

Rivista  
quadrimestrale

ISLE



# *Rassegna Parlamentare*

# 1

**2021**  
**Gennaio/aprile**  
**Anno LXIII**



**Jovene editore**

Direttore

Silvio Traversa

Direttore Responsabile

Gianni Letta

Comitato di Direzione

Michele Ainis (Condirettore) - Tommaso Edoardo Frosini  
Vincenzo Lippolis

Comitato Scientifico

Giuliano Amato - Paolo Armaroli - Antonio Baldassarre  
Augusto Barbera - Enzo Cheli - Antonio D'Atena - Giuseppe  
De Vergottini - Domenico Fisichella - Giovanni Grottanelli  
De' Santi - Fulco Lanchester - Anne-Marie Le Pourhiet  
Peter Leyland - Nicola Lupo - Andrea Manzella - Franco  
Modugno - Nicola Occhiocupo - Valerio Onida - Mario Patrono  
Otto Pfersmann - Pino Pisicchio - Gaetano Silvestri - Ignacio  
Torres Muro - Giuliano Urbani - Michele Vietti

Comitato di Redazione

Fabrizio Castaldi - Luigi Ciaurro - Mario Fiorillo  
Guglielmo Romano - Maria Spinelli - Federico Silvio Toniato

Segretaria di Redazione

Barbara Cortese



## UFFICIO DI PRESIDENZA

Presidente Onorario

Augusto Barbera

Presidente

Gianni Letta

Vicepresidenti

In rappresentanza  
dei Soci ordinari:  
Francesco D'Onofrio  
Pino Pisicchio

In rappresentanza  
dei Soci collettivi:  
Giuseppe Mazzei

Segretario Generale

Silvio Traversa

Consiglio Direttivo

Claudio Boccia  
Vice Segretario Generale

A.B.I.  
Antonio Patuelli

Francesco D'Onofrio

ASSOGESTIONI  
Tommaso Corcos

Vincenzo Lippolis  
Vice Segretario Generale

CASA EDITRICE DOTT. EUGENIO JOVENE S.R.L.  
Alessandro Rossi

Donato Marra

ENEL  
GRUPPO FERROVIE DELLO STATO

Lucia Pagano

IL CHIOSTRO  
Giuseppe Mazzei

Elisabetta Serafin

POSTE ITALIANE S.P.A.

Silvio Traversa

SIAE  
Gaetano Blandini  
Paolo Agoglia

Ugo Zampetti

TELECOM ITALIA

UNICREDIT

Tesoriere  
Maria Spinelli

Revisori dei Conti

Gaetano De Vito - Sebastiano Piana - Gianluca Sposato

# INDICE

Gennaio-aprile 2021

## SAGGI

- ANTONIO D'ANDREA - ALESSANDRO LAURO, *La "modulazione" delle pronunce della Corte costituzionale: quando la prudenza (apparente) fa da sponda all'indirizzo politico* ..... p. 7
- ANTONIO D'ATENA, *Sussidiarietà e proporzionalità nelle dinamiche multilivello e nelle relazioni pubblico-privato* ... » 41

## OSSERVATORIO PARLAMENTARE

*a cura di* VINCENZO LIPPOLIS e MICHELA MANETTI

- LUIGI CIAURRO, *Gli interventi di fine seduta: l'eterna dicotomia fra molteplicità e unità* ..... » 65

## OSSERVATORIO GIURISPRUDENZIALE

*a cura di* PASQUALE COSTANZO

- FEDERICA DE BERARDINIS, *L'evoluzione del principio del ne bis in idem nel dialogo tra Corti: la questione dell'idem nella materia antitrust* ..... » 81

## OSSERVATORIO PARLAMENTARE COMPARATO

*a cura di* TOMMASO EDOARDO FROSINI

- VINCENZO PEPE, *La democrazia elettronica tra modelli di prossimità e comunità virtuali* ..... » 109

## TEORIA E TECNICA DELLA LEGISLAZIONE

a cura di MICHELE AINIS

ISLE - SCUOLA DI SCIENZA E TECNICA DELLA LEGISLAZIONE «MARIO D'ANTONIO», <i>Esercitazione degli allievi del XXXIII Corso della Scuola di scienza e tecnica della le- gislazione</i> .....	p. 139
<i>Disegno di legge recante norme sulla "Istituzione dell'Agen- zia nazionale per la valorizzazione del patrimonio cul- turale"</i> .....	» 141
<i>Progetto di legge recante norme sulla "Istituzione dell'Agen- zia nazionale per la valorizzazione del patrimonio cul- turale"</i> .....	» 179
<i>Elenco collaboratori</i> .....	» 187

I contributi proposti per la pubblicazione sono esaminati in via preliminare dalla Direzione sotto il profilo dell'adeguatezza scientifica e della congruità tematica. Gli scritti sono poi sottoposti a valutazione da parte di revisori esterni scelti tra esperti nelle materie di interesse della Rivista. La Direzione adotta il sistema di valutazione c.d. *double blind peer review*. Gli editoriali, le recensioni, gli interventi a convegni e tavole rotonde sono soggetti a valutazione da parte di revisori interni. Le note destinate alle varie rubriche, oltre che da questi ultimi, sono valutate dai responsabili delle rubriche.

