

Rivista
quadrimestrale

ISLE



Rassegna Parlamentare

3

2022

Settembre/dicembre
Anno LXIV



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 - Giulio M. Salerno
Gaetano Silvestri - Ignacio Torres Muro - Giuliano Urbani
Michele Vietti

Comitato di Redazione

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

Segretaria di Redazione

Viviana Torti



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.L.

Antonio Patuelli

Fabrizio Castaldi

ASSOGESTIONI

Tommaso Corcos

Francesco D'Onofrio

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

Stefano Rossi

Vincenzo Lippolis

Vice Segretario Generale

ENEL

ASSOHOLDING

Barbara Cortese

Donato Marra

IL CHIOSTRO

Giuseppe Mazzei

Lucia Pagano

POSTE ITALIANE S.P.A.

Elisabetta Serafin

SIAE

Gaetano Blandini

Paolo Agoglia

Silvio Traversa

TELECOM ITALIA

Ugo Zampetti

UNICREDIT

Tesoriere

Maria Spinelli

Revisori dei Conti

Gaetano De Vito - Sebastiano Piana - Gianluca Sposato

INDICE

Settembre-dicembre 2022

SAGGI

- LUIGI CIAURRO, *2022: Odissea nelle modifiche dei regolamenti delle Camere* p. 483
- GABRIELLA DURANTI, *L'instabilità del sistema parlamentare: patologia italiana e anomalia spagnola* » 565
- MARIO FIORILLO, *Nuove politiche e strategie per il paesaggio* » 597

OSSERVATORIO PARLAMENTARE

a cura di VINCENZO LIPPOLIS *e* MICHELA MANETTI

- ENRICO CAMPPELLI, *Note sulla delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati del 4 ottobre 2022 in merito alla disciplina dei collaboratori dei deputati* » 623
- YLENIA MARIA CITINO, *L'intelligenza artificiale applicata ai processi decisionali parlamentari: una griglia di funzioni e una stima dei rischi per la neutralità delle tecnologie* » 629
- TOMMASO EDOARDO FROSINI, *Lobby come democrazia* » 675

TEORIA E TECNICA DELLA LEGISLAZIONE

a cura di GIULIO MARIA SALERNO

- ISLE - SCUOLA DI SCIENZA E TECNICA DELLA LEGISLAZIONE
«MARIO D'ANTONIO», *Esercitazione degli allievi del XXXV Corso della Scuola di scienza e tecnica della legislazione - 2022/2023* » 683

<i>Disegno di legge sul “Riconoscimento delle peculiarità delle Isole minori e strategia nazionale per la rimozione degli svantaggi derivanti dall’insularità in attuazione dell’articolo 119, sesto comma, della Costituzione”</i>	p. 711
<i>Elenco collaboratori</i>	» 719

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.

2022: ODISSEA NELLE MODIFICHE DEI REGOLAMENTI DELLE CAMERE

di LUIGI CIAURRO

SOMMARIO: 1. Premessa cronistorica. – 2. Camera dei deputati: fine del “primo tempo”. – 2.1. Adeguamenti numerici. – 2.2. Sentieri interrotti. – 3. Senato della Repubblica: le riforme non finiscono mai. – 3.1. Adeguamenti numerici. – 3.2. I Gruppi. – 3.3. Le Commissioni permanenti. – 3.4. Le Giunte. – 3.5. Il Consiglio di Presidenza. – 3.6. Partecipazioni integrative. – 3.7. Il Comitato per la legislazione. – 3.8. Esigenze funzionali. – 3.9. Il voto a data certa. – 3.10. Emendamenti. – 3.11. Sede redigente. – 3.12. Atti di indirizzo. – 3.13. Procedure conoscitive e ispettive. – 3.14. Petizioni e digitalizzazione. – 4. Conclusioni.

1. *Premessa cronistorica*

A volte dalla sabbia fredda del tempo andato affiorano nelle istituzioni parlamentari “invarianti inspiegabili”, che *prima facie* potrebbero apparire le risultanze di consapevoli e coerenti opzioni metodologiche da parte degli attori politici, oppure – *a contrario* – il frutto di mere casualità storiche¹.

Non fanno eccezione le vicende legate ai regolamenti parlamentari, che sin dagli albori del Parlamento subalpino hanno visto la Camera alta – cioè prima il Senato del Regno e poi quello della Repubblica – connotarsi (rispetto all’altro ramo) per una spiccata vocazione normativistica, che si è concretizzata sia nella

¹ In altro contesto ci siamo permessi di far riferimento anche al paradosso delle “invarianti invertite” nella storia delle istituzioni proprio a proposito della *costante* della necessità di una riforma della Camera alta, in epoca statutaria perché non elettiva (i senatori vitalizi come “gli invalidi della Costituzione”), nel periodo repubblicano proprio perché elettiva (e quindi i senatori come “inutili doppioni” rispetto ai deputati): se si vuole L. CIAURRO, *Le “invarianti invertite” nella storia delle riforme del Senato regio e repubblicano*, in *Percorsi costituzionali*, 2014, n. 3.

maggiore facilità di approvare nuovi codici parlamentari sia nella tendenza a privilegiare – molto spesso anche con esagerate aspettative palinogenetiche – ampie e organiche revisioni del regolamento vigente in un'unica sessione rispetto a modifiche puntuali, limitate e plurime in tempi differenziati².

