

MOTIVAZIONE DELLE LEGGI E PUBBLICITA' DEI LAVORI PARLAMENTARI

Premessa

1) "Il corpo delle leggi è un meccanismo complicato di cui nessuna parte può essere pienamente spiegata senza il resto"¹.

Il legislatore non si muove nel vuoto, ma ogni legge, più in generale ogni atto di posizione di nuovo diritto, si muove in un precedente *corpus* normativo. Si deve dunque rifiutare l'idea del "legislatore onnipotente" (ove l'interprete è semplice dichiaratore di una volontà preconstituita), ma anche quella di un "legislatore impotente" (ove è solo l'interprete a creare il diritto).

Il diritto si forma progressivamente ed è questa l'intuizione, il nocciolo essenziale, delle concezioni normativiste: la funzione (nomotetica), di produzione di diritto è esercitata collettivamente da una molteplicità di soggetti.²

Già il processo di formazione delle leggi evidenzia l'inesistenza di un unico legislatore: la legge, lungi dall'uscire come Minerva dalla testa di Giove (ben formata e coerente), fuoriesce da un lavoro corale che può produrre - spesso produce - esiti incoerenti. Il gradualismo v'è già nella formazione delle leggi (*rectius*, delle disposizioni) ed ancora prima ha una radice semiotica (con Hart constatiamo che non vi sono disposizioni assolutamente chiare e disposizioni assolutamente vaghe).

Il legislatore contemporaneo è sempre più consapevole di questi limiti che sono a monte - nelle costituzioni rigide, negli obblighi internazionali, nelle sfere di competenza attribuite ad altri soggetti produttori di diritto - e, a valle, nella progressiva attuazione della previsione legislativa, sino alla definizione della "norma operativa"; quella che si applica al caso concreto, alle singole fattispecie³. Proprio in questa fase, nella definizione/individuazione della norma operativa si manifesta la dialettica di ogni processo decisionale complesso: sul microcosmo della norma da applicare si proietta tutta la complessità dell'ordinamento (le antinomie e le lacune). Da ciò l'onere di motivazione - di giustificazione delle scelte, del "verso", che l'interprete sceglie per fornire la soluzione - che sembra trascolorare più elevato appare il tasso di "ineffettività" del diritto⁴; ineffettività che aumenta di grado ripercorrendo a ritroso il cammino della produzione del diritto, sino ad arrivare ai principi che entrano nel circuito ermeneutico e di produzione di una pluralità indefinibile di norme operative.

Sotto questo primo profilo potrebbe essere valutato il problema delle motivazioni delle leggi.

I prodotti del legislatore possono essere caratterizzati da un variabile tasso di effettività. Ad esempio i trattati europei, ed in particolare il cosiddetto patto di stabilità, impongono equilibri finanziari stringenti, da verificare periodicamente, imponendo una valutazione similmente stringente degli effetti finanziari delle leggi. Questo alto grado di effettività, di puntuale incidenza, ha imposto l'adozione di un complesso sistema di valutazione degli oneri finanziari degli interventi del legislatore (che solo può modificare equilibri di finanza pubblica che trovano la loro proiezione nelle leggi di bilancio) che si traduce, sotto questo profilo, in una vera e propria motivazione, o meglio in un apparato argomentativo (fatto dalle relazioni del Tesoro,

¹ BENTHAM Un'introduzione ai principi della morale e della legislazione (UTET 1998)

² Il volontarismo è un'illusione come quella della sovranità monetaria nel secolo che si è appena chiuso.

³ Cfr. FERRAJOLI, interpretazione dottrinale e interpretazione operativa in RIFD, 1966, pp. 290 e ss.

⁴ Luzzati, L'interprete e il legislatore, pag. 72.

dai pareri delle Commissioni bilancio delle due Camere che producono precisi effetti sul procedimento legislativo) che accompagna le leggi di spesa sin dal loro formarsi.⁵

Di contro la giustificazione può emergere – attraverso l'attivazione di istanze di controllo *ex post* - a valle del momento tetrico, nel momento di accertamento della "norma operativa. Si comprende così la radice del nostro controllo di costituzionalità, svolto su questioni "rilevanti", che emergono nella ricostruzione dei presupposti della norma da applicare. L'attività interpretativa della Corte non è altro che la elaborazione di giustificazioni *ex post* degli interventi del legislatore di cui viene trovata (anche con interventi di addizione, manipolazione) la coerenza. Coerenza e giustificazione che dovrebbero tuttavia essere obiettivi del buon legislatore. In questo senso la motivazione delle leggi potrebbe costruire un "ponte" tra il modo in cui il diritto viene prodotto e il modo in cui il diritto viene conosciuto e applicato.⁶

Se ne segnala l'esigenza in particolare nei settori ove stringente – perché positivamente fissata (ad ex art. 25 Cost.) – è la richiesta di certezza del diritto. In settori come quello penale all'autolimitazione razionale dell'interprete deve (dovrebbe) corrispondere l'autolimitazione razionale del legislatore. Così, da tempo si parla di introdurre in questo settore di una riserva di codice, che obblighi il legislatore a giustificare – quanto meno da un punto di vista sistematico – i suoi interventi.

2) Ulteriori spunti per spiegare oggi il rinnovato interesse sul tema della motivazione degli atti normativi possono trarsi da una comparazione con le ragioni che sostengono la prescrizione della motivazione delle sentenze.

L'esigenza di motivare le sentenze nasce storicamente da una ragione "interna", endoprocessuale connessa alla possibilità dell'impugnazione. Questa ragione preesiste al precetto costituzionale fissato nell'art. 111 - che piuttosto affonda le sue radici nell'esigenza "extraprocessuale" di garantire un controllo democratico diffuso sulle decisioni giudiziarie - ed appare coesistente alla struttura stessa del processo, articolato in più gradi di giudizio⁷.

Ora, se le esigenze "extraprocessuali", di controllo democratico conformano da tempo, come si vedrà in seguito, dalla nascita dei parlamenti moderni, il procedimento legislativo, oggi sembrano proporsi con autonoma evidenza per gli atti normativi ragioni per la introduzione di forme di motivazione "endoprocessuali".

La crisi della legge e, soprattutto, del tradizionale ordine delle fonti costruito attorno al criterio gerarchico sta facendo "smarrire la bussola" all'interprete che non si trova più di fronte ad una preconstituita teoria delle fonti atta a qualificarne il valore di ciascuna e la rispettiva capacità regolativa.

L'individuazione della fonte applicabile si sta trasformando in - se non lo è sempre stato - un problema di interpretazione. Mentre anche il ricorso al criterio della competenza non sembra più esaustivo.

