

EVOLUZIONI TECNOLOGICHE O INVOLUZIONI COSTITUZIONALI?  
LA “REINGEGNERIZZAZIONE” DEL PROCESSO DI DECISIONE  
PARLAMENTARE\*

RENATO IBRIDO \*\*

**Sommario**

1. Premessa. – 2. Il problema della “neutralità costituzionale” del processo di ammodernamento tecnologico e digitale del Parlamento. – 3. Reingegnerizzazione del processo di decisione parlamentare e “neutralità politica” dell’innovazione tecnologica. – 4. I Parlamenti nell’età della rivoluzione tecnologica. – 5 Un ulteriore obiettivo della reingegnerizzazione del processo di decisione parlamentare: riconnettere *drafting* legislativo e procedure parlamentari

**Abstract**

*The paper introduces two research questions, that we could define as the problem of “constitutional neutrality” and “political neutrality” of the technological transformation of Parliaments. First of all, the paper reflects about the potential alteration of the normal equilibrium between representative democracy and other type of democracies triggered by technology evolution (“constitutional neutrality”). Secondly, the paper aims to evaluate the impact of the technologies for Parliaments on the relationship between majority and the opposition (“political neutrality”). According to our research hypothesis, the parliamentary decision-making process should be radically “reengineered” in order to preserve the correct constitutional and political balances in the context of “technological revolution”. In particular, this strategy requires to “reconnect” the design of parliamentary procedures with the drafting techniques. Indeed, the bad quality of legislation negatively affects the linearity of parliamentary procedures and vice-versa.*

**Suggerimento di citazione**

R. IBRIDO, *Evoluzioni tecnologiche o involuzioni costituzionali? La “reingegnerizzazione” del processo di decisione parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo sviluppa e aggiorna i contenuti dell’intervento di presentazione del progetto “*Assemblee rappresentative ed innovazione tecnologica dopo la pandemia: la “reingegnerizzazione” delle procedure parlamentari e del drafting legislativo*” (Legitech), il quale è uno dei progetti ammessi al finanziamento dell’Università degli studi di Firenze per il biennio 2022-2023 nell’ambito del bando per il sostegno all’avvio dell’attività di ricerca. Il progetto è stato presentato in occasione della giornata di studi su “Tecnica legislativa ed innovazione tecnologica”, la quale si è tenuta presso l’Università degli studi di Firenze il 12 maggio 2022.

\*\* Ricercatore tenure track di Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell’Università degli studi di Firenze.

Contatto: [renato.ibrido@unifi.it](mailto:renato.ibrido@unifi.it)

### 1. Premessa

È un dato difficilmente contestabile che l'innovazione tecnologica abbia sottoposto i Parlamenti a straordinarie trasformazioni, sia dal punto di vista delle procedure, organizzazione e funzionamento interno, sia sul terreno delle loro interazioni con il variegato universo di attori che popolano lo spazio pubblico<sup>1</sup>. Basti pensare ai cambiamenti epocali derivanti dall'avvento di Internet<sup>2</sup> e delle tecnologie ICT<sup>3</sup>. In primo luogo, la presenza sui *social media* ha portato le Assemblee rappresentative a sperimentare inedite tecniche di comunicazione istituzionale, con le quali tali organi hanno cercato di “reagire” all'arretramento del proprio ruolo nell'ambito di quella triade che Bagehot<sup>4</sup> aveva definito come le funzioni “pedagogica”, “espressiva” ed “informativa” del Parlamento<sup>5</sup>.

In secondo luogo, le tradizionali modalità di resocontazione e forme di pubblicità cartolare conosciute dal diritto parlamentare si sono trovate a convivere, se non a competere, con strumenti di pubblicità ben più pervasivi, come ad esempio lo *streaming* delle sedute sulle web-tv delle Camere<sup>6</sup>. La pubblicazione

<sup>1</sup> Sul concetto di spazio pubblico, cfr. P. RIDOLA, *Prime riflessioni sullo spazio pubblico nelle democrazie pluralistiche*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, 31 ss. Sulle interazioni fra Parlamento e “opinione pubblica” nell'era di Internet, cfr. C. BERGONZINI, *Il Parlamento e la Information Communications Technology (ICT)*, in *Amm. in Camm.*, 2019, 1 ss., spec. 2 ss.

<sup>2</sup> Sui profili costituzionali di Internet, nella sterminata letteratura, cfr. almeno M. NISTICÒ – P. PASSAGLIA (cur.), *Internet e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2014; F. DONATI, *Internet (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, annali VII, Milano, Giuffrè, 2014; P. CARETTI – A. CARDONE, *Diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era della convergenza*, Bologna, il Mulino, 2019, spec. 240 ss.; T.E. FROSINI, *Liberté, égalité, Internet<sup>2</sup>*, Napoli, Esi, 2019.

<sup>3</sup> Con riferimento all'impatto del *web* e delle *Information and Communication Technology* sulla legislazione, cfr., tra gli altri, G. SARTOR – M. PALMIRANI – E. FRANCESCONI – M.A. BIASIOTTI (cur.), *Legislative XML for the Semantic Web Principles, Models, Standards for Document Management*, Dordrecht, Springer 2011, 1 ss.

<sup>4</sup> Cfr. W. BAGEHOT, *The English Constitution*, London, Chapman and Hall, 1867, tr. it.: *La Costituzione inglese*, Bologna, il Mulino, 1995.

<sup>5</sup> Sul punto, cfr. C. FASONE, *La funzione pedagogica-espressiva (e il rapporto con i mass e i social media)*, in N. LUPO (cur.), *Le metamorfosi del Parlamento (Rassegna di diritto pubblico europeo, 1, 2019)*, 181 ss. A conferma del fatto che nell'era dei *social media* il rendimento di tali funzioni non dipende solo dalle Assemblee rappresentative si consideri l'esperienza di *Open Parlamento*, una piattaforma gestita da una associazione di diritto privato (*Open Polis*) finalizzata a rendere accessibili una serie di informazioni non immediatamente evidenti dai resoconti e dalle dirette *streaming* delle sedute (ad esempio i voti espressi dai parlamentari in dissenso dal proprio gruppo): cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Svelare il voto. La percezione del voto parlamentare tra comunicazione politica e rappresentanza*, in *Oss. fon.*, 2, 2017, 1 ss.

<sup>6</sup> In particolare, sull'impatto della tecnologia rispetto alle tecniche di resocontazione e alle stesse figure professionali addette a tale funzione, cfr. L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*<sup>3</sup>, Bologna, il Mulino, 2018, 331 ss. Sulla riduzione del grado di trasparenza e pubblicità dei lavori in Commissione quale “prezzo da pagare” per mantenere nel Parlamento il reale “luogo della decisione”, cfr. C. FASONE – N. LUPO, *Transparency vs. informality in legislative committees: comparing the US House of Representatives, the Italian Chamber of Deputies and the European Parliament*, in *Journal of legislative studies*, 3, 2015, 342 ss. Sulla pubblicità dei lavori parlamentari, cfr. inoltre P. CARETTI –

del supporto digitale degli atti parlamentari sui siti internet di Camera e Senato ha inoltre reso disponibile, ovunque e potenzialmente per sempre, una immensa quantità di informazioni che in passato non sempre risultavano facilmente o tempestivamente accessibili. Tale linea di sviluppo ha certamente contribuito ad aumentare il grado di trasparenza dell'attività parlamentare, ma allo stesso tempo ha esposto i cittadini a rischi non trascurabili rispetto alla garanzia della loro *privacy*<sup>7</sup>.

Un apporto tutt'altro che marginale al rinnovamento dei Parlamenti è stato poi offerto dall'informatica giuridica<sup>8</sup>. Si pensi ad esempio ai sistemi di archiviazione dei precedenti parlamentari nell'ambito di appositi *database* a disposizione delle amministrazioni parlamentari, i quali hanno indubbiamente influito, se non addirittura sulle modalità di interpretazione del diritto parlamentare, quanto meno sulle strategie di giustificazione delle decisioni regolamentari adottate dai Presidenti di Assemblea<sup>9</sup>.

Addirittura, a cavallo fra Anni Ottanta e Novanta del Novecento, un gruppo di esperti ha dato vita in Italia ad un vero e proprio sotto-ramo dell'informatica giuridica: la legimatica. Obiettivo di questa disciplina era quello di promuovere l'informatizzazione del processo di produzione normativa, offrendo alle Assemblee legislative e ai produttori di norme adeguate conoscenze e appositi strumenti informatici<sup>10</sup>. Sulla spinta della legimatica si è cercato di

M. MORISI (cur.), *La pubblicità dei lavori parlamentari in prospettiva comparata (Seminari di sturi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi")*, in *Oss. fon.*, 2, 2014; M. RUBECHI, *La pubblicità dei lavori nelle Commissioni parlamentari*, in *Oss. fon.*, 3, 2016, 1 ss.; C.F. FERRAJOLI, *La pubblicità dei lavori in Commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo*, 2, 2017, 159 ss.

