

MISCELLANEA DI SCRITTI

in occasione del

XV ANNIVERSARIO DELL'ASSOCIAZIONE EX DIPENDENTI DEL SENATO

a cura di *Marcello Berardi*

Presentazione del sen. avv. NICOLA MANCINO

Presidente del Senato



10/3/98

LUGLIO 1997

Giovanni BERTOLINI

LA PUBBLICITÀ NEI LAVORI PARLAMENTARI:
MODI E FORME, CORSI E RICORSI STORICI

1. - L'oralità che contraddistingue le procedure parlamentari di discussione e deliberazione non è il volar via delle parole: non è, in altri termini, il meramente verbale. Esattamente come poche cose, sotto ogni cielo, sono più scritte di un processo *verbale*, allo stesso modo in pochi casi come in campo parlamentare la nativa oralità delle procedure si trasforma in una molteplicità di documenti (fino a poco tempo fa scritture cartolari, ora anche registrazioni audio-visive) grazie ai quali l'originaria immaterialità che è propria delle parole e dei gesti viene mutata in una materialità di atti che, se non più duratura del bronzo, va certamente ben oltre l'immediatezza di ciò che è orale.

Quanto ai documenti cartolari, a chi abbia un po' di familiarità con il lavoro parlamentare è noto che essi possono essere suddivisi in due grandi categorie: quella degli «atti» (processualisticamente intesi) dei lavori, legislativi e non legislativi (i cosiddetti *stampati*), che riguardano le singole procedure (la loro instaurazione, l'impulso delle loro singole fasi, il loro esito conclusivo); e quella degli «atti» (i *resoconti*) che rendono pubblici i lavori di Assemblea e di Commissione.

Due diversi generi di «atti», tenuti distinti dalla diversità dei fini immediati: la forma legale per l'ordinato svolgimento delle procedure, da un canto; la diffusione della conoscenza dei lavori parlamentari, dall'altro.

Una distinzione tuttavia presto travolta, se si guardano gli effetti derivanti dalla forma, tanto degli uni, quanto degli altri (stampa e distribuzione in tempi reali), la quale si presta infatti a dare comunque notizia certa appunto dei lavori camerali. Il che è quanto dire che tutti gli atti parlamentari, senza distinzione, possono dirsi altrettanti mezzi di pubblicità del procedimento parlamentare di discussione e deliberazione.

E così, chi voglia trattare il tema della pubblicità dei lavori delle Camere non può non trattare il tema degli atti parlamentari in genere, e non solo dei resoconti; e, viceversa, chi voglia trattare il tema degli atti parlamentari - resoconti e non - non può non trattare anche il tema della pubblicità dei lavori delle Camere.

Un rapporto biunivoco lega infatti l'uno all'altro tema, per effetto del principio della stampa e della distribuzione che si applica, senza distinzione, agli atti dell'uno e dell'altro genere, secondo quanto stabilito dal diritto positivo, tanto legislativo (Costituzione, legge ordinaria, regolamenti parlamentari), quanto extra-legislativo (consuetudini, regole convenzionali, prassi).

Tutto questo, se è sotto gli occhi di tutti, non a tutti è sempre presente nella sua evidenza, come evidentemente non lo era al costituente quando (ottobre 1947) si trattò di definire la categoria giuridica, appunto, della pubblicità dei lavori parlamentari (e quella, simmetrica, del loro svolgimento al riparo dalla pubblicità, in segreto).

2. - La Costituzione disciplina la pubblicità dei lavori camerali in due noti articoli, in corrispondenza di due diversi aspetti delle attività parlamentari: all'art. 64, in relazione all'Assemblea; all'art. 72, in relazione alle Commissioni in sede deliberante-legislativa. Nel primo dei due articoli si dispone che le sedute delle Camere debbono essere «pubbliche», e che, «tuttavia ciascuna Camera e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta»; all'art. 72 si stabilisce che sia il regolamento delle Camere a «determinare» le «forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni».