Sotto il primo profilo possono sinteticamente ricordarsi i seguenti episodi del Senato: innanzitutto, proprio all'inizio del periodo statutario l'approvazione nel 1850 del primo vero e proprio autonomo regolamento interno; poi nel 1861 l'adozione del primo regolamento del Senato "nazionale"; inoltre, le due neocodificazioni del periodo fascista (1929 e 1938); infine, nel 1948 la stessa approvazione del primo regolamento parlamentare in epoca repubblicana³.

Circa la seconda tendenza⁴, proprio con riferimento al vigente regolamento del Senato del 1971 sarà sufficiente ricordare le tre grandi tornate⁵ di revisioni unitarie, ampie e organiche del

² In chiave diacronica, con riferimento ai regolamenti del 1971, v. il volume collettaneo a c. di F. LANCHESTER: *Regolamenti parlamenti e forma di governo. Gli ultimi quarant'anni*, Milano 2013; disanima il cui punto di partenza è che "la constatazione della continuità formale dei regolamenti parlamentari delle due Camere nella storia costituzionale italiana non deve, però, far dimenticare le novità delle innovazioni apportate nel 1971 e il fatto che le stesse sono state soggette a un profondo processo di de-costruzione nei decenni successivi" (F. LANCHESTER, *Introduzione*, 11).

³ Ai fini della storia dei regolamenti parlamentari si rinvia, innanzitutto, al classico P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, Assisi-Roma, 1971 e alla preziosa opera ricostruttiva di F. ROSSI, *I regolamenti del Senato regio (1848-1900)*, Soveria Mannelli 2013. In chiave sintetica v. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna 2018 (III ed.), 27.

⁴ Ancorché la dottrina abbia ricostruito in chiave unitaria e organica pure le varie modifiche apportate in tempi differenziati al regolamento della Camera quanto meno nella XIII legislatura, prima vera e propria legislatura dell'epoca maggioritaria, sotto l'impulso del Presidente Luciano Violante: cfr. V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, su *Il Filangieri - Quaderno* 2007, Napoli 2007, 5-26, il quale in particolare ha sottolineato che "per adeguare le procedure parlamentari al modello bipolare dell'alternanza e per controbilanciare in qualche modo le nuove regole che favoriscono la tempestività della decisione di maggioranza, con la riforma (del regolamento della Camera del 1997, ndr) è stata attribuita all'opposizione una serie di poteri e garanzie sia nella procedura legislativa, sia in quella ispettiva".

⁵ A parte (e forse come quarta fattispecie) andrebbero considerate anche le modifiche al regolamento del Senato, approvate in tempi differenziati sempre nella XIII

L'INSTABILITÀ DEL SISTEMA PARLAMENTARE: PATOLOGIA ITALIANA E ANOMALIA SPAGNOLA

di GABRIELLA DURANTI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Parlamentarismo e crisi del parlamentarismo. – 3. L'eterna instabilità del governo italiano. – 4. L'anomalia dell'instabilità spagnola: spunti di riflessione sulla razionalizzazione del sistema politico nei regimi parlamentari. – 5. (*Segue*) L'attivazione dei meccanismi costituzionali di razionalizzazione. – 6. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

La XIX legislatura si caratterizza per il ritorno ad un governo politico, dopo un lungo periodo che ha visto alternarsi governi di coalizione post-elettorali, governi tecnici o governi del Presidente.

L'ennesima crisi extraparlamentare della maggioranza, testimonianza della eterna instabilità del sistema politico-istituzionale italiano¹, ha determinato elezioni anticipate e la nascita dell'attuale governo in carica che, a differenza dei suoi ultimi predecessori, deriva dalla vittoria elettorale di una coalizione (quella di centro-destra) che, avendo ottenuto la maggioranza parlamentare, ha potuto garantirsi, senza difficoltà, la fiducia delle Camere. Ciò rappresenta un elemento di discontinuità rispetto ad una più recente tendenza caratterizzata da un'estrema debolezza del sistema partitico che aveva generato maggioranze talmente fragili da non riuscire ad assicurare la formazione di un governo solido², coe-

¹ A. POGGI, *Governo Draghi, travaglio dei partiti e Presidente della Repubblica: fine di una legislatura tormentata*, in *federalismi.it*, n. 19/2022.