<sup>7</sup> Da qui la decisione degli Uffici di presidenza delle Camere di approvare una specifica disciplina volta a consentire alle persone citate negli atti parlamentari, ove ne ricorrano i presupposti, di chiedere la deindicizzazione delle relative pagine *web* dai motori di ricerca (c.d. "diritto all'oblio"). Cfr. le delibere dell'Ufficio di Presidenza della Camera n. 46 del 2013, come modificata dalla successiva delibera n. 56 del 2013; delibere n. 31 del 18 dicembre 2013 e n. 62 del 7 maggio 2015 del Consiglio di presidenza del Senato. Sul problema del "diritto all'oblio" in relazione agli atti parlamentari, cfr. A. PAPA, *Pubblicità degli atti parlamentari e diritto all'oblio di terzi: la difficile ricerca di un loro equilibrato bilanciamento nella società dell'informazione e della comunicazione*, in *Rivista AIC*, 3, 2014, 1 ss.; V. COZZOLI-P. FALLETTA, *La pubblicità dei lavori di Camera e Senato su Internet: la disciplina sul diritto all'oblio negli atti parlamentari*, in *Rass. parl.*, 4, 2016, 695 ss.

<sup>8</sup> Cfr. G. SARTOR-A. BIASOTTI-F. TURCHI, *Tecnologie e abilità informatiche per il diritto*, Torino, Giappichelli, 2018; W. D'AVANZO, *Tecniche legislative e qualità della regolazione. Il ruolo dell'informatica giuridica*, in *Open Journal of Humanities*, 2021, 85 ss. Tra i primi lavori che hanno inaugurato il filone di ricerche in materia di "informatica giuridica legislativa", cfr. inoltre R. PAGANO, *Informatica e Parlamento*, in *Informatica e diritto*, 2/3, 1980, 301 ss.

<sup>9</sup> Cfr. A. RIEZZO, *La raccolta dei precedenti alla Camera, nell'evoluzione delle strutture amministrative*, in N. LUPO (cur.), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, il Mulino, 2013, 39 ss. e, volendo, R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e "diritto" nel processo di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, FrancoAngeli, 2015.

<sup>10</sup> Cfr. P. MERCATALI, *Verso una nuova disciplina: la legimatica. Relazione al Seminario IDG-CIR-FID "Tecnica della legislazione: metodologie e strumenti informatici"* (Bologna 4 maggio 1992), in *Informatica e diritto*, 1, 1993, 43 ss.; C. BIAGIOLI-P. MERCATALI-G. SARTOR (cur.), *Elementi di*

sottoporre le regole di *drafting* seguite da alcuni Consigli regionali ad un vero e proprio processo di “reingegnerizzazione” (nel significato che presto si preciserà). La creazione di appositi *software* per la redazione assistita dei testi normativi è stata infatti affiancata da un manuale *ad hoc* di tecnica legislativa – il c.d. Manuale “Rescigno” – il cui rispetto era oggetto di specifica verifica da parte dell’applicazione legimatica<sup>11</sup>.

In tempi più recenti, le nuove possibilità offerte dall’intelligenza artificiale e dalle applicazioni algoritmiche hanno fatto prepotentemente ingresso nel campo del *drafting* legislativo e più in generale nel processo di produzione normativa, ponendo peraltro problemi costituzionali in parte diversi ed ulteriori rispetto a quelli che avevano già interessato, per effetto del ricorso ad algoritmi, i campi della giurisdizione e dell’amministrazione<sup>12</sup>.

Naturalmente, come in ogni campo delle dinamiche sociali, anche in ambito parlamentare l’innovazione tecnologica non può mai eliminare del tutto l’errore o il tentativo di manipolazione umana. E del resto incidenti procedurali di questa natura non sono mancanti nella esperienza delle Camere, come dimostra ad esempio la vicenda dei “parlamentari pianisti”, ossia dei membri delle Camere che avevano utilizzato i dispositivi elettronici di votazione al posto dei colleghi assenti<sup>13</sup>. Analoghe considerazioni possono estendersi all’incidente verificatosi l’8 giugno del 2017, allorché il tabellone della Camera dei deputati segnalò per errore i risultati di una votazione segreta in occasione dell’esame della riforma della legge elettorale<sup>14</sup>.

*legimatica*, Padova, Cedam, 1993; ID, *Legimatica. Informatica per legiferare*, Napoli, Esi, 1995. Sulle origini ed evoluzione della legimatica, cfr. E. BASSOLI, *Storia e applicazioni della legimatica*, in P. COSTANZO (cur.), *Codice di drafting. Tecniche normative.it*, 1 ss.

<sup>11</sup> Cfr. M. PIETRANGELO, *Tecniche normative e informatizzazione nelle Assemblee legislative regionali*, in *Oss. font.*, 2, 2022.

<sup>12</sup> Per una panoramica di questi problemi e sviluppi, cfr. A. CARDONE, “Decisione algoritmica vs. decisione politica? A.I., legge, democrazia”, Napoli, Esi, 2021. Sui problemi costituzionali posti dalle tecnologie algoritmiche, cfr. inoltre A. SIMONCINI, *L’algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *BioLaw Journal. Rivista di BioDiritto*, 1, 2019, 63 ss.; G. CERRINA FERONI – C. FONTANA – E. RAFFIOTTA (cur.), *AI Anthology. Profili giuridici, economici e sociali dell’intelligenza artificiale*, Bologna, il Mulino, 2022.

<sup>13</sup> Incidente sfociato nella celebre sentenza “Mezzanotte” (sulla quale, cfr. M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti: la delega del voto in Parlamento e la rinascita degli “interna corporis”*, in *Giur. cost.*, 41, 1996, 3460 ss.), con la quale la Corte costituzionale ha ammonito il Parlamento circa il fatto che la violazione dei Regolamenti parlamentari – anche quando non sindacabile da organi esterni – finisce per porre alle Camere un «problema, se non di legalità, certamente di conservazione della legittimazione degli istituti della autonomia che presidiano la sua libertà» (sent. n. 379 del 1996 Corte cost.). Attualmente i dispositivi di votazione elettronica possono essere attivati solo utilizzando una tessera di natura personale. Alla Camera, inoltre, dal 2009 è in funzione un meccanismo di rilevazione delle impronte digitali, anche se i parlamentari possono rifiutarsi di rilasciare le loro minuzie.

<sup>14</sup> Sul problema della segretezza del voto del parlamentare nell’era di Internet, cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Svelare il voto. La percezione del voto parlamentare tra comunicazione politica e rappresentanza*, cit., 1 ss.

Ciò non toglie, tuttavia, che la tecnologia sia sempre più destinata ad incidere sul processo di decisione parlamentare. In particolare, nel quadro di un poderoso percorso di ammodernamento tecnologico e digitale, la crisi pandemica ha rappresentato per i Parlamenti un fattore di accelerazione probabilmente senza precedenti<sup>15</sup>, chiamando tali organi a ripensare in profondità alcune delle loro tradizionali modalità di lavoro<sup>16</sup>. In Italia, una posizione apertamente favorevole all'uso della tecnologia per assicurare la continuità dei lavori parlamentari nel contesto dell'emergenza sanitaria è stata prospettata dalla proposta di riforma "Ceccanti" del Regolamento della Camera, sottoscritta da 161 deputati, la quale ha sollecitato l'adozione del sistema di voto "no presencial" già utilizzato in Spagna<sup>17</sup>. Pur non ricevendo seguito, tale proposta ha quanto meno incoraggiato le Camere a confrontarsi ed aprire una riflessione sulle implicazioni procedurali e costituzionali di formati di *virtual* o *hybrid Parliament* sperimentati in altri ordinamenti<sup>18</sup>.

Alla luce di queste trasformazioni, nelle pagine che seguono si cercherà di ipotizzare alcune piste di lavoro che potrebbero aiutare a decifrare la portata delle implicazioni costituzionali derivanti dai cambiamenti in atto.

Superando la talvolta sterile contrapposizione fra "tecno-entusiasti" e "tecno-scettici", una prima traccia di lavoro conduce innanzitutto a spostare l'attenzione su due problemi: la "neutralità costituzionale" (par. 2) e la "neutralità politica" (par. 3) delle innovazioni tecnologiche che si vorrebbero

<sup>15</sup> Sul "peso" politico e istituzionale dei Parlamenti nell'ambito della gestione della crisi pandemica, cfr. H.H. PEDERSEN – E. BORGHETTO, *Fighting COVID-19 on Democratic Terms. Parliamentary Functioning in Italy and Denmark during the Pandemic*, in *Journal of Representative Democracy*, 4, 2021, 401-22.

<sup>16</sup> Come sottolinea N. LUPO, *La rivoluzione digitale e i suoi effetti sull'attività parlamentare*, in *Lo Stato*, 17, 2021, 291 ss.

<sup>17</sup> Sulle ragioni di ordine costituzionale che peraltro hanno portato i Presidenti di Assemblea a confermare il principio della presenza fisica in Aula, cfr. R. IBRIDO, *Alla ricerca della "giusta distanza": il formato tecnologico dei lavori parlamentari in Italia e in Spagna durante la crisi pandemica*, in *Il Filangieri – Quaderno 2020*, 77 ss.

