

Collana di studi

12

**NUOVI DIRITTI E NUOVE TECNICHE DI
TUTELA DELLA PERSONA IN TEMPI DI CRISI**

a cura di
Paolo Bargiacchi e Fausto Vecchio



2024

CONSULTA ONLINE

In copertina: *La Scuola di Atene* di Raffaello (1509-1511)

Nuovi diritti e nuove tecniche di tutela della persona in tempi di crisi

**a cura di
Paolo Bargiacchi e Fausto Vecchio**

Collana di studi di Consulta OnLine
12

Sono qui pubblicati, a cura da Paolo Bargiacchi e Fausto Vecchio, gli atti del Convegno di studi svoltosi presso l'Università "Kore" di Enna il 21, 22 e 23 novembre 2023 sul tema della tutela dei diritti, con la partecipazione dei rappresentanti delle Istituzioni e di studiosi di diverse generazioni, discipline e provenienze.

Maggio 2024

ISBN: 979-12-813260-1-9

Editore Consulta OnLine - CF 90078670107

Via Balbi 22 - 16126 Genova

info@giurcost.org

TABLE OF CONTENTS

Introduzione	XIII
Fausto Vecchio	
<u><i>Nuovi diritti e nuove tecniche di tutela della persona in tempi di crisi</i></u>	

PARTE I

NUOVI METODI, NUOVI DIRITTI E NUOVE TECNICHE DI TUTELA DELLA PERSONA

Alessandro Corbino	3
<u><i>L'illusione delle forme nella realtà del diritto</i></u>	
Alessandro Morelli	15
<u><i>L'apertura della scienza costituzionalistica e le implicazioni sul piano del metodo di studio dei diritti</i></u>	
Antonio Ruggeri	25
<u><i>Nuovi diritti fondamentali, nuove tecniche decisorie, nuovi equilibri (rectius, squilibri) istituzionali</i></u>	

PARTE II

ORDINAMENTO COSTITUZIONALE E TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI IN ITALIA

Salvatore Aleo	45
<u><i>Complessità reale e culturale, forma della legge, prassi giudiziarie</i></u>	
Guido Corso	59
<u><i>Diritti fondamentali e pubblica amministrazione</i></u>	
Alberto Randazzo	67
<u><i>Libertà di culto e nuove tecnologie, con particolare riferimento alla religione cattolica (una doppia prospettiva, statale ed ecclesiale)</i></u>	
Giuseppe Vecchio	85
<u><i>Tutele dei minorenni e Stato sociale di diritto</i></u>	

PARTE III

LE ESPERIENZE DEGLI ALTRI: NUOVI PROBLEMI, NUOVI DIRITTI E NUOVE TECNICHE DI TUTELA NEGLI ORDINAMENTI COSTITUZIONALI EUROPEI

Emmanuel Cartier 111

A French Constitutional Perspective

Ulrike Haider Quercia 119

*Il sistema austriaco di tutela dei diritti: tra storica frammentazione e
costituzionalizzazione del diritto europeo*

Renato Ibrido 129

Nuovi diritti e strumenti partecipativi: osservazioni minime

PARTE IV

LA TUTELA DEI DIRITTI TRA CARTE EUROPEE, CORTI SOVRANAZIONALI E GOVERNANCE GLOBALE

Giovanna Chiappetta 139

*Il riesame delle sentenze civili per condanna della Corte europea dei diritti
dell'uomo in materia di status personae*

Antonella Galletti 153

*Il Protocollo n. 16 alla CEDU: nuove prospettive per un sistema multilivello di
tutela dei diritti fondamentali e la mancata ratifica dell'Italia*

Ida Angela Nicotra 165

L'impatto della digitalizzazione sulla pubblica amministrazione e sui diritti

Fausto Vecchio 175

*L'uovo e la gallina. L'istituzione di un'Autorità nazionale per i diritti umani di
fronte alla crisi dello Stato costituzionale*

