

Nuovi mezzi di comunicazione e identità

Omologazione o diversità?

a cura di

Massimo Villone
Adriana Ciancio
Giovanna De Minico
Gianmario Demuro
Filippo Donati

Contributi di

Adriana Ciancio, Agatino Cariola, Emilio Castorina, Giuseppe Chiara,
Giancarlo Antonio Ferro, Francesca Leotta, Giovanna De Minico,
Fulvia Abbondante, Marana Avvisati, Fabio dell'Aversana, Raffaele
Manfrellotti, Andrea Rossi, Antonietta Rubino, Carmela Sabatelli,
Miriam Viggiano, Gianmario Demuro, Marco Betzu, Filippo Donati,
Enrico Albanesi, Elda Brogi, Shara Monteleone, Massimo Villone,
Edmondo Cacace, Carmela Capolupo, Laura Cappuccio,
Bruno De Maria, Filomena Manganiello, Stefania Parisi



Il volume raccoglie i contributi elaborati nell'ambito del progetto di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN 2008) dal titolo "Nuovi mezzi di comunicazione e identità: omologazione o diversità?", finanziato dal MIUR con D.M. 20/1/2010 prot. n. 3/Ric./2010 (responsabile nazionale prof. Massimo Villone).

IX
B
346

ADRIANA CIANCIO
Università degli Studi di Catania
Nuovi mezzi di comunicazione e pluralismo etico, linguistico e religioso

- II Prefazione
Adriana Ciancio
- 13 Nuovi mezzi di comunicazione e pluralismo etico, linguistico e religioso
Adriana Ciancio
- 41 Pluralismo linguistico e reti telematiche della P.A.
Francesca Leotta
- 57 L'accesso ad Internet dei soggetti diversamente abili: profili generali
Giuseppe Chiara
- 77 Note sulla normativa tecnica in materia di accesso dei disabili alla rete Internet
Giancarlo Antonio Ferro
- 109 Manifestazione del pensiero e messaggi di "odio sociale" nel cyberspazio
Emilio Castorina
- 129 Linguaggi religiosi e laicità: a partire dai nuovi strumenti di comunicazione
Agatino Cariola

Copyright © MMXII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/A-B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-5509-0

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento anche parziale, con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.

Non sono assolutamente consentite le fotocopie senza il permesso scritto dell'Editore.

I edizione: ottobre 2012

GIOVANNA DE MINICO
Università degli Studi di Napoli Federico II
Nuovi media e minori

- 153 Una guida alla lettura
Giovanna De Minico
- 161 Il favor *constitutionis* e il minore: realtà o fantasia?
Giovanna De Minico
- 197 Il minore e la *governance* degli organi di sistema
Marana Avvisati
- 229 Minori e *privacy*: una tutela rafforzata?
Antonietta Rubino
- 259 Diritto alla formazione del minore e audiovisivo: dalla libertà di manifestazione del pensiero all'obbligo di contenuto
Raffaele Manfredi
- 277 *Media* audiovisivi e minori: quale convergenza e quale tutela?
Carmela Sabatelli
- 319 I minori e i pericoli in rete: la prevenzione delle *black list*
Andrea Rossi
- 353 Il minore: autore dei contratti telematici
Fabio Dell'Aversana
- 385 Unione europea e protezione dei minori in Internet
Miriam Viggiano
- 413 La tutela dei minori nell'ordinamento anglosassone
Fulvia Abbondante
- 435 Conclusioni
Marana Avvisati, Miriam Viggiano

GIANMARIO DEMURO
Università degli Studi di Cagliari
La libertà di comunicare riservatamente nel cyberspazio: profili dogmatici e problemi pratici

- 445 La libertà di comunicazione. Profili dogmatici e problemi di regolazione
Gianmario Demuro
- 451 Interpretazione e sovra-interpretazione dei diritti costituzionali nel cyberspazio
Marco Betzu

FILIPPO DONATI
Università degli Studi di Firenze
I nuovi mezzi di comunicazione e la tutela dei principi costituzionali

- 467 I nuovi mezzi di comunicazione e la tutela dei principi costituzionali
Filippo Donati
- 477 Tecniche comunicative al confine tra informazione e comunicazione politica. *Quid iuris?*
Enrico Albanesi
- 499 Internet ed informazione *online*: giornalisti e giornalismo digitali
Elda Brogi
- 509 *Privacy, data protection* e identità elettronica. Tra rapidi sviluppi della tecnologia e nuovo approccio europeo
Shara Monteleone