<sup>18</sup> Per indicazioni di carattere comparatistico, cfr. cfr. I. BAR-SIMAN-TOV, *Parliamentary Activity and Legislative Oversight during the Coronavirus Pandemic – A Comparative Overview*, Bar Ilan University Faculty of Law Research Paper No. 20-06, 2020; L.G. SCIANNELLA, *La crisi pandemica da Covid-19 e la "trasformazione digitale" dei Parlamenti. Un'analisi comparata*, in *DPCE online*, 2, 2020, 2509 ss.; F. ROSA, *Parlamenti e pandemia: una prima ricostruzione*, ivi, 2489 ss.; *Legislatures in the Time of Covid-19* (special issue), in *The Theory and Practice of Legislation*, 1-2, 2020; FONDAZIONE SCHUMAN, *The impact of the health crisis on the functioning of Parliaments*, <https://www.robert-schuman.eu/en/bookshop/0259-the-impact-of-the-health-crisis-on-the-functioning-of-parliaments>; F. BIONDI – P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, in *Federalismi*, 18, 2020, 26 ss.; C. MARCHESE, *I lavori parlamentari da remoto: il quadro comparato*, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica (Il Filangieri – Quaderno 2020)*, 103 ss. e, da ultimo, I. WAISMEL-MANORI – I. BAR-SIMAN-TOV – OLIVIER ROZENBERG – A. LEVANON – C. BENOÎT – G. IFERGANE, *Should I Stay (Open) or Should I Close? World Legislatures during the First Wave of Covid-19*, in *Political Studies*, 1, 2022, 1 ss.

innestare all'interno del processo di decisione parlamentare<sup>19</sup>. Successivamente ci soffermeremo sulle trasformazioni del ruolo istituzionale del Parlamento nell'età della "rivoluzione tecnologica" (par. 4). Infine, cercheremo di spiegare perché la "reingegnerizzazione" del processo di decisione parlamentare non possa prescindere da una riconnessione fra procedure e *drafting* legislativo (par. 5).

## 2. Il problema della "neutralità costituzionale" del processo di ammodernamento tecnologico e digitale del Parlamento

La prima chiave di lettura – quella della *neutralità costituzionale* – si propone di verificare se il percorso di trasformazione dei Parlamenti per mezzo della tecnologia finisca per alterare il delicato equilibrio fra democrazia rappresentativa ed altre forme di esercizio della sovranità popolare tracciato dalla Costituzione<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Secondo l'insegnamento di Andrea Manzella, la parte "dinamica" del diritto parlamentare è formata non solo da tante norme procedurali particolari ma anche da principi generali e permanenti idonei a qualificare come "parlamentare" un determinato procedimento di decisione. Tra questi principi trasversali al "processo di decisione parlamentare" l'autore annovera, fra l'altro, la libertà della discussione, il contraddittorio con il Governo e la pubblicità dei lavori parlamentari (cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*<sup>1</sup>, Bologna, il Mulino, 1977, 173 ss.). Allo schema di un unitario processo di decisione parlamentare vengono altresì ricondotti alcuni istituti a garanzia del principio di rappresentatività (la verifica dei poteri ed il numero legale), di quello maggioritario (il *quorum* funzionale e le regole sulle votazioni) nonché le varie manifestazioni dell'autonomia delle Camere (quella normativa, le immunità parlamentari, i c.d. "poteri di polizia", etc.). Il concetto di "processo di decisione parlamentare" è inoltre presente nella ricostruzione di Giovanni Piccirilli, la quale è assolutamente complementare a quella appena richiamata. In particolare, Piccirilli identifica tale categoria con una sottoclasse dei processi di decisione collettiva. In questo caso, il "collante" delle tante norme procedurali particolari è individuato in una serie di meccanismi pre-giuridici idonei ad esprimere il fondamento razionale e le esigenze di coerenza logica dell'*iter* decisionale dei Parlamenti (cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008).

<sup>20</sup> Tale discorso impone una pur rapida digressione sul rapporto fra democrazia rappresentativa e altre forme di esercizio della sovranità. Dei tre tradizionali istituti inclusi dalla manualistica tradizionale fra le forme di democrazia diretta (referendum, petizione, iniziativa legislativa popolare), in realtà gli ultimi due possono essere considerati come innesti non solo complementari ma addirittura armonicamente "integrati" all'interno di un sistema di esercizio della sovranità nelle forme della democrazia rappresentativa. Complementare, almeno potenzialmente, ad un modello democratico-rappresentativo è poi quella galassia di «di nuove "pratiche" e "dispositivi" (processi e procedure)» volte ad intensificare la partecipazione politica all'interno degli ordinamenti democratici: si tratta dei c.d. istituti di "democrazia partecipativa", i quali comprendono, ad esempio, il "bilancio partecipativo", il "dibattito pubblico", la "giuria civica", le forme di programmazione, pianificazione e progettazione partecipata in tema di governo del territorio e dell'ambiente (cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir.*, Annali IV, Milano, Giuffrè, 2011, 295 ss.). Più complesso è il discorso relativo alla compatibilità con la democrazia rappresentativa di forme di "democrazia deliberativa". Queste ultime si basano su due requisiti morfologici: (i) l'inclusione all'interno del processo di decisione pubblica di una previa discussione pubblica, caratterizzata dalla modalità deliberativa, cioè dallo scambio di informazioni e argomenti, confortati da ragioni; (ii) l'intervento di tutti coloro che possono essere potenzialmente interessati dalla decisione. Ebbene, mentre nella forma di stato liberale i Parlamenti

Come è noto, infatti, l'art. 1 Cost. attribuisce la sovranità al «popolo», ma al tempo stesso ne circoscrive le modalità del suo esercizio al rispetto dei «limiti» e delle «forme» previste dalla Costituzione<sup>21</sup>. E se i *limiti* possono essere agevolmente identificati con la subordinazione della collettività e del potere politico ad una cornice di vincoli giuridici, la *forma* di *default* di esercizio della sovranità è individuata dal combinato disposto degli artt. 70 e 94 Cost. nel modello di democrazia rappresentativa. Da qui il carattere eccezionale di altri modelli di esercizio della sovranità.

Partendo da questo presupposto, occorre domandarsi se le innovazioni tecnologiche che si vorrebbero inserire all'interno del processo di decisione parlamentare siano davvero rispondenti ai fondamenti giustificativi di una democrazia rappresentativa o se al contrario esse non conducano a rinnegarli in nome di modelli alternativi a quelli previsti dalla Costituzione.

Per limitarsi ad alcuni esempi, le esperienze di *crowdsourcing legislation* – pur riflettendo alcuni postulati di fondo della democrazia partecipativa e/o deliberativa – ben possono integrarsi all'interno di un sistema di esercizio della sovranità basato sulla democrazia rappresentativa, sempreché vengano adottate adeguate contromisure rispetto al rischio di manipolazione del processo partecipatorio<sup>22</sup>. Ad esempio, le consultazioni pubbliche *online* di cittadini e portatori d'interesse – se adeguatamente organizzate – potrebbero contribuire ad attenuare parzialmente quell'asimmetria informativa che la più attenta

potevano «“anche” essere considerati luoghi della deliberazione» (nel significato appena precisato), i meccanismi aggregativi delle Assemblee legislative nell'ambito degli ordinamenti costituzionali di democrazia pluralista poco si addicono alle pretese dei deliberatisti. Ciò non esclude tuttavia che specifici istituti di diritto parlamentare possano consentire un recupero della logica deliberativa. Del resto, ad essa appare rispondente l'antico paradigma del *government by discussion* (cfr. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, ivi, 271 ss.). In fin dei conti, dunque, il principale *competitor* della democrazia rappresentativa continua ad essere rappresentato dall'istituto referendario, la cui radicale incompatibilità con la logica del parlamentarismo è affermata, sulla base di solidi argomenti, da B. MIRKINE GUETZÉVITCH, *Le référendum e le parlementarisme dans les nouvelles Constitutions européennes*, in *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1931, 285 ss. (contra R. CARRE DE MALBERG, *Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, ivi, 256 ss.). Sul problema dell'apertura dei Regolamenti parlamentari alla società civile, 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 *Oss. AIC*, 2013.

<sup>21</sup> D'obbligo è il riferimento a C. MORTATI, *Articolo 1*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, Zanichelli, 1975, 1 ss.

<sup>22</sup> Mette in guardia da una certa «euforia partecipatoria» rispetto ai modelli di “*crowdsourcing legislation*” M. DE BENEDETTO, *Qualità della legislazione tra scienza, tecnica e tecnologia: prime riflessioni*, in *Oss. fon.*, 2, 2022, in particolare a causa dei rischi di manipolazione dei processi partecipatori. In particolare, sul problema dei criteri di selezione dei soggetti le cui opinioni dovrebbero essere prese in considerazione, cfr. V. ALSINA – J. LUIS MARTÍ, *The Birth of the CrowdLaw Movement: Tech-Based Citizen Participation, Legitimacy and the Quality of Lawmaking*, in *Analyse & Kritik*, 2, 2018, 337 ss.; F. FITSLIS, *Artificial Intelligence (AI) in Parliaments. Preliminary analysis of the Eduskunta experiment*, in *The Journal of Legislative Studies*, 4, 2021, 621 ss.

dottrina ha individuato come la causa principale alla base della c.d. “*executive dominance issue*”<sup>23</sup>.