LA “MODULAZIONE” DELLE PRONUNCE  
DELLA CORTE COSTITUZIONALE:  
QUANDO LA PRUDENZA (APPARENTE)  
FA DA SPONDA ALL’INDIRIZZO POLITICO

di ANTONIO D’ANDREA - ALESSANDRO LAURO\*

SOMMARIO: 1. Oltre il *refrain* del *self-restraint* impostosi dal giudice costituzionale circa gli effetti delle sue pronunce: una premessa. – 2. L’attenuazione degli effetti nel tempo della dichiarazione di incostituzionalità della legge e le preoccupazioni politiche del giudice costituzionale. – 3. Alla ricerca di compromessi: dare tempo al legislatore e sollecitarlo... – 4. ... ma non sempre (ovvero l’abbandono delle “rime obbligate”). – 5. L’intervento nel *quid* e il silenzio sul *quomodo* della decisione politica. – 6. Conclusioni: l’evitabile ipocrisia sulla “neutralità” politica della Corte (della cui ontologica “doppiezza” nessuno dubita).

1. *Oltre il refrain del self-restraint impostosi dal giudice costituzionale circa gli effetti delle sue pronunce: una premessa*

Oramai da qualche anno, la Corte costituzionale sta affinando strumenti decisionali che le consentono di governare, in maniera più incisiva, gli effetti prodotti dalle sue decisioni di illegittimità costituzionale, dichiarata o annunciata.

Nel 2015, il giudice costituzionale si riconosce il potere-dovere di modulare nel tempo gli effetti delle dichiarazioni di incostituzionalità, prendendo spunto da poteri tipici di altre Corti europee; nel 2018 la Corte ricava dalla trama dei suoi poteri processuali anche la facoltà di concedere tempo al legislatore per in-

---

\* Pur essendo frutto di una riflessione comune e di un dialogo fra i due autori, ad entrambi va imputata la premessa, ad Antonio D’Andrea vanno attribuiti i paragrafi 2 e 6, ed i restanti paragrafi 3, 4 e 5 ad Alessandro Lauro.

tervenire in una determinata materia, ove riscontri, sì, un effettivo *vulnus* a diritti costituzionali, ma questo non sia rimovibile da parte del giudice senza intaccare altri interessi fondamentali che necessitano di protezione.

Questi due indirizzi condividono almeno tre elementi in comune.

Primo, la Corte si attribuisce dei poteri per rispondere pragmaticamente a rilevanti questioni di indiscutibile impatto nel sentire *comunitario* – ma non necessariamente *unitario* – che non possono essere condannate all'inammissibilità. Lo fa, però, creando *ex novo* poteri che né la Costituzione, né le leggi che regolano il processo costituzionale le riconoscono, bilanciando direttamente il principio di legalità che vincola anche il potere giurisdizionale (art. 102, ma anche 113 e 136 Cost.) con le esigenze concrete, pur di rilievo costituzionale, che sarebbero pregiudicate da un suo intervento “canonico”. Per giustificare queste facoltà auto-ottriate, la Corte fa ampio uso della comparazione con altre giurisdizioni, sottolineando – *excusatio non petita* – come negli altri ordinamenti queste facoltà non sempre siano previste dalla Costituzione o dalla legge<sup>1</sup>. Gli esempi esteri divengono quindi una sorta di fonte normativa atipica da cui attingere per

---

<sup>1</sup> Sent. n. 10 del 2015, punto 7 del *Considerato in diritto*: «Del resto, la comparazione con altre Corti costituzionali europee – quali ad esempio quelle austriaca, tedesca, spagnola e portoghese – mostra che il contenimento degli effetti retroattivi delle decisioni di illegittimità costituzionale rappresenta una prassi diffusa, anche nei giudizi in via incidentale, indipendentemente dal fatto che la Costituzione o il legislatore abbiano esplicitamente conferito tali poteri al giudice delle leggi». Ord. n. 207 del 2018, punto 11 del *Considerato in diritto*: «La soluzione ora adottata si fa carico, in definitiva, di preoccupazioni analoghe a quelle che hanno ispirato la Corte Suprema canadese [...]. In quell'occasione, i supremi giudici canadesi stabilirono di sospendere per dodici mesi l'efficacia della decisione stessa, proprio per dare l'opportunità al parlamento di elaborare una complessiva legislazione in materia, evitando la situazione di vuoto legislativo che si sarebbe creata in conseguenza della decisione. [...] Lo spirito della presente decisione è, d'altra parte, simigliante a quello della recente sentenza della Corte Suprema inglese in materia di assistenza al suicidio, in cui la maggioranza dei giudici ritenne «istituzionalmente inappropriato per una corte, in questo momento, dichiarare che [la disposizione allora oggetto di scrutinio] è incompatibile con l'art. 8 [CEDU]», senza dare al Parlamento l'opportunità di considerare il problema».

SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ  
NELLE DINAMICHE MULTILIVELLO  
E NELLE RELAZIONI PUBBLICO-PRIVATO\*

di ANTONIO D'ATENA

SOMMARIO: 1. Il principio di sussidiarietà tra democrazia liberale e solidarietà. – 2. Il principio di sussidiarietà “verticale”, la garanzia delle maggioranze politiche più vicine agli interessati e la doverosità del *subsidiium* ad opera dei livelli superiori. – 3. La sussidiarietà “orizzontale”: la garanzia della società civile nei confronti della “statualità”. – 4. Sussidiarietà e proporzionalità: la graduazione degli atti, la graduazione degli attori e la garanzia delle autonomie funzionali.

1. *Il principio di sussidiarietà tra democrazia liberale e solidarietà*

La storia del principio di sussidiarietà nel nostro Paese evidenzia un paradosso. Si consideri che sino al Trattato di Maastricht – se si prescinde dalla recensione di uno scritto tedesco dovuta alla penna di Egidio Tosato (nella quale compare la parola sussidiarietà)<sup>1</sup> e da un ordine del giorno proposto da Giuseppe Dossetti in Assemblea costituente (che non usa la parola, ma si muove nella logica del principio)<sup>2</sup> – esso è stato pratica-

---

\* Questo studio è destinato agli scritti in onore di Paola Bilancia.

<sup>1</sup> TOSATO, *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, in *Nuova Antologia*, 1959 (ora in ID., *Persona, società intermedie e Stato. Saggi*, Milano, 1988, 85 ss.).

<sup>2</sup> La proposta di ordine del giorno, presentata da Dossetti il 9 settembre 1946 alla prima Sottocommissione, non è stata messa in votazione, essendosi preferito passare direttamente agli articoli. Questo il suo tenore: “La sottocommissione, esaminate le possibili impostazioni sistematiche di una dichiarazione dei diritti dell'uomo, [...] ritiene che la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il nuovo statuto dell'Italia democratica deve soddisfare, è quella che: a) riconosca la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni, non solo materiali ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destina-

mente ignorato. Tuttavia, la riforma costituzionale del 2001 lo ha accolto con un'ampiezza sconosciuta altrove. Esso, infatti, da un lato, è un elemento centrale dell'architettura che informa l'allocazione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo (articolo 118, primo comma); d'altro lato, costituisce il cardine della disciplina che presiede ai rapporti tra il complesso degli enti territoriali e la società civile, ovvero, altrimenti detto, tra il "pubblico" e il "privato" (articolo 118, quarto comma). Ad esso, infine, fa riferimento il secondo comma dell'articolo 120, quando stabilisce che i poteri sostitutivi siano, tra l'altro, esercitati, "nel rispetto del principio di sussidiarietà".

Per collocare il principio nel sistema, può osservarsi che esso si inserisce nella trama di tensioni che contrassegnano la conflittualità assiologica che percorre la nostra Costituzione<sup>3</sup>.

La maggiore tensione che viene, al riguardo, in rilievo deriva dalla circostanza che, nel nostro ordinamento, come, in genere, negli ordinamenti del mondo occidentale, non vige un sistema di democrazia assoluta, ma un sistema di democrazia liberale: un sistema, nel quale il principio democratico convive con principi di matrice liberal-garantistica, che ne limitano la portata<sup>4</sup>.

---

zione di questo al servizio di quella; *b*) riconosca ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e a perfezionarsi a vicenda mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie, disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.), e quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità *non bastino* (corsivo extra-testuale), nello Stato; *c*) che perciò affermi l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato". Su tale proposta v. ELIA, *Relazione finale*, in AA.VV., *Le prospettive dell'Unione europea e la Costituzione*, Atti del Convegno di Milano (4-5 dicembre 1992) dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti, Padova, 1995, 303 s.

<sup>3</sup> Sulla complessità assiologica riscontrabile nelle costituzioni del pluralismo, cfr., in generale: HÄBERLE, *Die Verfassung des Pluralismus. Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, Königstein/Ts. 1980. Illuminante, con riferimento al patto da cui è nata la Costituzione della Repubblica italiana ed al punto di equilibrio raggiunto tra le diverse componenti presenti in Assemblea Costituente: CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, 30 ss. (che può leggersi anche nella bella collana diretta da F. Modugno e M. Ruotolo sui *Costituzionalisti del XX secolo*: CRISAFULLI, *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015, 149 ss.)

<sup>4</sup> Sul punto, sia consentito rinviare a D'ATENA, *Il principio democratico nel sistema dei principi costituzionali*, in *Dir. e soc.*, 1996, nonché in D'ATENA, LANZILLOTTA

# GLI INTERVENTI DI FINE SEDUTA: L'ETERNA DICOTOMIA FRA MOLTEPLICITÀ E UNITÀ

di LUIGI CIAURRO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Aspetti procedurali e sostanziali degli interventi di fine seduta. – 3. Considerazioni conclusive.

## 1. *Premessa*

Il sempiterno monadismo e l'irrefrenabile nomadismo dei singoli parlamentari vanno costantemente alla ricerca di nuovi spazi procedurali per affermare una imperitura vocazione solipsistica, oltrepassando se necessario la “gabbia testuale” dei regolamenti generali ed i “confini prassistici” delle stesse consuetudini parlamentari. Ed è sempre stato così nelle nostre Camere anche in epoca repubblicana.