MASSIMO VILLONE
Università degli Studi di Napoli Federico II
I nuovi mezzi di comunicazione e la comunicazione politica

565 Internet e la politica
Massimo Villone

575 Il vincolo dei regolamenti dell'Autorità per le Garanzie nelle
Comunicazioni in materia di *par condicio* sulle leggi regionali
Edmondo Cacace, Filomena Manganiello

603 Informazione e partecipazione democratica nell'era dei social
media
Carmela Capolupo

631 La rappresentanza politica femminile in Italia e Spagna
Laura Cappuccio

653 L'accesso dei partiti alla comunicazione politica in ambito
regionale
Bruno De Maria, Stefania Parisi

ADRIANA CIANCIO

Università degli Studi di Catania

Nuovi mezzi di comunicazione e pluralismo etico, linguistico e religioso

Internet e la politica*

MASSIMO VILLONE

Nella politica di oggi internet gioca un ruolo cruciale. Nel breve volgere di pochi anni, la rete è diventata lo strumento principale con cui leaders, eletti, amministratori ad ogni livello mantengono il contatto con la base, costruiscono la propria immagine pubblica, si rapportano alle comunità di riferimento. I siti web di partiti e associazioni hanno in larga misura sostituito l'archeologia delle organizzazioni territoriali. Blog e social networks hanno soppiantato le antiche ritualità del dibattito politico. E dunque il complesso intreccio di diritti che si riversava nelle forme tradizionali della politica — libertà di riunione, di associazione, di manifestazione del pensiero, partecipazione democratica, accesso a candidature e cariche pubbliche rappresentative o esecutive — si traduce nel mondo virtuale. Da qui viene la domanda: quale Costituzione per internet? Non nel senso di quali siano o debbano essere le regole fondamentali della rete: questione cruciale anch'essa, oggetto di un dibattito su scala mondiale¹, ma al di fuori degli scopi di questa discussione. Nel senso, invece, di verificare se le garanzie offerte dalla nostra Costituzione per i multififormi aspetti prima menzionati possano compiutamente trasferirsi nella nuova realtà.

In termini generali, sul punto del rapporto tra internet e Costituzione le opinioni si dividono tra chi ritiene necessarie nuove e specifiche norme, e chi pensa invece che una revisione volta a introdurre una specifica disciplina costituzionale per internet sia superflua,

* Questo scritto riporta, con modifiche e integrazioni, la relazione da me svolta al Convegno tenuto per la chiusura della ricerca PRIN su *Nuovi mezzi di comunicazione e identità: omologazione o diversità?*, Napoli, 17-18 settembre 2012.

1. Non manca chi considera il *cyberspace* come uno spazio altro e indipendente da quello reale, in cui la sovranità degli Stati arretra per lasciare spazio a una regolazione dal basso: D.R. JOHNSON-D. POST, *Law and Borders. The Rise of Law in Cyberspace*, in *Stanford Law Review*, vol. 48, 1996, p. 1367-1402 e J. MATHIASON, *Internet Governance. The new frontier of global institutions*, New York, 2009, spec. p. 70-96). E v. anche la nota *Declaration of the Independence of Cyberspace*, di J.P.BARLOW (1996).

o addirittura inopportuna. Dico subito che quest'ultima è la posizione che condivido, per ragioni molteplici.

È certamente possibile in astratto ipotizzare una esplicita e specifica costituzionalizzazione per internet². Ma questa scelta sarebbe inopportuna, anzitutto per quel che la rete è stata ed è. La realtà di internet cambia di pari passo con l'innovazione tecnologica. È mutevole e fluida, in continuo divenire. Qualunque norma si ha a scrivere, dovrebbe inevitabilmente fotografare la realtà di un momento determinato. E sarebbe probabilmente destinata ad una ineludibile obsolescenza. Questo è in principio sempre vero quando si ha a che fare con l'evoluzione imposta da nuove tecnologie. È un momento avessimo scritto in Costituzione qualche decennio addietro una norma sul fine vita, saremmo stati costretti a cambiarla radicalmente, e forse ripetutamente. Lo stesso confine tra vita e morte è stato ridisegnato, e forse in qualche misura reso addirittura incerto, per le conoscenze acquisite con nuove tecnologie. Qualunque norma fossa stata nel frattempo scritta, non avrebbe potuto riflettere la nuova realtà imposta dal cambiamento tecnologico. Lo stesso vale per internet, ormai lontanissima da quel che era al momento della sua nascita come rete universitaria, negli anni novanta del secolo scorso. Tecnologie di comunicazione più sofisticate e veloci, computer più potenti, nuovi software fanno la differenza. Basterà dire che realtà globali e simboliche della rete di oggi come Twitter o Facebook ancora pochi anni fa non sarebbero state concretamente possibili. Lo stesso concetto di *social network* era ancora sotto l'orizzonte.