Per contro suscitano forti riserve i tentativi di veicolare nell’attività parlamentare decisioni già assunte nel *cyberspazio* tramite percorsi di digitalizzazione dell’attivismo politico<sup>24</sup>. Perplessità accresciute dal carattere del tutto opaco delle modalità fin qui sperimentate di formazione dei quesiti sottoposti all’approvazione degli attivisti nell’ambito di consultazioni che avrebbero poi dovuto vincolare i parlamentari<sup>25</sup>. Ma anche a volerne ammettere la genuinità, rimane il fatto che in un contesto di *digital divide* tali piattaforme finiscono per amplificare le disegualianze esistenti, escludendo intere categorie di cittadini dai processi decisionali. Quanti agli attivisti effettivamente in grado di prendere parte a tali dinamiche, a causa delle peculiari modalità del confronto da remoto, essi potrebbero al più contribuire all’elaborazione di politiche episodiche e frammentarie, ossia incentrate su singole battaglie, non certo alla formazione di visioni strategiche e indirizzi politici di carattere organico<sup>26</sup>. Ma le maggiori riserve riguardano la sottoposizione di forme tipiche di negoziato politico con diretto o indiretto rilievo costituzionale ad un controllo del *web*, come avvenuto ad esempio con l’imposizione (e accettazione) dello *streaming* nelle consultazioni del Presidente del Consiglio incaricato<sup>27</sup>. In ultima analisi, tali approcci fanno trasparire una sfiducia di fondo verso il metodo della sintesi mediatrice e del compromesso – il quale, anziché rappresentare l’elemento di vitalità del parlamentarismo secondo l’insegnamento kelseniano<sup>28</sup> – finisce per

<sup>23</sup> Cfr. D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in *Modern Law Review*, 1, 2014, 1 ss.

<sup>24</sup> Per la proposta di installare all’interno dei Parlamenti alcuni mega-schermi con lo scopo di riprodurre in *real time* i cambiamenti dell’opinione pubblica su determinati argomenti, cfr. H. AZUMA, *General Will 2.0: Rousseau, Freud, Google*, New York, Vertical, 2014.

<sup>25</sup> Si pensi per esempio al carattere non neutrale del quesito sottoposto nel febbraio 2021 agli attivisti del Movimento 5 Stelle in occasione della formazione del Governo Draghi: «*sei d’accordo che il Movimento sostenga un governo tecnico-politico: che preveda un super-Ministero della Transizione Ecologica e che difenda i principali risultati raggiunti dal Movimento, con le altre forze politiche indicate dal presidente incaricato Mario Draghi?*»? Sui procedimenti di consultazione degli iscritti al Movimento Cinque Stelle, cfr. G. PICCIRILLI, *L’ultima sfida al modello italiano di “democrazia non protetta”: le ambiguità della forma-partito del Movimento 5 Stelle*, in L.E. RÍOS VEGA – I. SPIGNO (cur.), *La rappresentanza politica nell’era digitale*, Napoli, Esi, 2020, 119 ss.

<sup>26</sup> Come rileva CUNIBERTI, *Nuove tecnologie e libertà della comunicazione*, Milano, Giuffrè, 2008, 350-355. Inoltre, sul pericolo che queste trasformazioni finiscano per relegare il singolo utente «in mondi isolati e impermeabili alla creatività, all’innovazione, allo scambio democratiche di idee», cfr. M. MENSI, *Internet, regole, democrazia*, in *Amm. in comm.*, 2017, 10.

<sup>27</sup> Con riferimento alla diretta *streaming* delle consultazioni del Presidente del Consiglio incaricato Renzi con il Movimento Cinque Stelle, cfr. G. PICCIRILLI, *Renzi (2014-2016)*, in B. CARAVITA – F. FABRIZZI – V. LIPPOLIS – G.M. SALERNO (cur.), *La nascita dei Governi della Repubblica. 1946-2021*, II, Torino, Giappichelli, 2022, 994 ss. e spec. 1001 ss.

<sup>28</sup> Cfr. H. KELSEN, *La democrazia*, Bologna, il Mulino, 1981.



essere degradato ad indice di “doppiezza” e “disonestà”<sup>29</sup>.

L’obiettivo di pervenire ad una “selezione ragionata” di tecnologie – per così dire, “Parlamento-*friendly*” – obbliga peraltro a riflettere sulle ragioni che tutt’ora giustificano l’adozione di un sistema di democrazia rappresentativa. Ed è questo un esercizio tutt’altro che banale.

Come infatti ha ricordato Nicola Lupo, l’affermazione e diffusione di tecnologie di comunicazione a distanza ha reso non più spendibile l’originaria e forse più immediata giustificazione della democrazia rappresentativa: l’impossibilità pratica di consultare i cittadini tramite forme di democrazia diretta. E tuttavia, il venir meno di tale “argomento” classico potrebbe costituire per la democrazia rappresentativa, più che un problema, una opportunità, obbligandola a rivelare le sue “vere” ragioni: consistenti, queste ultime, «nella possibilità di assicurare un adeguato rilievo all’intensità delle preferenze, e quindi di consentire confronti e negoziazioni tra le diverse posizioni, anche al fine di far prevalere soluzioni intermedie e maggiormente condivise, nonché eventuali “ripensamenti”»<sup>30</sup>.

Questa indicazione ci porta dunque a restringere il campo delle potenziali soluzioni tecnologiche coerenti con l’impianto della Costituzione, scartando tutte quelle innovazioni che pretendono di mimare, in sostituzione o all’interno del processo di decisione parlamentare, la logica binaria del “tutto-o-niente” tipica della democrazia referendaria.

Ma c’è di più. Come è stato ricordato, la democrazia rappresentativa si alimenta di prestazioni simboliche<sup>31</sup> non sempre surrogabili attraverso il ricorso a strumenti tecnologici, sicché – quanto meno in contesti non emergenziali – il tradizionale formato in presenza dei lavori parlamentari rimane fondamentale<sup>32</sup>. È questo uno degli aspetti, per così, “identitari” di una istituzione complessa e plurale come il Parlamento, la quale deriva la propria “forza” e legittimazione anche dalla capacità di riunire fisicamente nello stesso luogo rappresentanti di opposto orientamento politico e culturale eletti in diverse aree geografiche del

<sup>29</sup> Sul punto, cfr. N. URBINATI, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, Milano, Feltrinelli, 2013,

<sup>30</sup> Così N. LUPO, *Perché non è l’art. 64 Cost. a impedire il voto “a distanza” dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari*, in *Oss. AIC*, 3, 2020, 23 ss. e spec. 31. In argomento, cfr. altresì L. FLORIDI, *Technology and democracy: three lessons from Brexit*, in *Philosophy & Technology*, 3, 2016, 189 ss.

<sup>31</sup> Sul ruolo dei simboli quale strumento di integrazione materiale, e dunque quale percorso idoneo a garantire l’unità tramite la realizzazione di contenuti ideali, d’obbligo è il riferimento a R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), in *Staatsrechtliche Abhandlungen: und andere Aufsätze*, Berlin, Duncker & Humblot, 1955, tr. it.: *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988.

<sup>32</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, *Camere, voto a distanza no grazie. La presenza in aula resta fondamentale*, in *Il dubbio*, 1° aprile 2020, 14.

paese<sup>33</sup>.

Fra l'altro, al pari di altri ambiti che hanno sperimentato tecnologie di *remote hearing and debate*, anche in sede parlamentare il perseguimento attraverso la tecnologia di obiettivi di semplificazione e moltiplicazione delle occasioni di incontro conduce a pagare un prezzo potenzialmente troppo alto in termini di alterazione della relazione istituzionale. In un contesto telematico, infatti, tale relazione «non si struttura più nella distribuzione spaziale (dell'aula, del tavolo, del luogo in generale) che è concepita in funzione dei ruoli; oblitera l'esperienza del viaggio (che disegna un tempo dedicato all'incontro istituzionale); virtualizza le dinamiche conflittuali ed influenza quelle di confronto», così rischiando di condizionare fortemente il contenuto della decisione<sup>34</sup>.

Se così stanno le cose, i modelli puri di *virtual Parliament* appaiono difficilmente compatibili con la logica democrazia rappresentativa. Quanto ai formati di *hybrid Parliament* occorre valutare, caso per caso, se deroghe “chirurgiche” al modello presenziale risultino proporzionate nonché giustificabili nel quadro di un adeguato bilanciamento con altri principi e valori costituzionali.

Infine, incompatibili con i principi di una democrazia rappresentativa devono considerarsi tutte quelle tecnologie che porterebbero a depotenziare gli aspetti qualificanti di un “giusto processo” di decisione parlamentare, a partire dalle tradizionali garanzie di pubblicità, trasparenza, libertà della discussione e genuinità della deliberazione<sup>35</sup>.