² Come sostenuto da A. POGGI, *Con lo sguardo oltre l'elezione del Presidente della Repubblica*, nell'Editoriale al n. 3/2022 di *federalismi.it*, all'indomani della ele-

rente al suo interno e con una chiara linea di indirizzo politico³. Del resto, questa tendenza non ha riguardato esclusivamente il nostro Paese, ma ha investito anche altri sistemi costituzionali europei, sebbene, a differenza di questi ultimi, nel caso italiano l'instabilità sembra ormai cronicizzata al punto da essere divenuta una caratteristica patologica del sistema politico istituzionale⁴. Invero, se si analizzano le forme di governo parlamentari europee, in particolare quella spagnola, quella tedesca⁵ e quella inglese⁶, è possibile notare che tutte sono state attraversate da una certa instabilità che affonda le sue radici in una crisi del sistema politico, in generale, e partitico, in particolare, per poi ripercuotersi inevi-

zione di Mattarella *bis*, “ciò che è davvero rilevante per il futuro del Paese è quanto e come il sistema politico sarà capace di indicare (e non di farsi imporre o di subire) la traiettoria di sviluppo della forma di Stato contenuta nella Costituzione (le garanzie dei diritti dei cittadini, la protezione del welfare, lo sviluppo economico in senso solidaristico...) attraverso i canali e le procedure che danno senso costituzionale alla forma di governo parlamentare”.

³ L'obiettivo di correggere l'instabilità perenne del sistema politico italiano si traduce in una riforma relativa alla forma di governo in senso semipresidenziale, da sempre tema caro alla forza politica di centro destra. Cfr. T.E. FROSINI, *XIX legislatura*, Editoriale *federalismi.it*, n. 29/2022.

⁴ In tal senso, la dottrina è pressoché concorde. Dopo la crisi del governo Draghi compariva di frequente il termine “instabilità” sui titoli di quotidiani e riviste, anche straniere. Cfr., solo per citarne alcuni: R. BALDACCI, *Il triste primato dell'Italia: nessun Paese europeo ha cambiato tanti premier negli ultimi 30 anni*, in *Eunews* del 25 luglio 2022; L. MALTAURO, *Troppi governi di breve vita, l'anomalia italiana. A quale costo?*, in *econopoly.ilsole24ore.com* del 28 luglio 2022; e già prima: M. GABANELLI e S. RAVIZZI, *Crisi di governo: 66 esecutivi in 75 anni. Quanto ci costa l'instabilità politica?*, in *Il corriere della sera*, 17 gennaio 2021. Commenti anche da parte della stampa straniera sono riportati sull'*Internazionale* del 15 luglio 2022 “*La crisi di governo in Italia vista dalla stampa internazionale*”. Cfr. ancora M. IMPROTA, *Come curare l'instabilità dei governi italiani? L'ipotesi (europea) della sfiducia costruttiva*, in *Luiss, Policy Brief* 09/2021.

⁵ A. DE PETRIS, *La Germania tra crisi politica, Grandi Coalizioni ed inediti attivismi istituzionali*, in *DPCEonline*, 15 febbraio 2018; A. ZEI, *La sfida del partito “alternativa per la Germania” e le contraddizioni di un parlamento “che si difende” dalle forze politiche anti-sistema*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2019 e dello stesso A., *Ancora sulle contraddizioni di un “Parlamento che si difende” dalle forze politiche anti-sistema*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2020.

⁶ Per descrivere la crisi del sistema inglese è stato addirittura utilizzato in maniera molto emblematica il termine “permacrisis”. In tal senso, G. CARVALE, *La “permacrisis” del Governo britannico*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2022.

NUOVE POLITICHE E STRATEGIE PER IL PAESAGGIO*

di MARIO FIORILLO

SOMMARIO: 1. La valorizzazione del paesaggio. – 2. Nuove prospettive in tema di valorizzazione. Le strategie: gli sviluppi della comunicazione digitale. – 3. Le politiche: dal centro alle periferie. – 4. Le forme e i modelli: valorizzazione come partecipazione. – 5. Conclusioni. Il paesaggio come coscienza dei luoghi.

1. *La valorizzazione del paesaggio*

All'interno delle *Disposizioni generali* del Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'art. 6 riconduce alla funzione di "valorizzazione", oltre alle attività finalizzate a promuovere la conoscenza, l'adeguata fruizione e la conservazione del patrimonio culturale, anche gli interventi aventi ad oggetto il solo paesaggio (come la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela). Stando alla lettera della disposizione, sembra dunque, ad un primo approccio, che la tutela si traduca in una attività ricognitiva, di protezione e conservazione del paesaggio; la valorizzazione, invece, consista nello svolgersi dinamico di molteplici attività finalizzate a promuovere la fruizione, il recupero, il miglioramento e l'innovazione¹.

* Saggio sviluppato dalla relazione al convegno su "Il Paesaggio: nozione, trasformazioni, tutele", tenuto a Capri, nei giorni 30-31 maggio 2022.

¹ In prima approssimazione, sui caratteri della valorizzazione del paesaggio, v. S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, 2010, 77 ss.; ID., *Beni naturali energie rinnovabili paesaggio. Studi «in itinere»*, Napoli, 2012, 40; M. IMMOR-DINO, L. GIANI, *Sub art. 131, in Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. SANDULLI, III ed., Milano, 2019, 1159 ss.