Al tempo stesso, io penso che una lettura espansiva ed evolutiva della Costituzione ci può far concludere che le garanzie da essa poste nel mondo reale siano in principio traducibili nel mondo virtuale. Si è detto qui ieri che una tale lettura sia possibile per alcune situazioni soggettive garantite in Costituzione, e non per altre. Ad esempio, non sarebbe consentita per la libertà di riunione. Ma perché? Facciamo

2. Nel senso di una modifica della Costituzione ad hoc v. ad es. G. Azzariti, *Internet e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 6 ottobre 2011; S. Rodotà, *Una costituzione per internet*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2010; D. D'Andrea, *Oltre la sovranità. Lo spazio politico europeo tra post-modernità e nuovo medioevo*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Tomo I, Milano, Guffrè, 2002, pp. 77 ss.; per l'opinione opposta DE MINICO, *Diritti Regole Internet*, in *Costituzionalismo.it*, 8 novembre 2011; e ora *Internet. Regola e anarchia*, Aracne, Roma, 2012 (in corso di stampa).

un esempio. Dieci persone si radunano intorno a un tavolo in un ufficio, con un ordine del giorno, discutono, assumono decisioni. In-dubbiamente, è una riunione che ricade nell'orbita dell'art. 17 della Costituzione. Le stesse dieci persone discutono lo stesso ordine del giorno, e assumono le stesse determinazioni, non intorno a un tavolo, ma rimanendo sulla porta di uffici prospicienti. Abbiamo ancora indiscutibilmente una riunione, nelle forme canoniche. E se queste dieci persone in videoconferenza discutono lo stesso ordine del giorno, pronunciano le stesse parole, assumono le stesse decisioni stando in dieci edifici diversi, o magari in dieci paesi distanti migliaia di chilometri, qual è la differenza? Non potremo più parlare di riunione, e dovremo ritenere inapplicabile la relativa garanzia costituzionale? È a tal fine decisiva la materialità del luogo, che è l'unico elemento di diversità? Possiamo dire che in un caso c'è riunione in senso proprio, e nell'altro qualcosa di diverso, assimilabile all'occasionale assembramento che si verifica alla fermata dell'autobus? Non lo ritengo possibile. Non credo che l'elemento materiale del luogo debba poter incidere in modo decisivo sulla configurazione della fattispecie.

Il principio è applicabile in termini generali. Diversamente, dovremmo dire che per il giornale o il libro il foglio di carta stampata è decisivo ai fini della copertura costituzionale, e che il giornale online o l'e-book non godono delle garanzie previste dall'art. 21 della Costituzione. Stesse idee, stesse parole, stesso autore, e protezione diversa? Analogamente, dovremmo ritenere il foglio e la busta elementi caratterizzanti della libertà di corrispondenza, escludendo ogni tutela per la posta elettronica e gli SMS ai sensi dell'articolo 15 della Costituzione. Non ritengo che questo sia un ragionamento corretto. In principio, si può sostituire la virtualità alla materialità rimanendo per altro verso eguali gli elementi costitutivi della fattispecie costituzionalmente protetta.