Proprio quest'ultima garanzia appare particolarmente significativa rispetto alla logica accolta dagli artt. 1, 70 e 94 Cost. in precedenza richiamata: assai più della impossibilità pratica di consultare direttamente i cittadini, il primato della democrazia rappresentativa su quella referendaria continua a reggersi – oltretutto, come detto, sulle maggiori opportunità in termini negoziali e di graduazione delle intensità delle preferenze – anche sul superiore tasso di “sincerità” della prima<sup>36</sup>. In effetti, il meccanismo del doppio *quorum* previsto dall'art. 75, c. 4 Cost. – nella misura in cui incentiva un atteggiamento “tattico” di non partecipazione al voto – è per definizione uno strumento “insincero” di coinvolgimento dei cittadini. A ciò occorre aggiungere che la “promessa” da parte del referendum di un più intenso e diretto *engagement* dei cittadini nei processi decisionali appare tradita ogniqualevolta la formulazione di un quesito in

<sup>33</sup> Su questa funzione unificatrice svolta dal Parlamento, cfr. A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, Mucchi, 2020, spec. 7 ss. e 31 ss.

<sup>34</sup> Così M. DE BENEDETTO, *Qualità della legislazione tra scienza, tecnica e tecnologia: prime riflessioni*, cit.

<sup>35</sup> Sulla possibilità di estendere ai procedimenti legislativi e parlamentari alcuni dei corollari del principio del “giusto processo”, cfr. L. BUFFONI, *Processo e pluralismo nell'ordinamento costituzionale italiano. Apologia e limiti dell'universalismo procedurale*, Napoli, Jovene, 2012.

<sup>36</sup> Sul ruolo svolto dal principio di “sincerità” nel diritto costituzionale, cfr. M. LUCIANI, *Il “principio di sincerità” nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Pol. dir.*, 4, 2010, 575 ss.

termini non neutrali finisca per manipolare la genuina espressione della volontà popolare. Un rischio ancor più gravido di conseguenze allorché il potere di formulazione del quesito venga attribuito – come avviene in altre esperienze costituzionali – a soggetti appartenenti alla sfera dell'apparato istituzionale. Ciò spiega, fra l'altro, la lungimirante scelta di campo operata dall'art. 75, c. 1 Cost.: lungi dall'incardinare l'iniziativa referendaria all'interno del circuito Governo-Parlamento-Presidente della Repubblica, tale disposizione ha valorizzato piuttosto un modello di iniziativa referendaria “dal basso”, con conseguente riconoscimento del potere di elaborazione del quesito (almeno in prima battuta) ad una frazione del corpo elettorale e dei Consigli regionali<sup>37</sup>.

### 3. Reingegnerizzazione del processo di decisione parlamentare e “neutralità politica” dell'innovazione tecnologica

Operata questa prima “scrematura” delle soluzioni che la tecnologia mette a disposizione dei Parlamenti, si tratta, in seconda battuta, di valutarne l'eventuale *neutralità politica*, così collocando le potenziali innovazioni tecnologiche all'interno di un “cantiere” più ampio di “reingegnerizzazione” del processo di decisione parlamentare.

In effetti, anche quando ispirata dall'esigenza di rafforzare la logica della democrazia rappresentativa e dare attuazione a specifici obiettivi di rilievo costituzionale (ad esempio la qualità della legislazione<sup>38</sup>), l'innesto della tecnologia nel processo di decisione parlamentare raramente appare neutrale sul piano dei tre principali *cleavages* politico-istituzionali: Governo vs. Parlamento; maggioranza vs. opposizione; singolo deputato vs. gruppo politico.

Basti pensare ai pur meritori progetti di introdurre appositi *editor* per la buona scrittura degli emendamenti, i quali potrebbero provocare qualche

<sup>37</sup> Ciò in coerenza con il paradigma mortatiano del referendum quale “contro-forza”, sul quale cfr. P. RIDOLA, *Brevi note sul rapporto fra referendum e parlamentarismo alla luce della giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, Giuffrè, 1998, 221 ss.

<sup>38</sup> Sulla qualità della legislazione come obiettivo di rilievo costituzionale si considerino, fra le altre, le sent. n. 21/1983 e 364/1988 Corte cost.: con la prima la Corte ha individuato nella chiarezza del dettato legislativo un «preminente interesse pubblico» il quale contribuisce «alla certezza del diritto»; con la seconda è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 c.p. nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile. Sullo “spessore” costituzionale dell'interesse alla qualità della legislazione, cfr. G.U. RESCIGNO, *Tecnica legislativa*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, Treccani, 1993, 1 ss.; P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'Ue)*, in ID., *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Napoli: Jovene, 2009, 177 ss.; T.E. FROSINI, *La tecnica legislativa e i suoi confini*, in A. RUGGERI (cur.), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, I, Torino, Giappichelli, 2016, 1018 ss.; L. DI MAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Napoli, Esi, 2019; E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*<sup>2</sup>, Napoli, Esi, 2019. Più in generale, sulla *better regulation*, cfr. L. CARBONE, *Qualità della regolazione e competitività: ricette diverse ma ingredienti comuni*, in *Astrid*, 2007; M. DE BENEDETTO – M. MARTELLI – N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Bologna, il Mulino, 2011.

asimmetria di carattere istituzionale qualora resi vincolanti in relazione ai soli emendamenti di iniziativa parlamentare.

Oppure si pensi ad eventuali *software* per una più rapida individuazione degli emendamenti preclusi, i quali indubbiamente non agevolerebbero l'attività di ostruzionismo da parte delle forze di opposizione.

Certamente non neutrale sul piano politico potrebbe poi essere considerata la decisione di considerare ricevibili o meno proposte modificative prodotte sulla base di algoritmi in grado di elaborare “emendamenti all'infinito”. Il problema si è posto concretamente nel settembre del 2015 allorché i senatori Calderoli e Crosio presentarono 82 milioni di emendamenti alla riforma costituzionale “Renzi-Boschi”. È chiaro che se il Presidente del Senato – pur con una discutibile motivazione in termini regolamentari – non avesse negato la ricevibilità di tali emendamenti, l'*iter* di revisione costituzionale sarebbe risultato di fatto paralizzato, creando altresì un precedente in grado di bloccare l'approvazione di qualsiasi futura iniziativa legislativa del Governo<sup>39</sup>.

Ciò non significa ovviamente che applicazioni tecnologiche rispondenti alla logica della democrazia rappresentativa nonché ad ulteriori obiettivi di rilievo costituzionale non meritino di essere prese in considerazione per il solo fatto di alterare lo *status quo* degli equilibri politici ed istituzionali. Al contrario, proprio perché non politicamente neutrali, le dinamiche di ammodernamento tecnologico e digitale delle istituzioni legislative presuppongono una più ampia attività di riprogettazione – “reingegnerizzazione” appunto – del processo di decisione parlamentare. Tale riorganizzazione – ed è questo un punto decisivo – non investe solamente i segmenti dell'attività parlamentare più direttamente impattati dalla tecnologia, ma l'intero impianto dei Regolamenti parlamentari. In altre parole, la “reingegnerizzazione” impone di tornare a riflettere sul giusto punto di mediazione fra “garanzia della decisione” e “garanzia della discussione”, ristabilendo l'equilibrio fra questi due poli eventualmente alterato, anche, ma non solo, dall'introduzione di innovazioni tecnologiche<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> L'algoritmo “Calderoli-Crosio” è espressione di un ramo della matematica che prende il nome di *Natural Language Generation* (Nlg), il quale consente di produrre *software* (programmi, algoritmi, *robot*) in grado di scrivere come gli esseri umani. Nel caso di specie, l'algoritmo agiva su semplici sostituzioni di termini e punteggiatura, mantenendo la struttura base di un emendamento ma rendendolo diverso da altri milioni di emendamenti presentati. Il Presidente del Senato dichiarò peraltro irricevibili gli emendamenti in base alla esigenza di garantire il rispetto della programmazione contenuta nel calendario, la quale sarebbe rimasta paralizzata dalla esigenza di valutare l'ammissibilità di milioni di emendamenti. Sul punto, cfr. G. PICCIRILLI, *Elusione ed evasione dello stress decisionale nel procedimento di revisione costituzionale*, in N. LUPO – G. PICCIRILLI (cur.), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari “sotto stress”*, Bologna, il Mulino, 2016, 179 ss. e spec. 207 ss.

<sup>40</sup> Del resto, il ridimensionamento del potere negoziale e politico del Parlamento non è solo determinato dalla tecnologia. Basti pensare alla «problematica prassi» (per usare le parole della sent. n. 251 del 2014 Corte cost.) della posizione della fiducia su maxi-emendamenti all'interno dell'*iter* di conversione dei decreti-legge (a maggior ragione se “*omnibus*”). Qui, come evidente, il problema non

Non vi è dubbio che queste ipotesi di reingegnerizzazione del processo di decisione parlamentare finiscano per squadernare scenari potenzialmente dirompenti. A ben riflettere, infatti, il percorso di evoluzione del diritto parlamentare italiano è stato costantemente caratterizzato, per usare le parole di Paolo Ungari, dal «metodo dei cauti e progressivi innesti», questi ultimi veicolati da «sperimentazioni e flessibili innovazioni»<sup>41</sup>. In un certo senso, l'intera storia del Parlamento italiano appare caratterizzata da un timore quasi reverenziale per il momento della discontinuità. Non a caso, durante i cinque decenni di pur glorioso “servizio” dei Regolamenti del 1971, nessuno in Parlamento ha seriamente preso una iniziativa per abbandonare il metodo delle novelle incrementali a favore di una quanto mai necessaria opera di ricodificazione integrale<sup>42</sup>.