Detto questo, pare profilarsi per il paesaggio – come già per la verità per i beni culturali, ma in modo anche più accentuato rispetto a questi ultimi – una chiara gerarchia tra le funzioni e le attività di tutela e quelle della valorizzazione, che va probabilmente aldilà della logica antecedenza delle esigenze di salvaguardia e recupero di un bene pubblico rispetto ai bisogni di fruizione collettiva; e questo già nell'architettura del Codice. Se alla valorizzazione dei beni culturali il Codice dedica 30 articoli in tutto, ancora di meno sono le disposizioni destinate alla valorizzazione del paesaggio. La valorizzazione in generale è citata nel Codice 68 volte: di queste, 12 sono i richiami contenuti nella Parte I, sulle *Disposizioni generali*; 46 nella parte II, sui *Beni culturali*; e solo 12 i riferimenti presenti nella parte III, dedicata ai *Beni paesaggistici*, e sempre con il costante inciso di sottolinearne la subordinazione alle esigenze della tutela. Inoltre, non esiste un titolo esplicitamente dedicato – come nel caso dei beni culturali – alla valorizzazione dei beni paesaggistici. Dunque, una manifestazione di disinteresse del legislatore, cui è corrisposto negli anni successivi all'avvento del Codice anche una certa disattenzione da parte di giurisprudenza e dottrina. Un'asimmetria in materia, fra le due funzioni, che nel tempo è divenuta non solo formale, ma di contenuti, traducendosi in «un ridotto bisogno di normazione»².

Eppure la valorizzazione del paesaggio ha una storia antica, più di quanto si possa forse immaginare. Giustamente, in materia di tutela del paesaggio, tutti ricordano la legge sulla pineta di Ravenna del 1905, e la legge Croce del 1922, ma anche in materia di valorizzazione esistono fonti di rilievo, e assai risalenti nel tempo. È del 1936 il r.d.l. n. 1425, contenente provvedimenti per agevolare la coltivazione di alcune particolari specie arboree nelle pertinenze idrauliche demaniali. È del 1939 la legge n. 1450, che costituisce un ente autonomo per la valorizzazione dell'isola d'Ischia. Numerosi poi i richiami alla valorizzazione del paesaggio presenti nelle note leggi, che datano i primi anni '50

²G. SEVERINI, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Federalismi.it*, 31.5.2006, 3.

NOTE SULLA DELIBERA DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI DEL 4 OTTOBRE 2022
IN MERITO ALLA DISCIPLINA DEI COLLABORATORI DEI DEPUTATI

di ENRICO CAMPELLI

1. Il 4 ottobre scorso, nel suo ultimo atto della legislatura, l'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati ha approvato all'unanimità una delibera che disciplina le forme contrattuali, retributive e previdenziali dei collaboratori parlamentari. Queste nuove disposizioni, il cui nucleo centrale è costituito dal fatto che i collaboratori saranno d'ora in poi retribuiti direttamente dalla Camera, sono entrate in vigore con la XIX legislatura, ma, mentre si scrivono queste pagine, un analogo atto non è ancora stato approvato al Senato.

Nella composita struttura del lavoro parlamentare, il ruolo degli organi di diretta collaborazione, anche detti organi serventi – disciplinati nei tratti generali dall'art. 7 d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, e dall'art. 14, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 – che costituisce l'ambito più ampio in cui, con le debite differenziazioni, il tema dei collaboratori parlamentari va costituzionalmente inquadrato, è andato assumendo, negli ultimi anni, un posto di particolare rilievo. A fronte infatti del continuo intensificarsi dei compiti propri dell'Istituzione parlamentare – che si trova a interpretare una quantità di esigenze diversificate e spesso non prima considerate – emerge in misura crescente la necessità di competenze specifiche in ordine a plurime tematiche, rispetto alle quali il singolo parlamentare ritrova nel collaboratore – e nella necessaria attività di studio, ricerca e documentazione, che questi può mettere a sua disposizione – un supporto di fondamentale importanza, non da ultimo di fronte alla crisi dei partiti di massa e delle loro strutture.

Merito evidente della nuova delibera è un finalmente chiaro riconoscimento della funzione del collaboratore in relazione allo svolgimento dell'attività istituzionale cui sono chiamati i parlamentari. Si

tratta infatti di una figura che, per quanto ampiamente utilizzata nel *back-office* del lavoro parlamentare, è spesso poco considerata e mai – prima d’ora – regolamentata né riconosciuta nelle sue specifiche valenze professionali. Gli effetti negativi di questa strutturale assenza sono forti differenze retributive, molti casi di lavoro sommerso e senza tutele, collaboratori “in condominio” tra più parlamentari e asimmetrie contrattuali che costituiscono non di rado *escamotage* per nascondere altre destinazioni. Un censimento dei collaboratori della Camera dei Deputati del 2021 ha certificato che su 488 collaboratori parlamentari contrattualizzati, solo 117 avevano un contratto subordinato, 175 erano inquadrati come “autonomi”, ed i rimanenti erano considerati collaboratori occasionali. La nuova norma inserisce dunque, con chiarezza, la funzione dei collaboratori nel quadro di un efficiente attività istituzionale dei parlamentari (e del Parlamento), accompagnando tale riconoscimento con la definizione di aspetti tecnici fondamentali come la regolamentazione economica e contrattuale.

