

# Osservatorio sulle fonti

## LA PUBBLICITÀ DEI LAVORI DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

di *Massimo Rubechi*\*

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.

*The article focuses on public awareness of the legislative activity of parliamentary committees. The recent requests aiming to increase the transparency of parliamentary assemblies, in fact, tries to extend higher standards of transparency to all the internal procedures. But the specificity of permanent commissions' role on legislative processes imposes carrying out some more reflections on the possible impact of this innovation.*

*An analysis on the constitutional principle related to transparency is presented in this essay, and the way in which the internal rules of the chambers translates them into commitments related to parliamentary committees is specified. In this framework the recent reform proposals are discussed and inspected.*

*The article tries to balance the request of increased transparency with the efficacy and quality of legislative procedure, in order to satisfy the requests while avoiding the risk of undermining the permanent committees' ability to build parliamentary consensus.*

---

\* Ricercatore di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

# Osservatorio sulle fonti

## 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>1</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 performances dei singoli parlamentari sulla base di indicatori quantitativi e, in parte, qualitativi<sup>2</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>3</sup> in cui esse rischiano di cadere.

---

<sup>1</sup> V. in questo senso l'approfondimento contenuto in L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2013, in particolare pp. 291ss.

<sup>2</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>3</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.

# Osservatorio sulle fonti

Nella peculiare situazione italiana, questa esigenza di trasparenza è stata rivendicata a più riprese<sup>4</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>5</sup>, come quello che, invece, si riscontra in altri parlamenti, quali quello statunitense<sup>6</sup>, inglese<sup>7</sup> o anche rispetto al Parlamento europeo<sup>8</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.

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.

---

<sup>4</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>5</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*, Cedam, Padova, 2012.

<sup>6</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>7</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>8</sup> Come ricordano L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 292.

# Osservatorio sulle fonti

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>9</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 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

---

<sup>9</sup> Su cui continua ad essere di attualità la voce enciclopedica di L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1960, pp. 895 ss.

# Osservatorio sulle fonti

le determinazioni di dettaglio.

Dalle due disposizioni costituzionali richiamate<sup>10</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>11</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>12</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>13</sup>.

In epoca repubblicana non si è mai fatto ricorso alla deroga al principio della 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>14</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 escludere che i procedimenti legislativi<sup>15</sup> possano essere oggetto

---

<sup>10</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>11</sup> C. DI ANDREA, L. GIANNITI, *Articolo 64*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, in particolare pp. 1235 ss.

<sup>12</sup> Cfr. Corte costituzionale n. 231 del 1975.

<sup>13</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.

<sup>14</sup> Come ricordato in A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003.

<sup>15</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.

# Osservatorio sulle fonti

di adunanza in seduta segreta.

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 qualsivoglia tipo di regime di pubblicità 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>16</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).

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 consultivo: al Senato (art. 33, comma 3<sup>17</sup>) è previsto il divieto

---

<sup>16</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.

<sup>17</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.».

# Osservatorio sulle fonti

espresso di pubblicità dei lavori, mentre un'analoga esplicitazione non è rinvenibile nell'articolo 65 del regolamento della Camera<sup>18</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>19</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>20</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>21</sup> viene 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

---

<sup>18</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>19</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>20</sup> V. M. MAGRINI, *Articolo 64*, cit., p. 597.

<sup>21</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).

# Osservatorio sulle fonti

consolidata e analogica dal regolamento del Senato<sup>22</sup>.

Se è vero che si è trattato della principale tra le forme di pubblicità dei lavori<sup>23</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 di svolgimento 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>24</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>25</sup>.

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 cau-

---

<sup>22</sup> Il quale la contempla direttamente, sempre su decisione della presidenza, solo per quando le interrogazioni a risposta immediata (art. 151-*bis*).

<sup>23</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>24</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>25</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 della commissione stessa.



# Osservatorio sulle fonti

tela, 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>26</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. 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, 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 spesso 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 disponibile lo stenografico, trasformando il sommario in un mero indice dei lavori della seduta<sup>27</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>28</sup>. Formalmente,

---

<sup>26</sup> Una tripartizione richiamata da L. CIAURRO, V. DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013.

<sup>27</sup> Per un'evoluzione storica dell'istituto v. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 291.

<sup>28</sup> La disciplina del regime di pubblicità cui sono sottoposte le sedute in cui si svolgono atti di

# Osservatorio sulle fonti

inoltre, il resoconto stenografico dovrebbe essere redatto anche quando vengono analizzate leggi finanziarie o di bilancio (art. 120 rC e 126 rS), ma la prassi ha mostrato una scarsa applicazione di tale previsione<sup>29</sup> al Senato, mentre alla Camera la disapplicazione della previsione regolamentare 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>30</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>31</sup> piuttosto che di strumento conoscitivo utile in tempi rapidi.

Proprio al fine di rendere disponibili in maniera più tempestiva i contenuti delle sedute, a partire dalla XVII Legislatura (2013-in corso), 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 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 a 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

---

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>29</sup> V. L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 292.

<sup>30</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>31</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.