Riteniamo il punto acquisito. Ma, come sempre accade, un principio generale va comunque esaminato nella specificità delle circostanze. In specie, la necessità di una considerazione ravvicinata emerge per il rapporto tra internet e politica. La rete è stata spesso vista come un moltiplicatore di partecipazione, uno strumento che rende possibile una partecipazione diversamente impossibile, anche perché tale da richiedere forme e modalità superate nell'esperienza concreta dell'oggi. Da questo punto di vista, la rete è stata considerata un'occasione

per rivitalizzare una politica incapace di tenere il passo con i tempi, o addirittura come la via per giungere a forme di nuova democrazia diretta, di democrazia immediata. Per intenderci, con il popolo che decide nell'agorà offerta dalla piazza virtuale. Quindi, la rete come strumento persino capace di incidere sulla forma di Stato e di governo che il mondo reale fosse. Quasi contrapponendo da un lato il quadro dal mondo reale rovinato al tempo, corroso dagli egoismi, dalla corruzione, dalle malversazioni, e dall'altro quello perfetto del mondo virtuale, dai colori vividi e dalle inarrivabili trasparenze.

Diciamo pure che è quel che vorremmo. Ma le cose stanno davvero così? No, almeno non del tutto. Prendiamo ad esempio il caso recente di un consigliere regionale di M5S. In un fuori onda in una trasmissione televisiva esprime giudizi pesanti sul movimento di cui fa parte e sul suo gruppo dirigente³. Sulla rete, viene fatto oggetto di scomuniche e vituperi. Ma non viene formalmente espulso, e qui troviamo il passaggio che ci interessa. Perché si coglie dalle notizie di stampa che la decisione finale sarà assunta in rete. L'agorà, la piazza virtuale, potrebbe essere chiamata a decidere. In apparenza, una scelta ottimale. Tutto il popolo che ha espresso quel rappresentante viene chiamato a valutare le sue parole e trarne le conseguenze. Nessun intermediario, nessuna delega, una diretta assunzione di responsabilità per ciascuno. Che potremmo volere di più?

Eppure, un dubbio rimane, e una domanda affiora: "In un caso del genere, è giusto che sia la piazza — qualunque piazza — a decidere?". In qualche modo, avvertiamo che non è giusto. Altri diritti vengono in gioco: il diritto di difesa di chi viene incolpato, il diritto ad avere una contestazione motivata e puntuale della violazione commessa, il diritto a un contraddittorio, il diritto ad essere giudicato da un giudice terzo e imparziale. Sarebbe un giudice imparziale l'agorà? In un certo senso lo sarebbe, certo, come era imparziale il popolo che nell'anfiteatro romano chiedeva al principe la vita o la morte del gladiatore sconfitto, e come era imparziale lo stesso principe che alzando o abbassando il pollice decideva. Certo, il principe non aveva nulla a che fare con

3. Il grillino Favia « Tra i 5 Stelle decide tutto Casaleggio », *Corriere della sera*, 7 settembre 2012, pag. 13; *Bufera in M5s*, il blog di Grillo evoca il complotto E Favia su Twitter cita Fini: « Che fai, mi cacci? », *Corriere.it*, 8 settembre 2012.

il combattimento appena concluso o con il gladiatore sconfitto, con cui probabilmente non esisteva alcun contatto o rapporto. Quindi dal nostro punto di vista noi oggi diremmo che il principe era terzo e imparziale. Ma non potremmo mai consentire all'ipotesi che qualcuno sia investito del potere di decidere a suo piacimento della vita o della morte di un altro. Per quel tempo, andava bene così. Ma adesso? Troveremo giusto che fosse l'agorà a decidere della sorte politica del consigliere? O il leader del movimento, nell'esercizio di un potere monocratico pienamente discrezionale? Certamente no.

Altri esempi sono possibili. Pensiamo alle candidature e all'ipotesi di deciderle in rete. O al caso di un sindaco che affida alla rete la scelta dei suoi assessori. Il dubbio persiste, e possiamo chiederci perché. La risposta è che mancano del tutto garanzie formali che riteniamo in ogni caso indispensabili. Chi partecipa, chi vota, chi effettua lo scrutinio e come, chi garantisce la democraticità, la regolarità e la trasparenza del processo decisionale, come ci si assicura che i diritti di chi partecipa a quel processo siano effettivamente e pienamente rispettati, chi controlla che non ci sia alcuna degenerazione di voto organizzato, che non ci sia un *cross-voting* nel quale ad esempio l'avversario politico fa confluire i propri voti sul candidato più debole perché pensa di trarne vantaggio nella competizione elettorale o nell'opposizione a chi governa? Tutto questo manca, mentre alla fine — come ben sanno i costituzionalisti — la democrazia è anche procedimento, è garanzia formale. Certo non solo questo, ma anche questo. È la determinazione del consenso dei più attraverso una griglia di forti garanzie. Se queste garanzie mancano, allora il concetto stesso di democrazia si dissolve.