2. Per quanto il legislatore abbia provato in passato a prefigurare una regolamentazione attraverso la fonte legislativa, non si è tuttavia mai giunti a conclusione. La scelta dell’ottobre scorso, da parte della Camera dei Deputati, di intervenire piuttosto con un provvedimento regolamentare interno, sembra pertanto condivisibile per almeno due ragioni: perché più semplice, veloce ed efficace rispetto all’*iter* di una legge di rango ordinario e, naturalmente, perché più rispettosa dell’autodichia e dell’autonomia normativa ed amministrativa delle Assemblee parlamentari (ai sensi degli artt. 64 e 72 Cost.). Fulcro delle nuove disposizioni è la costituzione di uno specifico fondo parlamentare per la copertura del lavoro di collaborazione, che integra in misura sostanziale il già previsto contributo corrisposto al parlamentare per coprire “le spese per l’esercizio del mandato”. Ne deriva una riconfigurazione delle modalità di trattamento economico, che non è più di competenza del singolo deputato bensì dell’amministrazione parlamentare, la quale «*provvede al pagamento diretto del trattamento economico dei collaboratori, nonché all’assolvimento dei relativi oneri fiscali e previdenziali*» (art. 4 comma 1), a tal fine avvalendosi di apposite dotazioni di spesa previste dal proprio bilancio interno. Lo stesso articolo 4 prevede inoltre che il singolo parlamentare possa scegliere fra diverse opzioni, ossia avvalersi: *a)* di un collaboratore a tempo pieno; *b)* di un collaboratore a tempo parziale al 75%; *c)* di due collaboratori a tempo parziale

L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE
APPLICATA AI PROCESSI DECISIONALI PARLAMENTARI:
UNA GRIGLIA DI FUNZIONI E UNA STIMA DEI RISCHI
PER LA NEUTRALITÀ DELLE TECNOLOGIE

di YLENIA MARIA CITINO*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Decisioni collettive e decisioni “assistite”: percorsi di palingenesi del momento democratico? – 3. Quali funzioni per l'intelligenza artificiale applicata ai processi decisionali parlamentari? – 3.1. L'AI con funzione ricognitiva dei dati generati all'esterno delle Camere. – 3.2. L'AI con funzione di semplificazione e riorganizzazione dell'*output* parlamentare. – 3.3. L'AI con funzione di strutturazione della consultazione civica. – 3.4. L'AI con funzione “acquisitiva” degli *input* legislativi popolari. – 3.5. L'AI con funzione di supporto ai processi redazionali e di votazione dell'atto normativo. – 4. Conclusioni: un bilancio degli impieghi di AI rispetto all'idea di neutralità.

1. *Introduzione*

L'interesse verso i sistemi intelligenti è in crescente aumento e il mercato di tali tecnologie si sta collocando al centro di significativi investimenti¹. L'Intelligenza Artificiale (o secondo il più diffuso acronimo in lingua inglese, AI) promette di ottimizzare i modelli di organizzazione e di lavoro tanto dei soggetti privati quanto di quelli pub-

* L'autrice desidera ringraziare il dott. Giampiero Buonomo, Consigliere presso il Senato della Repubblica, per i preziosi suggerimenti forniti. Ogni errore è responsabilità esclusiva di chi scrive.

¹ Si veda, ad esempio, il rapporto del 2021, a cura di McKinsey, sull'uso delle pratiche di AI nelle imprese: M. CHUI, B. HALL, A. SINGLA, A. SUKHAREVSKY, *The State of AI in 2021*, 8 dicembre 2021, disponibile online: <www.mckinsey.com/capabilities/quantumblack/our-insights/global-survey-the-state-of-ai-in-2021>. Sull'apertura del settore legale in genere all'intelligenza artificiale, v. G. SCHNEIDER, *Legal Challenges of AI Supported Legal Services: Bridging Principles and Markets*, in *The Italian Law Journal*, 1/2022, 243-291.

blici². Il suo uso può apportare significativi miglioramenti in termini di rapidità delle decisioni, qualità ed efficacia delle scelte, rispondenza ai risultati attesi e riduzione dei costi. D'altra parte, però, i rischi posti dallo sviluppo e dall'utilizzo di tali tecnologie sono svariati e ad ampio raggio, da cui l'ampio dibattito sull'impatto dell'AI sulla società, sulla sfera politica, economica, giuridica e sulla stessa sicurezza nazionale³.

Fra le iniziative volte a regolare il fenomeno, va ricordata per il suo estremo rilievo la proposta dell'Unione Europea per un'*AI Act*⁴.

