipitato normativo, laddove numerosi tentativi di esercizio “diretto” dell'una e dell'altro non hanno dato risultati soddisfacenti (F. CHIUSI, *Critica della democrazia digitale*, cit., 109 ss., E. MOROZOV, *Internet non salverà il mondo*, cit., p. 145 ss.).

<sup>10</sup> Cfr. I. DIAMANTI, *Democrazia ibrida*, Roma-Bari, Laterza, 2014 in part. p. 10 ss.

<sup>11</sup> Id., *Nostra signora televisione*, articolo apparso su «La Repubblica» del 5 maggio 2014, disponibile su [www.demos.it](http://www.demos.it).

<sup>12</sup> Si rimanda in proposito alle considerazioni, a tratti provocatorie, di F. RIMOLI, *Certeza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milano, Giuffrè, 2000, in part. p. 79 ss.

<sup>13</sup> Locuzione brutale quanto efficace per indicare, nel contesto dell'impressionante processo di uniformazione cui viene sottoposto tutto ciò che “passa” attraverso i mezzi di comunicazione di massa, il venir meno della demarcazione fra il racconto della politica e lo spettacolo, fino alla politica stessa che agisce in funzione del suo stesso racconto e – in definitiva – dello “spettacolo”: si vedano, tra le analisi più recenti, in chiave comparata P. DIEHL, *Politica come intrattenimento. Un'analisi della “messa in scena” politica di Fernando Collor de Mello*, in «Scienza & Politica. Per una storia delle dottrine», n. 50/2014, p. 161 ss. e, con riguardo all'Italia, M. MAZZONI - A. CIAGLIA, *Quando la politica si fa intrattenimento. Il caso italiano*, in «Comunicazione politica», n. 3/2012, p. 441 ss.

Diventa però patologico nel contesto che si è descritto poc'anzi, per cui l'aver dato avvio ad un procedimento legislativo è funzionale al lancio d'agenzia che ne parla e – di fatto – lì si esaurisce in buona parte dei casi, visto che, “sgonfiandosi” il caso, assai spesso i buoni (o cattivi...) propositi vengono abbandonati. L'utilizzo dell'iniziativa legislativa a questi fini è palese per quanto concerne l'iniziativa dei singoli parlamentari – e dovrebbe forse far contestualizzare le ingloriose percentuali della loro riuscita – ma anche il Governo non sembra immune dal contagio, mostrandosi sempre pronto a modificare la propria agenda, e con essa quella del Parlamento, in base a ciò che sui *media* ottiene l'attenzione del momento: confermando in tal modo l'impressione che «privo di mezzi, lo Stato si reinvent[i] nell'ipercomunicazione»<sup>14</sup> e «[l']agenda politica ced[a] il posto all'agenda mediatica»<sup>15</sup>.

Invalsa questa prassi, se la politica nelle Istituzioni non provvede subito al massimo grado (ovvero – almeno – iniziando l'attività legislativa) verrà tacciata di noncuranza, ma se lo fa contribuisce allo svilimento dello strumento stesso e della sua capacità di programmazione, facendo apparire entrambi come barche malferme nell'eterna tempesta delle cose del mondo.

Destra preoccupazione, *a fortiori*, lo sfruttamento a scopo di comunicazione politica dello stesso prodotto finale, il testo legislativo che arriva al termine dell'*iter* plasmato in base ad esso. Ne deriva – ad esempio – il fenomeno delle “leggi spettacolo”<sup>16</sup>, di diretto impatto poi sulla qualità della legislazione nel suo complesso.

Parrebbero da ascrivere a questa categoria sia quelle leggi che traggono la loro *ratio* esclusivamente dalle contingenze o dalla necessità di dare un messaggio politico di breve periodo (come nell'esempio di cui si darà conto), ma anche il fenomeno delle leggi “della memoria”, vuote cioè di contenuti normativi ma utilizzate appunto come mezzo per dimostrare l'attenzione su certi temi. Vale la pena riportare, a tale proposito, l'opinione di uno studioso francese, peraltro espressa in un seminario italiano: «[q]uels que soient les bons sentiments qui ont conduit à l'adoption de ce texte [ovvero la legge francese del 29 gennaio 2001 sul genocidio armeno in Turchia], il n'est pas sûr que l'écriture de l'Histoire relève du rôle du législateur...»<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> C. SALMON, *La politica nell'era dello storytelling*, cit., p. 87.

<sup>15</sup> Ivi, p. 102.

<sup>16</sup> O, in maniera più caustica, «lois d'affichage ou [...] lois-gadget» (P. ALBERTINI, *La crise de la loi. Déclin ou mutation?*, Paris, LexisNexis, 2015, p. 157) fino alla “definitiva” etichetta di «loi jetable» (Y. GAUDEMET, *La loi administrative*, in «Revue du Droit public», n. 1/2006, p. 78).

<sup>17</sup> R. CABRILLAC, *La formation et l'évaluation de la loi, rapport français*, in M. CAVINO - L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, p. 104.

Più in generale circa la qualità redazionale si consideri altresì il tema del contenuto non legislativo dei testi aventi rango di legge: come sottolineato dalla dottrina francese, «ces dispositions 'non-normatives' n'utilisent pas le vocabulaire de droit, mais [...] celui du programme politique [...] par l'emploi de verbes ou formes verbales non dispositives et par la prolifération de substantifs ou adjectifs qualificatifs: le service ou l'activité en cause «contribue à...»; «tend à...»; «concourt à...»; «favorise...»; «prépare à...»; «garantit...»; «fera ses meilleurs efforts pour...»; «assurera (ou garantira) un service de qualité...»; etc.» (Y. GAUDEMET, *La loi administrative*, cit., p. 81 ss.). Per la prospettiva della giustiziabilità di tali – pur evidenti – limiti, si veda quanto affermato, in proposito, dal *Conseil Constitutionnel* nella *décision* n. 2005-512 DC del 21 aprile 2005, e prima ancora il saluto

Il fenomeno, comunque, assume contorni più preoccupanti allorché vada ad investire interi provvedimenti di rilievo, minando la qualità redazionale dello stesso testo legislativo; si pensi ad esempio – senza poter qui approfondire – alla successione di decreti-legge in materia economica durante la XVI legislatura, ai quali (quasi) dichiaratamente si ricorreva al preciso scopo di lanciare “messaggi” sul piano interno e – soprattutto – sovranazionale<sup>18</sup>, sbilanciandone la natura su necessità e urgenza del provvedere rispetto a quelle del provvedimento<sup>19</sup>.

## 2. Un esempio recente di “legge manifesto”: la l.reg. Toscana n. 28 del 2015

Un esempio interessante da inserire nel contesto appena tratteggiato è fornito da una vicenda circoscritta ma – almeno localmente – di rilievo: la riforma dell'organizzazione sanitaria della Regione Toscana operata tra il 2015 e il 2016, che ha visto – come si argomenterà – un uso particolarmente spregiudicato dello strumento legge (regionale) allo scopo d'inviare un messaggio politico, a scapito della sua immediata precettività.

Con legge regionale 16 marzo 2015, n. 28, recante *Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale*, la Regione Toscana ha infatti – citando il Preambolo – «avvia[to] un processo di riordino complessivo del servizio sanitario regionale, che, partendo da una revisione e da un rilevante rafforzamento della programmazione di area vasta, prevede, altresì, una riduzione delle attuali aziende unità sanitarie locali da dodici a tre, una per area vasta». Tale legge, come si dirà meglio tra poco, non ha operato in realtà alcuna modifica alla normativa preesistente: si è, piuttosto, limitata a dettare “principi” e “linee d'indirizzo” per il riordino demandato ad una legge successiva. Al contempo, tuttavia, ha disposto direttamente il commissariamento delle aree vaste e delle aziende unità sanitarie locali, dettandone i relativi termini.

Avverso tale legge è stato promosso un referendum abrogativo *ex art.* 75 St. Toscana, volto alla sua integrale caducazione; con deliberazione 31 luglio 2015, n. 2, il Collegio di garanzia statutaria – ai sensi dell'art. 27 della l.reg. Toscana 23 novembre 2007, n. 62, che disciplina i vari tipi di referendum regionale – ha dichiarato ammissibile il quesito.

Alcuni mesi dopo, con l.reg. Toscana 28 dicembre 2015, n. 84, intitolata *Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del Sistema sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2005* si è nuovamente intervenuti sulla materia, stavolta – appunto –

del presidente del *Conseil* Pierre Mazeaud al Presidente della Repubblica il 3 gennaio 2005, riportato nei *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 18/2005, p. 2 ss. Cfr. G. DRAGO, *Le Conseil constitutionnel, la compétence du législateur et le désordre normatif*, in «Revue du Droit public», n. 1/2006, p. 58 ss.

<sup>18</sup> Per una recente ricostruzione della vicenda e per riferimenti ulteriori, si rimanda a R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in «Rivista AIC», n. 2/2014; cfr., con riferimenti anche alla tendenza, oggi fortunatamente recessiva, alla “fuga” verso le ordinanze, D. DIMA, *Uso e abuso degli strumenti emergenziali. Alcune (ulteriori) distorsioni in tempo di crisi*, in «Federalismi.it», n. 22/2014, in part. p. 16 ss.

<sup>19</sup> Per riferimenti ulteriori sul punto si rimanda a F. RIMOLI, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, cit., p. 90 s.; cfr. quanto si afferma in un contributo dedicato agli “spettacolarizzati” decreti-legge “taglia-leggi” della XVI legislatura: G. D'ELIA - L. PANZERI, *Sulla illegittimità costituzionale dei decreti legge taglia leggi*, in «Giur. cost.», 2009, in part. p. 497 ss.

andando a novellare quasi ogni articolo della l.reg. Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (*Disciplina del Servizio sanitario regionale*) e ad abrogare integralmente la l.reg. n. 28/2015. Peraltro, data l'intensa attività ostruzionistica delle opposizioni, affinché tale legge fosse approvata entro la fine del 2015 si è proceduto, in sede di discussione della proposta in Consiglio allo stralcio di numerosi articoli della proposta originaria<sup>20</sup>: poche settimane dopo (18 gennaio 2016) è stata presentata dalla Giunta una proposta di legge composta in gran parte proprio dalle disposizioni stralciate, poi approvata – con emendamenti – dal Consiglio nella seduta del successivo 6 luglio (l.reg. n. 42/2016).

Essendosi avuta, in ogni caso, abrogazione totale della l.reg. Toscana n. 28/2015 accompagnata da altra disciplina della stessa materia, sempre in data 18 gennaio 2016 il Presidente della Giunta ha formalizzato la richiesta al Collegio di garanzia statutaria di esprimersi sulla possibilità che il referendum “pendente” sulla stessa avesse comunque luogo e – nel caso – su quali delle nuove disposizioni potesse vertere, previa riformulazione del quesito<sup>21</sup>. Con deliberazione 25 gennaio 2016, n. 3, il Collegio ha infine dichiarato la sopravvenuta impossibilità di dar luogo alla consultazione referendaria, sia per il carattere innovativo della nuova disciplina che, in subordine, per l'impossibilità di una riformulazione del quesito alla luce dei criteri (chiarezza, univocità, omogeneità, coerenza) richiesti per l'ammissibilità del referendum dall'art. 27 della l.reg. Toscana n. 62/2007, oltretanto per incompatibilità (*in primis*) statutaria del vuoto normativo conseguente all'eventuale abrogazione della l.reg. Toscana n. 84/2015 o di sue parti essenziali.

Tale percorso, tutt'altro che lineare, della riforma di un così rilevante settore d'intervento della Regione suscita, a prescindere dal merito delle scelte, diverse perplessità in punto di tecnica legislativa, delle quali si cerca di dar qui brevemente conto.

### 2.1. Una legge “interlocutoria”, carente di contenuti precettivi

Come si è accennato, la l.reg. n. 28/2015 non aveva compiuto alcuna opera di novellazione. Non solo: ad eccezione degli articoli del Capo IV volti, in particolare, alla decadenza dei vertici ed al relativo commissariamento di comitati di area vasta (art. 12) e aziende unità sanitarie locali (artt. 13-16) le restanti disposizioni non avevano dispiegato alcun effetto – per così dire – di “trasformazione” immediata della realtà (almeno) giuridica.

Lo schema d'(in)azione era, infatti, il seguente: il vero “cuore” era rappresentato dall'art. 18, significativamente rubricato *Processo di riordino del servizio sanitario regionale*, ove si stabiliva che la giunta regionale adottasse «con deliberazione, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, previa informativa al Consiglio regionale, criteri, direttive e determinazioni per l'attuazione della legge stessa, prevedendo, altresì, tempistica e modalità di partecipazione e

<sup>20</sup> Si tratta, in particolare, degli articoli dall'80 al 135 e dell'articolo 143 della proposta di legge n. 33 (X legislatura). Si veda, in proposito, il resoconto stenografico della seduta pubblica n. 24 di sabato 19 dicembre 2015.

<sup>21</sup> Ai sensi dell'art. 36, commi 3 e 4 della citata l.reg. Toscana n. 62/2007 sui referendum regionali.

concertazione del processo di riordino»; una previsione però immediatamente superata dal successivo comma 2, che stabiliva che la stessa giunta regionale, entro il 30 settembre 2015, presentasse «al Consiglio regionale una proposta di legge che disciplina[ssz] compiutamente il nuovo assetto istituzionale ed organizzativo del servizio sanitario regionale, con riferimento a tutti gli istituti, enti e aziende del servizio sanitario regionale, nonché agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e alla direzione regionale competente in materia di diritto alla salute».

Peraltro, si stabiliva al comma 3 che «[a]l fine di garantire la continuità delle attività di governo clinico e nelle more della riorganizzazione complessiva dei relativi organismi, i componenti degli organi del Consiglio sanitario regionale rest[asserò] in carica sino al novantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge di cui al comma 2».

Ebbene, i primi tre Capi della legge esistevano esclusivamente in funzione della proposta di legge di cui all'art. 18, per la quale – dopo che gli articoli 1 e 2 stabilivano «finalità» e «oggetto» della stessa legge n. 28 e «principi» del riordino da operare – gli articoli dal 3 all'11 dettavano «linee d'indirizzo», anche molto dettagliate ma – appunto e come si dirà ancora *infra* – prive in sé di una reale forza precettiva. Di talché anche una disposizione dal “tono” immediatamente applicativo (peraltro cruciale nell'impianto della riforma) come l'art. 8, mediante il quale sono state istituite «a far data dal 1 gennaio 2016» le tre nuove aziende unità sanitarie locali in luogo delle 12 precedenti, appare in realtà priva di un contenuto normativo suo proprio: anticipando alcune conclusioni, se la proposta di legge di cui all'art. 18 non fosse poi venuta ad esistenza, ben difficilmente tale “istituzione” avrebbe potuto spiegare alcun effetto.

Del Capo IV, volto ai commissariamenti, si è detto; i Capi V e VI, composti da un solo articolo ciascuno, miravano l'uno all'adozione, da parte della Giunta, di atti in materia sanitaria ma non correlati con la riforma, e l'altro alla mera entrata in vigore della legge il giorno successivo alla pubblicazione.

Come si accennava in premessa, avverso la legge è stato promosso un referendum, volto alla sua abrogazione integrale; la deliberazione n. 2/2015 del Collegio di garanzia statutaria, con la quale è stato dichiarato ammissibile il quesito, è stata l'occasione per una prima sanzione “ufficiale” della natura essenzialmente programmatica della legge stessa. Il Collegio nota infatti che la legge della quale si richiede l'abrogazione «non è affatto volta ad abrogare la vigenza né della legge n. 40 [del 2005] né della legge n. 41 [del 2005, che disciplina il Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale]» il che «è perfettamente coerente con il contenuto sostanziale della legge n. 28 che consiste [...] in una mera riorganizzazione delle strutture organizzative ed istituzionali della sanità toscana; riorganizzazione che è per di più inserita in un processo di riordino del servizio sanitario regionale che si fonderà su atti successivi della giunta e del Consiglio [...] che si svilupperà nel tempo ed il cui contenuto risulta essere oggi del tutto imprevedibile» (par. 4, *in fine*).

Ancor più esplicita la deliberazione n. 3/2016 del Collegio, intervenuta dopo l'abrogazione della l.reg. n. 28/2015 ad opera della l.reg. n. 84/2015: si specifica che «la legge n. 28/15, che può definirsi come legge obiettivo o comunque con ampie parti programmatiche, era stata emanata in attesa della successiva legge di dettaglio e che avrebbe disciplinato in concreto la materia. Tale natura program-

matica, in via preliminare, si desume anche dal fatto che tale legge non apportava alcuna modifica esplicita alla precedente legge di disciplina del Servizio sanitario regionale n. 40 del 2005» (par. 3 dell'allegato A). Si afferma quindi che la legge originaria ha un «carattere provvisorio ed interlocutorio»; come si specifica nel prosieguo, è la nuova legge ad avere «un carattere precettivo», e semmai «dettagliatamente esecutivo di alcuni principi già fissati nella legge n. 28».

Leggendo quindi la l.reg. n. 28/2015, ancor più se in sistema con quanto successivamente avvenuto, si trae quindi l'impressione di un'operazione evidentemente volta a fini diversi da quelli propri – appunto – di una legge, regionale in particolare. Essa andava infatti a programmare, in definitiva, il successivo intervento, sempre con legge, dello stesso organo che l'aveva approvata. Proprio in virtù di questo, tuttavia, tale “programmazione” non appare esser stata provvista di particolare valore giuridico in quanto tale.

Un particolare non irrilevante anche a questo proposito è, peraltro, l'approvazione della legge allo scorcio della legislatura, con la certezza che – indipendentemente dalla rielezione o meno di Presidente e consiglieri – sarebbero stati comunque una diversa Giunta ed un diverso Consiglio ad occuparsi della “legge figlia”.

Anche alla luce di questo, è doveroso considerare la natura assolutamente eventuale e, nel caso, libera dell'intervento successivo: come compiutamente dimostrato dalla stessa deliberazione n. 3/2016, la l.reg. n. 84/2015 non è stata affatto “fedele” alla “legge madre”, innovando (legittimamente!) in più punti rispetto a quanto da essa in precedenza stabilito (si veda in part. il par. 3 della deliberazione), contribuendo appunto all'intrasferibilità del quesito referendario alla nuova disciplina.

## 2.2. Un (tentativo di) autovincolo “di fatto”?

Una legge siffatta potrebbe astrattamente inserirsi – almeno per la sua gran parte – nel filone, autorevolmente quanto lungamente dibattuto, dei c.d. “autovincoli” legislativi<sup>22</sup>. Tuttavia, mentre tale dibattito scaturisce e tiene ben fermo come oggetto il concetto di legge dal contenuto materialmente costituzionale o almeno “norma sulla normazione” volta a dettare aggravii all'azione legislativa successiva in nome di scopi comunque sovraordinati, a partire dalla qualità della normazione stessa<sup>23</sup>, sarebbe arduo voler qualificare la l.reg. n. 28/2014 in tali

<sup>22</sup> Per i termini di tale dibattito si vedano, oltre ai contributi di Paolo Carnevale di cui alla nota successiva, la recente trattazione di P. PINNA, *La disposizione valida e la norma vera*, Franco Angeli, Milano, 2015, p. 138 ss., le accurate ricostruzioni (pur se ad altri fini) di M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 263 ss. e E. ALBANESI, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 38 ss.

<sup>23</sup> Cfr. in part. P. CARNEVALE, *La qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un factotum*, in M. CAVINO - L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, cit., p. 21 ss. In precedenza, ID., *Dialogando con Franco Modugno sul fondamento dell'abrogazione e... dintorni*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, p. 581 ss. e *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in «Costituzionalismo.it», fasc. n. 3/2003, oltre a *Il caso delle leggi contenenti clausole di «sola abrogazione espressa» nella più recente prassi legislativa. Per un tentativo di rimeditazione organica anche alla luce della problematica degli autovincoli legislativi*, in F. MODUGNO (a cura di), *Le trasformazioni della fun-*

sensi<sup>24</sup>; parrebbe piuttosto possibile accostarla alle indicazioni *contenutistiche* al legislatore futuro per le leggi annuali di semplificazione, contenute nell'art. 20 della l. 15 marzo 1997, n. 59 (come modificato dalla l. 29 luglio 2003, n. 229), un'esperienza che però non ha dato i risultati sperati anche in ragione della debolezza dimostrata dall'“autovincolo” in parola<sup>25</sup>.

Appare semmai possibile interrogarsi sulla *ratio* di una simile operazione considerando la mancanza, nell'ordinamento regionale, degli strumenti del decreto-legge e – più ancora, ai nostri fini<sup>26</sup> – del decreto legislativo<sup>27</sup>; ciò, tuttavia, non tanto in connessione alla configurabilità di atti della giunta con forza di legge<sup>28</sup>, quanto piuttosto ai caratteri, oggi propri in particolare della delega legislativa, di strumento per eccellenza della normativa con dei contenuti “tecnici” o – più in generale – di reazione ai limiti (almeno asseriti) della legge parlamentare ordinaria<sup>29</sup>.

La delega legislativa appunto, ed è questione non nuova<sup>30</sup>, «appare naturalmente la fonte più idonea a consentire riforme negoziate o “concertate”, talvolta sia sui contenuti della legge di delega sia sui contenuti della legislazione delegata, talvolta solo su quest'ultima»<sup>31</sup>, se non addirittura «lo strumento tipico delle

*zione legislativa*, cit., p. 3 ss. Su posizioni diverse, cfr. A. RUGGERI, *Norme sulla normazione e valori*, in «Rivista AIC», n. 3/2001. Sulla natura delle «rules for regulation» in prospettiva comparata si veda H. XANTHAKI, *Drafting legislation. Art and Technology of rules for regulation*, Oxford-Portland (OR), Hart, 2014.

<sup>24</sup> Per quanto l'utilizzo di “autovincoli” legislativi, volti appunto alla qualità della normazione, sia tutt'altro che sconosciuto alla legislazione toscana, come espressamente sottolineato in T. GIOVANNETTI - E. MALFATTI - P. PASSAGLIA, *Le fonti del diritto*, in P. CARROZZA - R. ROMBOLI - E. ROSSI (a cura di), *Lineamenti costituzionali della Regione Toscana*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 223.

<sup>25</sup> Cfr. ad es. N. LUPO - G. TARLI BARBIERI, *Le leggi annuali di semplificazione: appunti per un bilancio*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 221 ss. Torina di recente sul punto E. ALBANESI, *Delega legislativa e codificazione nella XVI e XVII legislatura a fronte dell'eclissarsi dello strumento della legge annuale di semplificazione*, in «Federalismi.it», n. 3/2015.

<sup>26</sup> Per quanto, si ricorda, la l.reg. n. 28/2015 avesse nel titolo l'asserzione di recare “disposizioni urgenti”.

<sup>27</sup> Riassumono i termini del dibattito su di una loro (almeno astratta) ammissibilità, giungendo peraltro a conclusioni opposte, Q. CAMERLENGO, *La legge regionale*, in L. VIOLINI e Q. CAMERLENGO, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 146 e G. CREPALDI, *La potestà regolamentare nell'esperienza regionale*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 133 ss. Sull'inammissibilità di tali strumenti in sede regionale nel contesto costituzionale precedente al 2001 – e sulle iniziali “titubanze” della Corte costituzionale nell'affermarla – si vedano V. DI CIOLO, *La delegazione legislativa nell'ordinamento regionale*, in «Giurisprudenza italiana», 1962, col. 369 ss. e G. BEORCHIA, *I decreti-legge e la delegazione legislativa nell'ordinamento regionale*, in «Foro amministrativo», 1972, p. 510 ss.

<sup>28</sup> Usando l'espressione di M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 411, cui si rimanda.

<sup>29</sup> Si veda tutt'ora, sul punto, l'inquadramento (in senso fortemente critico) di C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, Cedam, 2001; più di recente, sul punto G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2016, in part. p. 49 ss.

<sup>30</sup> S. STAIANO, voce *Legge di delega e decreto legislativo delegato*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, VIII, Milano 2008, p. 770 s. per un *excursus* storico dei principali momenti di “protagonismo” della delegazione legislativa.

<sup>31</sup> G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del Governo e di altre autorità statali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 92.

riforme, quale che sia la loro portata, la loro capacità di incidenza sugli equilibri in atto»<sup>32</sup>. La delega legislativa è del resto un meccanismo polimorfo, proprio in virtù del «nesso indissolubile» che lo lega alla forma di governo ed in particolare alle concrete relazioni tra legislativo ed esecutivo<sup>33</sup>.

Vi è semmai il tentativo, dichiarato nel Preambolo<sup>34</sup>, di utilizzare questa legge – evidentemente, come si è detto, “interlocutoria” – allo scopo di realizzare un fine senz’altro apprezzabile in sé: fissare in un atto le scelte di *politica legislativa*, definendo al contempo il quadro della relativa, successiva *progettazione* dell’intervento<sup>35</sup>.

È tuttavia evidente come – al di là del reale intento di avviare un percorso siffatto, che qui non compete – sia del tutto improprio utilizzare una legge, priva in gran parte di contenuti deontici, per tentare di “impegnare” il legislatore futuro a provvedere, ed a farlo (ri)operando determinate scelte; tanto più che questo intento si è manifestato alla fine della legislatura.

La presenza, accanto a disposizioni non precettive, anche di contenuti provvisti invece di tale caratteristica, anziché rendere la legge più “utile” avrebbe potuto invece aggravare la situazione allorché – di nuovo, legittimamente! – il legislatore non avesse poi deciso di dar corso al “programma” di cui alla l.reg. n. 28/2014, o di farlo in termini radicalmente diversi. Anzi, proprio tali contenuti (come il commissariamento delle AUSL) possono apparire volti proprio a condizionare, ma in termini ben più organizzativi e “pratici” che giuridici, il legislatore futuro: una sorta di (poco commendevole) “autovincolo di fatto”?

### 3. Note conclusive

Si segnala peraltro, in conclusione, come la Regione Toscana si caratterizzi, a partire dalle stesse disposizioni statutarie<sup>36</sup>, per un particolare *favor* verso gli

<sup>32</sup> S. STAIANO, *Legge di delega e decreto legislativo delegato*, cit., p. 764. Del resto, l’incremento del ricorso alla delegazione legislativa ha caratterizzato momenti percepiti come di particolare “intensità riformatrice” nella storia repubblicana: cfr. N. LUPO, *Le leggi di delega e il parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi nell’esperienza repubblicana*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999, in part. p. 367 e p. 399.

<sup>33</sup> Cfr. S. STAIANO, voce *Legge di delega e decreto legislativo delegato*, cit., p. 758.

<sup>34</sup> Ove si afferma che «[l]a riforma complessiva del sistema verrà disciplinata con successiva legge regionale, nel rispetto dei principi e delle linee di indirizzo definite dalla presente legge, a conclusione di un articolato processo di analisi organizzativa, informazione, confronto e partecipazione che si svolgerà in tempo utile per l’avvio del nuovo assetto organizzativo con il 1° gennaio 2016» (punto n. 7).

<sup>35</sup> Secondo la distinzione limpida enunciata da VITTORIO DI CIOLO: «la politica legislativa ha per oggetto la scelta delle materie da regolare e delle finalità da perseguire (sta a monte). La progettazione legislativa viene dopo (sta a valle) ed ha per presupposto la soluzione dei problemi di politica legislativa. [...] La progettazione legislativa serve invece a dare veste chiara, leggibile e intelligibile per i destinatari alle decisioni assunte in sede di politica legislativa» (V. DI CIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 84 ss.). Cfr. R. PAGANO, *Introduzione alla legislatura. L’arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 2004, in part. p. 185 ss.

<sup>36</sup> S. PANIZZA - E. STRADELLA, *Qualità delle fonti normative*, in P. CARETTI - M. CARLI - E. ROSSI (a cura di), *Statuto della regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 216. Per un’analisi anche alla luce delle altre esperienze regionali, M. CARLI, *Procedimento legislativo regionale e qualità della legislazione*, in P. CARETTI - E. ROSSI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 2; G. DI COSIMO, *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, in «Le istitu-

strumenti volti a garantire la qualità della legislazione<sup>37</sup> oltretutto – su diverso, ma collegato piano – l’ampia partecipazione ai processi decisionali<sup>38</sup>: in particolare, per quanto qui rileva, si segnala come la l.reg. Toscana 22 ottobre 2008, n. 55 (*Disposizioni in materia di qualità della normazione*) ponga al primo posto fra i principi di qualità della normazione proprio quello di «programmazione normativa» (art. 2, comma 2, lett. a), prevedendo altresì che il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) contenga «un’apposita sezione dedicata al programma di azione normativa, nel quale sono illustrate le linee fondamentali e gli interventi qualificanti dell’azione normativa regionale [...]» (art. 3, comma 1).

È poi previsto che il Documento di Economia e di Finanza Regionale di cui agli articoli 8 e 9 della l.reg. Toscana 7 gennaio 2015, n. 1 (DEFR, in precedenza Documento annuale di programmazione), vada anche ad aggiornare – appunto – il programma di azione normativa contenuto nel PRS.

Vi sarebbero dunque gli strumenti per esplicitare (almeno all’inizio, e non alla fine della legislatura...) un disegno di lungo periodo che investa di responsabilità per il futuro gli organi coinvolti nel procedimento legislativo; una responsabilità del tutto *politica* ma, come si è cercato sinteticamente di argomentare, in ciò non diversa da quella che poteva scaturire dalla l.reg. n. 28/2015. A prescindere da ogni altra considerazione sullo strumento, che esula dall’oggetto di questo contributo, si registra peraltro come né nel PSR 2011-2015 né nel DAP relativo al 2015 si rinveniva traccia della – non marginale – operazione di riforma qui in parola; certo se ne fa menzione nel DEFR 2016 (deliberato dal Consiglio regionale il 21 dicembre 2015), ma la programmazione *ex post* appare un ossimoro di scarsa utilità.

Anche dai punti di vista qui sottolineati, dunque, l’idea di assemblee rappresentative che – per così dire – “studino di più”<sup>39</sup>, e soprattutto sappiano proiettare all’esterno tale studio, potrebbe contribuire a fornire una soluzione: la risposta ad un’urgenza (almeno percepita) di natura economica, etica, sociale o latamente culturale che sia, sovente potrebbe trovare ben miglior luogo in un’attività non legislativa, e semmai preparare ad essa il campo.

Assemblee che intendano recuperare una funzione autonoma rispetto a queste tendenze non possono quindi evitare di affrontare la sua (in)capacità di fornire una (necessaria) “narrazione” ai consociati che ad esso continuano a guardare, utilizzando però strumenti diversi da quelli che – come la legge – hanno la diversa funzione d’incidere direttamente sulla realtà. Non che in passato non si sia riusciti

zioni del federalismo», n. 2/2008, p. 217 ss.

<sup>37</sup> Anche per riferimenti ulteriori, si veda T. GIOVANNETTI - E. MALFATTI - P. PASSAGLIA, *Le fonti del diritto*, cit., p. 220 ss. Cfr. le edizioni annuali del *Rapporto sulla legislazione toscana* curate dalla Direzione di Area Assistenza istituzionale del Consiglio regionale. Per un commento all’edizione più recente G. TARLI BARBIERI, *Una nuova stagione per la qualità della normazione nell’esperienza della Regione Toscana? in Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2016.

<sup>38</sup> E. ROSSI - G. MARTINICO, *Dibattito pubblico e partecipazione nell’esperienza della Regione Toscana*, in «Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana», nn. 1-2/2015, p. 13 ss.; cfr. E. STRADELLA, *La partecipazione*, in P. CARROZZA - R. ROMBOLI - E. ROSSI (a cura di), *Lineamenti costituzionali della Regione Toscana*, cit., p. 286 ss.

<sup>39</sup> Cfr. G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 1/2012, p. 33 ss.

a conciliare i due aspetti: anche senza voler coinvolgere la stessa Carta costituzionale, si pensi ad esempio alla portata (anche) simbolica della l. 20 maggio 1970, n. 300, alla quale comunque si unisce una diretta precettività<sup>40</sup>. Oggi, tuttavia, se non sono certo venuti meno il bisogno e, probabilmente, l'utilità di offrire con ogni mezzo stimoli (anche) simbolici, la complessità tecnica e specialistica alla quale si deve far fronte in sede d'implementazione delle politiche rende necessario che si adottino strumenti nuovi: in primo luogo, quindi, le Assemblee rappresentative dovrebbero avere (ed utilizzare) gli strumenti per non ricorrere spasmodicamente al procedimento legislativo, quanto piuttosto offrire una particolare capacità di approfondimento dei problemi e (soprattutto, per quel che qui rileva) una capacità di comunicare e trasmettere dette analisi, sia delle motivazioni che hanno spinto a certi provvedimenti legislativi che, più ancora, all'illustrazione del loro contenuto. Un recupero di autorevolezza in questi termini dovrebbe essere, per le assemblee, il viatico per non aver più necessità di dialogare attraverso impropri strumenti come le leggi stesse, quanto piuttosto di recuperare la funzione (anche) pedagogica, oltretutto auspicabilmente migliorativa, della stessa discussione in assemblea mediante un confronto sulle analisi svolte.