PARTE V

DIGNITÀ, PACE, DISEGUAGLIANZE E LAVORO

Claudia Calipari <u><i>Il problema del fondamento dei diritti umani in un contesto multiculturale</i></u>	187
Maria Giorgia Caraceni <u><i>La mediazione istituzionale come garanzia di uguaglianza nelle democrazie liberali contemporanee</i></u>	197
Salvatore Malluzzo <u><i>Il ruolo del diritto internazionale e del diritto ecclesiastico nella tutela del “diritto alla pace” quale diritto fondamentale individuale e dei popoli nella crisi globale attuale</i></u>	205
Vincenzo Telaro <u><i>«E tu...di chi sei figlio?». Il diritto all'affetto da istanza sociale a diritto costituzionale</i></u>	215
Silvia Jelo di Lentini <u><i>Disuguaglianze e diritti in tempi di crisi</i></u>	247
Alessio Mario Riccobene <u><i>Giurisdizione civile e primato del diritto eurounitario. La tutela dei diritti soggettivi nel dialogo tra Corti ed il recupero del principio di legalità</i></u>	251
Claudia Gianninò <u><i>La tutela lavoristica dei minori tra vecchie questioni e nuove tendenze nel contesto tecnologico</i></u>	263
Edoardo Maria Platania <u><i>Ci si può affidare al reddito di cittadinanza? L'affidamento e il reddito minimo</i></u>	275
Giorgia Chiaramonte <u><i>Nuovi diritti e tecniche di tutela del produttore agricolo lungo la filiera agroalimentare: il contrasto alle pratiche commerciali sleali</i></u>	299

PARTE VI

CYBERSPACE, TASSAZIONE, GIUSTIZIA E AMBIENTE

Federica Azzolina	315
<u><i>“Intelligenza artificiale e tutela dei diritti fondamentali nella recente attività normativa dell’Unione Europea”</i></u>	
Stefania Caruso	327
<u><i>Transizione digitale, intelligenza artificiale e “amministrazione 4.0”</i></u>	
Luca Collura	343
<u><i>L’eredità digitale: ancora sul problema della successione nell’account</i></u>	
Miriam Pontillo	359
<u><i>Nuove tecnologie e tutela della riservatezza del contribuente: profili costituzionali e tributari</i></u>	
Francesco Guarino	369
<u><i>La tutela del contribuente italiano nel procedimento tributario: la duplicità di regime del contraddittorio preventivo alla luce dei principi di uguaglianza e di non discriminazione</i></u>	
Giulia Migliazzo	381
<u><i>L’efficienza giudiziaria e la sua implementazione: l’Ufficio per il Processo e l’obiettivo della ragionevole durata dei processi penali</i></u>	
Evelina Cataldo	387
<u><i>La Corte Europea dei diritti dell’uomo e la Corte costituzionale a sostegno dei diritti fondamentali e dei nuovi diritti del penitenziario</i></u>	
Alice Pepi	395
<u><i>Tra fiaba e tragedia: avanzata populista, retribuzione e pena di morte</i></u>	
Gaetano Calcagno	399
<u><i>La tutela della persona in tempi di crisi: lo status di vittima nella Convenzione di Lubiana-L’Aja sui crimini internazionali</i></u>	
Chiara Finocchiaro	417
<u><i>L’ambiente e i “nuovi” diritti costituzionali</i></u>	
<u>Collaboratori del volume</u>	437

RENATO IBRIDO*

Nuovi diritti e strumenti partecipativi: osservazioni minime**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. “Nuovi diritti”: una categoria sfuggente. – 3. L’argomento del *consensus* dell’opinione pubblica. – 4. Parlamento e società civile. – 5. Verso una conclusione.

ABSTRACT: Moving from the “centre/periphery” cleavage developed by Jürgen Habermas, the essay stresses as an active and sincere commitment to interplay between Parliaments and civil society is a long-term institutional investment. In a time of growing judicial activism and executive dominance, this interplay – if properly managed – can contribute to enhance the role and legitimacy of democratically elected assemblies.

Identifying the field of “new rights” as an interesting case-study, the essay analyses potentiality and limitations of participatory tools within parliamentary procedures.

1. Premessa

Il tema dei c.d. “nuovi diritti” presenta una notevole latitudine, sia dal punto di vista degli ambiti di tutela che potenzialmente potrebbero essere oggetto di analisi, sia in considerazione delle esperienze straniere e sovranazionali che si prestano ad un utile confronto con il caso italiano¹.

Non potendo dunque essere esaustivi cercheremo di soffermarci su uno specifico nodo di riflessione, vale a dire il problema della diversa legittimazione dei “centri” istituzionali che potrebbero dare riconoscimento alle nuove domande di tutela provenienti dalla “periferia” dello spazio pubblico².