Viceversa, il concetto di reingegnerizzazione – il quale è stato elaborato a partire da un articolo di un professore di informatica del MIT pubblicato nel 1990 – guarda non già a miglioramenti di tipo incrementale, quanto a semmai a forme di riprogettazione ben più radicali<sup>43</sup>. In particolare, nello scenario tradizionale, una procedura preesistente era considerata, se non un vero e proprio “vincolo costrittivo”, quanto meno una invariante rispetto all'intervento della tecnologia. La novità apportata dal concetto di reingegnerizzazione è invece proprio quella di identificare nella tecnologia un “pungolo” per una revisione più organica dei processi e dell'organizzazione<sup>44</sup>.

è rappresentato dall'evoluzione tecnologica quanto semmai dall'involuzione costituzionale. In argo-mento, cfr. E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quad. cost.*, 4, 2005, 807 ss.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (cur.), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, LUP, 2007, 41 ss.; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., spec. 259 ss.; D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxi-emendamento nell'esperienza della XV e XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, 3, 2013; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia: contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, ESI, 2018.

<sup>41</sup> Cfr. P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia. Corso universitario 1970-1971*, Assisi-Roma, Beniamino Carucci Editore, 1971, 136 ss.

<sup>42</sup> Sotto questo profilo, pare cogliere nel segno il giudizio espresso da attenta dottrina, secondo la quale la scelta di perseverare con l'innesto di «novellazioni puntuali e plurime» costituisce un vero e proprio «accanimento terapeutico» nei confronti di Regolamenti approvati in un contesto storico e politico molto diverso (cfr. L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (cur.), *La riforma dei Regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, Roma, Lup, 2009, 223 ss. e spec. 224). Sulla necessità di una ricodificazione integrale insistiamo in R. IBRIDO, *La “decodificazione” dei Regolamenti parlamentari del 1971, a cinquant'anni dalla loro adozione*, in V. LIPPOLIS (cur.), *A cinquant'anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive (Filangieri – Quaderno 2021)*, 66 ss.

<sup>43</sup> Cfr. M. HAMMER, *Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate*, in *Harvard Business Review*, 1990, ora disponibile in [https://www.vincenzocalabro.it/pdf/reengineering\\_work\\_dont\\_automate\\_obliterate.pdf](https://www.vincenzocalabro.it/pdf/reengineering_work_dont_automate_obliterate.pdf)

<sup>44</sup> Cfr. G. LAZZI, *La reingegnerizzazione dei processi*, in C. BATINI – B. PERNICI – G. SANTUCCI (cur.), *Sistemi informativi. Organizzazione e reingegnerizzazione*, Milano, Franco Angeli, 2001, 64 ss.

È chiaro che l'applicazione di un approccio di questo tipo al Parlamento implicherebbe, quanto meno, una revisione a tutto campo dei Regolamenti delle Camere. E tuttavia, paradossalmente, tale reingegnerizzazione del processo di decisione parlamentare manterrebbe pur sempre un "cuore antico": essa non sarebbe infatti guidata da una prospettiva meramente efficientistica, bensì dalla logica istituzionale con la quale i Costituenti intesero collocare il Parlamento «al centro del sistema»<sup>45</sup>. Ciò significa non solo recuperare i principi fondamentali di un "giusto" processo di decisione parlamentare, ma ristabilire altresì quel necessario punto di equilibrio politico alterato – non tanto o non solo dalla tecnologia – bensì da un processo storico di più ampio respiro che prende il nome di "rivoluzione tecnologica". Sulla portata di tale fenomeno e le sue ricadute in ambito istituzionale può dunque essere utile spendere qualche riflessione ulteriore.

#### 4. I Parlamenti nell'età della rivoluzione tecnologica

Con il termine "rivoluzione tecnologica" si allude ad un insieme di innovazioni che – in un periodo di risorse energetiche sempre più scarse – ha incoraggiato a ripensare radicalmente i modi di produzione, le tecniche di distribuzione del lavoro, gli strumenti della comunicazione e le forme della ricerca scientifica tipiche della società fordista<sup>46</sup>. Certo, la competizione tecnologica ha rappresentato un aspetto di tutto il "secolo breve"<sup>47</sup>. E tuttavia, è soltanto a partire dalla crisi petrolifera degli anni Settanta che tali dinamiche hanno subito una accelerazione senza precedenti, ponendo le premesse per radicali trasformazioni sia della politica interna sia di quella internazionale<sup>48</sup>.

Concentrandoci esclusivamente sul primo di questi due versanti – quello interno – è facile constatare che rivoluzione tecnologica, presidenzializzazione della politica<sup>49</sup>, espansione del ruolo degli esecutivi per effetto delle dinamiche

<sup>45</sup> Per riprendere il celebre passaggio della sent. n. 154 del 1985 Corte cost. (sulla quale, cfr. G. FLORIDIA, "Finale di partita", in *Diritto processuale amministrativo*, 2, 1986, 270 ss.).

<sup>46</sup> Cfr. E. DI NOLFO, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici. La politica internazionale dal XX secolo a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2007, 345 ss.

<sup>47</sup> Si prende qui in prestito la nota immagine coniata da Hobsbawm per indicare la forte accelerazione impressa agli eventi della storia e alle trasformazioni nella vita sociale negli anni che vanno dal 1914 al 1991 (cfr. E.J. HOBSBAWM, *The Age Of Extremes: 1914-1991*, London, Abacus, 1995, tr. it.: *Il secolo breve: 1914-1991*, Milano, Rizzoli, 2018).

<sup>48</sup> Per la chiave di lettura che rintraccia nella rivoluzione tecnologica la principale ragione della crisi del sistema politico internazionale bipolare, e precisamente del collasso del blocco sovietico, ossia lo schieramento internazionale rimasto in ritardo nei processi di innovazione tecnologica, cfr. E. DI NOLFO, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici. La politica internazionale dal XX secolo a oggi*, cit., 345 ss.

<sup>49</sup> Si intende qui per "presidenzializzazione" la 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*

di integrazione sovranazionale<sup>50</sup>, emersione di modalità di *governance* incarnate su organi non elettivi sono tutti aspetti strettamente interconnessi<sup>51</sup>. Non a caso, sia nella letteratura politologica, sia in quella giuridica si è andata diffondendo una idea quasi rassegnata di *post*: “post-parlamentare” per Andersen e Burns, i quali hanno così inteso descrivere l’inarrestabile processo di rafforzamento dei governi, delle tecnostrutture nonché di una galassia di soggetti titolari di una legittimazione tecnico-scientifica, corporativa o, comunque, di attori portatori di interessi settoriali anziché generali<sup>52</sup>; “post-democrazia” per Crouch, il quale si è soffermato sul progressivo inaridirsi dei canali che avevano accompagnato l’affermazione delle istituzioni rappresentative<sup>53</sup>.

Pur con tutti i limiti di qualsiasi periodizzazione, è possibile identificare la rivoluzione tecnologica come l’inizio di una terza stagione di sviluppo dei Parlamenti<sup>54</sup>. Dopo la prima fase caratterizzata dal consolidamento in età liberale del paradigma del “*government by discussion*”, l’irruzione delle masse nella competizione politica ha comportato la transizione al modello fordista-weberiano di un Parlamento “che lavora” ma che al tempo stesso – grazie al ruolo svolto dai partiti – era in grado di realizzare una sintesi fra le istanze dei

*derivante da Bruxelles*, in R. IBRIDO – N. LUPO (cur.), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e stati membri*, Bologna, il Mulino, 2018, 175 ss.). *Amplius*, cfr. T. POGUNTKE – P. WEBB (cur.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, OUP, 2007; S. FABBRINI, *Addomesticare il Principe. Perché i leader contano e come controllarli*, Venezia, Marsilio, 2011, spec. 9 ss.

<sup>50</sup> Sul rafforzamento della posizione degli esecutivi quale conseguenza del processo di integrazione europea, cfr., fra gli altri, D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, cit., 1 ss.; N. LUPO, *L’uropeizzazione delle forme di governo degli stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, cit., 175 ss.