Due disposizioni parallele, in apparenza simili se non identiche, in definitiva molto chiare. Meno chiare tuttavia risultano solo che si consideri con attenzione il significato da attribuire alla stessa parola «pubblicità». Infatti è proprio il legislatore costituente che ha fatto ricorso a questa espressione avendo in mente due significati diversi: uno, più acerbo e limitato, quando ha trattato dei lavori di Assemblea (10 ottobre), ed uno, più ampio, più maturo, quando, quattro giorni dopo, ha trattato dei lavori di Commissione.

A un primo affacciarsi della questione della pubblicità dei lavori (in sede di Sottocommissione) la reazione istintiva dei costituenti era stata quella di evitare una normativa su ciò che appariva ad essi nella natura delle cose; e di lasciare, sul punto, che le Camere continuassero semplicemente e puramente a regolarsi come nella precedente e conosciuta esperienza statutaria; in termini giuridici: un rinvio tacito alle fonti di rango subordinato (regolamenti parlamentari, consuetudini e prassi consolidate) (così il deputato Lussu). Ma poi, dopo una più matura riflessione, di fronte alla

preoccupazione che il silenzio della Costituzione là dove lo Statuto aveva recato una disciplina esplicita (art. 52) potesse essere interpretato in senso difforme dall'intenzione del legislatore, si formò il convincimento che fosse necessario inserire una disposizione che, fra l'altro, rendesse ammissibile anche il segreto dei lavori. E in questo senso venne accolta una relativa proposta del dep. MORTATI.

Ma, segreto e pubblicità in relazione a che cosa? In relazione, in realtà, ad una categoria quanto mai ristretta: quella della presenza del pubblico nelle tribune. Che questo fosse il significato allora attribuito all'aggettivo «pubblico» risulta chiaro dal corso seguito nell'approvazione della norma, in Assemblea (art. 62, secondo comma, del progetto).

Il deputato COLTRO aveva proposto (con un emendamento poi ritirato) di sostituire le parole «comitato segreto» recate nel progetto (con cui si tematizzava la possibilità delle sedute segrete), con altre, meno enfatiche e in un certo senso meno ambigue (e, per l'opera di interpretazione, molto utili per comprendere quale fosse per il costituente il significato di «segreto» opposto a «pubblico» riferito ai lavori camerali); esattamente le seguenti: «senza la presenza del pubblico». Formula poi non entrata nel testo costituzionale, ma che segnala con chiarezza cosa si intendesse per «pubblico», in quel momento.

Ancora con questo significato riduttivo la categoria «pubblicità dei lavori» viene inizialmente adoperata, quattro giorni dopo quando (14 ottobre) l'Assemblea passò a trattare l'argomento delle Commissioni in sede deliberante, e il dep. CLERICI presentò un emendamento rivolto (come egli disse) a rovesciare la logica del segreto delle Commissioni legislative inaugurate nel 1939 con la riforma Solmi, chiedendo appunto che le sedute dei minori collegi fossero «pubbliche». Ora, i lavori delle Commissioni legislative di quei quattro anni (1939-1943) erano stati segreti, non nel senso che i resoconti non venissero redatti e pubblicati, ma nel senso che il pubblico non era stato ammesso ad assistervi.

E che il senso immediato dell'emendamento fosse quello della presenza del pubblico è confermato anche dalle osservazioni formulate riguardo ad esso dal MORTATI, il quale fece notare che un «ostacolo di carattere pratico» si opponeva all'accoglimento: la difficoltà di «consentire l'accesso del pubblico nelle sale delle Commissioni».

Venne tuttavia riconosciuta l'esigenza di una tutela costituzionale a favore della pubblicità anche di quei lavori parlamentari: di qui la proposta (dello stesso MORTATI) di precisare, non già che le sedute delle Commissioni legislative dovessero essere «pubbliche», ma che «pubblici» dovessero essere i relativi «resoconti».