Più partecipazione, ma meno democrazia: è quel che può accadere nelle situazioni che abbiamo preso ad esempio e in altre ad esse assimilabili. All'incremento della partecipazione non corrisponde in modo biunivoco e necessario un incremento quantitativo e/o qualitativo della democraticità dei processi decisionali. Ed è solo in apparenza un paradosso.

Accade perché quando accostiamo internet alla politica non ci collochiamo solo nell'orbita della comunicazione, dell'associazione, della riunione, e quindi degli articoli 17, 18 e 21 della Costituzione. Cogliamo bene la differenza se guardiamo ad internet non come strumento che consente, favorisce, rafforza una manifestazione spontanea

e occasionale, ma nel contesto di quel che definiremmo l'esercizio di funzioni pubbliche, come ad esempio la selezione di candidature a cariche esecutive o rappresentative. Si impone allora il rispetto di principi ulteriori rispetto a quelli desumibili dalle norme concernenti la comunicazione, l'associazione, la riunione. Questo perché la partecipazione politica richiede una organizzazione democratica, come dispone l'articolo 49 della Costituzione. Questo è il senso, il nucleo forte della norma, che non sta nel collegare i "partiti" alla forma tipica — il partito organizzato di massa — storicamente riferibile al momento in cui veniva scritta la Costituzione. La norma può certo essere letta come applicabile alle forme associative del presente, a quelle che oggi vediamo come forme organizzate della politica, a quello che trasmette l'obbligo di partecipare con metodo democratico.

Il punto è che, mentre qualunque forma e modalità di partecipazione si può considerare apprezzabile ai fini dell'inveramento e del rafforzamento della democrazia, non ogni partecipazione risponde al dettato dell'art. 49, ma solo quella che si svolge con metodo democratico. Dal concetto di metodo possiamo trarre uno scenario complesso. Esso infatti presuppone un'organizzazione, presuppone sapere chi come dove e quando assume decisioni che esprimono la volontà collettiva, sapere quali sono i gruppi dirigenti, come sono selezionati, la loro investitura, come si organizzano i processi decisionali, come si garantiscono i diritti di chi vi prende parte. In sintesi, presuppone regole predeterminate, certe, garantite, conosciute, sull'organizzazione in cui la partecipazione si svolge e sui diritti di chi partecipa.

Questo significato fondamentale dell'articolo 49 è indubbiamente trasferibile dal mondo reale al mondo virtuale. Se prendiamo quindi un movimento come M5S o altre realtà adesso assimilabili o simili, come ad esempio il popolo viola, e consideriamo l'uso che fanno della rete come strumento per la partecipazione spontanea, finalizzata alla singola manifestazione, possiamo limitarci a considerare gli articoli 17, 18 e 21 della Costituzione. Ma se il ricorso alla rete è volto alla competizione politica in senso proprio allora sicuramente dobbiamo aggiungere altro: tutto quanto leggiamo nell'orbita dell'articolo 49 della Costituzione.

Questo punto va considerato con attenzione, perché potrebbe essere letto — e io non sarei affatto d'accordo — in chiave di legittimazione per una disciplina restrittiva della rete, verso la quale emergono tenta-

zioni ricorrenti nel nostro e in molti altri paesi. La censura di Stato è la regola nei paesi in cui i regimi autoritari al potere vedono in internet un'arma nelle mani del dissenso interno. Ma anche paesi di sicura storia e fede democratica, in vista di obiettivi diversi, dalla lotta al terrorismo, al contrasto ad alcuni reati, alla tutela della proprietà intellettuale, stanno valutando la possibilità di regolamentazioni restrittive di internet, o le hanno già adottate. Per quanto mi riguarda, sono assolutamente contrario a una disciplina pesantemente invasiva e limitativa di internet, perché ritengo che la potenzialità di innovazione che in essa si esprime ne sarebbe fatalmente impoverita se non dissolta del tutto.