<sup>51</sup> In particolare, sullo slittamento dal concetto di “governo” a quello di “*governance*”, cfr. F. OST, *Dalla piramide alla rete: un nuovo modello per la scienza giuridica?*, in M. VOGLIOTTI (cur.), *Il tramonto della modernità giuridica. Un percorso interdisciplinare*, Torino, Giappichelli, 2008, 32 ss., e spec. 42 ss. Sulla crisi dei modelli gerarchici, cfr. B. PASTORE, *Le fonti e la rete: il principio di legalità rivisitato*, in G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI (cur.) *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti Carlasse*, Napoli, Jovene, 2009, 257 ss.; M. LOSANO, *Diritto turbolento. Alla ricerca di nuovi paradigmi nei rapporti fra diritti nazionali e normative sovranazionali*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, LXXXII, 2005, 407 ss.; J. PIERRE (cur.), *Debating governance. Authority, steering, and democracy*, Oxford, OUP, 2000; S. DEL GATTO, *Il metodo aperto di coordinamento. Amministrazioni nazionali e amministrazione europea*, Napoli, Jovene, 2012, spec. 19 ss.; A. HERITIER, *New Models of Governance in Europe. Policy-Making without Legislating?*, in ID. (cur.), *Commons Goods: Reinventing European and International Governance*, Boulder, Rowman & Littlefield, 2002, 185 ss.; T. CHRISTIANSEN – S. PIATTONI (cur.), *Informal Governance in European Union*, Cheltenham, Elgar, 2003.

<sup>52</sup> Cfr. T.R. BURNS – S. ANDERSEN, *L’Unione e la politica postparlamentare*, in *il Mulino*, 3, 1998, 419 ss.

<sup>53</sup> Cfr. C. CROUCH, *Post-democracy*, London, Polity, 2004, tr. it.: *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2009.

<sup>54</sup> Cfr. S. FILIPPI – R. IBRIDO, *La funzione di indirizzo ed il rapporto con il tempo*, in *RDPE*, 1, 2019, 49 ss.

rappresentanti<sup>55</sup>. L'affermazione in età post-fordista della modalità di produzione *just-in-time* – la quale costituisce una delle principali conseguenze della rivoluzione tecnologica – ha reso assai più incerto il conseguimento di quest'ultimo obiettivo. In effetti – in questa terza stagione – è la stessa identità del rappresentato ad entrare in crisi e a non poter essere più ricondotta ad uno specifico contesto economico-culturale, come invece accadeva nella società fordista.

Tale mutamento non può non essere gravido di conseguenze rispetto al ruolo delle istituzioni rappresentative. All'idea di un "Parlamento legislatore" – inteso quale guida dell'indirizzo politico e dell'attività di produzione normativa – si è così andato sostituendo quella di un Parlamento "meta-legislatore"<sup>56</sup>. Un organo, in altre parole, il quale si limita a fornire la cornice organizzativa per la regolazione della vita economica e sociale, la quale viene peraltro decisa in altri "luoghi" – evidentemente non parlamentari – e con strumenti diversi dalla legge. Un nuovo modello nel quale anche il Parlamento – al pari degli altri attori della società post-fordista – appare chiamato a lavorare in tempo e a decidere «*just in time*, senza inutili discussioni»<sup>57</sup>. Del resto, nel contesto di sistemi multipolari di rappresentanza e regolazione, la legittimazione delle decisioni politiche tende a non derivare più dal solo consenso degli elettori, ma anche dalla conformità di queste ultime a parametri di tempestività, efficienza e pubblicità in relazione a processi discorsivi che coinvolgono il singolo, anziché nella veste di cittadino-elettore, in qualità, a seconda dei casi, di utente, consumatore, contribuente, lavoratore, *etc.* Senonché, una volta sganciato il procedimento di decisione parlamentare dal circuito della rappresentanza per essere trasferito in quello della efficienza e tempestività decisionale, il potere politico rischia di risolversi in mera amministrazione tecnica, contribuendo ad accelerare (anziché arginare) il declino delle istituzioni parlamentari<sup>58</sup>. Era ed

<sup>55</sup> Cfr. M. WEBER, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, München – Leipzig, Duncker & Humblot, 1918, tr. it.: *Parlamento e Governo: per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

<sup>56</sup> Cfr. G. FILIPPETTA, *Governance plurale, controllo parlamentare e rappresentanza politica al tempo della globalizzazione*, in DPCE, 2, 2005, 791 ss.

<sup>57</sup> Cfr. G. FILIPPETTA, *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, in Oss. AIC, 2, 2014, 1 ss. spec. 5. Inoltre, sul connesso fenomeno di "precarizzazione" della legislazione, cfr. E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017.

<sup>58</sup> Sui modelli di deliberazione politica orientati a garantire l'efficienza e la rapidità della deliberazione, nell'ambito delle teorie del *Public Choice*, cfr. J.M. BUCHANAN, *Public Finance in a Democratic Process*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1967 e R. WAGNER, *Democracy in Deficit*, New York, Academic Press, 1977. Fra le c.d. "teorie funzionaliste", cfr. T. PARSONS, *The Structure of Social Action*, New York, McGraw-Hill, 1937, 228 ss. e N. LUHMANN, *Grundrechte als institution: ein Beitrag zur politischen soziologie*, Berlin, Duncker & Humblot, 1965, tr. it.: *I diritti fondamentali come istituzione*, Dedalo, Bari, 2002. A questo eterogeneo filone di studi è poi riconducibile la



è questo – conclude Giuseppe Filippetta – uno scenario forse inevitabile: «ma proprio l'inevitabilità esige consapevolezza»<sup>59</sup>.

### 5. Un ulteriore obiettivo della reingegnerizzazione del processo di decisione parlamentare: riconnettere *drafting* legislativo e procedure parlamentari

L'attività di reingegnerizzazione – veniamo all'ultima pista di lavoro – dovrebbe proporsi di guardare alle procedure parlamentari e alle tecniche legislative come ad un “tutto” organico<sup>60</sup>. In effetti, uno dei maggiori equivoci che ha caratterizzato gli studi sul Parlamento (ed i relativi metodi di insegnamento) è stato quello di tenere separati come mondi distinti il tema delle procedure e quello del *drafting*<sup>61</sup>. È invece un dato difficilmente contestabile che la cattiva

concezione della rappresentanza di M. WEBER, *Parlamento e governo: per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, cit.

<sup>59</sup> Cfr. G. FILIPPETTA, *Governance plurale, controllo parlamentare e rappresentanza politica al tempo della globalizzazione*, cit., 803.

<sup>60</sup> L'analisi delle tecniche normative comprende principalmente quattro principali aree: (i) le attività procedurali di formazione del testo normativo – anche nei suoi segmenti pre o extra-parlamentari – a partire dal primo impulso esteriorizzato fino all'immissione dell'atto nell'ordinamento normativo; (ii) il *drafting formale*, ossia le regole tecnico-formali di redazione del testo normativo (c.d. “legistica in senso stretto”); (iii) l'insieme delle analisi di fattibilità finalizzate a verificare preventivamente l'adeguatezza del testo normativo rispetto agli obiettivi che esso si propone, anche alla luce di eventuali opzioni regolatorie alternative (c.d. valutazione legislativa *ex ante*); (iv) le attività di verifica e valutazione dell'efficacia dell'atto normativo in relazione all'impatto sulla realtà regolata e sul sistema normativo (c.d. valutazione legislativa *ex post*). Sulla evoluzione degli studi in materia di qualità della legislazione, i quali sono rimasti in bilico tra “scienza” (cfr. M. LONGO, *Per la fondazione di una “scienza della legislazione”*, in *Il diritto dell'economia*, 1960, 590 ss.), “tecnica” (*La tecnica legislativa: un artigianato da valorizzare*, in *Il Foro italiano*, 5, 1985, 282 ss.) ed “arte” (F. CARNELUTTI, *Tecnica e arte legislativa*, in *Il diritto dell'economia*, 1957, 263 ss.), cfr. M. DE BENEDETTO, *Qualità della legislazione tra scienza, tecnica e tecnologia: prime riflessioni*, cit.

<sup>61</sup> Sulla difficoltà di inquadramento scientifico di quel complesso di attività variamente definite come *drafting*, legistica, tecniche normative, etc. cfr. G. PICCIRILLI, *Una “guida” sovranazionale alle tecniche di redazione degli atti normativi*, in *Diritto & Questioni pubbliche*, 2, 2017, 619 ss., il quale individua almeno tre diversi approcci alla materia. Un primo filone di ricerche si è concentrato sugli aspetti più strettamente linguistici del prodotto normativo (cfr. B. MORTARA GARAVELLI, *Le parole e la giustizia. Divagazioni grammaticali e retoriche sui testi giuridici italiani*, Torino, Einaudi, 2001; R. MARTINEAU – M.B. SALERNO, *Legal, Legislative and Rule Drafting in Plain English*, St. Paul, West Academic Publishing, 2005). Un secondo indirizzo tende a inquadrare la tecnica legislativa all'interno del sistema costituzionale e in particolare alla luce delle connessioni fra progettazione normativa e sistema delle fonti (cfr. P. COSTANZO, *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Napoli, Jovene, 1999; E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*<sup>2</sup>, cit.). Un terzo orientamento si propone di analizzare sia gli aspetti sintattico-lessicali, sia gli aspetti relativi alla “*effectiveness*” (l'effettivo raggiungimento dello scopo desiderato), anche alla luce delle implicazioni derivanti dall'inserimento dell'atto nel *corpus* normativo vigente. Questa terza impostazione eleva così il *legislative drafting* a scienza pratica costituita da una serie di principi generali applicabili a prescindere dal contesto costituzionale di riferimento: cfr. H. XANTHAKI, *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*, Oxford, Hart, 2014; M. MOUSMOUTI, *Designing Effective Legislation*, Cheltenham, Elgar, 2019. Un approccio, quest'ultimo, in parte anticipato nella letteratura italiana dal manuale di R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 1999.

qualità delle tecniche di scrittura delle leggi si ripercuota sulla linearità dei procedimenti parlamentari e viceversa.