Secondo la tesi che si intende sostenere, i Parlamenti hanno subito uno slittamento verso posizioni sempre più laterali nel quadro di quello che può essere definito come il “sistema ordinamentale dei nuovi diritti”. Già poste sotto pressione dallo strapotere degli esecutivi³,

* Professore Associato di Diritto Pubblico comparato, Università degli Studi di Firenze.

** Sottoposto a revisione secondo il regolamento della Collana.

¹ Sulla evoluzione storica dei diritti fondamentali, d’obbligo è il riferimento a P. RIDOLA, *Diritti fondamentali. Un’introduzione*, Torino, Giappichelli, 2006. In una prospettiva sincronica, cfr. altresì F. VECCHIO, *Diritti e libertà fondamentali*, in T.E. Frosini (a cura di), *Diritto pubblico comparato, Le democrazie stabilizzate*², Bologna, il Mulino, 2019, 211 ss.

² Come si vedrà, intendiamo qui i termini “centro” e “periferia” in senso fondamentalmente habermasiano: cfr. J. HABERMAS, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1992, tr. it.: *Fatti e norme: contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, Guerini, 1996.

³ Sulla c.d. “executive dominance issue” e le sue cause, D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in *Modern Law Review*, 1, 2014, 1 ss. Sulla trasformazione del Parlamento in meta-legislatore, cfr. G. FILIPPETTA, *Governance plurale, controllo parlamentare e rappresentanza politica al tempo della globalizzazione*, in *DPCE*, 2, 2005, 791 ss.; ID., *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2014, 1 ss. spec. 5; S. FILIPPI – R. IBRIDO, *La funzione di indirizzo ed il rapporto con il tempo*, in *RDPE*, 1, 2019, 49 ss. Sui fenomeni di presidenzializzazione della politica, ossia sulla tendenza all’«accentuazione del potere e dell’autonomia dei leader politici sia all’interno dell’esecutivo, sia nell’ambito dei partiti, anche per effetto di processi elettorali e di comunicazione politica progressivamente sempre più centrati sulla leadership» (cfr. N. LUPO, *L’europeizzazione delle forme di governo degli stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. Ibrido – N. Lupo (curr.), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e stati membri*, Bologna, il Mulino, 2018, 175 ss.). Più in generale, sullo

le Assemblee legislative hanno ormai perso da tempo il ruolo di baricentro di tale sistema: in parte per responsabilità degli stessi Parlamenti, non sempre puntuali nell'adozione di misure legislative volte a adattare il disegno costituzionale in materia di diritti fondamentali al nuovo contesto tecnologico e sociale; in parte, tuttavia, a causa del rigonfiamento del fenomeno del *judicial activism*, il quale ha portato le corti ad appropriarsi di spazi che non competono né al potere giudiziario né agli organi di garanzia, così trascurando quelle "virtù passive" la cui importanza è stata richiamata da Alexander Bickel in un celebre volume⁴.

E tuttavia, pur in presenza di testi costituzionali ancorati ad un mondo "analogico"⁵, il pur comprensibile obiettivo di dare riconoscimento a nuove domande di tutela non può portare ad una sistematica alterazione dell'ordine costituzionale dei poteri⁶. È necessario dunque ragionare sui percorsi che potrebbero stimolare il ritorno ad un più adeguato punto di equilibrio fra i due grandi contenuti materiali del diritto costituzionale richiamati dall'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789: la garanzia dei diritti e la separazione dei poteri.

2. "Nuovi diritti": una categoria sfuggente

Prima di entrare nel vivo di tali temi occorre tornare su un punto preliminare. Il concetto di "nuovi diritti" si presta a notevoli incertezze sul piano interpretativo ed è dunque necessario delimitare il campo di indagine.

Come è noto si devono a Bobbio e a Marshall le principali periodizzazioni delle generazioni dei diritti fondamentali⁷. Dopo i diritti di prima generazione – coincidenti con i diritti negativi di difesa e un primo nucleo di diritti politici collegati allo *status* di proprietario – ed i diritti sociali di seconda generazione, dalla seconda metà del Novecento si sarebbe andata affermandosi una terza generazione di diritti, connotati da due caratteristiche fondamentali: da un lato la collocazione di tali posizioni in una fitta rete di interdipendenze interordinamentali (Cedu, Ue, diritto internazionale); dall'altro lato, l'emergere di uno spettro assai più ampio di ambiti di tutela rispetto al passato, a partire dall'ambiente e dalla protezione dei dati personali⁸.