<sup>40</sup> Si segnala, peraltro, come la denominazione con la quale è correntemente indicata di "Statuto dei lavoratori" non figuri nel titolo della legge stessa, che è il più analitico «Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento».

## I SITI ISTITUZIONALI VISTI DALLA PARTE DEGLI UTENTI

Gabriele Gerini

SOMMARIO: 1. Premesse. 2. I siti internet delle istituzioni: il concetto di "usabilità". 2.1. I siti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. 2.2. I siti delle Regioni: Lombardia, Toscana e Sicilia. 3. Conclusioni.

### 1. Premesse

Negli ultimi anni le nuove forme di comunicazione offerte dal web hanno permesso di raggiungere e coinvolgere un numero sempre più elevato di persone, provocando una profonda trasformazione anche nell'ambito della comunicazione politica e istituzionale, permettendo di instaurare un contatto diretto con i cittadini.

Se questo processo di evoluzione tecnologica è evidente nella quotidianità di ognuno di noi, nelle istituzioni si è tuttavia assistito a un rinnovamento che non si è realizzato parallelamente con quello in atto nella società civile o, sarebbe meglio dire, si è verificato in modo non omogeneo tra le diverse istituzioni.

Prima di procedere ad un esame dei maggiori siti istituzionali, nazionali e regionali, è necessario svolgere alcune fondamentali considerazioni sul concetto di usabilità dei siti internet della Pubblica Amministrazione, dal punto di vista teorico, per poi condurre un'analisi "sul campo".

### 2. I siti internet delle istituzioni: il concetto di usabilità

Il documento elaborato dall'ISTAT e denominato *Cittadini e nuove tecnologie*<sup>1</sup>, oltre a evidenziare un progressivo e costante aumento dell'utilizzo della rete da parte delle famiglie italiane e, soprattutto, dell'iscrizione ai *social network*, ha individuato anche un aumento dell'accesso, da parte dei cittadini, ai siti della Pubblica Amministrazione nel corso del 2012: ben tre italiani su dieci decidono di informarsi tramite i siti delle varie istituzioni.

Un tale incremento, rispetto ai periodi precedenti, costringe a interrogarsi su quanto le informazioni reperibili su un determinato sito siano in grado di soddisfare la ricerca dell'utente/cittadino.

In un quadro come quello attuale, dove la maggior parte delle persone si trova ad essere connessa ad internet, sia con i personal computer che con i più avanzati

1 <http://www.istat.it/it/archivio/108009>.



*smartphone*, l'immagine di un ente o un'istituzione pubblica viene inevitabilmente filtrata dal sito web.

A tal proposito, in occasione dell'*Italian Digital Day*, l'Agenzia Italiana per il Digitale (AgID) ha pubblicato le *Linee guida di design per i siti web della Pubblica Amministrazione*<sup>2</sup>, il cui scopo è quello di raccogliere i principi e gli strumenti fondamentali per la creazione di siti web che possano supportare il percorso di digitalizzazione della PA anche grazie alla progressiva applicazione di un'identità visiva coerente per tutta la Pubblica Amministrazione. Tra i vari principi affrontati dalla linee guida, particolarmente significativa risulta la definizione di "usabilità", intesa come «il grado in cui un prodotto può essere usato da particolari utenti per raggiungere certi obiettivi con efficacia, efficienza, soddisfazione in uno specifico contesto d'uso»<sup>3</sup>; una caratteristica che non è intrinseca *ex se* di un sito web, ma deriva dall'interazione della persona con quest'ultimo.

La progettazione del sito dovrà rispondere ai generali principi di efficacia, efficienza e soddisfazione complessiva degli utenti, qualsiasi sia la loro competenza o abilità in campo informatico. Una peculiarità che non deve considerarsi cristallizzata nel tempo, ma che deve adeguarsi costantemente nell'ottica di perseguire un costante miglioramento nella fruizione dei propri contenuti. L'usabilità, o meglio la sua assenza, può influenzare in modo determinante la valutazione di un servizio, anche di tipo semplicemente informativo, erogato da un sito web.

Alla luce di questo concetto è stata quindi effettuata una verifica *on field* della rispondenza dei siti delle maggiori istituzioni nazionale e regionali, con esiti non troppo positivi.

### 2.1. I siti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

Analizzando il sito della Camera dei deputati si può avere un immediato riscontro del concetto di usabilità. È un sito web ideale, ordinato, intuitivo, essenziale e allo stesso tempo ricco di contenuti. *Layout* semplice ma efficace, si riesce piacevolmente a navigare e a trovare in breve tempo quello che si sta cercando, sia attraverso una ricerca generica, che tramite una ricerca analitica, utilizzando le sezioni specifiche (ad es. Deputati e organi, Lavori, Documenti). Una parte del sito è dedicata alle Commissioni in cui è possibile verificare, tra le molte opzioni, la loro composizione, i progetti di legge di competenza, i resoconti, le petizioni e gli atti di indirizzo e controllo. Dotato di un accesso rapido, che permette, tramite un menu a tendina di avere una panoramica complessiva della struttura del sito, ha anche una versione mobile che permette all'utente di godere di una maggiore accessibilità anche nel caso in cui si visiti il sito con uno *smartphone*. Rilevante anche la presenza sui più diffusi e conosciuti *social network*: *Facebook*, *Twitter*, *Flickr* e *YouTube* che vengono costantemente aggiornati e attraverso i quali si intende raggiungere lo scopo di superare le tradizionali barriere tra cittadini e Pubblica Amministrazione, cercando un dialogo e un contatto diretto, senza mediazioni.

<sup>2</sup> <http://design.italia.it/>.

<sup>3</sup> ISO 9241-210:2010.

Se assolutamente positiva risulta essere l'esperienza di navigazione sul sito della Camera, non altrettanto può dirsi per quanto riguarda il sito del Senato della Repubblica. La distanza tra i due siti non è solo estetica quanto, piuttosto, ideologica; basti pensare che il sito del Senato ha subito l'ultimo aggiornamento nel 2004, con un ritardo di ben undici anni rispetto a quello della Camera. Un periodo di tempo che, con i progressi della moderna tecnologia non sono concepibili e collidono con il principio di costante aggiornamento e non cristallizzazione dell'usabilità. Scendendo più nel dettaglio si può notare la totale assenza di icone, in favore di semplici collegamenti ipertestuali, la mancanza di un accesso rapido, di una versione mobile. Anche la presenza, *rectius* assenza, sui *social network* è indice di come sia rimasto indietro rispetto alle evoluzioni tecnologiche e sociali degli ultimi anni, secondo una impostazione che non contempla un rapporto diretto con i cittadini. Infatti, seppur presente su *Twitter*, è privo di una pagina ufficiale su *Facebook*, a differenza della Camera dei deputati che ha una pagina ufficiale lanciata il 2 giugno 2015, gestita direttamente dall'Ufficio Stampa della Camera dei deputati e rispondente ai principi sanciti nella *social media policy*<sup>4</sup>. La pagina al momento presente, in realtà, è stata creata perché, come riporta lo stesso popolare *social network*, le persone hanno mostrato il loro interesse per l'istituzione.

Un interesse, evidentemente, unilaterale, visto che ad oggi non è ancora stata percepita l'esigenza di essere presenti su *Facebook*, come a segnare già nei fatti, il superamento del bicameralismo perfetto.

### 2.2. I siti delle Regioni: Lombardia, Toscana e Sicilia

Terminata l'analisi dei siti nazionali, è la volta di procedere con la navigazione nei siti web dei Consigli Regionali della Lombardia, della Toscana e della Sicilia. Anche in questo caso si assistono a notevoli diversità di impostazione della comunicazione.

Tra questi tre siti il più virtuoso e *user friendly* è sicuramente quello della Regione Lombardia. La semplicità fa da padrona, senza creare confusione; l'utente, non appena digita l'indirizzo, si trova di fronte ad una pagina con tutte le icone disponibili, divise in quattro grandi sezioni Regione sul web, Servizi, Leggi e normativa, Informazioni, in modo da avere, fin da subito, una panoramica semplice e intuitiva del sito che si sta visitando. Anche quando si seleziona una delle icone la intuibilità del sito rimane ottima, dando la possibilità a chiunque si trovi per la prima volta a navigarlo, di trovare velocemente quello che cerca. È dotato anche di una versione mobile, di una pagina *Facebook*, e un account *Twitter*, oltre ad offrire una diretta *streaming* delle sedute.

A livello intermedio si collocano la Regione Toscana e quella siciliana, entrambe con ampi margini di miglioramento a livello comunicativo.

Partendo dal sito toscano, seppur apparentemente buono, risulta principalmente disordinato ad una analisi più attenta ed approfondita. La pagina iniziale ha una densità fin troppo elevata di contenuti, dando un senso generale di

<sup>4</sup> <http://www.camera.it/leg17/69?testostrumenti=10>.

confusione. In ogni pagina che si apre, inoltre, l'abuso di immagini è eccessivo e ingombrante, ponendosi al centro dello schermo e riducendo i collegamenti ipertestuali al margine sinistro, ottenendo come effetto quello di distogliere l'attenzione dell'utente che si deve sforzare per trovare l'oggetto della sua ricerca. Nel complesso risulta povero di contenuti in grado di stimolare la curiosità del visitatore. Mancano le icone che invece dominano la scena nel sito lombardo, una versione mobile, mentre hanno profili ufficiali sia su *Facebook* che su *Twitter*.

Il sito siciliano si presenta con una grafica semplice e pulita, a dispetto di quello toscano. La pagina principale riporta le ultime notizie e le attività in primo piano, riducendo alla parte sinistra le informazioni sugli organi dell'Assemblea e sulle attività politiche. Anche in questo caso non sono presenti icone ma, a differenza del sito toscano, la consultazione delle varie pagine è più snella, con un *layout* semplice e pulito. Pur essendo prevista la diretta *streaming* delle sedute dell'Assemblea Regionale, manca la versione mobile, ma è presente sia su *Facebook* che su *Twitter*.

### 3. Conclusioni

Viste le enormi potenzialità offerte dalla rete, anche alla luce del progetto BUL<sup>5</sup>, finalizzato a ridurre sensibilmente il *digital divide* entro il 2020, le istituzioni si dovrebbero porre nei confronti dei cittadini in modo da ridurre o, quantomeno, tentare di ridurre al massimo il divario tra palazzi del potere e cittadini, tra governanti e governati, cercando di essere sempre più immediate e più fruibili.

Il web permette di raggiungere velocemente un numero pressoché indefinito di persone, stimolando il coinvolgimento e l'interesse attivo da parte degli utenti su questioni di interesse pubblico e garantendo un libero accesso alle fonti informative, senza l'intermediazione dei classici mezzi di comunicazione.

Sarebbe paradossale che, di fronte ad un sensibile incremento della capacità di connessione su tutto il territorio nazionale, si avessero dei siti istituzionali che non siano in grado di reggere il passo con una tale innovazione di cui essi stessi sono promotori.

L'auspicio per l'immediato futuro, quindi, è quello di navigare in siti istituzionali sempre più ispirati a quello della Camera dei deputati, in ossequio ai principi sanciti nelle richiamate linee guida; l'unico sito che, ad oggi, le ha fatte proprie, tradotte in un prodotto fruibile per gli utenti e, grazie alle quali, si presenta veramente al passo con i tempi e con le esigenze di una società in costante evoluzione tecnologica.

<sup>5</sup> Il progetto BUL (Banda Ultra Larga) ha l'obiettivo di sviluppare una rete in banda ultralarga sul territorio nazionale, conformemente a quanto previsto dall'Agenda Digitale Europea, con una connessione che si aggiri almeno intorno ai 100 Mbps entro il 2020.

## TRASPARENZA E SEGRETEZZA NEL CONGRESSO DEGLI STATI UNITI\*

Marco Lunardelli\*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. La segretezza nella Costituzione americana. 3. Il *Congressional Record*. 3.1. Precedenti storici, disciplina e struttura del *Congressional Record*. 3.2. Un'esigenza di precisione del *Congressional Record*? 4. La riproduzione televisiva dei procedimenti del Congresso. 5. Le sessioni segrete della Camera dei Rappresentanti e del Senato. 6. La segretezza nelle Commissioni del Congresso. 7. Conclusioni.

### 1. Introduzione

In prima battuta, si sarebbe portati a ritenere che non vi possa essere spazio per la segretezza con riguardo alle attività del Congresso degli Stati Uniti. In effetti, il Congresso risulta essere il più trasparente dei poteri sovrani che compongono il Governo federale. Come ha osservato Kitrosser, i procedimenti legislativi sono caratterizzati da una «macro-trasparenza»<sup>1</sup>. Il principale strumento di attuazione della trasparenza nell'ambito del potere legislativo americano è il *Congressional Record*, che sostanzialmente rappresenta la Gazzetta Ufficiale del Congresso<sup>2</sup>. Il *Congressional Record* ha una struttura composita e include materiale non direttamente connesso alle attività svolte in Aula. Tale circostanza, sebbene implichi una parziale attenuazione della capacità del *Congressional Record* di garantire la letterale trascrizione dei procedimenti svolti all'interno del Congresso, non produce – in realtà – conseguenze sostanziali, come si cercherà di spiegare. Non solo oggi esistono molte occasioni di contatto tra i membri del Congresso e la società civile, ma soprattutto la riproduzione televisiva – accessibile anche dal web – della maggior parte di quei procedimenti contribuisce in modo significativo a realizzare il concetto di trasparenza.

Sebbene la trasparenza costituisca la regola a cui soggiace il potere legislativo, sia le due Camere sia le Commissioni e le Sottocommissioni possono pretendere lo svolgimento di procedimenti a porte chiuse qualora si trovino a dover trattare

<sup>1</sup> H. KITROSSER, *Supremely Opaque?: Accountability, Transparency, and Presidential Supremacy*, in «University of St. Thomas Journal of Law and Public Policy», 2010, p. 64.

\* Tutte le traduzioni dall'inglese all'italiano, anche per ragioni di coerenza, sono state effettuate dall'Autore.

\*\* Dottore di Ricerca in Diritto Pubblico e dell'Economia, Università di Pisa.

<sup>2</sup> Sul concetto di atto legislativo e sulla possibilità per le corti federali di effettuare un giudizio sull'attività del Congresso attraverso l'esame degli atti che esso produce, vedi W.W. BUZBEE - R.A. SCHAPIRO, in «Legislative Record Review», 2001, p. 87 ss.

determinate materie. Una specifica disciplina, contenuta nei regolamenti della Camera dei rappresentanti e del Senato, governa tutta la procedura relativa all'applicazione della segretezza, dalla presentazione di un'apposita mozione per una sessione segreta all'irrogazione di sanzioni per coloro che violino il giuramento di segretezza. Il fatto che i Regolamenti delle due Camere disciplinino in modo piuttosto dettagliato la possibilità di chiedere e svolgere attività segrete dimostra come il Congresso abbia ben presente l'esigenza di bilanciare trasparenza e segretezza. Lo scopo del presente contributo è appunto quello di far emergere il bilanciamento tra questi due valori che è necessario effettuare nell'ambito del potere legislativo.

## 2. La segretezza nella Costituzione americana

Per quanto riguarda la facoltà di negare al pubblico l'accesso alle informazioni e di svolgere attività in segreto, la Costituzione americana rivela un paradosso. Negli Stati Uniti, infatti, il concetto di *government secrecy* è solitamente inteso come idoneo a includere una gamma di prerogative e privilegi che sono attribuiti – espressamente ovvero implicitamente – al potere esecutivo – *rectius*, al ramo esecutivo del Governo federale – e non al Congresso, cioè al potere legislativo<sup>3</sup>. Oltre al *Freedom of Information Act* (FOIA)<sup>4</sup>, la legge sulla libertà di informazione le cui nove eccezioni hanno l'effetto di restringere il novero degli atti amministrativi accessibili, è sempre stata riconosciuta in dottrina – pressoché unanimemente – l'esistenza del c.d. *executive privilege*. Si tratta di un potere implicito che, nella sua accezione più diffusa, consente al Presidente di negare il rilascio di informazioni al Congresso<sup>5</sup>. Mentre né i limiti alla *disclosure* obbligatoria stabiliti dal FOIA né l'*executive privilege* hanno un fondamento costituzionale diretto, la segretezza del Congresso trova un riconoscimento formale nel testo della Costituzione, segnatamente nell'Articolo I, Sezione 5, Clausola 3<sup>6</sup>. Peraltro, la segretezza del Congresso costituisce un tema piuttosto ignorato dalla stessa dottrina statunitense<sup>7</sup> o almeno lo è stato fino agli anni più recenti.

In primo luogo, la Sezione 5, Clausola 2, dell'Articolo I conferisce autonomia normativa alle due Camere del Congresso e quindi attribuisce ad esse il potere

<sup>3</sup> Al riguardo, vedi – in termini generali – *Freedom of Information, Executive Privilege, Secrecy in Government – Hearings before the Subcommittees on Administrative Practice and Procedure and Separation of Powers of the Committee on the Judiciary, and the Subcommittee on Intergovernmental Relations of the Committee on Government Operations*, U.S. Senate, 93rd Cong., 1st Sess. (Washington, D.C., Gov't Print. Off., 1973).

<sup>4</sup> Codificato alla sezione 552 del titolo 5, U.S. Code.

<sup>5</sup> Per un'analisi critica circa l'esistenza e, quindi, la costituzionalità dell'*executive privilege*, vedi soprattutto R. BERGER, *Executive Privilege: A Constitutional Myth*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1974; S.B. PRAKASH, *A critical Comment on the Constitutionality of Executive Privilege*, 83 «Minnesota Law Review», 1999, p. 1143 ss. Come si è notato, tuttavia, questa costituisce un'opinione dottrinale decisamente minoritaria. Per una ricostruzione dell'istituto dell'*executive privilege* e delle sue principali implicazioni politiche e giuridiche, vedi M.J. ROZELL, *Executive Privilege: Presidential Power, Secrecy, and Accountability*, 3rd. ed., University Press of Kansas, 2010.

<sup>6</sup> Vedi D.S. RUDESILL, *Coming to Terms with Secret Law*, 7 in «Harvard National Security Journal», 2016, p. 254 (la quale ha sottolineato che l'Articolo I, Sezione 5, Clausola 3 costituisce «l'unico riferimento testuale della Costituzione alla segretezza [...]»).

<sup>7</sup> Vedi D.E. POZEN, *Deep Secrecy*, «Stanford Law Review», 62, 2010, p. 275.

di adottare propri Regolamenti parlamentari. L'ambito di operatività del potere di ciascuna Camera di regolare i propri procedimenti è estremamente vasto e soggetto solo ad alcuni limiti imprescindibili<sup>8</sup>. Come la Corte Suprema degli Stati Uniti affermò già nel 1892, purché la Costituzione sia osservata e non vi sia alcuna violazione dei diritti fondamentali, «tutte le questioni di metodo sono lasciate alla determinazione [delle due] Camer[e]»<sup>9</sup>. Tale potere normativo è altresì inesauribile e quindi può essere esercitato innumerevoli volte senza cessare di esistere<sup>10</sup>.

In secondo luogo – ed è questo l'aspetto che conduce al paradosso di cui sopra – la Clausola 3 della Sezione 5 prescrive che ciascuna delle due Camere del Congresso «tenga un giornale dei propri procedimenti e di tanto in tanto provveda a pubblicarlo, ad eccezione di quelle parti che possano nel loro giudizio richiedere la segretezza [...]»<sup>11</sup>. Peraltro, l'esistenza nella Costituzione di un riferimento espresso alla segretezza solo con riguardo al Congresso è stata spiegata osservando che solo per questo ramo del Governo federale la segretezza costituisce un'eccezione e ne è quindi opportuna la menzione. Secondo siffatta tesi, la facoltà per gli altri due rami del Governo – quello esecutivo e quello giudiziario – di fare ricorso alla segretezza è stata in qualche modo data per scontata al momento della redazione della Costituzione, in considerazione delle funzioni affidate ad essi<sup>12</sup>. I Giornali della Camera dei rappresentanti e del Senato<sup>13</sup> a cui fa riferimento la disposizione costituzionale furono immaginati dai Padri costituenti come lo strumento ufficiale per la resocontazione delle attività svolte dal Congresso<sup>14</sup>. Tuttavia,

<sup>8</sup> Per una discussione sulla possibilità per una legge del Congresso di modificare le disposizioni dei Regolamenti delle due Camere, vedi A. VERMEULE, *The Constitutional Law of Congressional Procedure*, 71 «University of Chicago Law Review», 2004, pp. 427-431.

<sup>9</sup> *United States v. Ballin*, 144 U.S. 1, 5 (1892). Vedi altresì *Marshall Field & Co. v. Clark*, 143 U.S. 649, 671 (1892).

<sup>10</sup> *Ballin*, 144 U.S. cit., *ibid*. La Corte Suprema ha sottolineato che il potere di stabilire regole di procedura è «sempre soggetto ad essere esercitato [dalle] Camer[e], e all'interno dei limiti indicati, [è] assoluto ed escluso da ogni possibile censura da parte di ogni altro organo o tribunale».

<sup>11</sup> Il testo della previsione, nella sua versione originale in inglese, recita nel modo seguente: «Each House shall keep a Journal of its Proceedings, and from time to time publish the same, excepting such Parts as may in their Judgment require Secrecy [...]». Per un'analisi di questa clausola, vedi VERMEULE, *The Constitutional Law of Congressional Procedure*, cit., pp. 410-422.

<sup>12</sup> Vedi G.J. SCHMITT, *Executive Privilege: Presidential Power to Withhold Information from Congress*, in J. BESSETTE - J.K. TULIS (a cura di), *The Presidency in the Constitutional Order: An Historical Examination*, New Brunswick (New Jersey), 2010, p. 160.

<sup>13</sup> Il 18 maggio 2016, ad esempio, il Giornale del Senato degli Stati Uniti, Seconda Sessione del Centotredicesimo Congresso (S. Pub. 113-23 – «Journal of the Senate of the United States of America, Second Session of the One Hundred and Thirteenth Congress») è stato reso disponibile online: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-CPUB-113spub23/pdf/GPO-CPUB-113spub23.pdf>.

<sup>14</sup> Vedi M.L. AMER, *The Congressional Record; Content, History and Issues*, CRS Report for Congress (14 gennaio 1993), p. 2 (il quale ha notato che gli Estensori della Costituzione avevano in mente l'esperienza della Convenzione costituzionale del 1787, dove la segretezza era la regola, mentre i giornali si limitavano a relazionare sui procedimenti della Convenzione). Gli atti della Convenzione vennero consegnati al Dipartimento di Stato nel 1796 e pubblicati soltanto nel 1818. Vedi VERMEULE, *The Constitutional Law of Congressional Procedure*, cit., p. 372 nota 30. Relyea ha menzionato un episodio avvenuto durante la Convenzione costituzionale, nel quale James Wilson della Pennsylvania, trattando una proposta volta a concedere ad ogni camera del Congresso federale una certa discrezionalità nel determinare quali parti del proprio giornale avrebbero dovuto essere pubblicate, dichiarò: «Le persone hanno il diritto di sapere che cosa i loro Agenti stanno facendo o

il *Congressional Record* è stato «più ampiamente conosciuto, citato e utilizzato»<sup>15</sup> a partire dalla sua fondazione nella seconda metà del XIX secolo. I Giornali hanno un contenuto più circoscritto rispetto al *Congressional Record*, in quanto essi non comprendono la trascrizione dei dibattiti avvenuti in Aula<sup>16</sup>.

### 3. Il Congressional Record

#### 3.1. Precedenti storici, disciplina e struttura del Congressional Record

Il *Congressional Record* ha rappresentato il passaggio finale di una storia tortuosa concernente la pubblicazione delle attività svolte dal potere legislativo negli Stati Uniti. Non appena il Primo Congresso cominciò a lavorare, la Camera dei rappresentanti aprì le sue porte al pubblico e ai cronisti e agli stenografi fu permesso di preparare relazioni non ufficiali sul contenuto dei dibattiti tenuti in Aula. Tali relazioni erano poi pubblicate su vari quotidiani e quindi servivano a rendere edotti i non addetti ai lavori di ciò che accadeva nel Congresso. Peraltro, è stato segnalato che quei primi resoconti dell'attività congressuale non erano

hanno fatto e non dovrebbe essere nella facoltà dell'organo legislativo celare i propri procedimenti». H. C. RELYEA, *Congress as Publisher: Politics, Institutions, and Policy*, 29 Gov't Inform. Quart., 2012, p. 291, il quale attinge a M. FARRAND (a cura di), 2 *The Records of the Federal Convention of 1787*, New Haven, Yale University Press, 1937, p. 260.

<sup>15</sup> AMER, *ibid.*

<sup>16</sup> I giornali della Camera dei rappresentanti e del Senato includono le comunicazioni del Presidente degli Stati Uniti, le votazioni del Congresso, i lavori preparatori delle leggi, nonché questioni procedurali. Essi principalmente consistono in «raccolte di verbali ovvero riassunti dei procedimenti dell'Aula pubblicati dopo che ogni sessione ogni sessione del Congresso è completata». R. C. BYRD, *Reporters of Debate and the Congressional Record*, in Id., 2 *The Senate, 1789-1989*, Washington, D.C., U.S. Gov't Print. Off., 1991, pp. 311-312. I giornali delle due Camere, quindi, possono essere definiti come «i verbali [...] delle attività svolte da ogni camera [del Congresso]». A. IMHOLTZ, JR., *Congress as Publisher: The Magic of the U.S. Congressional Serial Set*, «Government Information Quarterly», 29, 2012, p. 285. I giornali erano soliti essere pubblicati nello *United States Congressional Serial Set*, noto altresì semplicemente come il *Serial Set*, che consiste in una vastissima raccolta di atti – intesi in senso ampio – della Camera dei Rappresentanti e del Senato. Esso pubblica materiale formato a partire dalla Prima Sessione del Quindicesimo Congresso (1817). Le attività congressuali svolte prima del Quindicesimo Congresso, invece, sono documentate nell'*American State Papers*. La denominazione *U.S. Congressional Serial Set* – che in realtà è stata adottata ufficialmente solo nel 1981, dopo che diversi nomi si erano susseguiti nel corso del tempo – deriva dalla struttura della raccolta. Essa è divisa in volumi, all'interno dei quali i materiali sono organizzati in base alla categoria a cui appartengono e tale configurazione è ripetuta per ogni sessione (annuale) di ogni Congresso. A tutti i volumi è applicata «la numerazione seriale, o sequenziale», che comincia con il *Serial Set Volume 1*, relativo al Quindicesimo Congresso, *ibid.* Lo *U.S. Congressional Serial Set* ha pubblicato i giornali della Camera dei rappresentanti e del Senato dal Quindicesimo Congresso fino all'Ottantaduesimo Congresso (1952), mentre da allora in poi contiene rapporti e documenti preparati dalle – o inviati alle – due Camere. I rapporti consistono in studi o comunicazioni – l'obiettivo delle seconde è quello di esprimere la posizione ufficiale di un dato organo congressuale – che le Commissioni o le Sottocommissioni inviano alla Camera o al Senato. La principale categoria dei rapporti delle Commissioni è data dai rapporti legislativi, che di gran lunga superano in numero gli altri tipi di rapporti pubblicati nel *Serial Set*. Ivi, p. 286. Uno spazio piuttosto marginale è dedicato nel *Serial Set* alla categoria dei documenti, i cui elementi sono «meno direttamente legati alle funzioni legislative rispetto ai rapporti», *ibid.* Questa categoria, infatti, include principalmente materiale che attiene al potere esecutivo.

redatti in modo imparziale, in quanto gli editori dei quotidiani tendevano a influenzare il loro contenuto<sup>17</sup>. A differenza della Camera dei rappresentanti, il Senato si riunì in segreto fino al 1794<sup>18</sup> e, ciononostante, estratti del Giornale del Senato erano pubblicati sui quotidiani di tanto in tanto.

All'inizio del XIX secolo, il *National Intelligencer* – un quotidiano con sede a Washington, D.C. – aveva già cominciato a pubblicare resoconti, per quanto piuttosto imprecisi<sup>19</sup>, dei procedimenti svolti dal Congresso<sup>20</sup>. Gales e Seaton furono investiti del ruolo di tipografi ufficiali del Congresso nel 1819. Il *Register of Debates*, che essi pubblicarono dal 1824 al 1837, consisteva in una raccolta di riassunti di quei soli dibattiti dell'Aula dei quali gli editori ritenevano opportuno dare conto ai propri lettori. I resoconti dei procedimenti congressuali pubblicati – come detto, in forma compendiarica – nel *Register of Debates* erano più completi di quelli contenuti nel *National Intelligencer*. Dopo aver cessato di essere i tipografi ufficiali del Congresso, Gales e Seaton intrapresero un nuovo progetto nel periodo 1833-1834. Essi cominciarono a pubblicare gli *Annals of Congress*, i quali erano diretti a ricostruire – ancora una volta in forma riassuntiva e attingendo a fonti variegate – i procedimenti svolti dal Congresso nei primi decenni della Repubblica americana<sup>21</sup>. Tuttavia, nello stesso periodo, anche il *Congressional Globe* iniziò a pubblicare rapporti sull'attività congressuale e la sua precisione nella trascrizione dei dibattiti congressuali migliorò considerevolmente nel corso del tempo.

A partire dal 1850, l'attività di resocontazione dei procedimenti congressuali fu progressivamente istituzionalizzata, con il Congresso che direttamente forniva agli editori del *Congressional Globe* copie dei dibattiti tenuti in Aula<sup>22</sup>. Come ha notato Amer, «[q]uesto progetto semiufficiale segna l'inizio del cosiddetto “verbatim” reporting nel Congresso»<sup>23</sup>. Tuttavia, i tempi non erano ancora maturi per un'effettiva resocontazione – *rectius*, trascrizione – letterale dei procedimenti

<sup>17</sup> AMER, *The Congressional Record*, cit., p. 2.

<sup>18</sup> La Camera dei rappresentanti e il Senato concessero ai cronisti e agli stenografi l'accesso ai dibattiti e ai procedimenti congressuali a partire – rispettivamente – dall'8 aprile 1789 e dal 9 dicembre 1795. Vedi D. BLEISCH, *The Congressional Record and the First Amendment: Accuracy is the Best Policy*, in «Boston College Environmental Affairs Law Review», 12, 1985, p. 344, nota 14 (il quale attinge a E. G. MCPHERSON, *Reporting the Debates of Congress*, «Quarterly Journal of Speech», 28, 1942, p. 144). Il *Senate Historian's Office* ha notato che «[gli] Estensori della Costituzione partirono dall'assunto che il Senato avrebbe seguito la propria prassi, identica a quella del Congresso continentale, di tenere riunioni segrete». Vedi [http://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/The\\_Senate\\_Opens\\_Its\\_Doors.htm](http://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/The_Senate_Opens_Its_Doors.htm) (citato in C. M. DAVIS, *Secret Sessions of the House and Senate: Authority, Confidentiality, and Frequency*, CRS Report for Congress (30 dicembre 2014), p. 3 nota 11).

<sup>19</sup> Vedi AMER, *The Congressional Record*, cit., p. 3.

<sup>20</sup> Il *National Intelligencer* pubblicava note sui dibattiti nel Congresso, «che altri quotidiani nel Paese poi ritagliavano e ristampavano». BYRD, *Reporters of Debate and Congressional Records*, cit., pp. 312-313 (citato in AMER, *ibid.*).

<sup>21</sup> L'arco temporale coperto dagli *Annals of Congress* si estendeva dal Primo al Diciottesimo Congresso, Prima Sessione, e, quindi, si fermava al 1824.

<sup>22</sup> Nel periodo 1848-1850, il Congresso stipulò una serie di contratti con stenografi indipendenti ed editori di quotidiani, i quali erano finanziati al fine di mettere a verbale i dibattiti svolti in Aula e consegnare una copia dei verbali redatti agli editori del *Congressional Globe*. Vedi BLEISCH, *The Congressional Record and the First Amendment*, cit., p. 345. Tale operazione era funzionale a garantire un alto livello di precisione dei dibattiti stampati nel *Congressional Globe*.