Proprio di recente questa vocazione solipsistica ha rinvenuto un insperato riconoscimento tardivo nei contenuti della celebre ordinanza della Corte costituzionale 8 febbraio 2019, n. 17, che come noto ha valorizzato la posizione costituzionale dei singoli parlamentari e delle loro prerogative individuali nell'ammettere la loro legittimazione soggettiva nei conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato, che quindi in ambito parlamentare hanno assunto un anomalo carattere endo-organico<sup>1</sup>.

Senza voler certo affrontare *hic et inde* i numerosi nodi problematici di quella pronuncia, sia però consentito sottolineare come questo riconoscimento – che inevitabilmente investe e investirà molteplici aspetti della vita parlamentare – sia avvenuto del tutto “a sorpresa” per tante ragioni. Ma soprattutto perché segna, per quanto ora di interesse, anche un'inversione di tendenza rispetto alle evoluzioni dei re-

---

<sup>1</sup> Solo per questo specifico aspetto sia permesso rinviare, se si vuole, a L. CIAURRO, *Procedure parlamentari anomale per la legge di bilancio e ossimorici conflitti di attribuzione endo-organici*, su *Rivista della Corte dei Conti*, 2019, n. 2, 10 ss.

golamenti parlamentari, che a partire dalle codificazioni del 1971 via via fino alla riforma organica del regolamento del Senato del 20 dicembre 2017, hanno enfatizzato la dimensione *gruppcocratica* dell'organizzazione delle Camere e combattuto la tendenza *atomistica* dell'assetto concreto parlamentare.

Sarà sufficiente a nostro avviso ricordare qualche vicenda emblematica del passato al fine di comprendere l'inarrestabile *trend* verso la compressione del puro protagonismo dei singoli parlamentari (a parte la specifica condizione dei vari *leaders* dei "partiti personali") a favore dell'espansiva logica tolemaica della centralità dei Gruppi parlamentari.

Ad esempio, ancora oggi vengono ricordati i record individuali di durata dei discorsi durante manovre ostruzionistiche: da Enzo Capalozza (noto avvocato di Fano, esponente del PCI e futuro giudice costituzionale) con 8 ore nella seduta della Camera del 29 dicembre 1952 (dedicata all'esame della c.d. "legge truffa"), all'attempato segretario del MSI Giorgio Almirante, che intervenne per 9 ore nella seduta della Camera del 16 gennaio 1971 (durante l'esame di un progetto di legge sul Trentino-Alto Adige), fino ai mitici deputati radicali Marco Boato (18 ore e 5 minuti nella seduta del 10 febbraio 1981) e Massimo Teodori (16 ore e 21 minuti in quella dell'8 febbraio 1981), durante l'esame di un provvedimento sull'ordine pubblico.

Ma *performances* del genere e simili "discorsi fiume" non sarebbero più possibili in entrambi i rami del Parlamento, avendo i regolamenti delle due Camere da un lato (già negli anni Ottanta) stabilito limiti generali di durata per i singoli interventi, dall'altro lato (a partire dagli anni Novanta) introdotto il contingentamento quale criterio ordinario di organizzazione dei lavori parlamentari. Si tratta di un metodo generale di programmazione che come noto si basa sulla predefinita ripartizione fra i Gruppi in proporzione alla loro consistenza (tranne fattispecie particolari). Non per caso il metodo del contingentamento – locuzione che a quanto sembra equivale ad un neologismo semantico nella lingua italiana – venne introdotto negli anni Ottanta con riferimento alla sessione di bilancio e alle stringenti esigenze tempistiche legate all'approvazione annuale della legge di bilancio, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione.

Quindi, il "filtro" dei Gruppi parlamentari, destinatari delle quote di tempo contingentato, diventa ora essenziale ai fini della possibilità

L'EVOLUZIONE DEL PRINCIPIO DEL *NE BIS IN IDEM*  
NEL DIALOGO TRA CORTI:  
LA QUESTIONE DELL'*IDEM* NELLA MATERIA *ANTITRUST*

di FEDERICA DE BERARDINIS

SOMMARIO: 1. La genesi del principio. – 2. La giurisprudenza nazionale, europea e convenzionale sul principio del *ne bis in idem*: stato dell'arte e problemi irrisolti. – 3. La natura dei poteri sanzionatori delle Autorità Amministrative indipendenti alla luce della sentenza *Engel* della Corte EDU. – 4. I rapporti tra poteri sanzionatori di AGCM e AGCOM: i rischi di duplicazione in materia di pratiche commerciali scorrette. – 5. Il *ne bis in idem* in materia antitrust. – 6. Conclusioni.

1. *La genesi del principio*

Il principio del *ne bis in idem* affonda le sue radici nel diritto romano: negli scritti di Quintiliano<sup>1</sup>, si affermava che “*bis de eadem re ne sit actio*” e nel Digesto di Ulpiano<sup>2</sup> che “*Isdem criminibus quibus quis liberatus est, non debet praeses pati eundem accusari*”.