² Il concetto di AI non è appannaggio delle sole scienze informatiche, bensì è trasversale e abbraccia diverse discipline scientifiche, come le neuroscienze o la matematica, ed umanistiche, come l'etica o la filosofia. Ragion per cui quando si parla di AI come a un ambito di studio, la definizione prescelta rischia essere molto vaga. Prendendo spunto da un classico dell'informatica, S.J. RUSSELL, P. NORVIG, *Artificial intelligence: a modern approach*, Hoboken, Pearson, 2021, 1 e ss., si può comunque affermare che la nozione è principalmente incentrata sull'idea di "agente razionale" o, per l'appunto, "intelligente". Gli agenti dotati di AI ricevono stimoli dall'ambiente in quanto equipaggiati con sensori ed eseguono azioni, imitando il cervello umano, tramite i c.d. attuatori: fra i possibili agenti razionali si annoverano sia i *software* che i *robot*. Questi si distinguono ulteriormente in base al loro possibile grado di intelligenza: dai semplici riflessi fino alla capacità di apprendere o *machine learning*.

³ *Ex multis*, P. SEVERINO, *Intelligenza artificiale: politica, economia, diritto, tecnologia*, Roma, Luiss University Press, 2022; A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI, *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, Bologna, Il Mulino, 2022, in III voll.; G. CERRINA FERRONI, C. FONTANA, E.C. RAFFIOTTA (a cura di), *AI anthology: profili giuridici, economici e sociali dell'intelligenza artificiale*, Bologna, Il Mulino, 2022, e in particolare i contributi di A. D'ALOIA, *Ripensare il diritto al tempo dell'intelligenza artificiale*; A. SIMONCINI, *La dimensione costituzionale dell'intelligenza artificiale*; A. CARDONE, *Decisione politica vs decisione algoritmica? Un'indagine a partire dalla produzione del diritto legislativo*.

⁴ Commissione Europea, Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (Legge sull'Intelligenza Artificiale) e modifica alcuni atti legislativi dell'Unione, COM(2021) 206 final, 21 aprile 2021, su cui v. G. FINOCCHIARO, *La proposta di regolamento sull'Intelligenza Artificiale: il modello europeo basato sulla gestione del rischio*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2/2022, 303 ss. e, da ultimo, lo studio ancora in bozza diffuso da M. ALMADA, N. PETIT, *The EU AI Act: Between Product Safety and Fundamental Rights*, in SSRN, dicembre 2022, 1-26. L'approccio europeo sta imponendo una notevole pressione regolativa in tema di AI al di là dell'Atlantico, confermando le tesi del c.d. *Brussels effect* teorizzato da A. BRADFORD, *The Brussels effect: how the European Union rules the world*, Oxford, Oxford University Press, 2020. Nel 116° Congresso americano, ad esempio, era stato introdotto un *National Artificial Intelligence Initiative Act* (H.R. 6216 del 2020) che si poneva sulla stessa linea d'onda dell'AI Act, mentre nel Congresso attuale (il 117°) la *National Security Commission on Artificial Intelligence* si trova a dover affrontare richieste sempre più pressanti di regolamentazione, da bilanciare con l'obiettivo prioritario degli Stati Uniti di mantenere la leader-

LOBBY COME DEMOCRAZIA*

di TOMMASO EDOARDO FROSINI

1. È ormai da parecchi anni e diverse legislature che si discute di regolare le *lobby*. Ci sono state numerose proposte di legge, ma poi è mancata la volontà politica di approvare un testo. Eppure, le *lobby* esistono: di fatto ma non di diritto, almeno in Italia. Non è così, invece, nelle altre democrazie pluraliste, dove il fenomeno di gruppi organizzati di individui che si fanno portatori di interessi particolari presso il decisore pubblico, nel tentativo di orientarne le scelte, è una realtà imprescindibile regolata con legge. Il lobbismo rappresenta una componente legittima dei sistemi di democrazia liberale: come dimostra l'esempio statunitense, dove l'attività di *lobbying* è talmente connaturata al sistema politico-costituzionale, al punto da considerarla, come dicono gli americani, "*as American as apple pie*". Peraltro, come noto, negli Usa il *lobbying* gode di protezione costituzionale al Primo Emendamento, quale libertà di parola per convincere il decisore pubblico: come sostenuto dalla Corte Suprema, a partire da *U.S. vs. Harris* del 1954 fino, quantomeno, alla decisione *Citizens United vs. Federal Election Commission* del 21 gennaio 2010, che ha dichiarato incostituzionale la norma (art. 441b *FECA* 1971, modificato in *BCRA* 2002) che vieta(va) alle *corporations* e alle *unions* di finanziare, con propri fondi, le comunicazioni elettorali a favore di candidati alle primarie o alle elezioni generali.