Nella Carta costituzionale alcune sfere di competenza sono certo individuabili, ma la distribuzione di potere normativo è sempre più, oggi, opera del legislatore ordinario. Proliferano "leggi conchiglia", che deferiscono la propria attuazione, ma più spesso la regolazione di interi settori, a fonti - nel loro ambito - sostanzialmente primarie.⁸ Ma anche questa capacità creatrice di nuove "competenze" del legislatore sembra in crisi. Le competenze normative di autorità indipendenti e di particolari fonti sembrano affermarsi per forza propria.

La ricerca di un ordine pare dunque tutta affidata all'interprete che si regola sulla base dei contenuti (degli enunciati e addirittura delle norme) seguendo criteri logici. Su tutto incalza la sfida posta dalla sussidiarietà che opera ora come clausola di

⁵ Rinvio a questo proposito alla relazione di Nicola Lupo

⁶ Luzzati, pag. 413.

⁷ Taruffo

⁸ Rinvio riassuntivamente alle indicazioni ed alle considerazioni svolte dalla relazione di Nicola Lupo

limitazione dell'intervento pubblico, ora come criterio che, sulla base del principio di efficienza, rompe - caso per caso - le sfere di competenza realizzando la dimensione ottimale dell'intervento pubblico.⁹

In questo quadro la motivazione dell'atto normativo potrebbe assumere un ruolo decisivo, di giustificazione della collocazione/qualificazione (nel sistema delle fonti, o meglio, nell'ordinamento) dell'atto normativo medesimo. Questo è forse il senso dei - troppo spesso equivoci e troppo scarni - "visto" e "premesso" che costituiscono i preamboli degli atti normativi. Ma questa sembra anche essere la naturale funzione del corpo di relazioni che accompagnano le iniziative legislative. Per il legislatore, che ha perso l'olimpica certezza del suo ruolo, diventa oramai un'esigenza logica ("interna", coesistente al modo di produzione del diritto) quella di giustificare, più e prima che il merito, la stessa fattibilità dell'intervento normativo, la scelta della fonte, la sua capacità di essere "sistematizzata".

La norma intrusa, non sistematizzabile finisce spesso, come si è accennato, per essere espunta dall'interprete o dal giudice delle leggi. Ciò non vuol dire che sul legislatore gravi sempre l'onere di essere sistematizzabile; si può rompere l'ordine; anzi, proprio per il principio di sussidiarietà, il legislatore può/deve intervenire "rompendo" l'ordine. Ma qui ancor più pressante si fa l'onere di processualizzare e motivare l'attività legislativa, come felicemente intuito da Mortati¹⁰.

Casi direi non isolati, ma piuttosto da considerare emblematici, regolati dalla stessa Costituzione, sono le leggi atipiche e rinforzate. Si pensi alle leggi adottate "sulla base di intese" previste dall'articolo 8 Cost.. Qui, in una materia ove la sussidiarietà opera *ope constitutionis*, viene imposto un preciso onere procedurale al legislatore: concordare con le "rappresentanze" delle confessioni religiose il contenuto della legge che regola i rapporti tra queste e lo Stato. Concordanza che il legislatore deve, nel produrre l'atto, motivare puntualmente.

⁹ La "legge obiettivo", attorno alla quale è costruito l' A. S. 373 (divenuta la cosiddetta legge Lunardi), è il più chiaro - e provocatorio - segno dei tempi.

¹⁰ MORTATI. Leggi provvedimento p. 130 e ss.

LA PUBBLICITÀ DEI LAVORI PARLAMENTARI

"Chi asserisce che qualcosa è corretto sottintende che è suscettibile di essere fondato, giustificato mediante ragioni. La tesi secondo cui la giustizia è correttezza, dunque, prelude direttamente all'idea della giustizia come possibilità di fondazione, o giustificazione mediante ragioni"¹¹

Il nesso tra giustizia e giustificazione si propone tradizionalmente per le decisioni giudiziarie: le sentenze devono poter essere giuste, quindi giustificate da buone ragioni.

Più complesso è il tema della legge "giusta". Tuttavia coesistente all'idea stessa di legislatore democratico è la giustificazione delle sue decisioni che, per ciò, sono prese con procedimenti pubblici, aperti, da organi rappresentativi e comunque espressione della volontà popolare.

1) Alcuni riferimenti storici: l'esperienza inglese

La **pubblicità dei lavori** delle Assemblee parlamentari (principio fissato nell'articolo 64, 2° comma Cost.) è un principio indiscusso nella tradizione parlamentare liberale che garantisce l'essenziale ostensione e conoscibilità delle scelte dei legislatori.

Quest'affermazione è confermata da una, se pur sommaria, ricerca sulle radici di questo principio,¹² partendo dalla più antica esperienza parlamentare quella inglese. In questo paese l'attività parlamentare fu a lungo segreta per garantire pieno svolgimento al *privilege* della libertà di parola dei membri del parlamento. Il segreto infatti dei lavori parlamentari nasce come forma di tutela nei confronti del re che avrebbe ben potuto perseguire opinioni ritenute sgradite. Con l'affermarsi dell'autonomo ruolo del Parlamento - dopo la *glorious revolution* e la progressiva parlamentarizzazione della monarchia inglese questo antico privilegio acquistò la funzione di tutelare la tranquillità dei lavori parlamentari¹³ dalle critiche della stampa e del pubblico. Ma proprio perché tanto fragilmente fondato il segreto iniziò ad essere a partire dalla fine XVII secolo sempre più di frequente aggirato. E così, nel tempo, il divieto trascolorò in tolleranza e, come avviene nel diritto inglese, la svolta nel senso del riconoscimento della non illegittimità della divulgazione giornalistica dei lavori parlamentari avvenne per via giudiziaria nel 1771¹⁴. E ad un editore privato, negli anni seguenti, la Camera dei Comuni affidò la pubblicazione dei resoconti dei suoi lavori che, solo all'inizio del '900 (nel 1907), furono oggetto di una ufficiale pubblicazione.¹⁵

La vicenda della pubblicità dei lavori parlamentari segna il processo di trasformazione dell'assemblea dei ceti nel pieno Parlamento moderno, il parallelo nascere del giornalismo politico ed il formarsi dell'opinione pubblica. Abolita la censura preventiva nel 1695 i giornali - all'inizio parsimoniosamente - iniziarono a pubblicare resoconti, stralci dibattiti parlamentari¹⁶ nonostante la ferma e reiterata affermazione della natura di *breach of privilege* della pubblicazione di notizie sui lavori parlamentari.¹⁷ Ma il prestigio dei giornali si usurava proprio in quegli anni sulla capacità di riprodurre discorsi parlamentari; il tutto senza che fosse autorizzata la

¹¹ Alexy, *Giustizia come correttezza*, in "Ragion pratica", 2, 1988, p. 105

¹² Si veda lo studio P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari (profili storico comparatistici ed aspetti attuali)* Roma 1981.