Una formulazione solo apparentemente restrittiva, rispetto a quella sostenuta dal dep. CLERICI. In realtà essa inaugurava una più ampia cognizione della categoria formale-procedurale «pubblicità dei lavori», anche se, in punto di fatto, non innovava sulla prassi parlamentare fino ad allora seguita. Veniva infatti superata, in modo esplicito, la stretta connessione (almeno psicologicamente stabilita) fra pubblicità e presenza del pubblico e si faceva rinvio alla più ampia categoria dei mezzi di comunicazione appartenenti alla modernità.

In questa prospettiva non si può non apprezzare, per la sua prudenza, saggezza e lungimiranza, il parere espresso allora, nella sua qualità di Presidente della Commissione per la Costituzione, dal dep. RUMI, che appare tanto avvertito del futuro che era già cominciato, quanto aperto ad ogni sua potenzialità non ancora spiegata. Egli infatti convenne sulla necessità di una garanzia costituzionale circa la pubblicità dei lavori delle Commissioni legislative-deliberanti, ma manifestò la sua preferenza per una proposta nello spirito dell'emendamento MORTATI, suggerendo di renderlo più aperto nella sua espressione letterale: non si doveva parlare soltanto di «resoconti» da rendere «pubblici», egli sostenne, ma piuttosto si doveva attribuire alle stesse Camere la facoltà di determinare le «forme» di pubblicità delle Commissioni.

E l'Assemblea costituente convenne, approvando il testo che è ora in vigore.

Nel corso di quella discussione e con quella deliberazione si era passati, da una iniziale cognizione restrittiva della pubblicità dei lavori, ad un'altra, più aperta, e precisamente alla seguente: non è (solo) la presenza di pubblico che rende pubblici i lavori parlamentari; altri modi e altre forme vi sono, che possono assicurare tale pubblicità. Alle Camere indicare quali, secondo il maturare dei tempi, delle disponibilità e dei mezzi tecnici.

3. - Così è possibile dire oggi che, in tutta coerenza con questo schema normativo, rendono pubblici i lavori parlamentari tre grandi categorie di mezzi: quella, diretto-testimoniale, della presenza del pubblico; quella, documentaria, della comunicazione

scritta; quella, della comunicazione audio-visiva, delle trasmissioni via etere.

La prima, forma antica e di sempre, non praticabile in tutte le sedi del lavoro parlamentare e non a tutti (contemporaneamente) accessibile; la seconda, se non propria ed esclusiva della modernità, impostasi con la modernità grazie alla introduzione della stampa e alla alfabetizzazione generalizzata, che mette la conoscenza dei lavori parlamentari, potenzialmente, nella disponibilità di tutti; la terza, legata all'ultima modernità con la diffusione radiofonica, e alla prima post-modernità con la diffusione televisiva.

E così è possibile dire anche, sempre in tutta coerenza con il dettato costituzionale, che rendono pubblici i lavori parlamentari, nella categoria dei mezzi cartolari, non solo quei documenti che si chiamano resoconti, ma anche tutti quegli altri atti parlamentari che riguardano le varie fasi del procedimento di discussione e deliberazione diffondendone la conoscenza anche fuori del «palazzo»: come si è detto, una forma di pubblicità anche questa.

Con ciò non si vuol dire che come mezzo di pubblicità non abbia uno spicco particolare il resoconto, quale documento di pubblicità per eccellenza ed espressione tipica dello stesso istituto parlamentare. Anzi si deve riconoscere che tale è in radice il senso storico di questo tipico atto parlamentare, che con il Parlamento non nasce «bell'e fatto», ma che si forma assieme ad esso, in una storia più volte secolare, affermandosi e definendosi fra non poche difficoltà politiche, giuridiche, tecniche, con corsi e ricorsi che può essere interessante ricordare ancora una volta, se non altro per il motivo che vicende parallele sembra che stiano percorrendo anche i nuovissimi mezzi di pubblicità, legati alla diffusione via etere.