# Osservatorio sulle fonti

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>32</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>33</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 rappresentanza 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 amministratori delle amministrazioni centrali e degli enti sottoposti a controllo ministeriale (cfr. art. 143 rC e art. 47 rS)<sup>34</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.

---

<sup>32</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>33</sup> Sul tema, anche in chiave comparata, v. P.L. PETRILLO, *Democrazia sotto pressione. Parlamento e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011

<sup>34</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).

# Osservatorio sulle fonti

Tuttavia, a fronte di una certa rigidità e tipizzazione dello strumento, si è sviluppata e successivamente notevolmente estesa la prassi delle cd. 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>35</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 presso il Senato, dove quelle espressamente dirette<sup>36</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'analoga 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>37</sup> sia, a contrario, tramite un'abrogazione del divieto attuale<sup>38</sup>, in modo comunque da modificare in termini generali il regime del-

---

<sup>35</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.

<sup>36</sup> Non mancano le proposte di modificazione più organiche che al loro interno contemplan 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>37</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>38</sup> V. XVI Leg.: Doc. II, n. 25 (*Ceccanti et al.*).

# Osservatorio sulle fonti

le 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 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 visto nel paragrafo precedente, 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>39</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 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>40</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>41</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

---

<sup>39</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.*).

<sup>40</sup> Si veda nella citata bozza la riscrittura dell'articolo 65, comma 2 lett. c) e d).

<sup>41</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*).

# Osservatorio sulle fonti

«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>42</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>43</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>44</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 commissione (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 «stenografico» – 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>45</sup>. Se è vero, come

---

<sup>42</sup> XVI Leg. Senato: Doc. II n. 3 (*Zanda, Finocchiaro e Minniti*); Doc. II, n. 29 (*Quagliariello e Zanda*).

<sup>43</sup> Doc. II, n.25 (*Ceccanti et al.*).

<sup>44</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, pp. 647ss. Un primo passo in avanti nel riconoscimento di una dialettica competitiva all'interno delle assemblee rappresentative, cui potrebbe innestarsi la previsione in oggetto, è stato compiuto con la proposta di legge costituzionale approvata dalle Camere e pubblicata in G.U. del 15 aprile 2016, che modifica l'articolo 64 imponendo al regolamento della Camera di disciplinare lo statuto delle opposizioni.

<sup>45</sup> In tal senso sia XVI Leg. Camera: Doc. II, n. 5 (*Madia*) che XVII Leg. Camera: Doc. II, n., 1

# Osservatorio sulle fonti

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 del cartaceo, 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 per 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. Se è vero infatti che le votazioni in assemblea possono condurre ad individuare chiaramente i voti espressi e i votanti, anche attraverso la previsione del voto elettronico il cui esito viene fedelmente riportato nei resoconti, in commissione, specie in sede referente, le votazioni avvengono prevalentemente tramite il metodo dell'alzata di mano e i risultati delle stesse non appaiono nel dettaglio nei resoconti, se non per l'esito complessivamente inteso.

Una riforma della disciplina delle operazioni di voto in Commissione potrebbe dunque essere considerata come una 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, delle presenze e delle votazioni dei singoli Senatori, venga data pubblicazione 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<sup>46</sup>.

Analogamente, alla Camera si è 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>47</sup>.

Si tratta invero di modalità 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

---

(Madia).

<sup>46</sup> Doc. II, n. 26 (Bignami et al).

<sup>47</sup> In tal senso XVII Leg. Camera: Doc. II, n. 9 (Giachetti et. al).

# Osservatorio sulle fonti

probabilmente queste soluzioni 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>48</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 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 endoproce-

---

<sup>48</sup> Doc. II, n. 25 (*Battista et al.*).



# Osservatorio sulle fonti

dimentali 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 controtuce rispetto ad analoghe esperienze europee<sup>49</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 potenziare la trasparenza dei resoconti delle commissioni permanenti, anche magari pensando di ampliare il dettaglio della rendicontazione sommaria delle sedute delle commissioni in sede referente, in modo da garantire un più alto grado di conoscibilità dei contenuti trattati e delle deliberazioni assunte.

Ma solo una revisione del contenuto dei resoconti non basta a garantire una maggiore trasparenza dei lavori: è necessaria anche 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 – 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 – anche solo sommaria – tempestiva, pur tenendo conto di esigenze di economia e di personale delle commissioni.

Per quanto riguarda le audizioni formali, invece, si potrebbe prevedere un ampliamento dei soggetti coinvolgibili e al contempo potenziarne la trasparenza<sup>50</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 am-

---

<sup>49</sup> V. FASONE, N. LUPO, *Transparency vs. Informality in Legislative Committees...*, cit.

<sup>50</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.

# Osservatorio sulle fonti

piamento 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.

Risulta, infatti, talvolta importante poter ricostruire le posizioni dei singoli parlamentari in quanto tali e in quanto membri di precisi gruppi politici, in modo da 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 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 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>51</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.

---

<sup>51</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, 2006, in particolare pp. 80 ss.

# Osservatorio sulle fonti

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.