¹³ COSTANZO, pag. 5.

¹⁴ Sulla vicenda v. COSTANZO, op. cit., pag. 15 e s.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ HABERMAS, pag. 79 ricorda che le notizie contenute nei *votes*, brevi resoconti di certi risultati dei dibattiti parlamentari, la cui pubblicazione fu autorizzata a partire dal 1681, furono la base dei primi quotidiani.

¹⁷ P.COSTANZO, op. cit., pag. 15 e s.

presenza di giornalisti nelle tribune.¹⁸ Il *privilege* fu superato di fatto, come accennato, per via giudiziaria, solo nel 1771 con l'annullamento del procedimento penale contro un redattore dell'"Evening Post".

I giornali amplificano i contrasti tra "partiti" e costruiscono la dialettica tra maggioranza e opposizione che lungo il XVIII secolo si va formando: la minoranza sconfitta in parlamento può fare infatti appello all'opinione pubblica, a quel pubblico informato di elettori e non che con sempre maggiore passione segue le vicende politiche e così da "fronda", con la mediazione di un pubblico raziocinante e informato diviene "opposizione" modernamente intesa.¹⁹

Questo processo giunge a maturazione a cavallo tra i due secoli (il XVIII e il XIX).

In un celebre discorso del 1792, tre anni dopo lo scoppio della Rivoluzione francese, Fox per la prima volta parlò ai Comuni di *public opinion* che si forma nella discussione pubblica, dopo che i cittadini mediante l'educazione e la pubblicità sono stati messi in grado di farsi un'opinione; occorre "dare al pubblico i mezzi per formarsi un'opinione"²⁰. Il Parlamento così, da oggetto di dibattito diviene un organo dell'opinione pubblica.²¹ Da luogo esclusivo - insieme al sovrano - delle decisioni pubbliche diviene lo strumento che permette il *government by public opinion*.

I gruppi politici si trasformano da club in veri e propri partiti, pubblicando i loro programmi elettorali (1834), contemporaneamente, dopo una lunga battaglia, viene esteso il diritto di voto (*Reform bill* del 1832) che, rivedendo la ripartizione delle circoscrizioni elettorali, permette il coinvolgimento diretto nella vita politica inglese del ceto medio.

2) (segue): l'esperienza statunitense e francese

Ben diversa da quella inglese l'esperienza statunitense; il privilegio del segreto dei lavori vigente nelle colonie fu infatti subito rovesciato con la dichiarazione d'indipendenza. Non v'era più un monarca da cui difendersi, mentre al popolo occorreva rendere conto dell'attività dei parlamentari. Così l'articolo 1. Sez. 5, par. 3 della Costituzione statunitense impone alle due Camere la pubblicazione di un *journal* dei loro dibattiti, ad eccezione delle parti che, a giudizio dell'assemblea, devono restare segrete²².

Un analogo rovesciamento si produsse in Francia con la rivoluzione del 1789. L'accesso del pubblico alle riunioni degli Stati generali, negato dal re fu ottenuto dai rappresentanti costituitisi in Assemblea nazionale il 25 giugno 1789. La convocazione stessa degli Stati generali fu determinata da un moto dell'opinione pubblica, dal piovare di *cahiers de doléance*, critiche alla gestione dello stato assolutista da parte del pubblico che, come istanza di controllo sul governo aveva covato lungo il XVIII secolo, irrompendo sulla scena politica grazie all'azione di Necker (che proprio per ciò fu fatto cadere dal re come ministro). In queste condizioni e ad un tale sviluppo della società, quella della Francia dei lumi, gli Stati generali, l'antica Assemblea dei ceti

¹⁸ Solo nel 1803 lo *speaker* riservò ai giornalisti uno spazio nelle tribune, ove per un secolo essi si erano intrufolati illegalmente vigendo il divieto di prendere appunti nelle gallerie della Camera dei Comuni. Nel 1847, dopo l'incendio del 1834, furono destinate tribune separate ai giornalisti.

¹⁹ Così HABERMAS, pag. 82 il quale ricorda che sino ad allora in Inghilterra "l'opposizione politica sul piano nazionale era stata possibile come tentativo di affermazione violenta di interessi sotto forma di fronda e di guerra civile; adesso, grazie alla mediazione di un pubblico raziocinante, essa prende l'aspetto di controversia permanente fra partito di opposizione e di governo".

²⁰ HABERMAS pag. 84 e 85.

²¹ Ibidem pag. 79.

²² Cfr S.M. CICONETTI, Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato, Padova, 1979, p. 80 e ss.

convocata dopo tanto tempo (la stessa assemblea che in Inghilterra, grazie ad una lunga ed ininterrotta evoluzione, si era trasformata in un moderno parlamento), non poteva non evolvere subito, e con violenza, come una molla negli anni compressa, nella forma di un moderno parlamento²³.

Da allora l'opinione pubblica – una parte di essa e più in particolare una parte del popolo di Parigi – divenne la protagonista del dibattito politico arrivando a condizionare – direttamente, anche con la presenza fisica nelle tribune – i lavori dell'Assemblea.

Il principio della pubblicità dei lavori parlamentari fu affermato nell'art. 1, sez. III cap. III del titolo III della Costituzione del 1791 e ribadito con assoluta efficacia nella costituzione del giugno 1793²⁴. Robespierre arrivò ad affermare, durante i lavori della Convenzione, che "la nazione tutta ha il diritto di conoscere la condotta dei suoi mandatari. Occorrerebbe, se fosse possibile, – secondo Robespierre – che l'Assemblea dei delegati del popolo deliberasse in presenza del popolo intero; un edificio vasto e maestoso aperto a dodicimila spettatori, dovrebbe essere il luogo delle sedute del Corpo legislativo".²⁵ Si coglie in quest'affermazione quasi paradossale il problema posto dalla pubblicità diretta, quella che si realizza attraverso la presenza del pubblico nelle tribune delle Aule parlamentari: il condizionamento immediato dell'attività degli eletti che non parlano più fra loro ma direttamente al pubblico, che non solo influenza, ma, più spesso, si trasforma nello strumento usato da alcuni tribuni per condizionare se non addirittura intimidire gli altri rappresentanti²⁶. Non è un caso quindi che in tutti i parlamenti contemporanei anche i più aperti alla partecipazione del pubblico, questa non può tendenzialmente andare oltre la dimensione fisica dell'assemblea. Esattamente il contrario di quanto auspicato da Robespierre (che lamentava la presenza di solo "qualche centinaio di spettatori ammassati in un locale stretto e scomodo" a fronte della "immensità della nazione" cui si doveva proporzionare, a suo avviso, la pubblicità dei lavori). Reagendo agli eccessi degli anni precedenti la Costituzione termidoriana (del 22 agosto 1795) fissò addirittura la regola secondo la quale il numero delle persone che potevano assistere alle sedute delle due Camere non avrebbe dovuto superare la metà dei membri rispettivi di ciascuna. L'evoluzione successiva della disciplina francese è emblematica della connessione stretta tra pubblicità dei lavori parlamentari e affermazione della sovranità popolare.²⁷ Così la pubblicità dei lavori, scomparsa sotto Napoleone, tornò con forti limitazioni nella Restaurazione per affermarsi in modo duraturo con la III Repubblica.