4. - I resoconti, questi documenti a stampa, nei quali sono riportati le discussioni (i *dicta*), le deliberazioni (gli *acta*) e ogni altro accadimento proceduralmente significativo delle sedute parlamentari di Assemblea, di Commissione e di altre sedi collegiali delle due Camere: un vero e proprio genere letterario, con due specie redazionali (quella del resoconto sommario e quella del resoconto stenografico), a seconda di come viene riportata la parola parlata (in sintesi, nel sommario; nella sua interezza, nello stenografico). Documenti che non si esauriscono nella semplice operazione di trasferimento del parlato dalla oralità alla scrittura (con il trattamento della parola che questa operazione comporta), ma che riportano

tano anche – come si è detto – l'annotazione dei modi e delle forme con cui la discussione si è svolta e la deliberazione è stata adottata, oltre che di quanto altro può avere caratterizzato l'andamento dei lavori: aspetti questi non sempre legati alla stretta verbalità e consistenti anche in comportamenti, i quali pure rientrano nella categoria dell'oralità, e che, annotati nel resoconto, ne vanno a costituire (per usare il lessico corrente) la cosiddetta *fisionomia*.

Due aspetti caratterizzano dunque il resoconto: il mutamento della forma originaria della oralità nella forma definitiva della scrittura, e l'attestazione dell'avvenuto non-verbale proceduralmente rilevante. Entrambi, in funzione della pubblicità dei lavori (ma anche della piena esistenza giuridica delle procedure documentate).

La pubblicità dei lavori parlamentari assicurata dai resoconti, ai nostri occhi appare oggi nella natura delle cose. In realtà si tratta di una acquisizione relativamente recente: vi sono più di quattro secoli di Parlamenti senza resoconti, e la storia di questi atti tipicamente parlamentari si intreccia significativamente con altre storie: quella del giornalismo politico e della libertà di stampa, e quella della nascita di governi responsabili, che hanno il loro avvio, in Inghilterra, nella seconda metà del Seicento.

La difesa della libertà di stampa contro la censura politica, sostenuta da MILTON fin dalla metà del secolo (1644) con il noto argomento che la verità prevale sull'errore quando entrambi possono essere liberamente attestati, sembra convincere i Comuni che, nel 1695, non raggiungono l'accordo sul testo della legge che avrebbe dovuto confermare la censura preventiva, con il risultato (forse non voluto) della liberalizzazione della stampa politica. La nuova libertà invogliò presto alcuni periodici ad avventurarsi anche sul terreno dei lavori parlamentari che – censura o no – continuavano ad essere al riparo della pubblicità, in forza di un privilegio che il *Bill of Rights* aveva riservato alla esclusiva competenza del Parlamento. Nascono i primi *resoconti* parlamentari: «resoconti-pirati», se si vuole, perchè in violazione di quel privilegio: ma violazione tollerata, di buon grado o no, dalle Camere, per tutto il corso del Settecento, fino a che – come è destino di ogni fortezza assediata – anche quel privilegio venne espugnato, con la rinunzia ad esso, da parte dei Comuni nel 1803 e dei Lord nel 1807.

Da allora i resoconti parlamentari divennero legittimi. Nel Continente, la Costituzione francese aveva consacrato qualche anno prima (1791) il principio che le discussioni dell'Assemblea le-

giislativa dovessero essere pubbliche e che i loro atti dovessero essere dati alle stampe, ma a quella data questo costituiva un uso ormai consolidato da decenni per la libera stampa britannica.

Ma che genere di resoconti erano? Si trattava di semplici servizi giornalistici, non sistematici, saltuari, non integrali, di parte, affidati alla buona (o cattiva) volontà, se non alla fantasia, del reporter.

Questa era la situazione quando, nel 1803, W. COBBETT, volendo curare uno studio di storia costituzionale, prese a raccogliere ordinatamente servizi sulle discussioni parlamentari secondo i criteri critici della storiografia moderna; la raccolta, pubblicata settimana per settimana sul *Political Register*, finì per costituire una fonte di conoscenza dei lavori parlamentari integrale, affidabile, insostituibile: cioè, quel *resoconto* che sarebbe poi stato preso a modello da ogni Parlamento.

Non politiche, nè giuridiche, sono le origini di questo classico atto parlamentare, ma – almeno nella patria della «madre di tutti i Parlamenti» – ispirate alle esigenze della obiettività e della conformità al vero, proprie di una attestazione storica in senso moderno. Non pubbliche, cioè non ufficiali, sono le sue radici operative.