Va altresì detto, che sempre più spesso il decisore pubblico ha avvertito la necessità di acquisire informazioni e conoscenze da parte di portatori di interessi particolari, e ciò soprattutto al fine di deliberare su questioni altamente tecniche o specialistiche: come avviene, per esempio, nelle indagini conoscitive presso le commissioni parlamen-

* Testo predisposto per l'audizione davanti alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati (23 marzo 2023), in occasione dell'indagine conoscitiva sulla rappresentanza degli interessi.

tari. In tal senso, va pertanto evidenziata l'azione positiva esercitata dai gruppi di pressione nel processo decisionale, in quanto fornitori di elementi indispensabili per la comprensione dell'impatto di determinate scelte, sebbene molto spesso essi siano le cause di normative oscure o dalla difficile interpretazione.

2. In molti ordinamenti tale attività di pressione – ovvero di *lobbying*, per usare l'espressione inglese – svolta da gruppi organizzati verso i decisori pubblici è sottoposta a una precisa regolamentazione volta ad assicurare la trasparenza del processo decisionale o anche la partecipazione dei gruppi di pressione (che rispettano precise regole) al processo decisionale stesso. In tali ordinamenti (Stati Uniti, Canada, Israele, Francia, Gran Bretagna, Australia, Ungheria, Polonia, Estonia, Lituania) si è avvertita, con sfumature profondamente diverse tra loro, la medesima esigenza di rendere conoscibili a tutti chi sono e quali sono i gruppi di pressione, definendo un assetto di regole volte, quanto meno, ad assicurare la trasparenza delle decisioni. Le analisi di diritto comparato evidenziano come nei sistemi in cui il Parlamento è “forte” – nel senso che gioca un ruolo chiave nei processi politici – esista una regolamentazione della rappresentanza parlamentare delle *lobbies*; all'opposto, al Parlamento debole corrispondono interessi oscuri. Di sicuro interesse è il caso dell'Unione europea dove vi è, fin dal 2011, un Accordo interistituzionale per l'istituzione di un “registro per la trasparenza” per censire e controllare le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e attuazione delle politiche dell'Unione, nonché per incentivare un maggior numero di registrazioni e rendere così il sistema più vincolante. Sullo sfondo poi, c'è il Trattato di Lisbona, che all'articolo 11 prevede: «le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione» e «mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile».

3. Prendiamo ora il caso italiano, dove mancano regole organiche in materia mentre esistono delle disposizioni, “disperse” fra norme di vario genere, che in qualche modo si riferiscono ai gruppi di pressione e alla loro lecita azione di orientamento della decisione pubblica. Si pensi, per esempio, alle norme del regolamento della Camera dei de-

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

(sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica)

*Esercitazione degli allievi del XXXV Corso
della Scuola di scienza e tecnica della legislazione (2022-2023)*

DISEGNO DI LEGGE
SUL “RICONOSCIMENTO DELLE PECULIARITÀ DELLE ISOLE MINORI
E STRATEGIA NAZIONALE PER LA RIMOZIONE DEGLI SVANTAGGI
DERIVANTI DALL'INSULARITÀ IN ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119,
SESTO COMMA, DELLA COSTITUZIONE”

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 XXXV Corso della Scuola di scienza e tecnica della legislazione (2022-2023):

Sabrina AGRESTA (Ministero dell'Interno), Viceprefetto - Massimiliano Califano DI MARINO (Senato della Repubblica) - Chiara CAMPAGNA (Presidenza del Consiglio dei Ministri), Dipartimento Ufficio Giuridico e Legislativo - Arcangelo CHIACCHIO (Ministero della Difesa), Tenente Colonnello, Ufficio Legislativo - Capo Sezione - Patrizia D'ANGELO (Ministero della Difesa), Ufficio Legislativo - Alessandro DE NICOLA (Dottore in Giurisprudenza) - Federico Maria Guglielmo FAZIO (Arma dei Carabinieri), Tenente Colonnello, Ufficio Affari Giuridici e Condizione Militare - Maria Elisabetta FAZIO (Ministero della Difesa), Funzionario Amministrativo dell'OIV - Aldo FERRARI (Guardia di Finanza), Maggiore, Comando Generale - Ufficio Legislazione - Marco GIANCIPOLI (Ministero della Difesa), Affari del Personale Civile - Gabinetto Ministro, Capo Ufficio - Andrea GONELLA (Esercito Italiano), Maggiore, Ufficio Affari Giuridici ed Economici del Personale - Filippo Maria PARDUCCI (Dottore in Giurisprudenza) - Ugo Maria

ROLFO (Presidenza del Consiglio dei Ministri) - Carlo SAMORÌ (Senato della Repubblica) - Alessandro SANTESE (Marina Militare - Ministero della Difesa), Sottotenente di Vascello (STV) - Michele SANTORO (Stato Maggiore della Difesa), Tenente colonnello - Aeronautica Militare, Ufficio Generale Affari Giuridici - Rosario STRABONE (Dottorando in Diritto Pubblico comparato - La Sapienza Università di Roma) - Margherita ZAPPATORE (Borsista di Ricerca presso Università del Salento).