Peraltro, alcune periodizzazioni tendono a far slittare di almeno una generazione in avanti il concetto di nuovi diritti, individuando come autonoma categoria i diritti di quarta generazione, la quale si caratterizzerebbe per la speciale proiezione intergenerazionale di determinate aspettative alla luce delle inedite opportunità offerte dall'evoluzione

slittamento dei Parlamenti verso posizioni sempre più laterali, cfr. T.R. BURNS – S. ANDERSEN, *L'Unione e la politica postparlamentare*, in *il Mulino*, 3, 1998, 419 ss.

⁴ A.M. BICKEL, *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*², New Haven and London, 1986. Su questo passaggio del pensiero di Bickel, cfr. anche M. MASSA, *Minimalismo giudiziario. L'opzione per la moderazione nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2023, 116 ss.

⁵ Sulla esigenza di "digitalizzare" testi costituzionali ancorati ad un mondo "analogico", cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *La Constitución del algoritmo*², Madrid, Fundación Manuel Giménez Abad, 2023.

⁶ Sulle alterazioni dell'ordine costituzionale dei poteri, cfr., da ultimo, M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, Giuffrè, 2023

⁷ T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class, and Other Essays*, Cambridge, Cup, 1950; N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990. Per una prospettiva meno incentrata sulle "generazioni" e maggiormente sulle "dimensioni" dei diritti fondamentali, A. DI MARTINO, *La doppia dimensione dei diritti fondamentali*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 2016, 1 ss.

⁸ Sul punto, cfr. P. RIDOLA, *Diritti fondamentali. Un'introduzione*, cit., 5 ss.

tecnologica⁹. Basti pensare, ad esempio, al delicatissimo tema dell'integrità del patrimonio genetico¹⁰ e all'applicazione di biotecnologie riproduttive¹¹. Tali diritti di quarta generazione sarebbero dunque accomunati dalla esigenza di un bilanciamento fra tali aspettative ed il principio di responsabilità, quest'ultimo inteso quale fulcro e valore cardine della nuova società tecnologica¹².

Queste periodizzazioni – pur diversamente modulate – sono state oggetto di critica da parte del pensiero femminista, il quale ritiene che la narrazione delle “generazioni dei diritti” sia stata plasmata intorno all'esperienza maschile¹³. Non è questa la sede per poter valutare la solidità di tale tesi, la quale peraltro finisce forse per sopravvalutare il peso di tali periodizzazioni, le quali sono prive di qualsiasi valore prescrittivo e che dunque risultano irrilevanti ai fini della interpretazione del diritto positivo vigente. Ad essa va peraltro riconosciuto il merito di aver richiamato l'attenzione sulla centralità della questione femminile nell'ambito dell'analisi dell'evoluzione storica dei diritti fondamentali, oltretutto a segnalare, in chiave problematica, la persistenza di squilibri di genere nell'accesso tanto ai nuovi diritti quanto – e soprattutto – ai vecchi.

Un micro-capitolo di questa vicenda è ad esempio rappresentato dal tema degli equilibri di genere nelle procedure di nomina. Alla luce di un confronto con gli altri stati membri dell'Unione europea, un recente volume ha denunciato la persistente opacità dei procedimenti con i quali in Italia si perviene alla selezione dei componenti di autorità indipendenti e di organi di garanzia, sia a livello nazionale, sia regionale. Tali procedure non garantirebbero infatti l'eguaglianza di genere, o per l'assenza di adeguati meccanismi *gender balance* oppure per il loro sostanziale aggiramento determinato dalla mancanza di sistemi di controllo “forti”¹⁴.

In questa sede il concetto di nuovi diritti non verrà ritagliato sulla base di una determinata periodizzazione (o “contro-periodizzazione”). Piuttosto – alla luce del filo rosso che abbiamo individuato in apertura di contributo – cercheremo di sviluppare alcune riflessioni in merito agli equilibri costituzionali che interessano il sistema ordinamentale dei nuovi diritti a partire dalla distinzione fra ambiti di tutela che già risultavano esplicitamente dal testo costituzionale e domande ulteriori di tutela emerse successivamente al momento della scrittura di una Costituzione¹⁵.