<sup>23</sup> AMER, *The Congressional Record*, cit., p. 5 (corsivo aggiunto).

congressuali, che infatti fu rapidamente superata dall'adozione di una nuova politica da parte del *Congressional Globe*, basata su una selezione dei dibattiti dell'Aula che erano considerati meritevoli di pubblicazione<sup>24</sup>. In seguito, un processo articolato in tre fasi condusse il Congresso a sancire la pubblicazione del *Congressional Record* con cadenza giornaliera. Il 23 giugno 1860, la Risoluzione congiunta del Congresso n. 25<sup>25</sup> istituì il *Government Printing Office* (GPO) – il cui nome attualmente è *Government Publishing Office*<sup>26</sup> – come un'agenzia incaricata della stampa di documenti ufficiali e incardinata nella struttura amministrativa del Congresso. Nel 1865, il Congresso dispose che il *Congressional Globe* fosse pubblicato con cadenza giornaliera<sup>27</sup>. Infine, il 3 marzo 1873, il Congresso affidò al GPO la funzione di provvedere alla pubblicazione ufficiale dei dibattiti e delle altre attività condotte dalle due Camere del Congresso<sup>28</sup>. Il *Congressional Record*, che rimpiazzò il *Congressional Globe*, costituì fin dall'inizio «la Gazzetta Ufficiale del Congresso»<sup>29</sup>. Esso fu pubblicato per la prima volta il 5 marzo 1873<sup>30</sup> e da allora è considerato la fonte ufficiale per la divulgazione – e, quindi, per la consultazione – dei procedimenti e dei dibattiti del Congresso.

Il Capitolo 9 del titolo 44, U.S. Code, è dedicato al *Congressional Record*. La maggior parte del contenuto di tale capitolo si sostanzia nella codificazione del *Printing Act* del 1895<sup>31</sup>, che tuttora fissa «una porzione considerevole della politica fondamentale» sulla materia<sup>32</sup>. Secondo la sezione 901, il *Joint Committee on Printing* (Commissione bicamerale sulla Stampa)<sup>33</sup>, al quale è affidata una funzio-

<sup>24</sup> Nel 1851, gli editori del *Congressional Globe* stabilirono che da allora in poi, la resocontazione letterale sarebbe stata limitata a quei discorsi e a quelle dichiarazioni ritenute di primaria importanza dagli stessi membri del Congresso. Il *Congressional Globe* avrebbe fornito semplicemente un riassunto della restante parte dei dibattiti congressuali. Vedi BLEISCH, *The Congressional Record and the First Amendment*, cit., p. 345.

<sup>25</sup> 12 Stat. 117.

<sup>26</sup> Vedi Pub. L. 113-235, 128 Stat. 2537 (16 dicembre 2014). In particolare, la divisione H della legge, che contiene il *Legislative Branch Appropriations Act* del 2015, ha affrontato la questione della denominazione del *Government Printing Office*. La sottosezione (a) della sezione 1301 della legge ha disposto il cambio del nome dell'agenzia da *Government Printing Office* a *Government Publishing Office* e la sottosezione (b) ha prescritto che il nuovo nome debba essere considerato sostitutivo del precedente ovunque esso fosse utilizzato nella legislazione e nei documenti ufficiali del Governo federale, soprattutto dell'Esecutivo. Entrambe queste sottosezioni sono state codificate come una nota che precede la sezione 301 del titolo 44, U.S. Code. Inoltre, la sottosezione (c) ha disposto la sostituzione del termine *Public Printer* (alla lettera, stampatore pubblico) con il termine – *rectius*, l'espressione – *Director of the Government Publishing Office*, anche in tal caso, ovunque il primo comparisse nel titolo 44, U.S. Code. La sezione 301 prevede che il Direttore del *Government Publishing Office* sia nominato dal Presidente degli Stati Uniti con l'*advice and consent* del Senato.

<sup>27</sup> 13 Stat. 460 (1865).

<sup>28</sup> 17 Stat. 510 (1873).

<sup>29</sup> H.C. RELYEA, *The Exercise of Congressional Legislative Power in Service to the Informing Function*, CRS Report for Congress (22 maggio 1996), p. 4, in U.S. SENATE, *Public Access to Government Information in the 21st Century – Hearings before the Committee on Rules and Administration*, 104th Cong., 2nd Sess. (1996), p. 311.

<sup>30</sup> Il primo fascicolo riguardò una sessione speciale tenuta dal Senato il giorno precedente alla uscita del *Congressional Record*, il 4 marzo 1873.

<sup>31</sup> 28 Stat. 601 (12 gennaio 1895).

<sup>32</sup> RELYEA, *The Exercise of Congressional Legislative Power*, cit., *ibid.*

<sup>33</sup> Il *Joint Committee on Printing*, in quanto organo bicamerale, ha un'eguale composizione di rap-

presentanti e senatori. La sezione 101 del titolo 44, U.S. Code, infatti, prevede che il *Joint Committee on Printing* è composto dal Presidente e quattro membri della Commissione sulle Norme e l'Amministrazione (*Committee on Rules and Administration*) del Senato e dal Presidente e da quattro membri della Commissione sulla supervisione (*Committee on House Oversight*) della Camera dei rappresentanti.

ne di supervisione sull'organizzazione e sullo stile del *Congressional Record*, deve garantire che il *Congressional Record* costituisca «sostanzialmente un resoconto letterale dei procedimenti [del Congresso]». Si richiede inoltre che siano intraprese «tutte le azioni necessarie per la riduzione del volume superfluo» riscontrabile nel *Congressional Record*, che deve altresì essere dotato di indici quindicinali e di sessione. Essi sono predisposti dal GPO<sup>34</sup>, il quale è anche incaricato della stampa e della distribuzione del *Congressional Record*, sulla base delle istruzioni dettate dal *Joint Committee on Printing*<sup>35</sup>.

Nel complesso, quindi, la responsabilità per le differenti attività relative al *Congressional Record* è ripartita tra il Congresso – segnatamente, il *Joint Committee on Printing* – e il GPO: al primo sono affidate funzioni di controllo e revisione del contenuto del *Congressional Record*, mentre il GPO è responsabile della stampa, rilegatura e distribuzione di esso<sup>36</sup>. La sezione 903 specifica che il *Congressional Record*, che esce con cadenza giornaliera, porta la data «del reale giorno in cui i procedimenti oggetto di resocontazione si sono svolti». Il *Joint Committee on Printing* deve altresì garantire che l'edizione quotidiana del *Congressional Record* includa informazioni concernenti le riunioni – *rectius*, le sedute – e le udienze delle Commissioni e Sottocommissioni, nonché un breve riassunto delle attività congressuali del giorno precedente<sup>37</sup>. Le informazioni sulle Commissioni e sulle Sottocommissioni che si possono trovare nell'edizione quotidiana del *Congressional Record* si sostanziano semplicemente nell'indicazione sia dei dettagli circa il luogo in cui le sedute e le udienze si svolgeranno sia delle materie che saranno trattate. Sono altresì menzionati i rapporti inviati alle Camere dai membri delle Commissioni e Sottocommissioni stesse. Se ne ricava che il *Congressional Record* non comprende un resoconto letterale delle attività del Congresso svolte nelle Commissioni e nelle Sottocommissioni.

L'edizione quotidiana del *Congressional Record* è composta da quattro sezioni: i Procedimenti della Camera dei rappresentanti e quelli del Senato; le *Extensions of Remarks* (Estensioni delle dichiarazioni – o, se si preferisce, delle affermazioni); il *Daily Digest* (Digesto giornaliero – o, se si preferisce, quotidiano). Il *Congressional Record*, nella sua edizione quotidiana, fornisce un resoconto di ciò che è accaduto nel Congresso il giorno precedente alla sua data di pubblicazione<sup>38</sup>. Oltre all'edizione quotidiana del *Congressional Record*, vi è un'edizione permanente, che si differenzia dalla prima per contenuto e struttura<sup>39</sup>. Le sezioni dedicate ai

presentanti e senatori. La sezione 101 del titolo 44, U.S. Code, infatti, prevede che il *Joint Committee on Printing* è composto dal Presidente e quattro membri della Commissione sulle Norme e l'Amministrazione (*Committee on Rules and Administration*) del Senato e dal Presidente e da quattro membri della Commissione sulla supervisione (*Committee on House Oversight*) della Camera dei rappresentanti.

<sup>34</sup> 44 U.S.C. § 902.

<sup>35</sup> Sezione 903.

<sup>36</sup> AMER, *The Congressional Record*, cit., p. 6.

<sup>37</sup> 44 U.S.C. § 905.

<sup>38</sup> Vedi M. AMER, *Congressional Record: Its Production, Distribution, and Accessibility*, CRS Report for Congress (5 maggio 2008), p. 1.

<sup>39</sup> Le principali differenze tra l'edizione quotidiana e quella permanente consistono nel fatto che la seconda è sottoposta a correzioni di tipo tecnico e sostanziale – cioè rispetto al testo dei discorsi e delle dichiarazioni pubblicati – ed è caratterizzata da una diversa impaginazione. Ivi, p. 2.

procedimenti delle due Camere, in realtà, comprendono non solo la trascrizione dei dibattiti dell'Aula, ma anche le votazioni del Congresso, una considerevole quantità di materiale eterogeneo relativo a progetti di legge o a provvedimenti legislativi già approvati, nonché comunicazioni provenienti dal potere esecutivo. Tuttavia, il resoconto dei dibattiti svoltisi in Aula risulta essere non così puntuale come il termine *verbatim* utilizzato nella sezione 901 parrebbe suggerire. I membri di entrambe le Camere, infatti, sono autorizzati ad apportare limitate modifiche alla trascrizione delle loro affermazioni prima che esse vengano pubblicate nel *Congressional Record*. Essi possono altresì estendere le loro dichiarazioni orali – da qui, appunto, il nome della relativa sezione – e, quindi, concludere discorsi qualora sia stata loro sottratta la parola in Aula. Ulteriori affermazioni, nonché materiale non collegato a procedimenti legislativi in corso, possono entrare a far parte del *Congressional Record*, purché certi requisiti di spazio vengano osservati.

In particolare, la sezione Estensioni delle dichiarazioni – sezione che precedentemente era denominata Appendice – comprende gran parte del materiale che non attiene in modo diretto ad attività svolte in Aula. Tale sezione, quindi, ha un contenuto eterogeneo. Nel complesso, essa può comprendere: affermazioni che costituiscono la prosecuzione di discorsi che i membri della Camera dei rappresentanti non hanno potuto concludere in Aula a causa dei limiti di tempo fissati dall'Aula stessa<sup>40</sup>; la trascrizione – letterale ovvero modificata – di discorsi pronunciati o dichiarazioni rese nella loro interezza fuori dall'Assemblea<sup>41</sup>; il testo di lettere che i rappresentanti hanno inviato ai propri elettori o ricevuto da essi; la stampa di articoli di giornale o rivista<sup>42</sup>. Di solito, in questa sezione è inserito altresì un elenco delle sedute programmate delle Commissioni e delle Sottocommissioni. In particolare, quando è solo il Senato ad essere in seduta, questa sezione di solito è circoscritta alla predisposizione di un programma delle sedute e delle udienze delle Commissioni e Sottocommissioni e all'indicazione delle materie da trattare in esse.

L'ultima porzione dell'edizione quotidiana del *Congressional Record* è il *Daily Digest*, introdotto dal *Legislative Reorganization Act* del 1946, noto altresì come

<sup>40</sup> La sezione denominata *Extensions of Remarks* è destinata a contenere dichiarazioni di membri della Camera dei rappresentanti che non sono state pronunciate in Aula. Similmente, nella sezione dedicata ai procedimenti del Senato esiste una porzione – *Additional Statements* – in cui è possibile la pubblicazione di affermazioni che non sono state fatte in Aula dai senatori. In entrambi i casi, è necessario che le dichiarazioni aggiuntive siano firmate in modo autentico – rispettivamente – dai rappresentanti e dai senatori – affinché esse possano essere pubblicate nel *Congressional Record*, pp. 1-2.

<sup>41</sup> Molte delle dichiarazioni non rese in Aula che i membri della Camera dei rappresentanti chiedono di inserire nel *Congressional Record* sono volte a rendere onore a funzionari pubblici – di livello federale o statale – in occasione del loro pensionamento ovvero a commemorarli in caso di decesso ovvero ancora a ricordare l'anniversario di eventi nazionali o internazionali. In altri casi, si tratta di dichiarazioni di voto *a posteriori*: un rappresentante non ha potuto partecipare ad una determinata votazione, ma intende rendere noto a tutti come avrebbe votato su quella determinata questione se fosse stato presente in Aula. Vedi, a titolo meramente esemplificativo, 163 Cong. Rec., E73 (20 gennaio 2017), disponibile alla pagina <https://www.congress.gov/congressional-record/volume-163/extensions-of-remarks-section/page/E73> (ultimo accesso: 25 gennaio 2017).

<sup>42</sup> Vedi M.S. RAUSCH, *Congressional Record*, in R.E. DEWHIRST - J.D. RAUSCH (a cura di), *Encyclopedia of the United States Congress*, New York, Infobase Publishing, 2007, p. 142.

*Congressional Reorganization Act*<sup>43</sup>. Il suo contenuto consiste in «una sintetica e opportuna descrizione» dei procedimenti svolti dalle Commissioni e dalle Sottocommissioni<sup>44</sup>. La sezione finale del *Congressional Record*, dunque, costituisce un importante strumento atto a far luce sulle sedute e udienze delle Commissioni e delle Sottocommissioni, così come sulla costante attività di predisposizione di rapporti che esse svolgono. Peraltro, oggi buona parte delle udienze e delle sedute delle Commissioni delle due Camere del Congresso possono essere seguite anche in diretta sui rispettivi siti internet.

### 3.2. Un'esigenza di precisione del Congressional Record?

Questo sottoparagrafo prende spunto da un'opinione sicuramente secondaria, piuttosto datata e pubblicata su una rivista che difficilmente può essere annoverata tra le principali riviste di Diritto americane – ne sono consapevole, ma si tratta di un'opinione che è utile richiamare per le considerazioni che essa suggerisce. Il cosiddetto privilegio della revisione, come lo si chiama in tale scritto, è considerato «una questione di tradizione congressuale»<sup>45</sup>. Esso attribuisce ai membri del Congresso la facoltà di rivedere ed estendere i discorsi resi in Aula prima che essi siano pubblicati nel *Congressional Record* e altresì di inserire in esso nuove affermazioni, mai pronunciate in Congresso<sup>46</sup>. Si ritiene che il privilegio risalga alla prima metà del XIX secolo, quando gli editori del *Register of Debates* avviarono la prassi di invitare i membri del Congresso a modificare le affermazioni da essi rese in Aula ogni volta che ciò apparisse loro opportuno<sup>47</sup>.

È stato evidenziato che, originariamente, l'ambito del privilegio «era virtualmente illimitato»<sup>48</sup>. Non solo i membri del Congresso erano legittimati ad apportare qualsiasi modifica alle proprie affermazioni prima della loro pubblicazione, ma ad essi era anche permesso di aggiungere *ex novo* affermazioni e discorsi mai resi in Aula, facoltà che peraltro – come si è visto – è riconosciuta tuttora. In aggiunta a ciò, non vi era una prescrizione che imponesse che le alterazioni apportate alla trascrizione letterale di discorsi e affermazioni fossero segnalate come tali e, di conseguenza, risultava difficile distinguere i discorsi modificati da quelli che costituivano la mera trascrizione di ciò che era stato detto nel corso di un dibattito in Aula<sup>49</sup>. Dopo alcuni tentativi andati falliti, nel 1978, il

<sup>43</sup> Pub. L. 79-601, 60 Stat. 812 (2 agosto 1946), in particolare, sezione 221.

<sup>44</sup> Vedi AMER, *The Congressional Record*, cit., p. 9.

<sup>45</sup> BLEISCH, *The Congressional Record and the First Amendment*, cit., p. 349.

<sup>46</sup> Vedi quanto detto nel sottoparagrafo precedente a proposito della struttura del *Congressional Record*.

<sup>47</sup> BLEISCH, *The Congressional Record and the First Amendment*, cit., p. 342, nota 7 (il quale fa riferimento a MCPHERSON, *Reporting the Debates of Congress*, cit., p. 144, nota 22).

<sup>48</sup> BLEISCH, *ivi*, p. 349.

<sup>49</sup> *Ibid.* Sotto la vigenza del regime originario sopra descritto, un membro della Camera dei rappresentanti ha affermato – in modo piuttosto enfatico – che il *Congressional Record* contiene «non solo ciò che è stato detto nel Congresso, ma anche ciò che i membri delle camere vogliono che le persone credano che essi avrebbero detto se le persone stesse fossero state là [ed è] difficile distinguere [l'un contenuto] dall'altro». *Ivi*, p. 349 nota 47 (citando 121 Cong. Rec. 26, 33745 (1975)) (affermazione del Rap. Hubbard, Jr.).

Congresso approvò una risoluzione diretta a limitare l'uso del privilegio della revisione. Secondo tale risoluzione, i discorsi e le dichiarazioni inseriti *ex novo* nel *Congressional Record* come materiale sganciato dai dibattiti dell'Aula dovevano essere delimitati e quindi segnati da simboli circolari chiamati *bullet* (alla lettera, «pallottole», che consistono nell'apposizione di un punto nero)<sup>50</sup>.

Due principali ragioni possono essere indicate a sostegno dell'esistenza e dell'opportunità dell'utilizzo del privilegio della revisione. La prima implica lo scopo di correggere e rimuovere errori tipografici commessi dai cronisti ufficiali nella trascrizione di dibattiti ovvero errori grammaticali commessi dai membri del Congresso nell'esposizione di un discorso. La giustificazione per l'invocazione del privilegio appare essere piuttosto semplice in questi casi: essi hanno in comune il fatto che il privilegio agisce come un mezzo per porre rimedio a ciò che è stato effettivamente detto in Aula, qualora vengano riscontrati degli errori. L'altra ragione principale sottintende l'esigenza dei membri del Congresso di utilizzare il privilegio come mezzo per godere di più spazio – e tempo – di quello che è ad essi concesso in Aula.

Opporsi a entrambe queste giustificazioni potrebbe apparire ammirabile per la difesa del valore della trasparenza che – almeno *prima facie* – pare ricavarne, ma a ben vedere così facendo si finisce per seguire un'impostazione troppo rigida. Anzitutto, con riferimento alla prassi di permettere ai membri del Congresso di correggere errori grammaticali commessi nel corso di discorsi pronunciati in Aula, si potrebbe sostenere che una tale prassi ha l'effetto di oscurare l'importanza del *Congressional Record* come registro (e quindi documento) storico<sup>51</sup>. Se un membro del Congresso che prende la parola in Aula pronuncia un discorso pieno di errori, il discorso dovrebbe essere mantenuto così com'è, in modo da formare prova di una pessima *performance*<sup>52</sup>. Analogamente, anche frasi ingiuriose dovrebbero essere trascritte nel *Congressional Record*, in quanto altrimenti il valore storico del *Congressional Record* sarebbe diminuito. In altre parole, pubblicare gli insulti realmente pronunciati può contribuire a cogliere le dinamiche concrete di un certo dibattito svoltosi in Aula<sup>53</sup>. Infine, è stata altresì criticata l'opportunità di inserire nel *Congressional Record* affermazioni non pronunciate nemmeno in parte in Aula, in quanto esse influenzerebbero – almeno potenzialmente – il processo di individuazione delle finalità perseguite dal legislatore con riferimento a un dato provvedimento legislativo<sup>54</sup>, cioè l'individuazione della *ratio legis*.

<sup>50</sup> Vedi 124 Cong. Rec. 4, 5207-5209 (1978).

<sup>51</sup> BLEISCH, *The Congressional Record and the First Amendment*, cit., p. 356. Sul punto vedi H.N. MANTEL, *The Congressional Record: Fact or Fiction of the Legislative Process*, «Western Political Quarterly», 12, 1959, p. 981 ss.

<sup>52</sup> BLEISCH, *ibid.* (il quale nota che un rappresentante o un senatore che commetta numerosi errori quando prende la parola in Aula non dovrebbe beneficiare del privilegio di ottenere la rimozione di tali errori, in quanto egli è l'unico responsabile di un discorso «organizzato o pronunciato in modo scadente»).

<sup>53</sup> «[Le] inevitabili note piccanti, gli scontri, le sviste e le dimenticanze possono rendere il *Record* un documento molto più vivace e leggibile». SEN. RICHARD NEUBERGER, *The Congressional Record Is Not a Record*, in «New York Times» (20 aprile 1958), ristampato in 132 Cong. Rec. 26, 33519 (1977) (citato in BLEISCH, *ivi*, p. 356, nota 94).

<sup>54</sup> Vedi MANTEL, *The Congressional Record*, cit., p. 981.

Dato che tali affermazioni non sono state sottoposte al giudizio dell'Aula, esse sono sfuggite a qualsiasi occasione di replica e contestazione e quindi – è stato osservato – risultano idonee a orientare in modo significativo la ricostruzione dell'intento del legislatore<sup>55</sup>.

Come detto, la posizione riportata serve solo come pretesto per poter svolgere una serie di osservazioni. È innegabile che ogni membro del Congresso debba essere ritenuto responsabile – *accountable*, sarebbe più corretto dire, visto che tale termine ha un significato più pregnante – specialmente nei confronti dei propri elettori per i discorsi che pronuncia e per il modo in cui si esprime in Aula. Tuttavia, siffatti discorsi dovrebbero essere valutati principalmente per il loro contenuto. In altre parole, ciò che è realmente importante di un discorso è il messaggio che esso trasmette e difficilmente si può ritenere che la portata di un messaggio sia affetta dalla presenza di errori grammaticali. Quanto a insulti e frasi ingiuriose, invece, è da condividere l'opinione in questione, in quanto la funzione di prova documentale di carattere storico impone di ritenere che il *Congressional Record* debba contenere la trascrizione delle parole e delle espressioni offensive così come pronunciate in Aula. Considerazioni di questo tipo, peraltro, sono da ritenere superate dallo sviluppo tecnologico. La teoria in esame venne formulata nel 1985, quando la divulgazione di materiale in formato cartaceo era ancora la regola. Oggi, internet e i *social network* rendono pressoché impossibile che gli insulti e le *gaffe* dei membri del Congresso passino inosservati, soprattutto nella misura in cui affermazioni potenzialmente diffamatorie vengano sfruttate per attaccare gli oppositori politici, a prescindere da quanto imbarazzante ciò possa risultare per colui da cui quegli insulti provengono.

Anche le critiche alle affermazioni aggiunte in seguito rispetto a quelle pronunciate in Aula non possono essere accolte o – se anche le si voglia sposare – esse dovrebbero quantomeno essere smorzate nella loro incisività, soprattutto dopo l'adozione del meccanismo del *bullet*<sup>56</sup>. I membri del Congresso meritano un'occasione per spiegare i loro punti di vista in modo più ampio di quanto non sia ad essi concesso di fare in Aula. Sebbene i *social network* permettano oggi ai politici di interagire in modo simultaneo con chiunque e quindi di chiarire le proprie affermazioni dinanzi agli elettori con regolarità, i membri del Congresso possono percepire l'esigenza di conferire alle spiegazioni che rilasciano una veste ufficiale, quale è quella del *Congressional Record*. Da un lato, l'inserimento di discorsi e affermazioni che non sono stati realmente pronunciati in Aula riduce il valore del *Congressional Record* come prova documentale di carattere puramente storico (si potrebbe dire, come atto pubblico). Dall'altro lato, la trasparenza è salvaguardata proprio dalla pubblicazione di tali ulteriori affermazioni nel *Congressional Record* – esse, infatti, sono conformi all'idea della trasparenza

<sup>55</sup> Vedi BLEISCH, *The Congressional Record and the First Amendment*, cit., p. 357.

<sup>56</sup> Vedi M. AMER, *A User's Guide to the Congressional Record, CRS report for Congress* (6 maggio 2008), p. 1 (il quale segnala che nella sezione del *Congressional Record* dedicata ai procedimenti del Senato, un *bullet* è utilizzato per distinguere le affermazioni aggiunte dai discorsi realmente pronunciati in Aula, mentre nell'ambito della sezione dedicata ai procedimenti della Camera dei rappresentanti, ogni porzione di una dichiarazione non pronunciata in Aula è stampata con caratteri diversi).

come comprensibilità – e perfino rafforzata dall'utilizzo del meccanismo del *bullet* o dalla scrittura con caratteri diversi per separare il materiale originale da quello ultroneo. I discorsi aggiunti non sono soggetti alle critiche che sarebbero potute emergere se fossero stati pronunciati in Aula, ma – allo stesso tempo – non possono nemmeno beneficiare dei contributi sostanziali che la discussione orale avrebbe potuto portare al contenuto di essi. Quindi, far inserire nel *Congressional Record* discorsi e affermazioni senza sottoporli alle valutazioni critiche dei propri colleghi in Aula può non essere la scelta più appropriata per un rappresentante o per un senatore.

Inoltre, è stato sottolineato che le affermazioni e i discorsi aggiunti possono confondere chiunque faccia affidamento sul *Congressional Record* per individuare le finalità perseguite dal legislatore. In particolare, si fa riferimento a casi in cui un membro del Congresso sostenga una data posizione nel corso di un dibattito, ma poi le sue affermazioni aggiuntive vadano in una direzione diversa. Una siffatta discrepanza può effettivamente comportare effetti gravi: il membro del Congresso a cui essa è imputabile potrebbe influenzare le deliberazioni o i voti in Aula e successivamente utilizzare il privilegio della revisione per alterare le proprie dichiarazioni, in tal modo trasmettendo un messaggio contrastante con quello precedente prima che le sue dichiarazioni siano stampate nel *Congressional Record*<sup>57</sup>. Si tratta, tuttavia, di un'ipotesi se non di scuola, quantomeno destinata a verificarsi in un numero limitatissimo di casi, soprattutto qualora la discrepanza in un discorso sia deliberatamente diretta a ostacolare la ricostruzione dell'intento del legislatore. Inoltre, è difficile ritenere che il cambio di posizione di un singolo membro del Congresso sia capace di influenzare in modo significativo l'interpretazione dei lavori preparatori di una data legge. Solo un'inversione di linea proveniente da un membro del Congresso particolarmente autorevole potrebbe forse produrre un tale effetto, ma tale soggetto sarebbe poi costretto a fare appello ad argomenti estremamente convincenti per spiegare il proprio comportamento senza perdere credibilità dinanzi all'elettorato. Inoltre, la trasparenza è assicurata in ogni caso: sia che le ragioni del cambio di posizione siano convincenti sia che non lo siano, esse vengono espone – e messe agli atti, in quanto inserite nel *Congressional Record* – in modo che gli elettori siano in grado di ritenere quel parlamentare responsabile (ancora una volta, leggi *accountable*).

Si potrebbe sostenere che la scarsa precisione del *Congressional Record* a causa della mancanza di corrispondenza tra ciò che è stato detto in Aula e ciò che è pubblicato comporti implicazioni gravi per le funzioni svolte dal ramo esecutivo e da quello giudiziario del Governo federale. La premessa di una tale asserzione è che non solo il *Congressional Record* risulta utile agli studiosi e ai giornalisti interessati alle modalità di svolgimento dei procedimenti congressuali, ma anche le agenzie federali e le corti fanno ampio affidamento ad esso per l'individuazione dell'intento del legislatore<sup>58</sup>. In effetti, le agenzie sono solite far ricorso al contenuto del *Congressional Record* nel processo di formazione dei propri Regolamenti

e comunque nello svolgimento della propria attività istituzionale. Dato che tali Regolamenti sono diretti a dare attuazione alle leggi federali, le agenzie hanno bisogno di conoscere l'autentico significato delle previsioni di legge e un importante metodo per ricavarlo consiste nell'esame del *Congressional Record*. Esso, infatti, documenta – *inter alia* – i lavori preparatori delle leggi federali. Così facendo, le agenzie assicurano che i Regolamenti che esse predispongono siano coerenti con l'intento legislativo delle leggi che la loro attività normativa è tenuta a implementare. Conseguentemente, si potrebbe ritenere che l'imprecisione del *Congressional Record* determini l'adozione di Regolamenti federali che non riflettono adeguatamente le finalità perseguite dal legislatore<sup>59</sup>.

In modo simile, le Corti attingono al *Congressional Record* con una certa frequenza al fine di comprendere che cosa il Congresso realmente intendeva quando ha approvato una data legge. Le Corti, quindi, potrebbero essere influenzate da dichiarazioni rese al di fuori dell'Aula, qualora esse siano in grado di offuscare le autentiche finalità delle leggi<sup>60</sup>. Tale asserzione è stata supportata facendo riferimento al *National Environmental Policy Act* (NEPA) del 1969<sup>61</sup>, l'intento legislativo del quale le Corti dedussero consultando il *Congressional Record* in una moltitudine di casi<sup>62</sup>. Sarebbe stata dubbia, quindi, la reale capacità delle Corti di identificare l'intento del Congresso in tutti questi casi, in quanto non sarebbe stato possibile separare con certezza nell'ambito del *Congressional Record* ciò che costituiva la mera trascrizione di discorsi resi in Aula da ciò che era invece stato aggiunto in un momento successivo<sup>63</sup>.

L'esempio appena riportato, tuttavia, non è convincente. In termini generali, è sufficiente osservare che il meccanismo del *bullet* e l'utilizzo di tipi di carattere diversi sono stati adottati proprio per far fronte ai possibili rischi di fraintendimento circa la distinzione tra discorsi pronunciati in Aula e materiale ultroneo inserito nel *Congressional Record*. Quindi, la preoccupazione per la mancanza di totale precisione nel contenuto del *Congressional Record*, cioè per la sua non totale aderenza a ciò che è stato pronunciato in Aula, non pare essere fondata. Sia le agenzie che le Corti federali, infatti, sono in grado di evitare fraintendimenti nell'individuazione del reale intento delle leggi approvate dal Congresso.

#### 4. La riproduzione televisiva dei procedimenti del Congresso

La riproduzione televisiva dei procedimenti del Congresso, effettuata con regolarità e non in modo sporadico, iniziò solo negli anni Settanta del XX secolo, ponendo fine a una strenua resistenza condotta a lungo dalla maggioranza dei membri del Congresso. In precedenza, i mezzi di videoregistrazione avevano var-

<sup>59</sup> Ivi, p. 358.

<sup>60</sup> «Quando un argomento non dichiarato [*in Aula*] è stato stampato senza possibilità di replica, l'intento del legislatore può essere offuscato per sempre» (dichiarazione del Rap. Steiger), 124 Cong. Rec. 4, 5110 (1978).

<sup>61</sup> Pub. L. 91-190, 83 Stat. 852 (1 gennaio 1970), codificata al 42 U.S.C. § 4321 ss.

<sup>62</sup> BLEISCH, *The Congressional Record and the First Amendment*, cit., p. 359 (il quale riporta che le corti federali citarono il *Congressional Record* in più di duecento casi nel giro di quindici anni nel dare applicazione al NEPA).

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> BLEISCH, *The Congressional Record and the First Amendment*, cit., p. 357.

<sup>58</sup> Ivi, p. 341. L'Autore ricorda che le agenzie e le Corti sono le due principali sedi deputate all'attuazione della politica governativa, *ibid.* (il quale fa riferimento a Cong. Rec. 18, 23860, 1975, dichiarazione del Sen. Packwood).



cato la soglia del Congresso solo in pochissime occasioni<sup>64</sup>. Non sorprende che un salto di qualità nella riproduzione televisiva delle attività congressuali si sia avuto – appunto – negli anni Settanta, «un'epoca caratterizzata da un accresciuto interesse pubblico per il *sunshine in government* e da contrasti tra il potere legislativo e l'esecutivo sulla Guerra del Vietnam»<sup>65</sup>. Il *Legislative Reorganization Act* del 1970<sup>66</sup> si è occupato sia dell'accessibilità alle sedute e alle udienze delle Commissioni<sup>67</sup> sia della riproduzione e trasmissione delle udienze delle Commissioni per il tramite dei mezzi di comunicazione di massa all'epoca esistenti. La sezione 116(a) della legge ha previsto la possibilità della trasmissione televisiva o via radio di quelle udienze delle Commissioni a cui il pubblico ha il permesso di assistere.