Nel 1812 l'impresa passava nelle mani dei «tipografi» dei Comuni, gli HANSARD, dai quali l'impostazione del documento fu conservata (non senza alti e bassi) così che il resoconto finì per identificarsi con il loro stesso nome. Sul finire del secolo, dopo tre generazioni, gli HANSARD lasciarono, e chi subentrò non seppe essere all'altezza di quella tradizione, tanto che i Comuni decisero (si direbbe, a malincuore) di affidare il resoconto a propri uffici, appositamente istituiti. Si era nel 1907, e nel 1909 veniva pubblicato il primo resoconto stenografico realmente ufficiale, denominato non a caso *Official Report* (ma la storica denominazione di *Hansard* sarebbe stata ad esso restituita, poco più di trent'anni dopo, per decisione dei Comuni, nel 1943).

Nel Parlamento italiano l'itinerario seguito dai resoconti, in parte ricalca e in parte anticipa quello dei corrispondenti documenti del Parlamento di Londra.

Per la pubblicazione dei «rendiconti» dei lavori del Parlamento subalpino – aperto con solenne seduta l'8 maggio 1848 – il governo aveva messo a disposizione la *Gazzetta Piemontese*; ma i servizi di questo foglio – non diversamente da quelli pubblicati su altri giornali di Torino e del Regno, non erano nè ufficiali nè completi nè si-

stematici, e presto offrirono il fianco a censure (come quelle mosse alla Camera nella seduta del 21 giugno 1848 e riportate nella *Gazzetta* del 24). Al possibile rimedio (un servizio approntato direttamente da Camera e Senato e proprie pubblicazioni) si penserà solo più tardi, nel 1851, sulla base delle conclusioni di una Commissione appositamente nominata dalla Camera. E così, per avere notizia delle discussioni e delle procedure di quei primi «mirabili» anni della storia del Parlamento italiano – per i quali gli atti risultarono ben presto o del tutto mancanti o disseminati qua e là e mutilati – si dovette successivamente promuovere un lavoro di compilazione critica, in qualche modo a simiglianza di quella che era stata realizzata dal COBBETT per il Parlamento d'Oltremania, mezzo secolo prima.

Nel 1855 RATTAZZI, quale Ministro dell'Interno, incoraggiava la compilazione di quell'opera che i suoi curatori definirono «seconda edizione completa» delle discussioni parlamentari, ed alla quale provvidero due «solerti» impiegati della Camera (Amedeo PINELLI e Paolo TROMPEO, cui poi si aggiunse Giuseppe GALLETTI) con il vaglio critico di fonti della più diversa natura: ufficiali (i processi verbali), giornalistiche (servizi soprattutto de *La Concordia* e *Il Risorgimento*) e private (note del capo del servizio stenografico della Camera Filippo DELPINO).

È dunque grazie a questa tardiva compilazione, ultimata nel 1870, che le nostre biblioteche possono oggi conservare nella loro completezza e gli studiosi consultare l'intera serie degli Atti del Parlamento italiano, a partire dalla solenne seduta inaugurale del maggio 1848.

4. – Un processo di successivi adattamenti dell'ordinamento ha insomma accompagnato i modi di pubblicità inaugurati dall'epoca moderna; adattamenti che, a loro volta, hanno seguito la progressione delle fasi di specificazione e di perfezionamento percorse dai modi stessi, che qui non si ha ovviamente tempo di ricordare.

Un corrispondente andamento si sta profilando ora per i mezzi di comunicazione via etere, introdotti dall'ultima modernità e dalla prima fase della post-modernità: il mezzo radiofonico e quello televisivo. Campo vasto e aperto anche tecnologicamente, le cui esperienze sono ancora troppo giovani perchè si possano dare per superate le fasi iniziali, dei tentativi e delle sperimentazioni.