⁹ In argomento, cfr. G.F. FERRARI, *Le libertà e i diritti: categorie concettuali e strumenti di garanzia*, in P. Carrozza – A. Di Giovine – G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2014, 1137 ss. e spec. 1210 ss.; G. MORBIDELLI – M. VOLPI – G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale comparato*², Torino, Giappichelli, in corso di pubblicazione.

¹⁰ Cfr. M. TOMASI, *Genetica e Costituzione. Esercizi di eguaglianza solidarietà e responsabilità*, Napoli, Esi, 2019.

¹¹ Sul tema, cfr. A. DI MARTINO, *Pensiero femminista e tecnologie riproduttive. Autodeterminazione, salute, dignità*, Udine, Mimesis, 2020.

¹² Su tale principio, cfr. H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica* (1979), Torino, Einaudi, 2009.

¹³ A. DI MARTINO – E. OLIVITO, *Generazioni dei diritti e soggettività femminile: problemi e prospettive*, in Id. (cur.), *Generazioni dei diritti fondamentali e soggettività femminile*, Napoli, Esi, 2022, XI ss.

¹⁴ G. Cerrina Feroni – T. Groppi (curr.), *Procedure di nomina ed equilibri di genere. Una prospettiva italiana e comparata*, Bologna, il Mulino, 2022.

¹⁵ Una distinzione che – in relazione all'esperienza italiana – chiama in causa la questione delle diverse interpretazioni dell'art. 2 Cost. (“catalogo aperto” vs. “catalogo chiuso”). Per i due principali orientamenti, cfr. almeno A. BARBERA, *Articolo 2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro, 1975, 50 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Libertà (parte generale)*, Padova, Cedam, 1985, 3 ss.

3. L'argomento del *consensus dell'opinione pubblica*

Proprio queste nuove domande di tutela hanno rappresentato il baricentro delle trasformazioni che hanno investito gli equilibri interni al sistema ordinamentale dei diritti fondamentali, registrando l'intervento sempre più rilevante delle corti.

Peraltro, che siano le stesse corti ad avvertire una loro carenza di legittimazione nell'assumere un protagonismo così marcato nel quadro del sistema ordinamentale dei nuovi diritti appare evidente dal ricorso ad alcune strategie argomentative quanto meno eccentriche, le quali sembrerebbero manifestare un qualche "complesso di inferiorità" nell'esercizio di forme di attivismo giudiziario. Ci riferiamo in particolare al c.d. argomento del *consensus dell'opinione pubblica*, come misurato attraverso il richiamo di sondaggi e indagini demoscopiche.

Due decisioni appaiono sul punto paradigmatiche.

In occasione del caso *Oliari*, la Corte EDU ha rilevato che il mancato intervento del legislatore italiano in materia di riconoscimento delle unioni omosessuali disattende le indicazioni della «*national community, including the general Italian population (...) The statistics submitted indicate that there is amongst the Italian population a popular acceptance of homosexual couples, as well as popular support for their recognition and protection*». Dunque, «*there exists a conflict between the social reality of the applicants, who for the most part live their relationship openly in Italy, and the law, which gives them no official recognition on the territory*».

In senso analogo, la sentenza 198/2012 del *Tribunal Constitucional* spagnolo ha richiamato alcuni sondaggi dai quali emergerebbe l'ampia accettazione da parte della società spagnola del matrimonio omosessuale, così ponendo l'accento sull'evoluzione dell'immagine tradizionale di matrimonio. Ad avviso del Tribunale costituzionale, benché i risultati delle indagini statistiche e demoscopiche menzionate nel testo della sentenza non siano di per sé un elemento in grado di determinare autonomamente la costituzionalità o l'incostituzionalità della legge sul matrimonio omosessuale, «*no es menos cierto que las mismas ofrecen una imagen refleja del grado de identificación de los titulares del derecho al matrimonio con la institución en la que se integra progresivamente la unión entre personas del mismo sexo*».

Non entriamo naturalmente nel merito di queste pronunce, le quali in questa sede interessano esclusivamente dal punto visuale del loro *iter* argomentativo. Sotto questo profilo, l'uso di sondaggi finisce a nostro avviso per mortificare il ruolo di una corte, trasformandola in mera portavoce della *vox populi*. Anche al netto di qualsiasi considerazione sulla affidabilità dei sondaggi nonché sulla volatilità degli umori dell'opinione pubblica, rimane il fatto che tale tecnica argomentativa finisce per tradire quella funzione *counter-majoritarian* che pure dovrebbe identificare l'anima più profonda di un sistema di giustizia costituzionale¹⁶.