La sezione 116(b) ha emendato la *Rule XI* del Regolamento della Camera dei rappresentanti soprattutto stabilendo i due principali obiettivi che la trasmissione delle udienze delle Commissioni è diretta a conseguire. Tali obiettivi rivelano l'esigenza di rendere l'attività svolta dal Congresso – segnatamente, in questo caso, dalla Camera dei rappresentanti – più comprensibile all'esterno. Il primo di questi obiettivi in qualche modo evoca la tradizionale metafora della luce solare (*sunlight, sunshine*) utilizzata negli Stati Uniti per indicare la trasparenza. Esso, infatti, definisce la riproduzione televisiva delle udienze delle Commissioni come strumentale alla «formazione, spiegazione (*enlightenment*) e informazione del pubblico [...]». L'utilizzo di *enlightenment*, che significa anche «illuminazione» e che infatti contiene in sé il termine *light*, dà sostanza in modo evidentissimo al richiamo alla metafora della luce solare. Tuttavia, un indiretto riferimento al concetto di trasparenza si può ricavare anche dal secondo obiettivo individuato dalla *Rule XI* così come emendata. Esattamente come il primo, anch'esso ha di mira il pubblico. Si ritiene che i cittadini possano beneficiare della trasmissione televisiva o via radio – oggi si preferisce utilizzare un'espressione più ampia (e generica): riproduzione audio e video – delle udienze delle Commissioni al fine di una migliore comprensione del ruolo della Camera dei rappresentanti all'interno del Governo federale. In questo caso, è il riferimento all'esigenza di comprensione delle funzioni della Camera dei rappresentanti a evocare – indirettamente – il concetto di trasparenza. Tali obiettivi si trovano tuttora contenuti nel Regolamento della Camera<sup>68</sup>. Spetta ad ogni Commissione l'adozione di norme scritte che dettino la disciplina di dettaglio circa l'ingresso e l'utilizzo delle telecamere nelle sedi in cui le Commissioni si riuniscono e tengono le udienze. La *Rule XI*, clausola 4, fissa i criteri a cui siffatta disciplina di dettaglio deve ispirarsi<sup>69</sup>. Anche per quanto concerne il Senato, ogni Commissione ha la propria regola-

<sup>64</sup> Il giorno di apertura dell'Ottantesimo Congresso (1947-1949) presso la Camera dei rappresentanti fu soggetto a riproduzione televisiva. Al di là di tale occasione, tuttavia, le telecamere ripresero solo alcune udienze tenute da Commissioni della Camera dei rappresentanti e del Senato nei due decenni successivi. Vedi W.J. OLESZECK, *Congress and the Internet: Highlights*, CRS Report for Congress (29 agosto 2007), p. 5.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> Pub. L. 91-510, 84 Stat. 1140 (26 ottobre 1970).

<sup>67</sup> Rispettivamente, sezioni 103 e 112, *Legislative Reorganization Act*.

<sup>68</sup> Vedi *Rule XI*, clausola 4(a). Per un'analisi più approfondita, vedi, *infra*, par. 6.

<sup>69</sup> Vedi *Rule XI*, clausola 4(f) (1)-(12).

mentazione del *broadcasting* delle sedute e delle udienze<sup>70</sup>.

Negli anni settanta, si sviluppò altresì un'esigenza di vedere sottoposti a riproduzione televisiva i dibattiti svoltisi in Aula<sup>71</sup>. Alla fine, la Camera dei rappresentanti decise di cominciare a trasmettere i propri dibattiti nel 1979, mentre il Senato adottò un equivalente sistema di copertura televisiva solo nel 1986. In entrambe le Camere del Congresso, la riproduzione televisiva è garantita dal servizio C-SPAN (*Cable Satellite Public Affairs Network*).

##### 5. Le sessioni segrete della Camera dei Rappresentanti e del Senato

Le due Camere del Congresso si sono talvolta riunite in segreto, sebbene non simultaneamente, in quanto i dati statistici dimostrano che le sessioni segrete sono state nettamente più frequenti al Senato che alla Camera dei rappresentanti. È stato notato che le sessioni segrete del Congresso godono del «beneplacito» della *Journal Clause* di cui all'Articolo I, Sezione 5, Clausola 3, Cost.<sup>72</sup>. Per quanto riguarda la Camera, il tasso di riunioni segrete è stato decisamente più alto nei primi decenni della Repubblica americana. Oltre alle sessioni segrete che la Camera convocò durante la guerra del 1812 contro l'Inghilterra, le quali erano volte fondamentalmente all'esame di comunicazioni confidenziali trasmesse dal Presidente<sup>73</sup>, alcune riunioni segrete furono tenute nel 1825 e nel 1830. Da allora, si sono avute delle sessioni a porte chiuse solo quattro volte: nel 1979, 1980, 1983 e 2008<sup>74</sup>. In tutte queste occasioni, le questioni da discutere in segreto o ricadevano all'interno dei settori degli affari esteri e della sicurezza nazionale ovvero riguardavano operazioni puramente militari<sup>75</sup>.

Come notato sopra, i senatori si sono sempre riuniti in segreto fino al 1794, ma la prassi di tenere delle sedute a porte chiuse è rimasta un'opzione utilizzata

<sup>70</sup> Vedi *Senate Standing Committees' Rules on Legislative Activities and Executive Business: Analysis for the 114th Congress*, CRS Report for Congress (1° dicembre 2016), pp. 26-27.

<sup>71</sup> Donald Wolfensberger, ex capo staff della Sottocommissione della Camera dei rappresentanti sulla Trasmissione, ha notato che la domanda di riproduzione televisiva dei procedimenti dell'Aula emerse principalmente al fine di offrire ai rappresentanti uno strumento per contrastare la straordinaria centralità che il Presidente Nixon occupava nella scena politica americana. Wolfensberger, nel dettaglio, ha dichiarato: «Ciò che diede impulso alla riproduzione televisiva dei dibattiti che si svolgevano in Aula alla Camera dei rappresentanti era il riconoscimento da parte della *leadership* democratica nei primi anni Settanta del fatto che il Presidente Richard Nixon stava dominando le reti televisive con la difesa delle sue politiche relative alla Guerra in Vietnam, mentre ai suoi oppositori in Congresso non era data un'equivalente visibilità dai canali». D. WOLFENBERGER, *20 Years of House TV: A Bipartisan Reform for a Partisan Era?*, Roll Call (March 18, 1999), p. 6 (citato in OLESZECK, *Congress and the Internet*, cit., *ibid.*).

<sup>72</sup> RUDESILL, *Coming to Terms with Secret Law*, cit., p. 254. Vedi, *supra*, par. 2.

<sup>73</sup> DAVIS, *Secret Sessions of the House and Senate*, cit., p. 3.

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> Nel 1979, la Camera dei rappresentanti tenne una sessione segreta per discutere il *Panama Canal Act*. Nel 1980, invece, essa ritenne opportuno convocare una sessione segreta per prendere in considerazione il coinvolgimento dei paesi comunisti in Nicaragua. La situazione in Nicaragua formò altresì l'oggetto di una sessione segreta del 1983, dedicata all'impegno degli Stati Uniti in operazioni paramilitari. Infine, la Camera ha convocato una sessione a porte chiuse il 13 marzo 2008 per discutere circa la riforma del *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA) e la sorveglianza elettronica in generale, un argomento molto caldo all'epoca. Ivi, p. 5.

con una certa frequenza anche successivamente. Le sessioni esecutive del Senato – cioè, le sessioni dedicate alla nomina di ufficiali del Governo federale e all'esame di trattati internazionali – sono state caratterizzate dalla confidenzialità fino al 1929 e tuttora costituiscono una tipologia di sessioni del Congresso che legittima una restrizione delle esigenze di pubblicità<sup>76</sup>. I dati statistici al riguardo dimostrano che il Senato ha tenuto 57 sessioni segrete a partire dal 1929<sup>77</sup>, nella maggior parte dei casi al fine di trattare questioni di sicurezza nazionale<sup>78</sup> o affari esteri<sup>79</sup> ovvero per discutere circa l'*impeachment* di giudici federali<sup>80</sup>. Senza dubbio più nota è la vicenda del procedimento di *impeachment* avviato contro il Presidente

<sup>76</sup> La distinzione tra sessioni legislative ed esecutive in merito all'apertura delle sedute ai cronisti e al pubblico fu il risultato di un compromesso che il Senato degli Stati Uniti raggiunse con le assemblee legislative degli stati. Soltanto le sessioni esecutive poterono beneficiare del privilegio della segretezza per oltre un secolo. Ivi, p. 3 nota 12 (il quale fa riferimento a quanto si legge sul sito del *Senate Historian's Office*. [http://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/Executive\\_Sessions.htm](http://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/Executive_Sessions.htm)).

<sup>77</sup> Ivi, p. 3.

<sup>78</sup> Il 14 luglio 1966, per esempio, il Senato tenne una sessione segreta volta all'esame della Risoluzione 283, proposta dal Sen. William Fulbright, allora Presidente della Commissione sulle relazioni internazionali. La risoluzione propugnava la creazione di un'autonoma Commissione del Senato sulle operazioni di intelligence, la cui missione sarebbe stata quella di vigilare sulle attività svolte dalle agenzie federali del settore. Vedi F.M. KAISER, *Legislative History of the Senate Select Committee on Intelligence, CRS Report for Congress* (16 agosto 1978), p. 4. Il *Senate Select Committee on Intelligence* venne poi istituito esattamente dieci anni dopo, nel 1976. Ancor più interessante è una vicenda del 1972, che può essere sintetizzata nel modo seguente. Il Senato si trovò a far fronte a una controversia sulla rivelazione dei *Pentagon Papers*, una raccolta di documenti che – nel loro complesso – costituivano uno studio sulla politica degli Stati Uniti nei confronti del Vietnam a partire dalla fine del secondo conflitto mondiale e sulla successiva conduzione della relativa guerra. Si decise di convocare alcune sessioni a porte chiuse. Il Sen. Mike Gravel chiese la pubblicazione nel *Congressional Record* di tale studio, alcune porzioni del quale erano già note al popolo americano, in quanto erano state trasmesse ad organi di stampa da parte di Daniel Ellsberg, un analista militare. Il 2 e 4 maggio 1972, il Senato tenne sessioni segrete al fine di discutere circa l'opportunità della pubblicazione dello studio – che era classificato come *top secret* – nel *Congressional Record*. Come è stato osservato, la questione chiave che i senatori si trovarono a dover discutere a porte chiuse era «se il Senato, senza il permesso del potere esecutivo, [potesse] declassificare dei documenti». *House, Senate Probe Government Classification Policy*, in «CQ Almanac» 1972 (28th ed., Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1973), disponibile alla pagina <https://library.cqpress.com/cqalmanac/document.php?id=cqal72-1249450>. Durante le sedute che si svolsero il 2 e 4 maggio, la richiesta di Gravel non venne messa ai voti e, quindi, il Senato omise di adottare una presa di posizione definitiva sulla questione. Ciononostante, il Senato, accogliendo una proposta avanzata dal Sen. Robert C. Byrd, pubblicò una trascrizione modificata delle sessioni segrete nell'edizione del 5 maggio del *Congressional Record*. Secondo Byrd, infatti, «durante le sessioni segrete, non [era] stato detto niente che comport[asse] la rivelazione di informazioni sensibili». La vicenda, tuttavia, non era ancora conclusa. Di propria iniziativa, infatti, Gravel pretese e ottenne la stampa di un'ampia porzione dei *Pentagon Papers* nel *Congressional Record* del 9 maggio, dopo averne proceduto alla lettura in Aula.

<sup>79</sup> Il 15 maggio 1978, ad esempio, si svolse una sessione segreta del Senato diretta ad analizzare i vantaggi e gli svantaggi della vendita di aerei militari a Egitto, Israele e Arabia Saudita. Le sessioni segrete vengono talora utilizzate per l'esame specifico di trattati internazionali e – quindi – per discutere sulla ratifica ed esecuzione di essi nell'ordinamento federale. Nel 1997, ad esempio, il Senato ha dedicato una sessione segreta all'esame del *Chemical Weapons Convention Act*, mentre il 20 dicembre 2010, il Senato ha scelto la strada della riunione a porte chiuse per discutere la ratifica del c.d. trattato *New START*, un trattato stipulato tra Russia e Stati Uniti sulla progressiva riduzione degli armamenti nucleari. Vedi DAVIS, *Secret Sessions of the House and Senate*, cit., pp. 3-5.

<sup>80</sup> Il 7 dicembre 2010, il Senato ha tenuto una sessione a porte chiuse per esaminare la questione dell'*impeachment* di un giudice federale della Louisiana, G. Thomas Porteous, Jr. Ivi, p. 3.

Clinton, il cui esame condusse a sei sessioni segrete del Senato tra il gennaio e il febbraio del 1999<sup>81</sup>.

Le due Camere del Congresso hanno una disciplina autonoma delle sessioni segrete. La *Rule XVII*, clausola 9, del Regolamento della Camera dei rappresentanti stabilisce le condizioni alle quali una sessione segreta può essere tenuta: quando la Camera ha ricevuto delle comunicazioni confidenziali dal Presidente degli Stati Uniti ovvero quando un rappresentante informa la Camera della circostanza di essere in possesso di comunicazioni che debbano essere mantenute a livello confidenziale. In tali casi, una volta che tutti gli esterni – cioè, tutti coloro che non sono legittimati a partecipare alla sessione a porte chiuse – sono usciti dall'Aula, le comunicazioni possono essere lette e i procedimenti congressuali possono essere svolti. Per quanto concerne le modalità con cui la chiusura dell'Aula al pubblico può essere richiesta, una norma speciale che la preveda espressamente o una mozione specifica presentata nella Camera dei rappresentanti è idonea a condurre a una sessione segreta. Al rappresentante che presenta una siffatta mozione può essere concessa un'ora di dibattito dopo che la Camera ha optato per una sessione segreta<sup>82</sup>. Se la mozione è approvata, con voto a maggioranza semplice, tutti coloro che non sono autorizzati a partecipare alla sessione vengono fatti uscire dall'Aula<sup>83</sup>. Può essere consentita la discussione circa una mozione per la messa a disposizione del pubblico del contenuto della sessione segreta, ma soltanto «entro stretti limiti di rilevanza»<sup>84</sup>. Anche qualora la mozione sia rigettata, la Camera ha la facoltà di far pubblicare nel *Congressional Record* la trascrizione della sessione segreta, purché vi sia un consenso unanime al riguardo. La trascrizione è sottoposta alle eventuali modifiche suggerite dalle Commissioni, che consistono solitamente nell'inserimento di appositi *omissis* e nell'utilizzo di altre tecniche volte a garantire l'anonimato di persone citate nel corso della seduta o comunque a celare porzioni della trascrizione. Può ben capitare, peraltro, che le comunicazioni confidenziali da leggere e discutere nella sessione segreta siano nella disponibilità di una determinata Commissione<sup>85</sup>.

<sup>81</sup> Ivi, p. 5.

<sup>82</sup> In tal caso, trovano applicazione le regole ordinarie della discussione parlamentare. Vedi U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, *Constitution, Jefferson's Manual, and Rules of the House of Representatives of the United States One Hundred Fourteenth Congress*, H.R. Doc. 113-181, 113th Cong., 2nd sess. (Washington, D.C.: Gov't Publ. Off., 2015), p. 778.

<sup>83</sup> In occasione della sessione segreta tenutasi il 20 giugno 1979 sul *Panama Canal Act*, il Presidente della Camera *pro tempore* proclamò prima dell'inizio della sessione che le gallerie sarebbero state svuotate e che sarebbero rimasti dentro la Camera solo i rappresentanti e gli ufficiali e impiegati individuati dal Presidente stesso, in quanto la loro presenza era ritenuta essenziale per il funzionamento della sessione segreta. Il Presidente chiarì altresì che essi avrebbero prestato giuramento di segretezza. Ivi, p. 779.

<sup>84</sup> Ivi, p. 778.

<sup>85</sup> Ad esempio, una sessione segreta che ebbe luogo nel Novantaseiesimo Congresso – e, segnatamente, nel 1980 – aveva ad oggetto informazioni classificate detenute da due Commissioni della Camera dei rappresentanti: la Commissione sugli Affari esteri e la Commissione d'Inchiesta Permanente sull'Intelligence. Queste due Commissioni avevano specificamente accettato che quel materiale classificato fosse utilizzato nell'ambito di una sessione segreta. Proprio in considerazione dell'esistenza di un'esplicita autorizzazione, il Presidente della Camera espunse dall'ordine del giorno un punto che contestava la mozione per una sessione segreta. Ivi, p. 779.

Per quanto riguarda la Camera alta, la disciplina delle sessioni segrete si trova nella *Rule XXI* del Regolamento generale del Senato (*Standing Rules of the Senate*)<sup>86</sup>. Secondo la *Rule XXI*, paragrafo 1, se un altro membro del Senato appoggia<sup>87</sup> una mozione per una sessione segreta presentata da un senatore, l'Ufficiale procedente è obbligato a sgomberare l'Aula e a disporre che le porte rimangano chiuse nel corso della sessione. Quindi, è stato correttamente osservato che all'Ufficiale procedente non è concessa «alcuna discrezionalità circa il passaggio ad una sessione segreta se la mozione è presentata e appoggiata»<sup>88</sup> da altri senatori. Il paragrafo 2, invece, richiama due distinte *rules*: la *Rule XXIX* e la *Rule XXXI*. La prima è dedicata alle sessioni esecutive, cioè a quelle sessioni che sono dirette all'esame di attività esecutive (alla lettera, affari esecutivi), il cui ambito di operatività include – come già notato sopra – le nomine di funzionari governativi e i trattati internazionali. Il paragrafo 2 della *Rule XXIX* contiene l'elenco delle persone autorizzate a rimanere all'interno dell'Aula quando le porte del Senato vengono chiuse per l'esame di questioni esecutive o comunque confidenziali. L'elenco deve essere considerato aperto, in quanto l'Ufficiale procedente ha il potere di individuare discrezionalmente ulteriori funzionari a cui sia permesso di essere presenti a una sessione segreta. Tutti i funzionari presenti sono tenuti a prestare un giuramento di segretezza. Il paragrafo 3, tuttavia, prevede che, approvando una specifica risoluzione, il Senato possa rimuovere l'ingiunzione di segretezza. In tal caso, l'ordine che prescrive la rimozione deve essere pubblicato nel *Congressional Record*<sup>89</sup>. Il pubblico viene così informato che il contenuto della sessione è diventato di pubblico dominio. La *Rule XXIX*, paragrafo 5, stabilisce una serie di sanzioni da irrogare nei confronti di coloro che violano l'ordine di segretezza e specifica che le sanzioni si applicano anche all'illegittima rivelazione di informazioni confidenziali trattate nelle Commissioni e Sottocommissioni<sup>90</sup>. La *Rule XXXI*, paragrafo 2, stabilisce un principio di generale accessibilità alle attività svolte dal Senato e richiede un voto a maggioranza affinché una sessione esecutiva – dedicata o a una particolare nomina o a un trattato internazionale – abbia luogo in segreto. Nel caso in cui l'Aula opti per la chiusura della sessione, la segretezza dei procedimenti può essere a sua volta superata mediante un voto a maggioranza espresso nell'ambito di una sessione esecutiva segreta. La previsione, peraltro, concede ad ogni senatore la facoltà di rendere pubblico il proprio voto<sup>91</sup>.

La questione delle sessioni segrete è affrontata altresì nel Regolamento sui

<sup>86</sup> U.S. SENATE, *Senate Manual Containing the Standing Rules, Orders, Laws, and Resolutions Affecting the Business of the United States Senate*, S. Doc. 113-1, 113th Cong., 1<sup>a</sup> Sess. (Washington, D.C.: Gov't Publ. Off., 2014), p. 20.

<sup>87</sup> In realtà, in questo caso, la traduzione letterale non risulta molto chiara. Visto che il verbo usato dalla norma è *to second*, sarebbe forse più opportuno tradurlo con il verbo «sottoscrivere». La situazione a cui la norma fa riferimento, infatti, è quella in cui un altro membro del Senato sottoscrive – come secondo firmatario – una mozione per la convocazione di una sessione segreta.

<sup>88</sup> DAVIS, *Secret Sessions of the House and Senate*, cit., p. 2.

<sup>89</sup> *Rule XXIX*, paragrafo 4. Tale pubblicazione avviene sotto la direzione del Segretario del Senato. Vedi *Senate Manual Containing the Standing Rules*, cit., p. 56.

<sup>90</sup> Le sanzioni a cui si fa riferimento consistono nell'espulsione dall'Assemblea, se il trasgressore è un senatore, ovvero nella rimozione dal servizio e nell'applicazione di una pena per oltraggio, se la violazione è commessa da un ufficiale o da un impiegato.

<sup>91</sup> Vedi *Senate Manual Containing the Standing Rules*, cit., p. 58.

processi per *impeachment* del Senato (*Rules for Impeachment Trials of the Senate*)<sup>92</sup>. La *Rule XX* stabilisce che quando svolge un processo per *impeachment*, il Senato è vincolato alla pubblicità dei propri procedimenti. Quindi, al pubblico deve essere concesso l'accesso all'Aula, salvo che il Senato stesso disponga diversamente. Qualora venga presentata una mozione per una sessione a porte chiuse, essa non può essere dibattuta. Se uno o più senatori si oppongono, la mozione è immediatamente sottoposta a votazione, con riguardo alla quale «i sì e i no [...] devono essere messi agli atti»<sup>93</sup>.

#### 6. La segretezza nelle Commissioni del Congresso

Lo scarso livello di trasparenza che tradizionalmente caratterizzava le attività svolte nelle Commissioni del Congresso – soprattutto rispetto a quello dell'Aula – è stato denunciato in molteplici occasioni. Nella sua autobiografia, Robert La Follette – un senatore degli Stati Uniti proveniente dal Wisconsin<sup>94</sup> – contestò animatamente sia la prassi dei partiti di delegare l'adozione di decisioni cruciali a un circolo interno e ristretto di politici selezionati – prassi che, come si vedrà, è riemersa con insistenza negli anni più recenti – sia la limitata pubblicità delle attività del Congresso<sup>95</sup>. Il fatto che tuttora il grado di segretezza delle attività svolte dalle Commissioni tenda ad essere maggiore di quello riscontrabile in Aula potrebbe apparire come un problema allarmante, in considerazione del ruolo centrale che le Commissioni hanno all'interno del ramo legislativo del Governo federale<sup>96</sup>. L'ambito delle attività condotte dalle Commissioni, infatti, copre tutte le principali funzioni affidate al Congresso, in quanto spazia dal *drafting* legislativo<sup>97</sup> alla supervisione del potere esecutivo e perfino alla formazione delle politiche pubbliche<sup>98</sup>. In termini generali, nel cuore del sistema delle Commissioni

<sup>92</sup> Il nome completo di questo specifico regolamento è *Rules of Procedure and Practice in the Senate when Sitting on Impeachment Trials*. Il testo del regolamento si trova in *Senate Manual Containing the Standing Rules*, ivi, p. 223 ss.

<sup>93</sup> Ivi, p. 227.

<sup>94</sup> La Follette era stato, in precedenza, Governatore del Wisconsin (1901-1906). Nel 1906 entrò nel Senato degli Stati Uniti, dove rimase fino al 1925, anno della sua morte.

<sup>95</sup> Vedi R.M. LA FOLLETTE, *La Follette's Autobiography: A Personal Narrative of Political Experiences*, 5th ed., Madison, The Robert M. La Follette Co., 1913, pp. 298-299 («Da quando sono arrivato al Senato degli Stati Uniti, ho mantenuto costantemente la stessa opinione. Ho protestato ripetutamente contro le udienze segrete dinanzi alle Commissioni del Congresso su questioni di interesse pubblico. Ho protestato contro le attività del Congresso portate in una riunione ristretta e segreta di partito e poi svolte secondo le regole di partito; ho sempre rivendicato e affermato il mio diritto come funzionario pubblico di discutere in un Senato aperto al pubblico e ovunque in modo trasparente tutti i procedimenti legislativi, indipendentemente dal fatto che essi fossero nati nelle sessioni esecutive delle Commissioni ovvero dietro le porte chiuse delle riunioni di vertice di partito»).

<sup>96</sup> Vedi P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione: parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 208, il quale sottolinea il ruolo determinante delle Commissioni nel sistema costituzionale degli Stati Uniti.

<sup>97</sup> Vedi G. RIZZONI, *Il drafting legislativo negli Stati Uniti*, in «Rassegna Parlamentare», n. 2, 1997, p. 317 ss. Sul procedimento legislativo (britannico e) americano in termini generali, vedi F. LANGCHESTER, *"Drafting" e procedimento legislativo in Gran Bretagna e negli Stati Uniti d'America*, Bulzoni, Roma, 1990.

<sup>98</sup> Vedi M. WELSH, *An Overview of the Development of U.S. Congressional Committees*, Law Librarians'

vi sono le Commissioni permanenti, cioè le Commissioni stabilite per legge o mediante risoluzione del Congresso affinché esse operino in modo permanente<sup>99</sup>. Le commissioni permanenti sono state descritte in modo enfatico – ma allo stesso tempo molto significativo – come gli stacanovisti (alla lettera, i cavalli da lavoro – *workhorses*) del Congresso<sup>100</sup>. Gli altri tipi di Commissioni, in effetti, giocano un ruolo meno incisivo nell’ambito del funzionamento complessivo del Congresso<sup>101</sup>.

Quanto alla segretezza delle Commissioni del Congresso, tuttora fondamentali risultano le considerazioni effettuate alla fine del XIX secolo da Woodrow Wilson. Egli rilevò l’esistenza di un «principio dispotico» di segretezza nello svolgimento delle attività del Congresso<sup>102</sup>, un principio del quale i procedimenti svolti nelle Commissioni rappresentavano l’esempio più tipico<sup>103</sup>. Anche se oggi-

Society of Washington, D.C. publication (luglio 2008), p. 1. Quanto agli strumenti mediante i quali tali funzioni sono svolte, le varie tipologie di Commissioni sono legittimate a tenere udienze e condurre inchieste. Vedi, in generale, A. D’ALOIA - P. TORRETTA, *Le funzioni “non legislative” del Congresso degli Stati Uniti d’America*, in R. DICKMANN - S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 35 ss. La prassi mostra che, invece, solo le Commissioni permanenti di solito producono rapporti sulla legislazione, in quanto si tratta della tipologia di Commissioni più direttamente coinvolta nel procedimento legislativo. WELSH, *ibid.* Le Commissioni permanenti, infatti, hanno il potere di intervenire in modo significativo sui provvedimenti legislativi in corso di esame soprattutto procedendo all’opera di *markup*, che consiste nella modifica o integrazione del testo di un progetto di legge sulla base di ciò che è emerso dall’audizione dei testimoni nelle udienze legislative. Vedi PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., p. 210.

<sup>99</sup> Con riferimento alle Commissioni permanenti, è stato evidenziato che l’aggettivo «permanente» non può essere inteso in un senso assoluto e ciò vale soprattutto per la Camera dei rappresentanti. Infatti, a differenza del Senato, la Camera manca del carattere della continuità: essa deve essere ricostituita ogni volta che un nuovo Congresso inizia a operare. Inoltre, sia la Camera che il Senato hanno il potere di disporre discrezionalmente l’abolizione di Commissioni permanenti, purché provvedano altresì a modificare in modo conforme i rispettivi regolamenti parlamentari. Vedi WELSH, *ivi*, p. 1, nota 1.

<sup>100</sup> *Ivi*, p. 1. Vedi altresì K. JANDA et al., *The Challenge of Democracy: American Government in a Global World*, Boston, Wadsworth, 2009, p. 338. Le radici di questa espressione sono solitamente ricondotte all’affermazione di Woodrow Wilson secondo cui «il Congresso in sessione è il Congresso in esposizione pubblica, mentre il Congresso nelle stanze delle Commissioni è il Congresso a lavoro». W. WILSON, *Congressional Government: A Study in American Politics*, Boston-New York, 1885, p. 79.

<sup>101</sup> Le Commissioni speciali e quelle d’inchiesta implicano l’esistenza di una situazione contingente. Entrambe queste tipologie di Commissioni, quindi, sono congegnate in modo da funzionare temporaneamente e istituite al solo fine di conseguire un dato scopo. Una volta che lo scopo è raggiunto, la loro missione è terminata e quindi – quantomeno teoricamente – tali Commissioni sono destinate ad estinguersi. Peraltro, la prassi parlamentare mostra che le Commissioni d’inchiesta solitamente hanno una durata molto più lunga delle Commissioni speciali, come – d’altro canto – lo stesso aggettivo «speciale» già suggerisce. Le Commissioni bicamerali (alla lettera, Commissioni congiunte), invece, differiscono manifestamente dalle altre categorie di Commissioni, proprio per la loro composizione, che è data da un eguale numero di rappresentanti e senatori. WELSH, *ivi*, p. 2.

<sup>102</sup> W. WILSON, *Cabinet Government in the United States*, in M.R. DI NUNZIO (a cura di), *Woodrow Wilson: Essential Writings and Speeches*, New York, New York University Press, 2006, p. 219 (citato in J.J. MARQUARDT, *Transparency and American Primacy in World Politics*, Ashgate, Burlington, 2011, p. 71).

<sup>103</sup> Vedi WILSON, *Congressional Government*, cit., p. 84. Secondo l’Autore, le Commissioni del Congresso erano «abituata a tenere le proprie sessioni in assoluta segretezza». Dato che le attività delle Commissioni erano governate da una regola di segretezza, la trasparenza delle procedure e dei dibattiti attraverso sessioni aperte al pubblico – l’Autore affermò – finiva per essere una sorta di

giorno le Commissioni del Congresso operano in modo decisamente più trasparente di quanto non avvenisse ai tempi di Wilson, esistono una serie di decisioni relative alle attività delle Commissioni che per prassi sono adottate in via riservata dai leader dei partiti politici e dagli organi di vertice delle Commissioni stesse<sup>104</sup>. Quindi, una ricostruzione avanzata di recente da autorevole dottrina, secondo cui le attività delle Commissioni sarebbero caratterizzate da una trasparenza tendenzialmente assoluta<sup>105</sup>, è probabilmente eccessiva. Rudesill ha segnalato che a partire dal XIX secolo, le attività dell’Aula sono state svolte in segreto solo in circostanze eccezionali, mentre le Commissioni hanno continuato a riunirsi a porte chiuse con una certa frequenza, in tal modo proseguendo una tradizione di segretezza che era tipica del Congresso continentale e di quello confederale<sup>106</sup>. Questo divario nel ricorso alla segretezza tra l’Aula e le Commissioni – l’Autrice osserva – esiste ancora oggi: da un lato, le due Camere tengono «sessioni aperte destinate ai dibattiti parlamentari e all’approvazione delle leggi», con un ricorso solo sporadico alla segretezza; dall’altro lato, le Commissioni tendono a svolgere regolarmente procedimenti a porte chiuse «al fine di esaminare informazioni non pubbliche»<sup>107</sup>, cioè informazioni confidenziali o comunque sensibili.

Come si è già notato in precedenza, la persistente segretezza che è riscontrabile nei procedimenti delle Commissioni – sebbene la regola generale sia ormai quella della pubblicità – potrebbe suscitare allarme, in quanto – come già Wilson segnalò – le Commissioni hanno un ruolo essenziale nel plasmare il contenuto delle leggi<sup>108</sup>. All’epoca di Wilson, le Commissioni non operavano in modo trasparente e, quindi, la tendenza a «trasferire il teatro del dibattito sui provvedimenti legislativi dall’Aula del Congresso alla riservatezza delle stanze delle Commissioni»<sup>109</sup> aveva l’effetto di vanificare lo scrutinio pubblico.

«concessione» elargita dalle Commissioni. *Ibid.*

<sup>104</sup> Vedi W.J. OLESZEK, *Congressional Lawmaking: A Perspective on Secrecy and Transparency*, CRS Report for Congress (30 novembre 2011), p. 10. Ad esempio, le decisioni sull’opportunità o meno di tenere una o più udienze – quindi, sull’*an* delle udienze – e su quanto tempo dedicare a ciascuna udienza sono adottate dal Presidente della Commissione o della Sottocommissione, senza un dibattito pubblico, ma – al massimo – con la consultazione di alcuni membri della Commissione o Sottocommissione stessa. Anche l’individuazione dei testimoni, il loro numero, nonché l’ordine in cui le testimonianze devono essere rese, sono questioni stabilite in privato dal Presidente della Commissione insieme a pochi altri soggetti. Inoltre, una serie di discussioni private e di incontri informali – quindi, sottratti a qualsiasi forma di pubblicità – tra i Presidenti delle Commissioni, i principali professionisti che fanno parte dello staff delle Commissioni stesse, i leader dei partiti e altri attori rilevanti circondano le procedure di *markup* menzionate in precedenza. *Ibid.*

<sup>105</sup> Vedi C. FASONE - N. LUPO, *Transparency vs. Informality in Legislative Committees: Comparing the US House of Representatives, the Italian Chamber of Deputies and the European Parliament*, in «21 Journal of Legislative Studies», n. 3, 2015, p. 351.

<sup>106</sup> Vedi RUDÉSILL, *Coming to Terms with Secret Law*, cit., pp. 254-255.

<sup>107</sup> *Ivi*, p. 255.

<sup>108</sup> Vedi WILSON, *Congressional Government*, cit., p. 82 (il quale affermò che «sono le discussioni che avvengono nelle Commissioni che danno forma alla legislazione»). Come è stato notato di recente con specifico riferimento alla Camera dei rappresentanti, le Commissioni sono il luogo in cui i disegni di legge sono emendati, nonché – a volte – riscritti pressoché integralmente, e perfezionati prima di raggiungere l’Aula. Vedi C. FASONE - N. LUPO, *Transparency vs. Informality in Legislative Committees*, cit., p. 345.

<sup>109</sup> WILSON, *ivi*, p. 81.