3) Alcuni riferimenti teorici

Sulla esperienza francese si sono esemplate le costituzioni liberali prima e democratiche poi dell'Europa continentale ove, dunque, la vita dei parlamenti è sempre stata connotata dalla pubblicità che può essere definita un requisito intrinseco e connaturato alle stesse istituzioni parlamentari²⁸. La stessa supremazia della legge

²³ v HABERMAS, op cit., pag 85 e ss

²⁴ Nell'affermare il principio si fissava però subito la possibilità di derogarsi facoltizzando il ricorso a sedute segrete. Facoltà questa da allora sempre ammessa seppur seriamente disciplinata in tutte le Costituzioni occidentali. Il segreto da regola, nello stato autocratico, diviene, con la fine *dell'ancien régime*, eccezione Cfr. N. BOBBIO. *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984 p. 78 e ss. ed anche G. FERRARI, *L'avventura del segreto dell'Italia repubblicana*, in AA.VV. *Il segreto sulla realtà giuridica italiana*, Padova, 1983, pag. 75 e ss.

²⁵ Su questa affermazione A.ESMEIN. *Eléments de droit constitutionnel*, Paris, 1896 pag. 719 e N. ZANON, p. 1 e ss.

²⁶ Sul ruolo svolto nei lavori della Assemblea prima e della Convenzione poi dai *sans-coulottes*, gruppi organizzati delle sezioni della Camera Parigina, tra il 1792 e il 1793. Cfr ZANON, op. cit. pag. 9 e s.

²⁷ COSTANZO, op cit. pag. 30.

²⁸ COSTANZO, op cit. pag. 51

nel sistema delle fonti nasce e si realizza grazie e parallelamente al principio della pubblicità.

Con Locke e poi Montesquieu la categoria della *lex generalis* si afferma nel campo politico e sociale distinguendosi da altre fonti come il decreto o l'ordinanza del sovrano. Per Locke "l'autorità legislativa o autorità suprema non può arrogarsi il potere di governare con decreti estemporanei o arbitrari, ma è tenuta a dispensare la giustizia e stabilire i diritti dei sudditi con leggi promulgate e stabili"²⁹. Questo concetto viene precisato da Montesquieu per il quale "le leggi sono i rapporti necessari che derivano dalla natura delle cose"; dunque regole generali e razionali. La pubblicità serve, deve servire, all'instaurazione di una legislazione razionale. Già Locke afferma questo nesso,³⁰ reso esplicito dai fisiocratici secondo i quali soltanto l'*opinion publique* può rivelare e conoscere l'*ordre naturel*; al sovrano illuminato spetta, in questa prospettiva, porre regole razionali per una società civile autonoma ed indipendente. La *voluntas del* sovrano deve fare pertanto sempre i conti, con la *ratio*. Nell'Inghilterra del XVIII secolo, nel pieno sviluppo delle istituzioni parlamentari, questa persuasione porta quale conseguenza ad affermare l'esistenza di un nesso essenziale tra opinione pubblica e onnipotenza legislativa, la prima, secondo Burke, è "il veicolo, l'organo" della seconda³¹: il legislatore è onnipotente poiché le sue decisioni sono filtrate, esaminate, proiezioni dell'opinione pubblica che si è formata nel circuito parlamento-giornalismo politico. In Francia questi sviluppi democratici sono negati: secondo i fisiocratici - compiutamente in Turgot - gli atti dell'autorità devono sia essere razionali e persuasivi per il pubblico, ma l'opinione pubblica non ha una funzione costitutiva nei processi decisionali. All'opposto Rousseau, dissolvendo l'alterità tra governanti e governati, pensa ad una democrazia "senza discussione pubblica"³², spiana così la strada alla visione radicale dei rivoluzionari, all'idea di Robespierre di tenere le sedute parlamentari in un edificio capace di ospitare migliaia di persone assicurando, con la presenza massiccia del popolo, una responsabilità "morale", se non addirittura fisica dei rappresentanti, sempre revocabili legati ad un rigido mandato imperativo che, seppur imperfettamente, realizzi l'identità, cui pensa Rousseau, tra eletti ed elettori³³.

Negli stessi anni Bentham chiarisce i termini del rapporto tra parlamento, modernamente inteso, e pubblica opinione in uno scritto³⁴ originariamente destinato all'assemblea costituente francese precisando, in modo insuperato, la funzione della pubblicità parlamentare, strumento che assicura un controllo permanente dell'opinione pubblica, sulla cui capacità critica Bentham non ha dubbi.

Bentham sviluppa così quanto affermato da Kant secondo il quale la pubblicità (latamente intesa) va considerata come quel principio che solo può garantire l'accordo della politica con la morale³⁵; nel "pubblico accordo" del pubblico che ragiona devono trarre origini, per Kant, le leggi che si fondano quindi sulla "volontà del popolo che scaturisce dalla ragione". Nella seconda appendice allo scritto *Per la pace perpetua*, Kant considera concetto trascendentale del diritto pubblico il seguente principio: "tutte

²⁹ LOCKE, Secondo trattato sul governo (1960), Trad. it. a cura di L. Formigari, Roma 1984 pag. 151

³⁰ HABERMAS; pag. 71

³¹ Ibidem pag. 117

³² Ibidem pag. 122

³³ C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, pag. 345 (della traduzione italiana) acutamente rileva che il mandato imperativo, facendo dipendere il singolo deputato dalla volontà dei suoi elettori e non dalla volontà di tutto il popolo, contraddice il principio democratico, teorizzato da Rousseau, "dell'identità del popolo presente con se stesso in quanto unità politica". In proposito cfr. N. ZANON, op. cit. pag. 22 e ss.

³⁴ J. BENTHAM, *Political tactics*, (1791-1816) tradotto in italiano (*La tattica parlamentare*), t. in *Bibl. di Scienze politiche* diretta da A. Brunialti, vol. IV parte II, Torino 1888, p. 734 e ss.. Sulla storia di questo celebre saggio, parte del quale fu pubblicato nel 1791 (con il titolo *Essays on political tactics*) e circolò seppur non diffusamente negli ambienti della Convenzione, v. l'introduzione dell'edizione moderna (cui di seguito si farà riferimento) del lavoro di Bentham curata da M. James e C. Blamires, Oxford 1999.