Io invece porrei la soglia per definire la necessità di avere una regola chiara e certa — e anche pesante — proprio nel caso in cui la rete non si volge al soddisfacimento di diritti e libertà individuali, ma si colloca nell'orbita di cariche pubbliche rappresentative o esecutive a ogni livello, entrando in processi decisionali riguardanti in qualsiasi modo la selezione dei titolari delle cariche o l'esercizio delle loro funzioni. Anche per questo non è necessario uno specifico dettato costituzionale. La stessa lettura espansiva ed evolutiva che ci fa ritenere sufficiente in tema di diritti e libertà su internet la Costituzione che c'è, può farci analogamente concludere che sul terreno della politica bastano le norme esistenti, dall'art. 49 all'art. 51. L'attuazione dei principi costituzionali servirà per i diritti e le libertà a porre argini a un legislatore troppo invasivo, e si porrà invece per la politica a fondamento di una norma regolatrice. In un caso per tutelare l'individuo, nell'altro per garantire la democraticità dei processi decisionali e la correttezza della competizione.

È opportuno ribadire che nei due mondi — reale e virtuale — si presentano le medesime questioni⁴. Siamo partiti dal caso di un consigliere regionale, il cui processo virtuale si è svolto su Twitter e sui blog. Ma pensiamo ora a un procedimento che sembra progressivamente affermarsi come strumento per la selezione di leadership politiche e candidature: le primarie. E consideriamo in specie il caso delle primarie cd "aperte". Come sappiamo, è una procedura il cui connotato

4. Sostiene che esiste una inevitabile interazione tra rete e mondo reale, per cui le regole stabilite per le attività off-line debbano valere anche per quelle on-line J.E. COHEN, *Cyberspace as/and places*, in *Columbia Law Review*, 2007, 210-256.

specifico si trova nel fatto che alla votazione — di partito o di coalizione — partecipano non solo gli iscritti al partito o partiti coalizzati, ma chiunque, essendo sufficiente a tal fine la previa iscrizione in un registro. Sembra il massimo della partecipazione democratica. E certo il tutto può risolversi in una grande festa di popolo. Ma è un problema che non esista una platea predeterminata di votanti, dal momento che chiunque si trovi a passare nel tempo delle urne aperte può acquisire il diritto di voto iscrivendosi in un registro e versando un modesto obolo? È un problema che l'elettore non abbia modo di sapere che peso avrà il proprio voto, per l'indeterminatezza — in principio — del corpo elettorale? È un problema che non sappia — per problemi di privacy⁵ — chi voterà insieme a lui, affermando verso l'iscrizione a un registro o firmando un manifesto pubblico, condividere gli orientamenti politici di fondo? È un problema che tale affermazione sarebbe comunque del tutto insuscettibile di verifica, rimanendo aperta la via a un cross-voting volto a orientare le scelte, un senso politicamente dannoso o inaccettabile? È un problema che potrebbe darsi la situazione, invero paradossale, di assistere al voto di un elettore notoriamente appartenente a uno schieramento politico avverso senza poterlo in alcun modo impedire?

Che non siano astratte questioni è dimostrato dal recente *endorsement* di Berlusconi a Renzi per le primarie PD⁶. Certo, un favore

5. La questione si è posta in ordine alla pubblicità del registro degli elettori per le primarie PD: *Primarie, scontro sul ricorso di Renzi*, *Unita.it*, 25 ottobre 2012; Il Garante per la protezione dei dati personali, *Elezioni primarie 2012 e trattamento di dati personali*, 31 ottobre 2012, n. 328 Reg. Provv., ha ritenuto che la pubblicità, e in particolare la diffusione online, debba escludersi, rilevando che "il Collegio dei Garanti della coalizione e il Comitato della Coalizione "Italia. Bene comune", con apposita comunicazione inviata all'Autorità, hanno dichiarato che «nessuna diffusione [dell']albo [delle elettrici e degli elettori] è prevista ma solo gli usi consentiti dalla legge ai fini delle verifiche necessitate dalla stessa partecipazione alla consultazione», aggiungendo, in relazione al pubblico appello, che "non è mai stata prevista la diffusione on line». Ciò premesso, in considerazione della riferita esclusione della diffusione dei dati, anche on line, il Comitato della Coalizione dovrà comunque fissare modalità di trattamento dei dati avuto riguardo alle finalità sopra indicate, evitando che le modalità prescelte possano comportare le forme di diffusione dei dati che il medesimo Comitato ha previamente escluso. A ciò, ovviamente, dovrà anche accompagnarsi l'adozione delle cautele previste dal Codice per assicurare un livello elevato di sicurezza dei dati trattati, a fortiori in ragione della loro natura sensibile (artt. 31 e ss. e relativo allegato "B").