Si tratta di un disegno di legge, e della relativa relazione illustrativa, con il quale si intende dettare la disciplina relativa al riconoscimento delle peculiarità delle Isole minori e alla definizione della relativa strategia nazionale volta alla rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità, in attuazione dell'articolo 119, comma 6, della Costituzione, recentemente introdotto a seguito della legge di revisione costituzionale 7 novembre 2022, n. 2.

In particolare, il disegno di legge tratteggia il quadro complessivo entro il quale tutte le componenti della Repubblica – e quindi lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni – sono chiamate ad agire, mediante l'adozione di opportune e coerenti attività regolatorie e amministrative, per consentire la riduzione e il superamento dei molteplici divari che incidono negativamente sulle condizioni di vita e di benessere nelle Isole minori che sono presenti nel territorio italiano. A tal fine, si definisce una strategia nazionale da attuarsi a partire da un innovativo assetto istituzionale in cui far convergere, secondo il principio di leale collaborazione, sia le politiche pubbliche spettanti a ciascun livello di governo che gli strumenti di finanziamento.

DISEGNO DI LEGGE

SUL “RICONOSCIMENTO DELLE PECULIARITÀ DELLE ISOLE MINORI
E STRATEGIA NAZIONALE PER LA RIMOZIONE DEGLI SVANTAGGI
DERIVANTI DALL’INSULARITÀ IN ATTUAZIONE DELL’ARTICOLO 119,
COMMA 6, DELLA COSTITUZIONE”

Articolo 1

(Oggetto e principi generali)

1. In attuazione dell’articolo 119, comma 6, della Costituzione, in coerenza con i doveri di solidarietà di cui all’articolo 3, comma 2, della Costituzione, nel quadro del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e dei conseguenti provvedimenti attuativi, nonché in applicazione della disciplina dell’Unione europea concernente i territori insulari, la presente legge disciplina la strategia nazionale per la rimozione degli svantaggi derivanti dall’insularità con specifico riferimento al riconoscimento delle peculiarità delle Isole minori, così come individuate ai sensi dell’articolo 3, comma 3, lettera a), in quanto presentano livelli inferiori di sviluppo e oggettivi divari infrastrutturali, sociali, economici o di garanzia dei servizi pubblici rispetto alle altre aree del Paese.

2. In relazione alle Isole minori lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni adottano le misure e gli interventi coerenti con la strategia nazionale di cui al comma 1 nell’esercizio delle rispettive competenze, loro attribuite anche ai sensi dell’articolo 116, comma 3, della Costituzione, nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà di cui agli articoli 117 e 118, comma 4, della Costituzione, e al fine di salvaguardare e di rafforzare la coesione territoriale, sociale ed economica, e di assicurare il godimento dei diritti civili e sociali, la valorizzazione del patrimonio turistico, culturale, artistico e ambientale, la messa in sicurezza del territorio e la continuità territoriale.

3. Per il perseguimento delle finalità di cui al presente articolo lo Stato destina le risorse aggiuntive ed effettua gli interventi speciali in

favore delle Isole minori ai sensi dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione nonché nel rispetto degli articoli 1, 16 e 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

4. Lo Stato, le regioni, le città metropolitane e le province, nell'ambito delle rispettive competenze, adottano le azioni necessarie al sostegno dei comuni il cui territorio ricomprende in tutto o in parte le Isole minori, al fine di favorire la riduzione e il superamento dei divari di cui al comma 1, di assicurare parità di condizioni nell'erogazione dei servizi pubblici e nell'esercizio dei diritti di cittadinanza, nonché per promuovere le strategie di sviluppo locale e gli investimenti territoriali integrati e di inclusione sociale. Qualora ricorrano le condizioni di cui all'articolo 120, comma 2, della Costituzione sono esercitati i poteri sostitutivi secondo le procedure previste dalla normativa vigente.

5. Nella predisposizione degli interventi, delle misure e delle azioni di cui alla presente legge, lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni si attengono ai principi della semplificazione amministrativa e del rafforzamento delle capacità istituzionali, amministrative e fiscali rispondenti alle specifiche necessità delle Isole minori.

6. Gli interventi di cui alla presente legge sono predisposti e attuati dalle istituzioni competenti anche con il concorso attivo e il coinvolgimento dei cittadini in applicazione del principio di sussidiarietà ai sensi dell'art. 118, comma 4, della Costituzione.

Articolo 2

(Finalità della strategia nazionale per le Isole minori)

1. Lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni, nell'esercizio delle rispettive competenze, garantiscono che gli interventi, le misure e le azioni di cui all'articolo 1 siano rivolti primariamente al perseguimento delle seguenti finalità connesse alla rimozione degli svantaggi, derivanti dall'insularità, che sono presenti nelle Isole minori:

a) assicurare il godimento dei diritti costituzionalmente garantiti, anche mediante l'efficiente erogazione dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento alla tutela della salute e al diritto allo studio, e l'introduzione di specifiche indennità di disagio, l'attivazione di presidi sanitari speciali e la predisposizione di strutture e servizi scolastici e