Tuttavia, Wilson stesso, che pure era un grande sostenitore della trasparenza nel Congresso, invitava a non sovrastimare, in senso catastrofico, l'impatto della segretezza delle Commissioni sul funzionamento del sistema costituzionale. Nel procedimento di formazione delle leggi, il Congresso beneficia di discussioni franche e pareri resi da professionisti qualificati e tali discussioni e opinioni sono agevolate da un qualche grado di segretezza nell'ambito delle Commissioni<sup>110</sup>. Secondo l'Autore, il velo di segretezza che copriva le procedure delle Commissioni consentiva a chiunque fosse coinvolto – non solo i membri del Congresso, ma anche gli ufficiali, gli studiosi e gli *stakeholder* che partecipavano alle udienze – di esprimere la propria posizione liberamente. Si aveva dunque una discussione franca, che, sebbene potesse ingenerare dei conflitti, senza dubbio favoriva un miglior bilanciamento degli interessi in gioco<sup>111</sup>. Quindi, la segretezza era giustificata dalla natura delle attività delle Commissioni, che finiva per somigliare a quella del modo di operare dei gruppi di lavoro<sup>112</sup>. L'attività delle Commissioni si riduce ad una «giostra tra interessi antagonisti»<sup>113</sup>, mentre la battaglia sui principi è riservata all'Aula. Se anche le attività delle Commissioni fossero pubblicate in dettaglio – Wilson continuava – la loro trascrizione letterale sarebbe di scarsa utilità per il pubblico e quindi non rappresenterebbe un contributo significativo al principio democratico<sup>114</sup>. Wilson concludeva evidenziando la coerenza logica che era rinvenibile tra la limitata trasparenza delle Commissioni e l'attività da esse svolta, che era – e tuttora è – strumentale ai poteri delle due Camere del Congresso<sup>115</sup>.

Può ritenersi senza dubbio superata l'opinione di Wilson che considerava di scarsa utilità per i cittadini la trascrizione delle sedute e delle udienze svolte dalle Commissioni. Il principio di trasparenza, per come è inteso oggi, infatti, induce a ritenere sempre positiva ogni operazione volta a incrementare il grado di visibilità dei pubblici poteri. Parzialmente diverso è il discorso, in realtà, se si considera il significato più pregnante di trasparenza, cioè se si fa riferimento alla trasparenza come comprensibilità dell'azione pubblica. In tal senso, è in effetti possibile che alcune attività svolte dalle Commissioni siano difficilmente comprensibili per il cittadino comune anche qualora i relativi atti gli siano messi a disposizione. Un

<sup>110</sup>Ivi, p. 82. Secondo l'Autore, l'attento esame delle questioni legislative da parte delle Commissioni – nell'ambito di un regime di (almeno parziale) segretezza – è essenziale per consentire alle Camere «di ottenere 'pareri non oscuri' e suggerimenti intelligenti da fonti autorevoli».

<sup>111</sup>Ivi, pp. 82-83 (il quale osservò che «le controversie che sorgono nelle stanze delle Commissioni, sia tra i membri delle Commissioni stesse e tra coloro che appaiono dinanzi alle Commissioni in qualità di sostenitori di misure speciali, possono contribuire ad aggiungere chiarezza e consistenza ben definita ai rapporti inviati alla Camera [e al Senato]»).

<sup>112</sup>Vedi MARQUARDT, *Transparency and American Primacy in World Politics*, cit., *ibid.* (citando W. WILSON, *Congressional Government: A Study in American Politics*, New York, The World Publishing Company, 1964, p. 133 (il quale ha sottolineato che Wilson considerava le Commissioni – segnatamente, quelle permanenti – dei gruppi di lavoro legislativi che conducevano i loro affari «separatamente e in segreto»).

<sup>113</sup>WILSON, *Congressional Government*, cit., p. 85.

<sup>114</sup>*Ibid.*

<sup>115</sup>Ivi, p. 83 (il quale affermò che una ragione per escludere la pubblicazione dei procedimenti delle Commissioni è che le Commissioni sono incaricate «non di istruire il pubblico, ma di istruire e guidare la Camera [e il Senato]»).

problema di non facile comprensibilità, peraltro, può riguardare altresì i lavori dell'Aula.

Più interessante è, invece, la considerazione secondo cui un certo grado di segretezza può agevolare il raggiungimento di quei necessari compromessi di cui si nutrono i procedimenti parlamentari di formazione delle leggi. È stato correttamente osservato che il progressivo incremento della trasparenza ha condotto a un depotenziamento del ruolo delle Commissioni, con una conseguente traslazione della sede in cui i compromessi sul contenuto delle leggi sono conseguiti. In altre parole, i leader dei partiti finiscono per rimettere l'effettivo processo decisionale alle dinamiche di intese raggiunte in luoghi «più oscuri», che – dato il loro carattere informale e, quindi, non istituzionale – sono sottratti alla regola della trasparenza<sup>116</sup>. Infatti, è innegabile che vi siano circostanze in cui la negoziazione tra i leader dei partiti, comprensiva dell'eventuale acquisizione di pareri tecnici, può avvenire in modo efficiente solo se residua un margine per discussioni private tra gli stessi. Un esempio al riguardo può essere dato dal *Joint Select Committee on Deficit Reduction*, istituito dal *Budget Control Act (BCA)* del 2011<sup>117</sup> con lo scopo di proporre massicci tagli di spesa nel bilancio federale degli USA. Anche se alla fine optò per un regime decisamente orientato alla trasparenza, la Commissione non aveva escluso radicalmente la possibilità di tenere udienze o sedute preliminari sottratte a qualunque forma di pubblicità. Se – da un lato – la spinta alla trasparenza era molto forte, le delicate questioni che quella Commissione si trovava a dover affrontare – dall'altro lato – consigliavano il raggiungimento di un compromesso tra trasparenza e segretezza<sup>118</sup>.

La segretezza delle Commissioni del Congresso è sottoposta a una disciplina specifica, diversa da quella che riguarda l'Aula. Per quanto riguarda la Camera dei rappresentanti, la *Rule XI*, clausola 2, paragrafo (e)(1)(A), richiede che ogni Commissione tenga una completa registrazione di tutti i propri procedimenti e di tutte le proprie attività. Utilizzando un linguaggio che richiama la disciplina del *Congressional Record* contenuta nello *U.S. Code*, la sottodivisione (A)(i) prescrive che le Commissioni garantiscano «una trascrizione sostanzialmente letterale» delle dichiarazioni effettivamente rese nel corso delle udienze e delle sedute e permette solo lievi modifiche per ragioni tecniche, grammaticali o tipografiche e, quindi, in caso di refusi o altri errori puramente formali, non capaci di incidere sulla sostanza dei discorsi pronunciati. Potrebbe allora estendersi all'alterazione di elementi materiali delle dichiarazioni rese nell'ambito delle attività delle Commissioni quanto si è osservato con riferimento alla trascrizione dei dibattiti dell'Aula, almeno nei casi in cui i verbali delle sedute e delle udienze delle Commissioni e Sottocommissioni vengano messi a disposizione del pubblico attraverso la pubblicazione online<sup>119</sup>.

La trascrizione obbligatoria si estende a tutti i voti adottati, la cui registrazione deve altresì essere resa disponibile in formato elettronico. Una descrizione som-

<sup>116</sup>C. FASONE - N. LUPO, *Transparency vs. Informality in Legislative Committees*, cit., p. 354.

<sup>117</sup>Pub. L. 112-25, 125 Stat. 240 (2 agosto 2011).

<sup>118</sup>Vedi OLESZEK, *Congressional Lawmaking*, cit., pp. 5-8.

<sup>119</sup>Vedi, *supra*, par. 3.2.

maria della materia a cui ogni voto attiene è altresì necessaria<sup>120</sup>. Per quanto concerne le votazioni adottate in sessione esecutiva all'interno della Commissione sull'Etica (*Committee on Ethics*), è necessario il consenso della maggioranza dei membri della Commissione affinché il pubblico possa accedere alle risultanze di quelle votazioni. A prescindere da tale caso particolare, il sottoparagrafo (2) (A) precisa che tutti gli atti di una data Commissione – compresi i dati, le tabelle e i fascicoli – devono essere fisicamente separati dalle porzioni del *Congressional Record* attinenti in modo specifico al membro della Camera che riveste il ruolo di Presidente di quella certa Commissione. Gli atti della Commissione, infatti, sono di proprietà della Camera e qualsiasi membro di essa, ufficiale o impiegato è legittimato ad ottenerne visione. Inoltre, il paragrafo (e)(5) richiede che le Commissioni registrino ogni udienza e seduta in formato sia audio sia video e che tale registrazione sia facilmente accessibile per il pubblico.

La clausola 2, paragrafo (g)(1), dopo aver ribadito il principio di pubblicità di ogni seduta di qualsiasi Commissione o Sottocommissione permanente, stabilisce che nel corso di una seduta pubblica, purché la maggioranza dei membri dell'organo sia presente, una Commissione o una Sottocommissione può convertire il resto della seduta in una sessione esecutiva e quindi in una sessione segreta. Il passaggio dalla pubblicità alla segretezza deve essere previamente autorizzato da un apposito voto sottoposto a registrazione, quindi destinato a restare agli atti. La chiusura al pubblico è ammessa quando la pubblicità delle questioni che la Commissione o la Sottocommissione tratta «metterebbe in pericolo la sicurezza nazionale, comprometterebbe informazioni sensibili relative all'ordine pubblico, tenderebbe a diffamare, umiliare o incriminare qualsiasi persona o violerebbe comunque una legge o una norma della Camera dei rappresentanti». Il sottoparagrafo (2) (A) detta la stessa previsione con riguardo alle udienze delle Commissioni o Sottocommissioni. La sottodivisione (C) attribuisce alle Commissioni e alle Sottocommissioni la facoltà di escludere i membri della Camera – diversi dai membri di quelle Commissioni o Sottocommissioni, ovviamente – e qualsiasi ufficiale dalle proprie udienze. L'esercizio di tale facoltà deve essere approvato dalla maggioranza dei membri della specifica Commissione o Sottocommissione in un'apposita votazione ed è ammesso per le stesse ragioni per cui le sedute e le udienze possono essere chiuse al pubblico. L'effetto che deriva dall'esercizio di tale facoltà è quello di negare agli altri membri della Camera e agli ufficiali la *nonparticipatory attendance*, cioè la possibilità di assistere senza partecipazione attiva – quindi, bisogna ritenere, senza possibilità di intervento – a un'udienza o a una serie di udienze di quella Commissione o Sottocommissione.

Le previsioni sulla protezione delle attività dall'accesso pubblico non si applicano alle riunioni e alle udienze tenute dalla Commissione sull'Etica o dalle sue Sottocommissioni. La particolarità di tale Commissione consiste proprio nel fatto che la segretezza è la regola generale del suo funzionamento, mentre la pubblicità è l'eccezione. La *Rule XI*, clausola 3, paragrafo (h)(1), infatti, prescrive che tutte le riunioni e le udienze di tale Commissione – e delle sue Sottocommissioni – siano tenute in sessione esecutiva e quindi si svolgano in segreto. Questa regola

di segretezza è soggetta a due eccezioni: una stabilita dalla previsione stessa; spetta ai membri della Commissione, invece, invocare l'altra. Per quanto riguarda la prima, ogni volta che la Commissione svolga un'udienza dedicata all'irrogazione di sanzioni ovvero un'udienza abbia luogo dinanzi ad una Sottocommissione con funzioni giudiziali, l'udienza deve essere aperta al pubblico. Questa eccezione, tuttavia, può essere a sua volta superata da un voto di maggioranza della Commissione, che opti per un'udienza a porte chiuse<sup>121</sup>. Salvo che si applichi una di queste due eccezioni, i membri della Commissione hanno il potere di evitare che le sedute e le udienze siano tenute in sessioni esecutive e quindi siano governate da una regola di segretezza adottando una decisione a maggioranza che consenta al pubblico l'ingresso alla seduta o all'udienza.

Infine, la clausola 4 della medesima *rule* si occupa della riproduzione audio e video dei procedimenti delle Commissioni. L'ambito di tale riproduzione abbraccia tutte le sedute e le udienze delle Commissioni che sono accessibili al pubblico<sup>122</sup>. Come si è visto in precedenza<sup>123</sup>, il paragrafo (a) sottolinea che la trasparenza delle Commissioni consente alle persone di cogliere meglio l'importanza della Camera come un'istituzione del Governo federale. Dalla previsione si ricava che quando siffatta trasparenza manca e la riproduzione audio e video delle attività delle Commissioni non è permessa, le funzioni della Camera risultano più oscure al pubblico. La trasparenza realizzata attraverso la riproduzione delle attività delle Commissioni, in altri termini, funge da fonte di legittimazione dell'organo parlamentare.

Analogamente, le Commissioni del Senato hanno la loro disciplina delle attività svolte in segreto. La *Rule XXVI*, paragrafo (5)(b), del Regolamento del Senato stabilisce un principio generale di pubblicità di qualsiasi seduta delle Commissioni o Sottocommissioni, comprese le sedute dedicate alla conduzione di udienze<sup>124</sup>. Ogni senatore, tuttavia, è legittimato a presentare una mozione per la chiusura di una seduta o di una serie di sedute e, se altri membri del Senato supportano la mozione, la chiusura è permessa. Essa, tuttavia, non può durare più di quattordici giorni di calendario. Le clausole dalla n. 1 alla n. 6 individuano materie e questioni la discussione delle quali può giustificare l'esclusione del pubblico dalle riunioni<sup>125</sup>. In modo più marcato di quanto non faccia il Regolamento della Camera dei rappresentanti nello stabilire le ragioni per sedute e udienze a porte chiuse delle Commissioni o Sottocommissioni, tali clausole richiamano alcune delle nove eccezioni al FOIA.

Nel dettaglio, la clausola 1 fa riferimento ai due settori che sono collocati al centro della segretezza del ramo esecutivo: la sicurezza nazionale e gli affari esteri. La clausola 2, invece, permette che una seduta o una serie di sedute abbiano luogo in segreto quando le questioni da discutere riguardino il personale delle

<sup>121</sup> *Rule XI*(3)(h)(2).

<sup>122</sup> *Rule XI*(4)(e).

<sup>123</sup> Vedi, *supra*, par. 4.

<sup>124</sup> Vedi *Senate Manual Containing the Standing Rules*, cit., p. 43. È opportuno mettere in evidenza il fatto che, a differenza di ciò che accade alla Camera, le udienze del Senato sono considerate come una tipologia delle sedute e, quindi, una sottocategoria delle stesse.

<sup>125</sup> Ivi, p. 44. Vedi altresì *Senate Standing Committees' Rules on Legislative Activities and Executive Business*, cit., p. 25.

<sup>120</sup> *Rule XI*(2)(e)(1)(B)(i).

Commissioni ovvero procedure puramente interne. Secondo la clausola 3, la segretezza è ammessa quando determinate questioni da considerare o una testimonianza che debba essere assunta nel corso di una o più sedute possono avere l'effetto di accusare un individuo di un crimine o di una condotta comunque contraria al diritto o rappresentano un'invasione palesemente illegittima della privacy di un individuo. La clausola 4 identifica la confidenzialità che circonda le indagini di polizia come possibile causa della convocazione di sedute segrete da parte delle Commissioni del Senato. La clausola 5 attiene alle informazioni finanziarie o commerciali e ai segreti commerciali che possono essere inclusi in esse. Una Commissione ha la facoltà di svolgere sedute a porte chiuse qualora una legge del Congresso richieda la confidenzialità nella gestione di tali informazioni ovvero qualora l'indebita rivelazione delle informazioni possa compromettere la concorrenza, danneggiando la posizione sul mercato dell'individuo coinvolto. Infine, la clausola 6 fa riferimento ad altre questioni che leggi o regolamenti del ramo esecutivo prescrivono di mantenere a livello confidenziale.

In aggiunta a ciò, la chiusura al pubblico può rappresentare una misura che il Presidente di una Commissione adotta per mantenere l'ordine ogni volta che disordini o proteste sorgano nel corso di una seduta pubblica<sup>126</sup>. Il sottoparagrafo (e)(1) del paragrafo 5 obbliga ogni Commissione a tenere una trascrizione completa o una registrazione elettronica di tutti i propri procedimenti, anche qualora una parte delle attività siano condotte in segreto. Mediante un voto a maggioranza, tuttavia, una Commissione può disporre l'esclusione di parte dei propri procedimenti dalla registrazione.

## 7. Conclusioni

Il *Congressional Record* costituisce, da quasi un secolo e mezzo, uno strumento di trasparenza che è tipico del potere legislativo. Gli Stati Uniti, peraltro – come si è cercato di dimostrare – hanno una lunga tradizione di resocontazione e pubblicazione delle attività congressuali, che risale sostanzialmente agli albori dell'esperienza repubblicana. Nel complesso, una totale coincidenza tra ciò che è stato pronunciato in Aula e ciò che viene pubblicato nel *Congressional Record* non può essere considerata un'esigenza da vedere soddisfatta ad ogni costo, soprattutto oggi. Internet offre ai membri del Congresso una pluralità di strumenti e occasioni per rimanere in contatto in modo pressoché costante con i propri elettori<sup>127</sup> e i *social network* hanno certamente aumentato le possibilità che i secondi hanno di ritenere i politici *accountable* per le loro azioni. Inoltre, questo potenziale consentito dalla tecnologia, che comprende lo *streaming* online di porzioni di dibattiti dell'Aula e di sedute e udienze di Commissioni e Sottocommissioni, costituisce un significativo incremento della trasparenza del potere legislativo. Conseguentemente, oggi è piuttosto difficile sostenere che una parziale imprecisione del *Congressional Record* possa arrivare a ostacolare l'esercizio delle funzioni

affidate alle Corti e alle agenzie federali. In primo luogo, il meccanismo del *bullet* e l'utilizzo di stili e caratteri di testo diversi hanno sostanzialmente risolto i problemi che l'imprecisione del *Congressional Record* erano in grado di determinare precedentemente. Tali strumenti e tecniche, infatti, consentono di contrassegnare ciò che non è stato pronunciato in Congresso, in modo che possa essere distinto abbastanza agevolmente dai discorsi pronunciati in Aula. In secondo luogo, l'aggiunta di affermazioni e di ulteriore materiale nel *Congressional Record* – purché vi sia attinenza con le questioni trattate – ha l'effetto di aumentare, non di ridurre, il grado di trasparenza del ramo legislativo del Governo federale.

Come la dottrina italiana ha spiegato in modo più chiaro – da un punto di vista teorico – rispetto agli studiosi americani, il concetto di trasparenza non si esaurisce nell'accesso alle informazioni, ma implica altresì esigenze di chiarezza, comprensibilità e non equivocità dell'azione pubblica<sup>128</sup>. In tal senso, il materiale inserito nel *Congressional Record* senza aver passato il vaglio dell'Aula risulta – a ben vedere – funzionale a realizzare il concetto di trasparenza così inteso. Nella remota ipotesi in cui il materiale aggiunto sia deliberatamente diretto a oscurare l'intento del Congresso con riferimento a una data legge, così come risultante dal *Congressional Record*, l'obiettivo di assicurare la trasparenza non è raggiunto. In tali casi, tuttavia, i membri del Congresso sono comunque sottoposti alla eventuale sanzione politica connessa alla loro *accountability*. Quindi, il principio democratico risulta comunque salvo.

Come si è visto, sia le Camere del Congresso sia le Commissioni e Sottocommissioni possono invocare la segretezza. Quanto alle prime, il ricorso alle sessioni segrete costituisce una circostanza molto sporadica. Si evidenzia, tuttavia, una maggiore frequenza dell'utilizzo di tali sessioni da parte del Senato. Non paiono esservi ragioni precise che spieghino tale dato di fatto in termini generali, se non probabilmente la circostanza che la natura di Camera alta del Senato induce la stessa più spesso a sentire l'esigenza di riunirsi in segreto per un più attento esame di materie delicate quali i trattati internazionali e la sicurezza nazionale. Nel primo secolo e mezzo del proprio funzionamento, il Senato si riuniva in segreto quando doveva esaminare questioni esecutive. Il Congresso, infatti, ha individuato un'intera categoria di sessioni – appunto, le sessioni esecutive – in cui può realizzarsi il passaggio dalla pubblicità alla segretezza. Un siffatto passaggio avviene più frequentemente nelle Commissioni e Sottocommissioni, con riferimento alle quali la disciplina della facoltà di presentare una mozione per una sessione segreta è piuttosto dettagliata, il che pare costituire un adeguato baluardo contro gli abusi.

Inoltre, le ragioni sulle quali può essere fondata la presentazione di una mozione per una sessione segreta nelle Commissioni e Sottocommissioni della Camera e del Senato evocano alcune delle eccezioni alla *disclosure* obbligatoria stabilite dal FOIA, delle quali richiamano anche la formulazione testuale. Il riferimento alle eccezioni del FOIA è particolarmente evidente nella *Rule XXVI(5)(b)* del Regolamento del Senato. Il FOIA individua un bilanciamento tra l'interesse degli individui alla rivelazione delle informazioni detenute dalle agenzie federali

<sup>126</sup>Vedi *Senate Standing Committees' Rules on Legislative Activities and Executive Business*, ivi, p. 26.

<sup>127</sup>Vedi OLESZEK, *Congressional Lawmaking*, cit., p. 10 (il quale evidenzia che internet ha il potenziale necessario «per favorire un interattivo, o a doppio senso, processo di comunicazione tra i membri [del Congresso] e i propri elettori, così come con altri soggetti privati e organizzazioni»).

<sup>128</sup>Vedi, *ex multis*, R. MARRAMA, *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, in «Diritto processuale amministrativo», 1989, p. 419.

e una serie di esigenze – di carattere sia pubblico che privato – che richiedono il diniego del rilascio di quelle informazioni. La disciplina dei procedimenti del Congresso a porte chiuse, soprattutto di quelli che sono svolti nelle Commissioni e Sottocommissioni, stabilisce un simile compromesso tra trasparenza e segretezza. Come si è cercato di dimostrare, infatti, la trasparenza non è l'unico valore che il Congresso degli Stati Uniti debba tenere in considerazione nello svolgimento delle proprie funzioni istituzionali.

---

## SVELARE IL VOTO

### LA PERCEZIONE DEL VOTO PARLAMENTARE TRA COMUNICAZIONE POLITICA E RAPPRESENTANZA

*Francesca Biondi Dal Monte*

SOMMARIO: 1. Premessa Nuove forme di pubblicità e voto parlamentare. 2. Il voto segreto nei regolamenti parlamentari. 3. Svelare il voto segreto al momento della votazione. 4. Svelare il voto segreto espresso mediante schede. 5. Voto segreto e “dichiarazioni di voto” al tempo della rete. 6. La comunicazione politica tra ricerca di consensi e pentimenti. 7. Svelare il voto al partito o agli elettori? 8. Rilievi conclusivi. Quali riflessi in termini di rappresentanza politica?

#### *1. Premessa. Nuove forme di pubblicità e voto parlamentare*

Che cosa sono i voti ribelli? Certamente è facile intuirlo, meno facile averne una piena contezza, almeno fino a quando “Open Parlamento”, un progetto di Openpolis<sup>1</sup>, non ha reso noti, per ogni legge approvata, i voti espressi dai membri di Camera e Senato in dissenso al proprio gruppo. Così apprendiamo, ad esempio, che 17 deputati hanno votato in dissenso rispetto al proprio gruppo parlamentare in tema di unioni civili<sup>2</sup> e che 22 senatori hanno espresso un voto diverso da quello del gruppo parlamentare a cui appartengono in tema di divorzio breve<sup>3</sup>. E si potrebbe proseguire individuando anche quali sono state le “votazioni chiave”, e cioè le votazioni più importanti della legislatura sia per la rilevanza della materia trattata, sia per il valore politico del voto, l'indice di

<sup>1</sup> Openpolis è un'associazione che da statuto «promuove la cultura e la pratica della trasparenza pubblica quale presupposto per diffondere forme di governo basate sull'apertura delle istituzioni da un lato e, dall'altro, sulla consapevolezza e sulla partecipazione dei cittadini». A tal fine l'Associazione favorisce «l'esercizio del diritto di accesso ai dati e alle informazioni di interesse collettivo perché siano effettivamente pubblici, a disposizione di chiunque e senza limitazioni». Open parlamento è un progetto che ha avuto avvio nel 2008 e grazie al quale vengono resi noti e accessibili una serie di dati relativi all'attività del Parlamento. L'acquisizione dei dati avviene tramite un sistema di importazione dei dati ufficiali dai siti della Camera dei deputati e del Senato. I dati vengono catalogati e raccolti secondo specifiche sezioni che ne rendono più immediato l'accesso e la comprensione. Per maggiori informazioni, cfr. <http://openpolis.it/progetti/openparlamento>.

<sup>2</sup> Si veda la votazione n. 26 nella seduta n. 622 dell'11.5.2016, in relazione all'atto C-3634, recante “Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze”.

<sup>3</sup> Si veda la votazione n. 6 nella seduta n. 412 del 18.3.2015, in relazione all'atto S-1504, recante “Disposizioni in materia di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio nonché di comunione tra i coniugi”.



produttività di ciascun parlamentare, la percentuale delle sue assenze o presenze.

Certamente anche i siti di Camera e Senato risultano oggi più accessibili per gli utenti rispetto al passato, in termini di interfaccia grafica e reperimento delle informazioni, e ricchi di dati sulle votazioni in programma, i testi dei disegni di legge, gli emendamenti presentati, i dossier di documentazione. Quest'apertura dei siti istituzionali dei due rami del Parlamento si inserisce in una tendenza alla cosiddetta *open government* che trova nella trasparenza e nell'accessibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni la strada per favorire un maggior coinvolgimento dei cittadini<sup>4</sup>. In questo contesto l'utilizzo delle nuove tecnologie appare centrale, per l'immediatezza della comunicazione e la possibilità – in qualsiasi momento – di comunicare con una rete molto vasta di utenti. Per tale ragione, Internet riveste oggi un ruolo prioritario, sebbene non possa trascurarsi il divario tuttora esistente tra chi ha accesso effettivo alle tecnologie dell'informazione e chi ne è escluso, in modo parziale o totale (cosiddetto *digital divide*)<sup>5</sup>.

La maggiore conoscibilità dell'attività dei parlamentari ha indubbe conseguenze sulla percezione che i cittadini hanno del loro operato, con possibili riflessi anche in termini di rapporto tra rappresentante e rappresentato.

Sotto un primo profilo, il cittadino-elettore ha la possibilità di acquisire una maggiore consapevolezza dell'istituzione e della sua azione, ed in particolare dell'azione del singolo parlamentare, il quale conseguentemente guadagna una maggiore visibilità, sia in termini positivi che negativi. Ci si chiede dunque se ciò determini una maggiore possibilità di controllo del cittadino-elettore nei confronti del proprio eletto, e in generale dei parlamentari. E conseguentemente se tale processo sia in grado di produrre una maggiore *accountability* del parlamentare stesso, e cioè una sua maggiore responsabilizzazione, anche nella speranza di una futura rielezione.

Sotto un secondo e più generale profilo, se il mandato del parlamentare è in qualche modo posto sul "palcoscenico", ci si chiede se ciò non produca riflessi anche sul rapporto di rappresentanza. In altri termini, quanto il mandato parlamentare sarà influenzato dalla più immediata conoscibilità delle azioni e delle opinioni espresse dal parlamentare nell'ambito della sua attività?

Per esplorare tali aspetti, si assumerà un angolo prospettico peculiare costituito dai casi in cui i parlamentari hanno reso noto il voto espresso nell'ambito di uno scrutinio segreto. Si tratta di una prassi non nuova all'esperienza repubblicana, che nondimeno ha assunto una più ampia diffusione, e forse anche diffe-

<sup>4</sup> Sulla difficoltà di definire cosa si intenda per "governo aperto" e l'ambiguità del termine "apertura", cfr. in senso critico E. MOROZOV, *Internet non salverà il mondo*, Milano, Mondadori, 2014, p. 112, il quale evidenzia, tra i vari aspetti, come un governo possa fornire dati aperti su temi politicamente neutri, rimanendo al contempo profondamente opaco e irresponsabile.

<sup>5</sup> Per un approfondimento sul punto, cfr. P. COSTANZO, *Miti e realtà dell'accesso ad internet (una prospettiva costituzionalistica)*, in P. CARETTI (a cura di), *Studi in memoria di Paolo Barile*, Firenze, Passigli Editore, 2012, p. 9 ss. Tra i vari scritti sul tema, cfr. anche L. NANNIPIERI, *La dimensione costituzionale del digital divide. In particolare, gli ostacoli cognitivi alla proiezione individuale nello spazio virtuale*, in M. NISTICÒ - P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione*, Atti del Convegno svoltosi a Pisa il 21-22 novembre 2013, Torino, Giappichelli, 2014, p. 189 ss., e A. PAPA, *Rappresentanza politica versus democrazia elettronica tra molteplicità di prospettazioni e problematicità di rapporti*, in L. CHIEFFI, *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 371.

renti implicazioni, grazie all'utilizzo delle nuove forme di comunicazione come internet e i social media (*Facebook*, *Twitter*, ecc.), e in generale gli *smartphone*. Se – come abbiamo sopra anticipato – in relazione alle votazioni pubbliche, alcuni siti internet già contribuiscono a rendere noto l'operato del parlamentare, appare infatti maggiormente interessante analizzare i casi nei quali è il parlamentare stesso a decidere di svelare il proprio voto, cercando dunque un'interazione con gli elettori in termini di approvazione/conferma del proprio operato, e forse anche di visibilità, che scavalca eventuali corpi intermedi, come i partiti, cercando una relazione diretta tra rappresentante e rappresentato (eletto/elettore).

Più in generale, deve inoltre essere evidenziato come l'utilizzo delle nuove tecnologie e in particolare di internet abbia profondamente mutato anche la stessa comunicazione politica. Come è stato evidenziato già da anni, la dialettica intrapartitica così come quella interpartitica sono progressivamente migrate sui mass media, trovando poi in internet un'ulteriore sede di svolgimento, che ha contribuito a cambiare i connotati stessi della comunicazione politica, grazie alla messa a disposizione di strumenti flessibili, rapidi e interattivi con i quali stabilire un contatto diretto con il proprio pubblico di riferimento<sup>6</sup>, anche e soprattutto per incontrare il consenso degli elettori.

Nel presente contributo, dopo aver indagato i casi nei quali i regolamenti parlamentari ammettono il voto per scrutinio segreto e la *ratio* di tali previsioni, si passeranno in rassegna alcuni eventi nei quali i parlamentari hanno reso noto il proprio voto, talvolta in aula, altre volte a posteriori tramite le nuove tecnologie comunicative. Tale analisi vuole stimolare una riflessione sui cambiamenti che sta subendo il concetto di rappresentanza e il principio del divieto di mandato imperativo, in un contesto nel quale sono mutate anche le forme e gli strumenti della comunicazione politica.

## 2. Il voto segreto nei regolamenti parlamentari

La modalità di votazione per scrutinio segreto ha subito nella storia parlamentare italiana alterne vicissitudini. In origine, l'art. 63 dello Statuto Albertino lo prevedeva come regola «per la votazione del complesso di una legge». La *ratio* sottesa alla preferenza per il voto segreto non era solo da ricondurre alla libera rappresentanza parlamentare dal potere esecutivo, ma anche alla "connotazione atomistica"<sup>7</sup> del nostro sistema parlamentare, di cui ne favorì l'evoluzione in senso assemblearista e trasformista.

In sede di Assemblea Costituente il tema fu oggetto di specifica discussione.

<sup>6</sup> Cfr. G. MAZZOLENI, *La comunicazione politica*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 59 ss. Sulla sfera pubblica nel nuovo spazio comunicativo e l'azione dei partiti in rete, dall'*e-campaign* alla politica attraverso i blog, cfr. V. PISTOLOZZI, *I partiti in rete*, in F. LA PIRA - L. GAUDIANO (a cura di), *La nuova comunicazione politica*, Milano, Franco Angeli, 2007, p. 191 ss.

<sup>7</sup> Come rilevano S. CURRERI - C. FUSARO, *Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione*, in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, «Il Filangeri - Quaderno 2007», p. 246, evidenziando come il voto segreto sia una "tara originaria" della nostra forma di governo. Sul trasformismo che caratterizzò gli anni post Statuto Albertino, cui la segretezza del voto sembra funzionale, cfr. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1994*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p. 190.