Più in generale è lecito dubitare del fatto che un tribunale costituzionale sia il luogo più adeguato per riconnettere "centro" e "periferia" (intendiamo qui i due termini in senso habermasiano) nel quadro del sistema ordinamentale dei nuovi diritti. In che misura possa invece esserlo il Parlamento sarà il problema che affronteremo nelle pagine successive.

¹⁶ Sull'argomento del *consensus dell'opinione pubblica* nell'ambito della giurisprudenza in materia di diritti delle persone omosessuali, si perdoni il rinvio a R. IBRIDO, *L'argomento sociologico nella giurisprudenza costituzionale in materia di orientamento sessuale. Esperienze e casi*, in *Genius* 2, 2015, 58 ss.

4. Parlamento e società civile

Naturalmente, affinché possa essere ristabilito il corretto equilibrio nel quadro del sistema ordinamentale dei nuovi diritti non è sufficiente un passo indietro da parte delle corti. È altresì necessario un passo in avanti da parte del Parlamento. Certo: non si può pretendere di creare artificialmente le condizioni per un maggiore protagonismo del potere legislativo attraverso meri congegni di ingegneria costituzionale o regolamentare. Come ci ha insegnato Mirkine-Guetzévitch nel famoso saggio nel quale abiurò alle sue precedenti tesi sulla razionalizzazione, il diritto costituzionale non può essere utilizzato come una “scorciatoia” rispetto alla politica¹⁷.

E tuttavia, pur con questa consapevolezza, alcune innovazioni – per quanto indubbiamente non risolutive – potrebbero quanto meno offrire dei segnali in controtendenza, accompagnando o stimolando un processo di cambiamento (*rectius*, di ritorno al normale ordine dei poteri). In particolare, l’innesto di elementi partecipativi all’interno dei Regolamenti delle Camere potrebbe rispondere proprio allo scopo di responsabilizzare il Parlamento rispetto alla esigenza di offrire un riconoscimento alle nuove domande di tutela che si affacciano nelle società contemporanee.

Come è stato osservato, uno dei maggiori lasciti della “grande riforma regolamentare” del 1971 è rappresentato dal tentativo di costruire canali procedurali di comunicazione fra Parlamento e cittadini¹⁸. In particolare, attraverso l’introduzione dell’istituto dell’indagine conoscitiva i Regolamenti delle Camere del 1971 hanno per la prima volta rotto il tradizionale isolamento del Parlamento rispetto alla società civile. Più di recente – a fronte dello scarso successo di petizioni e iniziative legislative popolari – è emersa la richiesta di ulteriori pratiche volte ad intensificare la partecipazione politica dei cittadini ai processi decisionali pubblici¹⁹. A livello parlamentare, tali domande hanno trovato per il momento risposta nello strumento delle consultazioni pubbliche, il quale mira a coinvolgere cittadini, potenziali destinatari delle norme e portatori di interesse (c.d. *stakeholders*) nella fase di valutazione legislativa *ex ante* o *ex post*²⁰.

Lo sviluppo tecnologico ha dato nuova linfa a questi meccanismi partecipativi anche nelle procedure di altri Parlamenti. Basti pensare, ad esempio, all’esperienza britannica dei c.d. *Digital debates*: al fine di incentivare un più ampio *public engagement*, a partire dal 2015 il Parlamento di Westminster ha introdotto una procedura di “dialogo digitale”. Qualche giorno prima della discussione in Aula, il relatore o un gruppo di parlamentari conducono un dibattito sul tema di un determinato provvedimento, interagendo con gli utenti per un paio di ore.

¹⁷ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *L'échec du parlementarisme "rationalisé"*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1, 1954, tr. it.: *Il fallimento del parlamentarismo razionalizzato*, in Id., *Comparazioni teoriche e razionalizzazioni costituzionali*, Lecce, Pensa, 2009, 203 ss.