³⁵ Ibidem 128, 131

le azioni relative al diritto di altri uomini la cui massima non è suscettibile di pubblicità sono ingiuste"³⁶. Il criterio della pubblicità nell'azione dei pubblici poteri distingue il giusto dall'ingiusto ed è pertanto principio fondamentale, diremmo noi, del diritto pubblico. Se all'uomo privato - che è un fine per se stesso e per gli altri - deve essere garantita la libertà di scegliere se mantenere riservate le proprie azioni, i propri comportamenti, l'uomo pubblico deve agire in pubblico e sotto il controllo del pubblico³⁷. Nella libertà di penna sta pertanto per Kant "l'unico palladio dei diritti del popolo", al pubblico che ragiona il compito di far sì che la legalità derivi dalla moralità. Ritiene un falso problema, quello dell'accordo tra politica e morale, Hegel per il quale "il bene d'uno Stato ha una legittimità del tutto diversa dal bene del singolo e la Sostanza etica, lo Stato, ha la sua esistenza, cioè il suo diritto, immediatamente, in un'esistenza non astratta, ma concreta: soltanto questa esistenza concreta, e non uno dei molti pensieri universali reputati come precetti morali, può essere principio delle sue azioni e dei suoi comportamenti"³⁸. In questa prospettiva la pubblicità (in particolare quella dei lavori parlamentari, di un'assemblea immaginata come assemblea di ceti funzionale all'esigenza di garantire la compiuta integrazione dei cittadini verso l'alto), nello Stato viene degradata da principio per la "scoperta della verità" a "mezzo di educazione"³⁹. Con questa costruzione - dello Stato dei ceti - volgendosi verso il passato Hegel reagiva alle contraddizioni - percepite con chiarezza - dello Stato di diritto borghese; lo "Stato monoclasse", diremmo utilizzando la felice espressione di Giannini. La progressiva democratizzazione delle istituzioni europee lungo il XIX e il XX secolo, la nascita dei partiti, il conseguimento del suffragio universale segnano la crisi della sfera pubblica borghese nata, storicamente, in un mondo di cittadini liberi perché proprietari, in connessione quindi con una società separata dallo Stato⁴⁰.

Nello stato pluriclasse gli steccati si rompono e, come intuito da Marx, la sfera pubblica evoluta in senso democratico "vuole sostituire la società reale alla fittizia società civile del potere legislativo". Marx pensa, come è noto, ad una finale dissoluzione del potere "politico" in quello "sociale"; ma senza nemmeno voler toccare i problemi che quest'affermazione pone, è però evidente che con la evoluzione in senso democratico delle istituzioni, il principio di pubblicità tende a coprire tutti i processi necessari alla riproduzione della società,⁴¹ oltre i confini del Parlamento. Dalla pubblicità "in" e "del" Parlamento si passa all'affermazione della pubblicità nell'azione di tutti i pubblici poteri.

L'allargamento del pubblico (che è il tema dominante del XIX secolo con la progressiva espansione del suffragio elettorale) pone in questione certezze su cui si era fondata la lotta, nel XVIII secolo, per l'affermazione del principio di pubblicità; entra in crisi quella idea della razionalizzazione del potere politico attraverso la pubblicità, intesa come sovrano strumento dell'affermazione della ragione. Nella opinione pubblica si vedono spinte al conformismo più che all'elaborazione critica, secondo le illuminanti ricostruzioni di Stuart Mill e Tocqueville; vengono così poste le basi del moderno costituzionalismo con la ricerca di freni e contrappesi alla tirannia della maggioranza, ai pericoli della "centralizzazione del potere governativo"⁴². L'espansione della sfera pubblica, che penetra in sfere sempre più ampie della società, le fa perdere progressivamente la sua funzione politica, di strumento, di controllo; e così, se da un lato vengono erosi diritti e spazi privati, di contro si attenua l'attenzione dell'opinione

³⁶ I. KANT, *Dell'accordo della politica con la morale secondo il concetto trascendentale del diritto pubblico*.

³⁷ Così commentando l'affermazione di Kant, U. SCARPELLI, *La democrazia e il segreto*, in *Il segreto*, cit. pag. 643.

³⁸ HEGEL pag 337

³⁹ Habermas pag. 146

⁴⁰ Habermas pag. 153

⁴¹ Ibidem

⁴² TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Bologna 1934, vol. II, pag. 458

pubblica in aree propriamente pubbliche, di elaborazione delle decisioni dei pubblici poteri, con il conseguente riproporsi del segreto a danno della forza espansiva del principio di pubblicità⁴³.

In questa prospettiva sembra possa essere oggi utilmente riscoperta la virtù propria della pubblicità parlamentare, della pubblicità cioè attraverso il Parlamento.

4) La pubblicità dei lavori parlamentari nell'Italia statutaria.

In Italia, dopo i precedenti delle costituzioni giacobine e di quelle del '20 e '21, nel 1848 il principio che "le sedute delle Camere sono pubbliche" venne fissato dall'art. 57 dello Statuto Albertino con un importante temperamento: la possibilità per dieci parlamentari di chiedere che le Camere deliberino in segreto. Di questa deroga al principio le Camere statutarie fecero un uso assai limitato. Si ricorse alle sedute segrete in casi eccezionali in particolare in tempo di guerra⁴⁴, per questioni ritenute di natura interna (come l'approvazione dei bilanci di ciascuna delle Camere) e in alcune peculiari attività del Senato, come la procedura di convalida dei senatori⁴⁵.

Dopo una iniziale incertezza, non si ricorse mai alle sedute segrete per discutere ed approvare leggi⁴⁶.

La pubblicità fu, sin dall'inizio, assicurata in primo luogo mediante l'ammissione del pubblico alle sedute delle Assemblee del Senato e della Camera, con una particolare attenzione ai giornalisti cui è stata sempre riservata una parte significativa dei posti disponibili sulle tribune⁴⁷. "E' in grazia della stampa libera che tutti possono conoscere quel che avviene in Parlamento e con una sollecitudine inarrivabile ai resoconti ufficiali e con un colorito impossibile nei medesimi"; così Racioppi e Brunelli, nel loro commento allo Statuto,⁴⁸ chiarivano icasticamente la immediata strumentalità della pubblicità dei lavori parlamentari al libero sviluppo del dibattito civile sulle questioni politiche. Lo sviluppo della libera stampa politica italiana, con i suoi pregi ed i suoi difetti, ha trovato la sua culla sulle aule parlamentari e nei suoi immediati dintorni: i corridoi, le lobby (fra le quali il celebre "transatlantico") che circondano le aule di Montecitorio e Palazzo Madama.