L'iniziale testo dell'art. 69 (divenuto oggi art. 72) prevedeva in Costituzione il riferimento alla votazione a scrutinio segreto. Fu l'onorevole Moro a presentare un emendamento volto a sopprimere tale richiamo, evidenziando che «l'uso e forse l'abuso che si è fatto di questo mezzo di votazione hanno dimostrato l'opportunità di rivedere per lo meno le modalità che lo regolano». E in particolare, su questo metodo di votazione, metteva in luce due aspetti: da un lato il fatto che tende «ad incoraggiare i deputati meno vigorosi nell'affermazione delle loro idee e dall'altro che tende a sottrarre i deputati alla necessaria assunzione di responsabilità di fronte al corpo elettorale, per quanto hanno sostenuto e deciso nell'esercizio del loro mandato»<sup>8</sup>. Si decise dunque di lasciare la disciplina delle votazioni ai regolamenti parlamentari, mentre, come noto, le uniche disposizioni che oggi la Costituzione dedica al voto si rinviengono in tema di elezione del Presidente della Repubblica, per il quale si richiede lo scrutinio segreto<sup>9</sup>, e per la fiducia al Governo, per la quale – al contrario – si richiede il voto per appello nominale. Pertanto si può affermare che la scelta dei costituenti si orientò nel prevedere che le votazioni caratterizzate da una forte valenza politica fossero assunte in modo palese, mentre quelle di carattere elettivo fossero segrete in modo da garantire la libertà di espressione del suffragio<sup>10</sup>.

Le motivazioni a sostegno dell'emendamento Moro mettono chiaramente in luce il lato “oscuro” dello scrutinio segreto, il quale presenta due facce contrapposte: il segreto come strumento di indipendenza del parlamentare e il segreto come strumento di irresponsabilità dello stesso<sup>11</sup>. La possibilità di procedere a scrutinio segreto è finalizzata a garantire che il deputato prenda una decisione

<sup>8</sup> Si leggano al riguardo le dichiarazioni dell'On. Moro nella seduta del 14.10.1947 e il resoconto della seduta del 15.10.1947 in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Camera dei Deputati, Segretariato Generale, Roma, 1970, pp. 3240-3261. Al riguardo anche Mortati si espresse per l'opportunità di sopprimere qualsiasi specificazione di modalità di voto in ordine all'esame e all'approvazione delle leggi, deferendo tutto ai regolamenti.

<sup>9</sup> A tal proposito, come evidenzia G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica, sub artt. 83-86*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, «Foro italiano», 1978, p. 32, il voto segreto impedisce di riconoscere con certezza i singoli votanti e risponde alla ratio di voler svincolare il Presidente della Repubblica da maggioranze partitiche e politiche. Sulla segretezza del voto espresso in sede di elezione del Presidente della Repubblica, con particolare riferimento al caso di astensione e mancata partecipazione al voto, cfr. E. ROSSI, *Il Presidente della Repubblica*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, voll. I e II, Torino, Giappichelli, 2015, p. 492. Sempre con scrutinio segreto si procede per l'elezione dei cinque giudici della Corte costituzionale, ai sensi della l. cost. 22.11.1967, n. 2, e per l'elezione dei membri laici del CSM, ai sensi della l. 24.3.1958, n. 195.

<sup>10</sup> Sul punto A. GIGLIOTTI, *Voto palese e voto segreto nella “verifica dei poteri”*, in «Quad. cost.», 2014, n. 4, p. 877.

<sup>11</sup> Sul punto cfr. B. PEZZINI, *La questione del voto segreto in Parlamento*, in «Diritto e società», 1985, n. 1, p. 159 ss. Sul tema si vedano, *ex multis*, G. CONTINI, *In tema di voto palese e segreto nelle assemblee legislative parlamentari e regionali*, in «Giur. it.», n. 1, 1976, p. 1 ss.; V. DI CIOLO, *Costituente e Costituzione: voto palese e voto segreto*, in «Civitas», 1978, n. 29, p. 91 ss.; F. LANCHESTER, *L'incidenza dei sistemi e dei modi di votazione nelle assemblee parlamentari*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», n. 4, 1980, p. 1235 ss.; A. PALANZA, *La questione del voto segreto*, in *Democrazia e diritto*, 1982, n. 6, p. 153 ss.; L. ELIA, *A proposito di «ridimensionamento» del voto segreto*, in *Scritti in onore di E. Tosato*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 261 ss.; G. FIORUCCI, *Camera dei Deputati: il nodo del voto segreto*, in «Quad. Cost.», 1989, n. 1, p. 135 ss. In via generale, sugli studi recenti in tema di segreto, cfr. M. CATANZARITI, *Segreto e potere. I limiti alla democrazia*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 191 ss.

obiettiva e secondo coscienza rispetto alla pressione esercitata dagli interessi, dall'opinione pubblica e, in particolare, dagli obblighi di appartenenza al proprio gruppo parlamentare. Allo stesso tempo, esso è divenuto nella prassi parlamentare delle prime legislature uno strumento ordinario di lotta politica<sup>12</sup>, dietro al quale si sono nascosti interessi politici trasversali e “in ombra” rispetto alla dialettica delle aule parlamentari.

In via generale si può evidenziare come lo scrutinio segreto abbia assunto nel tempo ruoli e funzioni differenti. La prassi mostra come esso sia stato chiesto alternativamente da maggioranza o opposizione, ad esempio per favorire divisioni interne alla maggioranza o far confluire voti di opposizione su provvedimenti di maggioranza, sì da consentire – in taluni casi – il raggiungimento di convergenze e accordi tra opposizioni non tanto forti da governare ma neppure deboli da essere ignorate e maggioranze divise al loro interno e disposte a trovare nel segreto dell'urna intese politiche trasversali<sup>13</sup>.

La disciplina delle votazioni ha subito una profonda revisione nel 1988 con l'inversione della regola secondo la quale le votazioni dovevano tenersi, di norma, a scrutinio segreto<sup>14</sup>. In precedenza infatti il voto segreto copriva un ambito assai ampio che vedeva la prevalenza di quest'ultima modalità di votazione rispetto a quella per scrutinio palese in caso di richieste concorrenti. Alla Camera si preve-

<sup>12</sup> A tale ultimo proposito, con particolare riferimento ai dati relativi alle prime dieci legislature, cfr. F. SPARISCI, *Il voto segreto dalla Costituente ai problemi di oggi*, «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», 1987, n. 3, p. 79 ss., il quale procede ad una ricostruzione della disciplina in tema di scrutinio segreto dallo Statuto Albertino alle proposte di riforma dei regolamenti della fine degli anni '80. A tal proposito si veda altresì A. CASU, *Voto segreto e voto palese nei regolamenti parlamentari dal 1848 ai giorni nostri*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», n. 2, 1986, p. 553 ss.

<sup>13</sup> Come rileva S. CURRERI, *Il voto segreto: uso abuso, eccezione*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17. Il Parlamento*, con F. Piazza, Torino, Einaudi, 2001, p. 527, e sempre dello stesso A., *Il voto segreto nei rapporti tra maggioranza ed opposizione*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano, (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 129 ss. Sul ricorso al voto segreto nella forma di governo fino alla transizione e in seguito alla riforma del 1988, si veda anche S. CURRERI - C. FUSARO, *Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione*, cit., p. 256 ss. In tema di voto segreto e opposizioni parlamentari, cfr. V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in parlamento: Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 254.

<sup>14</sup> Per un approfondimento, cfr. G. MOSCHELLA, *La riforma del voto segreto*, Torino, Giappichelli, 1992; L. BIANCHI, *La riforma dei sistemi di votazione delle Camere alla prova: il caso della legge 6 agosto 1990, n. 223*, in «Pol. dir.», 1994, p. 151 ss. In tema di riforma del voto segreto, F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo “in” Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in «Rivista AIC», 2012, n. 1, p. 9, evidenziano come questa sia la riforma più importante nel senso di un rafforzamento della posizione del Governo nell'ambito dei procedimenti parlamentari, in quanto fornisce un'arma all'esecutivo nei confronti della propria maggioranza. Sul punto R. MORETTI, *Numero legale e modi di votazione*, in T. MARTINES - G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI (a cura di), *Diritto Parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 206, evidenzia come l'impiego più esteso dello scrutinio palese ha contribuito al superamento di alcune manifestazioni di consociativismo ancora presenti nel Parlamento italiano, favorendo l'assunzione di posizioni più precise ed esplicite da parte dei parlamentanti, nonché le conseguenti responsabilità. Al riguardo si veda anche la nuova edizione T. MARTINES - G. SILVESTRI - C. DE CARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI (a cura di), *Diritto Parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 220 ss. E a tal proposito S. CURRERI - C. FUSARO, *Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione*, cit., p. 261, evidenziano come l'affermazione del voto palese quale normale metodo di votazione ne ha fatto uno strumento funzionale più all'alternanza che al consociativismo, e cioè funzionale a svelare dinanzi all'elettorato le divisioni interne alla maggioranza e la sua incapacità di governo più che necessario per acquisire il sostegno dell'opposizione su determinati provvedimenti.

deva inoltre che la votazione finale sull'insieme del progetto di legge avvenisse per scrutinio segreto<sup>15</sup>.

Oggi le votazioni hanno luogo di norma a scrutinio palese, salvo che riguardino specifiche materie ovvero che lo scrutinio segreto sia chiesto dagli stessi parlamentari. A tal proposito le discipline di Camera<sup>16</sup> e Senato<sup>17</sup> presentano alcune linee comuni, sebbene non manchino alcune marginali differenze. Tra gli elementi comuni, si prevede che siano effettuate a scrutinio segreto le votazioni riguardanti le persone<sup>18</sup>, nonché quelle che riguardano determinate materie, quando ne venga fatta richiesta da trenta deputati<sup>19</sup> o venti senatori. Si fa in particolare riferimento alle materie che incidono sui principi e sui diritti di libertà di cui agli articoli 6, da 13 a 22 e da 24 a 27 della Costituzione, sui diritti della famiglia di cui agli articoli 29, 30 e 31 e sui diritti della persona di cui all'articolo 32, comma secondo, della Costituzione. A questa elencazione si aggiungono le modifiche ai due regolamenti, sulle quali è ammesso il voto per scrutinio segreto. Tra gli elementi di differenza delle discipline di Camera e Senato, si segnala che alla Camera dei deputati, per l'area di cui all'art. 31, comma 1, Cost., non è prevista la possibilità di richiedere il voto segreto, tuttavia lo scrutinio segreto può essere richiesto anche per le votazioni relative all'istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta, sulle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Corte costituzionale) e agli organi delle regioni, nonché sulle leggi elettorali<sup>20</sup>.

La *ratio* sottesa alle materie sopra individuate non è univoca. È stato evidenziato<sup>21</sup> come le materie su cui è possibile effettuare il voto segreto sono quelle delicatissime dei diritti e delle libertà previsti nella prima parte della Costituzione. Si tratta di materie che si qualificano come "di coscienza"<sup>22</sup>, attenendo al campo

<sup>15</sup> Sul punto R. MORETTI, *Numero legale e modi di votazione*, cit., p. 204, che evidenzia come in caso di questione di fiducia si avevano due votazioni consecutive: una per appello nominale sulla fiducia e una successiva per scrutinio segreto, con esiti a volte contraddittori, come nel caso del secondo gabinetto Cossiga (settembre 1980) e del primo gabinetto Spadolini (agosto 1982).

<sup>16</sup> Si vedano gli artt. 49 ss. reg. Camera.

<sup>17</sup> Si vedano gli artt. 113 ss. reg. Senato.

<sup>18</sup> Si ricorda che l'elezione del Presidente della Camera ha luogo per scrutinio segreto (art. 4, comma 2, reg. Camera). Si veda anche l'art. 56 reg. Camera in merito all'elezione a scrutinio segreto di Commissioni che per prescrizione di legge o del regolamento debbano essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari. Analogamente l'elezione del Presidente del Senato ha luogo a scrutinio segreto (art. 4 reg. Senato). Dal 1993 le deliberazioni sulle proposte della Giunta in materia di autorizzazione a procedere sono state escluse dall'ambito applicativo delle votazioni riguardanti le persone, in quanto ritenute non tanto votazioni su persone, ma manifestazioni di una prerogativa dell'organo parlamentare rispetto ad altri organi dello Stato. Sul punto, cfr. L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, II. ed, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 159-160.

<sup>19</sup> Ai sensi dell'art. 51 reg. Camera, la votazione per scrutinio segreto può essere richiesta in Assemblea da trenta deputati o da uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica.

<sup>20</sup> Solo alla Camera si specifica che nelle Commissioni hanno luogo a scrutinio segreto soltanto le votazioni riguardanti persone. Sull'interpretazione di tale previsione, anche alla luce della prassi, cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 290.

<sup>21</sup> Sul punto L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 160.

<sup>22</sup> Cfr. R. MORETTI, *Numero legale e modi di votazione*, cit., p. 206.

delle libertà fondamentali, della famiglia, della salute, per le quali si ritiene di favorire la libera espressione del parlamentare indipendentemente dagli indirizzi di partito. Non conferenti con tale *ratio* sono tuttavia le materie indicate nel regolamento della Camera concernenti le leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato e agli organi delle regioni, nonché le leggi elettorali: segno evidente di una certa contraddittorietà<sup>23</sup> nel temperare l'innovazione introdotta con la riforma dei regolamenti del 1988 con la volontà di "preservare", per quanto possibile, un ambito più ampio per lo scrutinio segreto, anche in mancanza di giustificazioni obiettive e razionali.

Tra le aree escluse dal voto segreto, sia alla Camera che al Senato, si richiamano le votazioni concernenti la legge finanziaria, le leggi di bilancio, le leggi collegate e tutte le deliberazioni che abbiano comunque conseguenze finanziarie. Al Senato si fa riferimento anche alle disposizioni e relativi emendamenti in materia tributaria o contributiva. Si tratta di aree che, come è noto, richiamano valutazioni di responsabilità con riflessi diretti sul bilancio statale, anche nel panorama degli obblighi in seguito assunti con l'adesione all'Unione europea.

Sia alla Camera che al Senato vengono inoltre chiariti alcuni criteri per valutare l'attinenza di una materia all'ambito che i regolamenti riservano allo scrutinio segreto. Alla Camera si prevede che lo scrutinio segreto possa essere richiesto solo sulle questioni strettamente attinenti ai casi e alle materie indicate dal regolamento stesso. In relazione al carattere composito dell'oggetto, può essere richiesta la votazione separata della parte da votare a scrutinio segreto, mentre in caso di dubbio sull'oggetto della deliberazione si prevede che decida il Presidente della Camera, sentita, qualora lo ritenga necessario, la Giunta per il Regolamento. Al Senato si prevede che, in caso di materie miste, decida il Presidente sulla base di un giudizio di prevalenza, sentita, anche in questo caso, la Giunta per il Regolamento. Il potere così conferito ai Presidenti risulta di grande rilievo e di non facile esercizio<sup>24</sup>, per cui in passato si è proceduto anche a convocare la Giunta per il regolamento della Camera con l'obiettivo di definire "criteri certi e univoci per il futuro" in relazione all'ambito applicativo dello scrutinio segreto<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 206.

<sup>24</sup> Al riguardo si veda L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 162.

<sup>25</sup> Si fa riferimento alla seduta del 7.3.2002 della Giunta per il regolamento convocata dal Presidente della Camera Pier Ferdinando Casini. Tra i vari aspetti toccati nella seduta, con riferimento alle votazioni che incidono su principi e diritti di libertà, si precisò che il termine «incidono» conferisce al collegamento tra la disposizione di volta in volta oggetto della votazione ed il principio costituzionale una portata più ristretta di quella che sarebbe derivata da espressioni più generiche, tali da essere comprensive di tutte le disposizioni che si ricollegano astrattamente ai principi e ai diritti costituzionali indicati. Pertanto, per tale ambito, il voto segreto «deve quindi ritenersi ammesso solo per le norme che, rispetto ai principi e ai diritti costituzionali indicati dall'articolo 49, comma 1, introducano una disciplina significativamente divergente rispetto a quella esistente o modifichino le condizioni sostanziali per l'esercizio dei diritti in questione. Rimangono, pertanto, escluse dall'area di ammissibilità della predetta modalità di votazione le disposizioni che, non incidendo sui tratti essenziali di tale disciplina, non alterino le caratteristiche fondamentali del quadro normativo vigente nel suo rapporto con le norme costituzionali». Sull'area di applicazione del voto segreto, alla luce della prassi parlamentare, cfr. S. CURRERI - C. FUSARO, *Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione*, cit., p. 266 ss.

Del resto l'interpretazione che nella prassi è stata data ai regolamenti di Camera e Senato in tema di voto segreto ha sollevato in più occasioni alcune critiche. Il tema si è ripresentato anche in occasione del voto sulla proposta di decadenza di Silvio Berlusconi<sup>26</sup> e sulla riforma costituzionale in discussione al Senato. A tale ultimo proposito ha sollevato molteplici perplessità l'ammissione del voto a scrutinio segreto in tema di minoranze linguistiche, ambito che è andato a ricomprendere la votazione su due emendamenti concernenti la rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche, attribuita alle Regioni, e l'elenco delle materie demandate alla funzione legislativa esercitata collettivamente dalle due Camere. Analoghe perplessità ha sollevato l'ammissione del voto a scrutinio segreto dell'emendamento che ha esteso le competenze del Senato alle materie di cui agli artt. 29 e 32, comma 2, Cost. Se è infatti vero che la materia toccava il tema dei diritti fondamentali, l'oggetto della votazione verteva in realtà sulle competenze di Camera e Senato e non su una differente tutela dei diritti in questione<sup>27</sup>.

Particolarmente rilevanti ai fini della nostra indagine, sono anche le procedure di votazione a scrutinio segreto, dalle quali conseguono anche differenti modalità di rendere noto il proprio voto. In genere, alla Camera la votazione per scrutinio segreto ha luogo normalmente mediante procedimento elettronico. In caso di difetto dei relativi dispositivi, il Presidente fa apparecchiare due urne e ad ogni votante sono date due palline, una bianca e una nera, da deporre nelle stesse<sup>28</sup>, anche se tale forma di votazione è ormai caduta in desuetudine e in caso di problemi tecnici si preferisce rinviare la votazione. Al Senato, si prevede direttamente che la votazione a scrutinio segreto abbia luogo con procedimento elettronico mediante apparati che garantiscano la segretezza del voto sia nel momento di espressione del voto stesso che in quello della registrazione dei risultati della votazione<sup>29</sup>. In caso di elezioni, è prevista la votazione per schede. Al fine di proteggere la segretezza del voto alla Camera vengono installate appo-

<sup>26</sup> Sul punto si vedano le riflessioni di A. GIGLIOTTI, *Voto palese e voto segreto nella "verifica dei poteri"*, cit., p. 886, che approfondisce la vicenda della decadenza di Silvio Berlusconi dal seggio senatoriale in applicazione di quanto previsto dal d.lgs. 31.12.2012, n. 235. In tale occasione si originarono due orientamenti contrastanti in seno alla Giunta per il regolamento relativamente all'interpretazione dell'art. 113, comma 3, del regolamento del Senato. È poi prevalsa la posizione a sostegno dello scrutinio palese, in riferimento alle votazioni sulle proposte di mancata convalida adottate ai sensi dell'art. 3 del citato d.lgs. n. 235/2012.

<sup>27</sup> Per un approfondimento, cfr. F. BIONDI, *Il voto segreto sulle riforme costituzionali al Senato: una questione "antica"*, in «Quad. Cost.», 2015, p. 909 ss. In via generale, sul mancato adeguamento dei regolamenti parlamentari e i suoi riflessi nell'esame delle riforme istituzionali, anche in riferimento all'ammissibilità dello scrutinio segreto, cfr. N. LUPO - G. PICCIRILLI, *Introduzione. I percorsi delle riforme istituzionali nella XVII legislatura*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, Bologna, il Mulino, 2016, p. 27. Sul rapporto tra modifiche costituzionali e modifiche regolamentari, cfr. G.L. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in «Osservatoriosullefonti.it», 2015, n. 3, p. 2, il quale tra i vari aspetti evidenzia come «il Parlamento reagisca con la propria inerzia ai cambiamenti formali della Costituzione, consentendone un lento assestamento attraverso il loro innesto nelle technicalità che caratterizzavano il regime preesistente, mentre quando il cambiamento formale manca è lo stesso Parlamento che lo anticipa e lo sperimenta sia nelle sue prassi che nel loro consolidamento normativo».

<sup>28</sup> Cfr. art. 49, comma 3 e 4, e art. 55 reg. Camera.

<sup>29</sup> Cfr. art. 117 reg. Senato.

site cabine e le schede sono distribuite ai singoli deputati prima dell'ingresso in cabina; al Senato vengono previamente distribuite le schede ai singoli senatori che provvedono a compilarle al proprio posto e poi le depositano nelle urne via via che vengono chiamati. In caso di elezione del Presidente della Repubblica si segue la prassi della Camera dei deputati<sup>30</sup>.

### 3. Svelare il voto segreto al momento della votazione

In caso di scrutinio segreto, la procedura di votazione più frequente è dunque con procedimento elettronico ovvero per schede in caso di elezione. Con particolare riferimento al procedimento elettronico, si deve evidenziare come esso garantisca la segretezza del voto poiché una volta registrato l'esito attraverso l'inserimento da parte del parlamentare della mano in un apposito dispositivo collocato sul proprio banco, il sistema perde traccia del voto espresso. In particolare il parlamentare aziona il pulsante corrispondente al proprio volere e sul tabellone luminoso si accende una luce a rappresentare soltanto che il voto è stato espresso<sup>31</sup>.

Se il dispositivo in cui il parlamentare inserisce la mano è finalizzato ad evitare che i parlamentari dai banchi prospicienti possano scorgere il voto espresso, non è detto che non sia il parlamentare stesso a voler far comprendere all'esterno il proprio voto. A tal fine egli potrebbe aggirare la segretezza del voto rendendolo palese attraverso una determinata posizione delle dita all'interno del dispositivo di votazione. Al riguardo si è fatto riferimento al "metodo dell'anulare", secondo il quale se si inserisce nel dispositivo il dito anulare si può soltanto votare "no", poiché non si arriverebbe materialmente al pulsante del "sì"<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Per un approfondimento sulle procedure di voto, cfr. V. DI CIOLIO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V. ed, Milano, Giuffrè, 2013, p. 369.

<sup>31</sup> A tal proposito si leggano le precisazioni contenute nella seduta della Giunta per il regolamento del 12 ottobre 2005, ove si chiarisce che «quando è disposto lo scrutinio segreto i voti espressi in aula sono ricevuti in tempo reale da un'apparecchiatura cui sono collegati i terminali di voto. Ciò al solo fine del calcolo in tempo reale dei voti favorevoli, contrari e degli astenuti. Non viene registrato ai fini della riconoscibilità del voto da parte del sistema né il numero di posto cui corrisponde ciascun terminale di voto, né la tessera, né il nome del deputato che ha votato. Una volta registrato il solo esito del voto (cioè immediatamente), il terminale perde ogni traccia del voto espresso, non esistendo nel sistema alcuna memoria di tale tipo di votazione. Ed infatti – come tutti i deputati fanno – i tabulati delle votazioni elettroniche segrete contengono soltanto il nome dei partecipanti alla votazione (ed il nome degli astenuti, essendo l'astensione necessariamente palese)». Deve tuttavia evidenziarsi in via problematica la tutela della segretezza del voto degli astenuti alla Camera, dal momento essi sono computati ai fini del numero legale, ai sensi dell'art. 46, comma 3, reg. Camera. Per un approfondimento sul punto, cfr. S. CURRERI, *Quando il voto segreto non è segreto*, in *forumcostituzionale.it*, 13 settembre 2011, p. 3, che evidenzia come, nelle votazioni elettroniche a scrutinio segreto, gli astenuti vengono conteggiati separatamente e come tali identificati nel tabellone elettronico con una luce di diverso colore rispetto ai votanti (bianca anziché azzurra), per cui gli astenuti, come tali, sarebbero facilmente individuabili. Pertanto, secondo l'A., il problema della tutela della riservatezza e della libertà di voto dell'astenuto dovrebbe essere risolto tramite un'apposita modifica regolamentare, basata sulla distinzione degli effetti dell'astensione a seconda che si tratti di votazioni palesi o segrete.

<sup>32</sup> Sul punto V. DI CIOLIO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 369-370.

In questa direzione si pone ad esempio l'atteggiamento tenuto da alcuni parlamentari in occasione della votazione sulla richiesta di autorizzazione ad eseguire la misura cautelare della custodia in carcere nei confronti del deputato Alfonso Papa, nella XVI Legislatura<sup>33</sup>. Per ragioni di trasparenza e con l'obiettivo di prendere le distanze dalla richiesta di voto segreto, un gruppo di parlamentari del Partito democratico usò specifici accorgimenti durante la votazione stessa. Alcuni sollevarono un cartellino con l'indicazione che segue: "IO VOTO SÌ", mentre procedevano alla votazione; altri, sfruttando le modalità del voto elettronico, inserirono nel dispositivo di voto il solo dito indice della mano sinistra in una posizione tale da poter premere solo il tasto sinistro, e dunque quello per il "sì", in senso opposto al sopraccitato "metodo dell'anulare"<sup>34</sup>.

La vicenda sollevò alcune proteste in merito all'effettivo rispetto delle procedure parlamentari in tema di voto segreto e fu invitata la Presidenza a valutare attentamente quanto accaduto in relazione alle prerogative parlamentari sancite dall'articolo 67 della Costituzione e dagli articoli 49 e 51 del Regolamento della Camera, individuando eventualmente modalità di voto che tutelassero la segretezza dell'espressione della volontà dei deputati<sup>35</sup> o addirittura invalidando la votazione svolta<sup>36</sup>. Altri sostennero che la segretezza del voto, ancorché contestabile politicamente, possa essere richiesta nei termini previsti dal Regolamento, e rappresenti una chiara tutela dell'espressione del voto dei singoli parlamentari, i quali possono liberamente rendere palese la propria scelta<sup>37</sup>. La questione fu sciolta dall'allora Presidente della Camera dei deputati, Gianfranco Fini, nel senso di ritenere la votazione regolare, affermando da una parte che ciascun deputato ha il diritto di vedere tutelata la segretezza del proprio voto, e dall'altra parte che ha piena facoltà di far conoscere come ha votato, ma richiamando tuttavia la possibilità di individuare nuovi "accorgimenti tecnici" che possano rendere il voto segreto "reale ed effettivo"<sup>38</sup>.

Il caso richiamato sollecita tuttavia una riflessione sulla possibilità per il parlamentare di rendere legittimamente visibile il proprio voto segreto nel momento in cui va ad esprimerlo. A tal proposito occorre precisare, come vedremo anche nel prosieguo, che i parlamentari sono sempre liberi di dichiarare la loro intenzione di voto anche in caso di scrutinio segreto. Tuttavia, al momento della votazione, è condivisibile la posizione di chi sostiene che «lo scrutinio segreto deve essere tale, cioè deve svolgersi così da rendere effettiva e reale tale segretezza, a cui il singolo parlamentare non può rinunciare»<sup>39</sup>. Del resto la segretezza del voto

<sup>33</sup> Si veda il resoconto della seduta del 20 luglio 2011 presso la Camera dei deputati.

<sup>34</sup> Riferisce la vicenda S. CURRERI, *Quando il voto segreto non è segreto*, cit., p. 1.

<sup>35</sup> Sul punto cfr. resoconto seduta della Camera dei deputati n. 506 del 21 luglio 2011, intervento On. Simone Baldelli (PDL).

<sup>36</sup> Sul punto cfr. resoconto seduta della Camera dei deputati n. 506 del 21 luglio 2011, intervento On. Fabrizio Cicchitto (PDL).

<sup>37</sup> Sul punto cfr. resoconto seduta della Camera dei deputati n. 506 del 21 luglio 2011, intervento On. Dario Franceschini (PD). A tal proposito si veda anche l'intervento dell'On. Roberto Giachetti (PD).

<sup>38</sup> Sempre sulla vicenda cfr. S. CURRERI, *Quando il voto segreto non è segreto*, cit., 4, e M. CALABRO, *Voto su Papa: per Fini «tutto regolare»*, «Corriere della Sera», 22.7.2011.

<sup>39</sup> La posizione è di S. CURRERI, *Quando il voto segreto non è segreto*, cit., pp. 3-4.

è posta a presidio della libera formazione della volontà dell'intera assemblea rappresentativa<sup>40</sup>, sulla quale incide inevitabilmente la prassi di palesare in sede di votazione il proprio voto a scrutinio segreto, soprattutto nel caso in cui tale prassi sia in qualche modo "imposta" o "suggerita" dal proprio gruppo parlamentare, per cui il deputato/senatore si troverebbe costretto ad aderire o a disubbidire pubblicamente alla posizione del gruppo medesimo.

La necessità di individuare accorgimenti tecnici che possano consentire al parlamentare di esprimere effettivamente il proprio voto in condizione di segretezza (come ad esempio quello di modificare il dispositivo di voto, evitando che la mano sia visibile dal polso in poi) risulta dunque centrale al fine di evitare il consolidamento di prassi di questo tipo.

In senso analogo, si può richiamare la riflessione concernente i caratteri del voto previsti all'art. 48 Cost., il quale in tema di diritti politici dei cittadini prevede, come noto, che il voto sia personale ed eguale, libero e segreto. Anche in quel caso, infatti, non è escluso che il votante possa comunicare per chi o per cosa ha votato. Tuttavia la previsione costituzionale impegna il legislatore e l'apparato amministrativo a porre in essere tutte le condizioni necessarie e sufficienti affinché il voto sia espresso in condizione di segretezza (adozione della scheda di Stato, votazione in cabina, nullità della scheda che presenta segni di riconoscimento, ecc.), facendo in tal modo sorgere in capo al cittadino una situazione giuridica garantita<sup>41</sup>. Per cui le disposizioni legislative poste a presidio di tale segretezza «difendono tale diritto del votante anche indipendente o contro la sua volontà»<sup>42</sup>.

#### 4. Svelare il voto segreto nelle elezioni per schede

I casi nei quali è stato reso noto il voto segreto sono aumentati negli ultimi anni, anche grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie. Se internet rappresenta il tessuto prioritario di diffusione delle informazioni e dunque anche dei voti dei parlamentari, sono tuttavia altri strumenti specifici – che il parlamentare utilizza in forma diretta – ad aver accolto nella maggior parte dei casi il voto dei parlamentari. Si fa in particolare riferimento ai social media, come *Twitter* e *Facebook*, divenuti ormai strumenti di attività politica, e agli *smartphone*, che grazie alle loro proprietà, come quella di fotografare e fare video, hanno consentito di registrare il voto reso a scrutinio segreto e successivamente diffonderlo. Tale ultimo fenomeno ricorre in particolare nel caso di elezioni, e dunque di votazione mediante schede.

<sup>40</sup> Come rileva S. CURRERI, *Il voto segreto: questioni applicative e prospettive di riforma*, in «Rassegna parlamentare», 2000, n. 1, p. 141.

<sup>41</sup> A tal proposito, cfr. T. MARTINES, *Le Camere, sub artt. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, «Foro italiano», 1984, p. 79, il quale analizza in apertura l'art. 48 Cost. evidenziando la connessione tra segretezza e libertà del voto, nonché gli strumenti e le previsioni legislative poste a loro tutela.

<sup>42</sup> Come rileva E. GROSSO, *Commento all'art. 48 Cost.*, in R. BIFUCLO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006, pp. 972-973, il quale evidenzia, tra i vari aspetti, come la segretezza sia diretta a garantire il singolo dal controllo sociale che potrebbe limitare la sua libertà di voto oltre che dalla possibilità di intimidazioni, forme di commercio del voto o altre forme di corruzione elettorale.

In verità nella prassi parlamentare molteplici sono stati gli strumenti sperimentati per svelare il voto espresso mediante schede, consentendo così ai gruppi parlamentari di controllare il voto dei loro membri: segni convenzionali sulle schede; inclusione del proprio nominativo tra i membri da eleggere così da “firmare” la propria scheda; sottoposizione della scheda alla visione di un *whip* un attimo prima del suo deposito nell’urna<sup>43</sup>.

In questo contesto l’elezione del Presidente della Repubblica ha costituito un terreno nel quale si sono dispiegate le più disparate tecniche di elusione della segretezza del voto. Assai “spudorata” la prassi di recarsi all’urna con la scheda di voto aperta, sì da mostrarne pubblicamente il contenuto<sup>44</sup>, almeno fino all’installazione delle cabine elettorali. Meno “diretta”, ma comunque molto diffusa, la prassi di alcuni gruppi parlamentari che, al fine di limitare il fenomeno dei c.d. “franchi tiratori” (parlamentari che si discostano dall’indicazione di voto del partito approfittando del segreto dell’urna), sono soliti indicare ai propri parlamentari non solo il candidato da votare ma anche come indicare il suo nome e cognome (es. nome e cognome, cognome e nome, titolo e cognome, ecc.)<sup>45</sup>. Ciò al fine di verificare la consistenza numerica del proprio gruppo parlamentare o della propria corrente e dunque se al proprio interno vi sono state defezioni.