Un campo affidato più alla prassi che a diritto scritto, anche se il regolamento della Camera ha anticipato, sin dal 1971, una disci-

plina per così dire di prospettiva, rimettendo espressamente alla discrezionalità del Presidente la regolamentazione delle riprese televisive dei lavori dell'Assemblea. Più sperimentato invece lo specifico terreno dei lavori di Commissione. Riguardo a questi, per i quali entrambi i regolamenti prevedono sistemi audiovisivi a circuito interno, grazie ai quali i lavori delle Commissioni possono essere seguiti, in contemporanea, da pubblico e stampa, ammessi in appositi locali (separati dalle *aule* delle Commissioni), così dando soluzione al problema sollevato dal MORTATI il 14 ottobre 1947.

A un ben più ampio pubblico si rivolgono le trasmissioni televisive delle sedute di Assemblea, espressamente previste (come si è detto) dal regolamento della Camera, e ammesse in via di prassi al Senato: potenzialmente, tutti coloro che possono disporre di un apparecchio televisivo.

Come forma di pubblicità, anche questa si presenta in un duplice carattere: quello della diretta e immediata diffusione della notizia, e quello della documentazione, in relazione alla prospettiva (ancora da esplorare) della formazione di archivi in cui depositare le registrazioni audio-video.

Si tratta di un mezzo di pubblicità utilizzabile sia per l'Assemblea sia per le Commissioni; ma, allo stato, in seguito a richieste mirate, o delle stesse Camere (attraverso i loro Presidenti, sentiti i Gruppi) o delle varie emittenti, pubbliche o private, quando ve ne sia interesse. Queste trasmissioni sono effettuate per i dibattiti di rilievo, e non in forza di un obbligo giuridico: la vigente legislazione infatti si limita ad imporre un unico obbligo (relativo a comunicazioni o dichiarazioni ufficiali dei Presidenti delle Camere) ed unicamente a carico delle emittenti pubbliche. È vero che dal 1990 è previsto che possa essere chiesta (ancora, alle sole emittenti pubbliche) la istituzione di una trasmissione radio riservata ai lavori parlamentari (senza che nulla sia stato stabilito di simile per la diffusione televisiva), ma alla norma sino ad oggi non è stato dato alcun seguito.

8. – Peraltro, tutti i dibattiti delle sedute di Assemblea sono registrati in audio (alcuni, anche in video), a cura delle stesse Camere, e le relative registrazioni sono custodite in un archivio (riservato).

Tutte le sedute di Assemblea, infatti, sono riprese via radio, tanto in funzione dell'impianto di amplificazione sonora dell'Aula,

quanto per la diffusione in un circuito, interno al «palazzo», grazie al quale gli uffici parlamentari e dei gruppi vengono messi in grado di seguire direttamente lo svolgimento dei lavori, dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento.

Un sistema radiofonico interno, dunque, sempre attivo. E questo ha dato ad una emittente privata la possibilità di collegarsi con gli impianti di un Gruppo (quello radicale) e di dare vita a trasmissioni «pirata» che diffondono all'esterno delle Camere il corso dei loro lavori man mano che essi si svolgono.

È entrata così in funzione – con un interessante ricorso storico che ricalca le vicende inglesi del Settecento riguardo alla stampa dei resoconti – una nuovissima forma di pubblicità, non prevista nè da fonti legislative, nè da fonti extra-legislative, ma «tollerata» dalle istituzioni parlamentari, sole depositarie del potere di definire i modi come rendere pubblici i dibattiti che si svolgono nelle due grandi Assemblee e nei minori collegi di Palazzo Madama e di Montecitorio.

Modo nuovissimo, si è detto, ancora *in statu nascenti* (per così dire), ma anch'esso a tutela dei due grandi interessi sociali che il complesso intrecciarsi delle forme di pubblicità intende garantire, superando i limiti propri della originaria forma orale dei procedimenti parlamentari: l'esistenza giuridica piena dell'atto processuale, e la sua maggiore possibile conoscenza, all'interno e all'esterno dei recinti parlamentari.

Maria Teresa BONADONNA RUSSO

ROMA DI CARTA. SPIGOLATURE OTTOCENTESCHE TRA STORIA E ROMANZO