Alla pubblicità diretta si affiancò, sin dalle origini del parlamento subalpino, una pubblicità indiretta, realizzata attraverso la pubblicazione di resoconti stenografici di ogni seduta delle due assemblee. Questo servizio fu affidato nei primi anni di vita dalle due Camere alla "Gazzetta piemontese" con risultati non soddisfacenti tanto che nel giro di tre anni le Camere decisero di apprestare un autonomo servizio di resocontazione che si avvale anche di stenografi dell'*Assemblée nationale* potendo

⁴³ Così HABERMAS, pag. 167 riprendendo considerazioni di M.L. GOLDSCHMIDT, *Publicity, Privacy and Secrecy*, in *The Western political Quarterly* VII, 1954, pag. 401

⁴⁴ Celebri sono le sedute in Comitato segreto della Camera dei deputati del giugno-dicembre 1917, nelle quali fu esaminata la condotta della guerra.

⁴⁵ Il Senato, almeno fino al 1880, fece un uso non episodico del segreto, ma per attività interne, cfr. in proposito G. FERRARI, op. cit. pag. 82.

Più in generale si ricorse al segreto per le attività che riguardano singole persone, per tutelare l'onorabilità delle medesime da un lato, e, dall'altro, nel caso di elezioni e nomine, per tirare fuori le persone interessate da polemiche e comunque valutazioni e da considerazioni di carattere politico. Questa ragione motiva ad esempio la previsione costituzionale (art. 87, 3° comma) che impone lo scrutinio segreto per la elezione del Presidente della Repubblica.

⁴⁶ MANCINI e GALEOTTI, pag. 110 riferiscono di un unico caso del 25 febbraio 1849, quando "si discusse in seduta segreta una proposta di legge relativa all'organizzazione della guardia nazionale, mobilitata".

⁴⁷ Cfr Mancini e Galeotti, pag. 112

⁴⁸ F. RACIOPPI e I. BRUNELLI, *Commento* vol III, 1909, pag. 63

essere utilizzata pure la lingua francese nei dibattiti del parlamento subalpino ⁴⁹. I ritardi nella diffusione del resoconto stenografico motivarono l'introduzione (alla Camera nel 1879 e al Senato nel 1882) del resoconto sommario, diffuso alla stampa in contemporanea allo svolgimento delle sedute e sempre pubblicato il giorno successivo.

Nel complesso si può affermare che lungo tutta la vita delle Camere statutarie il rispetto del principio pubblicitario fu massimo, compatibilmente con i mezzi allora in uso. I dibattiti parlamentari rifornirono di notizie, riempiendone intere sezioni, giornali e riviste: nelle sue virtù e nei suoi vizi si ritrova in Parlamento lo specchio della vita quantomeno della classe dirigente del paese icasticamente raffigurata anche in opere letterarie, veri e propri "romanzi parlamentari" ⁵⁰, un genere la cui sostanziale scomparsa dovrebbe far riflettere sul ruolo delle istituzioni parlamentari nell'Italia di oggi. Nei resoconti del Parlamento subalpino prima ed italiano poi ritroviamo la fonte essenziale per la storia istituzionale italiana; in essi - specchio fedele della ricchezza dei dibattiti - ad esempio troviamo spiegate le ragioni, gli argomenti che hanno sostenuto quell'imponente opera di edificazione dell'ordinamento giuridico italiano che, in particolare per quanto riguarda gli istituti del diritto pubblico, trova nelle leggi approvate nei primi anni di vita del nuovo Stato i suoi momenti fondativi ed i pilastri essenziali.

Nella esperienza statutaria la regola pubblicitaria trova sviluppate tutte le sue virtualità: da momento di trasparenza, a strumento di controllo dell'opinione pubblica (visibile materialmente nella gremita e turbolenta vita della tribuna per la stampa dell'Aula di Montecitorio e nei corridoi di quel palazzo) a mezzo essenziale di controllo sull'attività del Governo. "Col sindacato sulla politica e l'Amministrazione il Parlamento si rende interprete della pubblica opinione, chiamando il governo a spiegare e giustificare l'opera sua. E singolarmente mediante quest'ultima maniera che gli atti del governo passano attraverso il crivello dell'opinione pubblica espressa per mezzo di rappresentanti del paese"⁵¹. Così si esprimeva un acuto interprete del funzionamento della forma di governo di allora. Ed in effetti, sfogliando le collezioni degli atti parlamentari dalle analitiche tabelle di bilancio, agli studi svolti dalle commissioni d'inchiesta costituite in occasione dei primi importanti eventi della storia nazionale troviamo nella documentazione parlamentare una essenziale fonte per la ricostruzione di questi momenti.

5) la genesi della disciplina costituzionale

L'ampiezza e l'efficacia delle forme di pubblicità dei lavori delle camere statutarie privò di mordente la discussione sul tema in seno all'Assemblea Costituente. Emilio Lussu ritenne superfluo intervenire con un'apposita previsione⁵², mentre Costantino Mortati, che in seno alla II sottocommissione svolgeva funzioni di relatore per quanto riguarda la definizione delle norme relative al Parlamento, osservò che la introduzione di una norma si rivelava necessaria proprio perché l'articolo 52 dello Statuto prevedeva la pubblicità delle sedute; e la sua soppressione sarebbe potuto "sembrare fatta di proposito" ⁵³. Il solo problema che interessava i costituenti era la

⁴⁹ Sulla vicenda v. G. BERTOLINI, *Atti parlamentari e pubblicità dei lavori*, in *Quaderno n. 6 dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Torino 1995 pag. 200 e s. nonché S. FURLANI, *la stenografia e la crittografia scienze ausiliarie della storia*, Wien, 1989, pag. 587 e ss.

⁵⁰ Penso, fra gli altri, a *L'imperio* di F. De Roberto e a *Daniele Cortis* di A. Fogazzaro.

⁵¹ I. Tambaro, *Saggi di diritto e politica costituzionale*, Torino, 1910, pag. 65.

⁵² A.C. volume VII 1065. Per Lussu non era necessario introdurre questa norma nella Costituzione potendo "supplire la tradizione alla quale è ormai acquisita questa garanzia della pubblicità"

⁵³ *Ibidem*

delimitazione delle possibilità di ricorrere a sedute segrete, possibilità di cui tutti, in seno alla seconda sottocommissione, tenevano a far risaltare l'assoluta eccezionalità.