*Prima facie* sembrerebbe trattarsi di un principio di natura meramente processuale. Tuttavia negli anni è divenuto di centrale importanza, assurdo a diritto fondamentale – condiviso a livello europeo e internazionale – in ragione della sua inabdicabile funzione di garantire la giustizia sostanziale, ossia impedire che uno stesso individuo venga giudicato una seconda volta dopo la chiusura del primo giudizio.

La *ratio* sottesa al divieto di un secondo giudizio si rinviene in molteplici principi. Innanzitutto la certezza del diritto: esigenze di stabilità giuridica hanno portato gli ordinamenti a prevedere una limitazione alla reiterazione dei processi nei confronti della medesima persona, sancendo norme che vietano di mettere in discussione una deci-

---

<sup>1</sup> QUINTILIANO, *Institutio oratoria*, Libro VII, cap. 6, par. 4.

<sup>2</sup> ULPIANO, *Dig.* 48.2.7.2.

sione giudiziaria definitiva. Alla base del divieto in parola si pongono altresì ragioni di economia processuale, di corretta amministrazione della giustizia e sicuramente anche il principio del giusto processo. In particolare, il principio del *ne bis in idem* può essere elevato a strumento di protezione dell'individuo da reiterazioni dello *ius punendi* dello Stato<sup>3</sup>: l'ordinamento infatti ha il diritto/dovere di esercitare la sua potestà punitiva, tuttavia, una volta esercitata, perde tale sua prerogativa; si previene così il rischio che il soggetto subisca due volte l'azione punitiva dello Stato, che si porrebbe in contrasto con i principi democratici dell'ordinamento e con i diritti fondamentali della persona.

Nell'ordinamento italiano, il principio del *ne bis in idem* non è espressamente sancito nella Costituzione, benché dai lavori preparatori dell'Assemblea costituente se ne rinvenga l'intenzione, essendo stata oggetto di discussione l'opportunità di introdurre una norma costituzionale sull'irrevocabilità del giudicato<sup>4</sup>.

Tale lacuna non impedisce, però, la sua qualificazione come principio generale<sup>5</sup> o, come definito da alcuni, come principio di civiltà giuridica<sup>6</sup>, essendo rinvenibili molteplici richiami nella Carta Costituzionale.

Il principio del *ne bis in idem* è sicuramente collegato con i principi di legalità e di certezza del diritto, così come con il principio di eguaglianza e di personalità della responsabilità penale; e, nella sua veste processuale, è ricollegabile agli artt. 24 e 111<sup>7</sup> Cost., in ordine alla

<sup>3</sup> N. GALANTINI, *Il divieto del doppio processo per lo stesso fatto come diritto della persona*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1981, 101 ss.

<sup>4</sup> Sul punto l'intervento di G. LEONE durante la seduta del 5 dicembre del 1946, Seconda Sottocommissione (Seconda Sezione), in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. III, Camera dei Deputati - Segretariato Generale, 1971.

<sup>5</sup> V. CRISAFULLI, *A proposito dei principi generali del diritto e di una loro enunciazione legislativa*, in *Jus*, 1940, I, 197 e ss.; ID., *Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1941, 166; N. BOBBIO, voce "Principi generali del diritto", in *Noviss*, XIII, Torino, 1966, 895.

<sup>6</sup> Sul punto M. BRANCACCIO e G. FIDELBO, nella relazione orientativa dell'Ufficio del Massimario Penale n. 26/2017 dal titolo "*Ne bis in idem, percorsi interpretativi e recenti approdi della giurisprudenza nazionale ed europea*", 2.

<sup>7</sup> Sul punto la Corte cost. nell'ordinanza n. 501 del 2000, consultabile in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), ha dichiarato che "tale esigenza di definitività e certezza costituisce un valore costituzionalmente protetto, in quanto ricollegabile sia al diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 della costituzione), la cui effettività risulterebbe gravemente compromessa se fosse sempre possibile discutere sulla legittimità delle pronunce della cassazione

# LA DEMOCRAZIA ELETTRONICA TRA MODELLI DI PROSSIMITÀ E COMUNITÀ VIRTUALI

di VINCENZO PEPE

SOMMARIO: 1. La società virtuale e la nuova dimensione della prossimità. – 2. Comunità e società virtuali: una nuova idea di comunità. – 3. La democrazia elettronica. – 4. La democrazia del web e la società del futuro. – 5. Democrazia virtuale e voto elettronico. – 6. Voto a distanza al tempo di pandemia: l'esperienza del Parlamento europeo.

## 1. *La società virtuale e la nuova dimensione della prossimità*

È abbastanza evidente quanto la dimensione spaziale, fisica, tangibile delle relazioni sociali influisca sulla qualità delle istituzioni democratiche che vanno a plasmare lo spazio pubblico della politica. In questo senso la prossimità si configura come l'approccio tradizionale degli individui alla loro effettiva partecipazione alla dimensione pubblica.

Dalla polis greca ai Comuni medioevali, dai principati, dalle piccole repubbliche dell'Illuminismo ai grandi Stati nazionali, fino alle repubbliche odierne, nella significativa storia delle democrazie, la dimensione della prossimità ha costantemente rappresentato l'originaria concezione e la primaria pratica per l'ordinata convivenza politica.