¹⁸ Sulla configurazione all’interno dei Regolamenti del 1971 di canali di accesso diretto del Parlamento alla società civile insiste in particolare E. GIANFRANCESCO, *Ciò che è vivo e ciò che è morto dei Regolamenti parlamentari del 1971*, in A. Manzella (cur.), *I Regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., 135 ss. e spec. 139 ss. Sulla successiva evoluzione del rapporto Parlamento-società civile nel quadro dei Regolamenti delle Camere, cfr. D. PICCIONE, *Gli istituti di partecipazione nei regolamenti parlamentari all'avvio della XVII legislatura: cronaca di una riforma annunciata, ma ancora da meditare*, in [Osservatorio costituzionale](#), 2013.

¹⁹ Sul concreto rendimento dell’istituto dell’iniziativa legislativa popolare, cfr. P. Caretti – M. Morisi (curr.), *L’iniziativa legislativa popolare in prospettiva comparata*, in [Ricerca 2013 del Seminario Tosi](#).

²⁰ Sull’istituto delle consultazioni pubbliche, cfr. P. MARSOCCI, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rass. parl.*, 1, 2016, 29 ss. Si consideri altresì il dossier curato dal Senato della Repubblica dal titolo “[Le consultazioni dei cittadini e dei portatori di interesse](#)”, 2007.

Tali contributi *online* vengono spesso richiamati in occasione del successivo dibattito parlamentare²¹. I contenuti del dibattito tendono a non rimanere lettera morta, ma generalmente confluiscono nella discussione in Aula, per quanto sia difficile misurarne l'effettivo peso rispetto alle successive deliberazioni parlamentari.

Le principali riserve che l'introduzione nei lavori parlamentari di strumenti partecipativi di questo tipo ha suscitato non ha riguardato tanto la loro opportunità o compatibilità con il quadro costituzionale. Tutto sommato esse non sembrano sbilanciare il rapporto fra democrazia rappresentativa ed altre forme di esercizio della sovranità²². Pur integrando i meccanismi della democrazia rappresentativa, tali strumenti di partecipazione rimangono aderenti alle tre grandi ragioni giustificative di questa modalità di esercizio della sovranità (ragioni sconosciute invece ai congegni binari di tipo "tutto-o-niente" tipici della democrazia diretta): l'opportunità di graduare l'intensità delle preferenze; l'esigenza di promuovere il negoziato politico come metodo normale di governo; la possibilità di realizzare convergenze intorno a soluzioni intermedie. A destare qualche perplessità è piuttosto il pericolo di *window dressing*: ossia il rischio di esibire strumentalmente parvenze di apertura del Parlamento alle istanze della società civile, le quali sono già in partenza destinate a rimanere ineffettive.

Proprio alla luce di tale pericolo, a nostro avviso l'introduzione nei Regolamenti parlamentari di canali partecipativi come i "*Digital Debates*" o le "consultazioni pubbliche" può risultare utile a due condizioni: in primo luogo, il coinvolgimento dei cittadini e dei portatori di interesse non deve portare a replicare argomenti già noti e al centro del dibattito fra le forze politiche. Esso serve piuttosto ad offrire al decisore politico esperienze, testimonianze, punti di vista ulteriori e dei quali difficilmente verrebbe a conoscenza con le normali procedure conoscitive. Una condizione che è senz'altro più facile da realizzare in relazione alla discussione di problemi molto concreti – legati alla qualità della vita delle persone e specialmente alle loro domande di tutela – piuttosto che in relazione a provvedimenti di taglio "macro" a livello ordinamentale.

Solo per fare qualche esempio, potrebbe risultare controproducente utilizzare strumenti di questo tipo in relazione alla riforma della legge elettorale, mentre al contrario essi potrebbero rivelarsi estremamente utili nell'ambito dell'*iter* di formazione dei provvedimenti legislativi in materia di diritti delle persone con disabilità²³.

La seconda condizione riguarda la capacità dei Parlamenti di mantenere un pieno controllo sulle piattaforme tecnologiche utilizzate per stimolare questi momenti di partecipazione. Da questo punto di vista, la scelta britannica di affidarsi ad una piattaforma privata (Twitter, ora X) risulta del tutto arbitraria. Essa finisce infatti per escludere dal dialogo tutti coloro i quali non sono iscritti a tale *social*, nonché a rimettere la selezione della platea di interlocutori alle linee guida e alle *policies* decise da un soggetto privato, il quale ha il potere discrezionale e unilaterale di dettare le condizioni (anche eventualmente economiche) per l'iscrizione alla piattaforma, nonché di oscurare, bannare e bloccare gli

²¹ Cfr. C. LESTON-BANDEIRA – A. WALKER, *Parliament and Public Engagement*, in C. Leston-Bandeira – L. Thompson (curr.), *Exploring Parliament*, OUP, Oxford, 2018, 310 ss.