6. Intervista, *il Giornale.it*, 16 settembre 2012; *Silvio c'è e appoggia Renzi: "Sostiene le nostre idee nel Pd"*, *Il Manifesto.it*, 17 settembre 2012; e v. anche l'appoggio alla candidatura di Renzi

molto dubbio, non a caso respinto prontamente dall'interessato⁷. Ma intanto il danno è fatto. Chi potrà mai escludere in termini assoluti che, in modo organizzato o spontaneo, ci sia una trasmigrazione di elettori di altro colore politico, nella speranza di far vincere un candidato meno competitivo nella battaglia elettorale? Se ci fosse, non la si potrebbe comunque impedire. E, nel caso di vittoria di Renzi, il dubbio rimarrebbe.

La domanda è: ma tutto questo è più democratico dell'agorà chiamata ad alzare o abbassare il pollice per decidere la sorte del consigliere? Oppure vediamo qui nel mondo reale lo stesso deficit di regole certe, di garanzie formali, che abbiamo visto nell'agorà? Il mondo reale non si mostra migliore del mondo virtuale. Che un siffatto *happening* abbia a che fare con la democrazia è veramente opinabile. È accaduto — ed è un paradosso solo apparente — che l'esito della primarie sia stato disatteso dai partiti che le avevano organizzate, per le polemiche, i contrasti violenti e le accuse di brogli cui avevano dato luogo⁸. Non è un caso che laddove sono largamente accettate come metodo normale di selezione delle candidature — gli Stati Uniti — le primarie siano compiutamente normate, con un livello di formalizzazione e di garanzie sostanzialmente non inferiore a quello delle elezioni in senso proprio. Va anche sottolineato che in quel paese non vi sia un sistema di partiti quale si trova nell'esperienza europea. E questo conferma che nelle ultime turbolente vicende della politica italiana il ricorso alle primarie esprime la ricerca di nuova legittimazione da parte di soggetti politici che hanno perso radici e identità.

Per quanto riguarda la politica non è dunque possibile importare *tout court* nel mondo reale la logica di una piazza virtuale, totalmente spontanea, non regolamentata e libera nella partecipazione. Questo darebbe luogo a nulla più che un simulacro di democrazia. E se si vuole introdurre l'uso della piazza virtuale nei processi decisionali democratici del mondo reale, allora è necessario che a quella piazza siano applicate regole idonee ad assicurare che il "metodo democratico" sia osservato. L'art. 49 della Costituzione risponde sia nel mondo

da parte di Tosi, sindaco leghista di Verona.

7. *Renzi stoppa Berlusconi: "È il primo rottamato"*, *La Stampa.it*, 16 settembre 2012.

8. È il caso delle primarie per la candidatura alla carica di sindaco di Napoli nel 2011: *Napoli, rissa sui "brogli" alle primarie. Cozzolino: tanta rabbia tra chi mi ha votato*, *Repubblica-Napoli.it*, 26 gennaio 2011.

reale, sia in quello virtuale. Richiede, in entrambi, che un soggetto politico abbia uno statuto, una chiara definizione degli organi dirigenti e dei processi decisionali, una precisa ed effettiva garanzia dei diritti degli iscritti. Per la piazza virtuale richiede che siano predeterminati quelli che hanno titolo a partecipare, con quali modalità, quali effetti, quali garanzie per i diritti di tutti i partecipanti.

Potremmo anche discutere se le norme richieste debbano necessariamente avere natura legislativa, o altra (autoregolazione, determinazioni di Autorità garanti), o ancora essere un mix di regole di varia provenienza. Il problema vale in generale per la rete, e il dibattito su chi possa al meglio regolarla è serrato⁹. Ma non siamo chiamati qui a sciogliere il nodo. Basterà ora ribadire conclusivamente che nel rapporto tra internet e politica di regole c'è bisogno, e che la Costituzione ci indica quali.

Piuttosto, dobbiamo sperare — anche se forse è l'ottimismo della volontà — che alla fine la democrazia sia nei suoi fondamenti più forte di Internet, nel senso che possa mettersi in sinergia con la rete, piuttosto che essere sostituita dalla rete. Io credo che sia necessario e utile leggere le Costituzioni — la nostra, ma non solo — con l'obiettivo di trasfondere sulla rete le garanzie in esse previste. Questo può dare forza al mondo virtuale, rispondendo in esso a problemi diversamente difficili da risolvere; e può dare forza al mondo reale, portando nei processi democratici la capacità di innovazione che il mondo virtuale consente e favorisce.