È altrettanto manifesto che oggi la questione dello spazio della democrazia virtuale sia diventata probabilmente una questione importante per la comunità dei consociati perché ad essa si ricongiunge il tema del rapporto tra *internet e valori costituzionali*<sup>1</sup> che la stessa Co-

---

<sup>1</sup> Sul rapporto tra internet e valori costituzionali si veda, M. NISTICÒ, P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione. Atti del Convegno (Pisa, 21-22 novembre 2013)*, Giappichelli, 2014. G. AZZARITI, *Internet e costituzione*, in *Politica del diritto, Rivista trimestrale di cultura giuridica fondata e diretta da Stefano Rodotà*, 3/2011, 367-378. T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a internet*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011; P. PASSAGLIA, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*,

stituzione deve promuovere e diffondere; ma diffondere attraverso quali luoghi, quali spazi, quali assemblee, quali territori?

L'odierna dimensione spaziale è caratterizzata dalla virtualità: dalle forme di comunicazione del web, pervasivo e delocalizzato, dai sistemi di interazione tra il singolo e la collettività alla totale assenza di riferimenti fisico-spaziali che contraddistinguono sempre più spesso le relazioni umane, tutto ci parla di una nuova estensione spaziale, che possiamo definire come spazio pubblico virtuale<sup>2</sup>.

La comparsa di nuove strutture sociali dai caratteri «paradossali», come i concetti di globalizzazione, disaggregazione, prossimità a distanza, villaggio globale, de-individuazione, impone una riflessione su quale potrà essere, in futuro, lo spazio per la democrazia e le sue istituzioni, affinché esse possano continuare ad esistere e ad assolvere in modo efficace ai propri compiti.

È impossibile, infatti, negare come e quanto la rete abbia completamente rivoluzionato gli schemi spazio-interagenti fra le persone, fra l'individuo e la sua prossimità di appartenenza o di riferimento. Abbiamo a che fare con una nuova dimensione dello spazio, definito come cyberspazio<sup>3</sup>, immateriale, potenzialmente infinito, che comincia proprio dietro lo schermo del computer di ogni utente della rete<sup>4</sup> e può svilupparsi in infiniti percorsi e reti virtuali<sup>5</sup>.

---

in *Consulta OnLine*, 2013; T.E. FROSINI, *Libertè, Egalitè, Internet*, ES, Napoli, 2015; ID., O. POLLICINO, E. APA, M. BASSINI, *Diritti e libertà in internet*, Mondadori, Milano, 2017. Si veda anche D. DE LUNGO, *Internet fra democrazia e diritti costituzionali. Contributo al dibattito sull'educazione alla cittadinanza digitale*, in *Federalismi.it*, 4/2019, 2-12.

<sup>2</sup> Sulla questione S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 1997; si veda anche G. GIANANTE, *La comunicazione politica online. Come usare il web per costruire consenso e stimolare la partecipazione*, Carocci, 2014. Secondo questo autore la rete non rende le campagne più automatizzate e distanti ma fornisce gli strumenti per farle diventare più vicine e più umane, per rimettere le persone e i rapporti diretti al centro del processo politico. Il testo è uno strumento utile per chi lavora nella comunicazione, non solo in ambito politico, ma anche istituzionale, sociale e aziendale.

<sup>3</sup> Il presente saggio riprende in parte alcune riflessioni tratte dal mio volume V. PEPE, *La democrazia di prossimità nella comparazione giuridica*, Esi, Napoli, 2015. Sul tema del cyberspazio come nuova frontiera dello spazio sociale, vedi F. CASALEGNO, *Cybersocialità. Nuove forme di interazione comunitaria*, Il Saggiatore, Milano, 2007.

<sup>4</sup> V. FROSINI, *L'orizzonte giuridico dell'Internet*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 2, 2002, 275.

<sup>5</sup> MARCO MANDATO, *La partecipazione politica attraverso internet: recenti riflessioni sulla democrazia elettronica. A proposito dei volumi di G. Gometz, Democrazia*

ISLE – SCUOLA DI SCIENZA E TECNICA DELLA LEGISLAZIONE  
«MARIO D'ANTONIO»

*(sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica)*

*Esercitazione degli allievi del XXXIII Corso  
della Scuola di scienza e tecnica della legislazione (2020-2021)*

DISEGNO DI LEGGE RECANTE NORME  
SULLA “ISTITUZIONE DELL’AGENZIA NAZIONALE  
PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE”

*Hanno elaborato i seguenti testi – con la guida del Prof. Giulio M. Salerno, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università di Macerata – i frequentatori del XXXIII Corso della Scuola di scienza e tecnica della legislazione (2020-2021):*