In sede di coordinamento la formulazione che rimetteva al regolamento la individuazione dei casi in cui ricorrere alla seduta segreta, approvata dalla sottocommissione⁵⁴, fu modificata nel senso che la decisione di procedere in segreto dovesse essere assunta con il voto favorevole dei due terzi dei membri presenti⁵⁵. La Commissione dei settantacinque non approvò il principio che occorresse "una maggioranza qualificata per tenere le sedute segrete"⁵⁶ e così, con modifiche che non sembrano sostanziali, l'Assemblea Costituente approvò il 10 ottobre del 1947 il testo vigente del secondo comma dell'art. 64 Costituzionale⁵⁷.

Più complessa la definizione dell'altra disposizione costituzionale sulla pubblicità dei lavori parlamentari: l'ultimo periodo del III comma dell'art. 72 che demanda al regolamento "le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni in sede deliberante". La scelta di affidare alle commissioni la possibilità di approvare leggi fu infatti molto controversa. Gravava l'esperienza della Camera dei Fasci e delle Corporazioni il cui ordinamento tale possibilità prevedeva, negando inoltre una piena pubblicità ai loro lavori.

La questione, non risolta in sottocommissione ove si discuteva della eventualità di introdurre procedure sostanzialmente analoghe a quella detta "redigente", che prevede comunque un voto finale dell'Assemblea, fu definita in Assemblea dopo un lungo e controverso dibattito con un voto su una proposta - che corrisponde al terzo comma dell'articolo 72 - elaborata dal Comitato di redazione tra il 14 ed il 15 ottobre del 1947 dei cui lavori - come è noto - non ci sono resoconti. In quella sede furono superate le penetranti obiezioni di Tosato⁵⁸ all'introduzione dell'istituto della Commissione in sede deliberante; ed alla fine prevalsero le ragioni di chi lo riteneva uno strumento indispensabile⁵⁹ per consentire al Parlamento di approvare "quelle due o tre migliaia di legge che la vita moderna, così complicata, rende necessarie ogni anno e che sempre più renderà necessarie in futuro" (*sic!*)⁶⁰.

Tutti convennero però sulla necessità di distaccarsi dal precedente della regolamentazione prevista per la Camera dei Fasci e delle Corporazioni e di prevedere la pubblicità dei lavori delle commissioni. Alla formulazione proposta dall'on. Clerici⁶¹ che prevedeva di ribadire per le commissioni la dizione del secondo comma dell'articolo 64 ("le sedute delle commissioni sono pubbliche") si preferì quella avanzata da Ruini di demandare al Regolamento "le forme di pubblicità dei lavori della Commissione", stanti le difficoltà, tutte di carattere pratico, segnalate da Mortati, di consentire l'accesso del pubblico nelle sale delle commissioni⁶².

Da queste previsioni si può far discendere il divieto, anche per le assemblee delle due Camere, di approvare leggi in sedute segrete. La disposizione che sembra consentire una completa discrezionalità alle Camere nel deliberare di "adunarsi in seduta segreta" dovrebbe essere infatti interpretata sistematicamente, alla luce di quanto previsto dal terzo comma dell'articolo 72 che, anche secondo la lettura dei lavori preparatori, non può essere inteso come un onere supplementare posto a carico del procedimento decentrato, ma come riflesso del più generale principio di pubblicità

⁵⁴ Ibidem

⁵⁵ A.C., vol. VII pag. 1611 e s.

⁵⁶ Ibidem

⁵⁷ A.C., vol. IV pag. 3194

⁵⁸ A.C., vol. VII pag. 3254 e ss.

⁵⁹ A.C., vol. VII pag. 3240 e ss.

⁶⁰ Così l'on. Clerici, A.C. vol. VII pag. 3245

⁶¹ A.C., vol IV pag. 3245

⁶² cfr DI CIOLO CIAURRO pag293

dei lavori parlamentari che sembra dunque inderogabile, e lo è stato comunque nella prassi, nelle fasi finali di deliberazione⁶³.

5) Considerazioni conclusive

Il dibattito alla Costituente conferma la tesi della coesistenzialità della pubblicità al funzionamento delle istituzioni parlamentari. Il principio affermato dall'articolo 1 della Costituzione esclude in via generale che gli organi attraverso i quali il popolo esercita la sovranità possano agire al di fuori di un regime di pubblicità⁶⁴. La democrazia è il governo del potere pubblico in pubblico⁶⁵ e, come efficacemente affermato da Schmitt⁶⁶, "la rappresentanza può svolgersi solo nella sfera della pubblicità". "Un parlamento" prosegue Schmitt "ha carattere rappresentativo solo finché si crede che la sua vera e propria attività abbia luogo nella pubblicità. Sedute segrete, accordi e discussioni segrete in un qualsiasi comitato possono essere importanti e significative, ma non hanno mai un carattere rappresentativo. Appena si fa strada la convinzione che nell'ambito dell'attività parlamentare ciò che si svolge pubblicamente è diventato solo una vuota formalità e che 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."

I sovrani assoluti se occultavano i procedimenti che portavano alle decisioni politiche ostendevano, di contro, con ogni mezzo ai sudditi la loro potenza; si rendevano visibili, e per ciò rappresentativi, attraverso la grandezza delle reggie, la pompa delle feste, degli archi di trionfo, con cerimonie volte a rendere solenni e pubblici eventi della loro vita privata: nozze, nascite e morti⁶⁷; ciò solo in apparente contrasto con la segretezza degli atti che noi chiamiamo pubblici. Lo spettacolo delle feste barocche serviva a sollecitare consenso e a rendere rappresentativo il sovrano davanti al suo popolo, mentre gli affari politici nello stato assoluto erano affari tendenzialmente personali del sovrano. È questo un sistema che ha funzionato per lungo tempo in Europa e la spettacolarizzazione di tanti aspetti della vita politica nei nostri tempi deve far riflettere sulle varie modalità capaci di instaurare rapporti rappresentativi a sostegno di situazioni di rappresentanza.

Quel che appare un'invariante è invece la condizione di pubblicità che assiste le attività parlamentari (e degli altri organi definiti non a caso "rappresentativi"). Per i parlamenti la pubblicità dei lavori non può non essere la regola, pena lo slittamento in un cono d'ombra, alla periferia del sistema istituzionale. Per i parlamenti la rappresentatività non è infatti solo un attributo (come ad esempio per il Presidente della Repubblica che, secondo la formula dell'articolo 87, "è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale"), ma un carattere strutturale.

Ecco perché molti costituenti ritennero superfluo approvare un'apposita previsione che però, riallacciandosi alla tradizione del costituzionalismo europeo, è stata inserita per affermare qualcosa di più della ovvia, in uno stato democratico, estensione ai lavori parlamentari del principio di pubblicità di azioni dei pubblici poteri,

⁶³ così COSTANZO, op cit pag. 83 ed autori ivi citati

⁶⁴ Oltre MORTATI, *istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1976 pag. v. AMATO *questioni controversie intorno al controllo di costituzionalità sul procedimento di formazione della legge*, in *Giur.Cost.* 1961, pag. 884 e s. e V. ONIDA.....