Basti pensare, solo per citare un esempio, alla *bad practice* dei maxi-emendamenti, la cui genesi e “resilienza” possono essere comprese in pieno soltanto prendendo in considerazione gli incentivi procedurali posti dal diritto parlamentare in relazione all’uso di tale tecnica di formazione dei testi legislativi<sup>62</sup>.

Una reingegnerizzazione del processo di decisione parlamentare in grado di tenere assieme *drafting* e procedure dovrebbe proporsi in particolare di promuovere la conoscibilità della legge. A ben riflettere, quello della conoscibilità non è un obiettivo esclusivo della scienza della legislazione. Anzi, in un certo senso esso costituisce il “ponte” fra informatica e diritto. Se infatti l’informatico è chiamato a predisporre programmi ampi e complessi assicurandone tuttavia l’accessibilità all’utilizzatore, allo stesso modo il legislatore deve regolare problemi ampi e complessi ricorrendo a contenuti normativi che risultino comprensibili al *rule follower*.

Ebbene, l’innovazione tecnologica ha già inciso e potrà ancor più incidere in futuro su tutti e tre i momenti che scandiscono il processo attraverso il quale viene realizzato l’obiettivo della conoscibilità: (i) la scrittura di una legge di qualità; (ii) la pubblicazione in fonti di cognizione; (iii) la divulgazione legislativa.

Per quanto riguarda il momento della scrittura di una legge di qualità, esso può essere raffigurato attraverso tre cerchi concentrici: nel cerchio più ristretto ritroviamo gli obiettivi di buona scrittura degli enunciati normativi sul piano tecnico-formale. Da questo punto di vista, l’idea di “scrivania elettronica” sviluppata nell’ambito delle ricerche in materia di legimatica ha offerto significative prospettive di sviluppo rispetto ad una corretta redazione della legge. Per “scrivania elettronica” si intende, precisamente una stazione informatica di lavoro in grado di mettere a disposizione del *drafter* una serie di applicazioni (es. definizionari, correttori ortografici e sintattici, banche dati, *etc.*) accessibili senza la necessità di uscire dall’ambiente informatico di normazione<sup>63</sup>. Tradizionalmente, l’esperienza dei Consigli regionali ha rappresentato un

<sup>62</sup> Cfr. N. LUPO – G. PICCIRILLI, *Omnibus Legislation and Maxi-Amendments in Italy: How to Circumvent the Constitutional Provision Requiring Approval of Bills “Article by Article”*, in I. BAR-SIMAN-TOV (cur.), *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, Gewerbestrasse, Springer, 2021, 53 ss.

<sup>63</sup> Per “definizionario” si intende un dizionario che raccoglie tutte le definizioni legislative. Da un lato, il redattore alimenterà il definizionario qualificando determinati enunciati del testo normativo come definizioni. Dall’altro, il definizionario consentirà di evitare nuove definizioni in presenza di concetti già definiti. Su questo strumento, cfr. P. MERCATALI, *Legimatica e redazione delle leggi*, [www.ittig.cnr.it](http://www.ittig.cnr.it)

“laboratorio” per la sperimentazione di queste tecnologie legimatiche<sup>64</sup>.

Altrettanto rilevanti sono gli interessi che vengono in gioco nell’ambito del cerchio intermedio, il quale include una valutazione dell’efficacia del testo normativo rispetto alle esigenze di semplificazione e riordino della normativa<sup>65</sup>. Propedeutica allo svolgimento di tali obiettivi è, fra l’altro, l’adeguata classificazione dei disegni di legge. Al Senato, ad esempio, un apposito programma (TeSeo) è stato sviluppato per assicurare una omogenea classificazione dei testi normativi. Inoltre, strumenti di simulazione dell’impatto normativo hanno incominciato a trovare diffusione grazie al lavoro di apripista svolto dai Consigli regionali.

Infine, nel cerchio più ampio sono compresi gli obiettivi connessi all’adeguatezza dell’istruttoria legislativa, della comparazione con altre opzioni regolatorie e del processo di concertazione degli interessi (c.d. qualità della legislazione “in senso amplissimo”). Sotto questo profilo meritevoli di attenzione sono in particolare le già menzionate iniziative adottate per coinvolgere i potenziali destinatari delle norme attraverso consultazioni pubbliche organizzate mediante apposite piattaforme digitali<sup>66</sup>.

L’innovazione tecnologica ha altresì inciso sugli altri due momenti nei quali si articola il processo volto ad assicurare la conoscibilità della legge: la pubblicazione in fonti di cognizione e la divulgazione legislativa.

Innanzitutto, la tecnologia ha prodotto sensibili trasformazioni delle fonti di cognizione a seguito della introduzione delle versioni telematiche della Gazzetta ufficiale e dei Bollettini ufficiali regionali<sup>67</sup>. Addirittura, a livello europeo, a partire dal 2013, quella elettronica è l’unica versione della Gazzetta ufficiale dell’UE ad assumere valore ufficiale.

Quanto alla divulgazione legislativa – ossia all’impegno attivo dei poteri

<sup>64</sup> Cfr. M. PIETRANGELO, *Tecniche normative e informatizzazione nelle Assemblee legislative regionali*, cit.

<sup>65</sup> Sull’impiego dell’intelligenza artificiale in funzione di riordino della legislazione, cfr. A. MALASCHINI – M. PANDOLFELLI, *PARLTECH. Intelligenza Artificiale e Parlamenti: una prima riflessione*, in *Sog WPs*, 69, 2022, 1 ss. e spec. 20 ss.

<sup>66</sup> Il 12 settembre 2017, il Presidente del Senato, sen. Grasso, ha annunciato la versione finale delle *Linee guida per le consultazioni pubbliche*, formulate alla luce dell’esperienza delle Commissioni parlamentari e degli standard internazionali e a loro volta sottoposte ad una previa consultazione pubblica. Sulle consultazioni dei cittadini e dei portatori d’interesse, 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, [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/UVI/27.\\_CONSULTAZIONI\\_PUBBLICHE.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/UVI/27._CONSULTAZIONI_PUBBLICHE.pdf). Con specifico riferimento al ruolo delle consultazioni nell’ambito del processo di formazione del diritto transnazionale, cfr. S. SASSI, *Diritto transnazionale e legittimazione democratica*, Milano, Wolters Kluwer, 2018, spec. 53 ss.

<sup>67</sup> Sulla pubblicazione in fonti di cognizione, cfr. A. PIZZORUSSO, *La pubblicazione degli atti normativi*, Milano, Giuffrè, 1963, spec. 65 ss.; A. D’ATENA, *La pubblicazione delle fonti normative*, Padova, Cedam, 1970.

pubblici nel promuovere non solo l'oggettiva ma anche l'effettiva conoscibilità e accessibilità alle norme giuridiche – l'esempio più virtuoso è rappresentato dal progetto Normattiva. Quest'ultima è infatti la prima banca dati giuridica pubblica, gratuita e accessibile on-line in grado di consentire il reperimento del testo vigente e la consultazione in multi-vigenza<sup>68</sup>.

Naturalmente queste innovazioni rimangono fondamentali e non vanno in alcun modo sottovalutate. Ma tutto ciò non basta. Occorre essere consapevoli che tanto gli sviluppi tecnologici quanto le regole a presidio della qualità della legislazione possono fare ben poco se non sono supportate da interventi ad ampio spettro sulle procedure. Nell'invarianza di queste ultime, infatti, la politica continuerà a considerare gli incentivi/disincentivi procedurali rispetto ad una determinata "tattica parlamentare"<sup>69</sup> come ad un dato di scenario, se non addirittura, come ad un vero e proprio "vincolo costrittivo"<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> Sull'esperienza di *Normattiva*, cfr. i contributi Enrico Albanesi, Monica Cappelletti, Valerio Di Porto, Bernardo Giorgio Mattarella e Daniele Ravenna in N. LUPO (cur.), *Tagliareggi e normattiva tra luci e ombre*, Padova, Cedam, 2011.

<sup>69</sup> Sul ruolo della "tattica" nel processo di decisione parlamentare, cfr. J. BENTHAM, *La tattica parlamentare*, in A. BRUNIALTI (cur.), *Biblioteca di scienze politiche*, IV, Torino, Utet, 1888. Sulla riflessione benthamiana in materia di diritto parlamentare, cfr. A. CERVATI, *La procedura parlamentare nella teoria costituzionale di Jeremy Bentham*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, I, Padova, Cedam, 1995, 185 ss.

<sup>70</sup> Prendiamo qui in prestito una immagine tipica degli studi geopolitici, secondo i quali la politica sarebbe vincolata da una griglia di "fattori condizionanti" o costrittivi (cfr. M. GRAZIANO, *Geopolitica. Orientarsi nel grande disordine internazionale*, Bologna, il Mulino, 2019, 27).