Gabriele BARECCHIA (Ministero della Difesa, Tenente Colonnello Arma Carabinieri, Ufficio legislativo); Fabio BERARDINI (Camera dei deputati, Deputato, Commissione X Attività Produttive); Enrico CALANDRO (Arma dei Carabinieri, Tenente Colonnello, Ufficio Affari Giuridici e Condizione Militare, Capo sezione); Daniela DANIELA (Stato Maggiore della Difesa, Tenente Colonnello Aeronautica Miliare, Ufficio Generale Pianif. Programm. e Bilancio, Capo sezione Gestione risorse extra bilancio); Fabio INCALZA (Ministero della Difesa, Maggiore Aeronautica Militare, Ufficio legislativo); Lucio INSINGA (Stato Maggiore della Difesa, Ufficio Generale Affari Giuridici, Funzionario amministrativo); Aldo MARCHESE (Gruppo parlamentare Senato, Forza Italia BP UDC, Funzionario); Francesca ROSSI (Dottorando di ricerca di diritto pubblico); Fabiana SCOGNAMIGLIO (Camera dei deputati, Ufficio del Questore F. D’Uva, Collaboratore legislativo); Ilario VISAGGI (Ministero della Difesa – Stato Maggiore Aeronautica, Capo sezione, Ufficio Generale Affari Giuridici); Antonio VISICCHIO (Liberio professionista – Avvocato); Luca RUSSO (Maggior Guardia di Finanza, Ufficio legislazione – Capo sezione studi legislativi).

*Si tratta di un disegno di legge rivolto all'istituzione di un'apposita "Agenzia nazionale per la valorizzazione del patrimonio culturale". Alla questa "Agenzia nazionale", altamente specializzata, strutturata secondo il modello già vigente delle agenzie fiscali e collegata al Ministero della cultura, si propone di assegnare tre compiti collegati al complessivo obiettivo di sviluppare la promozione culturale e di incrementare la redditività economica del patrimonio culturale nazionale: l'esercizio in via esclusiva della gestione diretta o indiretta delle attività di valorizzazione dei beni culturali, materiali e immateriali, e degli istituti e dei luoghi della cultura dello Stato; lo svolgimento delle medesime funzioni su istanza delle Regioni e degli enti locali in relazione al rispettivo patrimonio culturale; e il sostegno pubblico alle attività e alle strutture di valorizzazione che, su iniziativa privata, sono rivolte al perseguimento dei predetti obiettivi di promozione e di incremento della redditività del patrimonio culturale.*

PROGETTO DI LEGGE  
RECANTE NORME SULLA “ISTITUZIONE DELL’AGENZIA NAZIONALE  
PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE”

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

*Onorevoli Colleghi,*

il patrimonio artistico e culturale italiano è tra i più importanti al mondo e pone il nostro Paese in cima alla classifica per numero di siti inclusi nella lista dei patrimoni dell’umanità.

Tuttavia, come noto, il nostro patrimonio culturale non sempre viene adeguatamente promosso e valorizzato, principalmente a causa di consistenti criticità di carattere organizzativo connesse all’assenza, nell’ambito delle molteplici amministrazioni competenti, di metodologie e modelli adatti a gestire in maniera efficiente e sostenibile la complessità dei servizi a tal fine richiesti.

In tal senso, appare fondamentale offrire servizi di qualità, che consentano di ottenere un’opportuna redditività a costi contenuti, sviluppando un approccio che sia ispirato ad una logica di sistema che veda coinvolti tutti i diversi attori del settore (Stato, Regioni, enti locali, istituzioni pubbliche, fondazioni, terzo settore, e soggetti privati).

L’adozione di un approccio unitario e strategico agli interventi di valorizzazione, che permetta di definire con chiarezza obiettivi, strumenti e azioni nonché di valutare i risultati conseguiti, potrebbe agevolare la risoluzione dei molteplici problemi di natura organizzativa che limitano fortemente la valorizzazione del patrimonio culturale nazionale, mettendo così proficuamente in “rete” esperienze e progetti, assicurando le migliori condizioni per la corretta utilizzazione e fruizione del patrimonio stesso a ogni tipo di pubblico, nazionale e internazionale, nel pieno rispetto degli obblighi di tutela e di conservazione e al fine di incentivare lo sviluppo e la diffusione della cultura.

In tale quadro, giova evidenziare come la valorizzazione del patrimonio culturale italiano debba avvenire in collaborazione e a servizio

delle istituzioni che operano sul territorio, anche al fine di attribuire un ruolo sempre più significativo e proattivo alle identità locali.

La valorizzazione, nella sua concreta realizzazione, deve tendere a garantire un'adeguata e congrua rilevanza economica del patrimonio culturale, sia per gli impatti che trasversalmente si possono determinare in relazione alle attività e ai servizi che ne conseguono, come pure per la realizzazione e l'uso dei prodotti che ne scaturiscono, sia a livello materiale che immateriale.

Sotto questo aspetto, basti pensare che solo nel 2017, il 68% dei visitatori dei siti statali si è diretto verso il 2,28% dei musei e delle aree archeologiche con la conseguenza che il 61,03% degli incassi totali da biglietteria sono stati generati solo dall'1% dei siti statali. Sicché, è evidente che va ulteriormente incrementata la redditività del patrimonio culturale, considerato che, sia sotto il profilo economico che dal punto di vista culturale, il rendimento del restante 97 per cento dei musei e delle aree archeologiche statali è risultato scarsamente significativo.