Tuttavia tali prassi non sembrano coerenti con quanto previsto dalla Costituzione, che per l’elezione del Presidente della Repubblica impone il voto segreto. Questo, come è stato evidenziato<sup>46</sup>, comporta non solo che l’elettore abbia il diritto a tenere segreto il suo voto e dunque a pretendere che siano messi in opera tutti gli accorgimenti che effettivamente rendono segreto il voto, ma anche che l’elettore abbia il dovere di tenere segreto il voto nel momento della sua espressione. Tale obbligo è stato in più occasioni ribadito dai Presidenti dell’assemblea, portando anche all’annullamento di un’intera votazione nella quale un parlamentare aveva reso noto il proprio voto (segreto) consegnando la scheda ad un collega<sup>47</sup>. Che tale obbligo non sia nella mera disponibilità del singolo emerge anche dalla *ratio* sottesa alla previsione dello scrutinio segreto per l’elezione del Presidente della Repubblica, impedendo per quanto possibile che egli appaia “ufficialmente e pubblicamente” come espressione di una maggioranza partitica contro le minoranze<sup>48</sup>.

Nella prassi più recente si è assistito ad una “evoluzione” delle tecniche di rivelazione del voto per schede grazie all’utilizzo delle nuove tecnologie, e in particolare degli *smartphone*, utilizzati per fotografare la propria scheda di voto. A tal proposito si può richiamare quanto compiuto da alcuni deputati e senatori

del MoVimento 5 Stelle nel corso degli scrutini per l’elezione del Presidente della Repubblica nel 2015 (Barbara Lezzi, Matteo Dall’Osso e Alessandra Bencini), che hanno fotografato con il proprio telefono la scheda di elezione del Presidente della Repubblica nel segreto della cabina elettorale, per poi condividerla su internet<sup>49</sup>. Manlio Di Stefano, anche lui del MoVimento 5 Stelle, ha addirittura realizzato un video con il suo telefonino con il quale ha mostrato tutte le operazioni del voto<sup>50</sup>. Nel 2013, anche il deputato del PD Giuseppe Fioroni fotografò la propria scheda elettorale di elezione del Presidente della Repubblica, sulla quale c’era scritto il nome di Romano Prodi, e la mostrò ad alcuni giornalisti<sup>51</sup>.

Le motivazioni esternate in relazione a tali comportamenti sono differenti. La senatrice Lezzi ha affermato che il suo atteggiamento rispondeva a una logica di correttezza (verrebbe da chiedersi verso chi? Il movimento o gli elettori?), scrivendo sul proprio profilo *Facebook*, in un dialogo diretto con gli elettori, che «è un onore, è un privilegio essere vostra portavoce». Anche il deputato Manlio Di Stefano ha giustificato il filmato cercando un dialogo diretto con gli elettori, ai quali voleva mostrare cosa accadeva dentro l’urna. Diversa è la logica che ha animato Fioroni, il quale mostrando la fotografia ai giornalisti rispondeva a quanti lo accusavano di far parte di coloro che avevano tradito le indicazioni del partito sull’elezione di Romano Prodi. Pertanto, se nei primi due casi sembra prevalere la volontà di offrire alla verifica del corpo elettorale il voto reso, nel terzo caso tale attività sembra rispondere a logiche di partito e al timore di essere “tacciato” come colui che ha votato in dissenso dal proprio gruppo politico di appartenenza.

Con specifico riferimento al MoVimento 5 Stelle si deve del resto richiamare anche l’esperienza delle c.d. “Quirinarie”<sup>52</sup>, che hanno coinvolto alcuni iscritti del MoVimento per individuare previamente il candidato alla Presidenza della Repubblica. Di conseguenza, molti parlamentari hanno poi sentito l’esigenza di “provare” ai propri elettori (ma anche al movimento stesso) di aver seguito i risultati delle votazioni online<sup>53</sup>.

Anche in questo caso non si possono non esprimere perplessità sulla prassi di svelare il proprio voto reso a scrutinio segreto, nella specie attraverso l’utilizzo delle nuove tecnologie. Se è vero che tale atteggiamento favorisce la trasparenza del voto e il consolidamento di un legame diretto tra eletto e elettore, non è escluso che quegli stessi strumenti possano essere utilizzati dai gruppi parlamen-

<sup>49</sup> Si vedano le foto della scheda elettorale disponibili, *ex multis*, su Rainews del 29.1.2015 e sulla fotogallery della «Stampa» del 29.1.2015.

<sup>50</sup> Il video è disponibile a margine dell’articolo di S. CAPASSO, *Elezioni Presidente della Repubblica: dopo le foto spunta anche il video del voto*, 29.1.2015, su [www.polisblog.it](http://www.polisblog.it).

<sup>51</sup> Per un approfondimento dei casi indicati, cfr. S. CAPASSO, *Elezioni Presidente della Repubblica: dopo le foto spunta anche il video del voto*, cit.

<sup>52</sup> Nel blog di Beppe Grillo vengono forniti i dati relativi alla partecipazione di 51.677 iscritti certificati alle “Quirinarie”. In prima posizione si è collocato il magistrato Ferdinando Imposimato (16.653 voti), seguito da Romano Prodi (10.288), Nino Di Matteo (6.693), Pier Luigi Bersani (5.787), Gustavo Zagrebelsky (5.547), Raffaele Cantone (3.341), Elio Lannutti (1.528), Salvatore Settis (1.517), Paolo Maddalena (323). L’esperienza delle “Quirinarie” era stata seguita anche per le elezioni del 2013.

<sup>53</sup> Sul legame tra voto parlamentare e opzione individuata dai cittadini-elettori in sede di consultazione, cfr. M. BASSINI, *Partiti, tecnologie e crisi della rappresentanza democrazia. Brevi osservazioni introduttive*, in «DPCE», 2015, n. 3, p. 877.

<sup>43</sup> Sul punto, S. CURRERI, *Quando il voto segreto non è segreto*, cit., p. 2.

<sup>44</sup> Si veda il resoconto della seduta comune del 10 dicembre 1971 per l’elezione del Presidente della Repubblica (p. 13) e il richiamo del Presidente Pertini a mantenere la segretezza del voto.

<sup>45</sup> Per un approfondimento sul punto, cfr. E. ROSSI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 492.

<sup>46</sup> Cfr. G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 32.

<sup>47</sup> Si vedano al riguardo gli atti della seduta comune del 3, 4, 5 e 6 maggio 1962 (p. 62), relativa all’elezione del Presidente della Repubblica, nella quale si dispose l’annullamento dell’intera votazione (scrutinio numero nove) per impossibilità di identificare il voto nullo.

<sup>48</sup> Cfr. G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 32, per il quale lo scrutinio segreto è stato definito il “parente stretto” della mancanza di candidature e programmi per l’elezione del Presidente della Repubblica.

tari per obbligare il parlamentare ad una certa posizione, magari in cambio di una ricandidatura.

Sul punto non si può non richiamare ancora una volta la necessità di un controllo più stretto del personale del Parlamento sugli strumenti in dotazione ai parlamentari prima dell'ingresso nella cabina elettorale, ai fini della garanzia della libera espressione del voto segreto. Peraltro si ricorda che nell'ordinamento italiano sono state introdotte alcune fattispecie penali volte proprio a contrastare tali fenomeni, sebbene nell'ambito più ampio delle consultazioni elettorali e referendarie. A tal proposito il d.l. n. 49/2008, convertito dalla l. n. 96/2008, prevede che nelle suddette consultazioni sia vietato introdurre all'interno delle cabine elettorali telefoni cellulari o altre apparecchiature in grado di fotografare o registrare immagini. Per chi violi il divieto è prevista la sanzione dell'arresto da tre a sei mesi e l'ammenda da 300 a 1.000 euro. Si ricorda inoltre che è punito il cosiddetto voto di scambio, sanzionato dall'art. 416-ter c.p. con la reclusione da quattro a dieci anni<sup>54</sup>.

##### 5. Voto segreto e "dichiarazioni di voto" al tempo della rete

Come è stato evidenziato<sup>55</sup>, nel momento dell'espressione del voto, il segreto "separa", isola dal contesto colui che decide e vale a formare una determinata maggioranza o minoranza separata dalla propria fonte. In particolare la discussione relativa alle modalità di votazione non è riferibile soltanto alla dinamica interna delle istituzioni, ma anche al rapporto di rappresentanza, andando a qualificare il rapporto tra società civile e società politica nei termini della separazione (in caso di voto segreto) o della comunicazione (in caso di voto palese)<sup>56</sup>.

Questa "separazione" può tuttavia essere recuperata qualora il parlamentare decida di rendere comunque noto il proprio voto reso a scrutinio segreto. Se infatti – come si confida di aver chiarito – occorre garantire la segretezza del voto nel momento della sua espressione, non è escluso che il parlamentare voglia in seguito comunicare come ha votato e dunque manifestare pubblicamente la posizione resa. Tale posizione può essere comunicata anche prima che si proceda alla votazione, grazie all'istituto della c.d. "dichiarazione di voto", la cui disciplina è contemplata nei regolamenti di Camera e Senato.

In particolare, alla Camera si prevede che, ogni volta che l'Assemblea o la Commissione sta per procedere ad una votazione, salvo nei casi in cui la discussione sia limitata per espressa disposizione del regolamento, i deputati hanno facoltà di parlare, per una pura e succinta spiegazione del proprio voto e per non

<sup>54</sup> Per un approfondimento, cfr. G. AMARELLI, *La riforma del reato di scambio elettorale politico-mafioso*, in «Diritto Penale Contemporaneo», 2014, n. 2, p. 4 ss.

<sup>55</sup> Come rileva B. PEZZINI, *La questione del voto segreto in Parlamento*, in «Diritto e società», 1985, n. 1, p. 159.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 183 ss. A tal proposito l'A. evidenzia come con l'affermarsi dei partiti di massa si sia aggiunta una separazione nuova, quella dei partiti dalla società civile. Se infatti il voto segreto rende più arduo l'esercizio della disciplina di partito, è anche vero che «consentendo al dissenso interno di raggiungere il proprio scopo anche senza correre il rischio di apparire allo scoperto, rende sempre più incomprensibile l'articolarsi del dibattito politico all'interno dei partiti, privando in definitiva l'elettorato degli strumenti per valutare adeguatamente l'una o l'altra forza politica».

più di dieci minuti<sup>57</sup>. A un deputato per gruppo è inoltre consentita una dichiarazione di voto su ciascun articolo, emendamento, subemendamento e articolo aggiuntivo per non più di cinque minuti<sup>58</sup>.

Al Senato, si prevede che ciascun Senatore, prima di ogni votazione per alzata di mano, possa annunciare il proprio voto, senza specificarne i motivi, dichiarando soltanto se è favorevole o contrario oppure se si astiene<sup>59</sup>. Fatta eccezione per i casi in cui il regolamento prescrive l'esclusione o la limitazione della discussione, un senatore per ciascun gruppo parlamentare ha facoltà, prima di ogni votazione, di fare una dichiarazione di voto a nome del gruppo di appartenenza, per non oltre dieci minuti, estensibili a quindici minuti, su autorizzazione del Presidente<sup>60</sup>.

Ai fini della nostra indagine, merita uno specifico approfondimento la questione relativa all'ammissibilità delle dichiarazioni di voto in caso di scrutinio segreto: tema sul quale vi fu un confronto anche in Assemblea Costituente, a seguito della rinuncia degli onorevoli Lucifero e Gronchi ad una dichiarazione di voto in relazione ad un ordine del giorno sul quale era stato richiesto lo scrutinio segreto<sup>61</sup>. A tal proposito l'onorevole Orlando rilevò che «se molti votano con le due palline in mano, in modo da farle vedere», e cioè palesando in sede di votazione a scrutinio segreto il proprio voto, «non sembra giustificato che si possa

<sup>57</sup> Cfr. art. 50 reg. Camera, secondo il quale, una volta iniziata la votazione, non è più concessa la parola fino alla proclamazione del voto.

<sup>58</sup> Si prevede altresì che il Presidente conceda la parola ad un deputato per ciascuna delle componenti politiche costituite nel gruppo misto e ai deputati che intendano esprimere un voto diverso rispetto a quello dichiarato dal proprio gruppo, stabilendo le modalità e i limiti di tempo degli interventi. Cfr. art. 83, comma 7, reg. Camera, nel quale si prevede altresì che non possono effettuare la dichiarazione di voto i presentatori dell'emendamento, del subemendamento o dell'articolo aggiuntivo già intervenuti nella discussione sull'articolo, sempre che il testo non sia stato modificato dalle votazioni precedenti.

<sup>59</sup> Cfr. art. 109 reg. Senato.

<sup>60</sup> Analoga facoltà è riconosciuta ai senatori che intendano dissociarsi dalle posizioni assunte dal proprio gruppo, purché il loro numero sia inferiore alla metà di quello degli appartenenti al gruppo stesso. Per un approfondimento della disciplina cfr. V. DI CIOLIO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 579. In tema di dichiarazioni di voto si può richiamare anche Corte cost. sent. 14/1964, nella quale la Corte ha analizzato la conformità all'art. 67 Cost. di una legge approvata da parlamentari che avevano dichiarato di dare il loro voto favorevole soltanto in obbedienza alle direttive del loro rispettivo partito politico. A tal proposito è interessante sottolineare come la questione posta all'attenzione della Corte non riguardasse l'invalidità delle deliberazioni delle Camere legislative perché la volontà dei votanti fosse viziata, ma perché la votazione era stata influenzata da imposizioni dei partiti in violazione della norma costituzionale che proclama la libertà dell'eletto e pone il divieto del mandato imperativo. Sul punto la Corte dichiarò infondata la questione, poiché l'art. 67 Cost., collocato fra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, «non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni; ma è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito».

<sup>61</sup> Sulle varie posizioni in tema di dichiarazione di voto e scrutinio segreto, con particolare riferimento alla discussione in Assemblea Costituente e nella prima legislatura, cfr. F. SPARISCI, *Il voto segreto dalla Costituente ai problemi di oggi*, cit., pp. 88-90, al quale si rinvia anche per gli interventi dei singoli parlamentari.

proibire, a chi voglia farla, questa dichiarazione». Ma le posizioni sul punto non furono univoche sia in Assemblea Costituente, così come nella prassi parlamentare dei primi anni della Repubblica. Se nel regolamento del Senato fu prevista espressamente l'ammissibilità delle dichiarazioni di voto in occasione di scrutinio segreto, nulla si disse nel regolamento della Camera, ove la questione si ripresentò all'inizio della prima legislatura. Una posizione di chiusura fu sostenuta dall'onorevole Moro, il quale evidenziò che la dichiarazione di voto è idonea a violare il principio del voto segreto, poiché il segreto del voto è un diritto irrinunciabile, «un diritto-dovere del deputato, che tiene conto anche dei complessi interessi e diritti di tutta la Camera». Al contrario l'onorevole Nenni sostenne che «il voto è segreto per chi vuole che lo sia. Non si può ammettere il criterio che chi vuole dichiarare il proprio voto non possa farlo».

Come noto, poi, il dibattito sul tema fu ricomposto con la riforma regolamentare del 1971, stabilendo il principio secondo il quale in tutte le tipologie di votazioni, anche con scrutinio segreto dunque, il parlamentare può esprimere le ragioni del proprio voto<sup>62</sup>. La dichiarazione di voto è sempre possibile, sia per le votazioni a scrutinio palese che per quelle a scrutinio segreto, in base al principio per cui non è possibile impedire al deputato o al senatore di rendere esplicito il proprio intendimento<sup>63</sup>.

Sotto altro profilo, se la dichiarazione di voto conserva tuttora la sua utilità, quale strumento volto a favorire la discussione in aula<sup>64</sup>, anche al fine di persuadere rispetto alla correttezza della posizione in relazione al quale si va ad esprimere il proprio voto, è indubbio come internet e i social media costituiscano una sede privilegiata in cui il parlamentare può esprimere in qualsiasi momento la sua posizione, con un'eco che risulta essere spesso molto amplificata. E tali esternazioni riguardano talvolta anche provvedimenti sui quali viene poi chiesto il voto a scrutinio segreto. Grazie ai nuovi strumenti di comunicazione, sono molto frequenti i casi in cui i parlamentari esprimono pubblicamente valutazioni sui provvedimenti all'esame delle Camere, rendendo note le proprie intenzioni di voto ovvero come hanno votato in aula. Sembra dunque che un nuovo utilizzo di internet e dei social media sia quello di offrire uno "spazio" in cui il parlamentare ha la possibilità di esprimere le proprie posizioni, senza incorrere nel contingentamento dei tempi<sup>65</sup>.

Emblematico a tal proposito il dibattito che si è originato intorno al disegno di legge sulle unioni civili. Il deputato Maurizio Lupi, ad esempio, durante una trasmissione televisiva, annunciò via *Twitter* di essere disposto a votare a favore delle

<sup>62</sup> In via generale, sugli sviluppi della riforma dei regolamenti del 1971, si vedano i contributi in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, il Mulino, 2012.

<sup>63</sup> Sul punto R. MORETTI, *Numero legale e modi di votazione*, cit., p. 211, il quale evidenzia altresì il potenziale ostruzionistico racchiuso nello strumento della dichiarazione di voto. Del resto in passato la richiesta di scrutinio segreto fu proprio utilizzata per evitare le numerose dichiarazioni di voto che si sarebbero avute in caso di voto palese.

<sup>64</sup> Al riguardo cfr. L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 155, sottolineano la necessità di conservare all'aula parlamentare la sua funzione di "arena", anziché di mero "votificio".

<sup>65</sup> In tema di dichiarazioni di voto e contingentamento dei tempi, cfr. L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 154.

unioni civili se la loro disciplina fosse stata distinta da quella del matrimonio e se non si fosse prevista la possibilità di adottare il figlio del partner dello stesso sesso. Non sono neppure mancati casi nei quali su internet sono stati diffusi i nomi dei senatori che avevano dichiarato di votare in un certo modo al fine di persuaderli in senso opposto. È quanto avvenuto sul sito *gay.it* che ha deciso di pubblicare la lista di tutti i senatori definiti "malpancisti", perché contrari alla *stepchild adoption*, con l'appello ai lettori/navigatori di contattarli su *Twitter* o *Facebook* allo scopo di sollecitare un cambio di posizione. Si tratta di una lista che alcuni hanno definito di "proscrizione", volta a "stigmatizzare" la posizione di alcuni senatori basandosi su indiscrezioni infondate<sup>66</sup>.

È evidente come l'ambito di operatività della "dichiarazione di voto" rispetto alle esternazioni dei parlamentari sui social media sia del tutto distinto. In via generale si può evidenziare come l'istituto della "dichiarazione di voto" sia volto a formalizzare i tempi e modi nei quali il parlamentare ha la possibilità di motivare il proprio voto, stimolando un confronto all'interno dell'aula nell'ambito della dialettica inter e intrapartitica. La pubblicizzazione delle sedute, grazie ai resoconti parlamentari e alla diffusione via televisione dei dibattiti parlamentari ha favorito l'emergere di un più ampio campo di operatività a tale istituto, grazie alla possibilità per il cittadino-elettore di conoscere la posizione del parlamentare e di valutarne l'attività, anche ai fini di una eventuale rielezione.

Privo di qualsiasi formalità e certamente più diretto è il rapporto che si viene a creare tra eletto ed elettore con l'utilizzo da parte del parlamentare di internet, e in particolare dei social media, per riproporre quando già detto in aula, ad esempio con una dichiarazione di voto, oppure per esternare la posizione rimasta implicita nella discussione parlamentare. Se infatti con la dichiarazione di voto il parlamentare si rivolge in via prioritaria ai propri colleghi, l'utilizzo di internet da parte del parlamentare assume quale destinatario privilegiato proprio il corpo elettorale, che ha in tal modo occasione di apprendere la posizione del deputato/senatore ed eventualmente di commentarla. In tale secondo caso, cambia dunque l'interlocutore principale della comunicazione politica, con riflessi anche in termini di conoscibilità da parte dell'opinione pubblica dell'azione del parlamentare.

#### 6. La comunicazione politica tra ricerca di consensi e pentimenti

L'utilizzo delle nuove tecnologie per instaurare un rapporto più diretto tra eletti ed elettori sollecita una riflessione sugli attuali strumenti della comunicazione politica. Come noto essa si svolge all'interno di uno schema che vede la presenza di tre attori chiave: le istituzioni politiche, i mass media e i cittadini<sup>67</sup>,

<sup>66</sup> Sul punto cfr. *Contatta il tuo senatore "malpancista", contrario alla stepchild, Iniziativa di Gay.it: manda mail, scrivi su Twitter e Facebook o incontra il tuo senatore*, 14.1.2016, disponibile al sito <http://www.gay.it/attualita/news/contatta-il-tuo-senatore-malpancista-contrario-alla-stepchild>. Al riguardo si vedano le dichiarazioni di Monica Cirinnà sul sito dei Senatori del PD (<http://www.senatoripd.it/principale/cirinna-inopportuna-lista-di-gay-it/>).

<sup>67</sup> Per un approfondimento sul punto si rinvia in generale a G. MAZZOLENI, *La comunicazione politica*, cit., p. 23 ss. (al riguardo si veda anche la nuova edizione G. MAZZOLENI, *La comunicazione poli-*



dalla cui interazione dipendono il funzionamento e la qualità democratica dei processi comunicativi. Peculiari sono i caratteri della comunicazione politica sotto il profilo contenutistico e temporale, soprattutto in relazione all'evoluzione del linguaggio e delle modalità di diffusione dell'informazione.

Sotto il profilo contenutistico, occorre evidenziare, in via problematica, che mediamente i cittadini possiedono nozioni di politica limitate. Riveste dunque un ruolo centrale l'informazione politica e come questa viene resa dai mezzi di comunicazione<sup>68</sup>. Come afferma Sartori, «il potere elettorale è di per sé la garanzia meccanica della democrazia, ma la garanzia sostanziale è data dalle condizioni alle quali il cittadino acquisisce le informazioni ed è esposto alle pressioni degli opinion-makers»<sup>69</sup>. Proprio con riferimento all'informazione politica, si sono alternate differenti concezioni del rapporto tra cittadini e mezzi di comunicazione<sup>70</sup>: secondo una prima tesi, i mass media consentirebbero ai cittadini di tenersi informati sui fatti di attualità, contribuendo dunque a rinforzare il loro impegno civico; una seconda impostazione evidenzia, invece, l'abitudine dei mass media di descrivere fatti e politici in modo spesso negativo (e scandalistico), i quali accrescerebbero al contrario un sentimento di cinismo e ostilità verso la politica, oltre a deformare spesso la neutralità dell'informazione politica; infine, secondo una terza tesi il cittadino passerebbe in rassegna l'informazione che lo circonda in modo da essere allertato su un'ampia varietà di questioni e di obiettivi sui quali mobilitarsi.

Sotto il profilo dei tempi, la comunicazione politica è pervasiva, poiché non riguarda soltanto la fase in prossimità delle elezioni, ma anche le altre fasi di governo, al fine di mobilitare consensi, a favore o contro certe proposte. Si parla a tal proposito di “campagna permanente”<sup>71</sup>. In questa direzione si può rilevare come la comunicazione politica sia oggi maggiormente complessa, le audience siano frammentate e la cultura del giornalismo sia stata rivista, anche in ragione della sua commercializzazione<sup>72</sup>. La televisione, prima, e i social media, oggi, hanno inciso sul modo di fare politica. Si assiste in particolare ad una semplificazione del linguaggio della politica, sempre più articolato per slogan e da ultimo per *tweet* di 140 caratteri, e a una rilevante contrazione dei tempi, nel senso che i media pretendono dalla politica sempre più risposte immediate alle questioni

tica, Bologna, il Mulino, 2012). A tal proposito si veda anche R. GRANDI, C. VACCARI, *Come si vincono le elezioni*, Roma, Carocci, 2014, p. 13.

<sup>68</sup> Al riguardo D. CAMPUS, *Comunicazione politica. Le nuove frontiere*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 7, evidenzia come il nodo centrale dell'informazione politica passi attraverso i mass media e come i cittadini ricavano grazie ai media o *nonostante* i media ciò che sanno di politica.

<sup>69</sup> Cfr. G. SARTORI, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Chatam House Publishers, 1987, p. 86, ripreso da D. CAMPUS, *Comunicazione politica*, cit., p. 5.

<sup>70</sup> Per una ricostruzione completa delle tesi, rispettivamente, del circolo virtuoso, del *vidéo malaise* e del cittadino vigile, cfr. D. CAMPUS, *Comunicazione politica*, cit., pp. 5-17.

<sup>71</sup> Parlano di “campagna permanente” R. GRANDI - C. VACCARI, *Come si vincono le elezioni*, cit., p. 13, i quali richiamano sul punto anche l'opera di H. HECLLO, *Campaigning and Governing. A Conspectus*, in N. ORNSTEIN - T. MANN (a cura di), *The Permanent Campaign and Its Future*, Washington DC, American Enterprise Institute and The Brookings Institution, 2000.

<sup>72</sup> In tema di logica dei media e logica della politica, con particolare riferimento alla complessità della comunicazione, alla costruzione della leadership, al linguaggio della politica e al suo orizzonte temporale, cfr. D. CAMPUS, *Comunicazione politica*, cit., pp. 75-82.

che si presentano. Pertanto, se nelle relazioni tra istituzioni politiche e organi di informazione si confrontano la logica della politica e quella dei media, quest'ultima sembra aver condizionato lo sviluppo della prima<sup>73</sup>.

A tal proposito merita una particolare attenzione l'immediatezza della comunicazione tramite internet, e in particolare tramite i social media, come *Twitter*. A tale ultimo proposito è stato evidenziato<sup>74</sup> come la semplicità, la velocità e la flessibilità della piattaforma abbiano dato vita ad un prodotto comunicativo “immediato”, che si sottrae cioè a mediazioni e che accetta come unico parametro esterno di riferimento quello della grammatica e della sintassi della piattaforma.

Tuttavia, se da un lato questa “immediatezza” ha favorito la costruzione di un legame più diretto tra rappresentante e rappresentato, reca con sé anche alcune possibili conseguenze negative. La velocità della comunicazione, anche sulla scia delle “emozioni” del momento, porta a fissare per “iscritto” parole o espressioni di cui poi lo stesso politico è chiamato a rispondere di fronte all'opinione pubblica. Sono noti i casi dei “post” scritti dai parlamentari sulle proprie pagine personali e poi cancellati subito dopo. Fino a qualche anno fa non avremmo immaginato la diffusione di piattaforme come “Politwoops” volte ad archiviare e conservare i *tweet* scritti e poi cancellati dai politici sul proprio profilo<sup>75</sup>. Il sito avviato nel 2012 e classificatosi, nello stesso anno, tra i 50 siti più interessanti, secondo il Time, è stato duramente criticato e lo stesso *Twitter* si è battuto per bloccare la piattaforma, poiché archivierebbe materiale cancellato dal sito originale, violando indirettamente i termini del suo utilizzo. In particolare, tra gli argomenti a favore della chiusura del sito, si invocava il principio di uguaglianza tra i vari utenti di *Twitter*, personaggi pubblici o cittadini qualunque, riaffermando per tutti il diritto di cambiare idea e cancellare un *tweet* con possibilità di oblio, senza essere esposti alla gogna mediatica “a vita”. Dall'altro lato i sostenitori della piattaforma difendevano l'archiviazione dei *tweet* appellandosi al principio di trasparenza verso i cittadini. Secondo i fondatori, infatti, l'obiettivo della piattaforma è rendere il governo e la politica più responsabili e trasparenti, con il supporto della tecnologia e degli open data. Per cui in considerazione del diritto degli elettori di essere informati e della considerazione per la quale un personaggio che ricopre una carica pubblica deve assumersi la responsabilità delle proprie dichiarazioni, anche rese sui social media, sembra che la piattaforma abbia avuto, per il momento, via libera e sia stata riattivata

<sup>73</sup> Sull'adattamento dei politici alle regole dei mezzi di comunicazione, cfr. G. MAZZOLENI, W. SCHULZ, “Mediatization” of Politics: A Challenge for Democracy?, in «Political Communication», vol. XVI, Iss. 3, 1999, p. 247 ss., i quali analizzano il fenomeno della cosiddetta “mediatizzazione”. Al riguardo si veda altresì P. DAHLGREN, *The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation*, in «Political Communication», vol. XXII, issue 2, 2005, p. 147 ss. Sugli effetti dei media sulle istituzioni, cfr. D. MCQUAIL, *Sociologia dei media*, Bologna, il Mulino, 2005, V ed., p. 308.

<sup>74</sup> Cfr. S. BENTIVEGNA, *A colpi di tweet. La politica in prima persona*, Bologna, il Mulino, 2015, pp. 28-29.

<sup>75</sup> Si veda il sito <https://politwoops.eu> e la versione italiana [www.politwoops.com/g/italia](http://www.politwoops.com/g/italia). Sito analogo è “Diplotwoops”, relativo ai *tweet* scritti e cancellati dai diplomatici. In generale, sulla velocità della comunicazione offerta dalle nuove tecnologie nel quadro della partecipazione politica, cfr. F. SGRÒ, *Legge elettorale, partiti politici, forma di governo. Variabili e costanti del sistema costituzionale italiano*, Padova, Cedam, 2014, p. 229 ss.

dopo un primo blocco<sup>76</sup>.

In via generale si può osservare che, se responsabilità e trasparenza sono certamente principi da affermare e garantire in campo politico, l'immediatezza dello scambio e del linguaggio politico attraverso queste nuove forme di comunicazione può incidere negativamente sugli stessi eletti e sulla serenità dei loro giudizi e delle loro riflessioni. Infatti questo modo di far politica risulta eccessivamente condizionato dalla logica dei media e dalla necessità di acquisire rapidamente notizie, opinioni, giudizi. Un ulteriore rischio sembra poi quello di estremizzare la solitudine del parlamentare dinanzi ai social media, individualizzando sempre più il modo di far politica e di intendere la politica. Si tratta di una tendenza alla personalizzazione del messaggio politico, che si ritrova anche nell'attuale assetto dei partiti, ove emergono prevalentemente le posizioni dei leader più che la posizione/ideologia del partito stesso<sup>77</sup>.

### 7. Svelare il voto al partito o agli elettori?

Molteplici sono le ragioni che possono portare un parlamentare a svelare il proprio voto. Due sono i destinatari principali: il proprio partito e/o gli elettori. Talvolta si vuol far sapere al partito che sono state seguite le indicazioni ricevute (o si è indotti a farlo), in altre occasioni si vuole cercare consenso nel proprio elettorato. Le due prospettive possono anche coincidere. Con l'utilizzo dei social media, poi, tale comportamento assume una connotazione più marcatamente rivolta all'indistinta platea del corpo elettorale, al fine di creare o rinsaldare il rapporto tra eletto ed elettore, che si fa più diretto e sembra scavalcare anche i partiti, come corpo intermedio. Sullo sfondo resta l'art. 67 Cost., secondo il quale ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni

<sup>76</sup> Sulla questione si vedano, *ex multis*, gli articoli disponibili su [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it): *Twitter in soccorso dei politici: chiude due siti che archiviano i tweet cancellati* (25.8.2015) e *Riattivata Politwoops, la piattaforma che archivia tweet politici* (4.1.2016).

<sup>77</sup> Sulla figura del leader con particolare riferimento al ruolo della televisione e di internet nel promuovere e sostenere la leadership, cfr. D. CAMPUS, *Lo stile del leader. Decidere e comunicare nelle democrazie contemporanee*, Bologna, il Mulino, 2016 (in part. p. 35 ss. e p. 172 ss.), la quale evidenzia, tra i vari aspetti, come lo stile della leadership sia legato in modo indissolubile allo stile della comunicazione e come tutti i leader, nessun escluso, devono investire molta parte della loro attività nella comunicazione. In senso critico, sull'assenza dei partiti e l'emergere della video-politica, cfr. G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Bologna, il Mulino, 1995, pp. 418-419, evidenzia come «mancando il potere del partito come entità a sé stante, come macchina organizzativa, come coagulante del voto popolare, quel che rimane è uno spazio aperto nel quale il potere del video e la video-politica hanno agio di dilagare senza imbattersi in contro-poteri». Sulla prevalenza della figura del leader rispetto al partito, si veda M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 59 ss. (I ed. 2000), e in tema di progressiva personalizzazione della politica, cfr. anche L. CHIEFFI, *I paradossi del costituzionalismo contemporaneo e le "promesse non mantenute" dalle democrazie occidentali*, in ID. (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, cit., p. 29. Con particolare riferimento ai partiti e all'evoluzione della forma di governo in Italia, si veda E. ROSSI, *I partiti politici*, Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 32 ss., il quale evidenzia come nella fase successiva al 1993 si sia assistito al sorgere o al consolidarsi di forme organizzative diverse dai partiti precedenti, in cui l'elemento che emerge con maggiore chiarezza è dato dal fatto che tali formazioni politiche risultano costruite e "inventate" da un leader che raccoglie intorno a sé propri collaboratori fidati e che detta la linea senza forme effettive di dibattito politico interno.

senza vincolo di mandato: principio che – come vedremo – risulta fortemente sollecitato dal nuovo scenario dei rapporti tra eletti, elettori e partiti.