Massimo Villone

9. Per J. GOLDSMITH-T. WU, *Who controls the Internet? Illusions of a Borderless World*, Oxford, 2006, i governi nazionali devono essere in ciascun paese gli unici regolatori della rete. Per L. DENARDIS, *Protocol Politics. The Globalization of Internet Governance*, The MIT Press, London, 2009 e A.D. MURRAY, *The Regulation of Cyberspace. Control in the Online Environment*, Rutledge, 2007, tale ruolo va assegnato ai soggetti privati. Altri sostengono la necessità di un approccio più articolato, che veda nella regolazione la sinergia di più attori: "law, market, social norms, architecture". Stati, privati e mercato, nel framework regolatorio, possono, nel rispetto delle rispettive competenze, dettare per la rete una disciplina che sia adeguata e non discriminatoria (su questa posizione, L. LESSIG, *Code. Version 2*, New York, 2006, p. 122). Sulla opportunità dell'intervento di un soggetto pubblico sovra-nazionale nella determinazione delle regole di Internet L.A. BYGRAVE-J. BING, *Internet Governance Infrastructure and Institutions*, Oxford, 2009.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
DIREZIONE GENERALE
UFFICIO GENERALE DI AMMINISTRAZIONE E ECONOMIA
PUBBLICITÀ - SERVIZIO CLIENTI
02.49.97.97.97 - 02.49.97.97.97
www.giustizia.it

Il vincolo dei regolamenti dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni in materia di *par condicio* sulle leggi regionali*

EDMONDO CACACE, FILOMENA MANGANIELLO

SOMMARIO: 1. I nodi da sciogliere, 575 - 2. Le Autorità amministrative indipendenti nel sistema istituzionale, 578 - 3. I poteri normativi delle Autorità amministrative indipendenti, 586 - 4. Il vincolo dei regolamenti dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni in materia di *par condicio* sulle leggi regionali. Conclusioni, 597.

1. I nodi da sciogliere

Le Autorità amministrative indipendenti¹ si caratterizzano per l'assenza di qualsiasi rapporto organizzativo con altri organi dello Stato, in particolare, dal Governo²: di conseguenza, l'attività ad esse riconduci-

* Il lavoro è il frutto della congiunta riflessione dei due autori. Tuttavia, è possibile ascrivere al Dott. Edmondo Cacace l'elaborazione del paragrafo 3 e alla Dott.ssa Filomena Manganiello i paragrafi 1, 2, 4.

1. Il primo riferimento legislativo alle Autorità Amministrative Indipendenti si rinviene nella L. 15 marzo 1997, n. 59, che all'art. 1, comma 4, lett. a), esclude dal conferimento di funzioni e compiti dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali « i compiti di regolazione e controllo già attribuiti con legge statale ad apposite autorità indipendenti ». Ancora, l'art. 4 della L. 21 luglio 2000, n. 205, nell'inserire l'art. 23-bis nella L. 6 dicembre 1971, n. 1034, disciplina un modello accelerato di processo amministrativo applicabile ai « provvedimenti adottati dalle Autorità amministrative indipendenti ». Tale disposizione è, oggi, confluita nell'art. 119 del dlgs. 2 luglio 2010, n. 104, secondo cui il rito abbreviato si applica ai giudizi aventi ad oggetto « i provvedimenti adottati dalle Autorità amministrative indipendenti, con esclusione di quelli relativi al rapporto di servizio con i propri dipendenti ». Infine, le Autorità indipendenti sono prese in considerazione, ma non definite, dall'art. 23 della L. 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'art. 4, L. 3 agosto 1999, n. 265, secondo cui il diritto di accesso nei confronti delle Autorità di garanzia e vigilanza si esercita nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, secondo quanto previsto dall'art. 24.

2. Nel dettaglio, l'indipendenza dal potere di indirizzo politico è assicurata dalle rispettive leggi istitutive, mediante la predisposizione di un sistema di garanzie che riguarda le nomine dei componenti, le incompatibilità (Sul punto cfr. legge 14 novembre 1995 n. 418 e