A ciò si aggiunga che i ricavi da biglietteria rappresentano in media il 90% degli introiti complessivi dei siti statali, mentre non appaiono ancora sufficienti le sponsorizzazioni, le donazioni, i servizi aggiuntivi, e le concessioni d'uso. Addirittura i costi di gestione dell'Art Bonus, almeno per lo Stato, eguagliano o sono superiori alle donazioni ricevute. Questo significa che il patrimonio culturale custodito in musei ed aree archeologiche dello Stato, pur assorbendo le risorse ivi impegnate, non trova idonei strumenti di valorizzazione. Anche la capacità di autofinanziamento dei siti statali appare critica nella maggior parte degli istituti e luoghi della cultura, fatte salve brillanti eccezioni coincidenti per lo più con i siti più noti. Il problema si aggrava ulteriormente nel caso degli archivi e delle biblioteche che, per loro natura, attraggono sì studenti e studiosi, ma stentano a realizzare attività di valorizzazione del vasto e rilevante patrimonio culturale ivi presente.

Se si riflette su questi dati senza pregiudizi, non si può non convenire sulla necessità di ampliare l'orizzonte della valorizzazione del patrimonio culturale, ove già sono presenti molteplici forme e modalità di svolgimento (come i servizi aggiuntivi, le concessioni d'uso, le sponsorizzazioni, le donazioni, la finanza di progetto, l'utilizzo di marchi commerciali, e i prestiti per mostre), che tuttavia necessitano di migliore e più efficace applicazione.

In questa prospettiva, il presente disegno di legge intende proporre la creazione di un unico soggetto tecnicamente specializzato che,

## PROGETTO DI LEGGE

RECANTE NORME SULLA "ISTITUZIONE DELL'AGENZIA NAZIONALE  
PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE"

### Art. 1

*(Istituzione e compiti)*

Al fine di assicurare l'esercizio coordinato e unitario delle attività volte ad assicurare le migliori condizioni per la valorizzazione dei beni culturali statali ai sensi, in particolare, degli articoli 6, 106, 107, 108, 111, 112, 114 e 115 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e ferme restando le esigenze di tutela, è istituita l'Agenzia nazionale per la valorizzazione del patrimonio culturale, di seguito denominata «Agenzia».

L'Agenzia ha sede in Roma e può articolarsi in sedi regionali collocate nei capoluoghi di regione.

Fatte salve le attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica già disciplinate dalla legge, è conferita in via esclusiva all'Agenzia la gestione diretta o indiretta delle attività di valorizzazione dei beni culturali materiali e immateriali e degli istituti e luoghi della cultura dello Stato, con l'obiettivo di svilupparne la promozione culturale e di incrementarne la redditività economica. Lo svolgimento delle attività di valorizzazione è attivato a seguito della stipula delle convenzioni di cui agli articoli 4 e 5 della presente legge.

L'Agenzia può esercitare le funzioni di cui al comma 3 anche in relazione ai beni culturali, agli istituti e ai luoghi di cultura delle Regioni e degli enti locali di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, su istanza dell'ente pubblico territoriale interessato e previa stipula di apposita convenzione nel rispetto degli accordi di cui all'articolo 112, comma 4, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Nella convenzione sono individuati, tra l'altro, gli oggetti, gli ambiti e le modalità di intervento delle attività di valorizzazione e gli specifici obiettivi di promozione culturale e di incremento della redditività economica.

Ai sensi dell'articolo 113, comma 1, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e nei limiti delle risorse disponibili, l'Agenzia esercita i compiti di sostegno pubblico alle attività e alle strutture di valorizzazione che, su iniziativa privata, sono rivolte al perseguimento degli obiettivi della promozione culturale e dell'incremento della redditività economica.

#### Art. 2

##### *(Principi di autonomia, funzionamento e controllo)*

L'Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico e, in conformità alle disposizioni della presente legge, ha autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria.

L'Agenzia esercita le funzioni attribuite dalla presente legge secondo criteri di efficienza, economicità ed efficacia.

La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione finanziaria dell'Agenzia ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, e riferisce al Parlamento anche avvalendosi delle indicazioni fornite dalle apposite strutture di controllo interno previste dallo statuto adottato dall'Agenzia ai sensi dell'articolo 3.

#### Art. 3

##### *(Statuto)*

L'Agenzia è regolata dalla presente legge, nonché dallo statuto che, deliberato dal comitato direttivo dell'Agenzia, è approvato dal ministro della cultura entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

Lo statuto disciplina le attribuzioni degli organi, il funzionamento degli organi di controllo interno, e i criteri generali e metodologici per la realizzazione degli obiettivi dell'Agenzia.

#### Art. 4

##### *(Rapporti con il ministero della cultura)*

Entro tre mesi dall'approvazione dello statuto, con decreto del ministro della cultura è adottato l'atto di indirizzo ove sono stabiliti i principi e criteri generali delle attività di valorizzazione culturale validi sull'intero territorio nazionale nel rispetto dei livelli di qualità stabiliti ai sensi dell'articolo 114 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. L'atto di indirizzo, avente validità almeno triennale, è trasmesso al Parlamento.