⁶⁵ così BOBBIO op cit p.76

⁶⁶ op cit p. 275

⁶⁷ BOBBIO op cit p.87

indicando infatti che, per tutto quanto avviene nelle aule parlamentari, la pubblicità non è solo "garantita", ma anche attivamente "promossa".

Coglie questo aspetto in modo illuminante Hegel, che pure, come si è accennato, aveva in mente non un parlamento propriamente democratico, ma un parlamento di ceti e, più in generale, una società tenuta a freno da vincoli corporativi⁶⁸. Secondo Hegel infatti "il momento della cognizione universale ottiene anzitutto la sua espansione attraverso la pubblicità dei dibattiti assembleari"⁶⁹. Questa "occasione di cognizioni" permette all'*opinione pubblica* di avere per la prima volta "una visione accompagnata da pensieri autentici, della situazione politica e del Concetto dello Stato e degli affari statuali; con ciò essa giunge per la prima volta a una capacità di giudicare più razionalmente in proposito, e inoltre impara anche a conoscere e apprezzare le occupazioni, i talenti, le virtù e le attitudini delle magistrature statuali e dei funzionari. Così come questi talenti, in tale pubblicità, acquistano una potente occasione di sviluppo e uno scenario di alto onore, analogamente, questa pubblicità è a sua volta il rimedio contro la presunzione dei singoli e della moltitudine, e un mezzo di educazione per costoro, anzi, uno dei mezzi più grandi". Hegel, che certo non pensava a un parlamento moderno, coglie questa virtù propria della pubblicità parlamentare come "mezzo di educazione". Dunque una funzione promozionale che - nella concezione hegeliana - costituisce e esaurisce la "dimensione pubblica"⁷⁰, mentre oggi, pacificamente affermato negli ordinamenti democratici il principio di pubblicità nell'azione di tutti i pubblici poteri, sembra costituire comunque una peculiarità della pubblicità "del" e "nel" parlamento.

Volendo abbozzare qualche considerazione conclusiva emerge con nettezza nel processo di formazione degli ordinamenti contemporanei, segnato dalla riduzione ad eccezione dei cosiddetti *arcana imperii*, il ruolo delle istituzioni Parlamentari e del principio della pubblicità dei loro lavori. In questo che -, come acutamente notato da Schmitt, è - un dato coesistente al loro carattere rappresentativo va infatti ricercato, secondo quanto insegna l'esperienza inglese, una delle ragioni principali del successo in occidente dei parlamenti e del loro prestigio.

Non a caso nel nostro ordinamento il principio di pubblicità dell'azione dei pubblici poteri, che sottende l'intero impianto costituzionale, emerge e diviene visibile proprio nel secondo comma dell'articolo 64 che riduce espressamente ad eccezione il segreto⁷¹ nei lavori parlamentari rispetto alla regola della pubblicità⁷².

Regole non "eccezionali" sono invece gli altri riferimenti al segreto contenuti nella Costituzione: il segreto della corrispondenza (inviolabile "scudo" del diritto dell'uomo privato) e il segreto del voto ("scudo" dell'uomo privato al momento dell'esercizio di un diritto pubblico)⁷³.

Questa particolare pregnanza della regola del lavorare pubblicamente delle Camere può allora essere considerata come una delle ragioni essenziali del fatto che non si sia mai posto, negli ordinamenti contemporanei, con autonoma evidenza il

⁶⁸ cfr. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, pag. 145

⁶⁹ HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto*, paragrafo 314

⁷⁰ così HABERMAS, pag. 146

⁷¹ Segreto già visto da C. BECCARIA *Dei delitti e delle pene*, edizione a cura di P. Calamandrei, Firenze 1950 pag. 204, come "il più forte scudo della tirannia".

⁷² In questo senso cfr. U.SCARPELLI op cit.....

⁷³ E' questo uno dei momenti più complessi degli ordinamenti contemporanei. Secondo C. SCHMITT, op. cit. pag. 323 "il segreto del suffragio è il punto in cui si verifica la *trasformazione del cittadino in privato* e ha luogo il ripiegamento della democrazia nella protezione liberale del privato. Si ha forse qui - continua Schmitt - uno degli *arcana* della moderna democrazia borghese".

problema della motivazione delle leggi⁷⁴. Le ragioni, quelle che i parlamentari ritengono le ragioni dell'intervento normativo, emergono, nel corso dei lavori preparatori e si cristallizzano in vere e proprie motivazioni (le relazioni per l'Assemblea) al termine delle fasi del procedimento legislativo non pienamente coperte dall'applicazione del principio pubblicitario⁷⁵. Ragioni e non motivazioni psicologiche che, seppure sottese e spesso non manifestate⁷⁶, non sono generalmente rilevanti; così come avviene in ogni campo del diritto ove alle azioni sono ricondotti effetti giuridici sulla base del ruolo dell'agente e non delle sue inclinazioni psicologiche⁷⁷.

(Luigi GIANNITI)

⁷⁴ Per una rassegna delle opinioni in materia rinvio alla relazione di Nicola Lupo ed alla introduzione del suo scritto *Alla ricerca della motivazione delle leggi* contenuto nell'*Osservatorio sulle fonti 2000* a cura di U de Siervo, Torino 2001, pag 67 e ss.

⁷⁵ la relazione per l'Assemblea da conto della istruttoria svolta dalla Commissione, un'attività questa prescritta come regola dall'art. 72 Cost. e che costituisce la motivazione dell'intervento legislativo. Non a caso l'ultimo comma dell'art 79 del Regolamento della Camera prevede che nel caso la Commissione unanime approvi un progetto di legge "tanto nelle sue disposizioni quanto nella *motivazione* della sua relazione" esso possa essere discusso in Assemblea nel testo del proponente adottandone la Commissione la relazione illustrativa; relazione che costituisce a sua volta la motivazione della iniziativa legislativa la cui redazione è prescritta dai regolamenti parlamentari (ed è particolarmente elaborata nel caso delle iniziative del Governo) ad illuminare un'attività (la fase di formazione dell'iniziativa legislativa) non coperta dall'applicazione del principio pubblicitario.

⁷⁶ Peraltro il confronto parlamentare tra maggioranza e opposizione strutturalmente favorisce l'emersione delle ragioni effettive che motivano le proposte in esame.

⁷⁷ Così, nel diritto dei contratti i "motivi" sono generalmente irrilevanti (Cfr art. 1345 cod. civ.) V. in proposito G.CORSO, *Motivazione dell'atto amministrativo*, in *Enc. dir.* aggiornamento vol V, Milano 2001, p. 775 e ss.