Con riferimento al rapporto tra parlamentare e partito, occorre interrogarsi su quanto oggi il voto segreto sia davvero funzionale alla tutela della libertà di voto del parlamentare dinanzi alla disciplina di partito. In altri termini occorre capire quanto il parlamentare si senta vincolato alle indicazioni di partito tanto da essere indotto a rendere noto a quest'ultimo il voto reso a scrutinio segreto. Il quesito non sembra avere una risposta unica. Si deve anticipare come la risposta dipenda in primo luogo dal tipo di votazione: diverse conseguenze sembra avere il voto su una materia c.d. di "coscienza" rispetto all'elezione del Presidente della Repubblica. Non sembra tuttavia priva di pregio una riflessione sul ruolo che dopo la fine della prima Repubblica hanno assunto i partiti e sulla loro capacità di incidere realmente sulla volontà del parlamentare, orientandola anche in senso opposto alla propria coscienza per timore ad esempio di essere espulso dal partito. A tal proposito non si può far a meno di evidenziare come gli stessi partiti sembrano aver modificato i propri orientamenti in merito al seguito della "disciplina" da loro indicata, nella tendenza sempre più generalizzata a lasciare libertà di voto rispetto a materie che coinvolgono la libera coscienza dei singoli<sup>78</sup>. In secondo luogo non si può far a meno di richiamare i dati relativi ai numerosi cambi di "casacca" che hanno caratterizzato la vita parlamentare a partire dalla XIII legislatura<sup>79</sup>, per cui è sembrato che la sanzione della non ricandidatura non suscitasse più i timori di un tempo, in un contesto che – come è stato evidenziato<sup>80</sup> – è caratterizzato da profondi mutamenti in termini di etica della responsabilità e instabilità del quadro politico, nel quale assistiamo alla creazione frequente di soggetti politici nuovi o nati sulle ceneri di altri. Per cui la non ricandidatura da parte del partito di appartenenza non sembra necessariamente decretare la fine della carriera politica del parlamentare, il quale potrà facilmente trovare ospitalità in altre forze politiche.

La questione ha inevitabili connessioni anche con il tipo di legge elettorale in vigore. La previsione di liste bloccate favorisce inevitabilmente un ruolo più forte dei partiti verso i candidati ed una loro maggiore influenza anche successivamente all'elezione<sup>81</sup>. Al contrario i collegi uninominali e la previsione del voto

<sup>78</sup> Sul punto cfr. S. CURRERI - C. FUSARO, *Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione*, cit., p. 265.

<sup>79</sup> Secondo i dati di open parlamento, all'inizio della XVII legislatura ad oggi, 181 deputati hanno cambiato gruppo di appartenenza alla Camera e 131 senatori hanno cambiato gruppo di appartenenza al Senato.

<sup>80</sup> Al riguardo, S. CURRERI - C. FUSARO, *Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione*, cit., pp. 263-264, secondo i quali, soprattutto a partire dal 1994, complice l'instabilità del quadro politico, «è venuto meno il presupposto su cui si fondava la funzione di garanzia del voto segreto, e cioè la capacità del partito, attraverso l'espulsione del parlamentare ribelle, di decretarne la fine della carriera politica». Per una riflessione sul diverso assetto del rapporto tra parlamentare e partito in un contesto socio-politico differente, cfr. B. PEZZINI, *La questione del voto segreto in Parlamento*, cit., p. 185.

<sup>81</sup> Sul ruolo dei partiti nella selezione delle candidature, cfr. E. ROSSI, *I partiti politici*, cit., p. 18 ss. Sulla scelta dei candidati in relazione al ruolo generale svolto dai partiti nella prima fase della Repubblica, si veda L. ELIA, *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, in *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 95.

di preferenza rappresentano elementi volti a favorire un rapporto più diretto tra candidato ed elettore, e successivamente tra eletto ed elettore, anche in termini di verifica successiva dell'attività del primo.

Con riferimento a tale ultimo aspetto, ci si chiede dunque se la manifestazione del voto reso a scrutinio segreto sia funzionale al mantenimento di un legame più intenso tra eletto e corpo elettorale. Le esperienze al riguardo sono varie. Si può menzionare, ad esempio, quella del partito dei Pirati che ha riguardato vari Stati europei. Il partito – che nasce con l'obiettivo di contrastare la censura di Internet, riformare il diritto d'autore, incrementare la trasparenza dell'apparato politico e controllare l'efficienza del governo, anche tramite sistemi in *open source* e mezzi informatici in mano ai cittadini – si basa su un ideale della rappresentanza politica basato sulla delega, secondo cui i politici sono tenuti a seguire i desiderata dei rispetti elettori. Uno dei sistemi online utilizzati dai Pirati è *LiquidFeedback*, al quale partecipano gli utenti registrati i quali sono chiamati ad esprimersi su alcune questioni all'ordine del giorno. Se oltre il 10 per cento le trova convincenti, si passa alla fase successiva in cui gli iscritti possono votare a favore o contro. In tal modo il partito acquisisce informazioni sulla posizione dei suoi membri sui vari temi. Le votazioni non sono vincolanti, ma servono ad informare i funzionari di partito sulle opinioni diffuse nella base<sup>82</sup>.

A tal proposito deve richiamarsi anche l'esperienza del MoVimento 5 Stelle, il quale si proclama un "non partito politico", che vuole essere «testimone della possibilità di realizzare un efficiente ed efficace scambio di opinioni e confronto democratico al di fuori di legami associativi e partitici e senza la mediazione di organismi direttivi o rappresentativi, riconoscendo alla totalità degli utenti della Rete il ruolo di governo ed indirizzo normalmente attribuito a pochi»<sup>83</sup>. Si comprende dunque la posizione sopra richiamata della senatrice Barbara Lezzi che si è definita "portavoce" nell'ambito delle elezioni del Presidente della Repubblica, di cui ha reso noto sul web la fotografia della scheda. Tale modo di intendere il rapporto tra eletto ed elettore rivela tuttavia una sorta di "contrattualizzazione" del rapporto tra rappresentante e rappresentato, che trova del resto conferma anche in una rigida disciplina sanzionatoria<sup>84</sup>. Ciò produce conseguenze anche sul ruolo del deputato/senatore in aula, per il quale lo scrutinio segreto perde la sua ragione d'essere e diviene, al pari delle altre modalità di voto, un'attività cui rendere conto agli utenti della Rete. In questa direzione il parlamentare diviene un intermediario, quasi uno "strumento" della volontà espressa dagli iscritti al MoVimento, anche se questi rappresentano soltanto un numero esiguo dell'intero corpo elettorale. Questa logica può però condurre ad un'imprevista

<sup>82</sup> Per un approfondimento sull'attività del partito dei Pirati, cfr. E. MOROZOV, *Internet non salverà il mondo*, p. 120 ss., il quale mette in luce criticamente il modo di intendere il legame di rappresentanza.

<sup>83</sup> Cfr. art. 4 del non statuto del MoVimento 5 Stelle. Per un approfondimento dei caratteri del MoVimento, tra personalizzazione e comunicazione in Rete, cfr. I. DIAMANTI, *Una mappa della crisi della democrazia rappresentativa*, in «Comunicazione politica», 2013, n. 1, p. 3 ss., e T. CASADEI, *Il mito del «popolo della rete» e le realtà del capo. Nuove tecnologie e organizzazioni politiche nel contesto italiano*, in «DPCE», 2015, n. 3, p. 882.

<sup>84</sup> Si veda sul punto l'art. 4 del regolamento, disponibile su: [www.beppegrillo.it/movimento/regolamento](http://www.beppegrillo.it/movimento/regolamento).

eterogenesi dei fini, laddove nel dare conto agli iscritti si finisce per dare conto al MoVimento stesso, secondo schemi non molto dissimili da quelli che hanno caratterizzato il rapporto tra parlamentari e partiti "tradizionali".

#### 8. Rilievi conclusivi. Quali riflessi in termini di rappresentanza politica?

La riforma dei regolamenti parlamentari del 1988 ha ridisegnato la funzione dello scrutinio segreto, limitandone fortemente l'ambito di applicazione. Resta tuttavia attuale il dibattito concernente le ragioni di fondo di tale istituto, che se da un lato assicura l'indipendenza del parlamentare dall'altro incide sul diritto dei cittadini ad una rappresentanza pubblica e trasparente, riproponendo la contrapposizione tra diritti e controllo<sup>85</sup>.

Molteplici sono le prospettive che si aprono per una riflessione conclusiva.

Sotto un primo profilo, occorre chiedersi se, alla luce dell'evoluzione della forma di governo e dei rapporti tra parlamentari e partiti di appartenenza, l'area devoluta allo scrutinio segreto abbia ormai perduto le sue giustificazioni politiche e istituzionali. Detto in altri termini, se le materie per le quali può essere richiesto il voto segreto riguardano settori chiave dell'indirizzo politico, sarebbe forse opportuno che tali ambiti fossero lasciati ad un aperto dibattito parlamentare, sottoponendoli a voto palese<sup>86</sup>. Del resto è stato altresì sostenuto<sup>87</sup> come la segretezza del voto non abbia in realtà tutelato l'autonomia e l'indipendenza del parlamentare, ma ne abbia in vero accentuato l'invisibilità, a discapito dell'affermazione del principio di responsabilità politica.

Sotto un secondo profilo, il dibattito tra voto palese e voto segreto richiama il rapporto tra eletto ed elettore e la possibilità per quest'ultimo di verificarne l'operato. Di fronte ad eventuali questioni di coscienza il tema si fa poi particolarmente delicato, poiché il parlamentare «dovrà sempre avere presente che le esigenze della propria coscienza individuale devono trovare un punto ragionevole di mediazione e di composizione con i diritti costituzionali (inclusa la stessa libertà di coscienza) dei cittadini che rappresenta»<sup>88</sup>. In altri termini il rapporto di rappresentanza implica la necessità di affrontare in sede parlamentare anche i temi più delicati (testamento biologico, fine-vita, fecondazione, contraccezione, ecc.) senza nascondersi dietro presunte "questioni di coscienza" che celano in verità profonde divisioni interne ai gruppi parlamentari, ma assumendo la responsabilità di certe scelte a garanzia delle "libertà di coscienza" di tutti gli elettori<sup>89</sup>. E ciò

<sup>85</sup> Sul punto cfr. M. CATANZARITI, *Segreto e potere. I limiti alle democrazie*, cit., p. 197.

<sup>86</sup> Al riguardo S. CURRERI, *Il voto segreto: uso abuso, eccezione*, cit., p. 540, in merito all'opportunità di non lasciare, con la possibilità di voto segreto, aree politicamente franche.

<sup>87</sup> Sulla connessione tra voto segreto e libertà di mandato cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 346.

<sup>88</sup> Sul punto G. BRUNELLI - P. VERONESI, *Ai limiti della funzione rappresentativa: divieto di mandato imperativo e voto sulle questioni di coscienza*, in «Costituzionalismo.it», 2012, n. 2, p. 6.

<sup>89</sup> Sulla distinzione tra "voto di coscienza" e "voto sulle questioni di coscienza", cfr. G. BRUNELLI - P. VERONESI, *op. cit.*, p. 8 ss., secondo i quali il primo si riscontra allorché l'eletto assuma posizioni e voti in difformità rispetto alle indicazioni del gruppo parlamentare d'appartenenza; il secondo è afferente a materie nelle quali viene in discussione la libertà di coscienza dei rappresentati e dei rappresentanti. Secondo gli A., ove siano in gioco materie che attengono alla libertà di coscienza

al fine di garantire che certe questioni – anche sulla scia delle novità scientifiche e tecnologiche nel frattempo raggiunte – ricevano una disciplina legislativa dall’istituzione che è deputata a discuterle e ad adottarle.

Infine, una terza prospettiva tocca il nucleo stesso del rapporto di rappresentanza e l’evoluzione dei processi democratici nella società contemporanea.

Abbiamo visto come le ragioni che possono portare un parlamentare a svelare il voto reso a scrutinio segreto siano molteplici. Possiamo tuttavia individuare, nella più recente prassi, la tendenza dei parlamentari a stabilire un contatto diretto con il corpo elettorale. Tale tendenza trova nei principi posti dal Movimento 5 Stelle una rinnovata base di sviluppo, richiamando la dicotomia tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi. A tal proposito, come è stato evidenziato<sup>90</sup>, rappresentare significa sia “agire in nome e per conto di un altro”, ma anche riprodurre, rispecchiare una realtà. A questi due significati corrispondono i termini “rappresentanza” e “rappresentazione”, i quali assumono particolare rilievo nella contrapposizione tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi. Il carattere distintivo delle due rappresentanze, seppure nell’ambiguità del concetto di “interesse”, sta nella tipologia del mandato: libero nel primo caso e vincolato nel secondo<sup>91</sup>. Nella dottrina tedesca si è soliti distinguere la rappresentanza su mandato dalla rappresentanza politica con l’utilizzo dei due termini *Vertretung* e *Repräsentation*<sup>92</sup>. La rappresentanza degli interessi, di alcuni interessi, presuppone un rapporto orizzontale tra rappresentante e rappresentato (tra eletto ed elettore), tipico della rappresentanza contrattuale, quando invece, ai sensi dell’art. 67 Cost., i parlamentari rappresentano la Nazione e hanno il potere di prendere decisioni che sono collettive ovvero che si applicano a tutti i membri della collettività<sup>93</sup>.

In questa sollecitazione del rapporto di rappresentanza e della concezione del mandato rappresentativo ha inciso ulteriormente l’avvento dei social media. L’eletto ha una maggiore visibilità e un maggior seguito tramite questi nuovi strumenti di comunicazione, i quali sono in grado di colmare la distanza tra

dei singoli rappresentati (contraccettivi, aborto, divorzio, testamento biologico, scelta di trattamenti sanitari, fecondazione assistita, unioni omosessuali ecc.), il voto del rappresentante dovrà necessariamente produrre un risultato normativo conforme al possibile esplicitarsi di tale libertà per tutti i cittadini. In questa direzione andranno analizzati i diversi interessi che entrano in gioco, adottando eventualmente leggi c.d. “facoltizzanti”.

<sup>90</sup> Al riguardo cfr. N. BOBBIO, *Rappresentanza e interessi*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 1988, p. 7 ss. Per un approfondimento sul punto, cfr. G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, cit., p. 285 ss. e i contributi in N. ZANON - F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001.

<sup>91</sup> Per un approfondimento sull’assenza di mandato imperativo, si rinvia *ex multis* a S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004, e N. ZANON, *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d’Italia, Annali 17. Il Parlamento*, con F. Piazza, Torino, Einaudi, 2001, p. 681 ss.

<sup>92</sup> Sul punto H. HOFMANN, *Rappresentanza-rappresentazione*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 6.

<sup>93</sup> Cfr. N. URBINATI, *Democrazia in diretta*, Milano, Feltrinelli, 2013, p. 95, la quale si riferisce la “non contratto di rappresentanza”, chiarendo il concetto di rappresentanza politica e richiamando il contratto firmato in televisione da Berlusconi, nonché la posizione di Beppe Grillo in merito al divieto di mandato imperativo.

cittadini e istituzioni senza la presenza fisica dei tradizionali mediatori: i partiti. Si è parlato al riguardo di “democrazia in diretta web”<sup>94</sup>, la quale ha dato l’impressione che si possa usare la rappresentanza senza usare i partiti. E in questo quadro la personalità dei politici sembra giocare un ruolo centrale: gli elettori tendono a votare sempre più per una persona e sempre meno per un partito o un programma, in un contesto nel quale i canali della comunicazione politica influiscono sulla natura del rapporto di rappresentanza, che prende la forma di una relazione diretta tra candidati-eletti ed elettori<sup>95</sup>. È stato dunque evidenziato<sup>96</sup> come da un lato si sviluppi una “democrazia im-ediata o in-diretta”, dove gli attori politici saltano le mediazioni servendosi dei *media* e dei *new-media* e, dall’altro, come si stia affermando una spinta alla “dis-intermediazione”, promossa dal basso, ad opera di gruppi, movimenti o singole persone che tramite la Rete entrano nell’ambito della politica.

Contribuisce a questa visione anche la sfiducia nei confronti del sistema politico<sup>97</sup>, che porta il corpo elettorale a vigilare affinché il potere eletto rimanga fedele ai propri impegni. Si è parlato al riguardo di “contro-democrazia”<sup>98</sup>: una forma di democrazia che non contrasta quella tradizionale, ma che in qualche modo ne costituisce un completamento e attraverso la quale il corpo sociale sorveglia e stimola le istituzioni. Il rischio tuttavia è che il rapporto eletto-elettore vada

<sup>94</sup> Cfr. N. URBINATI, *op. cit.*, p. 174 ss.

<sup>95</sup> A tal proposito si veda B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 243 ss. (edizione originale: *The Principles of Representative Government*, New York, Cambridge University Press, 1997), il quale si riferisce alla “democrazia del pubblico”, nella quale lo spazio della rappresentanza coincide con lo scambio tra leader e opinione pubblica. Sul punto deve tuttavia richiamarsi anche la posizione di C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 6, il quale – sotto altra prospettiva – ha evidenziato come anche se le elezioni continuano a svolgersi e condizionare i governi, il dibattito elettorale sia «uno spettacolo saldamente controllato, condotto da gruppi rivali di professionisti esperti nelle tecniche di persuasione e si esercita su un numero ristretto di questioni selezionate da questi gruppi. La massa dei cittadini svolge un ruolo passivo, acquiescente, persino apatico, limitandosi a reagire ai segnali che riceve». Pertanto, a parte lo spettacolo della lotta elettorale, secondo l’A. la politica verrebbe decisa in privato dall’integrazione tra i governi eletti e le élite che rappresentano quasi esclusivamente interessi economici.

<sup>96</sup> A tal proposito I. DIAMANTI, *Democrazia ibrida*, Roma-Bari, Laterza, 2014, p. 40.

<sup>97</sup> In via generale, sulla sfiducia nei confronti dei partiti, cfr. P. IGNAZI, *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Roma-Bari, Laterza, 2012, e P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2016. Sulla crisi dei soggetti della rappresentanza (eletti, elettori, partiti) e la scomparsa dell’agire politico, cfr. G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in «Costituzionalismo.it», 2008, n. 3, p. 23 ss. In tema di crisi della rappresentanza, cfr. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON - F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, p. 114. Per una critica all’antipolitica e una prospettiva “costruttiva” di verifica dell’azione della politica, cfr. P. CARROZZA, *Tecnica e politica: la necessaria complementarietà*, in G. GRASSO (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 95, il quale evidenzia come il populismo tipico di questi ultimi anni di crisi dei partiti politici e dei loro programmi potrebbe trovare nell’*evidence-based approach* un antidoto: ai contratti con gli elettori o agli annunci di provvedimenti taumaturgici si verrebbero a sostituire forme di comunicazione politica fondate su numeri, indicatori e prove, suscettibili di verifica di risultato.

<sup>98</sup> Per tale definizione cfr. P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia. La politica nell’era della sfiducia*, 2012, Roma, Castelvecchi, p. 13 ss. (edizione originale: *La Contre-démocratie. La politique à l’âge de la défiance*, Paris, Editions du Seuil, 2006).

sempre più configurandosi nella percezione esterna come un contratto, che deve essere rispettato. A ciò si aggiunga anche la difficoltà di giudicare l'operato del politico, come se fosse un qualsiasi altro bene acquistabile su internet e recensibile. La mentalità del cittadino consumatore<sup>99</sup> applicata alla politica rischia, infatti, di imporre logiche che non riescono a comprendere la necessità di raggiungere compromessi per il bene comune. È stato rilevato che recenti ricerche nel campo delle scienze cognitive e della psicologia mostrano come le preoccupazioni legate alla trasparenza e alla responsabilità incidano notevolmente sui processi decisionali dei singoli. Chi deve prendere una decisione, se non conosce l'opinione di chi la verificherà in seconda istanza, tenderà a fare un'autocritica preventiva. Al contrario se gli orientamenti dell'uditorio sono noti, è probabile che si produca uno slittamento del punto di vista e la persona sia portata ad allinearsi con la posizione che l'uditorio si aspetta. Altre ricerche hanno dimostrato che dopo che si è assunto una posizione pubblicamente, si è meno disposti a cambiare idea con successive decisioni. In altri termini, anche la ricerca della trasparenza comporta dei costi che non sono necessariamente in linea con la qualità della decisione che deve essere assunta, la quale talvolta presuppone anche la ricerca di compromessi e aggiustamenti progressivi. Secondo Morozov<sup>100</sup>, dunque, occorre distinguere tra un valore intrinseco e un valore strumentale della trasparenza: essa cioè non avrebbe un valore in sé, ma deve essere vista in connessione con il bene superiore che tende a promuovere.

In conclusione, la complessità dei processi in atto mostra i caratteri di una società in evoluzione nella quale gli stessi concetti di rappresentanza e democrazia stanno subendo profonde trasformazioni. La percezione del voto parlamentare nei casi di scrutinio segreto costituisce un significativo terreno di osservazione delle dinamiche in atto e delle trasformazioni che sta subendo il rapporto tra eletti, elettori e partiti. Vecchie e nuovi variabili si combinano tra loro sullo scenario delle nuove forme di comunicazione politica. Se appare difficile ipotizzare quali saranno le tendenze future, resta ferma la necessità di affermare il principio di responsabilità politica degli eletti e recuperare fiducia nella politica e nelle istituzioni. I percorsi che si attiveranno in tal senso, anche attraverso una riflessione sulle modalità di voto in Parlamento, saranno centrali per raggiungere tali obiettivi.

## QUALCHE CONSIDERAZIONE DI SINTESI

Paolo Caretti

Nella presentazione di questo volume e della giornata di studi che l'ha preceduto Gian Luca Conti e Pietro Milazzo hanno già messo in luce molto bene quali siano le ragioni che oggi spingono non solo gli studiosi, ma anche i politici a riflettere su un tema che fino a qualche tempo fa non sembrava dotato di particolare "appeal", ossia quello della pubblicità dei lavori parlamentari.

I contributi che qui sono raccolti testimoniano l'assoluto rilievo e la grande attualità del tema, ma soprattutto la nuova dimensione nella quale esso si colloca e che non ha più nulla a che fare con questioni di mera tecnica comunicativa. Se, infatti, si leggono le disposizioni dei regolamenti parlamentari che riguardano la pubblicità dei lavori delle Camere (ma lo stesso discorso può valere per quelle dei regolamenti delle altre assemblee elettive, a partire da quelle regionali), l'impressione che si ricava è che si tratti di un insieme di regole prevalentemente rivolte a destinatari "interni" e che hanno la finalità di certificare, in qualche modo, la regolarità formale di quanto si è svolto (e detto) in aula o in commissione. Mi si permetta al riguardo un piccolo ricordo personale. Quando ormai parecchi anni fa mi stavo preparando per il concorso a funzionario parlamentare insieme ad un caro amico, poi divenuto Segretario Generale della Camera, uno degli ostacoli maggiori fu quello di addestrarci, sulla base di atti parlamentari scritti relativi a qualche seduta, alla redazione del relativo resoconto sommario. Una delle prove concorsuali per le quali non avevamo alcuna esperienza e che era considerata molto importante, perché dalla completezza e correttezza, nella sintesi, del resoconto dipendeva in buona misura il successivo svolgimento, senza intoppi procedurali, della discussione. Ciò a dimostrazione che interessati a quel contenuto erano innanzitutto gli stessi protagonisti del dibattito e non altri.

D'altro canto, molto scarse sono le disposizioni che invece alludono alla pubblicità "esterna" dell'attività parlamentare anche se le più importanti si situano a livello costituzionale: dalla regola del voto palese per le mozioni di fiducia e sfiducia al Governo o a quelle che riguardano la pubblicazione delle leggi. Per il resto, su questo versante "esterno" hanno operato strumenti di pubblicità/comunicazione non codificati, informali e comunque, nel loro complesso, inidonei a dar vita ad un vero e proprio sistema stabile e organico: si pensi all'ammissione del pubblico alle tribune nel corso dei dibattiti in aula, alle trasmissioni radiofoniche o televisive o alla c.d. stampa parlamentare. Invece, è proprio su questo secondo versante che si vanno svolgendo oggi le riflessioni più approfondite ed interessanti. Il che non avviene a caso. E' ormai da qualche decennio che non si fa che parlare, anche se spesso con qualche eccesso di genericità e superficialità, di crisi del Parlamento e dei connessi istituti della rappresentanza politica. La perdita del monopolio della produzione legislativa sia verso l'alto (l'Unione

<sup>99</sup> Cfr. E. MOROZOV, *Internet non salverà il mondo*, cit., pp. 138-139.

<sup>100</sup> *Ibid.*, pp. 99-100, al quale si rinvia anche per l'analisi delle ricerche menzionate nel testo. L'A. sostiene quindi che «[i]l fatto che le tecnologie digitali possano rendere più facile sottoporre a un esame esterno sempre nuovi elementi della nostra vita non è un argomento valido per invocare più trasparenza».

europea) sia verso il basso (le Regioni); le conseguenti difficoltà di dare coerenza da un processo di regolazione ormai articolato stabilmente su più livelli; l'indebolimento del ruolo dei partiti politici nella mediazione tra interessi sociali sempre più frazionati e difficili da riassumere in sintesi soddisfacenti e condivise; i riflessi negativi che tutto ciò produce più che sulla legittimazione sulla credibilità dell'istituto parlamentare (testimoniata, tra l'altro, dal livello preoccupante che ha raggiunto l'astensionismo elettorale) sono solo alcune delle ragioni che spiegano e giustificano la diffusa idea che oggi, e non solo nel nostro Paese, il "grande" malato delle democrazie contemporanee sia proprio il Parlamento.

È in questo quadro più generale che si torna a parlare di pubblicità dell'attività delle assemblee elettive e dunque è di tutta evidenza che è soprattutto quello della pubblicità/comunicazione esterna il profilo che più interessa. Di qui le descrizioni e le valutazioni che si ritrovano nei vari saggi degli strumenti messi in campo per ridare vita ad un rapporto Parlamento-società civile attraverso una più ampia e trasparente rappresentazione di sé da parte dell'istituzione parlamentare. Si tratta degli strumenti più vari, che sfruttano le grandi possibilità comunicative delle nuove tecnologie (ICT) e che puntano non solo a fornire informazioni sugli atti finali deliberati dall'assemblea, ma anche sull'attività che ha preceduto tali deliberazioni, con l'idea (per la verità, a me pare, più teorica che concreta) di stimolare una sorta di rapporto interattivo sui singoli temi in discussione. Insomma, detto in termini sintetici, il tentativo in atto è quello di utilizzare la "nuova pubblicità" del Parlamento per rilegittimarne il ruolo agli occhi dell'opinione pubblica.

Nel leggere i vari contributi, è facile rilevare come accanto ad aspetti certamente positivi, la prospettiva nella quale si stanno muovendo le due Camere del nostro Parlamento (soprattutto su impulso dei loro attuali Presidenti), ma, come detto anche altri Parlamenti (di particolare interesse, ad esempio, alcune esperienze inglesi di cui si dà puntualmente conto), non mancano aspetti problematici di non minore rilievo: si pensi agli effetti negativi di un flusso eccessivo di informazioni, se non certificate quanto meno selezionate ed organizzate, ma più ancora ai contraccolpi altrettanto negativi che può avere un eccesso di pubblicità a fronte di un'esigenza di riservatezza, spesso decisiva per la costruzione di mediazioni su temi di più forte divisione tra le forze politiche.

Ma, al di là di questo tipo di problemi, forse inevitabili in una fase di sperimentazione come quella attuale che richiede di calibrare e di bilanciare via via i diversi interessi in campo, l'interrogativo di fondo che percorre un po' tutto il volume è se questo tentativo abbia una qualche speranza di essere coronato da successo o se viceversa non rischi di rappresentare un modo per eludere i nodi ben più profondi che frenano una ripresa effettiva di una dimensione sostanziale della democrazia rappresentativa.

Non è certo questa la sede per tentare una risposta a questo interrogativo. Mi limito dunque a un paio di rapide considerazioni. Innanzitutto, mi pare che si debba ricordare che le diverse iniziative che vengono esaminate nel volume, volte a ridefinire le modalità della comunicazione parlamentare, si inseriscono nel quadro di una più generale tendenza a valorizzare tutte le possibili forme di relazione diretta tra società civile e istituzioni: penso alla nutrita legislazione in tema di comunicazione istituzionale, al diffondersi di pratiche partecipative (spesso

formalizzate in leggi regionali), al tentativo di rilancio dei tradizionali istituti di democrazia diretta. Si tratta di un quadro ricco e per molti versi stimolante, ma il cui significato va precisato. Se è vero che le democrazie rappresentative contemporanee (quale più, quale meno) devono fronteggiare problemi di legittimazione un tempo inediti o comunque meno appariscenti, a me pare illusorio immaginare che essi possano trovare soluzione esclusivamente o prevalentemente attraverso la valorizzazione di un rapporto non mediato tra decisori politici e interessi sociali. Resto convinto che nelle grandi democrazie di massa il ruolo dei mediatori sociali (si chiamino partiti, sindacati, movimenti politici o altro) sia non solo necessario, ma indispensabile. Direi, anzi, un ruolo più necessario ed indispensabile oggi di quanto non fosse in passato, quando le diffuse appartenenze ad ideologie totalizzanti (nel senso che offrivano una visione generale di valori e obiettivi comuni) tenevano in qualche misura sotto traccia motivi di divisione pur presenti e forti.

Se si condivide questo assunto, che andrebbe ben altrimenti sviluppato, le tendenze che caratterizzano la situazione attuale, e di cui si è detto, difficilmente, a mio parere, possono essere intese come l'anticamera di un nuovo tipo, "alternativo" a quello che sin qui abbiamo conosciuto. Ciò che più ragionevolmente si può dire è che esse possono rappresentare un utile contributo al necessario processo di ripensamento delle forme tradizionali della democrazia rappresentativa e dei suoi modi di funzionamento, avviando la sperimentazione di prassi che consolidandosi possono svolgere una preziosa funzione "integrativa" degli istituti e delle tecniche che oggi guidano le relazioni tra società e istituzioni. Ciò vale in generale e, più in particolare, per il tema della informazione/comunicazione parlamentare. Un conto è apprezzarne le potenzialità, ancora non compiutamente espresse, in funzione di una maggiore trasparenza del "palazzo" che arricchisca la consapevolezza e la capacità di valutazione e di controllo dell'opinione pubblica, altro conto è caricarlo di valenze e finalità improprie.

Le difficoltà che vivono i sistemi rappresentativi contemporanei di tutto hanno bisogno per essere superate tranne che di facili scorciatoie o di nuovi miti.

---

## ELENCO DEGLI AUTORI

**Enrico Albanesi**, Ricercatore di Diritto costituzionale nell'Università di Genova

**Cecilia Bertolini**, Avvocato. Dottore di ricerca in Diritto dei servizi pubblici nazionali e locali nell'Università di Pisa

**Francesca Biondi Dal Monte**, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nella Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

**Laura Buffoni**, Professore associato di Diritto costituzionale nell'Università di Sassari

**Paolo Caretti**, Professore emerito in Diritto costituzionale nell'Università di Firenze

**Luigi Ciaurro**, Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica

**Gian Luca Conti**, Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Pisa

**Gabriele Gerini**, Laureato in giurisprudenza

**Giorgio Giovannetti**, Giornalista parlamentare RAI

**Erik Longo**, Professore associato di Diritto costituzionale nell'Università di Macerata

**Lucrezia Lorenzini**, Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico – Istituzioni del territorio nell'Università di Macerata

**Marco Lunardelli**, Dottore di ricerca in Diritto pubblico e dell'economia nell'Università di Pisa

**Nicola Lupo**, Professore ordinario di Diritto delle assemblee elettive nella LUISS di Roma

**Barbara Malaisi**, Ricercatrice in Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Macerata

**Pietro Milazzo**, Ricercatore e professore aggregato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Pisa

**Giuseppe Mincoelli**, Professore associato di Disegno industriale nell'Università di Ferrara

**Giuseppe Mobilio**, Dottore di ricerca. Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università di Firenze

**Fabio Pacini**, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nella Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

**Paolo Passaglia**, Professore ordinario di Diritto pubblico comparato nell'Università di Pisa

**Giovanni Rizzoni**, Consigliere parlamentare della Camera dei Deputati

**Emanuele Rossi**, Professore ordinario di Diritto Costituzionale nella Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

**Massimo Rubechi**, Ricercatore in Diritto Costituzione nell'Università di Urbino "Carlo Bo"

Finito di stampare nel mese di ottobre 2017  
da Tipografia Monteserra S.n.c. - Vicopisano  
per conto di Pisa University Press