²² Si tratta del c.d. problema della "neutralità costituzionale" dell'innovazione tecnologica nell'ambito delle procedure parlamentari, sul quale si perdoni il rinvio a R. IBRIDO, *Evoluzioni tecnologiche o involuzioni costituzionali? La "reingegnerizzazione" del processo di decisione parlamentare*, in [Osservatorio delle fonti](#), 2. 2022, 291 ss.

²³ Sul tema dei diritti delle persone con disabilità, *ex multis*, cfr. G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, FrancoAngeli, 2020; D. PICCIONE, *Costituzionalismo e disabilità: i diritti delle persone con disabilità tra Costituzione e Convenzione ONU*, Torino, Giappichelli, 2023.

account. La creazione di “dialoghi digitali” fra parlamentari e società civile richiede invece la creazione di spazi digitali trasparenti, governati da regole pubblicistiche, nonché sicuri, nel senso di corredati da adeguate contromisure rispetto al rischio di manipolazioni del processo partecipatorio. Si deve trattare inoltre di spazi democratici e plurali, al fine di garantire un genuino scambio di opinioni e sensibilità politiche differenti scongiurando così il verificarsi – o forse sarebbe meglio dire l’acuirsi – del fenomeno della frammentazione dell’elettorato, che sempre più spesso tende a polarizzarsi attorno a vere e proprie “bolle” settoriali e autoreferenziali²⁴.

5. Verso una conclusione

Come è noto, lo schema “centro-periferia” rappresenta uno dei principali paradigmi elaborati nel quadro delle concezioni dello spazio pubblico proposte dalle teorie deliberativo-procedurali. Secondo queste impostazioni, al “centro” delle società pluralistiche si colloca la sfera degli apparati istituzionali ed in primo luogo le Assemblee legislative; la “periferia” è invece costituita da una galassia di associazioni, gruppi, iniziative civiche volte a dare voce a bisogni sociali, ad articolare interessi, a sollevare domande politiche. Benché le competenze di decisione rimangano ancorate al livello istituzionale, il “centro” del sistema conserva la sua legittimazione se e nella misura in cui sia sempre pronto a ricevere e rielaborare le istanze provenienti dalla “periferia” nonché a immetterle nell’ambito di procedure trasparenti e partecipate²⁵.

Ebbene, non è certo necessario aderire *in toto* a tali impostazioni per ritenere che il sistema ordinamentale dei nuovi diritti debba contemperare le pur comprensibili nuove aspettative di tutela con la tenuta del principio di separazione dei poteri. Per giungere a tale conclusione è sufficiente sgombrare il campo dall’equivoco che vede nella *output legitimacy* l’unica plausibile chiave di volta di una società democratica. Eppure, l’attivismo giudiziario in materia di diritti fondamentali – come dimostrano i goffi riferimenti all’argomento del *consensus* dell’opinione pubblica – finisce per poggiare proprio su questa malintesa “cultura del risultato”.

Se è vero invece che la legittimazione di un ordinamento costituzionale dipende anche dalla qualità dei suoi processi decisionali – e quindi, fra l’altro, dalla capacità di riconnettere proceduralmente “centro” e “periferia” – una riforma dei Regolamenti delle Camere in senso partecipativo può essere a nostro avviso uno strumento utile per ampliare gli ambiti di tutela dei diritti attraverso il Parlamento anziché contro il Parlamento. Per quanto non si tratti certamente di un rimedio risolutivo, essa rappresenterebbe pur sempre un segnale in controtendenza rispetto alle attuali dinamiche in atto. Anche soltanto per questa ragione sarebbe utile incominciare a considerare il tema in tutta la sua serietà.

²⁴ D. PALANO, *Bubble Democracy. La fine del pubblico e la nuova polarizzazione*, Brescia, Scholé, 2020.

²⁵ J. HABERMAS, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt, M. SUHRKAMP, 1992, tr. it.: *Fatti e norme: contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, Guerini, 1996. In argomento, cfr. P. RIDOLA, *Diritti di partecipazione e spazio pubblico nelle democrazie pluralistiche*, in *Id.*, *Il principio libertà nello stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Torino, Giappichelli, 303 ss. e spec. 306 ss.